382; J32sA C.2

جميل ، مظفر حسين .

سياسة العراق التجارية .

18

382
J32sA
C.2

1 - JUN 1971

Jun 1 '58

3 Feb 66

4 - Oct 71

17 Feb 66

1 - Aug 66

1 JUN 1974

382.567
J32سA
c.2

سياسة العراق التجارية

محمد توفيق حسين
١٩٥٠
بيروت : ٣٠/٤٠

تأليف

الدكتور مظفر حسين جميل

القاهرة

١٩٤٩

مطبعة نهضة مصر بالفجالة

مقدمة

السياسة التجارية ، بمفهومها الواسع ، وباعتبارها تدخلا من الدولة فى شؤون التجارة الخارجية ، ضرب من الفعالية العامة قديم فى وجوده ، متطور فى مدى أهميته وماهية عناصره ، متباين فى أغراضه ومراميه ؛ وذلك أن السياسة المذكورة ، بالوصف المشار إليه ، عرض من أعراض انقسام المجتمع البشرى أمماً شتى ، وتابع من توابع الأصل المتطور وهو سلطان الدولة ، ووسيلة من وسائل مختلفة تحرتها المصالح المتباينة التى شيدت أسوار الحدود السياسية وأقامت فيها أسباب الدفاع .

وهى بمفهومها الحديث من مميزات عصر نشوء الدول الحديثة ؛ فلقد أدى تركز السلطان العام ، وقيام النهضة الصناعية ، وتوالى الاكتشافات البحرية ، وبدء التنافس الاستعمارى ، إلى ظهور أهمية السياسة التجارية ، وإلى تطور عناصرها ، بحيث أصبحت عاملا فعالا يرعى الصالح المالى والصالح الاقتصادى على السواء ، ويتنازعه مبدآ الحماية والحرية .

وهكذا بلغ تدخل الدولة فى شؤون التجارة الخارجية ذروته تحت ظل « المركانتلزم » بين القرن السادس عشر والقرن الثامن عشر ، حين كانت الكيانات الاقتصادية الرئيسية المتنافسة فى شدة الحاجة إلى التدعيم ، وحين اقتضت الحروب المتوالية المزيد من الذهب والفضة ؛ فلما اشتد ساعد تلك الكيانات الرئيسية ، وسادت أسباب السلام فى القرن التاسع عشر ، راجت تعاليم المذهب الحر ، وتضاءل شأن مبدأ الحماية .

ثم جاء القرن العشرون وفى ركابه عوامل جديدة للقلق الدولى وللنزاع بين مصالح الأمم ؛ فلقد تميز صدر هذا القرن بمحاولة بعض الامبراطوريات الإثراء على حساب بعضها الآخر ، وبضيق فريق من الدول بـ « مجاله الحيوى » المحدود ، وبحرص فريق غيره على صيانة كيانه الاقتصادى الذى بلغ الذروة من التطور ، وبإرهاف الشعور القومى بصورة عامة ، وبتزايد الحواجز السياسية ، وبالإندفاع فى الأخذ بأسباب التصنيع فى كل مكان .

وكان الحاصل من هذه المصالح المتضاربة ، ومن تعذر ملائمة بعضها البعض الآخر ، أن شهد جيل واحد أزمة اقتصادية لم يسبق لها مثيل ، وحربين زلزلتا أركان العالم ، وأن أصبحت مسألة السياسات التجارية ، فى تعارضها وفى مساعى التوفيق بينها ، من أهم المسائل الدولية فى هذا القرن .

ولقد كان مولد الدولة العراقية ونشأتها فى هذه الفترة بالذات ؛ فكان على المولودة أن تجالد مخاطر بيئتها الموبوءة ، وأن تدرج فى رعاية بدعة الانتداب ، وأن تشب ملتزمة حدوداً مقررة لسياستها التجارية بوجه خاص ، وأن تسير مصفدة بأغلال الحرب سنوات طويلة .

فلما اجتازت الدولة الناشئة هـــذه المحن ، وتوافرت لها أسباب الانطلاق ، كان إلحاح شعورها بمصالحها الخاصة على أشد ما يكون ، وفكرة الوحدة العربية فى مرحلة التنفيذ ، ومبدأ حرية التجارة وحمايتها فى سورة نزاعهما السلمى ، وموضوع السياسة التجارية التى توفق بين جذب هذه الظروف ودفعها موضوع اليوم وشغل الأذهان .

وقد اخترت فى بحثى هذا الموضوع أن أقسمه أقساماً خمسة ؛ وكنت فى اختيارى هـذا مراعياً تطور السياسة التجارية فى العراق من حيث مبادئها ونتائجها ، رامياً إلى الإحاطة بالماضى والحاضر والمستقبل ، متحرياً الاستفاضة التى لا بد منها لتلافى النقص الملحوظ فى الأبحاث الاقتصادية العراقية ، متجنباً التكرار والتفصيل اللفظى الذى لا ضرورة له .

وأول الأقسام الخمسة خاص بما كان من أمر السياسة التجارية فى العراق قبل الحرب العالمية الأولى ؛ فبيان هذا القسم بيان تاريخى صرف ، وفيه استعرضت عهد الحضارات العراقية القديمة ، وعهد الحضارة الاسلامية أيام العرب والمغول والتركمان ، ثم عهد الامبراطورية العثمانية حتى زوال سلطانها عن العراق سنة ١٩١٨ . وإذ لم يكن للسياسة التجارية فى هذه الفترة التاريخية غير أهمية ضئيلة ، سواء من حيث ماهية عناصرها ، أو مدى آثارها ، أو درجة ارتباطها بالأحوال الاقتصادية الحاضرة ، فقد تعمدت أن يكون هذا القسم ، على سبيل الاستثناء ، مختصراً .

والواقع أن البحث ، من حيث تمام انطباق اسمه على مسماه ، يبدأ بالقسم الثانى ، حيث فصلت بيان أول مراحل السياسة التجارية فى العراق ، كدولة لها كيانها الخاص . وقوام المرحلة المذكورة فترة الانتداب البريطانى بين هدنة الحرب العالمية الأولى وسنة ١٩٣٢ ، وهى فترة تأسيس وإعداد وتجربة تتصف فى مجال البحث بمميزات خاصة ؛ فلقد استلزم الانتداب تطبيق سياسة الباب المفتوح وفرض المشورة البريطانية ، واستتبع نقص الوسائل وقلة الخبرة واضطراب الأمر فى أوله كثرة التعديل فى التعريفة الكمركية وسيادة التشريعات الأجنبية وفقدان الاستقلال النقدى ، واستثارت مصاعب أزمة ١٩٢٩ إجراءات استثنائية زالت بزوال أسبابها ، واقترن كل ذلك باستنزاف القوة الشرائيـــة التى تراكمت أثناء الحرب العالمية الأولى .

وقد انتهت وصاية بريطانيا سنة ١٩٣٢ ، فتحول الالتزام بسياسة الباب المفتوح إلى التزام موقت بمعاملة دول عصبة الأمم وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية على وجه متبادل ، وطرأ على التشريعات الكمركية وعلى النظام النقدى تبدل جوهرى ، وظهرت بوادر ثمرات الإصلاح الذى اضطلعت به الدولة الحديثة ، وحل دور من الرخاء الاقتصادى والمالى ؛ وبذلك تميزت السنوات السبع التى سبقت نشوب الحرب العالمية الثانية بطابع الاستقلال عما سبقها من فترة التبعية والاضطراب والعسر ، وما لحقها من فترة الظروف الاستثنائية وقيودها ، مما استوجب إفراد بحث السياسة التجارية خلال هذه السنوات بالقسم الثالث .

ثم أن الحرب الأخيرة قد أصابت قوى العالم الاقتصادية فأوهنتها وأخلت بتوزيعها ، واستتبعت طائفة واسعة من القيود على الإنتاج والنقل والصرف والاستهلاك ظلت وطئتها ثقيلة حتى بعد عودة السلام ، وتمخضت فى العراق عن ضرب من الوفر الإجبارى مؤجل الدفع ؛ فكان لفترة السنوات التسع التى أعقبت نشوب الحرب صفة استثنائية واضحة تناولت بحثها فى القسم الرابع ، وذلك باعتبار ما اتخذ فى العراق أثناء الفترة المذكورة من وسائل ، وما تحقق بهذه الوسائل من أغراض ، وباعتبار ما يقتضى لعناصر السياسة التجارية الحاضرة من إصلاح يهتدى فيه بتجارب الأحوال الاعتيادية ، ويستهدف ملائمة الظروف الشاذة الحالية أيضاً .

وهكذا اختصت الأقسام الأربعة المتقدمة ببيان سياسة العراق التجارية فى الماضى والحاضر ، وبقى للقسم الأخير أن يقدر ما يبدو من أعراض المستقبل . ومن هذه الأعراض البادية مساعى المصالح الدولية لتحقيق الحرية التجارية والنقدية ، ومقدمات الوحدة العربية التى لا بد من تحققها يوماً ما ، مما لا يخرج عن أهداف دولة العراق على كل حال ، ومما ينبغى وزنه بميزان الخبرة الحاصلة والمصلحة المأمولة ، فلا تسبق الغاية وسيلتها ، ولا يقطع النفع العاجل على النفع الآجل السبيل .

وإنه ليطيب لى ، وقد أشرت إلى أهمية البحث ومسلكه ، أن أتقدم بالشكر الجزيل لحضرة الأستاذ الدكتور حسين خلاف عميد كلية التجارة والاقتصاد العراقية ، وحضرة صاحب العزة الأستاذ الدكتور عبد الحكيم الرفاعى بك وكيل وزارة المالية المصرية ، وحضرة الأستاذ ت . هـ . فريزر رئيس قسم الاقتصاد السياسى فى كلية الحقوق بجامعة فؤاد الأول ؛ فلقد كان جلدى على واجبى الثقيل حرياً بأن يهن ، لولا المتين من سندهم ، والجميل من رعايتهم ، والسديد من شوارهم .

القسم الأوّل

تاريخ السياسة التجارية
فى
العراق

تمهيـــــد

إن ما يعنينا بحثه هو السياسة التجارية للعراق الحديث ، باعتباره إقليماً تمخضت له الحرب العالمية الأولى عن كيان خاص ، وأيقظت فيه هزاهز الحضارة الغربية عيون الإصلاح ، فأصبحت المشاكل مشاكل العراق وحده ، وأضحى حلها متوقفاً عليه ، ووفق مصلحته دون غيره .

وأما ما كان من الأمر قبل ذلك فقد ضعفت الصلة به ، ولم تعدله من الأهمية غير اعتباره صفحة من التاريخ . ومثل هذه الصفحة ، فى مجال السياسة التجارية ، صفحة باهتة ، فما كانت السياسة التجارية ، بمعناها المعروف ، غير ظاهرة مستجدة تميزت بها العصور الحديثة ، التى شهدت فى الغرب تزايد نشاط الدولة واتساع فعالياتها ، وشهدت فى الشرق العكس ، حتى بات الأمر ، حتى منتصف القرن التاسع عشر ، فوضى . فبحثنا فى هذا المجال ، إذن ، لا يعدو أن يكون بحث استكمال للموضوع ، وإحاطة مجملة بأحوال الماضى ، ولا سيما الماضى القريب ، الذى ورثت تركته دولة العراق الحديثة .

الفصل الأول

السياسة التجارية فى العراق القديم

المبحث الأول

السياسة التجارية قبل الاسلام

(٣٠٠٠ ق.م. — ٦٣٨ م.)

تميزت تجارة بابل وآشور بالنشاط منذ القرن الثلاثين قبل الميلاد ، وذلك كمظهر من مظاهر حضارة الدولتين المذكورتين ، وتوسطهما بين حضارات الفراعنة والحيثيين والآراميين والفنيقيين واليهود فى الغرب ، وحضارة عيلام (فارس) فى الشرق ، والخليج الفارسى المفضى إلى الهند فى الجنوب . وتشير إلى سعة تجارة بابل بوجه خاص كثرة ما اكتشف من ألواح الصفقات والعقود التجارية ، واهتمام المشرع البابلى بتنظيم أمور التجارة والنقل التى تناولتها عدة نصوص من شريعة حمورابى (٢٠٨٣ ق . م .) ، وقيام مؤسسات كبيرة كانت تمارس التجارة والأعمال المصرفية ، أشهرها مؤسسة « إيجيبى وأولاده » (٦٨٥ ق.م.) .

وقد حفظت التجارة المذكورة نشاطها بعد حملة كورش على بابل (٥٣٨ ق . م .) ، ثم اتسعت باتساع الإمبراطورية الفارسية ، التى شملت فى عهد دارا الأول (٥٢١ — ٤٨٥ ق.م.) أغلب أراضى العالم المتمدن حينئذ . غير أن ظهور منافسة روما بعد ذلك ، وسيطرتها على السواحل الشرقية للبحر الأبيض ، قد أضعفتها بشطر الهلال الخصيب ، والاتصال بقوافل الحجاز القائمة بالنقل بين الشام وعدن والحبشة ؛ كما أن خوف الملوك الساسانيين الأواخر من عرب الجزيرة كان سبباً فى تحريم دخول قوافلهم أراضى العراق[1] .

---

١ — يوسف غنيمة ، « تجارة العراق قديماً وحديثاً » ، بغداد ١٩٢٢ ، ص ١١ — ٣٠ ، و :

Sir E. A. Wallis Budge, «Babylonian Life and History," Second Edition. London 1925. p. 177—179, and :

L. Delaporte. "Mesopotamia. The Babylonian and Assyrian Civilization". London and New York 1925. p. 114—115.

وكان حفظ حياة التاجر وصيانة أمواله فى البلاد الأجنبية أهم مشاكل التجارة الخارجية فى هذه العصور ، حتى أن الفنيقيين ، وهم أشهر الشعوب التجارية القديمة وواضعو أسس التعامل التجارى ، كانوا يتقلبون بين التجارة والقرصنة حسب الظروف[١] . ولذلك كان المقرر أن يطلق كل ملك حرية مرور قوافل التجارة بأراضيه ، وأن يعوض الخسائر الناجمة عن نهب رعاياه لها ، على النحو الذى تمثل فى العهود المتبادلة منذ القرن الخامس عشر قبل الميلاد بين الفراعنة وبين ملوك بابل ، الذين كثرت شكاويهم من التضييق على التجار أو قتلهم فى أراضى سوريا الخاضعة لمصر .

وقد انبعثت ضرائب التجارة الخارجية أيام البابليين والآشوريين من أصل دينى ؛ إذ أن ضخامة المؤسسات الدينية ، ونفقاتها الكبيرة ، قد أدخلت الدين فى شؤون التجارة ، كما أدخلته فى سائر شؤون الحياة الأخرى. فكان على التاجر الحذر أن يلتمس قبل القيام برحلته حماية الآلهة بمساعدة الكهنة[٢] ، وأصبحت المعابد الكبرى ، كمعبد « كركاميش » فى الشمال ومعابد « أور » فى الجنوب ، ملتقى التجار ، وأضحى لكهنتها نصيب معلوم من قيمة العقود التجارية . على أن هذه الضرائب ما لبثت أن ابتعدت عن ذلك الأصل ، ولا سيما فى عهد الفرس ، وكانت عند فتح المسلمين للعراق ١٠٪ من قيمة البضاعة(١) .

---

(١) جاء فى « الأموال » لأبى عبيد: « وجوه هذه الأحاديث التى ذكرنا فيها العاشر وكراهة المكس والتعليظ فيه أنه كان له أصل فى الجاهلية يفعله ملوك العرب والعجم جميعاً فكانت سنتهم أن يأخذوا من التجار عشر أموالهم إذا مروا بها عليهم »[٣] .

---

١ ـ Paul V. Horn, "International Trade Principles and Practices," Revised Edition, New York 1945, p. 72.

٢ ـ Budge, "Babylonian Life and History", p. 177, and : Delaporte, "Mesopotamia..," p. 116.
ويوسف غنيمة ، « تجارة العراق قديماً وحديثاً » ، ص ٦ ـ ٧ و ١٤ .

٣ ـ أبو عبيد القاسم بن سلام ، « كتاب الأموال » ، ص ٥٢٩ .

المبحث الثانى

السياسة التجارية فى الاسلام

(١) عهد الدول العربية (٦٣٨ — ١٢٥٨م)

أحلت آيات القرآن وأقوال السنة وأفعالها التجارة ، وحثت عليها ، وقررت أسس التبايع ، واستلزمت الوفاء بالعقود ، ونظمت توثيق الديون ، ونهت عن الغش والترويج بالحلف الكاذب ؛ ثم جرت أوامر الخلفاء الراشدين ، بعد النبى ، فى نطاق هذه الأسس المساعدة على نماء التجارة ونشاطها .

وكانت قوة الإيمان بمبادىء الاسلام ، وما صاحب انتشارها من الأمن ، داعياً لتوسيع التجارة بين البلاد التى أسلمت ، وبينها وبين دار الحرب ، عن طريق تجار المسلمين والذميين والمستأمنين . ولا شك أن تجارة العراق قد بلغت أقصاها فى عهد الدولة العباسية ، حين تركزت فى العراق مظاهر الحضارة وحصائل الضرائب ، وحين استتب الأمن ، واتسع سلطان الدولة .

وقد كان أول إقرار ضرائب التجارة الخارجية ، التى سميت بالعشور وبالمكوس ، فى العراق بعد فتحه على عهد عمر بن الخطاب ، حيث قرر هذا الخليفة نسب الضرائب المذكورة ، وولى زياد ابن حدير الأسدى على عشور العراق والشام(١) .

فسند تقرير الضريبة ، إذن ، هو عمل الصحابى (أمر عمر) ؛ غير أن حمل الضريبة على الأصول الاسلامية لم يكن مسلماً به باطراد ؛ فلقد عارضه البعض بأحاديث نبوية عامة

---

(١) جاء فى « الخراج » لأبى يوسف[1] : « حدثني إسمعيل بن ابراهيم بن مهاجر قال سمعت أبى يذكر قال سمعت زياد ابن حدير قال أول من بعث عمر بن الخطاب... على العشور أنا ، قال فأمرنى أن لا أفتش أحداً ، وما مر على من شىء أخذت من حساب أربعين درهماً درهماً واحداً من المسلمين ، ومن أهل الذمة من كل عشرين واحداً وممن لا ذمة له العشر ، قال وأمرنى أن أغلظ على نصارى بنى تغلب وقال إنهم قوم من العرب وليسوا بأهل كتاب فلعلهم يسلمون .. »

---

١ ــ القاضى أبو يوسف يعقوب بن ابراهيم ، « كتاب الخراج » ، الطبعة الأولى ، القاهرة ١٣٠٢هـ ، ص ٧٨ .

فى نهيها عن العشور(ا) ، أو مخصصة لاستيفائها باليهود والنصارى(ب) ، أو بأن أمر عمر كان خاصاً بنصارى بنى تغلب أو تجار الكفار(حـ) .

ويبدو أن مرجع التناقض الظاهر بين أمر عمر فى تعشير أموال المسلمين والذميين والكفار ، وهو أمر ثابت بأكثر من رواية(د) ، وبين روايات النهى عن العشور ، كلا أو بعضاً ، هو المفهوم اللفظى لكلمة « العشر » . فإن استيفاء الضريبة بنسبة واحد من عشرة كان قاصراً على تجار الكفار بأمر عمر ، وهو موافق لما يروى عن زياد ابن حدير من اقتصار العشر على تجار الكفار ، ولا يعارض ما روى عنه من اقتصار العشر على نصارى بنى تغلب ، لأنهم كانوا قد صولحوا على العشر .

أما السنة الناهية عن استيفاء العشر والمكس فلعل بعضها منقطع أو ضعيف ، وبعضها

(ا) « لا يدخل الجنة صاحب مكس » رواه الإمام أحمد وأبو داود وابن حزيمة والحاكم ، وفى لفظ آخر « إن صاحب المكس فى النار » ، وفى لفظ آخر « إذا لقيتم عاشراً فاقتلوه »[1] .

(ب) « ليس على المسلمين عشور إنما العشور على اليهود والنصارى » رواه عطاء بن السائب عن حرب بن عبد الله الثقفى عن جده[2] .

(حـ) جاء فى « الأموال » لأبى عبيد : « حدثنا عبد الرحمن عن سفيان عن ابراهيم بن مهاجر قال سمعت زياد ابن حدير يقول : أنا أول عاشر عشر فى الاسلام ، قلت من كنتم تعشرون ؟ قال : ما كنا نعشر مسلماً ولا معاهداً كنا نعشر نصارى بنى تغلب » .

وجاء فيه أيضاً : « حدثنا عبد الرحمن عن سفيان عن عبد الله بن خالد العبسى عن عبد الرحمن بن معقل قال : سألت زياد ابن حدير من كنتم تعشرون ؟ قال ما كنا نعشر مسلماً ولا معاهداً قلت فمن كنتم تعشرون ؟ قال تجار الحرب كما كانوا يعشروننا إذا أتيناهم »[3] .

(د) جاء فى « الخراج » : « حدثنا عاصم بن سليمان عن الحسن قال كتب أبو موسى الأشعرى إلى عمر بن الخطاب أن تجاراً من قبلنا من المسلمين يأتون أرض الحرب فيأخذون منهم العشر ، قال فكتب إليه عمر خذ أنت منهم كما يأخذون من تجار المسلمين وخذ من أهل الذمة نصف العشر ومن المسلمين من كل أربعين درهما درهما وليس فيما دون المائتين شىء .. »[4] .

---

١ ــ القاضى أبو يعلى محمد بن الحسين الفراء الحنبلى ، « الأحكام السلطانية » ، الطبعة الأولى ، القاهرة ١٩٣٨ ، ص ٢٣٠ .

٢ ــ أبو عبيد ، « كتاب الأموال » ، ص ٥٣٠ .

٣ ــ المرجع السابق ، ص ٥٢٨ ــ ٥٢٩ .

٤ ــ أبو يوسف ، « كتاب الخراج » ، ص ٧٨ .

منسوخ أو متعلق بالنهى عن استيفاء العشر بمفهومه اللفظى عن أموال المسلمين ، إذ ما كان لعمر أن يخالفها ، لو صحت أو اطرد حكمها أو لم يكن مخصصاً .

وهذا التعليل يوافق تحليل الحنفية للضريبة ؛ فقد حملوها على الصدقة بالنسبة لأموال المسلمين وعلى الخراج بالنسبة لغيرهم(ا) ؛ كما أنه يوافق تحليل الشافعية لأخذها من تجار الكفار(ب) ، ولا يعارض قول الحنابلة بحرمتها ؛ فقولهم متعلق بما يؤخذ منها عن الأموال المتنقلة فى دار الإسلام(حـ) .

وقد أشار إلى ذلك أبو عبيد فى « الأموال » ، فقال٤ : « وجاءت فريضة الزكاة بربع العشر فى كل مائتى درهم خمسة فمن أخذها منهم على فرضها فليس بعاشر لأنه لم يأخذ العشر إنما أخذ ربعه .. فإذا زاد فى الأخذ عن أصل الزكاة فقد أخذها بغير حقها .. وكان مذهب عمر فيما وضع من ذلك أنه كان يأخذ من المسلمين الزكاة ومن أهل الحرب العشر تاماً لأنهم كانوا يأخذون من تجار المسلمين مثله إذا قدموا بلادهم . . وكان الذى يشكل علىّ وجهه أخذه من أهل الذمة ، حتى تدبرت حديثاً له فوجدته إنما صالحهم على ذلك صلحاً . .

(ا) جاء فى « الخراج » : « فإن عمر بن الخطاب وضع العشور فلا بأس بأخذها إذا لم يتعد فيها على الناس ويؤخذ بأكثر مما يجب عليهم ، وكلما أخذ من المسلمين من العشور فسبيله سبيل الصدقة ، وسبيل ما يؤخذ من أهل الذمة جميعاً وأهل الحرب سبيل الخراج » ١ .

(ب) جاء فى « صبح الأعشى » للقلقشندى : « واعلم أن المقرر فى الشرع أخذ العشر من بضائعهم (بضائع تجار الكفار) التى يقدمون بها من دار الحرب إلى بلاد الإسلام إذا شرط ذلك عليهم . »٢ .

(حـ) جاء في « الأحكام السلطانية » لأبي يعلى : « فأما أعشار الأموال المنتقلة في دار الاسلام من بلد إلى بلد فمحرمة لا يبيحها شرع ولا يسوغها اجتهاد ولا هى من سياسات العدل وقلما تكون إلا فى البلاد الجائرة ، ولذلك قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : لا يدخل الجنة صاحب مكس .. »٣ .

---

١ ــ « أبو يوسف » ، « كتاب الخراج » ، ص ٧٧ ــ ٧٨ .

٢ ــ أبو العباس أحمد القلقشندى ، « كتاب صبح الأعشى » ، القاهرة ١٩١٤ ، ص ٤٦٣ .

٣ ــ أبو يعلى ، « الأحكام السلطانية » ، ص ٢٣٠ .

٤ ــ أبو عبيد ، « كتاب الأموال » ، ص ٥٣٠ ــ ٥٣٢ .

فأرى الأخذ من تجارهم فى أصل الصلح فهو الآن حق للمسلمين عليهم ، وكذلك كان مالك ابن أنس يقول » .

والظاهر على كل حال أن استيفاء الضريبة قد اطرد بين زمن عمر بن الخطاب وزمن عمر بن عبد العزيز ، وأنها كانت بنسبة واحد من أربعين من قيمة بضاعة التاجر المسلم ، وواحد من عشرين من قيمة بضاعة التاجر الذمى ، وواحد من عشرة من قيمة بضاعة التاجر الكافر ، وذلك فيما زادت قيمته عن مئتى درهم ، وأنها كانت تستوفى مرة واحدة فى السنة عن البضاعة الواحدة ، باعتبار شروط الزكاة بالنسبة للمسلمين وشروط الخراج بالنسبة لغيرهم ، وباعتبار أمر لعمر متعلق بالذميين بصورة خاصة . على أن هذا القيد الأخير كان يسقط عن تجار الكفار إذا انتقلوا ببضاعتهم إلى دار الحرب ثم عادوا بها إلى دار الاسلام(١) .

وقد ظلت الضريبة على هذه الأسس إلى عهد عمر بن عبد العزيز ، كما يستفاد من كتابه إلى زريق بن حيان مكاس مصر[١] ، غير أن هذا الخليفة ألغاها بعد ذلك(ب) . ويبدو أنها

---

(١) جاء في « الخراج » : « حدثنا عبد الرحمن بن عبد الله المسعودى عن جامع بن شداد عن زياد ابن حدير إنه مد حبلا على الفرات فمر عليه رجل نصرانى فأخذ منه ... فلما رجع مر عليه فاراد أن يأخذ منه فقال : كلما مررت عليك تأخذ منى ؟ قال نعم ، فرحل الرجل إلى عمر بن الخطاب ... قال فقلت له ... (وشكا ظلامته) ... قال ليس له عليك في مالك فى السنة إلامرة واحدة ... » .

وجاء فيه أيضاً : « فأما الحربى خاصة فاذا أخذ منه العشر وعاد ودخل فى دار الحرب ثم خرج بعد شهر منذ أخذ منه العشر فمر على العاشر فانه يأخذ منه .. حيث عاد إلى دار الحرب فقد سقطت عنه أحكام الاسلام .. » [١] .

(ب) جاء فى « الأموال » : « حدثنا حسان بن عبد الله عن يعقوب بن عبد الرحمن القارىء عن أبيه قال كتب عمر بن عبد العزيز إلى عدي بن أرطاة : أن ضع عن الناس .. المكس ، وليس بالمكس ولكنه البخس الذى قال الله تعالى (ولا تبخسوا الناس أشياءهم ولا تعثوا فى الأرض مفسدين) . »[٢] .

---

١ ــ أبو يوسف ، « كتاب الخراج » ، ص ٧٧ و ٧٩ .
٢ ــ أبو عبيد ، « كتاب الأموال » ، ص ٥٢٧ .

لم تزل حتى عهد أبى جعفر المنصور يتجاذبها عمل عمر وحاجة الدولة إلى المال من جهة ، وشبهة الحرمة(ا) والتباس اللفظ وإساءة التطبيق وتعارض عامل الإكراه فى استيفائها مع شرط الاختيار فى تأدية الزكاة من جهة أخرى(ب) .

على أن أخذها قد اطرد منذ أيام أبى جعفر المنصور دون أن يطرأ على أسسها متقدمة الذكر تبديل ، وإن كان المحتمل أن تطبيقها قد خالف تلك الأسس ، بدليل قول أبى يوسف ، فى كتابه « الخراج » الذى قدمه للخليفة هارون الرشيد : « أما العشور فرأيت أن توليها قوماً من أهل الصلاح والدين وتأمرهم أن لا يتعدوا على الناس فيما يعاملونهم به فلا يظلموهم ولا يأخذوا منهم أكثر مما يجب عليهم وأن يمتثلوا مارسمناه لهم . »٣ .

والمسلم به أن التفريق فى تقرير نسبة الضريبة بالاعتداد بعقيدة المكلف قد أخذ بالزوال لما بدأت عوامل ضعف الدولة العباسية بالظهور منذ أوائل القرن العاشر للميلاد(حـ) ، وتداخلت العشور بضرائب البيوع والصفقات ، وزادت عن الحد المفتى به ، وتحولت عن الأساس القيمى ، وتغيرت طريقة جبايتها من التحصيل المباشر إلى الالتزام ، وزال قيد استيفائها مرة واحدة فى السنة

(ا) جاء فى « الخراج » : « .. وحدثنا قيس بن الربيع عن أبى فزارة عن يزيد ابن الأصم عن أبى الزبير أنه قال أن هذه المآصر والقناطر سحت لا يحل أخذها وبعث عمالا إلى اليمن ونهاهم أن يأخذوا من مأصرة أو قنطرة أو طريق شيئاً ، فقدموا ، فاستقل المال ، فقالوا نهيتنا ، فقال خذوا كما كنتم تأخذون » .

وجاء فيه أيضاً : « .. وحدثنا محمد بن عبد الله عن أنس بن سيرين قال أرادوا أن يستعملونى على عشور الإبلة فأبيت ، فلقيني أنس بن مالك فقال ما يمنعك ؟ فقلت العشور أخبث ما عمل عليه الناس ، قال فقال لى لا تفعل ، عمر صنعه . »١ .

(ب) جاء فى « الأموال » : « فإذا كان العاشر يأخذ الزكاة من المسلمين إذا أتوه بها طائعين غير مكرهين فليس بداخل فى هذه الأحاديث (أحاديث حرمة العشور) فاذا استكرههم عليها لم آمن أن يكون داخلا فيها وإن لم يزد عن ربع العشر لأن سنة الصامت خاصة : أن يكون الناس فيه مؤتمنين عليه . »٢ .

(حـ) جاء فى « صبح الأعشى » : « قلت .. أن واصل عيذاب كان استقر فيه الزكاة ، أما الذى عليه الحال فى زماننا فانه يؤخذ من بضائع التجار العشر مع لواحق أخرى .. »٤ .

---

١ ـ أبو يوسف ، « كتاب الخراج » ص ٨٠ .
٢ ـ أبو عبيد ، « كتاب الأموال » ، ص ٥٣٠ .
٣ ـ أبو يوسف ، « كتاب الخراج » ص٧٦ .
٤ ـ القلقشندى ، « كتاب صبح الأعشى » ، ص ٤٦٩ ـ ٤٧٠ .

عن المال الواحد ، ثم اختلطت بمفهوم ضرائب الدخولية حين استوفيت عن التجارة بين مدن العمالة الواحدة[١] .

(٢) عهد المغول والتركمان (١٢٥٨ — ١٥٣٤م)

ظهر بعد حملة هولاكو ومذبحة بغداد سنة ١٢٥٨ م اتجاه المغول إلى ابقاء الأوضاع الادارية والمالية كما كانت عليه . وكان أول عهد الايلخانيين أو دولة المغول الأولى في العراق متميزاً بشدة سطوة الدولة واستتباب الأمن ، وببقاء الضرائب على التجارة كما كانت عليه في أواخر أيام العباسيين. غير أن هذه الدولة قد ضعفت بعد أبقا خان بن هولاكو ، وساءت إدارتها المالية ، واستجدت بعض ضرائب البيوع ، واضطرب أمن الطرق ، وكانت العلاقات التجارية بسوريا ومصر منقطعة بسبب الحرب مع المماليك ، ولم تجد مراسلات بعض سلاطين الطرفين لتسهيل حركة التجارة نفعا ، إذ كان أغلبها متعلقا بتجار معينين .

وفي عهد الجلايريين أو دولة المغول الثانية في العراق ضاق نفوذ الدولة ، وتعددت الضرائب على التجارة بانقسامها ، وأعقبت ذلك مذابح تيمور لنك (١٣٩٢ — ١٤٠٠ م) ، ثم حوادث الغرق والطاعون والفتن الداخلية وفقدان الأمن ، وهي أحوال لم يكن للتجارة معها شأن يذكر . وقد استمرت تلك الأحوال على عهد التركمان والدولة الصفوية ، حتى دخل العثمانيون بغداد سنة ١٥٣٤[٢] .

---

(١) تشير إلى ما آلت اليه العشور قبيل سقوط الدولة العباسية «حادثة علي بن المقرب العيوني الشاعر المتوفى سنة ٦٣١ هـ فانه كان أخذ معه حديداً وانحدر إلى البصرة فلما مر بواسط وكان عاملها يعرف بابن الدبيثي .. فأخذ منه مكساً بقدر نصف الثمن وكذلك كانت ضريبة الحديد بواسط : على كل من دينار واحد .. وكان الثمن ببغداد : المن ديناران ، فهجا الشاعر التاجر ابن الدبيثي الواسطي .. ولما وصل إلى البصرة مع الحديد عارضه شرف الدين محمود المعروف بالكاتب ، وهو إذ ذاك عشار ضامن لمكوس البصرة ، يريد عليه ضريبة مقداراً يسيرا قدرها ستة دراهم فاحتقر مقدارها واستقلها فأداها اليه ، ولما عاوده العشار ليأخذ منه مرة أخرى كتب ابن المقرب إلى شمس الدين بادكين بن عبد الله الرومي زعيم البصرة .. » [١]

---

١ — الدكتور مصطفى جواد ، « تجارة العراق في القرن السادس الهجري وأوائل القرن السابع » ، مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٢ — ٣ سنة ١٩٤٣ ، ص ١٤٢

٢ — المحامي عباس العزاوي ، « ضرائب الأموال التجارية في عهد المغول والتركمان » ، مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ١ — ٣ سنة ١٩٤٤ ، ص ٦٩ — ٧٢ .

المبحث الثالث

السياسة التجارية فى عهد العثمانيين

تنافس الدول الأوربية فى الخليج الفارسى

سبق احتلال العثمانيين بغداد سنة ١٥٣٤ ابتداء التنافس بين الدول الأوربية للوصول إلى الهند ، وما استتبعه من محاولة السيطرة على التجارة فى خليج فارس ، إذ ظهر الأسطول البرتغالى فى هذا الخليج سنة ١٥٠٧ ، واستولت قواته على مضيق هرمز سنة ١٥١٥ ، وفرضت رسوما مرتفعة على التجارة المارة به .

وقد حاول العثمانيون بعد احتلال العراق القضاء على الأسطول البرتغالى فحاربوه سنة ١٥٣٩ و ١٥٥١ ، غير أن اندحار الأتراك الحاسم قد مهـــد السبيل إلى توسع نفوذ البرتغاليين ، وتأسيس وكالتهم فى البصرة سنة ١٦٢٢ ، ثم اشتداد المنافسة بين هذه الوكالة وبين وكالة شركة الهند الشرقية التى أسست فى تلك المدينة سنة ١٦٣٩ ، وبينها وبين الهولنديين الذين تقدموا إليها سنة ١٦٤٥ بعد نزولهم على شواطىء إيران ، وأعقب ذلك ظهور المنافسة الفرنسية وتفاقم أعمال القرصنة التى كانت تقوم بها سفن الدول المتنافسة .

وكانت شركة الهند الشرقية تحاول منذ سنة ١٦١٦ تصريف ما كانت تستورده من انكلترا أو أوربا ، أو ما تصنعه فى معمل « سورات » الهندى ، فى موانىء الخليج الفارسى ومنها البصرة ، وقد توصلت بمساعدة الأسطول الانكليزى ونفوذ قناصل انكلترا فى البصرة وبغداد إلى القضاء على منافسة الدول الأوربية الأخرى ، والسيطرة على القسم الأهم من تجارة البصرة الخارجية بانسحاب البرتغاليين منها سنة ١٧٥٧ [١] .

---

١ ــ يوسف غنيمة ، « تجارة العراق قديماً وحديثاً » ص ٦٦ ــ ٧٦ ، و :
الدكتورة عقراوى ، « العراق الحديث » ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، بغداد ١٩٣٦ ، ص ٢١ ــ ٢٤ و :
ستيفن هيمسلى لونكريك ، « أربعة قرون من تاريخ العراق الحديث » ، بغداد ١٩٤١ ، ص ٤٣ ــ ٤٤ و ١٠٨ ــ ١١٠ و ١١٣ ــ ١١٦ .

أسس السياسة التجارية في الامبراطورية العثمانية

لم تكن الضرائب عند العثمانيين ، ومنها ضرائب التجارة الخارجية ، خلال القرنين السادس عشر والسابع عشر كثيرة الاختلاف عما كانت عليه أيام الدول الاسلامية السابقة، فقد ورثت الدولة العثمانية أنظمة السلجوقيين الاسلامية ، وأقرت قوانينها تلك النظم ، كما يظهر من «قانوننامه ئى آل عثمان» ومن القوانين الأخرى الصادرة في عهد سليمان القانوني [١] . غير أن فتح بغداد في عهد هذا الخليفة قد صادف بدء منحه الامتيازات للدول الأوربية بمعاهدات وفرامين أهمها خلال القرنين المذكورين المعاهدات العثمانية الفرنسية لسنوات ١٥٣٥ و ١٥٦٧ و ١٥٧٩ ؛ والمعاهدات العثمانية الانكليزية لسنوات ١٥٨٠ و ١٦٠٣ و ١٦٠٦ و ١٦٢٢ و ١٦٢٤ .

وقد ظهر أثر هذه الامتيازات في المعروف من نسب الرسوم الكمركية لهذا العهد ، فنص فرمان سنة ١٥٥١ الصادر إلى والي البصرة ، وفرمان ١٥٧٤ الشبيه به ، على تخفيض نسب رسوم بعض السلع عما كانت عليه في « أيام العباسيين ومن بعدهم » ، وعلى إقرار نسب البعض الآخر . وقد جرى تبويب السلع في هذا الفرمان على أساس الاتحاد في مقدار الرسم ، وكانت رسومه على الواردات قيمية غالباً ومتراوحة بين ٥ ٪ و ١٠ ٪ ، ورسومه على الصادرات متروكة للاتفاق بين صاحب البضاعة و « الشابندر » ، باستثناء سلع معينة نص على استيفاء رسوم نوعية عنها ، على أن تضاف إلى هذه الرسوم فرائض أخرى باسم « غلمانية » أو « حق البواب » [٢] .

على أن هذه النسب قد طرأ عليها تغيير هام بعقد المعاهدة العثمانية — الانكليزية لسنة ١٦٦٩ ، التي حددت رسوم الاستيراد والتصدير بـ ٣ ٪ من قيمة السلع ، ويصح اعتبار

---

١ — عباس العزاوي ، « ضرائب الأموال التجارية في العراق أيام العهد العثماني » ، مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٤ — ٦ سنة ١٩٤٤ ، ص ٢٤٦ — ٢٥٢ .

٢ — عباس العزاوي ، « ضرائب الأموال التجارية أو الكمرك في العراق » ، مجلة غرفة تجارة بغداد سنة ١٩٤٥ ، جزء ١ — ٣ ص ٤٤ — ٤٨ ، وجزء ٤ — ٦ ص ١٣٧ — ١٤٣ .

عقد هذه المعاهدة بداية عهد جديد استمر حتى سنة ١٨٣٨ ، إذ عقدت على غرارها معاهدات أخرى أشهرها معاهدة « الامتياز الأكبر » بين الدولة العثمانية وفرنسا سنة ١٧٤٠ ، التي أثبتت النسب المذكورة ونصت على استيفاء الرسم عينا في حالة الخلاف على تعيين القيمة . ثم أقرت المعاهدة المعقودة في سنة ١٨٠٢ مع كل من فرنسا وانكلترا الأحكام المتقدمة ، ونصت على امكان عقد معاهدات تجارية مستقلة عن معاهدات الامتياز ، على أن يستمر حكم المعاهدات القائمة بشأن ضرائب التجارة الخارجية إلى ذلك الحين[١] .

وفي سنة ١٨٣٨ عقدت أولى المعاهدات التجارية التي أشارت إليها معاهدة سنة ١٨٠٢ ، بين الدولة العثمانية وفرنسا ، وأعقبتها معاهدات مماثلة مع انكلترا ودول أوربية أخرى ، واتفق فيها على فرض رسم قدره ٢ ٪ من قيمة السلع المستوردة و ٩ ٪ من قيمة السلع الصادرة ، بالاضافة إلى الرسم الأصلي البالغ ٣ ٪ من قيمة السلع المستوردة والصادرة ، وذلك بدلا من الضرائب والرسوم الاضافية التي كانت تستوفى عند الاستيراد أو التصدير .

وفي سنتي ١٨٦١ و١٨٦٢ استبدلت معاهدات سنة ١٨٣٨ بمعاهدات مع الدول الأوربية ومع الولايات المتحدة الأمريكية ، فحددت فيها رسوم الاستيراد والتصدير بـ ٨ ٪ ، على أن يخفض رسم التصدير بمقدار ١ ٪ سنويا ثم يثبت عند حد ١ ٪ . وقد ظلت الدولة العثمانية بعد ذلك تحاول باستمرار تعديل هـــذه المعاهدات لغرض زيادة رسوم الاستيراد، غير أن محاولاتها كانت تلقى معارضة الدول المتعاقدة الأخرى ، ثم تم الاتفاق سنة ١٩٠٧ على زيادة هذه الرسوم إلى ١١ ٪ ، على أن تخصص حصيله الزيادة لخدمة الديون العثمانية العامة .

وقد أعلنت الحكومة العثمانية إلغاء الامتيازات على أثر انضمامها إلى دول الوسط سنة ١٩١٤ ، وصدرت بذلك الارادة السنية المؤرخة ١٥ المحرم سنة ١٣٣٤ هـ في السنة التالية ، وصاحب ذلك رفع رسوم الاستيراد من ١١ ٪ إلى ١٥ ٪ بصورة عامة .

---

١ ــ عباس العزاوي ، « ضرائب الأموال التجارية أو الكمرك في العراق » ، مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٧ ــ ٨ لسنة ١٩٤٥ ، ص ٢٣٩ ــ ٢٤٥ .

وكان إعلان تركيا الحرب على الحلفاء سبباً فى سد الطريق البحرى إلى العراق ، وتضاؤل الاستيراد ، ثم ظهرت آثار نفقات البعثة الألمانية العسكرية وإصدار العملة الورقية التركية ، وتسرب البضائع المخزونة فى العراق إلى الأقطار المجاورة ، فبدأت الأسعار بالتضخم ، ولذلك لجأت الحكومة إلى تقييد الكميات التى يمكن تصديرها شهريا من بعض السلع بإجازات تمنحها إدارة الشرطة ، وحددت أسعاراً للبيع بالمفرد ، وأنشأت بضعة مخازن لبيع بعض الضروريات ، وقيدت تأجير القوافل للمقاصد التجارية باذن خاص ، ثم طلبت من التجار فى أوائل سنة ١٩١٧ تسجيل الموجود فى حوزتهم من البضائع ، وفرضت لمخالفة ذلك عقوبة المصادرة والنفى ، واستولت على نسبة معينة من البضائع المسجلة لبيعه للمدنيين والموظفين بصفة خاصة لقاء النقد الورقى المتدهور إلى نحو خمس قيمته ، وأعطت التجار وصولا لم تسدد ، إذ احتل الانكليز بغداد فى ١٩١٧/٣/١١ ، واتلفت القوات التركية المتراجعة إلى سامراء البضائع المستولى عليها [١] .

التطبيق العملى لسياسة التجارية فى الامبراطورية العثمانية

إن ما تقدم ذكره من سياسة التعريفة الكمركية العثمانية متعلق باسسها التى حددتها معاهدات الامتياز ، أو المعاهدات التجارية ، والفرامين الصادرة بموجبها ، غير أن التطبيق العملى كان كثير الاختلاف عن الأسس النظرية . فالأحوال العامة خلال القرون الأربعة من حكم العثمانيين فى العراق لم تكن غير سلسلة من الحملات التركية والايرانية والعربية والكردية ، والدسائس بين الأتراك ذاتهم ، والفيضانات ، والطواعين ، والمجاعات . وفى هذه الأحوال القاضية على التجارة كان الولاة يفسرون فرامين السلطان ومعاهداته تفسيرات تختلف حسب حاجة دواوينهم أو حملاتهم إلى المال (١) ، فكثرت ملحقات الرسوم الكمركية بأسماء مختلفة

---

(١) بل أن بعضهم قد نفى أن تكون للدول الأوربية امتيازات فى ولايته كما فعل داود باشا سنة ١٨٢٠ ، إذا صرح بأنه « لاتوجد حقوق أوربية فى بغداد » ، ثم ضاعف الرسوم الكمركية على البضائع الإنكليزية واعتقل المقيم البريطانى [٢] .

---

١ ــ يوسف غنيمة ، « تجارة العراق قديماً وحديثاً » ، ص ١١٥ ــ ١٢٣

٢ ــ ستيفن هيمسلى لونكريك ، « أربعة قرون من تاريخ العراق الحديث » ، ص ٢٧٥

ك « آقجة القصاب » و « الرفتية » و « الخرج » و « الاخراج » و « الغلمانية » أو « حق البواب » و « الرسوم المصدرية » و « الباج »[١].

وقد وجدت بالاضافة إلى رسوم العثمانيين الكمركية وملحقاتها المذكورة رسوم اشباه الحكومات التي قامت في أنحاء مختلفة من العراق ، فضلا عما كان يفرضه كثير من الشيوخ والعمد من الأتاوات على التجارة والمسافرين علنا . وكان مجموع هذه الضرائب الشرعية وغير الشرعية تتحمله تجارة المرور أيضا ، ويزيد عبئها نظام الالتزام في الجباية ، وتعسف الضامنين في التخمين ، بحيث لم يكن ليحمي التاجر في أحوال الاختلاف على قيمة البضاعة غير الرشوة أو الدفع عينا . وكانت هذه الأحوال التي لم يكن بعضها قاصرا على العراق ، فضلا عن تنافس الدول الأوربية على الأسواق ، كافية لوصم العثمانيين بتهمة تحريم التجارة الخارجية ، ودافعا للدول الأجنبية إلى تقييد حرية الدولة العثمانية في التشريع الكمركي

على أن الدولة العثمانية كانت في أوائل القرن التاسع عشر قد تأثرت بحركة الاصلاح الأوربية بعد الثورة الفرنسية ، وكان أهم مظاهر ذلك صدور الفرمان المعروف بـ « خط كلخانة » سنة ١٨٣٩ ، وبه بدأ « عهد التنظيمات الخيرية » ، وأعقبه فرمانان آخران سنة ١٨٥٦ وسنة ١٨٦١[٢] . وهذه الفرامين وان كانت لا تتناول نسب الرسوم الكمركية المحددة وفق المعاهدات متقدمة الذكر ، إلا أنها تمثل الاتجاه العام نحو اصلاح أسس وتطبيق التشريع المالي .

وكان بدء الاصلاح الكمركي في العراق سنة ١٨٦١ ، إذ عين كاني باشا « أمينا للرسومات » ، فنظم جباية الرسوم الكمركية ، وألغى نظام الالتزام ، واستثنى السلع العابرة من رسوم الاستيراد والتصدير فخضعت لرسم قدره ١ ٪ من قيمتها ، وساعد الاستقرار النسبي في أحوال العراق الادارية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، وبعض العوامل الأخرى ، على ظهور نتائج اصلاح الادارة الكمركية وتذبذب حصيلة رسومها نحو الارتفاع[٣] .

---

١ ــ عباس العزاوي ، « ضرائب الأموال التجارية أو الكمرك في العراق » ، مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٤ ــ ٦ سنة ١٩٤٥ ، ص ١٤٠ ــ ١٤١ .

٢ ــ عباس العزاوي ، « ضرائب الأموال التجارية أو الكمرك في العراق » ، مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٧ ــ ٨ سنة ١٩٤٥ ، ص ٢٣٩ ــ ٢٤١ .

٣ ــ يوسف غنيمة ، « تجارة العراق قديماً وحديثاً » ، ص ٧٨ و ١١١ ــ ١١٢ .

الفصل الثاني

تطور تجارة العراق الخارجية وأثر السياسة التجارية فيه

المبحث الأول

تطور تجارة العراق الخارجية

كونت تجارة العراق فى العصور القديمة جزءاً هاما من التجارة الدولية حينئذ ، إذ كانت حضارته إحدى الحضارات الرئيسية التى سادت العالم القديم، فكانت بابل وآشور تستوردان الذهب والفضة والأحجار الثمينة والقصدير وأوانى البرنز والنحاس والأسلحة والعطور والتوابل والعاج والخشب والخيزران والدقيق والخمر والزيت وتصدران التمور ومنسوجات القطن والكتان والصوف والسجاد والأثاث والأسلحة والحلى والتعاويذ والاسطوانات المحفورة والجلود وعجلات الخشب والخيل،وكان نطاق تجارتهما يشمل بلاد فارس وأرمينية وسوريا وبلاد العرب ومصر والحبشة واليونان ، والهند منذ القرن السابع قبل الميلاد .

وقد قامت تجارة العراق الخارجية بعد سقوط دولة بابل على حضارة الفرس ، وتوسط دجلة والفرات لإمبراطوريتهم ، فكانت السفن الفارسية تنقل من سيلان وعدن منتجات الصين والهند وبلاد العرب والحبشة فتسلك بها طرق العراق المائية ، وتحمل القوافل بعض هذه المنتجات إلى سوريا وتعود منها بحاصلات شرق البحر الأبيض .

ولم يكن لتجارة العراق فى بداية العصور الوسطى حتى أواسط القرن الثامن شأن كبير ، لبساطة الحضارة الاسلامية فى هذا العهد ، ثم اتسعت نحو أقصى حدودها فى عهد الدولة العباسية . وكان أحد أسباب اختيار موقع بناء بغداد سنة ٧٦٣ عند السوق الفارسية القديمة المعروفة بهذا الأسم سهولة اتصالها عن طريق الفرات بالشام ، وعن طريق دجلة وروافده وشط العرب بالأناضول وفارس والهند ، ثم أصبحت بعد ذلك قطب طرق القوافل.

والظاهر من تراكم حصيلة الضرائب والثروات الخاصة فى العراق فى عهد الدولة العباسية أن استيرادات العراق كانت تفوق صادراته بصورة بينة ، رغما عن نشاط الصناعة فيه. وقد شملت تجارة الاستيراد طائفة كبير من السلع اظهرها منسوجات الحرير وموشياته والمعادن والأحجار الكريمة ومصنوعاتها والعطور والتوابل والعقاقير وأوانى البلور والخيول والرقيق، كما شمل نطاق التجارة رقعة واسعة من العالم المعروف حينئذ ، تضم — فضلا عن فارس والجزيرة العربية والشام ومصر — الهند وجاوة وسومطرة وسيام وجنوب الصين وسواحل الأدرياتيك وإيطاليا .

وقد استتبع الاضطراب السياسى والمالى، وبوادر تجزء الدولة العباسية منذ القرن العاشر، وبدء الانحطاط الاجتماعى والاقتصادى ، وتفاقم ضرائب البيوع والدخولية والعشور ، تدهور التجارة الداخلية والخارجية ، حتى وصلت الحضيض أيام المستعصم بالله وهولاكو فى أوائل القرن الثالث عشر . على أن القرنين الأخيرين من عهد الدولة العباسية قد تميزا بآثار الحملات الصليبية (١٠٩٥ — ١٢٧٠) فى تعريف أوربا بمنتجات الشرق ، وبدء نشاط البندقية وبيزا وجنوا وفلورنس ومرسيليا فى إيصال هذه المنتجات إلى أوربا ، فكانت قوافل العراق تشارك فى تغذية هذه الحركة ببضائع الصين والهند والخليج الفارسى ، وبمصنوعات بعض المدن العراقية ولا سيما الموصل .

وفى غضون القرون الخمسة التالية تدرجت تجارة العراق من سيء إلى أسوء ، وكان ذلك نتيجة لازمة للتفسخ السياسى والاجتماعى واضطراب الأمن وتفشى الأوبئة وتكرر الغرق من ناحية ، ولضياع مركز العراق بين الهند وأوربا من ناحية أخرى . فقد كان استيلاء العثمانيين على القسطنطينية سنة ١٤٥٣ ، وتوسعهم نحو الغرب والجنوب ، أحد الدوافع بأوربا للبحث عن طريق جديد إلى الهند ، وقد تحقق ذلك بتخطى البرتغاليين رأس الرجاء الصالح سنة ١٤٨٧ ، ووصول فاسكو دى غاما الهند سنة ١٤٩٨ ، واستتبع هذا الاكتشاف تحول التجارة الأوربية الشرقية من مدن إيطاليا المتصلة بسواحل البحر الأبيض الشرقية ، إلى البرتغاليين والاسبان والإنكليز والهولنديين والفرنسيين الذين اتصلوا بالهند بالطريق الجديد .

وفى أوائل القرن التاسع عشر بدأ أهم تطور فى ماهية تجارة العراق الخارجية، واتجاهها

نحو المظهر الذى ظهرت به فى القرن العشرين، فقد كان أغلب هذه التجارة منذ أقدم العصور من السلع الخفيفة الثمينة ، أو الضروريات التى لا غنى عنها ، بحيث تبرر أرباح الاتجار بها تكاليف نقلها ومخاطره ، ثم تحولت خلال القرن التاسع عشر إلى تجارة استيراد عدد متزايد من مختلف السلع المصنوعة للاستهلاك فى العراق أو البلاد المجاورة ، وتصدير المواد الأولية والغذائية من العراق أو من تلك البلاد . وكان أهم أسباب هذا التطور عاماً شملت آثاره مختلف الدول ، كالاكتشافات البحرية ، وتضاؤل القرصنة ، وشق قنال السويس ، وتحسن وسائل النقل ، والتقدم العلمى ، والثورة الصناعية ، وهبوط الحواجز الكمركية ، مما لم يكن العراق بمعزل عن آثاره ، يضاف إلى ذلك آثار عوامل أخرى خاصة بالعراق ،حيث بدأت فيه حركة اصلاح متعددة المظاهر ، وان كانت ضعيفة ، تمثلت فيما يلى :

أولا — الاستقرار السياسى ، ففى نهاية الثلث الأول من القرن التاسع عشر استطاعت الحكومة العثمانية المركزية القضاء على نفوذ « الكوله مند » المماليك فى العراق ، وكان ذلك ختاما لأهم الفتن الداخلية وحوادث الانفصال والتمرد ، فكان الولاة التالون أكثر طاعة لحكومة الآستانة من سابقيهم ، كما أن بعضهم — كمدحت باشا (١٨٦٩ — ١٨٧٢) — قد تميز بنزعة ظاهرة لاصلاح الأحوال الاقتصادية والاجتماعية المحلية .

ثانيا — تحسين وسائل النقل والمخابرة ، فقد أدت محاولات الكولونيل تشسنى وهنرى لنج منذ سنة ١٨٣١ إلى ادخال النقل بالسفن البخارية فى دجلة بين البصرة وبغداد ، ثم تكاثر عدد السفن الانكليزية بتأليف شركة لنج للملاحة سنة ١٨٦٠ ، كما زاد عدد السفن العثمانية بمساعى مدحت باشا .

وكانت شركة الهند الشرقية قد أنشأت بريد الهجين بين بغداد ودمشق حوالى سنة ١٨٤٢ ، ثم حل محله البريد العثمانى ، كما كانت بواخر لنج تنقل بريد أوربا بانتظام بين بغداد والبصرة . وفى سنة ١٨٦١ باشرت الحكومة العثمانية مد أسلاك البرق ، وتقدم عملها سريعا فتيسرت أربعة خطوط رئيسية تصل الفاو بالموصل ، وبغداد بحلب وديار بكر وطهران .

ثالثا — اصلاح الادارة العثمانية ، وقد تقدمت الاشارة إلى ذلك .

رابعا — العوامل الأخرى ، وأهمها اتخاذ اجراءات الحجر الصحى على المسافرين ، وإنشاء بعض المؤسسات الصحية والمدارس ، وظهور المصارف بتأسيس فرع البنك الشاهى الإيرانى فى بغداد سنة ١٨٩٠ ، والبنك العثمانى الذى حل محله سنة ١٨٩٣ ، وتأسيس فروع للبنك الأخير فى البصرة والموصل ، وازدياد تعرف أوربا وأمريكا على العراق عن طريق بعثات التنقيب الأثرية .

وليس من الميسور تبين مفردات تجارة العراق الخارجية أوقيمتها قبل بدء القرن العشرين بصورة يعتد بها ، كما أن الاحصائيات العثمانية الميسورة منذ أول هذا القرن مضطربة ، فهى تفصل بين تجارة ولايتى بغداد والبصرة ، وتعيد ذكر أرقام بعض تجارة البصرة بعد إعادة شحنها إلى بغداد ضمن أرقام تجارة الولاية الأخيرة ، وتخلط بين تجارة الاستيراد والتصدير وبين تجارة الترانسيت ، وتغفل أرقام التجارة بين العراق وتركيا وسوريا والجزيرة العربية بسبب وحدة هذه البلاد العثمانية . ويبدو من الأرقام المعروفة عن تجارة العراق الخارجية العامة أن قيمتها قد تراوحت خلال سنوات ١٩١٠ — ١٩١٣ بين نحو من ٨و٥ ، ٩و٥ مليون پاون استرلينى (١) ، على أن هذه الأرقام تنطوى على تضخم صورى ، وربما لم تتجاوز حقيقتها ٦ ملايين پاون .

وكان أهم مفردات تجارة الاستيراد منسوجات القطن والصوف وعمرات الرأس

---

(١) بلغت قيمة السلع الواردة إلى كل من ولايتى بغداد والبصرة ، والسلع الصادرة منهما ، خلال سنوات ١٩١٠ — ١٩١٣ ، بآلاف الباونات الاسترلينية ، مايلى :

		١٩١٠	١٩١١	١٩١٢	١٩١٣
الواردات	بغداد	٢ر٧٣٦	٢ر٦٦١	٢ر٨٢٣	٢ر٩١٥
	البصرة	٢ر٦٣٥	٢ر٨٥٦	٢ر٦٣٨	٢ر٨٩٩
	المجموع	٥ر٣٧١	٥ر٥١٧	٥ر٤٦١	٥ر٨١٤
الصادرات	بغداد	٨٥٤	٧٤٧	٩٣١	٧٥٦
	البصرة	١ر٦٦٩	٢ر٥٢٦	٣ر٢٤٧	١ر٩٣٩
	المجموع	٢ر٥٢٣	٣ر٢٧٣	٤ر١٧٨	٢ر٦٩٥

والسكر والشاى والبن والكيروسين والشمع والكبريت والأخشاب والمعادن والتوابل والصابون ، وأهم مفردات تجارة التصدير التمور والحبوب والحيوانات الحية والصوف والجلود والمصارين وعرق السوس ، وأهم مفردات تجارة الترانسيت مستوردات إيران من مختلف السلع وصادراتها من السجاد والأفيون والتنباك والصموغ ومواد الدباغة والصوف والشال والجلود . أما أهم الدول المستورد منها والمصدر اليها ، بما فى ذلك من تجارة الترانسيت، فقد كانت بريطانيا وايران وألمانيا والهند والولايات المتحدة الأمريكية وبلجيكا وفرنسا والنمسا والمجر وروسيا، على التوالى حسب الأهمية [١] .

المبحث الثانى

أثر السياسة التجارية القديمة على التجارة الخارجية

من البين أن غرض فرض الرسوم الكمركية كان غرضا مالياً بحتا حتى أوائل الحكم العثمانى فى العراق فى القرن السادس عشر، ولم يكن الاختلاف فى نسبة الضريبة باختلاف دين التاجر فى عهد الاسلام شذوذا من ذلك تنفرد به ضرائب التجارة الخارجية ، إذ أن هذا الاختلاف كان الأساس العام لسائر الفرائض المالية الاسلامية .

وإذ كان أغلب مفردات التجارة الخارجية فى تلك العصور سلع بذخ أو ضروريات لا غنى عنها فان هذه الرسوم المالية ، التى لم تتجاوز العشر حتى القرن العاشر، لم تكن ذات أثر ملحوظ فى الحركة التجارية . وهذه النتيجة أكثر لزوما بالنسبة لتجار المسلمين فى عهد الخلفاء الراشدين والدولة الأموية وصدر الدولة العباسية ، إذ كان نصاب العشور وحدودها نصاب الزكاة وحدودها ، حتى أفتى البعض بسقوطها عن مدعى تزكية أمواله دون أن يحلف. على أنها حين خرجت عن هذا الحد بعد ذلك ، ثم تجاوزت العشر ، وتكررت مكانا وزمانا ، قد شاركت العوامل الأخرى فى التأثير على الحركة التجارية وعرقلتها .

ومع أن دوله المسلمين كانت قد تجزأت منذ أواسط العصور الوسطى، وتعددت حدودها

---

١ — يوسف غنيمة ، « تجارة العراق قديماً وحديثاً » ، ص ٦ — ٧ و ١٠ — ٣٠ و ٤٥ — ٥٤ و ٥٧ — ٥٨ و ٧٨ — ٨٧ و ٩٢ — ١١٠ ، و :

Paul V. Horn, "International Trade Principles and Practices," p. 75 — 77 82 — 83. and :

L. Delaporte, "Mesopotamia..", p. 114 — 118, and :

Sir E. A. W. Budge, "Babylonian Life and History", p. 177 — 179.

الكمركية حتى أصبحت العشور من قبيل ضرائب الدخولية ، فان ذلك لم يكن ليقارن بما آل اليه الحال فى أوربا فى أواخر تلك العصور ، حين أصبح بعض المدن الاقطاعية أرضاً محرمة على تجارة البعض الآخر بتأثير نقابات الصناع والتجار .

وقد كان العثمانيون بعيدين عن مظاهر الاتجاه نحو الحماية التى بدأت فى أوربا منذ أواسط القرن السادس عشر ، فصادف عقد أهم معاهدات الامتياز التى خفضت بموجبها رسوم الاستيراد سنة ١٦٦٩ أوج سطوة الكولبرتزم ، كما أنهم كانوا بمعزل عن النزاع بين مبدأى الحرية والحماية بعد ذلك ، فلم تخرج رسوم الاستيراد عن فئة قيمية موحدة تراوحت بين ٣ ٪ و ١٢ ٪ باختلاف المعاهدات ، وبذلك لم يتعد غرض التعريفة العثمانية الغرض المالى الملحوظ فى الأعشار والمكوس القديمة(١) . وإذا كان العثمانيون قد اتهموا بتحريم التجارة الخارجية بالأثقال عليها بالرسوم فمرجع ذلك فوضى تطبيق التشريع العثمانى ، وشدة أثر اللامركزية الادارية ، وكثرة حوادث الانفصال ، ولم تكن هذه العوامل بطبيعة الحال مما يحقق أغراض الحماية المنظمة ، كما أنها كانت ذات أثر خطير على التجارة الخارجية . ولا شك أن هذه العوامل عند ما أخذت بالتضاؤل خلال القرن التاسع عشر قد ساعدت على تطور ماهية تلك التجارة وعلى توسعها ، وإن لم تكن فئة رسوم الاستيراد الموحدة ونسبتها مما يلائم حاجة الامبراطورية العثمانية الملحة إلى إعادة بناء كيانها الاقتصادى .

---

(١) كانت حصيلة الأبواب الرئيسية لدخل الدولة فى العراق سنة ١٩١١، بآلاف الليرات العثمانية ، ونسبة كل منها إلى مجموع الدخل ، كما يلى [١] :

	الف ليرة عثمانية	نسبة مئوية
ضرائب الأراضى والحاصلات الزراعية والحيوانية والطبيعية وواردات أملاك الدولة	٩١٠ر١	٥٩ر٣
رسوم الكمارك	٣٨٠ر٦	٢٤ر٦
رسوم البريد والبرق والتلفون	٤٠ر٠	٢ر١
رسوم الانتاج والانحصارات	٢٩ر٩	١ر٩
رسوم الطوابع	٢٤ر٤	١ر٦
ضرائب المباني	٢٤ر٢	٨ر٤
واردات متنوعة	١٣٠ر٩	٨ر٤
المجموع	١٥٤٩ر٣	١٠٠ر٠

١ – "Report By His Britannic Majesty's Gov. on the Administration of Iraq For the Period April 1923 — December 1924", p. 74 — 75.

القسم الثانى

سياسة العراق التجارية
فى فترة
الانتداب البريطانى

تمهيـــد

لم تكن الاصلاحات القليلة التى باشرها العثمانيون فى أواخر عهدهم غير رذاذ من تيار الحضارة الاوربية الجارف ، أو نزعة عابرة من وال صالح ، أو صحوة « الرجل المريض » صحوة الموت ، فكان فى انفصال العراق عن الامبراطورية العثمانية استهلال بعثه ، وخطوة أولى فى سبيل الاصلاح الذى لا زال سائراً فيه ، وبداية لتاريخه الحديث كدولة .

وقد ولدت الدولة الجديدة وبريطانيا عليها قيّم ، إذ تمخضت الحرب العالمية الأولى عن بدعة الانتداب والوصاية ، فكان عبء القاصرين بذلك مرة ويثقل به مرة أخرى ، ولذلك تميزت هذه الفترة بطابع القلق ، وهو قلق إلى استقرار ، وتجربة وسائل لاختيار أصلحها .

وكان للسياسة التجارية فى فترة الانتداب النصيب الأوفى من هذا القلق ، فقد نظم الادارة العسكرية تشريع هندى مرقّع ، واستوفيت رسوم الاستيراد والتصدير وفق تعريفة غيرت مرة كل سنة فى المعدل ، واستثارت سنوات أزمة سنة ١٩٢٩ العالمية سلسلة من الاجراءات الاستثنائية ، فكان فى ختام الانتداب نهاية لكل ذلك ، وزوال لنظام الباب المفتوح ونظام النقد الهندى وهما من ذيول وصاية بريطانيا ، وبذلك اختلفت أهم عناصر السياسة التجارية اختلافا جوهريا بيناً ، وظهرت فترة الانتداب فى مجال هذه السياسة بصفات خاصة بها .

الفصل الأول

الانتداب البريطانى وأسس السياسة التجارية

المبحث الأول

تشكيل الدولة العراقية وتقرير الانتداب[1]

دخلت القوات البريطانية المرابطة فى البحرين العراق بعد إعلان تركيا الحرب على الحلفاء فى ١٩١٤/١٠/٢٩ بأيام قليلة، فاحتلت الفاو فى ١٩١٤/١١/٦، والبصرة فى ١٩١٤/١١/٢٢، وبغداد فى ١٩١٧/٣/١١ ، وكانت فى طريقها نحو الموصل عندما أعلنت مهادنة الأتراك فى ١٩١٨/١٠/٣٠ .

وقد قرر «المجلس الأعلى للقوات المتحالفة» ، المنعقد فى « سان ريمو » فى ١٩٢٠/٤/٢٥، وضع العراق تحت انتداب حرف(أ) المشار إليه فى الفقرة (٤) من المادة (٢٢) من ميثاق عصبة الأمم ، وتفويض ذلك الانتداب إلى بريطانيا ، كما أن تركيا قد تنازلت عن العراق بموجب الفقرة (٣) من المادة (٢٧) من « معاهدة سيفر » المعقودة سنة ١٩٢٠ ، واعترفت بالعراق كدولة تحت الانتداب بموجب المادة (٩٤) من المعاهدة المذكورة .

وكانت الادارة العسكرية فى العراق فى هذه الأثناء تجابه صعوبات تمخضت عن ثورة خطيرة فى الفرات الأوسط، واتضح للحكومة البريطانية ضرورة تلافى إطالة الادارة العسكرية

---

١ – Special Report by His Majesty's Gov. in the United Kingdom to the Council of the League of Nations on the "Progress of Iraq" during the period 1920 — 1931, London 1931, P. 10 — 21, and :

League of Nations, "Decisions of the Council of the League of Nations of Sep. 27th, 1924, and March 11th, 1926, Relating to the Application of the Principles of Art, 22 of the Convenant to Iraq ". p. 3 — 12, and :

League of Nations, "The Mandates System. Origin — Principles — Application", p. 19, 21, 31 —32.

إلى أمد غير معلوم ، فأوفدت « سر پرسى كوكس » باسم مندوب سام أعلن فى ١٩٢٠/١١/١١ تشكيل « مجلس دولة » برئاسة عبد الرحمن النقيب . ثم أعلن ونستن تشرتشل وزير المستعمرات البريطانية حينئذ نتائج مؤتمر القاهرة المنعقد فى أوائل سنة ١٩٢١ ، وخلاصتها قرار تأسيس حكومة وطنية فى العراق ، واعتبار الحكومة البريطانية الأمير فيصلا جديراً بالعرش ، فجرى تتويج الأمير ملكا بعد استفتاء الشعب العراقى فى ١٩٢١/٨/٢٣ ، وصدرت إرادة ملكية فى ١٩٢١/١٢/١٠ بتأليف أول مجلس للوزراء .

وفى ١٩٢١/١١/١٧ صرح الممثل البريطانى فى مجلس عصبة الأمم بأن الشعب العراقى قد أظهر رغبته فى حكومة وطنية يرأسها حاكم عربى ، وأن الحكومة البريطانية ترى أن أحسن وسيلة لتنفيذ التزامها تجاه العصبة هى صياغة مشروع صك الانتداب على العراق ، الذى قدمته بريطانيا إلى المجلس سنة ١٩٢٠ ، بشكل معاهدة تحالف بين البلدين . وقد تم عقد المعاهدة المذكورة فى ١٩٢٢/١٠/١٠ ، وكانت مدتها ٢٠ سنة ، على أن تبذل بريطانيا جهدها لقبول العراق عضوا فى عصبة الأمم فى أقرب فرصة ، ثم الحق بها پروتوكول وقع فى ١٩٢٣/٤/٣٠ ، وفحواه انهاء حكم المعاهدة بمرور أربع سنوات على عقد الصلح مع تركيا ، أو بقبول العراق عضوا فى عصبة الأمم ، على أن تنظم العلاقات الانكليزية العراقية بمعاهدة جديدة ضمن حدود الانتداب فى الحالة الأولى ، وخارج هذه الحدود فى الحالة الثانية .

وإذ كانت المعاهدة متقدمة الذكر تنص على ضرورة عقد اتفاقات خاصة لتنظيم حقوق والتزامات بريطانيا العسكرية ، واستخدام الموظفين البريطانيين فى العراق ، والتزامات الحكومة العراقية المالية فيما يتعلق بالأمور العسكرية وبانتقال ملكية بعض المرافق العامة وبادارة السكك الحديدية والميناء ، وضمان مصالح الأجانب فى الشؤون القضائية ، فقد عقدت أربعة اتفاقات ملحقة بالمعاهدة تمّ توقيعها فى ١٩٢٤/٣/٢٥ .

وقد اجتمع المجلس التأسيسى فى ١٩٢٤/٣/٢٧ ، وصادق بعد تردد على المعاهدة وپروتوكولها والاتفاقات الملحقة بها فى ١٩٢٤/٦/١٠ ، ثم أعقب ذلك سنّ الدستور

فى ١٠ /١٩٢٤/٧، وقانون انتخاب مجلس النواب الذى اجتمع لأول مرة فى ١٩٢٥/٧/١٦.

وقد قدمت الحكومة البريطانية المعاهدة وملحقاتها إلى مجلس عصبة الأمم فى ١٩٢٤/٩/٢٧ طىّ وثيقة أشارت فيها إلى أن المعاهدة المذكورة تضمن تطبيق المبادىء التى قصدت عند قبول بريطانيا الانتداب على العراق، وأنها مسؤولة عن تنفيذ العراق لنصوص هذه المعاهدة على أن ينتهى التزامها فى هذا المجال عند قبول العراق عضوا فى عصبة الأمم ، فقرر المجلس قبول تعهدات الحكومة البريطانية ، والموافقة على أن الوثيقة المقدمة اليه كافية لتنفيذ نص المادة (٢٢) من ميثاق العصبة ، وزوال الحاجة إلى الامتيازات الأجنبية ما دامت المعاهدة نافذة ، وبذلك أصبحت أحكام المعاهدة المشار اليها نافذة فى ١٩٢٤/١٢/١٩ .

وكانت حركة مصطفى كمال قد أدت إلى إلغاء معاهدة «سيفر» التى تنازلت بموجبها تركيا عن العراق وبضمنه ولاية الموصل ، فنص فى المادة (٣) من « معاهدة لوزان » الموقعة فى ١٩٢٣/٦/٢٤ على أن تكون قضية الموصل موضوع مفاوضات بين تركيا وإنكلترا . لكن هذه المفاوضات التى بدأت فى الآستانة سنة ١٩٢٤ فشلت ، وعرض الأمر على مجلس عصبة الأمم ، فقرر إيفاد لجنـــة إلى العراق لدرس الموضوع . وقد أنهت هذه اللجنة عملها فى ١٩٢٥/٣/٢٣ ، وكان تقريرها يشير بابقاء ولاية الموصل ضمن العراق ، بشروط أهمها بقاء العراق تحت الانتداب خمساً وعشرين سنة أخرى .

وقد أخذ المجلس بهذا الرأى فى ١٩٢٥/١٢/١٦ ، وطلب من بريطانيا تقديم معاهدة جديدة تضمن دوام العلاقات الإنكليزية العراقية كما حددت فى معاهدة سنة ١٩٢٢ ، وفى الاتفاقات الملحقة بها ، لمدة ٢٥ سنة ، إلا إذا قبل العراق عضوا فى عصبة الأمم قبل ذلك . وقد تم عقد هذه المعاهدة فى ١٩٢٦/١/١٣ ، ناصة على تمديد أجل معاهدة سنة ١٩٢٢ والاتفاقات الملحقة بها إلى ١٩٥٠/١٢/١٦ ، ما لم يقبل العراق عضوا فى العصبة قبل هذا التاريخ ، على أن ينظر أثناء مدة نفاذ المعاهدة — ابتداء من مضى السنوات الأربع المنصوص عليها فى بروتوكول سنة ١٩٢٣ وفى نهاية كل أربع سنوات تالية — فى امكان ترشيح العراق لعضوية العصبة ، أو فى تعديل الاتفاقات الملحقة إذا تعذر هذا الترشيح . وفى

١٩٢٦/٣/٢ قدمت المعاهدة الجديدة لمجلس عصبة الأمم ، فصدقها فى ١٩٢٦/٣/١١ ، وبدأ نفاذها فى ١٩٢٦/٣/٣٠ ، ثم وافقت الحكومة التركية على حل قضية الحدود عل الصورة متقدمة الذكر ، بموجب المعاهدة التركيـة ــ الانـكليزية ــ العراقية الموقعة بأنقرة فى ١٩٢٦/٦/٥ .

وقد اختلف الرأيان البريطانى والعراقى حول تفسير نص بروتوكول سنة ١٩٢٣ فيما يتعلق بمبدأ مدة السنوات الأربع المذكورة (١) ، ثم أعلنت الحكومة البريطانية أنها ستنظر فى أمر ترشيح العراق لعضوية العصبة فى أغسطس ١٩٢٨ . غير أن المندوب السامى أخبر الحكومة العراقية فى يوليو (تموز) ١٩٢٧ بتعذر هذا الترشيح فى التاريخ المذكور ، وأن الحكومة البريطانية ستباحث عصبة الأمم فى أمر قبول العراق عضوا فيها سنة ١٩٣٢ بشرط اطراد تقدم العراق حتى ذلك الحين . وبناء على هذا الاخبار طلبت الحكومة العراقية تعديل معاهدة سنة ١٩٢٢ المعدلة والاتفاقات الملحقة بها ، وبدأت لهذا الغرض مفاوضات فى بغداد أكملت فى لندن ، حيث وقعت معاهدة جديدة فى ١٩٢٧/١٢/١٥ قدمت لمجلس العصبة فى أغسطس ١٩٢٨ .

ولم تكن المعاهدة الجديدة غير وثيقة انتداب أخرى ، وتكرار شرط اطراد تقدم العراق حتى سنة ١٩٣٢ لترشيحه عضواً فى عصبة الأمم فى تلك السنة كما أورده تصريح يوليو ١٩٢٧ . وقد اعتبر ساسة العراق هذا الشرط مطاطاً ، كما أن المفاوضات بشأن تعديل الاتفاقات المالية والعسكرية الملحقة تعثرت ، واستقالت الوزارة العراقيـــة فى أوائل سنة ١٩٢٩ ، وأعقبتها بعد ثلاثة أشهر وزارة أخرى قطعت المفاوضات ، وقررت إبقاء العلاقات الانـكليزية العراقية على ما كانت عليه بموجب معاهدة ١٩٢٢ المعدلة والاتفاقات

---

(١) نص البروتوكول على أن السنوات الأربع المذكورة تبدأ من تاريخ عقد الصلح مع تركيا، وقد كانت وجهة النظر البريطانية أن هذا الصلح لم يكن تاما بالنسبة للعراق إلا بعد حسم قضية الموصل وقبول مجلس العصبة لمعاهدة ١٩٢٦ فى ١١ / ٣ / ١٩٢٦، وأصرت وجهة النظر العراقية على أن عبار البروتوكول عامة وأن مبدأ المدة هو تاريخ توقيع معاهدة لوزان فى ٢٤ / ٧ / ١٩٢٣ .

الملحقة بها ، على أساس أن تعهد يوليو ١٩٢٧ لا زال قائما .

وفى صيف ١٩٢٩ قررت الحكومة البريطانية الغاء « شرط اطّراد التقدم » ، وأخبرت الملك فيصل فى ١٩٢٩/٩/١٤ بأنها مستعدة لاسناد العراق فى الانضمام إلى عصبة الأمم سنة ١٩٣٢ بغير قيد ، على أنها تأمل أن تعقد مع الحكومة العراقية قبل تلك السنة معاهدة مبنية بصفة عامة على مقترحات التسوية الانكليزية — المصرية التى نشرتها الحكومة البريطانية فى أغسطس ١٩٢٩ (مشروع النحاس — هندرسن) لتنظيم العلاقات الانكليزية العراقية بعد الغاء الانتداب ، وأعلمت مجلس عصبة الأمم فى ١٩٢٩/١١/٤ بهذا القرار ، وبصرف النظر من معاهدة ١٩٢٧ .

وقد بدأت المفاوضات لهذا الغرض فى أبريل سنة ١٩٣٠ ، وانتهت بتوقيع المعاهدة المطلوبة فى ١٩٣٠/٦/٣٠ . فصدقها البرلمان فى ١٩٣٠/١١/١٦ ، وتبودلت وثائق ابرامها فى ١٩٣١/١/٢٦ ، على أن تكون نافذة من تاريخ قبول العراق عضوا فى عصبة الأمم .

المبحث الثانى

أسس السياسة التجارية وفق نظام الانتداب

وضعت الفقرات (١ — ٤) و (٧ — ٩) من المادة (٢٢) من ميثاق العصبة [١] أسساً عامة للادارة الداخلية والسياسة الخارجية ، وبضمنها السياسة التجارية ، للعراق وسوريا ولبنان وفلسطين وشرق الأردن ، تتلخص فى اخضاع شعوب هذه البلاد لمشورة سلطة منتدبة عن عصبة الأمم ، « لغرض تقدمها ورفاهها إلى حين تستطيع الوقوف وحدها » .

---

١ — League of Nations, "The Mandates System', p. 22 — 23,

وقد كانت المعاهدة الإنكليزية العراقية لسنة ١٩٢٢ وملحقاتها وتعديلها وصكوك الانتداب على البلاد متقدمة الذكر متشابهة فى المبادىء التى تضمنتها ، والتى ارتؤى أنها تضمن تطبيق الأسس المشار اليها ، وكانت هذه المبادىء — بالقدر المتعلق بالسياسة التجارية وكما هو منصوص عليه فى معاهدة ١٩٢٢ وملحقاتها — متمثلة فى فرض المشورة البريطانية على العراق ، والزامه باتباع نظام الباب المفتوح ، وضمان رعايته للاتفاقات والتعهدات الدولية ، وتقرير امتيازات كمركية خاصة لقوات بريطانيا ولبعض موظفيها فى العراق .

المشورة البريطانية :

تعهدت الحكومة البريطانية ، بموجب المواد (١ و ٢ و ٤) من المعاهدة [١] ، بأن تقدم للدولة العراقية مشورتها ومساعدتها ، وتعهدت الحكومة العراقية بأن تقبل هذه المشورة التى يقدمها المندوب السامى كممثل للحكومة البريطانية فى كل الأمور الهامة المتعلقة بالالتزامات الدولية والمالية وبالمصالح البريطانية ، وأن تشاور المندوب السامى للتوصل إلى سياسة مالية رصينة ، وأن تؤمن ثبات وصلاح التنظيم المالى ما دامت مرتبطة بالتزامات مالية نحو الحكومة البريطانية (أ) ، كما تعهدت بأن لا تستخدم موظفا رسميا أجنبياً بغير

(أ) تتلخص التزامات العراق المالية ، بموجب المواد (٤ — ١٠) و (١٧) من الاتفاقية المالية [٢] الملحقة بالمعاهدة ، فيما يلى :

١ — المبالغ المحددة كدين للحكومة البريطانية والمعادلة لمبلغ ٧٠٧ر٤٨٤ ديناراً ثمناً لوسائل الرى والطرق والجسور ودوائر البريد والبرق والتلفون المحولة للحكومة العراقية ، ومبلغ ٥٤٠ر٨٧٤ ديناراً ثمناً لمؤسسات ميناء البصرة المحولة إلى « إدارة الميناء » .

٢ — الالتزامات الناشئة عن تعهد الحكومة العراقية بانفاق مالايقل عن ٢٥ ٪ من إيراداتها ، باستثناء إيرادات السكك الحديدية والميناء ، على الجيش العراقى ، وتسديد حصة العراق من الديون العثمانية كما تقررها معاهدة الصلح مع تركيا .

---

١ — League of Nations, "Decisions of the C. O. L. O. N. of Sep 27th, 1924, and March 11th 1926...", p. 10.

٢ — I bid, p. 30,31, 33.

٧٠٧/٤٨٤
٥٤٠/٨٧٤

موافقة الحكومة البريطانية ، على أن يحدد عدد الموظفين البريطانيين وشروط استخدامهم باتفاق خاص[1] .

وقد تطورت سلطة بريطانيا التشريعية والتنفيذية بعد دخول هذه النصوص حيز التنفيذ فى أواخر سنة ١٩٢٤ ، بالرغم من أنها كانت قائمة بالانتداب فعلا منذ سنة ١٩٢٠ ، فقد كانت سلطة التشريع قاصرة على المندوب السامى مدة بقاء « مجلس الدولة » فى الحكم بين نوفمبر ١٩٢٠ وأغسطس ١٩٢١ ، وكانت موافقته ضرورية بالنسبة لسائر قرارات المجلس المذكور ، كما كان الموظفون البريطانيون القائمون بالإدارة مسؤولين نحوه مباشرة .

وحينما تألف مجلس الوزراء فى ١٩٢١/١٢/١٠ أصبح من اختصاصه اتخاذ القرارات التشريعية والتنفيذية ، على أن تعرض على المندوب السامى الذى له حق الاعتراض عليها وايقافها ، وصار الموظفون البريطانيون الذين تعينهم الحكومة العراقية مسؤولين تجاهها ، على أن يكون المندوب السامى على علم بما ينوى اتخاذه من قرارات مقدما . وقد ظلت اختصاصات المندوب والموظفين البريطانيين فى علاقتهم بالسلطة التنفيذية ، وفيما يتعلق بمشاريع القوانين ، على هذا الوضع بعد سن الدستور وتأليف البرلمان وانتقال السلطة التشريعية اليه سنة ١٩٢٥[2] .

نظام الباب المفتوح :

نصت المادتان (١١) و (١٦) من المعاهدة على حدود مبدأ أولى الدول بالرعاية

---

(١) بموجب المادة (١) و (٢) من إتفاقية الموظفين البريطانيين الملحقة بالمعاهدة[1] :

١ ـ على الحكومة العراقية أن تضع أشخاصاً بريطانيين يرشحهم المندوب السامى فى مناصب معينة ذكرت في جدول رقم (١) المرفق بالاتفاقية ، من بينها منصب مستشار وزارة المالية ، ومدير الكمارك والمكوس العام أو معاونه .

٢ ـ تعين الحكومة العراقية عدداً آخر من الموظفين البريطانيين بعقود خاصة فى المناصب وبالرواتب المذكورة في جدول رقم (٢) ، وبشروط الاستخدام المذكورة فى جدول رقم (٣) ، وقد شملت هذه المناصب مفتشاً عاما للكمارك والمكوس ، ومدراء كمارك ومعاونيهم .

---

١ ـ Ibid p. 12 — 23.

٢ ـ Special Report on the "Progress of Iraq", p. 21 — 30, 289 — 292

الواجب اتباعه فى العراق ، فنصت المادة (١١) على معاملة دول عصبة الأمم وفق هذا المبدأ ، دون أن تذكر التزاما مقابلا على هذه الدول ، وكان نصها فى هذا المجال كما يلى[١] :

« لن تكون لرعايا بريطانيا أو أية دولة أجنبية أخرى فى العراق ميزة على رعايا أية دولة من دول عصبة الأمم — أو أية دولة توافق الحكومة البريطانية بموجب معاهدة معها على أن تضمن لرعاياها وللشركات المؤسسة وفق قوانينها نفس الحقوق التى تتمتع بها لو كانت عضوا فى العصبة — فى الأمور المتعلقة بالضرائب ، و التجارة ، و الملاحة ، و ممارسة الصناعات والمهن ، و فى معاملة السفن التجارية و الطيارات المدنية . ولن يتحيز فى العراق ضد البضائع الناشئة فى هذه الدول أو المرسلة اليها . ويطلق الترانسيت عبر العراق حرا وفق شروط عادلة . »

وقد قصد بالنص على إمكان شمول هذه المادة أية دولة من غير دول العصبة بمعاهدة بينها وبين بريطانيا، الولايات المتحدة الأمريكية التى لم تبرم ميثاق العصبة ولم تعترف بتقرير الانتداب ، فعقد لهذا الغرض اتفاق ثلاثى بين الدولة المذكورة وبين بريطانيا والعراق فى ١٩٣٠/١/٩ ، ونفذ فى ١٩٣١/٢/٢٤ ناصا على اعتراف الولايات المتحدة بنظام الحكم فى العراق كما عين بقرارى مجلس العصبة فى ١٩٢٤/٩/٢٧ و ١٩٢٦/٣/١١ ، وبالمعاهدة الانكليزية العراقية لسنة ١٩٢٢ وتعديلها سنة ١٩٢٦ (مادة ١) ، ومقررا اكتساب الولايات المتحدة جميع الحقوق والامتيازات الممنوحة لدول عصبة الأمم ورعاياها بمقتضى الوثائق المشار اليها (مادة ٢) ، على أن يبطل العمل بالاتفاق عند انتهاء الانتداب البريطانى فى العراق (فقرة ١ مادة ٧)[٢] .

أما المادة (١٦) من المعاهدة فقد تناولت الاستثناء من مبدأ أولى الدول بالرعاية ، وهو استثناء أوجده تفسير المادة على وجه خاص لم يكن يفيده ظاهر صياغتها ، إذ كان

---

١ — League of Nations, "Decisions of the C. O. L. O. N. ..", p. 11

٢ — الحكومة العراقية . « مجموعة القوانين والانظمة » لسنة ١٩٣١ ص ٤١ — ٥٨ .

نصها قاصرا على أن « تتعهد بريطانيا ، بقدر ما يتفق مع التزاماتها الدولية ، بأن لا تضع عقبة فى سبيل ارتباط الدولة العراقية لمقاصد كمركية أو غيرها مع من يرغب فى ذلك من الدول العربية المجاورة » .

تنفيذ المعاهدات والاتفاقات والتعهدات الدولية :

نظمت هذا الالتزام المادة (١٠) من المعاهدة ، فنصت على أن « يوافق الفريقان المتعاقدان على عقد اتفاقات منفصلة لضمان تنفيذ أى المعاهدات أو الاتفاقات أو التعهدات التى التزم صاحب الجلالة البريطانية بنفاذها فيما يتعلق بالعراق . ويتعهد صاحب الجلالة ملك العراق بأن يحدث التشريع اللازم لضمان تنفيذ هذه الاتفاقات . وستقدم الاتفاقات المذكورة لمجلس عصبة الأمم . »

غير أن تنفيذ هذه المادة قد استعيض عنه بتبادل مذكرتين بين المندوب السامى ورئيس الوزراء فى ١٩٢٤/٣/٢٦ و ١٩٢٤/٧/١٠ ، نص فيهما على تأجيل قيام الحكومة العراقية بتنفيذ التزاماتها كما نصت عليها المادة (١٠) المشار اليها ، على أن تراعى أحكام ميثاق عصبة الأمم ، ومعاهدة لوزان ، واتفاق الحدود السورية ــ العراقية المعقود بين بريطانيا وفرنسا ، واتفاق نفط سان ريمو ، وأية اتفاقية دولية معقودة أو تعقد فى المستقبل بموافقة عصبة الأمم فيما يتعلق بتجارة الرقيق أو النساء والأطفال أو المخدرات أو الأسلحة والعتاد أو فيما يتعلق بالمساواة التجارية أو حرية الترانسيت أو الملاحة البحرية أو الجوية ، أو بمواصلات البريد أو البرق أو التلفون ، أو بتدابير حماية الأدب والفن أو الصناعة [١] .

امتيازات القوات والهيئات والمؤسسات البريطانية الرسمية :

تقررت هذه الامتيازات بموجب المادة (١٤) من الاتفاقية المالية الملحقة بالمعاهدة ،

---

١ ــ Report by H. B. M's. Gov. on the "Administration of Iraq" for the period April 1923 to Dec. 1924, p. 12, 31 -- 32.

فكان مفاد نصها كما يلى [١] :

أولا — توافق الحكومة العراقية على أن تعفى من الضرائب الكمركية عند الاستيراد أو التصدير السلع المعدة للاستعمال الشخصى من قبل المندوب السامى ، والسلع المعدة للاستعمال الرسمى من قبل المندوب السامى أو من القوات والمصالح الامبراطورية أو غيرها، والسلع المستوردة من قبل ، أو المرسلة إلى، الأسطول أو الجيش أو القوة الجوية أو أى مخزن رسمى للقوات البريطانية، والأمتعة الشخصية التى يدخلها أعضاء هيئة المندوب السامى أو القوات والمصالح المذكورة عند الوصول الى العراق (أ) ، والسلع الواردة باسم أفراد القوات البريطانية فى العراق أو باسم مقاصفها المعترف بها، وذلك عند تقديم شهادة بأن تلك السلع معدة لاستعمال هؤلاء الأفراد أو هذه المقاصف ، والسلع المصدرة من قبل أفراد القوات البريطانية عند تقديم شهادة بأن السلع المذكورة مصدرة لغرض غير البيع .

ثانيا — تستوفى الضريبة الكمركية عن جميع السلع متقدمة الذكر إذا لم تكن مستوردة بصورة مباشرة من قبل السلطات أو القوات أو المصالح المشار اليها ، إلا أن الحكومة العراقية توافق على منح خصم من مقدار الضريبة المستوفاة عند تقديم شهادة من سلطة مختصة بأن السلع التى استوفيت عنها الضريبة قد استلمت للاستعمال الرسمى من قبل المندوب السامى أو هيئة موظفيه أو ما يحتفظ به فى العراق على نفقة الحكومة البريطانية من القوات الأمبراطورية وغيرها .

(أ) على أن السلع المعفاة إذا بيعت لفريق لاتشمله النصوص المذكورة دفعت الضريبة الكمركية من قبل البائع كما تستحق وقت البيع .

---

١ — League of Nations, "Decisions of the C. O. L. O. N..." p. 32

الفصل الثاني

الادارة الكمركية والتشريع الكمركي

المبحث الأول

الأدارة الكمركية

كان الحاكم الملكي البريطاني هو المرجع الأعلى للادارة المالية بوجه عام سنة ١٩٢٠ ، وكان يمارس سلطته فى الجباية والصرف بواسطة السكرتير المالى ، وسكرتير الواردات ، والسكرتير التجارى الذى أنيطت به إدارة الكمارك . وبتأليف الحكومة العراقية سنة ١٩٢١ أصبحت السكرتارية الأولى وزارة المالية ، وألحقت الثانية بوزارة الداخلية ، وصارت الثالثة وزارة التجارة التى ألغيت سنة ١٩٢٢ .

وكانت إدارة الكمارك قد أدمجت بادارة المكوس[1] فى أبريل سنة ١٩٢١ ، مكونة « دائرة الكمارك والمكوس » كوحدة ملحقة بوزارة المالية يرأسها مدير عام مرجعه وزير المالية ، وترتبط بها مديريتان فى بغداد والبصرة ، ووحدات متعددة فى المحلات المعينة كمراكز كمركية . ثم أقر « نظام وزارة المالية رقم ٣ لسنة ١٩٣٠ » هذا الوضع ، كما أقرته بعد ذلك أنظمة الوزارة المذكورة رقم ٣٦ لسنة ١٩٣٣ ورقم ١٩ لسنة ١٩٣٥ ورقم ٧٣ لسنة ١٩٤٠ ورقم ٢٧ لسنة ١٩٤١ ورقم ٥١ لسنة ١٩٤٢ .

وقد فوضت لدائرة الكمارك والمكوس ، فضلا عن واجباتها الأصلية المتعلقة بالكمارك وبمكوس الكحول والملح والتبغ والبنزين ، وظائف أخرى بعضها قريب من اختصاصها ، كاستيفاء « ضريبة الاستهلاك » عن الحاصلات الزراعية المصدرة ، وبعضها الآخر بعيد عن ذلك الاختصاص ، كاستيفاء رسوم الملاهى[1] .

---

(١) المقصود بالمكوس في اصطلاح المشرع العراقي رسوم الانتاج القاصرة على ماينتج محلياً من بعض السلع.

---

١ ـ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٠ قسم ثان ص ٧ ، ولسنة ١٩٣٣ قسم ثان ص ١٦٢ ، ولسنة ١٩٣٥ قسم ثان ص ٧٦ ، ولسنة ١٩٤٠ قسم ثان ص ٣٥٢ ، ولسنة ١٩٤١ قسم ثان ص ٦٤ ، ولسنة ١٩٤٢ قسم ثان ص ١١٦ ، و :
Special Report on the "Progress of Iraq", p. 84.

ذلك ما يتعلق بالإشراف على حركة سلع التجارة الخارجية واستيفاء الرسوم المستحقة عليها ، أما الأمور الخاصة بعلاقات العراق التجارية بالدول المختلفة ، وشؤون الاتفاقات التجارية ، فقد تحولت إلى وزارة المالية بعد إلغاء وزارة التجارة سنة ١٩٢٢ ، دون أن تكون لها دائرة معينة مسئولة عنها . ثم نص « نظام وزارة المالية رقم ٣ لسنة ١٩٣٠ » على اختصاصات « قسم التجارة والاقتصاد » فى الوزارة المذكورة ، (أ) تساعده فى انجاز المفاوضات ومراقبة تنفيذ المعقود من الاتفاقات التجارية « شعبة الأمور القنصلية » بوزارة الخارجية (ب) .

المبحث الثانى

نظام التشريع الكمركى

كانت سلطة التشريع مدة قيام الادارة العسكرية البريطانية فى العراق بين سنتى ١٩١٤ و ١٩٢٠ مركزة فى شخص القائد العام للحملة العراقية ، وكانت تشريعاته تصدر باسم بيانات أو إعلانات نافذة من تاريخ صدورها ، أو من تاريخ ينص عليه فيها . ثم انتقلت هذه السلطة

(أ) كان يرأس هذا القسم مدير مرجعه وزير المالية ، ثم أصبح فى الفترة التالية « قسم التجارة والصنائع » برئاسة مدير مرجعه مدير المالية العام بموجب « نظام وزارة المالية رقم ٣٦ لسنة ١٩٣٣ » ، ثم صار « مديرية التجارة » برئاسة مدير مرجعه وزير المالية بموجب « نظام وزارة المالية رقم ١٩ لسنة ١٩٣٥ » . وكانت واجبات هذ القسم تتعلق ببحث أسس المعاهدات والاتفاقات التجارية ، وتشجيع الصناعة ، وطائفة من أعمال أخرى كتسجيل الشركات والاختراعات والعلامات الفارقة والقيام بأعمال الاحصاء والاتصال بغرف التجارة . وقد تحولت هذه الواجبات إلى شعب « مديرية الاقتصاد العامة » التى تأسست فى وزارة الاقتصاد وفق « نظام وزارة الاقتصاد رقم ٩١ لسنة ١٩٣٩ » [١] ، ومنها شعبة التجارة التي أنيطت بها الأعمال المتعلقة بالمعاهدات والاتفاقات التجارية والاتصال بغرف التجارة .

(ب) تحولت اختصاصات هذه الشعبة فيما بعد إلى « الشعبة التجارية » من « الدائرة الاقتصادية » بوزارة الخارجية بموجب « نظام وزارة الخارجية رقم ٩ لسنة ١٩٤١ » [٢] .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ٢٨٩ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٣ قسم ثان ص ١٠٠ ، ولسنة ١٩٤١ قسم ثان ص ٢١ .

إلى المندوب السامى مدة حكم «مجلس الدولة» بين أواخر سنة ١٩٢٠ وأواسط سنة ١٩٢١ ، ثم انتقلت منه إلى جلالة الملك ومجلس وزرائه الذى تألف لأول مرة فى ١٩٢١/١٢/١٠ ، وصار التشريع يصدر باسم قوانين نافذة من تاريخ نشرها فى الجريدة الرسمية أو من تاريخ آخر ينص عليه فيها .

وقد كان كل ذلك فترة انتقال انتهت عندما نفذ الدستور[1] فى ١٩٢٥/٣/٢١ ، فاستقرت بموجبه أصول التشريع ، والسند القانونى للضرائب الموجودة والمستحدثة ، على الوجه الآتى :

أولا — تبقى الضرائب المفروضة والتشريعات الصادرة قبل ١٩٢٥/٣/٢١ نافذة إلى أن تعدل أو تلغى بقانون أو بقرار من المحكمة العليا (المواد ٩٠ و ١١٣ و ١١٤ من الدستور) .

ثانيا — تقتصر سلطة التشريع على « مجلس الأمة مع الملك »(ا) (مادة ٢٨) .

ثالثا — لا تفرض ضريبة إلا بقانون(ب) (مادة ٩١) .

وبناء على ذلك اقتصر فرض الضرائب الكمركية أو زيادتها على استصدار قوانين ، مع اعتبار ما كان موجوداً من هذه الضرائب قبل نفاذ الدستور شرعيا ، فلم يكن من حق السلطة التنفيذية أن تغيرها بنظام (لائحة) إلا إذا صدر هذا النظام وفق قانون يعين الحدود العليا للضريبة ، إذ لا يكون عمل السلطة التنفيذية حينئذ غير إقرار لضريبة قانونية أو خفضا لها ، فهو خارج فى كلا الحالين عن معنى فرض ضريبة جديدة .

(ا) « السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك ، ومجلس الأمة يتألف من مجلس الأعيان والنواب. وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها والغائها مع مراعاة أحكام هذا القانون » .

(ب) « لايجوز وضع ضرائب إلا بموجب قانون يصدق من قبل الملك بعد موافقة مجلس الأمة عليه غير أن ذلك لايشمل الأجور التي تأخذها دوائر الحكومة مقابل ماتقوم به من الخدمات العمومية أو مقابل الانتفاع من أموال الحكومة . »

وبموجب المادة (٤) من «قانون نشر القوانين رقم ٥٩ لسنة ١٩٢٦»[2] : تنفذ القوانين بعد مضى ١٥ يوما من تاريخ نشرها فى الجريدة الرسمية مالم ينص على تاريخ تنفيذها بصورة أخرى .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٥ ، ص ٧٢ — ١٠٩ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٦ ، ص ١٤٤ — ١٧٣ .

وقد خول الدستور السلطة التنفيذية استصدار مراسيم فى غيبة البرلمان(أ) ، غير أن استعمال هذا الحق كان قاصراً على شؤون الصرف أو الأمن العام فى أغلب الأحوال ، ولم تشرع أية ضريبة بمرسوم ، فكان تجنب نتائج طول المناقشات البرلمانية وذيوع نية تغيير الضرائب الكمركية قبل نفاذها يجرى عادة باعتبار قوانين التعريفة تدابير مستعجلة تمر بالبرلمان بأسرع ما يستطاع ، وتنشر مقترنة بالارادة الملكية بمجرد مصادقته عليها ، نافذة فى الغالب من تاريخ نشرها فى الجريدة الرسمية ، أو من تاريخ سابق لذلك فى بعض الأحيان .

والأصل فى احداث التغيير فى الرسوم الكمركية أن تستشعر الحاجة إليه إدارة الكمارك أو وزارة المالية أو مجلس الوزراء ، وقد أجاز الدستور فضلا عن ذلك أن يقترح أعضاء مجلس النواب إجراء مثل هذا التغيير(ب) ، كما خولت المادة (٩ — ب) من « قانون غرف التجارة رقم ٤٠ لسنة ١٩٢٦ [١] » هذه الغرف حق اقتراح تعديل التعريفة(حـ) . غير أن مجلس النواب وغرف التجارة كانا بعيدين عن استعمال هذا الحق ، وقلما كان لرأيهما

(أ) حددت الفقرة (٣) من المادة (٢٦) من الدستور الأحوال التي يجوز فيها إصدار المراسيم كمايلى :
« إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام أو لدفع خطر عام أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها فى الميزانية أو بقانون خاص أو للقيام بواجبات المعاهدات فللملك الحق باصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء .. »

(ب) نصت المادتان (٤٥) و (١٠٦) من الدستور على تخويل كل عضو فى مجلس النواب حق اقتراح مشروع قانون على شرط أن يؤيده فيه عشرة من زملائه ، وعلى أن لايكون من شأن الاقتراح انقاص النفقات المترتبة على المعاهدات التي عقدها العراق مالم يوافق الملك على ذلك ، فاذا قبل مجلس النواب الاقتراح أحيل إلى مجلس الوزراء لانجاز صياغته » .

(حـ) نصت المادة (٩) من القانون المذكور على مايلى :
« وظائف غرف التجارة هى أن :

أ — ....

ب — تبسط آراءها في الوسائل التى تؤول إلى تقدم التجارة والصناعة وتوسعهما وتقترح تعديل القوانين التجارية والصناعية والتعاريف الكمركية والأمور المتعلقة بفتح الطرق .. »

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنه ١٩٢٦ ، ص ٦٤ .

أثر فى مستوى الرسوم ، فكانت حدود السياسة الكمركية من عمل السلطة التنفيذية فى الواقع العملى .

المبحث الثالث

التشريعات الكمركية

كانت سلطات الاحتلال البريطانى حريصة على إزالة معالم الحكم العثمانى وتشريعاته ، وكان من المستحيل أن توجد هذه السلطات كل التشريعات اللازمة إذا تحرت سنها جديدة خاصة بالعراق ، ولا سيما ما كان منها أساسياً غير وقتى ، ولذلك استعانت ببعض التشريعات الهندية ، ثم حاولت جهد الامكان أن تستكملها بتشريعات أخرى تجعلها وافية بالحاجة المحلية ، وأن تستحدث من القوانين ما لا تحتمل استعارته من بلد آخر بحكم ارتباطه بظروف العراق الخاصة ، وبذلك وجدت فى مجال تنظيم حركة سلع التجارة الخارجية وتقرير الرسوم عليها التشريعات التالية .

(١) قانون الكمارك العثمانى رقم ٨ لسنة ١٨٧٨ وملحقاته

كان هذا القانون[١] من أهم التشريعات الهندية التى استعارتها سلطة الاحتلال لتطبيقها فى المناطق العراقية المحتلة ، وقد أصبحت أحكامه نافذة بموجب « إعلان الكمرك رقم ١ لسنة ١٩١٦ » ، وظل مطبقا بعد ذلك حتى سنة ١٩٣١ ، حين ألغى بقانون الكمارك رقم ٥٦ لسنة ١٩٣١ .

وقد كان من الضرورى بطبيعة الحال أن تغير بعض عبارات القانون محل البحث

---

١ — Government of India, "The Sea Customs Act No. VIII, 1878", (The Unrepealed General Acts of the Governor General in Council. Office of the Superintendent of Gov. Printing. Calcutta. Third Edition 1898. vol. III, p. 156 — 241).

كى تلائم الوضع بعد تشكيل الحكومة العراقية ، فتم ذلك بموجب « بيان تحويل السلطات إلى الحكومة الوطنية لسنة ١٩٢١ »[١] ، كما كان من الضرورى استكماله بتشريعات أخرى لكى يوفى بحاجة الاشراف على حركة السلع برا وفرض الرسوم عليها ، فأحدثت إلى جانبه قوانين أخرى متممة له .

ويتألف قانون الكمارك البحرية من (١٨) بابا تضم (٢٠٧) مواد ، وتنقسم هذه المواد من حيث ماهية الأحكام التى أوردتها إلى المجموعات الثلاث التالية :

أولا — مواد متعلقة بحظر أو تقييد دخول أو خروج بعض السلع ، وأهمها المادة (١٨) التى نصت على منع استيراد سلع معينة نصا ، والمادة (١٩) التى جوزت منع أو تقييد استيراد أو تصدير أية سلعة ببيانات تنشر فى الجريدة الرسمية .

ثانيا — مواد متعلقة بمقادير الضرائب والرسوم واجبة الاستيفاء عن السلع مباحة الدخول والخروج ، وأهمها المادة (٢٠) التى نصت على خضوع السلع المستوردة أو المصدرة بحرا للرسوم الكمركية بالنسب المنصوص عليها فى أى قانون معمول به وقت الاستيراد أو التصدير ، والمادة (٢٣) التى جوزت اعفاء أية سلعة من رسوم الاستيراد أو التصدير جزءاً أو كلا ، والمادة (٤٢) التى نصت على إعادة سبعة أثمان رسوم الاستيراد عن السلع المستوردة إذا أعيد تصديرها .

ثالثا — مواد إدارية تعين كيفية إشراف السلطات الكمركية على دخول السلع وخروجها واستيداعها ونقلها من سفينة إلى أخرى ، وتضمن تنفيذ الأحكام متقدمة الذكر ، وتعين الأفعال المخالفة للقانون وتقرر العقوبات عليها ، وتورد أصول المرافعات فى الأمور المختلف بشأنها عند تنفيذ القانون . وهـــذه المجموعة هى اكثر المواد عدداً .

وقد كانت كل هذه الأحكام متعلقة بحركة السلع فى الميناء فقط ، إذ كان القانون فى أصله خاصاً بميناء كلكتا ، ولذلك نظمت أحكام الاستيراد والتصدير والعبور برا بقوانين أخرى ،

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنوات ١٩٢٠ — ١٩٢٢ ص ١٢١ .

فصدر « بيان الكمارك البرية رقم ١٤ لسنة ١٩١٨ »[١] مقرراً أحكام الاستيراد والتصدير بالطرق البرية[(أ)] . على أن هذا البيان كان شديد الاقتضاب ، وكثيراً ما تضاربت نصوصه بنصوص قانون الكمارك البحرية ، ولذلك فان نصوص هذا القانون الأخير كانت هى السائدة فى غالب الأحوال[٢] .

أما أحكام عبور السلع بالترانسيت وإعادة تصديرها بالطرق البرية فقد نظمتها التشريعات التالية[٣] :

أولا — بيان رقم ٦٣ لسنة ١٩٢٠ ، وهو بيان موجز صدر فى الأصل لإعلان شمول نصوص قانون الكمارك البحرية جميع أراضى العراق المحتلة بعد أن كانت قاصرة على « ولاية البصرة والأراضى المجاورة لها التى تغمرها مياهها » ، وجاء فى المادة الثالثة منه تجويز عبور السلع بالترانسيت لقاء دفع $\frac{1}{8}$ رسوم استيرادها وبشرط مراعاة تعليمات مدير الكمارك . ولم يلبث هذا الحكم المقتضب أن ألغى بـ « قانون الترانسيت التجارى رقم ٤٥ لسنة ١٩٢٤ » الذى فصل أحكام الترانسيت البرى ، والذى عدل بعدئذ بقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٢٩ .

ثانيا — « قانون استرداد رسوم الكمرك لسنة ١٩٢٦ » ، وقد تناول حكم السلع الأجنبية التى يعاد تصديرها بالطرق البرية ، فأكمل بذلك نصوص قانون الكمارك البحرية المتعلقة بما يعاد تصديره من هذه السلع بحرا .

(٢) قوانين التعريفة الكمركية

ترك قانون الكمارك البحرية وبيان الكمارك البرية أمر تعيين نسب رسوم الاستيراد والتصدير لتشريعات مستقلة تختلف وتتناسخ باختلاف حاجة البلاد . وقد كان اختلاف هذه الحاجة خلال الفترة موضوع البحث شديداً كثير الحدوث ، فتقررت نسب الرسوم المذكورة

(أ) يتألف البيان المذكور من (١٦) مادة تنص على طريقة تعيين المراكز والطرق الكمركية (مادة ١ — ٣) ، وعلى طريقة تحديد القيمة المعتبرة فى استيفاء الرسوم القيمية (المواد ٥ و ٧ — ٩) ، وعلى سلطة إعفاء السلع من الرسوم (مادة ١٠) ، وعلى أحكام أخرى اجرائية وعقابية .

---

١ — « مجموعة البيانات والاعلانات المصدرة من القائد العام أو بتفويض منه من ١١ / ٣ / ١٩١٧ إلى ٣٠ / ٩ / ١٩٢٠ » ، ص ٣٦ — ٤١ .

٢ — Special Report on the "Progress of Iraq' p. 102.

٣ — « مجموعة البيانات » ص ٣٣١ — ٣٣٢ و :
مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٤ ص ١٢٨ — ١٣٠ ، ولسنة ١٩٢٦ ص ١٢٩ — ١٣٣ ، ولسنة ١٩٢٩ ص ٣٤ — ٣٥ .

ب ـ « بيان تعريفة الرسوم الكمركية رقم ١٩ لسنة ١٩١٩ » فى البداية ، ثم عدلت أربعة عشر مرة فى أربعة عشر سنة (١) .

---

(١) صدرت بين سنتى ١٩١٤ و ١٩١٦ أربعة « إعلانات » كمركية تعين رسوما للاستيراد والتصدير ، غير أن هذه الرسوم لم تكن تشمل كل أراضى العراق ، وقد الغيت ببيان رقم ١٩ لسنة ١٩١٩ ؛ وفيما يلى ما صدر من تشريعات التعريفة بين سنة ١٩١٩ وسنة ١٩٣٢ التي انتهت فيها فترة الانتداب :

أولا ـ البيانات والاعلانات الصادرة من القائد العام ، وهى [١] :

١ ـ بيان تعريفة الرسوم الكمركية رقم ١٩ لسنة ١٩١٩

٢ ـ اعلان الكمارك عدد ٩ لسنة ١٩١٩

٣ ـ بيان رقم ٣ المؤرخ ٣٠ / ٣ / ١٩٢١

ثانيا ـ القوانين التى أصدرتها حكومة الملك فيصل قبل نفاذ الدستور ، وهى [٢] :

١ ـ قانون الكمرك لسنة ١٩٢١

٢ ـ قانون الكمارك رقم ٨ لسنة ١٩٢٢

٣ ـ قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٢٣

٤ ـ قانون الكمارك رقم ٥٥ لسنة ١٩٢٣

٥ ـ قانون كمركى رقم ١٦ لسنة ١٩٢٥

ثالثا ـ القوانين الصادرة بعد نفاذ الدستور وتأليف البرلمان، وهى [٣]:

١ ـ قانون زيادة رسوم الكمارك والمكوس رقم ٦١ لسنة ١٩٢٥

٢ ـ قانون الرسوم الكمركية رقم ٣٠ لسنة ١٩٢٧

٣ ـ قانون تعريفة الرسوم الكمركية رقم ٢٧ لسنة ١٩٢٨

٤ ـ قانون تعريفة الرسوم الكمركية رقم ٧ لسنة ١٩٣٠

٥ ـ قانون تعريفة الرسوم الكمركية رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٠

٦ ـ قانون تعديل تعريفة الرسوم الكمركية رقم ٢٣ لسنة ١٩٣١

٧ ـ قانون التعريفة الكمركية رقم ١٩ لسنة ١٩٣٢

وقد صدر فضلا عما تقدم « قانون تحويل الرسوم الكمركية والمكسية رقم ٧٦ لسنة ١٩٣١ » « وقانون الرسوم الكمركية رقم ٦٤ لسنة ١٩٢٢ » [٤] ، ويتعلق القانون الأول بتحويل مقادير الرسوم النوعية من حساب الروبية إلى حساب الدينار ، وينص القانون الثانى على تخفيض رسوم الاستيراد على الغنم والمعز تطبيقا لاتفاق بين العراق وتركيا سيلى بيانه .

---

١ ـ « مجموعة البيانات » ، ص ٥٣ ـ ٥٩ و ٩٥.

٢ ـ مجموعة القوانين والأنظمة لسنوات ١٩٢٠ ـ ١٩٢٢ ص ١٥١ و ٢١١ ، ولسنة ١٩٢٣ ص ٣، و ١٨٣ ، ولسنة ١٩٢٥ ص ٤٩ .

٣ ـ مجموعة القوانين والانظمة ، لسنة ١٩٢٥ ص١٥٩ ، ولسنة ١٩٢٧ ص٦٩ ، ولسنة ١٩٢٨ ص ٤٤ ، ولسنة ١٩٣٠ ص ٦٧ و ١٨٥ ، ولسنة ١٩٣١ ص ٢٧٤ ، ولسنة ١٩٣٢ ص ٥٧ .

٤ ـ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣١ ص ٧٠٩ ، ولسنة ١٩٣٢ ص ٣٦٢ .

وكان البيان المشار إليه قد فرض رسوما قيمية بمستوى واحد على جميع السلع المستوردة ، ومستوى آخر على جميع السلع الصادرة ، مع استثناء سلع قليلة نص على خضوعها لرسوم قيمية أو نوعية أعلى من المستوى المقرر ، أو أعفيت من الرسوم اطلاقا ، فجاءت التعديلات الكثيرة التي أدخلت على البيان مجرد زيادة لهذه الاستثناءات ، بحيث ارتفعت رسوم عدد متزايد من السلع ، كما زاد عدد الاعفاءات ، وبذلك أصبحت التعريفة الجمركية في آخر فترة الانتداب مكونة من أصل يقرر مستوى رسوم السلع عموما ، ومن تعديلات تخرج سلعا معينة من ذلك المستوى(١) .

تلك هي التشريعات الرئيسية التي نظمت حركة سلع التجارة الخارجية وقررت رسومها ، وقد وجدت إلى جانبها تشريعات قررت رسوما أخرى لبعض السلع ، أو خصمت جزءاً من رسومها المقررة بالتعريفة أو أعفتها اطلاقا ، أو قيدت استيرادها أو تصديرها أو عبورها ، وسيلي بيان هذه التشريعات في مواضعها .

---

(١) انطوى بيان رقم ١٩ لسنة ١٩١٩ المذكور وتعديلاته ، فضلا عن ذلك ، على أحكام لمنع أو تقييد استيراد بعض السلع ، وعلى تقرير قواعد عامة لاستيفاء الرسوم ، كتعريف السلع المركبة وأجزاء السلع والمواد الغذائية ، ونحو ذلك .

الفصل الثالث

أحكام الاستيراد وآثارها

كانت تجارة الاستيراد ، خلال الفترة موضوع البحث ، أولى أقسام تجارة العراق الخارجية من حيث القيمة ، فكانت هى عماد تغذية الاستهلاك المحلى بالسلع المصنوعة بوجه خاص ، كما كانت رسومها المورد الرئيسى لخزينة الدولة .

وقد تجاذبت تقرير نسب رسوم الاستيراد سياسة الباب المفتوح من جهة ، وسد حاجة الاستهلاك وترميم الكيان الاقتصادى من جهة أخرى ، وتزايد مطالب الدولة المالية من جهة ثالثة ، فكانت الرسوم التى تقررت حصيلة لتفاعل هذه العوامل تفاعلا برز فيه الغرض المالى ، فكان أقوى العوامل الثلاثة المذكورة .

وكان من نتائج ازدياد فعالية الدولة ، ورعايتها للصالح الاجتماعى والاقتصادى ، إن زادت قيود الاستيراد ، فاتسع نطاق الرقابة على السلع التى لا يتفق استيرادها مع ذلك الصالح ، كما أن الحاح الشعور بالحاجة إلى إصلاح الكيان الاقتصادى قد أفضى إلى اتساع أعفاء سلع الانتاج ، فشهدت أواسط فترة الانتداب وأواخرها تحولا هاما فى سياسة التعريفة ، ونشاطا ملحوظا فى مساندة الانتاج القومى .

المبحث الأول

قيود الاستيراد

كان أغلب قيود الاستيراد ، خلال فترة الانتداب ، متعلقا بصيانة الصحة أو الأخلاق العامة ، أو الأمن العام ، أو الثروة التاريخية ، أو مالية الدولة ، فلم يكن يتعلق بالكيان الاقتصادى للبلاد من هذه القيود غير القليل الضعيف الأثر .

وقد قرر قانون الكمارك البحرية فى المادة (١٨) منه منع استيراد سلع معينة ، وهى الكتب المطبوعة خلافا لقوانين حقوق الطبع ، والنقود المزيفة ، والمطبوعات والصور البذيئة ، والسلع ذات العلامة التجارية المزيفة أو المقلدة ، وذلك باعتبار أن ضرورة منع استيراد مثل هذه السلع أمر لا يختلف باختلاف الظروف، كما أن القانون المذكور قد فوض فى المادة (١٩) منه حق منع استيراد اية سلعة أخرى للسلطة التنفيذية ، حسب ما يظهر لها من حاجة ، فصدرت وفق هذه المادة أنظمة ثلاثة ، هى نظام رقم ١٢ ورقم ٢٠ لسنة ١٩٢٨، ورقم ١٣ لسنة ١٩٣٠[١] ، ناصة على منع استيراد فرش الحلاقة المصنوعة فى اليابان ، ونوع خاص من السكاكين ، وقيد استيراد الشاى بشروط معينة .

على أن أكبر مجموعة من قيود الاستيراد قد وردت ضمن قوانين التعريفة ، أو ضمن تشريعات أخرى مستقلة ، بالرغم من أن المادة (١٩) المذكورة كانت كافية لتحقيق المقصود فى هذا المجال ، فتناولت القيود المقررة وفق هذه القوانين والتشريعات ، حسب الغرض من تقريرها ، السلع التالية :

أولا — السلع المقيدة لأغراض صحية، وهى الأفيون والمخدرات(أ)، والأدوية والأدوات الطبية (ب)،ومنتجات الألبان والمرجرين والشاى التى لا تنطبق عليها شروط خاصة، وسائر الأغذية الملوثة ، وحيوانات الذبح المريضة (حـ) .

(أ) بموجب المادة (١) من « بيان رقم ١٠ لسنة ١٩١٨ » والمادتين (٣ و ٤) من « نظام الافيون رقم ١١ لسنة ١٩١٩ » ، والمواد (١١ و ١٢ و ١٤) من « قانون الاتجار بالأجزاء الطبية رقم ٣٤ لسنة ١٩٢٤ » وتعديله رقم ٣٥ لسنة ١٩٢٥ ورقم ٢٩ لسنة ١٩٣١[٢] .

(ب) بموجب المادة (٣) من قانون الاتجار بالإجزاء الطبية متقدم الذكر ، وتعديله « قانون تعديل قانون الاتجار بالاجزاء الطبية لسنة ١٩٢٦ »[٣] وقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٣١ .

(حـ) نصت الفقرة (٤) من المادة (٢) من « قانون وقاية الصحة العامة رقم ٦ لسنة ١٩٢٩ » على جواز اصدار انظمة لمراقبة وتنظيم استيراد الأغذية والمشروبات وتصديرها وتوزيعها ، وقد صدر تطبيقا لهذه الفقرة « نظام الأغذية رقم ٢٦ لسنة ١٩٣٠ » المعدل بنظام رقم ٢٤ لسنة ١٩٣١ ، وأوردت المواد (٧ و ١٤ و ١٩ و ٢١) منه الأحكام المشار اليها[٤] .

---

١ — مجموعة القوانين والانظمة ، لسنة ١٩٢٨ ص ٣٢٢ و ٣٥٠ ، ولسنة ١٩٣٠ ص ٤٣ .

٢ — « مجموعة البيانات » ص ٢٦ و ٢٨ ، و :
مجموعة القوانين والانظمة لسنة ١٩٢٤ ص ٩٨ ، ولسنة ١٩٢٥ ص ٧١ ، ولسنة ١٩٣١ ص ٣٦٠ .

٣ — مجموعة القوانين والانظمة لسنة ١٩٢٦ ص ٦٣ .

٤ — مجموعة القوانين والانظمة ، لسنة ١٩٢٩ ص ١١ ، ولسنة ١٩٣٠ ص ١١٥ ، ولسنة ١٩٣١ ص ١٥٥ .

ثانياً ــ السلع المقيدة صيانة للأمن العام أو حفظاً للثروة التاريخية ، وهى الأسلحة النارية ، ووسائل الدعاية المضرة (ا) ، والآثار (ب) .

ثالثاً ــ السلع المقيدة لأسباب اقتصادية ، وهى التبغ الخام حماية لزراعة التبغ المحلى (حـ) ، وآلات حلج القطن وكبسه وقاية لمستوى الحلج والكبس (د) ، وبذور القطن والكتان ومجموعة معينة من النباتات إذا لم تكن سليمة منعاً لتفشى الأوبئة النباتية (هـ) .

رابعاً ــ السلع المقيدة لأسباب مالية ، وهى الملح غير المصفى (و) ، إذ أصبح إنتاج الملح انحصاراً للحكومة بموجب قانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٢٨ ، والمشروبات الروحية

(ا) بموجب المادة (٢) من « قانون الأسلحة رقم ٤٣ لسنة ١٩١٩ »[١] ، و « قانون منع دخول وسائل الدعاية المضرة رقم ٤٣ لسنة ١٩٢٤ » .

(ب) بموجب « بيان رقم ٢ لسنة ١٩١٧ » و « قانون الآثار القديمة لسنة ١٩٢٤ » الذى حل محله ، و « قانون منع تهريب الآثار القديمة لسنة ١٩٢٦ »[٢] . وقد سن القانون الأخير بعد عقد « اتفاق منع تهريب الآثار » بين العراق وسوريا في ١١ / ١٠ / ١٩٢٦[٣] ، الذى نص فيه على قيد تجارة الآثار بين البلدين برخص من السلطة المختصة فى البلد المصدر ، ومصادرة الآثار غير المصحوبة بهذه الرخص واعادتها إلى البلد الآخر .

(حـ) بموجب المادة (٢) من « قانون الكمرك لسنة ١٩٢١ » و « قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٢٣ » .

(د) نصت المادة (٣) من « بيان القطن رقم ٥٧ لسنة ١٩٢٠ » على قيد استيراد هذه الآلات برخصة من الحاكم الملكى العام ، وقد الغى البيان المذكور بـ « قانون لتحسين زراعة وحلج وتجارة القطن رقم ٢٦ لسنة ١٩٢٧ »[٤] ، الذي نصت المادة (٥) منه على جواز انشاء واستعمال مكائن الحلج بعد استحصال اجازة من وزير الداخلية .

(هـ) بموجب المواد (٢ و ٥ و ١٢) من « قانون توريد النبات رقم ٣ لسنة ١٩٢٤ »، والمادة (٥) من « قانون زراعة الكتان رقم ٩ لسنة ١٩٢٥ »[٥] .

(و) بموجب المادة (٢٢) من « قانون تعريفة الرسوم الكمركية رقم ٢٧ لسنة ١٩٢٨ » .

---

١ ــ « مجموعة البيانات » ص ١٧٩ .

٢ ــ « مجموعة البيانات » ص ٣ ، و :
مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٤ ص ٨٤ ، ولسنة ١٩٢٦ ص ٨٦ .

٣ ــ Report.. on the « Administration of Iraq » for the year 1926, p. 160.

٤ ــ « مجموعة البيانات » ص ٢٥٨ ومجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٧ ص ٦٠ .

٥ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٥ ص ٧ و ٢٠ .

ضماناً لايرادات رسوم الاستيراد وإيرادات المكوس (١) .

المبحث الثانى

فرض رسوم الاستيراد وتحصيلها والإعفاء منها

(١) فرض رسوم الاستيراد

نصت المادة (٢٠) من قانون الكمارك البحرية على خضوع السلع المستوردة للرسوم الكمركية بالنسب المقررة فى أى قانون معمول به وقت استيرادها، إلا ما كان مستوردا منها من قبل الحكومة ؛ وقد صدرت لهذا الغرض قوانين التعريفة الخمسة عشر التى تقدمت الاشارة اليها ، معينة الرسوم على مختلف السلع ، ثم استثنيت من هذه القوانين رسوم النفط ومشتقاته ، فعين « قانون رسوم النفط ومنتوجاته » رقم ٤٨ لسنة ١٩٢٧ ورقم ٤٥ لسنة ١٩٣١[٢] نسب رسوم الاستيراد على البنزين والكيروسين والكحول غير الصالحة للشرب .

ولم يكن أساس تقرير رسوم النفط ومشتقاته بقوانين خاصة خارجاً عن القاعدة العامة التى اتبعها المشرع فى تعيين رسوم استيراد السلع المختلفة ، فقد كانت تعريفة الانتداب عبارة عن أصل واحد يقرر فئة واحدة لسائر السلع، واستثناءات وردت بها قوانين مستقلة خرجت بسلع معينة عن ذلك الأصل . غير أن الذى يلاحظ على « قانون رسوم النفط ومنتوجاته »

---

(١) إن صنع وبيع المشروبات الروحية المحلية واستيراد وبيع المشروبات الروحية الأجنبية مقيد برخص تصدرها دوائر الكمارك والمكوس بعد استيفاء رسوم معينة ، وذلك بموجب « بيان رقم ٣ لسنة ١٩١٧ » و « قانون المشروبات الروحية رقم ٣ لسنة ١٩٣١ »[١] ، فقيد الاستيراد الذي أوردته المادة (١) من البيان والمادة (٢٣) من القانون غرضه الحصول على مورد مالى والاشراف على توزيع المشروبات وقاية لواردات الكمرك من المشروبات الأجنبية وواردات المكوس من المشروبات المحلية ، يضاف اليه غرض آخر هو مراعاة الظروف الاجتماعية فى بعض المناطق عند منح الرخص المذكورة .

---

١ ــ « مجموعة البيانات » ص ٥ ، و :
مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ص ٢١ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٧ ص ١٣٢ ، ولسنة ١٩٣١ ص ٤٣٤ .

هو خلطه بين رسوم الاستيراد و بين المكوس ، فكان الرسم المقرر بهذا القانون رسم استيراد إذا تعلق بالمستورد من النفط أو مشتقاته ، ومكسا إذا تعلق بما ينتج منها محليا .

(٢) تحصيل رسوم الاستيراد

الرسوم القيمية والنوعية :

بدأت رسوم الاستيراد فى بيان رقم ١٩ لسنة ١٩١٩ برسم قيمى واحد قدره ١١ ٪ مفروض على جميع السلع المستوردة ، وذلك باستثناء المشروبات الكحولية والعطور والتبغ ، إذ أخضعت هذه السلع لرسوم نوعية تعادل نحو ٥٠ ٪ من القيمة ، فكان هذا الشذوذ المنبعث فى أصله عن قصد الاحتياط ضد الغش نواة للرسوم النوعية التى تزايدت بعد ذلك ، وأهم مظاهر التفريق فى رسوم السلع حسب درجة ضرورتها ، فلم يتجاوز هذا التفريق نطاق السلع المذكورة إلا قليلا .

وقد تقدم أن تعريفة الانتداب كانت حصيلة بيان رقم ١٩ المذكور والتعديلات المذكورة التى استثنت سلعا معينة منه ، فكان مما استتبعته هذه التعديلات ظهور فئات رسوم قيمية جديدة هى ١٥ ٪ و ٢٠ ٪ و ٢٥ ٪ و ٥٠ ٪ و ٦٠ ٪ [1] من جهة ، وتزايد الرسوم النوعية باطراد منعا للغش وصيانة لايرادات الكمارك فى فترات هبوط الأسعار من جهة أخرى ، بحيث شملت — فضلا عن التبغ والخمور والعطور — السكاير والكبريت والبترول والسكر والشاى والبن والسمنت والفحم والمعادن غير المشغولة ، وهى أهم استيرادات العراق باستثناء المنسوجات خلال الفترة موضوع البحث ، كما أن مستوى رسومها كان يمثل الحدود العليا لرسوم الاستيراد فى الغالب [ب] .

(ا) كانت فئة ١٥ ٪ أوسع الفئات المذكورة استعمالا ، اذ شملت حتى سنة ١٩٣٢ (٢٧) سلعة مسماة ، وجميع الآلات ومواد البناء التى لم تعف أو تخص برسم معين . ولم تتجاوز فئة ٢٠ ٪ عشر سلع ، وفئة ٢٥ ٪ ثلاث ، واقتصرت فئة ٥٠ ٪ على ورق اللعب ، وفئة ٦٠ ٪ على السكاير والنشوق.

(ب) تراوحت نسب الرسوم النوعية ، محولة إلى رسوم قيمية حسب اسعار سنة ١٩٣٠ ، بين ٢٥ ٪ على بعض المعادن غير المشغولة ، و ٢٠٠ ٪ على بعض المشروبات الروحية .

وكانت القيمة المعتبرة فى استيفاء الرسوم القيمية هى القيمة المذكورة فى تصريحة الإدخال ، بعد التأكد من مطابقتها للحقيقة بالفحص ، على أن تشمل هذه القيمة تكاليف التأمين والنقل (ا) . وقد خولت المادة (٢٢) من قانون الكمارك البحرية ، والمادة (٧) من بيان الكمارك البرية ، تعيين قيم قانونية لبعض السلع ، فصدرت لهذا الغرض بيانات متعددة من وزير المالية بشأن مختلف أنواع الأقمشة القطنية ، كما صدرت أربعة إرادات وأنظمة تعين قيما قانونية لسلع أخرى أهمها الصابون والجلود والأخشاب ومواد الحزم وبعض المواد الغذائية وخيوط الحرير والقطن (ب) ، وبذلك قاربت الرسوم القيمية المفروضة على هذه السلع مفهوم الرسوم النوعية ، ولا سيما ما يتعلق منها بالسلع التى تناولتها الإرادات والأنظمة الأخيرة ، إذ بقى حكمها ثابتاً حتى سنة ١٩٣٣ .

وقد ترتب على ما تقدم ذكره من ارتفاع مستوى الرسوم النوعية ، وعلى تعلق هذه الرسوم والرسوم القيمية المقترنة بالتقويم القانونى باستيرادات رئيسية يكوّن مجموع قيمتها القسط الأكبر من تجارة الاستيراد ، أن أصبحت الرسوم النوعية وما فى حكمها عماد حصيلة الكمارك رغما عن القلة العددية للسلع التى تناولتها ، وعن الأساس القيمى العام لتعريفة الانتداب .

(ا) كانت الأسس التى أوردها قانون الكمارك البحرية وبيان الكمارك البرية فى هذا المجال كما يلى :

١ — على المستورد أن يذكر فى تصريحة الادخال أوصاف وكميات وقيم السلع المستوردة ، وإذا ظهر بالفحص أن القيمة المذكورة فى التصريحة مطابقة للحقيقة استوفيت الرسوم القيمية على أساسها (المواد ٢٩ و٣١ من القانون و٥ و٦ من البيان) .

٢ — تعتبر القيمة الحقيقية للسلعة ثمن بيع شبيهتها نوعا وصنفا بالجملة نقدا فى مكان وزمان الاستيراد ، بعد خصم الخطيطة التجارية ورسوم الاستيراد . (المادتان ٣٠ من القانون و٨ من البيان) .

(ب) بموجب الارادة الملكية المؤرخة ١٣/٤/١٩٢٧ والنظامين المرقمين ١٥ و١٦ لسنة ١٩٢٨ ، ونظام رقم ١٣ لسنة ١٩٣٠[١] .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٧ قسم ثان ص ١٧ ، ولسنة ١٩٢٨ ص ٣٣٠ ، ولسنة ١٩٣٠ قسم ثان ص ٣٨ .

تحويل السلع من مركز كمركي الى آخر لاستيفاء الرسوم عنها :

نصت المادة (١٢٨) من قانون الكمارك البحرية على جواز تحويل السلع من ميناء الدخول إلى مراكز كمركية أخرى لاستيفاء الرسوم المفروضة عليها ، بشرط أن تسلك طرقا معينة ، وأن يتم نقلها وفق ضمان ، وفى ظرف مدة معينة . وقد طبق هذا النص على السلع المستوردة إلى البصرة ، فأجيز نقلها إلى بغداد بالسفن النهرية أو بالسكك الحديدية ، حيث يتم استيفاء الرسوم المستحقة عليها ، وفق ما يتقرر من أمر إخراجها للاستهلاك المحلى ، أو إمرارها بالترانسيت ، أو إيداعها مخازن الاستيداع .

وقد كان فى هذا الإجراء تيسير ظاهر على تجار بغداد ، إذ أغناهم عن الاستعانة بالوكالات اللازمة لانجاز المعاملات الكمركية فى البصرة ، وسهل عليهم تحين الفرص المناسبة لامرار السلع بالترانسيت إلى ايران ، أو إعادة تصديرها اليها ، فأسند مركز بغداد التجارى ودعم سيطرتها على تجـــارة الترانسيت ، فضلا عن أنه خفف العبء الواقع على الادارة الكمركية فى ميناء البصرة، وهو ميناء العراق الوحيد وأهم منافذ دخول السلع المستوردة(١).

(٣) الاعفاء من رسوم الاستيراد

كانت المادة (٢٣) من قانون الكمارك البحرية ، والمادة (١٠) من بيان الكمارك البرية ، تجيزان لوزير المالية أن يعفى أية سلعة مستوردة من الرسوم كلا أو جزءا ، غير أن نص هاتين المادتين لم يطبق ، وكانت الاعفاءات تتقرر بقوانين التعريفة أو بتشريعات أخرى.

(١) فيما يلى جدول بكميات السلع المنقولة من البصرة لاستيفاء رسومها الكمركية فى بغداد ، بآلاف الأطنان المترية ، ونسب تلك الكميات إلى مجموع الوارد إلى الميناء خلال سنوات ١٩٢٦–١٩٣٢ المالية ١ :

	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
مجموع الكميات الواردة إلى الميناء	١٧٧ر٣	١٩٨ر٠	٢٠٨ر٥	٢٣٦ر٩	١٩٦ر٨	١٥٠ر٦	٢٠١ر٨
الكمية المنقولة	٦١ر٣	٨١ر٤	٨٧ر٦	٩٨ر٧	٧٦ر٩	٧٧ر٢	٨٩ر٤
النسبة	٣٥٪	٤١٪	٤٢٪	٤٢٪	٣٩٪	٥١٪	٤٤٪

١ ــ استناد إلى أرقام «التقرير الادارى» لادارة الكمارك والمكوس لسنوات ١٩٢٨ ــ ١٩٣٢ المالية .

ويلاحظ أن أهم الاعفاءات قد ظل حتى سنة ١٩٢٧ متعلقا بتنفيذ معاهدة ١٩٢٢ واتفاقات شركات الامتياز ، وباستثناء مضخات الرى وآلات بعض المصانع ، ثم بدأت فى تلك السنة نزعة التخفيف عن سلع الانتاج ، فاتسع نطاق الاعفاء ، واتخذ صفة اقتصادية واضحة ، ثم أطرد اتساعه سنة بعد سنة ، حتى لم يترك لتعريفة الفترة التالية مجالا للاستزادة منه.

وقد تناولت الاعفاءات المنصوص عليها فى الاتفاقات المعقودة مع الحكومة العراقية سلع القوات والمؤسسات البريطانية وفق المادة (١٤) من الاتفاقية المالية الملحقة بالمعاهدة الإنكليزية ــ العراقية لسنة ١٩٢٢ ، على النحو الذى تقدمت الاشارة اليه ، ومعدات شركة كهرباء بغداد بموجب المادة (١٠٧) من الاتفاق بين « الشركة العثمانية المساهمة للترامواى والتنوير والقوة الكهربائية فى بغداد » وبين الحكومة العراقية المعقود فى ١٩٢٨/٦/٢ والمعدل فى ١٩٣١/٣/٥[١] ، ومعدات شركات النفط شاملة جميع المواد اللازمة لاكتشاف البترول واستخراجه وتصفيته وخزنه ونقله وما يقتضى لخزن المواد المذكورة ونقلها وجميع ما يلزم لانشاء البيوت والمكاتب خلال عشر سنوات من بدء الحفر ، وذلك بموجب المادة (٢٨) من الاتفاق بين الحكومة العراقية و « شركة النفط التركية المحدودة » ــ « شركة النفط العراقية المحدودة » بعدئذ ــ المعقود فى ١٩٢٥/٣/١٤ والمعدل فى ١٩٣١/٣/٢٤ و ١٩٣٢/٤/٧ ، والاتفاق بين الحكومة العراقية و « شركة النفط الانكليزية الفارسية المحدودة » (ا) المعقود فى ١٩٢٥/٨/٣٠ والمعدل فى ١٩٢٦/٥/٢٤[٢] .

أما الاعفاءات المتعلقة بمساعدة الانتاج القومى ، وهى الأوسع نطاقا والأكثر أهمية ، فقد بدأت باعفاء مضخات الرى فى بيان رقم ١٩ لسنة ١٩١٩ ، وأعقب ذلك إعفاء بذور دود القز بموجب « قانون بذور القز لسنة ١٩٢٠ » (ب) ، ثم إعفاء السماد الكيمياوى بموجب

(ا) ألفت هذه الشركة ، لتنفيذ الاتفاق المشار إليه ، شركة فرعية باسم « شركة نفط خانقين المحدودة » .

(ب) حل قانون « اعفاء الحرير من الأعشار والرسوم الكمركية لسنة ١٩٢٦ »[٣] ، محل هذا القانون بعد ذلك .

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٢ ص ٣٤٢ .

٢ ــ Special Report on the "Progress of Iraq", p. 217, 303, and : Report .. on the "Administration of Iraq" for the year 1926, p. 144.

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، للسنوات ١٩٢٠ــ ١٩٢٢ ص١٥٦ ، ولسنة ١٩٢٦ ص٨٩.

«قانون كمركى رقم ١٦ لسنة ١٩٢٥»، وبذور الكتان وآلات صناعة الكتان لمدة خمس سنوات ابتداء من ١٩٢٥/٢/٢ بموجب « قانون زراعة الكتان رقم ٩ لسنة ١٩٢٥ »[١].

وقد اشتدت النزعة المتمثلة فى هذه الاعفاءات القليلة المتفرقة بصدور « قانون تعريفة الرسوم الكمركية رقم ٣٠ لسنة ١٩٢٧ »، فكان صدور هذا القانون نقطة تحول فى سياسة التعريفة وبدءاً للنشاط المتزايد فى مؤازرة الانتاج القومى، ثم أكمل « قانون رسوم النفط ومنتوجاته» و « قانون تعريفة الرسوم الكمركية» رقم ٢٧ لسنة ١٩٢٨ ورقم ٧ لسنة ١٩٣٠ ما بدأه القانون الأول، فشمل نطاق الاعفاء بموجب هذه التشريعات دائرة واسعة المدى ضمت الآلات والمعدات والمواد التالية :

أولا ــ لوازم الانتاج الزراعى، وتشمل المضخات ومكائن الحرث والزرع والحصاد والدراسة وسيور التحويل، ونفط الديزل، والسماد الطبيعى والصناعى، وبذور القطن، وأجهزة تربية الدجاج والنحل.

ثانياً ــ آلات الانتاج الصناعى، وتشمل المحركات ومولدات القوة على اختلاف أنواعها، وآلات الطحن وضرب الرز وعصر البذور وتجفيف الأثمار وصناعة الألبان والثلج، وآلات حلج القطن وتنظيف الصوف وحزمهما وكبسهما، وآلات صناعة البلاط والآجر والسمنت والكلس ونشر الخشب، والورش الميكانيكية، وآلات صناعة السكاير والصابون وآلات الحزم ورفع الأثقال.

ثالثا ــ لوازم البناء، وتشمل الأحجار والزجاج وقضبان الحديد وصفائحه ودعائمه وجسوره وروافده وأعمدته وأنابيبه، ومواد الفخار الصحية ولوازم توزيع الماء.

رابعاً ــ لوازم المرافق العامة، وتشمل أجهزة ومعدات التوزيع الرئيسى للماء والقوة الكهربائية، ومعدات المخابرة والاشارة، وقاطرات السكك الحديدية ومقطوراتها

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٥ ص ٢٠.

وقضبانها ، والجسور ولوازمها ، وآلات تسوية الطرق وتنظيفها واطفاء الحريق والرش والتبخير ، وآلات الحفر والدق والثقب وغرز الأوتاد والدك والجرف

خامسا — اللوازم الفنية والثقافية ، وتشمل المعدات الطبية والجراحية ، وآلات الطباعة والرسم ، والكتب واللوازم المدرسية والأفلام الثقافية .

ولم تقف دائرة الإعفاء عند الحدود الواسعة المتقدمة ، إذ ما لبث أن صدر « قانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم ١٤ لسنة ١٩٢٩[١] » ناصا على استثناء ما يستورده أى مصنع تتوفر فيه شروط معينة من آلات ولوازم لمدة ١٥ سنة ، كما قرر اعفاءات من ضرائب وأجور أخرى تكاد تشمل كل ما يستحق للحكومة على المشاريع الصناعية عادة ، وبذلك بلغ تخفيف عبء الانتاج القومى مداه ، وزالت الحدود الثابتة للاستثناء من رسوم الاستيراد .

تلك هى أظهر اعفاءات فترة الانتداب وأهمها ، وقد وجدت إلى جانبها اعفاءات ثانوية موقتة تعلق بعضها بأغراض اقتصادية ، إذ أعفى استيراد الحنطة والشعير من الرسوم بين أواخر سنة ١٩٢٤ وأوائل سنة ١٩٢٦ توفيرا لهذين الحاصلين فى تلك الفترة التى ساءت فيها المواسم (ا) وتعلق بعضها الآخر بمشاريع ذات نفع عام أعفيت معداتها من رسوم الاستيراد لمدة معينة (ب)

(ا) نصت على هذا الاعفاء القوانين المرقمة ٥٢ لسنة ١٩٢٤ و ١٢ و ٥٣ لسنة ١٩٢٥[٢] .

(ب) هذه المشاريع هى مشروع توزيع مياه الشرب فى مدينة النجف ، ومشروع السكة الحديدية بين بغداد وحيفا ، وقد أعفيا بموجب قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٢٨ ورقم ٢٤ لسنة ١٩٣١[٣] .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٩ ص ٣٥ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٤ ص ٢١٩ ، ولسنة ١٩٢٥ ص ٢٥ و ١٤٦ .

٣ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٨ ص ٥٩ ؛ ولسنة ١٩٣١ ص ٢٧٨ .

المبحث الثالث

نسب رسوم الاستيراد

إن استعراض نسب رسوم الاستيراد خلال فترة الانتداب، كما قررتها التعديلات المختلفة التى لحقت ببيان رقم ١٩ لسنة ١٩١٩ ، يظهر أن أسس تقرير النسب المذكورة قد تغيرت تغيرا يقسم الفترة موضوع البحث إلى ثلاث مراحل تنتهى أولاها سنة ١٩٢٦ ، وثانيتها سنة ١٩٢٩ ، وثالثتها فى ختام الانتداب سنة ١٩٣٢ .

ولا شك أن الغرض المالى للرسوم قد ظل هو العامل الأول فى تقرير النسب المذكورة ، إلا أن تطور الوضع المالى للدولة ، وشدة الشعور بالحاجة إلى ترميم الكيان الاقتصادى ، قد أديا إلى تميّز أواسط فترة الانتداب بطابع مؤازرة الانتاج القومى على وجه لم يكن له أثر فى أوائل تلك الفترة ، وإلى التخفيف من غلواء الغرض المالى بعض الشىء ، ثم وافت شدائد الأزمة العالمية سنة ١٩٢٩ ، فاستثارت الغلواء القديمة ، وأثقلت العبء على تجارة الاستيراد من جديد ، مع فارق واضح فى زيادة مؤازرة الانتاج القومى .

(١) نسب الرسوم بين سنتى ١٩٢١ — ١٩٢٧

تميزت رسوم الاستيراد خلال هذه السنوات بالطابع المالى البحت ، وهو أحد العناصر الرئيسية فى نظام الباب المفتوح ، فكانت ماهية التعريفة رسم قيمى عام قدره ١١٪ ، واستثناءات تزيد هذا المستوى دون تفريق بين سلع الاستهلاك وسلع الانتاج، أو بين السلع المصنوعة وغير المصنوعة ، ودون اعتداد بمدى ضرورة سلع الاستهلاك المختلفة .

والظاهر من استقراء تطور الرسوم ، أثناء هذه السنوات السبع ، أن المبادىء التى

تحراها المشرع عند تقريره للنسبها قد انحصرت فيما يلي [1] :

أولا — حاجة الدولة الناشئة إلى المال بصورة متزايدة ، ولذلك اتجه تغيير فئات الرسوم إلى التزايد بغير استثناء .

---

(١) فيما يلي جدول بالاستثناءات التي أحدثتها القوانين الصادرة خلال هذه المدة على رسم ١١٪ القيمي الذي أورده بيان رقم ١٩ لسنة ١٩١٩ ، وذلك بالنسبة لأهم السلع المستوردة إلى العراق ، مرتبة حسب معدل قيمتها :

	بيان رقم ٣ لسنة ١٩٢١	قانون الكمرك لسنة ١٩٢١	قانون رقم ٨ لسنة ١٩٢٢	قانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٢٣	قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٢٣	قانون رقم ١٦ لسنة ١٩٢٥	قانون رقم ٦١ لسنة ١٩٢٥
منسوجات قطنية	١٥٪	..	..	..	..	..	..
منسوجات حريرية	١٥٪	..	..	٢٠٪	..	..	..
منسوجات صوفية	١٥٪	..	..	..	..	..	..
سكر	..	١٥٪	٢٠٪	..	١٠٠٪	..	..
بنزين وكيروسين	..	..	..	٢٥٪	..	..	..
شاى	..	١٥٪	..	٢٠٪	١٠٠٪	..	..
سيارات	١٥٪	..	٢٠٪	..	..	..	..
ملابس جاهزة	١٥٪	..	..	..	..	..	..
خمور	٧٥٪	..	١٠٠٪	١٢٠٪	..	..	١٥٠٪
بن	..	١٥٪	..	٢٠٪	٩٠٪	..	..
سلع بقالة	..	١٥٪	..	..	..	..	..
أثمار وفواكه وخضروات	..	١٥٪	..	..	..	..	..
أكياس وموادحزم	١٥٪	..	..	..	..	..	..
أحذية	١٥٪	..	..	..	..	..	..
سكاير	٢٥٪	٥٠٪	..	..	..	٧٥٪	..
ورق سكاير	..	..	..	..	٣٠٪	..	..
رز	..	..	..	١٥٪	..	..	..
حلى وساعات	١٥٪	..	٢٠٪	..	..	..	..
كبريت	١٥٪	١١٥٪	..	..	..	..	..
دقيق الحنطة	..	..	..	١٥٪	..	..	..
مستحضرات التواليت	..	..	..	٢٠٪	..	..	..

ثانيا ــ قيمة المستورد من السلع ، فقد كان أغلب التعديلات يتناول استيرادات العراق الرئيسية(أ) .

ثالثا ــ مدى مرونة الطلب على السلع ، إذ يلاحظ أن السكر والشاى والبن والكبريت والسكاير والخمور(ب) قد لحقتها زيادات متلاحقة ومتطرفة بالنظر للثبات النسبى فى طلبها ، فى حين ظلت نسب الرسوم على الآلات والمعادن والأخشاب والصابون ــ وهى مستوردات رئيسية ــ ثابتة بسبب تذبذب قيمة المستورد منها، وشدة المرونة فى طلبها .

وقد يعتبر اقتصار تغيير فئة رسوم الأقمشة القطنية والصوفية على زيادة جزئية واحدة مظهرا من مظاهر الاعتداد بضرورة السلع عند تقرير نسب الرسوم، غير أن مثل هذا الاعتبار خاطىء ، وربما كان استيراد هاتين السلعتين من بريطانيا عادة هو السبب فى عفة المشرع عن ملاحقتهما بالزيادة ، والدليل على ذلك فحش رسوم السكر والشاى ، وهما من أوائل ما تستهلكه الأغلبية الفقيرة بعناد واصرار ، والارتفاع المتطرف فى رسوم الكبريت ، وانخفاض رسوم أكثر السلع الكمالية ، حتى أنها لم تخرج عن المستوى الأساسى وهو ١١٪ ، إلا فى أحوال قليلة وضمن حدود ضيقة .

(٢) نسب الرسوم بين سنتى ١٩٢٧ و١٩٣٠

كانت سنة ١٩٢٧ محور تحول فى السياسة التجارية لفترة الانتداب ، وهو تحول واضح بيّن ورثته تعريفة الفترة التالية ولم تستطع أن تزيد عليه شيئاً مذكوراً ، فقد ظهرت فى السنة المذكورة نزعة قوية لمؤزارة الانتاج القومى عن طريق تخفيف عبء رسوم سلعه ، وربما لم

(أ) أهم استيرادات العراق الرئيسية التى لم تتناولها زيادة الرسوم هى المعادن والآلات والأخشاب والصابون والسمنت ومواد الصباغة ، أما الاستيرادات الثانوية التى تناولتها الزيادة فهى الأسلحة والمفرقعات وشرائط السينما والآلات الموسيقية والألعاب البيتية والرسوم والبطاقات والسجاد والأفيون والحلويات والملح والتبغ والتنباك والسكاير والنشوق والكحول المعطرة ، ولم تكن الزيادة فى رسوم هذه السلع متكررة ولا متجاوزة فئة ٢٠٪ ، باستثناء الملح حماية لانحصار انتاجه بالحكومة ، وباستثناء السلع الخمس الأخيرة الحاقا لها بالسكاير والخمور .

(ب) تخضع التبوغ والخمور المحلية لمكوس معادلة لرسوم الاستيراد .

يكن من محض المصادفة أن تقترن هذه النزعة بظاهرة تعديل المعاهدة الانكليزية العراقية سنة ١٩٢٧ ، ثم السعي إلى استبدالها بمعاهدة أخرى ، إذ تمثلت في الظاهرتين حدة التبرم بالوضع الذى كان سائداً قبل ذلك ، والشعور بالحاجة إلى اصلاح الوضع السياسى والاقتصادى . على أن الذى لا شك فيه هو أن تحسن وضع خزينة الدولة فى هذه السنوات قد كان العامل الحاسم الذى يسّر الاتجاه الجديد ، ومكن من التغاضى عن جزء من إيرادات الكمارك فى سبيل التخفيف عن سلع الانتاج .

وقد كان التعديل الذى أدخلته التشريعات الصادرة خلال السنوات محل البحث على رسوم سلع الانتاج تعديلا شاملا ، وكانت مظاهر هذا التعديل الشامل متمثلة فيما يلى :

أولا — اعفاء آلات ومواد الانتاج الزراعى والصناعى ومواد البناء ولوازم المرافق العامة وسلع الانتاج الفنى والثقافى على النحو الذى تقدم ذكره فى بحث الاعفاء من رسوم الاستيراد [١] .

ثانيا — تعيين فئة ١١ ٪ القيمية لسيارات الحمل والساحبات وعربات الترامواى ، ومكائن الخياطة ، ومكائن السن ، وآلات صناعة البيرة والمياه الغازية ، واللوالب والحلقات والمسامير والأدوات غير الملحقة بالآلات المعفاة ، وسائر الآلات والمعدات العلمية والفنية غير المعفاة ، والرخام والآجر والقرميد والإسفلت والكلس والرمل والأخشاب .

ثالثا — تعيين فئة ٢٠ ٪ القيمية لسيارات الركوب وإطارات المطاط والزوارق والدراجات البخارية .

رابعا — تعيين فئة ١٥ ٪ لسائر المكائن والعدد والمواد الإنشائية الأخرى .

خامسا — تخفيض الرسوم عن أكياس الحزم وخيوطه وأطواقه ومساميره ، وعن الحرير الخام والكيروسين .

ذلك ما يتعلق من أحكام التشريعات المذكورة بسلع الإنتاج ، أما ما يتعلق منها بسلع الاستهلاك فقد كان على نقيض اتجاه التخفيف المشار إليه ، حيث نزعت هذه التشريعات إلى تقرير زيادات جديدة فى رسوم بعض السلع ، متحرية فى ذلك تعويض النقص

---

١ — تراجع الصفحتان ٥٣ و ٥٤ .

فى الايرادات الكمركية ، ومعتبرة السمنت والبنزين ومواد الصباغة فى هـذا المجال من سلع الاستهلاك فزادت رسومها زيادة بينة (١) . على أن الملاحظ عموما أن أهم سلع الاستهلاك ـ كالأقمشة القطنية والصوفية والسكر والشاى والصابون ـ لم تلحقها الزيادة، فظلت على مستواها السابق . حتى حلت سنوات أزمة ١٩٢٩ .

(٣) نسب الرسوم بين سنتى ١٩٣٠ و١٩٣٢

سنوات هذه المرحلة هى سنوات الأزمة العالمية التى وضحت آثارها فى العراق سنة ١٩٣٠، حين تدهورت أسعار الصادرات العراقية ، وضمرت تجارتا الاستيراد والترانسيت، وهبطت حصائل الضرائب .

وكانت الحكومة العراقية قد لجأت قبيل حلول الأزمة إلى استهلاك الديون العثمانية ، وسلفت البلديات والسكك الحديدية ، فأضاعت الخزينة وفراً كان قد تراكم فيها ، وواجهت شدائد الأزمة وهى خاوية متضائلة الموارد. ولذلك لم يكن هناك بد من اتخاذ تدابير استثنائية لانقاذ الموقف ، وكانت هذه التدابير فى حدود ما أشار به « سر هلتن يونغ » الذى استدعى على عجل لهذا الغرض ، فصدر قانون رقم ٧ وتعديله رقم ٤١ لسنة ١٩٣٠ ، ناصين على زيادة الرسوم على طائفة من السلع الكمالية ، وعلى بعض المنتجات التى لها نظير فى الانتاج

---

(١) فيما يلى جدول بأهم هذه الزيادات المستجدة :

	المستوى السابق	قانون رقم ٣٠ ورقم ٤٨ لسنة ١٩٢٧	قانون رقم ٢٧ وتعديله رقم ٥٢ لسنة ١٩٢٨
بن	٩٠ ٪	١٠٠ ٪	..
سكاير	٧٥ ٪	..	٩٠ ٪
كبريت	١١٥ ٪	..	١٤٠ ٪
فحم خشبى	١١ ٪	٢٥ ٪	..
سمنت	١١ ٪	٣٠ ٪	..
بنزين	٢٥ ٪	٥٠ ٪	٤٠ ٪
مواد صباغة	١١ ٪	..	٢٠ ٪

القومى . وأعقب ذلك صدور قانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٠ ، ثم قانون رقم ١٩ لسنة ١٩٣٢، بناء على استمرار ظهور العجز فى ميزانية سنة ١٩٣١ المالية وفى تخمينات السنة التالية (١) ،

(١) فيما يلى جدول بأهم التغييرات التى أوردتها هذه القوانين على المستوى السابق :

	المستوى السابق	قانون رقم ٧ وتعديله . رقم ٤١ لسنة ١٩٣٠	قانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٠ وقانون رسوم النفط لسنة ١٩٣١	قانون رقم ١٩ لسنة ١٩٣٢
سكر	١٠٠ ٪	..	١١٠ ٪	١٢٠ ٪
أقمشة حريرية	٢٠ ٪	٢٥ ٪	٣٠ ٪	..
بنزين	٤٠ ٪	..	٧٥ ٪	..
شاى	١٠٠ ٪	..	١١٠ ٪	١٢٠ ٪
سيارات ركاب	٢٠ ٪	..	٢٤ ٪	..
سيارات حمل	١١ ٪	..	١٢ ٪	١٣ ٪
ملابس جاهزة	١٥ ٪	٢٠ ٪	٢٤ ٪	..
صابون	١١ ٪	..	١٣ ٪	..
خمور	١٥٠ ٪	١٧٥ ٪	٢١٠ ٪	..
بن	١٠٠ ٪	..	١١٠ ٪	١٢٠ ٪
سلع بقالة	١٥ ٪	٢٠ ٪	٢٤ ٪	..
أكياس ومواد حزم	١١ ٪	..	١٢ ٪	١٣ ٪
سمنت	٣٠ ٪	..	٣٣ ٪	٣٦ ٪
أحذية	١٥ ٪	..	١٨ ٪	٢٤ ٪
سكاير	٩٠ ٪	١٢٥ ٪	١٥٠ ٪	..
ورق سكاير	٣٠ ٪	..	٣٣ ٪	٣٦ ٪
رز	١٥ ٪	١٠٠ ٪	١٢٠ ٪	..
مواد صباغة	٢٠ ٪	..	٢٢ ٪	٢٤ ٪
فحم خشبى	٢٥ ٪	..	٢٧,٥ ٪	٣٠ ٪
كبريت	١٤٠ ٪	..	١٥٤ ٪	١٦٨ ٪
دقيق الحنطة	١٥ ٪	١٠٠ ٪	١٢٠ ٪	..
حنطة وشعير	١١ ٪	..	١٢ ٪	١٨ ٪
سمن	١١ ٪	٢٥ ٪	٣٠ ٪	..

فنص القانون الأول على زيادة رسوم الاستيراد — بما فيها من الأصل القيمى وهو ١١٪ ومن الاستثناءات الواردة على هذا الأصل — بمقدار خمسها بالنسبة لبعض السلع الكمالية(ا)، وبمقدار عشرها بالنسبة لسائر السلع الأخرى ، ونص القانون الثانى الذى الغاه على زيادة الرسوم بصورة خاصة على سلع معينة (ب) ، ورفع مستوى الرسوم بمقدار خمسها على جميع السلع الأخرى(حـ) .

وقد أسفر الغرض المالى للتعريفة بهذه القوانين الجديدة أسفارا بينا ، إلا أن ذلك كان مقترنا بظاهرتين لم تكونا واضحتى المعالم من قبل ، هما ظاهرة الاعتداد بمدى ضرورة السلع للاستهلاك ، وظاهرة الحماية المباشرة للانتاج القومى ، وبذلك تجمعت فى التعريفة فى آخر عهد الانتداب الأسس الضرورية للتعريفات الحديثة، وإن ظل الغرض المالى هو المسيطر، وعلى هذه الأسس بنيت تعريفة الفترة التالية ، التى صدرت بقانون رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ .

(٤) المستوى العام لرسوم الاستيراد

تشير الأرقام التقريبية للحاجز الكمركى خلال الفترة موضوع البحث إلى آثار ما تقدم

(ا) هى الألبسة الجاهزة والأحذية والمطرزات والسجاد والأثاث ومصنوعات الزجاج والأسلحة والساعات وآلات التصوير والآلات الموسيقية وسيارات الركاب والدراجات البخارية وإطارات المطاط وجميع المواد الغذائية — باستثناء السكر والشاي والبن — والخمور والتبغ ومصنوعاته والعطور ولوازم التواليت والصابون .

(ب) هى الشعير والحنطة والأحذية .

(حـ) استثنيت من هذه الزيادة العامة السلع التالية :

١ — البنزين والكيروسين وزيوت التزييت اللازمة للنقل ولادارة المكائن الزراعية .

٢ — الغنم والمعز والعفص وخشب الوقود ، إذ نص الاتفاق العراقى التركى الموقع فى ١٩٣٢/١/١٠ ، والتالى بحثه فى القسم الثالث ، على تعهد العراق بتخفيض رسوم الاستيراد عن هذه السلع بمقدار الثلث مما كانت عليه فى ذلك التاريخ .

بيانه من تغير فئات رسوم الاستيراد[1] ، فقد انطوت السنوات الأولى على تزايد مطرد فى ارتفاع الحاجز المذكور من نحو ١٠ ٪ سنة ١٩٢١ إلى نحو ١٩ ٪ سنة ١٩٢٥ ، وذلك بسبب تزايد الرسوم على السكر والشاى والبن والخمور والسكاير والكبريت بوجه خاص ،

(١) فيما يلى جدول بنسب حصيلة رسوم الاستيراد إلى قيم السلع المستوردة ، باستثناء سلع المؤسسات البريطانية الرسمية وشركات الامتياز وبعض المشاريع الأخرى المعفاة من رسوم الاستيراد : [1]

سنة مالية	السلع المستوردة بآلاف الدنانير			الرسوم المستوفاة بآلاف الدنانير	الحاجز الكمركى
	مجموع السلع المستوردة	سلع الفرقاء الممتازين	السلع التابعة للتعريفة		
١٩٢١	١٠,٤٠٠	..	١٠,٤٠٠	١,٠٨٩	٪ ١٠,٥
١٩٢٢	٨,٤٠٠	..	٨,٤٠٠	١,١٣٨	٪ ١٣,٥
١٩٢٣	٨,٣٠٠	..	٨,٣٠٠	١,٣١٢	٪ ١٥,٨
١٩٢٤	٨,٨٠٠	..	٨,٨٠٠	١,٤٢٨	٪ ١٦,٢
١٩٢٥	٨,١٠٩	٦١	٨,٠٤٨	١,٥٥٦	٪ ١٩,٣
١٩٢٦	٧,٩٦٧	٥٥٠	٧,٤١٧	١,٥٢٩	٪ ٢٠,٦
١٩٢٧	٧,٧٥٦	٥٠٨	٧,٢٤٨	١,٦٠٧	٪ ٢٢,٢
١٩٢٨	٧,١٢٣	٢٢٧	٦,٨٩٦	١,٥٣٤	٪ ٢٢,٢
١٩٢٩	٧,٣٦٦	١٧٦	٧,١٩٠	١,٥٦٧	٪ ٢١,٨
١٩٣٠	٥,٣٥٢	١٣٣	٥,٢١٩	١,٣١١	٪ ٢٥,١
١٩٣١	٤,٧٩٧	٧٨	٤,٧١٩	١,٤١٢	٪ ٢٩,٩
١٩٣٢	٦,٢٣٨	١,٢١٢	٥,٠٢٦	١,٥٢٠	٪ ٣٠,٢

إن الأرقام المتعلقة بقيم السلع المستوردة خلال سنوات ١٩٢١ ـ ١٩٢٤ تقديرية تحتمل نسبة من الخطأ مرجعه خلط الاحصائيات فى هذه السنوات بين قيمة تجارة الاستيراد وقيمة تجارة الترانسيت ، مما ألجأ إلى تخمين قيمة تجارة الاستيراد على النحو التالى بيانه فى بحث مفردات هذه التجارة .

١ ـ إدارة الكمارك والمكوس ، « التقرير الادارى » لسنة ١٩٢٨ المالية ص ٣٣ ، و : « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٣٧ المالية » ص ١٣٩ .

وكان انخفاض الرسوم على المنسوجات — وهى أكبر المستوردات قيمة — يخفف ما ترتب من آثار رفع رسوم السلع المذكورة على المستوى العام للرسوم ، كما كانت تخفف هذا الأثر الفئة الأساسية لرسوم الاستيراد وهى فئة ١١ ٪ .

وكان ارتفاع الحاجز بين سنتى ١٩٢٦ و١٩٢٩ أقرب إلى الثبات ، إذ عادلت سعة إعفاء الآلات والمواد الانشائية ولوازم المرافق العامة وسلع الانتاج الفنى والثقافى ، وتخفيض الرسوم عن بعض السلع الأخرى ، أثر الزيادات الجديدة فى رسوم البنزين والسمنت والسكاير والكبريت والفحم وبعض الآلات ومواد الصباغة .

غير أن هذا الثبات النسبى زال اثناء سنوات الأزمة ، واتجه مستوى الرسوم العام نحو حده الأقصى فى آخر الفترة موضوع البحث ، نتيجة للزيادات الخاصة والعامة فى مستوى الرسوم بقانون رقم ٧ و ٣٤ لسنة ١٩٣٠ ورقم ١٩ لسنة ١٩٣٢ ، ولانخفاض أسعار المستوردات التى يخضع أهمها لرسوم نوعية ، ولتدهور استيراد السلع المعفاة بموجب قوانين التعريفة بالنظر لتضاؤل الحركة الانتاجية والانشائية .

المبحث الرابع

رسوم الاستيراد والميزانية [1]

تقدم أن حصيلة رسوم الاستيراد كانت الغرض الرئيسى الذى تحرته جميع قوانين تعريفة فترة الانتداب ، فكانت حالة الميزانية وخزينة الدولة هى النطاق الذى تحركت كل تلك

---

(١) بدأت أول ميزانيات الدولة العراقية فى ١٩٢١/٤/١ بعد تشكيل «مجلس الدولة» ، وسيقصد بتعبير « الميزانية » لغرض هذا البحث الميزانية الكبرى للدولة ، والميزانية غير الاعتيادية لمشاريع الأعمال العمرانية الرئيسية التي ورد بها قانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٢٧ ، وما يخص سنتى ١٩٣١ و ١٩٣٢ الماليتين من الميزانية غير الاعتيادية التي ورد بها قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٣١[1] ، فلا يشمل الميزانيات الملحقة ، وهى فى هذه الفترة ميزانية ميناء البصرة وميزانية حفر سد الفاو وميزانية السكك الحديدية .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٧ ص ٢٣٠ ، ولسنة ١٩٣١ ص ٧٣٥ .

القوانين فى حدوده ، سواء فى ذلك ما اتجه منها نحو زيادة الرسوم ، وما اتجه منها نحو خفضها. وقد تميزت حالة الحزينة ، خلال الفترة موضوع البحث ، بمراحل ثلاث تقلبت فيها بين العسر واليسر ، فاختلفت نزعة المشرع فى تقريره لرسوم الاستيراد وفق ظروف هذه المراحل.

(١) مشاكل الايراد والنفقة

سعة أبواب الصرف :

واجهت الدولة العراقية التى قامت تحت اشراف سلطة الانتداب البريطانى ظروفا مالية عسيرة كانت سببا من أسباب قيام هذه الدولة ، والاستعاضة عن صك الانتداب عليها بمعاهدة تحالف ، كما كانت تلك الظروف نتيجة من نتائج الوضع الجديد ، فزادت بقيامه المسئولية المالية زيادة ملحوظة تمثلت فيما يلى :

أولا — تسديد مبلغ يعادل نحو ٧٠٧,٥ ألف دينار للحكومة البريطانية ، باقساط سنوية خلال عشرين سنة من تاريخ تنفيذ الاتفاقية المالية الملحقة بمعاهدة سنة ١٩٢٢ ، وبفائدة قدرها ٥ ٪ ، وذلك لقاء وسائل الرى والطرق والجسور ومؤسسات البريد والبرق والتلفون المحولة ملكيتها للحكومة العراقية (١).

ثانياً — الالتزام بتسديد ما يصيب العراق من الديون العثمانية العامة بالنسبة التى تقررها معاهدة الصلح مع تركيا ، وقد تقررت القيمة الفعلية لحصة العراق من هذه الديون بما يعادل ١,٦١١,٠٠٠ دينار سنة ١٩٢٧ (ب).

---

(١) نصت على ذلك المواد (٥ — ٧) من الاتفاقية المذكورة ، وقد نصت المادة (١٠) فضلا عن ذلك على تسديد مبلغ يعادل نحو ٥٤٠ر٩ ألف دينار لقاء ميناء البصرة تفى به إدارة الميناء من وارداتها .

(ب) نصت على هذا الالتزام المادة (١٧) من الاتفاقية المالية ، وقد قسم « مجلس الدين العثمانى » ، وفقا للمادة (٤٦) والمادة (٤٧) من معاهدة لوزان ، الديون العثمانية فى أواخر سنة ١٩٢٤ بين تركيا والأجزاء المنفصلة عن الامبراطورية العثمانية ، فأصاب العراق نتيجة لهذا التقسيم — بعد الاعتراض عليه وصدور قرار التحكيم الذى أقامته عصبة الأمم فى ١٩٢٥/٤/٢١ — جزء قيمته الاسمية نحو سبعة ملايين ليرة تركية. وفى سنة ١٩٢٩ اشترت وزارة المالية الجزء الأكبر من سندات الدين وكوبوناته بمبلغ ٢٢٨ر٠٠٠ر١ باون استرلينى ، ووافق مجلس الدين على استلام بقيته وقدرها ٣٨٣ر٠٠٠ باون استرلينى بسبعة أقساط سنوية يدفع آخرها فى ١٩٣٤/٣/١ .

---

١ — كوماندر هلتن يونغ ومستر آر . فى . فرنن ، « تقرير بشأن إدارة الأمور المالية فى العراق » ، بغداد ١٩٢٦ ، ص ٢ — ٣ ، و :

Report on the "Administration of Iraq" for the year 1929, p. 67 — 68.

ثالثاً — الالتزام بتخصيص مالا يقل عن ربع واردات الدولة لتسديد نفقات الدفاع (١). وقد تظافر هذا الالتزام مع أحوال الأمن الداخلي والخارجي ، والشعور القومي ، على تخصيص اعتمادات متزايدة للجيش والشرطة (ب) .

رابعاً — الصرف على ادارة شؤون الدولة الاعتيادية ، وفي هذا المجال كان من الضروري ايجاد الموارد اللازمة للإنفاق على التوسع الفجائي في الأداة الحكومية ، وتوسيع الخدمات التي تقدمها هذه الاداة بصورة مطردة .

خامساً — اصلاح الوضع الذي خلفه العثمانيون ، ولاسيما المرافق الاقتصادية والأحوال الثقافية والصحية ، ولم يكن لسعة أبواب الصرف على هذه الجهة من حد .

مصاعب الايراد :

تلك هي حالة أبواب الصرف ، أما أبواب الايراد فقد كانت واهية مضطربة ، إذ قامت الدولة الجديدة على أنقاض حكم ضرائبه فوضى وسلطته ضعيفة ، وورثت كيانا اجتماعياً بدائياً وقوة اقتصادية منهارة . فمن البين أن أهم مصادر الدخل القومي في العراق هو الانتاج

---

(١) نصت على ذلك الفقرة الأولى من المادة (٩) من الاتفاقية المالية ، وقد نصت الفقرة الثانية على أن المقصود بالواردات لغرض تطبيق الفقرة الأولى هو المقبوضات الاجمالية من كل مصالح الايراد باستثناء المصالح التجارية ، على أن تشمل تلك المقبوضات الايرادات الصافية من مصالح البريد والبرق والتلفون ، وبناء على هذا التعريف شمل الالتزام كل واردات الدولة باستثناء واردات السكك الحديدية وميناء البصرة وسد الفاو.

(ب) تتلخص حراجة وضع الأمن الداخلي والخارجي خلال هذه الفترة في الوقائع التالية[1] :

١ — حركات الجيش التركي على الحدود الشمالية ، ودخول وحدات منه أراضي العراق وتهديدها « زاخو » في اتجاه الموصل قبل حسم قضية الحدود سنة ١٩٢٦ .

٢ — الثورات الكردية المتوالية منذ سنة ١٩١٩ ، وأظهرها إعلان ملكية الشيخ محمود واحتلاله السليمانية حتى سنة ١٩٢٤ .

٣ — خلافات الحدود بين العراق ونجد وتبادل الغزو بين القبائل النجدية التي لجأت إلى العراق بعد احتلال عبد العزيز السعود لحايل سنة ١٩٢١ ، وبين الوهابيين ، وعدم استقرار الوضع حتى سنة ١٩٣٠.

٤ — تبادل الغزو بين القبائل العراقية والقبائل السورية حتى أواخر الفترة موضوع البحث .

٥ — تحفز قبائل الفرات الأوسط والجنوبي ضد سلطة الحكومة .

---

١ — Special Report on the "Progress of Iraq", p. 35 — 36, 39 — 44, 255 — 266.

الزراعى والحيوانى، غير أن هذا الانتاج لم يكن وعاء صالحا لضرائب تفى بالحاجات الجديدة المتزايدة ، ولا كان جعله كذلك أمراً هينا ، وقد تمثلت أهم العراقيل فى هذا المجال فيما يلى :

أولا — طبيعة النظام الاجتماعى ، فالمجتمع العراقى خارج المدن قوامه قبائل متوطنة على ضفاف النهرين وفروعهما وعلى سفوح المرتفعات الشمالية الشرقية ، وقبائل رحالة فى المرتفعات المذكورة وفى صحراء غرب الفرات بوجه خاص ، وفى هذا المجتمع يعترف الأفراد بالتزاماتهم المالية نحو زعيم القبيلة الذى يشعرون بسلطته كسيد ومشرع وقاضى وقائد ، ولا يعترفون بها للحكومة إذ لم تكن فى نظرهم غير فئة مسلحة من « أفندية » المدن تفرض عليهم أتاوات بغير مقابل، ولذلك كانت جباية الضرائب الزراعية فى زمن العثمانيين مفوضة إلى السلطة العسكرية فى كثير من الأحيان ، كما أن سلطات الاحتلال البريطانية والحكومة العراقية بعدها كانت تجد فى الإعفاءات الشخصية أو القبلية من أصل بعض الضرائب أو من بقاياها وسيلة ادارية لا بد منها .

ثانياً — اكتساب نسبة « حصة الحكومة » وطريقة جبايتها صفة العرف ، واختلاف هذا العرف باختلاف الأحوال المحلية ، ولذلك فان أى إصلاح يغير العرف المذكور وبوحده يحتمل نتائج اجتماعية وسياسية وخطيرة [١] .

ثالثاً — شدة حاجة الدولة إلى المال ، وتجنب ما قد يترتب على الاصلاح من ضياع بعض حصيلة الضريبة بصفة مؤقتة أو دائمة [١] .

رابعاً — اضطراب حقوق التصرف بالأراضى واستغلالها ، وفقدان المسح المضبوط ، وقلة الموظفين الذين يدركون ماهية الاصلاح وطريقة تطبيقه ، وهذه ضرورات أولية لفرض الضرائب واستيفائها [١] .

ذلك ما يتعلق بالضرائب الزراعية والحيوانية ، ولم تكن الضرائب الأخرى بأحسن حالا منها ، إذ لم تكن ضريبة الأملاك (١) فى المدن سهلة التطبيق ، حيث يتباطؤ أصحاب الأملاك ذوو النفوذ فى دفعها ، ويتلكأ الجباة فى اتخاذ الاجراءات القانونية لاستيفائها [٢] ،

---

(١) هى ضريبة المبانى ، وكانت سلطة الاحتلال قد حولت هذه الضريبة للبلديات ، ثم استعادتها الحكومة العراقية سنة ١٩٢٣ .

---

١ — Ibid, p. 112 — 113.

٢ — Ibid, p. 89.

كما أن ضريبة الدخل لم يتيسر تطبيقها قبل سنة ١٩٢٧، ثم ظلت مدة طويلة بعد ذلك موردا ثانويا لا يعتمد عليه .

(٢) محصلة رسوم الاستيراد

ترتب على ما تقدم من ضرورات الانفاق (١) ، ومن إمكانيات الإيراد ، الاتجاه نحو الضرائب غير المباشرة السهلة الجباية ، وأولها ضرائب الاستيراد المبررة بأثرها فى معادلة الميزان التجارى ، وضغط المصروفات لمواجهة العجز المتحقق أو المتوقع فى الميزانية .

وفى هذا المجال يلحظ أن وضع الخزينة قد مر بمراحل ثلاث طابقت المراحل التى مرت

---

(١) بلغت نفقات الدولة خلال سنوات ١٩٢١ ــ ١٩٣٢ المالية ، بآلاف الدنانير ، ما يلى [١] :

سنة مالية	وزارة الدفاع	دائرة الشرطة	الزراعة والبيطرة	وزارة المعارف	مصلحة الصحة	الديون العثمانية	الأعمال الرئيسية	نفقات أخرى	المجموع
١٩٢١	٤١٦	٥٨٨	٣٤٧	١٤٦	٢٥٦	٠٠٠٠	٠٠٠٠	٢,٥٥٠	٤,٣٠٢
١٩٢٢	٥٧٤	٥٧٧	٣٥٦	١٥٠	٢٠٧	٠٠٠٠	٠٠٠٠	١,٧٩٠	٣,٦٥٣
١٩٢٣	٤٨٧	٤٩٦	٣٢٩	١٣٧	١٥٦	٠٠٠٠	٠٠٠٠	١,٥٨٥	٣,١٩٠
١٩٢٤	٧٣٥	٤٢٩	٢٧٤	١٦٦	١٤٦	٠٠٠٠	٠٠٠٠	١,٦٤٤	٣,٤٩٥
١٩٢٥	١,٠٦٨	٥٧٧	٢٩٢	١٧٧	١٤٧	٠٠٠٠	٠٠٠٠	١,٥٩٩	٣,٨٦٠
١٩٢٦	١,٠٢٢	٦٠٠	٣٤٣	٢٠٢	١٧٢	٠٠٠٠	٠٠٠٠	١,٦٩٦	٤,٠٣٥
١٩٢٧	١,١٠٤	٥٧٩	٤١١	٢٠٦	١٨٠	٠٠٠٠	١٢٥	١,٦٦٩	٤,٢٧٤
١٩٢٨	١,٠٥٣	٦٢٦	٣٩٣	٢٤٠	١٩٢	٠٠٠٠	٩٦	١,٨٩٠	٤,٤٩٣
١٩٢٩	٩٠٤	٦٠٧	٣٨٥	٢٧٩	٢١٢	١,٤٣٧	٩٤	١,٨٤٥	٥,٧٦٢
١٩٣٠	٧٨٢	٥٩٢	٢٩١	٢٨٨	١٩٥	٦٧	٠٠	١,٦١٣	٣,٨٣٧
١٩٣١	٧٤٥	٥٤٨	٢١٠	٢٨٩	١٩٠	٦٦	١٨٢	١,٥٦٧	٣,٧٩٥
١٩٣٢	٨٠١	٥٤٢	١٨٧	٣٠٧	١٧٦	٦٤	٣٢٣	١,٥٠٩	٣,٩١٩

تشمل نفقات « الزراعة والبيطرة » نفقات دوائر الزراعة والرى والمساحة والبيطرة ، وأعمال الرى ومكافحة الجراد والقروض الزراعية .

---

١ ــ Special Report on the «Progress of Iraq» ,p. 90—91, و«المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ ــ ١٩٣٣» ص ٧٣ .

بها نسب رسوم الاستيراد ، فكانت مظاهر الارتباط بين الوضع المالى[1] وبين تطور نسب الرسوم خلال هذه المراحل على الوجه التالى :

(١) بلغت ايرادات الدولة خلال سنوات ١٩٢١ ــ ١٩٣٢ المالية ، بآلاف الدنانير ، ما يلى[1] :

سنة مالية	رسوم الكمارك	الضرائب الزراعية	المكوس	ضريبة الأملاك	رسوم الطوابع	ضريبة الدخل	واردات النفط	واردات أخرى	المجموع
١٩٢١	١,٢٤٩	١,٣٢٦	٢٦٧	٠٠	٥٤	٠٠	٠٠	١,٠٧٥	٣,٩٧١
١٩٢٢	١,٢٩٨	١,٠٥٥	٢٤٩	٠٠	٩٥	٠٠	٠٠	٨٧٢	٣,٥٦٩
١٩٢٣	١,٤٧٢	١,٠٨٧	٣١١	٤٧	١٠٣	٠٠	٠٠	٨٢٤	٣,٨٣١
١٩٢٤	١,٥٧٧	١,١٠٦	٢٦٩	١٤١	١٠١	٠٠	٠٠	٧٧١	٣,٩٦٥
١٩٢٥	١,٦٥٤	١,٢٣٦	٢٢٤	١٩٥	١١٢	٠٠	٠٠	٨٤٦	٤,٣٦٨
١٩٢٦	١,٦١٥	١,٢٦٥	٢٤٧	١٤٧	١١٤	٠٠	٠٠	٨٦٦	٤,٢٦٣
١٩٢٧	١,٧٠٥	١,٢٨٥	٢٨٠	١١٤	١١٧	١٤	٨	٩٠٦	٤,٤٣٢
١٩٢٨	١,٦٢٤	١,٣٥٧	٢٤٠	١١٢	١٢٠	٢٨	١٢	٧٩٤	٤,٤٥٨
١٩٢٩	١,٦٥٥	١,١٨٧	٣٠٢	١١٨	١١٧	٤٣	١٤	٨٠٦	٤,٣١٠
١٩٣٠	١,٣٦٩	٧٢٦	٢٩٢	١١٧	١٠٦	٤٤	١٥	٧٤٨	٣,٤٨٤
١٩٣١	١,٤٦٦	٥٨١	٢٥٢	١١٤	٩٤	١٠٤	٩٠٠	٦٩٣	٤,٣١٩
١٩٣٢	١,٥٤٤	٧٠٧	٢٥٤	١١٢	١٠٤	١١٣	٦٩٤	٦٨٤	٤,٢١٥

تشمل « الضرائب الزراعية » ضرائب الحاصلات الزراعية والطبيعية والحيوانية .

إن النتائج المالية لكل من سنوات ١٩٢١ ــ ١٩٣٢ المذكورة ، بآلاف الدنانير ، كما يلى :

سنة مالية	الايراد	المصروف	الفرق	سنة مالية	الايراد	المصروف	الفرق
١٩٢١	٣,٩٧١	٤,٣٠٢	٣٣١ —	١٩٢٧	٤,٤٣٢	٤,٢٧٤	١٥٨ +
١٩٢٢	٣,٥٦٩	٣,٦٥٣	٨٤ —	١٩٢٨	٤,٤٥٨	٤,٤٩٣	٣٤ —
١٩٢٣	٣,٨٣١	٣,١٩٠	٦٤١ +	١٩٢٩	٤,٣١٠	٥,٧٦٢	١,٤٥٣ —
١٩٢٤	٣,٩٦٥	٣,٤٩٥	٤٧٠ +	١٩٣٠	٣,٤٨٤	٣,٨٣٧	٣٥٣ —
١٩٢٥	٤,٣٦٨	٣,٨٦٠	٥٠٨ +	١٩٣١	٤,٣١٩	٣,٧٩٥	٥٢٥ +
١٩٢٦	٤,٢٦٣	٤,٠٣٥	٢٢٨ +	١٩٣٢	٤,٢١٥	٣,٩١٩	٢٩٧ +

١ — Special Report on the "Progress of Iraq", p. 95-96,

و « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ ــ ١٩٣٣ » ، ص ٧٤ .

أولا ـ سنوات ١٩٢١ ـ ١٩٢٥ المالية ، وقد انتهت أولاها بتحقق عجز ، وتوقع عجز آخر فى ميزانية السنة التالية ، ولذلك ألف وزير المالية سنة ١٩٢٢ « لجنة توفير » قدمت مقترحات أهمها خفض رواتب الموظفين ، وتضييق نطاق بعض الخدمات[١] ، وأعقبت تنفيذ هذه المقترحات زيادات متوالية فى رسوم الاستيراد حتى سنة ١٩٢٥ ، فارتفعت نسبة إيراد هذه الرسوم إلى مجموع إيرادات الميزانية من ٢٧,٤ ٪ إلى ٣٥,٦ ٪ بين أول المدة وآخرها .

ثانيا ـ سنوات ١٩٢٥ ـ ١٩٢٩ المالية ، وقد بدأت بوفر متراكم قدره نحو ٦٩٦ ألف دينار ، غير أن هذا الوفر كان صورياً مرجعه الامتناع عن صرف اعتمادات خدمة الدين العثمانى ، والضغط على أكثر الخدمات العامة ، وتشدد وزارة المالية فى الموافقة على الصرف بسبب التأخر الطويل فى اعتماد الميزانية عن مبدأ السنة المالية .

وكان من الواضح فى أواخر سنة ١٩٢٤ أنه لابد من اعادة النظر فى الوضع المالى لتيسير تنفيذ الالتزامات المالية ، وتوسيع الجيش ، وزيادة اعتمادات الادارة والاصلاح العام ، ولذلك أوفدت الحكومة البريطانية « لجنة هلتن يونغ ـ فرنن » فى أول سنة ١٩٢٥ للنظر فى إيجاد الوسائل التى تكفل ميزانية متعادلة مع ملاحظة الأغراض المشار اليها . غير أن اقتراحات هذه اللجنة ـ وأهمها زيادة الضرائب ـ قد أهملت[٢] ، واستمرت وزارة المالية تتجنب خدمة الديون العثمانية ، وتخمن الايرادات بحذر شديد ، ثم أخذت الحكومة البريطانية تساهم فى نفقات الجيش العراقى ، وأعقب ذلك فرض ضريبة الدخل ، وبدء ايرادات النفط ، مما خفف الضغط عن الميزانية ، وأزال الداعى إلى زيادة الضرائب القديمة زيادة استثنائية .

ولاشك أن هذا التطور الأخير فى أبواب الإيراد قد يسر مباشرة الغاء رسوم استيراد

---

١ ـ Special Report on the "Progress of Iraq", p. 97,128-129.

٢ ـ هلتن يونغ وآر . فى . فرنن ، « تقرير بشأن إدارة الأمور المالية فى العراق » ص ١ و ٧ ـ ١٠ ، و :
Special Report on the "Progress of Iraq", P.97.

الآلات ، وتخفيضها على بعض سلع الإنتاج الأخرى منذ سنة ١٩٢٧ ، كما أن تميز الفترة بين سنتي ١٩٢٥ و ١٩٢٧ بالوفر ، على كونه صورياً ، قد أدى إلى الثبات النسبي في فئات رسوم الاستيراد بصورة عامة ، بحيث لم تتجاوز نسبة الإيراد من هذه الرسوم إلى مجموع إيرادات الميزانية خلال المدة المذكوره ٣٥,٧ ٪ .

ثالثاً — سنوات ١٩٢٩ — ١٩٣٢ المالية ، وقد استهلت بتراكم وفر كبير نتيجة للسياسة المالية متقدمة الذكر ، غير أن جزءاً من هذا الوفر كان قروضاً قدمتها الحكومة لإدارة السكك الحديدية وللبلديات ، ثم أقدمت وزارة المالية على استهلاك الديون العثمانية خلال سنة ١٩٢٩ المالية ، ولذلك لم يكن موجود الخزانة في ختام السنة المذكورة غير وفر ضئيل لا يسد معاملات الدولة الجارية(١) .

وفي سنة ١٩٣٠ بدأت آثار الأزمة العالمية على الميزانية ، إذ تدهورت أسعار الحاصلات الزراعية ، واتجهت قيمة الصادرات والاستيرادات نحو الهبوط ، وأصبحت موازنة الميزانية متعذرة بالنظر للتضاؤل المنتظر في حصيلة الضرائب الزراعية والكمركية وهما أهم أبواب الإيراد ، ولذلك استدعى « سرهلتن يونغ » لمعالجة الوضع ، فاقترح في رسالته[٢] التي قدمها للحكومة العراقية في ١٥ / ٦ / ١٩٣٠

---

(١) كانت خلاصة الوضع المالي في ختام سنة ١٩٢٩ المالية كما يلي[١] :

حساب مدين		حساب دائن	
ألف دينار		ألف دينار	
١٫٤٣٧	استهلاك الديون العثمانية	١٫٥٥٦	وفر متراكم
٣٤٥	قرض السكك الحديدية	٢٩٠	تأمينات
٢٨	قرض البلديات		
١٫٨١٠	المجموع	١٫٨٤٦	المجموع

---

١ — Report.. on the "Administration of Iraq" for the year 1930, p. 159.

٢ — Ibid. p. 153 — 162

خفض نفقات الدولة بضغط الخدمات غير المنتجة كالجيش ، والاستغناء عن قسم من الموظفين ، وزيادة الإيرادات بزيادة رسوم الاستيراد على السلع الكمالية والمكوس على التبغ ، وزيادة القوة الشرائية وتشجيع الإنتاج بتخفيض رسوم الإستيراد عن سلع الاستهلاك الضرورية وسلع الإنتاج وتخفيض الضرائب الزراعية .

وكانت رسوم الإستيراد قد زيدت على بعض السلع الكمالية بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٣٠ ، فزيدت ثانية بقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٠ أخذاً باقتراحات « يونغ » ، ورفعت نسبة ضريبة الدخل ، وخفضت الرواتب والمكافآت التقاعدية حتى آخر سنة ١٩٣٠ ، وانقص عدد الوظائف .

ولم تحل هذه الاجراءات دون تحقق عجز قدره نحو ٣٥٣ ألف دينار فى ميزانية السنة المذكورة ، وتوقع عجز آخر فى ميزانية السنة التالية ، ولذلك استمرت السياسة السابقة فى الضغط على أبواب الصرف خلال سنة ١٩٣١ المالية ، وصدرت قوانين متعددة لتشجيع الإنتاج الزراعى والصناعى .

غير أن الاعفاءات الكبيرة من الضرائب الزراعية ، واستمرار تدهور قيمة تجارة الإستيراد ، وما ترتب على ذلك من تضاؤل الإيراد ، قد أزال أثر خفض النفقات ، وكان الموقف المالى حرجا حين استلمت الحكومة فى أغسطس أول مدفوعات شركة النفط العراقية وفق الاتفاق الذى تم التوصل إليه فى ١٩٣١/٣/٢٤ ، فتيسر حينئذ سد العجز المتراكم فى الخزينة ، وتسيير شؤون الدولة حتى ختام السنة المالية (١) .

---

(١) استلمت الحكومة من شركة النفط العراقية خلال سنه ١٩٣١ المالية ٨٦٩٫٢٥٠ ديناراً ، ومع أن قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٣١[١] قد حصر انفاق المبالغ المتوقع استلامها من الشركة خلال سنوات ١٩٣١ ـ ١٩٣٥ المالية بمشاريع إنشائية معينة ، فانه لم ينفق على هذه المشاريع خلال السنة موضوع البحث غير ١٨١٫٥٧٥ ديناراً .

---

١ ـ مجموعة القوانين الأنظمة لسنة ١٩٣١ ص ٧٣٥ .

وقد خمن عجز ميزانية سنة ١٩٣٢ المالية بنحو ٦٠ ألف دينار ، قياساً على هبوط الإيرادات فى السنة السابقة ، وبسبب حصر مدفوعات شركة النفط العراقية بأعمال رئيسية خاصة ، ولذلك قدمت الحكومة لمجلس النواب أثناء مناقشة الميزانية مشروع قانون التعريفة الكمركية رقم ١٩ لسنة ١٩٣٢ ، كضرورة مستعجلة ، فصدق عليه المجلس حالا ، وبذلك زيدت رسوم الاستيراد بمقدار خمسها ، وكان معدل نسبة حصيلتها إلى مجموع إيرادات الميزانية خلال هذه السنة وسنتى الأزمة السابقتين ٣٥,٣ ٪ (١) .

وكان فى ختام سنة ١٩٣٢ المالية نهاية آثار الأزمة عل الميزانية ، إذ ارتفعت حصيلة الضرائب الزراعية خلال تلك السنة بتحسن أسعار الحاصلات ، وبدأت قيمة تجارة الإستيراد فى الارتفاع ، وتيسر فى الخزينة فى آخر السنة وفر قدره نحو ١٠٥ آلاف دينار بصرف النظر عن مدفوعات شركة النفط العراقية ونفقات الأعمال الرئيسية ، و٥٠٥ آلاف دينار إذا أخذت هذه المدفوعات والنفقات بنظر الاعتبار .

---

(١) فيما يلى جدول بحصيلة رسوم الاستيراد ، بآلاف الدنانير[١] ، ونسبتها إلى مجموع الايرادات ، خلال سنوات ١٩٢١ ـ ١٩٣٢ المالية :

سنة مالية	رسوم الاستيراد	مجموع الايرادات	النسبة	سنة مالية	رسوم الاستيراد	مجموع الايرادات	النسبة
١٩٢١	١,٠٨٩	٣,٩٧١	٪٢٧,٤	١٩٢٧	١,٦٠٧	٤,٤٣٢	٪٣٦,٢
١٩٢٢	١,١٣٨	٣,٥٦٩	٪٣١,٩	١٩٢٨	١,٥٣٤	٤,٤٥٨	٪٣٤,٤
١٩٢٣	١,٣١٢	٣,٨٣١	٪٣٤,٢	١٩٢٩	١,٥٦٧	٤,٣١٠	٪٣٦,٣
١٩٢٤	١,٤٢٨	٣,٩٦٥	٪٣٦,٠	١٩٣٠	١,٣١١	٣,٤٨٤	٪٣٧,٦
١٩٢٥	١,٥٥٦	٤,٣٦٨	٪٣٥,٦	١٩٣١	١,٤١٢	٤,٣١٩	٪٣٢,٧
١٩٢٦	١,٥٢٩	٤,٢٦٣	٪٣٥,٨	١٩٣٢	١,٥٢٠	٤,٢١٥	٪٣٦,١

---

١ ـ Report.. on the "Administration of Iraq" for the year 1925, p.89, for the year 1926, p. 88 , and for the year 1927, p. 94,
و « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٣٣ » ص ٧٤ .

المبحث الخامس

الرسوم وتجارة الاستيراد

(١) مفردات تجارة الاستيراد

استتبعت ظروف الحرب العالمية الأولى واحتلال الجيوش البريطانية لأراضى العراق نشاط تجارة الاستيراد، إذ فرغت الأسواق المحلية من السلع أثناء الحرب، وتضخمت القوة الشرائية نتيجة لارتفاع أسعار الحاصلات الزراعيـة ولسعة النفقات العسكرية والسياسية، وزاد الاستهلاك المحلى بوجود الجيوش الأجنبية.

وقد بلغت قيمة هذه التجارة أقصى حدودها سنة ١٩٢٠، ثم اتجهت نحو هبوط مستمر[١]، وكان ذلك ناشئا عن تظافر عوامل متعددة أهمها الهبوط العالمى فى أسعار السلع وفى أجور نقلها، وتضاؤل الاستهلاك المحلى بعد ملء فراغ الأسواق وتناقص عدد القوات الأجنبية، وتدهور القوة الشرائية للأسباب التالى بيانها فى بحث الميزان التجارى والحسابى، وأهمها

---

(١) فيمايلى جدول بقيم السلع المستوردة خلال سنة ١٩٢٠ التقويمية وسنوات ١٩٢١ ـ ١٩٣٢ المالية، باستثناء السبائك الفضية والذهبية والمسكوكات:

سنة	ألف دينار	سنة	ألف دينار
١٩٢٠	١٣ر٤٠٠	١٩٢٧	٧ر٧٥٦
١٩٢١	١٠ر٤٠٠	١٩٢٨	٨ر١٢٣
١٩٢٢	٨ر٤٠٠	١٩٢٩	٧ر٣١٦
١٩٢٣	٨ر٣٠٠	١٩٣٠	٥ر٣٥٢
١٩٢٤	٨ر٨٠٠	١٩٣١	٤ر٧٩٧
١٩٢٥	٨ر١٠٩	١٩٣٢	٦ر٢٣٨
١٩٢٦	٧ر٩٦٧		

إن الأرقام المتعلقة بسنوات ١٩٢٠ ـ ١٩٢٤ أرقام تقديرية محسوبة على أساس نسبة معدل قيمة تجارة الترانسيت إلى معدل قيمة تجارة الاستيراد خلال سنوات ١٩٢٥ ـ ١٩٣٢ المالية، إذ أن الأرقام المعروفة عن تجارة الاستيراد فى السنوات الأولى تخلط بين قيم السلع المستوردة للاستهلاك المحلى وقيم سلع تجارة الترانسيت.

---

١ ـ Special Report on the "Progress of Iraq", p. 216,
و « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٣٣ » ص ٩٨.

تضاؤل نفقات السلطات العسكرية والادارية البريطانية ، وتوالى ميلان الميزان التجارى ، وتضاؤل أرباح تجارة ترانسيت إيران .

وقد كونت أهم أجزاء تجارة الاستيراد فى الفترة موضوع البحث قيم سلع الاستهلاك المصنوعة ، كالأقمشة القطنية والحريرية والصوفية والملابس الجاهزة والسكر والصابون والكبريت، إذ لم يتعد حال أكثر الصناعات فى معظم هذه الفترة دور الحرفة ، ولم يكن انتاجها يسد غير جزء يسير من طلب بعض السلع ، كما أن سنوات الجفاف أو الفيضان أو الأوبئة الزراعية كانت تستتبع عادة استيراد الأغنام والسمن والحنطة ودقيقها ، فضلا عن الشاى والبن اللذين لا ينتجان فى العراق ، والرز والأثمار الجافة وبعض الفواكه التى لا يكفى انتاجها الاستهلاك المحلى .(١)

(١) فيما يلى جدول بقيم أهم مفردات تجارة الاستيراد خلال سنوات ١٩٢٥ ـ ١٩٣٢ المالية التي تتوفر أرقامها منفصلة عن أرقام تجارة الترانسيت ، بآلاف الدنانير[١] ، مرتبة حسب أهميتها :

	١٩٢٥	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
المنسوجات	٢,٣٦١	٢,١٨٨	٢,٢٩١	٢,٠٠٠	١,٩٣٦	١,٣٨١	١,٦٤٠	١,٥٥٧
السكر	١,٠٠٠	٦١٦	٧٦٢	٥٩٠	٥٧٩	٤١٧	٣٩٣	٣٩٧
البترول	٥٤٩	٥٤١	٣٦٢	٢٩٤	٣٢٨	٢٦٦	٢٨٨	٣١٤
المعادن	١١٣	١٦٥	٤٠٦	٢٤٩	٣١١	٢٨٧	١٣٣	٨٣٧
الشاى	٣٩١	٣٠٠	٢٧٠	٢٨٧	٢٥٣	٢٠٢	١٨١	١٢٥
المكائن	٧٥	١٠٥	٣٩٤	٣٩٣	٤٢٧	٢٤٤	١٠٩	٢٤٨
الأخشاب	٢٥٦	١٨٨	١٩٣	١٨٨	٣٢١	٢٥١	١١٨	٣٥٨
السيارات	١٢٨	١٥٨	٢٢٨	٢٢٦	٢٨٨	١٥٠	١٠٥	٢٩٨
الملابس الجاهزة	١٤٣	١٣٥	١٣٣	١٢٣	١٩٨	١٠٨	١٠٠	١٣٧
الصابون	٨٣	٩٨	١١٤	١٢٢	١٢٧	١١٦	٦٨	٧١
الخمور	١٥٨	٧٥	١٢٢	١١٨	١٠٦	٨١	٥٢	٦٠
سلع أخرى	٢,٨٥٢	٣,٣٩٨	٢,٤٨١	٢,٥٣٣	٢,٤٩٢	١,٨٤٩	١,٦١٠	١,٨٣٦
المجموع العام	٨,١٠٩	٧,٩٦٧	٧,٧٥٦	٧,١٢٣	٧,٣٦٦	٥,٣٥٢	٤,٧٩٧	٦,٢٣٨

١ ـ Report.. on the "Administration of Iraq" for the year 1926, p. 76 , for the year 1927, p. 100 , for the year 1928, p. 84 , and: Special Report on the "Progress of Iraq", p. 217 ;
و « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٣٣ » ص ٩٨ .

أما السلع اللازم استيرادها لأغراض الانتاج المحلى فقد كونت قيمتها الجزء الأقل من مجموع تجارة الاستيراد ، وكان قوام هـــذا الجزء قيمة الأخشاب وبعض المعادن والجلود المدبوغة والغزول والأصباغ ، مما يتطلبه سدّ حاجة صناعات الخشب والنحاس والصفيح والحديد والأحذية والنسيج البدائية .

ولم تكن الحال فى المجال متقدم الذكر مختلفة عنها قبل الحرب الأولى ، غير أن هذه الفترة قد انطوت إلى جانب ذلك على تطور جديد ، إذ شملت تجارة الاستيراد سلعا لم تكن تستورد قبل ذلك إلا بمقادير لا يعتد بها ، فقد أصبحت المكائن — وأهمها مضخات الرى الزراعية — والسيارات والكيروسين والبنزين مستوردات رئيسية يبلغ مجموعها نحو ١٢٪ من قيمة تجارة الاستيراد ، كما استغرقت الخمور والمأكولات المحفوظة والسكاير والأحذية والسمنت والورق جزءاً هاما آخر من هذه التجارة ، وتلك نتيجة لازمة لتزايد القوة الشرائية أثناء الحرب وبعدها بقليل ، وللتطور الاجتماعى فى المدن الرئيسية بصورة خاصة ، ولنشاط الحركة العمرانية فيها ، ولتوسع الرى بالوسائل الآلية ، ولظهور بوادر فعالية الدولة فى مجال الإصلاح الاقتصادى والثقافى والعمرانى .

(٢) أثر الرسوم فى تجارة الاستيراد

كان أهم الموارد من رسوم الاستيراد ، باعتبار فئاتها وقيمة المستورد سنوياً من السلع الخاضعة لها ، هو السكر والمنسوجات والشاى والخمور والبن والبترول والسكاير[1] ، إذ كونت

---

(١) فيما يلى جدول تقريبى بنسب حصيلة رسوم الاستيراد من مختلف السلع إلى معدل مجموع الحصيلة خلال سنوات ١٩٢٥ — ١٩٣٢ المالية :

السلعة	نسبة الحصيلة	السلعة	نسبة الحصيلة
السكر	٢٧ر٠ ٪	السيارات	٢ر٠ ٪
المنسوجات	١٩ر٥ ٪	المعادن	١ر٦ ٪
الشاى	١٢ر١ ٪	الكبريت	١ر٥ ٪
الخمور	٧ر٥ ٪	الأخشاب	١ر٣ ٪
البن	٤ر٣ ٪	الملابس الجاهزة	١ر٠ ٪
البترول	٣ر٣ ٪	السمنت	٩ر٠ ٪
السكاير	٢ر٦ ٪	السلع الأخرى	١٥ر٤ ٪

حصيلة الرسوم المفروضة على هذه السلع نحو ٧٦٪ من مجموع واردات رسوم الاستيراد خلال سنوات ١٩٢٥ — ١٩٣٢ المالية .

ومع أن أثر الرسوم على قيمة السلع المستوردة التابعة لها يختلط بآثار العوامل الأخرى على تجارة الاستيراد ، فإنه يلاحظ — من جهة — أن نسبة هبوط قيمة المستورد من السلع الخاضعة للفئات العالية كانت أكبر من نسبة الهبوط العام فى قيمة المستورد من السلع الأخرى . وتشير إلى ذلك قيمة استيرادات السكر والشاى والخمور والبن والسكاير والكبريت (١) ، إذ اطردت زيادة رسوم هذه السلع بنسب كبيرة حتى أربأ بعضها على ١٠٠٪ ، ثم زاد عبئها عند هبوط الأسعار وحلول أزمة سنة ١٩٢٩ بوجه خاص ، إذ كانت تلك الرسوم رسوما نوعية .

ويلاحظ من جهة أخرى أن قيمة المستورد من المكائن والمعادن والسيارات ، وقيمة المستهلك

---

(١) فيما يلى جدول بنسب قيم المستورد من هذه السلع خلال سنوات ١٩٢٧ — ١٩٣٢ ، باعتبار معدل قيمة المستورد منها في سنتى ١٩٢٥ و ١٩٢٦ الماليتين أساسا :

	السكر	الشاى	الخمور	البن	السكاير	الكبريت	السلع الأخرى
١٩٢٥ و١٩٢٦	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠
١٩٢٧	٩٤ر٣	٧٨ر٣	١٠٥ر٢	١٠٣ر٦	٨٢ر٥	١١١ر١	٩٩ر١
١٩٢٨	٧٣ر٠	٨٣ر٢	١٠١ر٧	٧٧ر٦	١٠١ر٦	٧٥ر٠	٩٠ر٧
١٩٢٩	٧١ر٧	٧٣ر٣	٩١ر٤	٨٣ر٩	٧١ر٤	٨٦ر١	٩٥ر٤
١٩٣٠	٥١ر٦	٥٨ر٦	٦٩ر٨	٥٠ر٩	٦١ر٩	٦٩ر٤	٦٩ر٨
١٩٣١	٤٨ر١	٥٢ر٥	٤٤ر٨	٤٤ر٦	٥٠ر٨	٨٠ر٦	٦١ر٩
١٩٣٢	٤٩ر١	٣٦ر٢	٥١ر٧	٤٦ر٤	٥٥ر٥	٧٧ر٧	٨٤ر٥

من البترول (١) ، قد ارتفعت بعكس الاتجاه العام لتجارة الاستيراد ، وهذه السلع بعضها معفى من رسوم الاستيراد كمضخات الرى وأغلب الآلات الزراعية والصناعية ونفط الوقود والحديد ، وبعضها خاضع للحد الأدنى من الرسوم وهو ١١ ٪ كسيارات الحمل وأغلب المعادن . ولا شك أن انخفاض عبء الرسوم على هذا الوجه كان عاملا ساعد على تحقق الزيادة المذكورة ، تضاف إليه عوامل أخرى ، منها تسهيلات وكالات بيع المضخات فى استيفاء أثمانها ، والسلف الحكومية لابتياع وقودها ، وتوسع الحركة العمرانية وشبكة طرق النقل بالسيارات . على أن استيراد أكثر هذه السلع قد لحق استيراد السلع الأخرى فى الهبوط حين حلت ظروف الأزمة الاستثنائية وظهرت آثارها على أسعار الحاصلات الزراعية ، وعلى تجارة الترانسيت ، وعلى القوة الشرائية عموما ، وحين زادت نسب رسوم بعض هذه السلع أثناء الأزمة ، على الوجه الذى تقدم بيانه .

---

(١) بدأ انتاج البترول ومشتقاته وسد بعض الحاجة المحلية منه منذ أواسط سنة ١٩٢٧ ، وقد صدر بناء على ذلك « قانون رسوم النفط ومنتوجاته رقم ٤٨ لسنة ١٩٢٧ » نافذا من ١٩٢٧/٥/١١ ، ومخضعا ما ينتج ويستهلك فى العراق من البنزين والكيروسين لمكوس تعادل رسوم الاستيراد ، ومستثنيا النفط الخام منها . وقد بلغت كمية المستهلك محليا من هذه المواد خلال سنوات ١٩٢٨ ـ ١٩٣٢ المالية ، بملايين اللترات ، ما يلى[١] :

		١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
نفط خام	مستورد	٠٠	٣٨ر٦	٣٩ر٦	٣٩ر٢	٥١ر٨
	منتج محليا	٤٥ر٢	٤٧ر٢	٥٢ر٨	٥٦ر٤	٦٠ر٦
	المجموع	٤٥ر٢	٨٥ر٩	٩٢ر٥	٩٥ر٥	١١٢ر٤
كيروسين	مستورد	١٥ر٤	١١ر٣	٧ر٣	٦ر١	٥ر٥
	منتج محليا	١٥ر٣	١٧ر١	١٨ر٢	١٨ر١	١٨ر٨
	المجموع	٣٠ر٧	٢٨ر٤	٢٥ر٥	٢٤ر٢	٢٤ر٣
بنزين	مستورد	٠ر٢	١ر٠	٠ر٤	٢ر٩	٤ر٢
	منتج محليا	١٥ر٧	١٧ر٧	١٧ر٩	١٩ر٤	١٩ر١
	المجموع	١٥ر٩	١٨ر٨	١٨ر٣	٢٢ر٣	٢٣ر٣

---

١ ـ « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٣٧ المالية » ، ص ١٢٤ .

المبحث السادس

الرسوم وحماية الانتاج القومى

تقدم فى بحث نسب رسوم الاستيراد أن حماية الانتاج القومى لم تكن عاملا هاما فى تقرير النسب المذكورة إلا فى أواخر فترة الانتداب ، وأن النزعة التى ظهرت سنة ١٩٢٧ فى هذا المجال كانت نزعة حماية غير مباشرة متمثلة فى تخفيف عبء الرسوم على سلع الانتاج ، وأن الحماية المباشرة بزيادة الرسوم على السلع التى لها نظير فى الانتاج القومى لم يكن لها وجود كعامل أصيل قبل ظهور آثار الأزمة العالمية سنة ١٩٣٠ ، إذ كان ما وجد منها قبل ذلك عرضيا مرجعه فى الغالب قصد الحصول على موارد مالية من بعض السلع المستوردة .

(١) حماية الانتاج الزراعى

كان قسط الانتاج الزراعى من الحماية أوفى من قسط أى فرع آخر من فروع الانتاج ، إذ انتهت تعريفات فترة الانتداب الى حمايته بصورة مباشرة وغير مباشرة ، كما أن وسائل الرى الآلية قد أعفيت من رسوم الاستيراد منذ أيام الاحتلال البريطانى ، حتى كان ذلك هو الاستثناء الوحيد من تلك الرسوم لأسباب اقتصادية فى تلك الأيام وفى أوائل عهد الانتداب .

ومثل هذه الظاهرة نتيجة لازمة لطبيعة الكيان الاقتصادى ، فالانتاج الزراعى هو المصدر الرئيسى للدخل القومى ، والأساس الذى تقوم عليه تجارة التصدير ، كما أن استهلاك الحاصلات الزراعية هو الباب الأول من أبواب إنفاق الدخل الفردى عند أغلبية الشعب .

وقد تمثلت الحماية غير المباشرة لهذا الانتاج فى إعفاء مضخات الرى من رسوم الاستيراد منذ سنة ١٩١٩ ، ثم توسع هذا الاعفاء فى أواسط الفترة موضوع البحث ، فشمل سيور هذه المضخات ووقودها ، وطائفة من آلات الحرث والحصاد والدراس ، والأسمدة وبذور القطن والكتان والحرير ، ومعدات تربية الدجاج والنحل .

أما الحماية المباشرة للانتاج الزراعى فقد تمثلت أول الأمر فى ارتفاع رسوم استيراد التبغ والتنباك ، وهى رسوم لحقتها زيادات متكررة وكبيرة ، غير أن غرضها كان غرضاً مالياً من حيث الأصل ، وإن كان الفرق بين هذه الرسوم وبين المكوس المفروضة على الناتج منها محليا قد انطوى على حماية ملحوظة للحاصلين المذكورين (١) .

على أن الحماية المباشرة ما لبثت أن ظهرت كعامل مستقل حينما وافت شدائد الأزمة ، فتقررت على الرز والدقيق سنة ١٩٣٠ رسوم مانعة تعادل ١٠٠ ٪ من القيمة(ب) ، كما زيد رسم السمن فى تلك السنة من ١١ ٪ إلى ٣٠ ٪ ، ورسم الحنطة سنة ١٩٣٢ من ١١ ٪ إلى

---

(١) رسوم الاستيراد على التبغ والتنباك، مقارنة بمكوسها المحلية ، بالفلس للكيلو الواحد ، كما يلى :

		التبغ	التنباك
رسوم الاستيراد بموجب :	قانون الكمرك لسنة ١٩٢١ وقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٢٣	٩٤	١٥٠
	قانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٢٨	١١٣	١٦٩
	قانون رقم ٧ لسنة ١٩٣٠	١٦٩	٢٢٥
	قانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٠	٢٠١	٢٧٠
	قانون رقم ١٩ لسنة ١٩٣٢	٣٣٦	١٤٦
المكوس بموجب[1]:	قانون المكوس لسنة ١٩٢٢	٤٢	٤٥
	قانون المكوس رقم ١ لسنة ١٩٢٣	٥٥	٤٥
	قانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٨	٦٠	٥٠

وقد كان استيراد التبغ الخام ، فضلا عن ذلك ، ممنوعا بموجب «قانون الكمرك لسنة ١٩٢١ » ، ثم جوز استيراده من تركيا بموجب « قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٢٣ » .

(ب) بلغت قيمة المستورد من الرز والدقيق بين سنتى ١٩٢٦ و ١٩٣٠ الماليتين ، بآلاف الدنانير، ما يلى[2] :

	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠
الرز	٨٢,٨	٥٢,٤	٣٩,٨	٢٧,٤	٣,١
دقيق الحنطة	٤٠,٩	٢٢,٨	١٧,١	١٨,١	٢,٠

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنوات ١٩٢٠ ــ ١٩٢٢ ص٢٢٧، ولسنة ١٩٢٣ ص٥٨ ، ولسنة ١٩٢٨ ص ٥٧ .

٢ ــ إدارة الكمارك والمكوس ، « التقرير الادارى » لسنوات ١٩٢٨ ــ ١٩٣٠ المالية .

١٨ ٪ ، فكانت هذه الزيادات ، التى قصد بها إسناد أسعار الحاصلات المحلية فى السوق الداخلية وزيادة قوة الزراع الشرائية وإيقاف تدهور حصيلة الضرائب الزراعية ، تمثل اتجاه تعريفات الانتداب إلى الأخذ بالحماية المباشرة الأصيلة فى آخر الفترة موضوع البحث ، كما كانت أهم مظاهر هذه النوع من الحماية فى تعريفة الفترة التالية .

والملاحظ أن نسب رسوم الاستيراد على أهم الحاصلات الزراعية ، باستثناء ما تقدم ذكره ، يقل عن نسب الضرائب الأخرى المستوفاة عنها ، فرسوم استيراد الحنطة والشعير ، وهما أهم الحاصلات الزراعية فى العراق إذا أخذ مجموع الاستهلاك المحلى والتصدير بنظر الاعتبار ، كانت أوطأ من نسب الضرائب الزراعية المفروضة عليهما ، إذ تراوحت هذه الضرائب كما قررها قانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ [١] بين ١٠ ٪ و ٣٠ ٪ باختلاف حق التصرف بالأرض ووسيلة الرى وبعض الاعتبارات الأخرى ، كما أن رسوم الاستيراد على الأغنام والمعز ، وهى ٣٥ و ٣٠ فلساً للرأس على التوالى ، تقابلها ضريبة المواشى البالغة ٥٦ فلساً عن الرأس من أى منهما بموجب « قانون رسم الكودة لسنة ١٩٢٢ » (١) .

وقد يبدو فى ذلك إضعاف لقدرة هذه الحاصلات على منافسة المنتجات الأجنبية ، غير أن الواقع يخالف هذا الظن ، فالسلع المذكورة لم تكن محتاجة إلى الحماية لإنخفاض نفقات

---

(١) خفضت هذه الضريبة بموجب « قانون ضريبة المواشى رقم ١٤ لسنة ١٩٣٠ » إلى ٣٧ فلسا عن الرأس من الغنم و ٢٨ فلسا عن الرأس من المعز ، غير أن هذا التخفيض كان مصحوبا باستثناء المستورد من هذه الحيوانات من الزيادة العامة فى رسوم الاستيراد التى ورد بها قانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٠ ، وذلك بموجب « قانون تحويل الرسوم الكمركية والمكسية رقم ٧٦ لسنة ١٩٣١ » ، كما كان مصحوبا بتخفيض هذه الرسوم إلى ٣٢ فلسا عن الرأس من الغنم و ٢٨ فلسا عن الرأس من المعز بموجب قانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٢ [٢] تنفيذا للاتفاق العراقى التركى الموقع فى ١٩٣٢/١/١٠ .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٧ ص ١١٦ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنوات ١٩٢٠ ــ ١٩٢٢ ص ٣٤٥ ، ولسنة ١٩٣٠ ص ١٢٣ ، ولسنة ١٩٣١ ص ٧٠٩ ، ولسنة ١٩٣٢ ص ٣٦٢ .

انتاجها ، ووفرة الحاصل منها فى السنوات الاعتيادية وفيضه عن الحاجة المحلية ، ولم يكن استيرادها إلى العراق غير ظاهرة استثنائية مبعثها عجز المواسم الزراعية وقلة المراعى فى بعض السنوات ، حيث يقتضى الحال آنئذ تشجيع استيرادها لا عرقلته ، كما حدث فعلا بين سنتى ١٩٢٤ و ١٩٢٦ ، حين الغيت رسوم استيراد الحنطة والشعير كلياً .

(٢) حماية الانتاج الصناعى

اقتصرت مظاهر حماية الإنتاج الصناعى على تخفيف عبء رسوم الاستيراد عن آلاته ، وقد كان بدء استعمال هذه الوسيلة بقرارى مجلس الوزراء المؤرخين ١٠ و١٣ / ١٠ / ١٩٢٤ ، فأعفيت بهذين القرارين آلات معملين لغزل الصوف ونسجه من الرسوم المذكورة ، وتلا ذلك صدور « قانون زراعة الكتان رقم ٩ لسنة ١٩٢٥ » ناصاً على استثناء آلات صناعة الكتان لمدة خمس سنوات ، ثم أوردت قوانين التعريفة منذ سنة ١٩٢٧ ، وأظهرها قانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٢٨ ، الاعفاءات التى تقدم ذكرها فى بحث الاعفاء من رسوم الاستيراد ، فشملت معدات أغلب الصناعات التى يحتمل قيامها فى العراق ، مكونة بدء التحول الرئيسى الواضح فى مبادئ تعريفات فترة الانتداب .

وفى ١٦ / ٣ / ١٩٢٩ صدر « قانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم ١٤ لسنة ١٩٢٩ » ، وقد نص هذا القانون على اعفاء الصناعات الآلية التى تتوفر فيها شروط معينة من الرسوم على آلاتها المستوردة خلال ١٥ سنة من تاريخ حصولها على شهادة خاصة ، ثم شملت اعفاءاته المواد الأولية التى تحتاج إليها هذه الصناعات لمدة ٥ سنوات ، وذلك بموجب قانون تعديل القانون المذكور رقم ٤٥ لسنة ١٩٣٠ ، وبذلك بلغت حدود الحماية غير المباشرة للانتاج الصناعى أوسع نطاق .

على أنه يلاحظ أن الاستثناءات متقدمة الذكر لم تكن ذات أهمية عملية كبيرة خلال الفترة موضوع البحث ، فقانون تشجيع المشاريع الصناعية قبل تعديله سنة ١٩٣٠ لم يأت بأمر جديد فى مجال رسوم الاستيراد ، إذ كانت التعريفات الصادرة منذ سنة ١٩٢٧ قد أعفت آلات أغلب ما يحتمل قيامه فى العراق من صناعات ؛ كما أن نفاذ هذا القانون وتعديله وسائر قوانين التعريفة المشار إليها قد صادف بدء آثار أزمة ١٩٢٩ على القوة الشرائية وعلى أسعار السلع المصنوعة بوجه خاص ، حين أصبح قيام الصناعات الجديدة أمراً متعذراً .

وتجمع عنصرى هذه القبائل فى مجال البحث وحدة مصادر الدخل وقوامها المواشى ، ووحدة الغذاء وأساسه الخبز واللبن ، ووحدة السكن وهو خيام الشعر التى يتنقلون بها بين مراعى القبيلة باختلاف المواسم . ولعل الفريق الأول أكثر سداً لحاجاته بالإنتاج المحلى ، إذ تجيز له أحوال المناخ أن يستخدم صوف مواشيه فى كساء بدنه ورأسه وقدميه ، فى حين تضطر ظروف الصحراء البدو إلى شراء أنسجة القطن وعمراته . وذلك أهم مظهر لعلاقة هذه الفئة من السكان بتجارة الاستيراد (١) .

القبائل المتوطنة :

تبلغ هذه القبائل نحو ٤٨ ٪ من السكان ، منها نحو عشرها من القبائل الكردية المستقرة فى وديان السليمانية وسهول أربيل وكركوك ، حيث يمتلك أفراد قلائل معظم الأراضى الصالحة للزراعة ويستخدمون الباقين كفلاحين أو رعاة لقاء حصة من الحاصل ، وباقيها القبائل العربية التى استقرت منذ أزمنة طويلة على الفرات الأوسط والغرّاف بوجه خاص ، وعلى دجلة بين ديالى والعمارة ، حيث يحتفظ زعيم القبيلة لنفسه بحصة من انتاج اتباعه ، باعتبار زعامته ، أو بناء على ملكيته الأرض ، أو تصرفه بها وفق التشريعات المتعلقة بالأراضى .

ويتكون دخل هذه الفئة من حصتها من قسمة انتاجها بينها وبين رؤسائها والحكومة ، وتتراوح هذه الحصة بين ٢٥ ٪ و ٦٠ ٪ من الحاصل ، معادلة مبلغاً نقدياً يختلف بين ٦ دنانير و ١٥ ديناراً للفلاح فى السنة .

---

(١) إذا روعى تشابه الظروف الاجتماعية بين القبائل الرحالة على طرفي الحدود النجدية العراقية ، أمكن القول بأن أهم ما تشتريه هذه القبائل من أسواق المدن والقرى ، استنادا إلى معلومات « مديرية الأمن فى الحدود الجنوبية[١] » عن حركة اكتيال قبائل نجد من بعض مدن وقري العراق ، هو القمح ودقيقه والشعير والذرة البيضاء والتمور الرخيصة وبعض مصنوعات الخشب والأنسجة والسكريت والبن والسكر والشاي . ولا شك أن السلع الثلاث الأخيرة من سلع البذخ فى حياة البدوى .

---

١ — وزارة الاقتصاد . ملف رقم ٢ / ٧ / ٦٣ « التجارة مع المملكة العربية » . مذكرة مديرية الأمن في الحدود الجنوبية رقم ١٢ / ٤ / ١ س وتاريخ ١٧ / ٢ / ١٩٣٥ .

ويلاحظ أن جزءاً من هذه الحصة يخصم عند القسمة سداداً للسلف التى يندر أن يستغنى عنها الفلاح ، ويستهلك معظم الباقى عينا فى الغذاء (١) ، وعماده الخبز واللبن — واللحم فى فترات متقطعة — فى الشمال ، والخبز والرز — فى مناطق زراعته — والسمك والتمور الرخيصة فى الجنوب . ويشمل ما يستهلكه أفراد هذه الفئة بالقدر الباقى من دخلهم بعد ذلك منسوجات القطن المستوردة ومنسوجات الصوف المحلية ، وبعض الأثاث البدائى لبيوتهم التى يتراوح قوامها بين الطين والحطب وبين القصب ، ولا يندر أن يكون بين مستهلكاتهم ، كفرض أول على فضلة الدخل بعد سد الحاجات المتقدمة ، السكر والشاى والبن والتبغ والكبريت . فأهم علاقة لهذه القبائل بتجارة الاستيراد تتمثل فى منسوجات القطن وعمرات الرأس بالدرجة الأولى ، وفى كميات طفيفة من السكر والشاى والبن والكبريت بعد ذلك .

سكان القرى والمدن الصغيرة :

يتألف من هؤلاء نحو ٣٢ ٪ من السكان ، ونحو ربعهم من الأكراد والتركمان فى ألوية الموصل وأربيل والسليمانية وكركوك ، وباقيهم عرب الموصل وسكان الألوية الأخرى . وتتراوح الحاله الاجتماعية لهذه الفئة بين حالة القبائل المتوطنة وحالة سكان المدن الكبيرة ، فتضم القرى طائفة من الفلاحين يستأجرون لقاء حصة من الحاصل أو يستغلون قطعاً صغيرة من الأرض يمتلكونها ، وطائفة من بائعى السلع ومحترفى الصناعات البدائية ، وعدد من صغار الملاك ، فيتدرج الدخل بين هذه الطبقات نحو الارتفاع ، وربما كان معدل كسب الفرد العامل من أغلب هؤلاء متراوحاً بين ٢٥ ديناراً و ٣٠ ديناراً فى السنة .

ويتكون غذاء سكان القرى من الخبز ومنتجات الألبان والتمور والرز باختلاف المناطق ، كما يشمل اللحوم والخضرات وبعض الفواكه مرة أو مرتين فى الأسبوع ، وتضم سلع الاستهلاك الأخرى طائفة أولها الأقمشة القطنية ، وبعض أقمشة الصوف والحرير الاصطناعى ولوازم الكساء الأخرى ، وأوعية الطعام وبعض أثاث الخشب والصوف

---

(١) يضاف إلى دخل الفلاح فى بعض المناطق مبلغ معدله ديناران فى السنة من بيع الحاصلات الثانوية كالحطب والصوف والسمن والدجاج والبيض .

والقصب ، والسكر والشاى والكبريت والملح والتوابل وسلع العطارة والتبغ والكيروسين وسلع الزينة الرخيصة والصابون ، ومواد البناء وقوامها الخشب المحلى أو جذوع النخيل ومقدار يسير من الخشب المستورد والمسامير وسلع الحديد الصغيرة . ولعل ثلاثة أرباع الدخل تستهلك فى مواد الغذاء ، ويتوزع الربع الباقى بين سلع الكساء والتأثيث من جهة ، وبين باقى سلع الاستهلاك من جهة أخرى . فحصة تجارة الاستيراد من دخل سكان القرى تتعلق بالجزء الأكبر من هذا الربع الباقى ، وتشمل أقمشة القطن وعمرات الرأس ، والرخيص من أقمشة الصوف والحرير الاصطناعى والجلود والخشب وسلع الزينة والصابون ، والسكر والشاى والبن ، والكبريت وسلع العطارة والكيروسين .

ويتدرج الوضع الاجتماعى فى المدن الصغيرة فى الارتفاع من هذا المستوى إلى الوضع السائد فى المدن الكبيرة ، وذلك بتضاؤل النسبة العددية للفلاحين ، وزيادة محترفى الصناعات وبائعى السلع وصغار الملاكين ، وبوجود طبقة من موظفى الحكومة ، وعدد من متوسطى الملاك والتجار ، وبضعة أفراد يحتمل عدهم فى زمرة كبار الزراع أو التجار أو مالكى دور السكن والدكاكين . وفى هذه المدن تنخفض نسبة الدخل الزراعى واستهلاكه العينى ، وترتفع نسبة الدخل الحرفى والتجارى ودخل المبانى ، ويتمثل ارتفاع مستوى الدخل عن مستواه فى القرى فى استكمال الغذاء والكساء بزيادة عدد الوجبات المطبوخة خلال الأسبوع ، وعدد سلع الكساء المتيسرة لكل فرد ، والتوسع فى الانفاق على السلع الأخرى وأولها السكر والشاى ، حتى يشمل استهلاك أصحاب الدخول العليا أكثر مفردات تجارة الاستيراد ، وإن ظل مقدار المستهلك من بعض هذه المفردات — كالخمور والسكاير وسائر سلع الترف بالمفهوم الاعتيادى لها — فى حدود ضيقة بالنظر لقلة عدد مستهلكيها ، أو بسبب الظروف والعادات الاجتماعية .

سكان المدن الكبيرة :

وهم سكان بغداد والموصل والبصرة ، ويؤلفون نحو ١٢٪ من مجموع السكان ، وتتكون المصادر الرئيسية لدخلهم من التجارة الداخلية والخارجية ، ووظائف الحكومة ، والملكية

العقارية ، والحرف والمهن الحرة ، فضلا عن دخل بضعة صناعات حديثة نشأت فى أواخر الفترة موضوع البحث ، ودخل عدد متضائل من الملكيات الزراعية الصغيرة فى الضواحى . ولا شك أن معدل الدخل الفردى فى هذه المدن يمثل أقصى معدلات الدخل فى العراق، وفيها يتيسر تمييز وجود الطبقات الثلاث الفقيرة والمتوسطة والغنية بوضوح ، كما أن فيها حدثت أبرز مظاهر التطور الاجتماعى خلال هذه الفترة ، متمثلة فى اتجاه سريع نحو اقتباس المظاهر الغربية فى اللباس والسكن بصورة خاصة ، وفى المظاهر الأخرى للحياة الاجتماعية بصفة عامة، فشمل استهلاك سكانها عددا متزايداً من أصناف السلع ، وكون الجزء الأهم من تطور تجارة الاستيراد بعد الحرب العالمية الأولى ، ومسّ تلك التجارة فى كل مفرداتها .

توزيع العبء على عناصر المجتمع :

ويتبين من هذا الاستعراض المجمل للأحوال الاجتماعية العامة ، ومن تدقيق نسب رسوم الاستيراد على السلع المختلفة ، ان نحوا من ٥٦٪ من السكان، وهم القبائل الرحالة والمتوطنة ، لا يمولون الكمارك إلا قليلا ، ولا تمسهم الرسوم إلا مساً خفيفا ، إذ تؤلف سلع الكساء التى لم تتجاوز رسومها ١٥٪ فى أغلب فترة الانتداب الشطر الذى يعتد به من استهلاك أفراد هذه القبائل للسلع المستوردة ، وهم لا ينفقون على هذه السلع غير جزء لا يتجاوز ١٠٪ من دخلهم الضئيل ، ولذلك فإن زخم الرسوم يقع فى الحقيقة على أقل من نصف الشعب ، وهم سكان القرى والمدن الصغيرة والكبيرة .

وفيما يتعلق بالقبائل المشار إليها يعتبر تمسك المشرع بالمستوى المنخفض لرسوم استيراد الأقمشة القطنية، ايا كان سبب هذا التمسك ، ظاهرة صائبة توافق مبدأ عدالة الضريبة، وغرض توفير الكساء لأغلبية الشعب . على أن هذه الظاهرة الصائبة لا تلبث أن تزول فيما يتعلق بالباقى من السكان ، فأغلبية هذا الباقى فقراء يستهلكون السكر والشاى والبن والكبريت ، وهى سلع أخضعت لفئات تراوحت بين ١٠٠٪ و ١٧٠٪ ، وكونت حصيلة رسومها نحو ٤٥٪ من حصيلة رسوم الاستيراد بأجمعها ، كما أنهم يستهلكون الجزء الأكبر من أنسجة القطن والصوف والملبوسات الجاهزة ومصنوعات الجلود والصابون والكيروسين ، وبذلك يتحمل فقراء القرى والمدن من عبء رسوم الاستيراد مالم تتحمله أية فئة أخرى .

أما الطبقتان الوسطى والغنية فان استهلاكها يتضخم باطراد فى مجال السلع غير الضرورية طبقا لقواعد « انجيل » ، وهذه السلع لم تتجاوز أعلى رسومها ٢٥٪ فى الغالب ، ولذلك فان عبء الرسوم على هاتين الطبقتين كان منخفضاً على عكس مقتضى العدالة ، وخلافا لصالح الميزان التجارى والمصلحة الاقتصادية والاجتماعية لمجموع الشعب . وقد كان المنطق الذى اعتبر السكر والشاى والبن سلعا كمالية تستحق الأثقال عليها بالرسوم أحرى بأن يثقل على الفواكه والأثمار والأغذية المحفوظة والمصنوعات السكرية ، وأن يتطرف فى زيادة رسوم الخمور والسكاير والعطور والمجوهرات ومنسوجات الحرير ، فلا تكون — مثلا — فئة رسم السكر خمسة أمثال فئة رسم البسكويت ، ولا يساوى عبء الملابس القديمة عبء المجوهرات .

والواقع أن انصراف المشرع عن التفريق بين السلع الضرورية والسلع الكمالية ، إلا فى أحوال قليلة اقتضت أغلبها حاجته إلى المال ، كان أفحش اخطاء تعريفات الانتداب ، وهو ذيل من ذيول نظام الباب المفتوح الرامى إلى ترويج منتجات البلاد التى طبق ذلك النظام لصالحها دون أى اعتبار آخر . وقد كان من نتائج هذا الخطأ تزايد عبء رسوم الاستيراد تزايدا سريعا عند أول ارتفاع عن مستوى الحياة البدائية التى تعيشها أغلبية الشعب ، ثم عودة هذا العبء إلى الهبوط بالنسبة للطبقات المتمتعة بأعالى مستويات المعيشة ، وفى ذلك ما فيه من تناقض ظاهر مع المنطق ومع عدالة الضريبة ، ومن محاباة لمرحلة من مراحل تطور المجتمع على حساب مراحل أخرى أهم منها ، ومن اضرار بصالح الميزان التجارى ، بحيث أفضى الأمر فى الآخر إلى ضياع أكثر أرباح الحرب العالمية الأولى ، وإلى استهلاك جزء كبير من رأس مال تجارة الترانسيت .

الفصل الرابع

أحكام التصدير وآثارها

شهدت فترة الانتداب بوادر تحول خطير فى ترتيب أقسام تجارة العراق الخارجية من حيث القيمة والأهمية ، فقد أصبحت تجارة الاستيراد فى آخر الفترة المذكورة التجارة الأولى ، تعقبها تجارة التصدير ، فتجارة العبور ، بعد أن كانت التجارة الأخيرة فى أيام العثمانيين تعادل التجارتين الأوليين مجتمعتين .

وقد نشأ هذا التحول عن إتساع تجارة الاستيراد تحت تأثير العوامل التى سبقت الاشارة اليها وأهمها أرباح الحرب العالمية الأولى ، وعن ضمور تجارة ترانسيت إيران على الوجه الذى سيلى بيانه ، وكان الحاصل من ذلك أن ارتفعت تجارة التصدير فى أهميتها وإن لم تزد قيمتها زيادة جوهرية ملحوظة ، وأن أصبحت أهم العناصر الداخلة فى الميزان الحسابى والمصدر الرئيسى الذى يغذى تجارة الاستيراد بعد تضاؤل أرباح تجارة الترانسيت .

وقد ضاعف التحول المذكور الآمال المعقودة على قوى العراق الزراعية الكامنة ، ونشط المساعى المبذولة لزيادة المساحات المزروعة وتعديد الحاصلات وتحسين أنواعها ، وغير النظرة إلى رسوم التصدير كمورد مالى ولاسيما فى أواخر الفترة موضوع البحث ، فلما وافت الفترة التالية بدأت ثمار هذه المساعى بالظهور ، وبرز مبدأ التحول عن استرباح الدولة من تجارة التصدير بصورة واضحة فى تعريفة سنة ١٩٣٣ .

لهذا الاعفاء لم تكن ذات شأن ، إذ لم تدخل منتجات مثل هذه المصانع مجال تجارة التصدير .

ثالثا ــ سلع القوات البريطانية بموجب المادة ١٤ من الاتفاقية المالية الملحقة بمعاهدة سنة ١٩٢٢ .

رابعا ــ ما تصدره شركة النفط العراقية وشركة نفط خانقين من نفط ، ونفاط (Naphtha) ، وغازات طبيعية ، وشمع كريه (Ozokerite) ومشتقات هـــذه المواد ، وما يعاد تصديره من سلع مستوردة معفاة من رسوم الاستيراد ، وذلك بموجب المادة (٢٨) من كل من امتيازى الشركتين المذكورتين . وقد تقررت مقابل اعفاء النفط المصدر من رسوم التصدير ، ومن سائر الفرائض المالية الحكومية والبلدية ، مبالغ تستوفيها الحكومة بنسب معينة عن الكميات الصادرة .

خامسا ــ المؤن والذخائر المستعملة فى السفن المغادرة للميناء ، وذلك بالكميات التى يحددها مدير الكمارك بالنظر لحمولة السفينة وعدد بحارتها وركابها وطول سفرتها ، وقد نصت على ذلك المادة (٢٨) من قانون الكمارك البحرية ، أخذاً بالعرف الدولى فى هذا المجال ، وتيسيراً لحركة الملاحة .

(٣) قيود التصدير

كان تزايد قيود التصدير خلال فترة الانتداب نتيجة لأزمة لاتساع فعاليات الدولة ، والارتباط بالاتفاقيات الدولية التى نشط الانضمام إليها بعد الحرب العالمية الأولى . فقد قيد تصدير المخدرات والأدوية الخطرة(ا) ، والأسلحة النارية(ب) ، تنفيذاً لاتفاقيات دولية كان

(ا) بموجب المادتين (١و٢) من بيان رقم ١٠ لسنة ١٩١٨ ، والمادة (٩) من « قانون الاتجار بالأجزاء الطبية رقم ٣٤ لسنة ١٩٢٤ »[١] .

(ب) بموجب المادة (٢) من « قانون الأسلحة رقم ٤٣ لسنة ١٩١٩[٢] » .

---

١ ــ « مجموعة البيانات والاعلانات » ص٢٦ ، ومجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٤ ص٩٨ .

٢ ــ « مجموعة البيانات والاعلانات » ص ١٧٩ .

على العراق أن يراعيها ، وإتماما لإشراف الدولة على الاتجار بهذه السلع الخطرة على الصحة العامة والأمن العام ، كما قيد الاتجار بسائر الأدوية والأدوات الطبية(ا) والآثار(ب) ضمانا لكفاءة المتداولين بها ، وحفظا للصحة العامة والثروة التاريخية .

أما القيود المنبعثة عن أسباب اقتصادية فقد اقتصرت على حالة واحدة ، هى حالة منع تصدير القطن الخليط ، رفعاً لمستوى صنف الصادر من القطن العراقى . وقد نصت على ذلك المادتان (١ و ٦) من نظام رقم ٩ لسنة ١٩٢٧ الصادر وفق قانون القطن رقم ٢٦ لسنة ١٩٢٧[٣] ، إذ قررتا منع تصدير خليط صنفين أو أكثر من القطن ، وتخويل مدير الزراعة منع المحالج من التصرف بالقطن المحلوج والمعد للتصدير قبل فحصه وتأشيره من قبل موظف خاص .

المبحث الثانى

آثار رسوم التصدير

(١) رسوم التصدير والميزانية

لم تكن حصيلة رسوم التصدير موردا ماليا يعتد به فى أية سنة ، إذ كان على المشرع أن يساند تجارة التصدير بتخفيف اعبائها مهما بلغ من حرصه على الموارد المالية ، ولذلك يلاحظ

(ا) بموجب المادتين (٣و١١) من « قانون الاتجار بالأجزاء الطبية رقم ٣٤ لسنة ١٩٢٤ » كما عدل بقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٣١[١] .

(ب) بموجب « بيان رقم ٢ لسنة ١٩١٧ » و « قانون الآثار القديمة لسنة ١٩٢٤ » الذى حل محله[٢] .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ص ٣٦٠ .

٢ ــ « مجموعة البيانات والاعلانات » ص ٣ ، ومجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٤ ص ٨٤ .

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٧ قسم أول ص ٦٠ ، وقسم ثان ص ٤٠ .

نخمن قيمة الصادرات الأجنبية بنحو ١٥ ٪ من قيمة تجارة التصدير كلها ، وهو تخمين مستند إلى إحصائيات سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩ المالية الثلاث . ولا شك أن هذه النسبة كانت أكبر فى أوائل عهد الانتداب ، حين كانت رسوم الاستيراد منخفضة ، وحين كانت أسواق إيران محتاجة إلى البضائع ، وحين كان الاستيراد إلى إيران مطلقا من القيود التى تكاثرت منذ سنة ١٩٢٨ فأثرت على تجارة إعادة التصدير من العراق ، كما أثرت على تجارة الترانسيت.

وكان قوام الصادرات العراقية الأصل هو التمور ، والحبوب والقطانى والدقيق ، والصوف ، والجلود ، والحيوانات الحية ، والمصارين ، والقطن ، وعرق السوس ، وهى باستثناء القطن صادرات العراق الرئيسية التقليدية منذ العهد العثمانى (١)

---

(١) بلغت قيمة مفردات تجارة التصدير بآلاف الدنانير ، مرتبة حسب أهميتها ، خلال سنوات ١٩٢٥ — ١٩٣٢ المالية، ما يلى[١] :

	١٩٢٥	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
التمور	١,٥٤١	١,٢٥٦	١,٣٧٤	١,٢٠٣	١,٤٠٧	٧٩٣	٨٩٦	٨٧٩
الحبوب والقطانى والدقيق	٨٣	٥٢٦	١,٢١٧	٧٦٥	٧٨٠	٨٤٥	٨٩٤	٤٨٦
الصوف	٦٠٠	٤٠٦	٥٤٠	٦٢٨	٥٩٢	٢٩٥	٢٠٦	٩١
الجلود	٢٩٣	١٨٨	٢٢١	٣٢٥	٢٦٤	١٦١	١٣٦	٨٦
الحيوانات الحية	٩٠	١٠٥	١٥٩	١٤٠	١٥٤	١٠٧	١٣٠	٤٩
المصارين	٢٣٣	٧٥	٦٣	٨٦	٧٤	٦٩	٣٨	٢٥
القطن	٦٠	٣٨	٢٣	٦٩	٥٩	٣٥	٦	٣
عرق السوس	٤٥	٢٣	٥٣	٢١	٢٣	١٣	١١	٢٧
المجموع	٢,٩٤٥	٢,٦١٧	٣,٦٥٠	٣,٢٣٧	٣,٣٥٣	٢,٣١٨	٢,٣١٧	١,٦٤٦
سلع أخرى	٨٣٧	٨٤٨	٨٧٢	٨٣٢	٧١٥	٤١٣	٤٤٩	٤٠٢
المجموع العام	٣,٧٨٢	٣,٤٦٥	٤,٥٢٢	٤,٠٦٩	٤,٠٦٨	٢,٧٣١	٢,٧٦٦	٢,٠٤٨

١ — Report.. on the «Adminstration of Iraq», for the year 1926, p. 76, for the year 1927, p. 101, for the year 1928, p. 85, and : Special Report on the «Progress of Iraq», p. 216,

و «المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ — ١٩٣٣ » ص ٩٩ .

وقد ظلت أصناف هذه الصادرات بوجه عام على ما كانت عليه قبل الحرب ، كما بقى انتاجها شديد التأثر بالعوارض الطبيعية التى يحتمل مقاومة بعض آثارها كالجفاف والفيضان والأوبئة الزراعية والحيوانية من جهة ، وبمشاكل الملكية الزراعية وقلة الأيدى العاملة وانخفاض كفاءتها من جهة أخرى.

وكان بدء ظهور آثار أزمة سنة ١٩٢٩ بتدهور أسعار الشعير فى تلك السنة ، ثم عم هبوط الأسعار سائر الحاصلات الأخرى ، فكان متراوحاً فى صيف سنة ١٩٣٠ بين ٤٠٪ و ٥٠٪ من معدل أسعار السنة السابقة . وقد فاقمت آثار العوامل العالمية على تجارة التصدير العراقية — لاسيما سنة ١٩٣٢ — عوامل خاصة بالعراق ، وأهمها رداءة أصناف الحبوب والجلود والصوف وانخفاض مستوى تنظيفها وتصنيفها ، وصعوبات النقل داخل العراق(١) ، وبعد البصرة عن الأسواق العالمية ، وشدة البرد والجفاف وإصابة النخيل بحشرة الغبار سنة ١٩٣٢ ، وما ترتب على ذلك من ضآلة حاصلات الحبوب والتمور وهلاك المواشى[١].

على أن العوامل الخاصة المذكورة كانت تقابلها ظروف خففت من آثار الأزمة إلى حد ما ، وأهم هذه الظروف تحوّل الزراع بين انتاج الحنطة والشعير وفق تغيرات سعر كل من الحاصلين واستهلاك الفلاحين لارخصهما تاركين أغلاهما للتصدير ، وجودة موسمى ١٩٣٠ و ١٩٣١ ووفرة حاصلات الحبوب والتمور مما يسر تلافى جزء من آثار هبوط الأسعار بزيادة الكميات المصدرة فى السنتين المذكورتين ، وتزايد الطلب على التمور فى

---

(١) كانت أسعار الحنطة — مثلا — فى البصرة سنة ١٩٣٠ أقل من نفقة نقلها من المناطق الشمالية إلى الميناء .

---

١ — Report.. on the "Administration of Iraq" for the year 1930, p. 21 — 22, 133, and for the year 1932, p. 34.

الفصل الخامس

أحكام العبور وآثارها

ظهرت على تجارة العبور خلال فترة الانتداب بوادر تحول خطير غيّر صفحة الصادرات غير المنظورة فى الميزان الحسابى تغييراً جوهرياً ، فقد تضاءلت هذه التجارة بعد ازدهارها فى أيام العثمانيين ، وضاع أغلب رؤوس الأموال المستثمرة فيها فيما ضاع من الثروة القومية .

وكانت هذه الظاهرة نتيجة طبيعية لازمة لتطور الأحوال العامة فى إيران ، وهى البلاد التى يقوم على تجارتها الخارجية كيان تجارة العبور العراقية ، إذ نشطت الدولة الإيرانية الحديثة إلى إصلاح المرافق العامة ومن بينها طرق المواصلات ، واندفعت منذ سنة ١٩٢٨ فى معادلة الميزان التجارى بضغط تجارة الاستيراد ، ثم تطرفت فى اندفاعها أثناء أزمة ١٩٢٩ ، وصحبت ذلك عوامل أخرى تمخضت بمجموعها عن ضياع ميزة نقل تجارة إيران الخارجية عن طريق العراق ، وتضاؤل تجارة إعادة التصدير والترانسيت الخارج إلى إيران بوجه خاص .

وقد حاولت الحكومة العراقية باستمرار أن تعيد إلى تجارة العبور نشاطها ، وكانت فى ذلك مستجيبة للصالح الاقتصادى على وجه أكثر ظهوراً من استجابتها لذلك الصالح فى معالجتها لشؤون تجارتى الاستيراد والتصدير ، غير أن الأمر كان متوقفا على اتخاذ تدابير استثنائية فعالة لم يتيسر اتخاذها ، وبذلك لم تحل الجهود التى بذلت دون بلوغ التجارة المذكورة أسفل دركاتها فى آخر فترة الانتداب .

المبحث الأول

الترانسيت

(١) تطور تجارة الترانسيت

ماهية تجارة الترانسيت :

هذه التجارة أهم أقسام تجارة العبور ، وكانت أولى أقسام تجارة العراق الخارجية قبل

الحرب العالمية الأولى ، ثم عراها الضمور فأنحطت إلى المرتبة الثالثة فى آخر فترة الانتداب ، مع بقائها الثانية بين تلك الأقسام إذا أخذ معدلها بنظر الاعتبار .

وقد كان قوام التجارة المذكورة حركة السلع التى تعبر العراق من إيران إلى البلاد الأخرى بطرق شتى أهمها طريق خانقين ـــ بغداد ـــ البصرة ، والسلع التى تعبر العراق من البلاد المختلفة إلى إيران بتلك الطرق ، فكانت بغداد هى المركز المالى الذى يمول هذه التجارة ، والمستودع الذى تخزنها ويصرفها .

أما مفرداتها فأهمها ماتصدره إيران من سجاد وصموغ وجلود ومصارين ، وما تستورده من منسوجات وشاى وسكر وكبريت ومعادن وسيارات ومكائن ، ثم استجد مفرد جديد منذ أواسط فترة الانتداب ، إذ صارت شركة النفط الانكليزية ـــ الفارسية تنقل بطريق العراق النفط الذى تستخرجه من منطقة امتيازها فى جنوب إيران ، لتوزعه فى أواسطها وشمالها (١) .

---

(١) بلغت قيمة مفردات السلع العابرة بالترانسيت خلال سنوات ١٩٢٥ ـــ ١٩٣٢ المالية ، بآلاف الدنانير ، مرتبة حسب أهميتها ، ما يلى [١] :

	١٩٢٥	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
سجاد	١,٣٦١	١,٣٦١	١,٤٤٢	١,٥١٩	١,٢٦١	٨٠١	٧٥٣	٧٥٣
منسوجات	٢,٣٦٨	١,٥٩٤	١,٣٥٦	٩٣٨	٧٩٧	٤٧٥	٥١٠	٣٢٨
شاى	٣٦٨	٢٩٣	٣٠٤	٤٢١	٣١١	٢٥٦	١٦٣	٤٧
سيارات	١٢٨	١٨٨	٢٦٥	٣٩١	٣٢٠	١٠٨	١٠٨	١٤٥
سكر	٢٥٦	١٥٨	٦١	١٦١	١٥٨	١٦٤	١٢٣	٣٣
معادن	٢١٨	٣٠	٢٨٠	٢٤	٢٦	٣١	٨٥	١١٢
جلود	٧٥	٥٣	٨١	١٦٢	١٦٦	٦٥	٤٤	٥٢
صموغ	٦٨	٨٣	٨٢	٩٣	١٣٩	٧٠	٩٠	٢٧
نفط	٣٠	٩٠	٩٧	١١٣	١٠٢	١٣١	٩٦	٥٢
مصارين	١٨٨	٥٣	٤٨	٤٣	٧٢	٣٦	٢٣	٤٧
كبريت	٣٠	١٥	٢٧	١٥	٨	٤	٠٠	٠٠
مكائن	٠٠	٨	١٩	١٧	١٦	٧	٧	٧

---

١ ـــ Special Report on the "Progress Iraq", p. 217 ,
و « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ ـــ ١٩٣٣ » ص ١٠٣ .

سنة ١٩٣٢ قانونا يمكنها من السيطرة التامة على التجارة الخارجية(أ) ، فكان فى هذه السيطرة ضربة جديدة لحركة الترانسيت الخارج من العراق إلى إيران بوجه خاص، إذ نشأ عنها تضاؤل تجارة الاستيراد الايرانية(ب) .

(أ) نصت مقدمة القانون الايراني الصادر لهذا الغرض ، وهو «القانون الملحق بقانون احتكار التجارة الخارجية المؤرخ ١٩٣١/٣/١١ » ، والمواد ٢و٣و١٢ منه ، على ما يلى[1] :

١ ــ الغرض من القانون محافظة منتجات القطر .. وتشجيع التصدير وتحديد توريد البضائع ..

٢ ــ تمنح الحكومة حق توريد البضائع التى لا ترغب فى توريدها بنفسها للتجار بمنحهم إجازات ..

٣ ــ يشترط لممارسة حق التوريد تصدير منتجات إيرانية لا تقل قيمتها عن قيمة البضائع المنوى استيرادها ..

٤ ــ على كل مصدر أن يسلم للحكومة ١٠٠٪ من قيمة الحوالات الأجنبية التى يحصل عليها من تصديره أموالا إيرانية ..

(ب) فيما يلى جدول بالنسب المئوية لقيمة الترانسيت الداخل والخارج من البلاد المختلفة وإليها ، مرتبة حسب الأهمية ، خلال سنوات ١٩٢٥ ــ ١٩٣٢ المالية[2] :

		١٩٢٥	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
من	إيران	٣٢,٩	٣٩,٢	٤٠,٥	٤٥,١	٤٦,٠	٤٩,١	٤٦,٧	٥٦,٣
	بريطانيا	٣٧,١	٢٨,٠	٢٩,٨	١٥,٠	١٢,٩	١٠,٧	١٢,٣	٨,٦
	الهند	١٨,١	١٨,٥	١٣,١	١٥,٩	٨,٤	٧,٤	١١,٧	٨,٧
	الولايات المتحدة	٠,٨	١,٧	٢,٥	٦,٣	٦,٢	٣,٧	٣,٢	٥,١
	سوريا	١,٨	٣,٣	٤,٢	٢,٧	١,٤	٢,٢	٥,٢	٥,٤
	البلاد الأخرى	٩,٣	٩,٧	٩,٩	١٥,٠	٢٥,١	٢٧,٩	٢٠,٩	١٥,٩
إلى	إيران	٦٧,٥	٦٢,٩	٦١,٢	٥٧,١	٥٥,٧	٥٥,٥	٥٢,٦	٤١,٨
	الولايات المتحدة	٢٥,٥	٣٠,٠	٢٩,٢	٣٢,٠	٣٣,١	٣١,٠	٢٧,٩	٢٧,٩
	بريطانيا	٣,٧	٤,٢	٥,٦	٦,٧	٦,٨	٦,٤	٧,٥	٩,٣
	سوريا	١,٠	٠,٧	١,٢	١,٧	١,٠	١,٨	٤,٢	٩,١
	الهند	٠,٣	٠,٧	٠,٣	٠,٥	١,٢	٢,١	١,٣	١,٤
	البلاد الأخرى	٢,٠	١,٥	٢,٥	٢,٠	٢,٢	٣,٢	٦,٥	١٠,٥

---

١ ــ وزارة الاقتصاد ، ملف رقم ١٥/٧/٢ ، « التبادل التجاري » .

٢ ــ Report . . on the "Administration of Iraq" for the year 1928, p. 86, و « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ ــ ١٩٣٣ المالية » ص ١٠٤ .

(٢) تطور أحكام الترانسيت

بدأت الحكومة العراقية تشعر بالخطر المحدق بتجارة الترانسيت منذ سنة ١٩٢٤ ، فبادرت إلى تيسير الأحكام المتعلقة بهذه التجارة ، واتخاذ التدابير المؤدية إلى وقايتها ، وكانت فترة الانتداب ، بناء على ذلك ، منقسمة الى أربع مراحل اختلفت فيها الأحكام المشار إليها ، من حيث رسومها واجراءاتها .

سنوات ١٩٢٠ — ١٩٢٤ :

فى أول هذه السنوات كانت تجارة الترانسيت فى أوج نشاطها ، وقد نظمت أحكامها المادة (٣) من بيان رقم ٦٣ لسنة ١٩٢٠ ، فنصت على خضوع سلع الترانسيت لـ $\frac{1}{8}$ رسوم الاستيراد ، أى ما يعادل ١,٥٪ — ١٢,٥٪ من القيمة باختلاف السلع وبالنظر لمستوى التعريفة خلال السنوات المذكورة ، على أن تستوفى رسوم الاستيراد كاملة عند دخول السلع ، ثم ترد سبعة أثمانها بعد الخروج ، ضمانا لعدم تسرب تلك السلع إلى الاستهلاك المحلى .

وقد كانت أحكام هذه المادة ثقيلة العبء لما انطوت عليه من رسم مرتفع بالنسبة للسكر والشاى بوجه خاص ، وهما أهم سلع الترانسيت العابرة إلى إيران ، ولأنها كانت تفرض على التجار انجاز معاملات متعددة ، وتعرقل استثمار جزء من رأسمالهم باستيفاء رسم الاستيراد وتأخير رده مدة قد تطول بعد خروج السلع من العراق ، فكانت هذه الأحكام مما لا يتفق مع بوادر الضعف التى بدأت فى الظهور على تجارة الترانسيت ، ولذلك ألغيت بـ « قانون الترانسيت التجارى رقم ٤٥ لسنة ١٩٢٤ » .

سنوات ١٩٢٥ — ١٩٢٨ :

نظم القانون المشار إليه أحكام الترانسيت خلال هذه السنوات ، فألغى المادة (٣) من بيان رقم ٦٣ لسنة ١٩٢٠ ، وجميع التعليمات الصادرة بموجبها ، ونص على الأحكام التالية :

أولا — تعفى سلع الترانسيت من رسوم الاستيراد ويستوفى عن هذه السلع رسم مقداره $\frac{1}{2}$٪ أو ١٪ أو ٢٪ أو ٣٪ من قيمتها إذا تم خروجها من العراق خلال ستة أشهر أو سنة أو سنتين أو ثلاث على التوالى .

وبين خانقين أو كركوك مباشرة ، بحيث تشمل قسيمة الشحن الواحدة خط البصرة ــ بغداد وخط بغداد ــ قرغان ــ خانقين أو كركوك ، معاً [١] .

سنوات ١٩٢٩ ــ ١٩٣١ :

على أن كل التسهيلات المتقدمة لم تحل دون استمرار تردى تجارة الترانسيت، بل أن عوامل هذا التردى كانت تزداد أثراً سنة بعد سنة ، فكان من اللازم التوسع فى تحرى الوسائل التى تقاومها . وقد اتجهت النية إلى تعديل قانون الترانسيت التجارى ، فصدر لهذا الغرض قانون رقم ١٣ لسنة ١٩٢٩ ، وبموجبه ألغيت الرسوم المضاعفة التى كانت تستوفى فى حالة بقاء السلع فى العراق أكثر من ستة أشهر ، كما ألغى شرط تسليم السلع إلى ناقل مرخص فى الحال إذا لم تودع مخازن الاستيداع ، وأجيز تسليمها إلى الناقل خلال ستة أشهر من وصولها .

وكانت شركة النفط الانكليزية ــ الفارسية قد باشرت، نقل البترول من مناطق امتيازها فى جنوب إيران إلى منطقة « النفط خانة » جنوب خانقين حيث يكرر ثم يوزع فى إيران ، فبادرت الحكومة العراقية إلى الاتفاق مع الشركة المذكورة على اعفاء سلعها من رسوم الترانسيت مقابل دفعها تكاليف المراقبة الكمركية فقط ، وصدر بذلك قانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٨ [٢] .

على أن التسهيلات الجديدة قد صادفت حلول الأزمة العالمية ، وتفاقم سيطرة الحكومة الايرانية على التجارة الخارجية ، فحاق بتجارة الترانسيت أبلغ الاضرار ، ولذلك لم يكن هناك بد من تعديل أحكامها مرة أخرى ، وتخفيف عبئها إلى أبعد الحدود .

سنة ١٩٣١ وما بعدها :

صدر فى هذه السنة قانون الكمارك رقم ٥٦ لسنة ١٩٣١ الذى ألغى قانون الكمارك البحرية الهندى وملحقاته وتناول فيما تناول أحكام الترانسيت . وكان تعديل قانون الترانسيت التجارى سنة ١٩٢٩ قد أورد كل ما يمكن إيراده من تيسير فى الشروط والاجراءات الأساسية للعبور بالترانسيت ، ولذلك أقر الباب الثالث عشر من قانون الكمارك الجديد تلك

---

١ ــ Special Report on the «Progress of Iraq», p. 211.

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٨ ص ٨٨ .

الشروط الأساسية ، واتجه اهتمامه إلى تخفيض الرسوم فقط ، فحدد حدها الأعلى بـ ½ ٪ ، وفوض للسلطة التنفيذية تقرير نسبتها ضمن هذا الحد بأنظمة .

وكان سر هلتن يونغ قد أوصى في رسالته إلى رئيس الوزراء، المؤرخة ١٥/٦/١٩٣٠، بإلغاء رسم الترانسيت كليا وفي أقرب فرصة بعد سنة ١٩٣٠ [١] ، غير أن الرأي اتجه إلى الاستعاضة عن الالغاء التام بالتخفيض إلى حد تغطية نفقة المراقبة الكمركية ، فصدر نظام رقم ٣٤ لسنة ١٩٣١ [٢] ناصا على جعل رسوم الترانسيت واحد بالألف فقط .

تلك هي أهم أحكام الترانسيت واجراءاته وعلاقتها بتطور تجارته [١] ، ومنها تظهر استجابة الحكومة العراقية لضرورة صيانة هذه التجارة وشدة حرصها على ذلك ، غير أن كل الاجراءات المتخذة لم يكن لها من أثر سوى تخفيف أعراض الداء الذي أصاب تجارة الترانسيت دون علاجه علاجاً حاسماً .

والواقع أن ميزة النقل بين إيران والبلاد الأخرى عبر العراق فالخليج الفارسي ، وهي ميزة شاذة قائمة على أساس تأخر أحوال النقل في إيران ، قد ضاعت نهائياً بعد أن ظلت قائمة منذ أقدم العصور ، وأصبح الأمل في استرجاع السيطرة على تجارة ترانسيت ذلك البلد معقودا على الوصول إلى ساحل البحر الأبيض بطريق تنخفض فيه أجرة النقل ، وعلى تخفيف الاجراءات والرسوم الكمركية المستوفاة بين بدء هذا الطريق ونهايته ، وبذلك يتيسر سبيل مختصر رخيص يحمل إيران على سلوكه ومؤازرته ، ويغريها على التحول بتجارتها مع أوربا وأمريكا عن طريق الخليج الفارسي .

---

(١) يضاف إلى الأحكام المتقدمة أحكام قيود عبور السلع بالترانسيت ، فقد نصت المادة (٦) من نظام رقم ١١ لسنة ١٩١٩ [٣] ،والمادة (٢) من « قانون الاتجار بالأجزاء الطبية رقم ٣٤لسنة ١٩٢٤ » كما عدل بقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٣١ ، على فرض قيود معينة على مرور المخدرات والأدوية والأدوات الطبية مماثلة لقيود الاستيراد والتصدير ، كما أن قيود الاستيراد والتصدير الأخرى كانت تشمل العبور بالترانسيت أيضاً ، منعا لتسرب السلع المحظورة من البلد أو إليه تحت ستاره .

---

١ ـ Report.. on the «Administration of Iraq» for the year 1930, p. 155.

٢ ـ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ قسم ثان ص ٢٠٦ .

٣ ـ « مجموعة البيانات والاعلانات .. » ص ٢٨ .

المبحث الثانى

إعادة التصدير واسترداد رسوم الاستيراد

لقيت تجارة الصادرات الأجنبية نفس المصير الذى لقيته تجارة الترانسيت ، إذ كانت محكومة بذات العوامل التى أثرت على التجارة الثانية ، ولا سيما عامل سيطرة الحكومة الإيرانية على التجارة الخارجية . وفى هذا المجال يلاحظ أن الأحكام المنظمة لتجارة إعادة التصدير قد ظلت جامدة طوال الفترة موضوع البحث ، ولم تستجب لدواعى التخفيف الضرورى لإعادة نشاطها ، فكان هذا الجمود سبباً فى مفاقمة آثار تلك العوامل .

وقد تعلق أهم أحكام إعادة التصدير برد رسوم الاستيراد ، على أن هذا الرد قد قصد به تيسير عبور السلع التى لا تتوفر فيها شروط الترانسيت ، والتخلص من المستوردات الزائدة عن الحاجة المحلية ، وتسهيل تجارة الحدود ، فلم يتحرّ فى الرد المذكور ما يقصد بأنظمة الاسترداد غالباً من إعانة لتصدير السلع المصنوعة من مواد أولية أجنبية .

وكانت أحكام الاسترداد منظمة بالمواد (٤٢ — ٥٢) من قانون الكمارك البحرية حتى أواسط سنة ١٩٢٦ ، ثم ألغى العمل بهذه المواد بصدور « قانون استرداد رسوم الكمرك لسنة ١٩٢٦ » الذى أقر أسسها العامة وأدخل عليها تعديلات جزئية تجعلها شاملة إعادة التصدير بالطرق البرية ، فكانت أحكام هذا القانون كما يلى :

أولا — تعاد سبعة أثمان الرسوم الكمركية المستوفاة عن السلع المستوردة عند إعادة تصديرها أو عند استعمالها كمؤونة أو لوازم لسفينة مسافرة إلى ميناء أجنبى .

ثانياً — يشترط لإعادة الرسوم على الوجه المتقدم أن يتحقق مدير الكمرك والمكوس من كون السلع مستوردة ، ومن كونها لم تستعمل فى العراق أو تخرج من غلافاتها

بصورة تخل بتشخيصها ، وذلك باستثناء ما قد يعين منها بارادة ملكية (ا) ، ويشترط كذلك أن تتم إعادة التصدير بالطرق التى يعينها وزير المالية وفى ظرف سنتين من تاريخ دخول السلع (ب) ، وأن يتأيد وصول السلع المعاد تصديرها إلى المراكز الكمركية الأجنبية التى قصدتها بشهادة خاصة فى حالة إعادة التصدير بالطرق البرية، وفى حالة إعادة التصدير بغير البواخر التجارية المتجهة إلى البحر مباشرة .

ثالثاً — يجوز أن تعين بارادة ملكية بلاد أجنبية يمنع رد الرسوم عما يعاد تصديره إليها من سلع معينة أو مع السلع كافة (حـ) .

وقد تقدمت الإشارة إلى أن الإحصائيات الكمركية لم تكن تظهر أرقاماً خاصة بتجارة الصادرات الأجنبية حتى سنة ١٩٣٨ ، غير أنه من الممكن تخمين قيمة هذه التجارة خلال سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩ بنحو ١٥ ٪ من قيمة تجارة التصدير كلها ، وذلك باستعراض مفردات هذه التجارة الأخيرة خلال السنوات المذكورة وأخذ طبيعة الانتاج المحلى بنظر الاعتبار.

ولا شك أن هذه النسبة كانت أعلى فى أوائل فترة الانتداب، حين كانت رسوم الاستيراد منخفضة وتجارة الاستيراد الإيرانية نشيطة ، على أن معدل الانخفاض السنوى فى قيمة الصادرات الأجنبية قبل بدء أزمة سنة ١٩٢٩ لم يكن ليقارن بالتدهور الفجائى الذى اعتراها حين ظهرت آثار هذه الأزمة على تجارة استيراد إيران ، وحين اشتدت سيطرة الحكومة الإيرانية على تلك التجارة .

(ا) صدرت تطبيقاً لهـذا الاستثناء الارادات الملكية المرقمة ٨٨٦ و ١٤٥ و ١٦٠ والمؤرخة ١٩٢٦/٩/٧ و ١٩٣١/٥/٢٦ و ١٩٣١/٦/١١ على التوالى ، ناصة على شمول أحكام الاسترداد المستعمل من سلع معينة أهمها السجاد ، وذلك بشرط ثبوت تشخيصها كسلع مستوردة ، وتمام تصديرها خلال ستة أشهر من استيرادها .

(ب) عينت لهذا الغرض عدة طرق بين العراق وكل من إيران وسوريا ، فضلا عن طريق البحر إلى البلاد الأخرى ، وذلك بموجب بيان رقم ١١ لسنة ١٩٢٦ ، المعدل ببيانات رقم ١٥ لسنة ١٩٢٧ و ٢ لسنة ١٩٣٠ و ٧ لسنة ١٩٣١ .

(حـ) غرض هذا النص — وهو نص المادة (٨) من القانون — تجنب التهريب بتصدير السلع بالطرق الكمركية واسترداد رسوم الاستيراد ، ثم إعادة استيرادها بطرق أخرى .

وقد منع القانون لنفس الغرض رد الرسوم عن الملح والتبغ والتنباك غير المصنوعين والأفيون وأية سلعة أخرى ينص عليها بارادة ملكية .

وتشير أرقام السلع التى أعيد تصديرها واستردت عنها رسوم الاستيراد إلى أن الجزء الأكبر من إعادة التصدير يجرى دون الاستفادة من أحكام الاسترداد ، والسبب فى ذلك ثقل الشروط التى تضمنتها هذه الأحكام ، ولا سيما شرط كون السلع لم تستعمل فى العراق ولم تخرج من غلافاتها (١) .

المبحث الثالث

أحوال العبور الأخرى

(١) نقل السلع من سفينة الى أخرى

تناولت أحكام هذا النقل مواد الباب الثانى عشر من قانون الكمارك البحرية ، وأهمها المواد ١٢٨ و ١٣٠ و ١٣٤ ، وبموجبها أجيز نقل السلع المستوردة التى تصل الميناء ، والمعدة لإعادة الشحن إلى ميناء آخر ، من سفينة إلى أخرى تحت إشراف موظف كمركى ووفق تعليمات وزير المالية دون أن تستوفى عنها الرسوم الكمركية ، كما أجيز لوزير المالية أن يمنع إعادة شحن أى صنف معين من السلع أو أن يقرر شروطاً خاصة لذلك تلافيا لخطر التهريب .

وتتمثل أهمية هذه الحالة فى التيسير على شركات الملاحة عند تقرير خطوط السير ومواعيد وصول البواخر وفق أهمية الشحنات وأهمية الموانئ المختلفة ، وتوزيع العمل بين هذه الشركات بأقل نفقة ووقت ، وتلافى الاخطاء التى قد تحدث بشحن بعض السلع إلى غير وجهتها المقصودة . ولمثل هذا التيسير فائدة بيّنة فى سرعة النقل وانخفاض نفقته ، وأثر واضح فى جعل الميناء مركزاً للتوزيع ، وهو أثر هام بالنسبة لميناء البصرة ، إذ يساعده على الاحتفاظ بمركزه الرئيسى بين موانئ الخليج الفارسى .

---

(١) فيما يلى جدول بمخمن قيم السلع المعاد تصديرها، وبقيم ما استردت عنه رسوم الاستيراد من تلك السلع، خلال سنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٣٢ المالية ، بآلاف الدنانير[1] :

	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
مجموع السلع معادة التصدير	٦٦٩	٦٩٠	٥٦٥	٣٤٤	٣٥١	٢٦٠
ما استردت عنه الرسوم	١٧٣	١٧٥	١٧٣	١٠٣	٩٠	٥٧

١ ـ استناداً إلى أرقام « التقرير الادارى » لكل من سنوات ١٩٢٨ ـ ١٩٣٢ المالية .

(٢) الاستيداع

تناولت أحكام الاستيداع المواد (١٤ — ١٦) و (٩٠ — ١٢٧) من قانون الكمارك البحرية ، وخلاصة هذه الأحكام كما أوردتها المواد المذكورة كما يلى :

أولا — لمدير الكمارك والمكوس العام أن يعين مستودعات عامة وأن يلغيها ، وأن يمنح رخصاً بمستودعات خاصة وأن يلغى تلك الرخص إذا أخل أصحابها بشروطها أو بمجرد مضى شهر واحد على إخطارهم تحريرياً بإلغائها .

ثانياً — يقدم طالب الاستيداع فى المستودعات العامة والخاصة سنداً يتعهد فيه بدفع غرامة تعادل ضعف رسوم الاستيراد ، ضماناً لمراعاته نصوص القانون ، ولاستيفاء الرسوم الكمركية والأجور وفوائدهما والغرامات .

ثالثاً — لا تستوفى رسوم الاستيراد عن السلع مدة استيداعها ، ويسلم أمين المستودع العام أو الخاص صاحبها وثيقة باستلامها قابلة للتحويل بالتظهير .

رابعاً — يجوز إخراج السلع من المستودعات للتصدير ، أو للاستهلاك المحلى بعد دفع رسوم الاستيراد ، ويصبح أجراء ذلك محتماً بمضى ثلاث سنوات على تاريخ تحرير سند الضمان .

خامساً — لوزير المالية أن يمنع تصدير السلع من المستودعات إلى أى بلد معين إذا كانت تلك السلع قد منع رد الرسوم عنها عند إعادة التصدير ، أو منع نقلها من سفينة إلى أخرى .

وقد كانت أهم مخازن الاستيداع هى مستودعات الكمارك العامة فى ميناء البصرة وفى بغداد والموصل[1] ، وكان وجود هذه المخازن من لوازم تيسير عبور السلع بتأجيل استيفاء رسوم

---

(١) عينت مستودعات البصرة وبغداد منذ أوائل هـذه الفترة ، أما مستودع الموصل فقد عين سنة ١٩٣١ بعد إعلان طريق للترانسيت عبر تلك المدينة إلى حلب سنة ١٩٣٠ . وأهم المستودعات الخاصة مستودعان لشركة نفط خانقين المحدودة فى خانقين والبصرة تستعملها لغرض توزيع النفط اللازم للاستهلاك المحلى فى العراق وإيران من مناطق امتياز شركة النفط الانكليزية الفارسية فى جنوب إيران وشمال العراق .

الاستيراد عنها ، وإجراء تتطلبه موازنة عرض السلع بطلبها فى الأسواق المحلية ، وضرورة استتبعها تقرير أحكام الترانسيت على الوجه الذى تقدم بيانه ، فحركة الاستيداع تابع من توابع تجارتى الترانسيت وإعادة التصدير ، ولذلك أصابها ما أصاب هاتين التجارتين من هبوط ، لا سيما عند حلول أزمة سنة ١٩٢٩ (١) .

---

(١) بلغت قيمة السلع التى دخلت مخازن الاستيداع والسلع التى خرجت منها ، باستثناء منتجات شركة نفط خانقين المحدودة المستودعة فى مخازنها ، خلال سنوات ١٩٢٦ ـ ١٩٣٠ المالية ، بآلاف الدنانير ، ما يلى [١] :

	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠
سلع داخلة	١,٤٥٧	١,٨٤٩	١,١٩٨	١,١١٨	٧٥٩
سلع خارجة	١,٨٤٥	١,٩٣٧	١,٢٨٩	١,١٠١	٧٦٣

١ ـ أرقام « التقرير الادارى » لكل من سنوات ١٩٢٨ ـ ١٩٣٠ المالية .

الفصل السادس

إعانات الانتاج

بدأت إعانات الانتاج فى الظهور منذ أواسط فترة الانتداب ، وكان ظهورها أول بوادر النزوع إلى حماية الانتاج القومى بصورة غير مباشرة ، ثم أعقبتها التغييرات الواسعة التى أدخلت على التعريفة لهذا الغرض ، حينما تحسن الوضع المالى .

والملاحظ أن سلطة الانتداب كان يهمها أن تنمو فروع معينة من الانتاج الزراعى ، وأن تنتشر وسيلة خاصة من وسائل الانتاج ، وكان هذا الاهتمام مرتبطاً بالآمال الكبرى المعقودة على قدرة العراق الزراعية الكامنة ، وعلى إمكانيات تجهيزه المواد الأولية اللازمة للصناعة ، بحيث كان اتفاق مصلحة البلد ومصلحة سلطة الانتداب داعيا لبذل مساع مختلفة أثمر بعضها فى أداء الغرض المقصود به خلال الفترة موضوع البحث ، وتأخرت نتائج بعض آخر إلى الفترة التالية ، وباء الباقى بفشل تام .

المبحث الأول

إعانات القطن والكتان والحرير

(١) اعانة القطن

كانت بريطانيا شديدة الاهتمام بنشر زراعة القطن فى العراق وتحسين الأنواع الموجودة منه ، فباشرت مساعيها فى هذا المجال بمجرد توغل قواتها فى الأراضى العراقية ، وقبل أن تنعقد هدنة الحرب العالمية الأولى .

وقد أدت التجارب الأولى لزراعة القطن فى العراق سنة ١٩١٩ إلى قيام « جمعية إنماء القطن البريطانية » بانشاء محلج لها فى بغداد سنة ١٩٢٠ ، ومعاضدتها لدائرة الزراعة فى تجاربها . وكانت هذه التجارب ترمى إلى الوصول إلى أكثر الأنواع ملائمة من حيث

جودة التيلة ، والنضوج المبكر ، ومقاومة شدة حرارة الصيف ، وغزارة حصيلة انتاج الفدان وحصيلة الحليج ، فجربت زراعة الأصناف الأمريكية فى البداية ، ثم زراعة الأشمونى وسكلاريدس ، وبعض سلالات القطن الهندية — الأمريكية . غير أن الأصناف المصرية قد أنتجت حاصلا جيد النوع قليل الحصيلة ، فى حين كانت السلالات الأخرى على العكس ، ولذلك رجع إلى استنبات سلالات أمريكية أهمها (Webber 49, 49 — 3) ، وانقضت فترة الانتداب دون أن تتبين أفضلية صنف معين بصورة قاطعة[١] .

وقد صحب التجارب المذكورة محاولة نشر الأصناف الجديدة والقضاء على الصنف المحلى المتردى، فصدر «إعلان الكارك رقم٧ لسنة ١٩١٩ » و« بيان القطن رقم٥٧ لسنة ١٩٢٠ » و « قانون لتحسين زراعة وحلج وتجارة القطن رقم ٢٦ لسنة ١٩٢٧[٢] » ، وكلها تمنع زراعة غير ما تقرره السلطات من بذور القطن ، وتقيد تأسيس المحالج وإدارتها برخص خاصة ، وأعقب ذلك تقرير الإعانة موضوع البحث لتشجيع الزراع على استنبات الأصناف المقررة، فكانت هذه الإعانة هى الحلقة الأولى من سلسلة اعانات متوالية ظلت تقدم لانتاج هذا الحاصل حتى أوائل الحرب العالمية الثانية .

وكان تقرير الاعانة المشار إليها وفق المادة (١١) من « قانون نسبة حصة الحكومة من الأراضى الزراعية رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ » ، فقد نصت هذه المادة على تخويل السلطة التنفيذية حق اصدار أنظمة لتخفيض الضرائب المقررة ببقية المواد عن الحاصلات التى يراد تشجيع انتاجها ، فصدر لهذا الغرض النظامان التاليان :

أولا — نظام رقم ١١ لسنة ١٩٢٨ المعدل بنظام رقم١٣ لسنة ١٩٢٩[٣] ، وبموجبه خفضت ضريبة القطن الحاصل من البذور المقررة بنسب تراوحت بين ١٠٪ و ٣٣٪ ، وجوزت الاستعاضة عن هذه الضرائب المخفضة بضرائب مقطوعة معينة ، وذلك

---

١ — Special Report on the "Progress of Iraq", p. 194 — 196.

٢ — « مجموعة البيانات والاعلانات » ص ٢٥٨ ، ومجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٧ ص ٦٠ .

٣ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٨ ص ٣٢٠ ، ولسنة ١٩٢٩ ص ٢٠٦ .

لمدة خمس سنوات تبدأ من أول سنة ١٩٢٨ المالية (أ) .

ثانياً — نظام رقم ٢٩ لسنة ١٩٣١[١] ، وقد ألغى النظام السابق وتعديله ، وتوسع فى تخفيض الضريبة على القطن فجعلها ٥ ٪ من قيمة الحاصل الوارد إلى المحالج أو المصدر إلى الخارج ، وكان هذا الحكم الجديد أحد مظاهر التوسع فى مؤازرة الانتاج الزراعى أثناء الأزمة ، وقد استمر تنفيذه خلال سنتى ١٩٣١ و ١٩٣٢ الباقيتين من مدة نفاذ النظام الملغى .

وقد أفلحت الاجراءات المتقدم بيانها فى نشر زراعة الأنواع المحسنة من القطن وزيادة انتاجها زيادة ملحوظة (ب) ، غير أن إنتاج القطن فى العراق كان فى الواقع سائراً

(أ) كانت نسب الضريبة على القطن قبل صدور النظام وبعده كما يلى :

صنف الأرض	طريقة الرى	الضريبة الأصلية	الضريبة النسبية المخفضة	الضريبة المقطوعة
الأراضى المملوكة والمفوضة بالطابو	سيحاً	٢٠ ٪	١٧ ٪	٤١٢ فلسا عن الدونم
	بالواسطة	١٠ ٪	٨,٥ ٪	٢٠٥ فلسا عن الدونم
الأراضى الأميرية غير المفوضة	سيحاً	٢٢,٥ ٪ — ٣٠ ٪	٢٠ ٪	٤٨٧ فلسا عن الدونم
	بالواسطة	١١ ٪ — ١٢,٥ ٪	١٠ ٪	٢٤٢ فلسا عن الدونم

إن تفويض الأراضى بالطابو هو إعطاء زارع معين ، لقاء مبلغ معجل وبسند رسمى ، حق التصرف بالأرض الاميرية تصرفا دائماً قابلا للانتقال ، مع بقاء رقبة الملك للدولة .

(ب) كانت كمية انتاج القطن فى العراق خلال الفترة موضوع البحث كما يلى[٢] :

سنة	بالة	سنة	بالة
١٩٢١	٦٠	١٩٢٧	١٨٠٠
١٩٢٢	٣٠٠	١٩٢٨	٥٢٠٢
١٩٢٣	١١٠٠	١٩٢٩	٤٧٤٩
١٩٢٤	٢٤٠٠	١٩٣٠	٣٣١٥
١٩٢٥	٢٥٤٠	١٩٣١	١٠٠٧
١٩٢٦	٣٥٠٠	١٩٣٢	٤١٠

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ قسم ثان ص ١٨٢ .

٢ — أرقام « تقرير المصرف الزراعى الصناعي العراقى » عن أعماله خلال سنة ١٩٤٠ المالية ص ٢٧ .

فى بداية طريق طويلة كثيرة المصاعب ، ولذلك تعثر هذا الانتاج أكثر من مرة وكاد أن يقضى عليه . فبصرف النظر عن عدم التوصل إلى اختيار النوع الملائم للاحوال المحلية ، وعن حداثة زراعة هذا الحاصل ومصاعبها الخاصة (١) ، فان الأسعار التى قررها فى الغالب محلج جمعية انماء القطن البريطانية كانت تحمل كثيراً من الزراع على ترك انتاجه ، كما أن الأوبئة الزراعية كانت تضرّ به إضراراً بليغاً ، كما حدث خلال موسمى ١٩٢٨ و ١٩٢٩ ، حين تفشى الجراد النجدى ودودة الجوزة والذبابة البيضاء ٢ ، ولذلك يلاحظ أن تقرير الاعانة موضوع البحث قد اقترن بتدهور الانتاج ، حتى كاد يتلاشى عند اشتداد وطأة الأزمة العالمية سنة ١٩٣٢ .

(٢) اعانة الكتان والحرير

تقررت إعانة الكتان بموجب المادة (٢) من « قانون زراعة الكتان لسنة ١٩٢٥ ٣ »، وكانت ماهيتها الاستعاضة لمدة ثلاث سنوات تبدأ من ٢ / ١٩٢٥/٢ عما هو سائد من الضرائب على الحاصلات الزراعية بضريبة مخفضة مقطوعة عن كل دونم (٢٥٠٠ متر مربع) . وقد اختلفت هذه الضريبة المخفضة ، مثل اختلاف أصل الضريبة ، تبعاً لنوع حق التصرف بالأرض ، ونوع وسيلة الرى ، فتراوحت بين ٧٥ و ٣٧٥ فلساً .

أما إعانة الحرير فقد تمثلت فى اعفاء كافة أنواعه المنتجة فى العراق من الضرائب لمدة

---

(١) أهم مصاعب انتاج القطن فى العراق ما يلى١ :

١ ــ فقدان وسائل تصريف المياه ، وينشأ عن ذلك ازدياد نسبة الملح فى التربة وقلة تخلل الهواء لها ، وهو أمر شديد الأثر على القطن فى صيف العراق الحار .

٢ ــ طريقة المحاصة فى الزراعة ، وما يترتب عليها من عرقلة استخدام المحصبات والآليات ، ومن صعوبة اقناع الفلاح الذى تعود أخذ أجره عيناً بأن يزرع حاصلا نقدياً .

٣ ــ قلة الفضلة فى انتاج المواد الغذائية ــ وهى عماد الزراعة العراقية ــ وتحولها فى بعض السنوات إلى عجز ، مما يتعذر معه التحول إلى انتاج الحاصلات الأخرى .

---

١ ــ Special Report on the «Progress of Iraq», p. 195 — 196.

٢ ــ Report.. on the «Administration of Iraq», for the year 1929, p. 149 — 150.

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٥ ص ٢٠ .

عشر سنوات ابتداء من أواسط سنة ١٩٢٦ ، وقد تقرر ذلك بـ « قانون اعفاء الحرير من الأعشار والرسوم الكمركية لسنة ١٩٢٦ » ، ثم عدل هذا القانون بقانون رقم ١١ لسنة ١٩٣٠[١] ، فوسع الاعفاء المشار إليه بحيث استثنيت أشجار التوت ومحاصيلها من ضريبة الأرض[أ] .

وليس فى الأرقام الميسورة عن انتاج الكتان والحرير — وهى متعلقة بمقدار الصادر منهما — مايشير إلى أثر الاعانتين متقدمتى الذكر[ب] ، غير أن المعروف أن بذر الكتان، وهو أصغر الحاصلين إعانة ، قد نشط انتاجه بعد انقضاء مصاعب أزمة ١٩٢٩ ، وكان

(أ) ظلت نسب الضرائب على الحاصلات الزراعية التى يتعلق بها موضوع الاعانة كما كانت عليه فى زمن العثمانيين ، باستثناء الاصلاحات التى بدأ أهمها فى أول سنة ١٩٢٦ ، والتى تناولت طرق الاستيفاء أكثر من تناولها نسب الضرائب بصورة مباشرة. وقد كانت نسبها الرئيسية ، كما قررتها المواد (٣و٤و٦و٧) من قانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ ، والمادتان (٣و٤) من قانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩[٢] ، كما يلى :

صنف الأرض	طريقة الرى	المزروعات الحقلية	النخيل والفاكهة
الأراضى المملوكة والأراضى المفوضة بالطابو	سيحاً	٢٠٪	١٢,٥٪
	بالواسطة	١٠٪	١٠٪
	بالمطر	١٠٪	١٠٪
الأراضى الأميرية غير المفوضة بالطابو	سيحاً	٣٠ أو ٢٥ أو ٢٢,٥٪ باختلاف صلاح الجداول وخصوبة الأرض والقرب من السوق	١٥٪
	بالواسطة	١٢,٥٪ أو ١١٪ باختلاف خصوبة الأرض والقرب من السوق والارتفاع عن مستوى الماء والقرب منه .	١٢,٥٪
	بالمطر	١٥٪	١١٪

(ب) بلغت قيمة الصادر من كل من بذر الكتان والحرير الخام خلال سنوات ١٩٢٦ — ١٩٣٠ المالية ، بالدنانير ، ما يلى[٣] :

	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠
بذر الكتان	١١٤	١٤٥	٤٧	٠٠	١٠
الحرير الخام	٧٥٠	١٣٦٢	١٢٣٧	٤٥٠	٥٨٨

١ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٦ ص ٨٩ ، ولسنة ١٩٣٠ ص ١٠٨ .
٢ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٧ ص ١١٦ ، ولسنة ١٩٢٩ ص ٦٢ .
٣ — أرقام « التقرير الادارى » لسنوات ١٩٢٨ — ١٩٣٠ المالية .

السبب الأول فى ذلك هو سهولة زراعة هذا الحاصل وقلة تعرضه للأوبئة النباتية ، أما الحرير فقد تلاشى انتاجه بالرغم من اعانته الطويلة ، وبالرغم من سائر التدابير الأخرى التى اتخذت لمساندته ونشره ، فقد حالت مصاعب حل خيوطه على أساس تجارى مربح دون الوصول إلى غرض الاعانة والتدابير المذكورة ، ثم حلت الأزمة ، وأغرقت الأسواق منتجات الحرير الطبيعى والصناعى اليابانية ، فكان فى ذلك القضاء على الفكرة من أساسها . (١)

المبحث الثانى

إعانة الرى بالمضخات

كان التوسع فى استعمال المضخات الآلية أهم تحول طرأ على الأساليب الزراعية خلال الفترة موضوع البحث ، فقد كانت المساحات الشاسعة من الأراضى القابلة للزراعة تنتظر الوسيلة التى توصل إليها الماء ، ولم تتيسر لأسباب مختلفة تنفيذ مشاريع عامة للرى تفى ببعض الحاجة ، ولذلك كان استعمال المضخات أقرب السبل لتحقيق غرض الزراع الذين أغرتهم الأرباح الكثيرة لتجارة الحبوب بعد الحرب ، والذين ازدادت قوتهم الشرائية نتيجة لتلك

---

(١) استأنفت سلطات الاحتلال البريطانية سنة ١٩٢٠ محاولة الحكومة العثمانية قبيل الحرب لتوسيع حركة تربية دود القز باستيراد البذور السليمة وتوزيعها على الزراع ، وقد أسست لهذا الغرض دائرة تجارب فى بعقوبة سنة ١٩٢٢ لتتولى هذا العمل ، كما تتولى البحث عن أكثر الأنواع ملائمة للاحوال المحلية ، فترتب على المحاولة الجديدة زيادة الانتاج على الاستهلاك المحلى سنة ١٩٢٤ ، وضرورة إيجاد وسيلة لتصريف الفضلة . وقد استشيرت « لجنة الحرير في المعهد الامبراطورى بلندن » في هذا المجال ، فارتأت أن كمية الانتاج لا تبرر قيام مشروع تجارى لحل الحرير ، وأن تجارة تصدير الشرانق الجافة عمل غير مربح تجاريا . واستقر الرأى أخيراً على فكرة قيام الحكومة بتأسيس مصنع صغير للحل ، إلى أن يتيسر حل آخر باتساع الانتاج ، غير أن هذه الفكرة لم تنفذ ! .

---

١ — Special Report on the «Progress of Iraq», p. 197 — 198.

الأرباح وغيرها ، فصاروا يتحرون توسيع الأراضى المستغلة وزيادة استثمار رؤوس أموالهم فيها .

وقد كانت السلطات البريطانية حريصة منذ البداية على تشجيع هذه النزعة ، فقد كان توسع انتاج القطن متوقفا على سهولة الرى أثناء الصيف ، كما أن المضخات من أهم ما تنتجه الصناعة البريطانية ، ولذلك فان أول تعريفة صدرت سنة ١٩١٩ قد استثنت هذه المضخات من رسوم الاستيراد ، ثم أعفيت بعد ذلك سيورها من الرسوم المذكورة ، كما أعفى وقودها من تلك الرسوم ومن المكوس .

وقد تقررت إلى جانب الاعفاءات المشار إليها الاعانة موضوع البحث ، فنص «قانون تشويق الزراع لاستعمال المضخات لسنة ١٩٢٦»[١] على اعفاء زيادة الحاصلات الناشئة عن استعمال وسائل الرى الآلية فى الأراضى المزروعة ، وجميع الحاصلات الناشئة عن استعمالها فى الأراضى غير المزروعة ، من الضرائب لمدة أربعة مواسم حصاد متوالية ابتداء من تاريخ نفاذ القانون ، على أن يشمل الاعفاء المضخات التى أقيمت قبل هذا النفاذ ، وعلى أن تعاد الضرائب إن كانت قد استوفيت ، وذلك فى حدود ثلاثة مواسم ابتداء من تاريخ إقامة كل مضخة .

وحينما حلت سنوات الأزمة وتدهورت أسعار الحاصلات الزراعية ، ولا سيما أسعار الحنطة والشعير ، أقدمت الحكومة على بذل اعانة أخرى بالرغم من المصاعب المالية التى كانت تعانيها ، فصدر قانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٣٠ المعدل بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٣٠[٢] ، وبموجبه تقرر تسليف الزراع ثمن نفط الديزل الذى يشترونه من « شركة نفط خانقين » ، على أن لا تستوفى عن هذه السلف فائدة ما ، وعلى أن يدفع للشركة نقداً نصف السلف المقررة . ومالبثت السلف التى قدمت على هذا الوجه أن اعتبرت منحا ، فأبرئت ذمة الزراع منها ، وصدر لهذا الغرض قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٣[٣] ، وبذلك انقلبت الاعانة غير

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٦ ص١٣ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٠ ص ١٩١ و ٢٠١ .

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٣ ص ٢٢٧ .

المباشرة منحة مباشرة(أ).

إن الاجراءات المتقدمة قد تظافرت مع إلحاح حاجة الأراضي للماء على نشر استعمال المضخات(ب)، وقد رسخ هذا الاستعمال فلم تشهد الفترة التالية اعانات أخرى من هذا القبيل، وكان بمجموع أثمان المضخات المذكورة من أهم ما استقرت فيه أرباح الحرب العالمية الأولى.

(أ) بلغت الاعتمادات المخصصة والمصروفات الحقيقية في هذا المجال، استنادا إلى أرقام فصل (٢٤) من جدول (أ) الملحق بقوانين « تصديق الحسابات العامة النهائية » لسنوات ١٩٣٠ ـ ١٩٣٢ المالية رقم ٢١و١٧و١٨ لسنة ١٩٤٣[١]، بالدنانير، ما يلي :

	اعتمادات منقحة	مصروفات حقيقية
١٩٣٠	١٨,٧٥٠	١١,٧٢٨
١٩٣١	١٧,٢٥٠	١٢,٥٨٠
١٩٣٢	٢,٥٠٠	٢,٣٠٧
المجموع	٣٨,٥٠٠	٢٦,٦١٥

(ب) فيما يلي جدول بعدد المضخات العاملة، ومجموع قواها بالأحصنة، ومساحة ما يمكن ارواؤه بها بالكيلو مترات المربعة، خلال سنوات ١٩٢١ ـ ١٩٣٢ التقويمية[٢] :

سنة	عدد	قوة	مساحة	سنة	عدد	قوة	مساحة
١٩٢١	١٤٣	١,٥٤٤	١٩٠	١٩٢٧	٨٩٢	٢٠,٥١٦	٢,٥٦٠
١٩٢٢	١٦٩	٢,٠١١	٢٥٠	١٩٢٨	١,٤٨١	٣٧,٣٢١	٤,٦٧٠
١٩٢٣	١٧٩	٢,١٨٤	٢٧٠	١٩٢٩	٢,٠٣١	٥٩,١٠٢	٧,٣٨٨
١٩٢٤	٢٢١	٣,١٣٨	٣٩٠	١٩٣٠	٢,٠٢٧	٥٦,٩٥٨	٧,١٢٠
١٩٢٥	٤٠٧	٧,٤٨٨	٩٤٠	١٩٣١	٢,٠٢٩	٥٦,٨١٢	٧,١٠١
١٩٢٦	٦٧٣	١٢,٦٥٢	١,٥٨٠	١٩٣٢	١,٦٥٥	٤٦,٣٤٠	٥,٧٩٢

إن هذه الأرقام تقريبية، وما يتعلق منها بالمساحة القابلة للارواء مستند إلى تقدير «داوسن» لقدرة كل حصان من هذه المضخات على ارواء خمسين مشارة (نحو ١٢٥,٠٠٠ متر مربع).

---

١ ـ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٣ ص ١٨١و١٢٧ و١٤٥ .

٢ ـ Sir Ernest Dowson, «An Inquiry into Land Tenure and Related Questions», p. 29,

و « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٣٧ المالية » ص ٩٣ ـ ٩٦ .

إلا أنه يلاحظ أن انتشار الوسيلة الجديدة لم يكن خالياً من المطاعن ، فالكثيرون ممن اندفعوا إلى استعمالها لم يكن لديهم من رأس المال ومن المعرفة بأصول الزراعة ما يؤهلهم للنجاح ، ومن استطاع منهم مغالبة ما نشأ عن ذلك من مصاعب قد اضطر إلى ترك الانتاج حين تدهورت أسعار الحبوب أثناء الأزمة ، كما أن توسع الاراضى المرواة لم يترتب عليه فى أغلب الأحوال غير مجرد تحول الفلاحين من الأراضى القديمة إلى أراض جديدة ، إذ كانت اليد العاملة قليلة ، ولذلك لم ينشأ عن التوسع المذكور زيادة توازيه فى الانتاج (١) .

(١) وجدت إلى جانب الإعانات التى تقدم بحثها في هذا الفصل إعانات أخرى للانتاج وإعانات للتصدير ، وأهم هذه الإعانات ما نص عليه « قانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم ١٤ لسنة ١٩٢٩ » من اعفاء المشاريع الصناعية من بعض الضرائب والرسوم ، وما نص عليه « قانون المكوس رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٨ » و « قانون المكس على المشروبات الروحية رقم ٤٠ لسنة ١٩٣١ » من إعادة رسوم الانتاج عما يصدر من التبغ والتنباك والكحول . غير أن تطبيق هذه الإعانات فى أواخر الفترة محل البحث ، وضعف أثرها خلالها ، وتكرر تعديل القوانين المذكورة ، قد دعا إلى بحثها فى القسم التالى .

الفصل السابع

السياسة التجارية فى المجال الدولى

لم تكن للعراق فى فترة الانتداب سياسة تجارية خارجية من صنعه واختياره ، فقد حدد الانتداب تلك السياسة بحدود نظام الباب المفتوح على وجه لا تتعادل فيه الالتزامات بين العراق وأغلب الدول ، ولم يتبق من القدرة على المساومة فى نطاق هذه الحدود ما يمكّن من تحرى مصلحه العراق بعقد اتفاقات خاصة ، ولا كان ما عقد من اتفاقات فى بعض الأحوال بذى أثر .

وقد كان إشراف بريطانيا على علاقات العراق التجارية بالدول المختلفة اشرافا فعالا ، غير أنه كان نافعاً فى أحوال متعددة ، إذ أوجد التزامات على الدول الأخرى ما كانت لتوجد لولا ارتباط العراق ببريطانيا برباط الانتداب ، فكانت فى ذلك حسنة جبّت بعض سيئات نظام الباب المفتوح كما قررته المادة (١١) من معاهدة سنة ١٩٢٢ ، وعادلت كفتى ميزان الالتزامات بين العراق وبعض الدول .

المبحث الأول

نص أولى الدول بالرعاية

(١) التزام العراق تجاه دول عصبة الأمم

ترتب على نص المادة (١١) من معاهدة سنة ١٩٢٢[١] التزام العراق بتطبيق مبدأ أولى الدول بالرعاية على الأعضاء المؤسسين لعصبة الأمم ابتـــداء من تاريخ نفاذ المعاهدة فى ١٩٢٤/١٢/١٩[(١)] ، وعلى الأعضاء المنتخبين فى العصبة ابتداء من تاريخ انتخابهم . وقد ألحقت الولايات المتحدة بهذه الدول بموجب اتفاق سنة ١٩٣٠[١] الثلاثى بينها وبين بريطانيا

---

(١) على أن المبدأ المذكور كان مطبقا عملا منذ تفويض بريطانيا الانتداب على العراق بقرار «المجلس الأعلى للقوات المتحالفة» فى ١٩٢٠/٤/٢٥ ، أسوة بنصوص صكوك انتداب حرف (ا) الأخرى .

---

١ ــ تراجع صفحة ٣٣ .

والعراق فى التمتع بالامتياز المذكور ، وبسائر الامتيازات الأخرى التى تقررت وفق نظام الانتداب ، نظير اعترافها بوصاية بريطانيا على العراق ، وبذلك تناول الالتزام بتطبيق المبدأ أغلب الدول، شاملا رعاياها وسفنها وطياراتها المدنية والبضائع الصادرة إليها والواردة منها.

وكان التزام العراق فى هذا المجال غير شرطى ولا محدود ، إذ كان نص المادة (١١) من معاهدة ١٩٢٢ مطلقا ، كما أنه كان غير تبادلى حيث سكتت المادة المذكورة عن ذكر أى التزام مقابل على الدول المتمتعة به . وقد اعتبر نص المادة (١٦) من المعاهدة استثناء من عموم مبدأ أولى الدول بالرعاية كما ورد بالمادة (١١) ، إذ نصت تلك المادة على تعهد بريطانيا « بأن لا تضع عقبة فى سبيل ارتباط الدولة العراقية لمقاصد كمركية أو غيرها مع من يرغب فى ذلك من الدول العربية المجاورة[١] » .

(٢) التزام دول عصبة الأمم تجاه العراق

كانت حصيلة المادة (١١) المشار إليها تقرير نظام الباب المفتوح فى العراق ، وهو نظام قررته نصوص مشابهة فى صكوك انتداب حرف (ا) وحرف (ب) ، كما أنه طبق عملا فى الأقاليم التى أخضعت لانتداب حرف (ج) ، وإن لم يذكر ذلك نصاً فى صكوك هذا القسم من الانتدابات[٣] .

---

(١) إن صياغة المادة (١٦) المبهمة لا تفيد معنى الاستثناء من نص المادة (١١) ، ومع ذلك فقد اطرد اعتبارها كاستثناء فى مذكرات دار الاعتماد ومستشار وزارة المالية[١] ، ويبدو أن أساس ذلك هو القياس على نصوص صك الانتداب الذى حلت المعاهدة محله ، وعلى نص المادة (١٨) من صك الانتداب على فلسطين ، والعبارة الأخيرة من الفقرة الثالثة من المادة (١١) من صك الانتداب على سوريا ، التى تفيد جواز « عقد اتفاقات كمركية خاصة مع البلاد المتاخمة[٢] » .

---

١ ــ وزارة الاقتصاد ، ملف رقم ٦١/١٣٣ قسم أول ، ورقم ٤٦/١٣٣ قسم ثان ، ورقم ٦٣/٧/٢ .

٢ ــ Norman Burns, "The Tariff of Syria»," p. 40.

٣ ــ League of Nations, "The Mandates System", p. 26 28, 50.

وقد كان من شأن تقرير نظام الباب المفتوح فى العراق القضاء قضاء تاما على قوة مساومته ، وعلى قدرته على مقابلة تحيز دول العصبة ضد تجارته بالمثل ، فكان التزام العراق بغير مقابل ، وانعدم الداعى الذى يحمل تلك الدول على تحرى الاتفاق معه اتفاقا خاصا ، ما دام مقيدا بهذا الالتزام ، وما دام غير قادر على منح أى منها امتيازات خاصة لا يتمتع بها غيرها .

على أن بعض دول العصبة قد التزمت ، مع ذلك ، بمعاملة العراق وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية ، وقد تحقق التزامها باحدى الطرق التالية :

أولا — بالاتفاقات التجارية التى عقدت بين بريطانيا ودول العصبة ، إذ كان بعض هذه الاتفاقات ينص على شمول أحكامها الأراضى التى قبلت بريطانيا انتدابا عليها ، وكان مجلس الوزراء العراقى يصدر فى مثل هذه الأحوال قرارات بانضمام العراق إلى الاتفاق الحاصل ، على أن لا يكون ذلك مانعا من تطبيق المادة (١٦) من معاهدة ١٩٢٢ . وأظهر الأمثلة على فائدة هذه الطريقة خضوع التمور العراقية للحد الاعتيادى من التعريفة الاسپانية ، باعتبار شمول العراق كاقليم انتداب بريطانى بمبدأ أولى الدول بالرعاية وفق اتفاق بين بريطانيا واسپانيا ، فلما أنهى الانتداب سنة ١٩٣٢ تعـــذر إخراج تمور العراق من الـكمارك الاسپانية ، إذ لحقتها رسوم الحد الأعلى من تعريفة ذلك البلد ، فى حين ظلت التمور الايرانية والفرنسية خاضعة للحد الاعتيادى منها بمقتضى اتفاقات خاصة ، وبذلك تدهورت صادرات التمور العراقية إلى اسپانيا بين سنتى ١٩٣٠ و ١٩٣٣ الماليتين من نحو ألف طن إلى نحو سبعين طنا[١] .

ثانيا — بالاتفاق المباشر ، وقد تمثل ذلك فى حالة واحدة ، هى حالة الاتفاق العراقى — الايرانى الوارد بالـكتب المتبادلة فى ١٩٢٩/٨/١١ بين وزارة الخارجية العراقية والوزير الايرانى المفوض فى بغداد . وكان العامل المباشر لعقد هذا الاتفاق هو تغير سياسة إيران التجارية بصـدور القانون المؤرخ ١٩٢٨/٥/٣ ، القاضى بتطبيق التعريفة

---

١ — وزارة الاقتصاد ، ملف رقم ٦٧/٧/٢ ، « التجارة مع اسبانيا » .

الايرانية القصوى على منتجات البلاد غير المتعاقدة مع إيران قبل ١٠/٥/١٩٢٨ (١) ، ولذلك نصت المادة (٤) من الاتفاق المعقود على معاملة سلع البلدين وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية بشرط المقابلة بالمثل (ب) .

على أن أهم مفردات تجارة التصدير من العراق إلى إيران كانت سلعا أجنبية الأصل ، وبذلك بقى الجزء الأكبر من تلك التجارة خارج نطاق الاتفاق ، واقتصر أثر المادة (٤) المذكورة على تجنيب الجزء الأقل من الصادرات عبء التعريفة الايرانية العليا . ولم يحل الاتفاق على كل حال دون تضاؤل تجارة التصدير إلى إيران ، سواء فى ذلك الصادرات الأجنبية والعراقية ، إذ كانت هذه التجارة محكومة بنفس العوامل التى أدت إلى تدهور تجارة الترانسيت ، ولا سيما احتكار الحكومة الايرانية للتجارة الخارجية ، فضلا عن أن التعريفة الايرانية كانت قد زيدت زيادة محسوسة سنة ١٩٢٨ ، بل أن نسبة الهبوط فى قيمة الصادرات العراقية التى تناولها الاتفاق كانت أكبر من نسبة الهبوط فى قيمة الصادرات الأجنبية التى ظلت خارج

---

(١) كانت المشاكل غير المتفق على حلها بين العراق وإيران سبباً في امتناع ذلك البلد عن الاعتراف بالدولة العراقية ، وأهم هذه المشاكل خلافات الحدود ، لاسيما مايتعلق منها بالسيادة على شط العرب ، ومساواة الرعايا الايرانيين بسائر الأجانب في حماية مصالحهم وفق الاتفاقية القضائية الملحقة بالمعاهدة الانكليزية العراقية .

وعلى أثر تشريع قانون ٣/٥/١٩٢٨ المشار إليه قدم الوزير البريطاني المفوض فى طهران مذكرة إلى الحكومة الايرانية يشير فيها إلى توقع انهاء الخلافات بين البلدين قبل ختام السنة ، ويقترح منح البضائع العراقية معاملة أولى الدول بالرعاية بشرط التبادل حتى ١/١/١٩٢٩ ، فوافقت الحكومة الايرانية في ٣/٦/١٩٢٨ على الاقتراح المذكور فيما يتعلق بأمور التعريفة الكمركية وحدها ، ثم مددت العمل بهذه الموافقة مرتين إلى ٢٧/٨/١٩٢٩ .

وقد تقاربت أثناء ذلك وجهتا النظر فى الأمور المختلف عليها ، واعترفت الحكومة الايرانية بدولة العراق فى ٢٥/٤/١٩٢٩ ، وأعقب ذلك عقد الاتفاق موضوع البحث[1] .

(ب) تناولت مواد الاتفاق الأخرى أمور التمثيل السياسى والقنصلى ، ودخول رعايا كل من الطرفين أراضى الطرف الآخر ، ومعاملتهم فى شؤون القضاء ، كما نصت المادة (٥) منه على نفاذ أحكامه ابتداء من ١١/٨/١٩٢٩ إلى حين عقد اتفاق آخر ، أو لمدة سنة على الأكثر . وقد تكرر تمديد العمل بالاتفاق بعد انتهاء السنة الأولى ، وانتهى أجل التمديد الأخير في ١١/١/١٩٣٥[2] .

---

١ ـ Report.. on the "Administration of Iraq", for the year 1928, p. 39, 170, and for the year 1929, p. 36 — 40.

٢ ـ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٤ قسم ثان ص ١٥٩ .

نطاقه ، وسبب ذلك تشابه انتاج البلدين ، مما أوقع على الصادرات العراقية أشد اعباء سياسة القومية الاقتصادية فى ايران[١] .

ثالثا ــ بالالتزام من جانب واحد ، وقد تمثل ذلك فى ما ورد فى مذكرة القنصلية الايطالية فى بغداد ، المرقمة ١٩٨ والمؤرخة ١٩٢٥/١٠/٦ ، من « أن الحكومة الايطالية قد اتخذت قراراً بمعاملة البضائع العراقية التى تدخل إيطاليا معاملة أولى الدول بالرعاية[٢] » . على أن هذه الحالة لم تكن لها أية أهمية عملية ، إذ لم تكن صادرات العراق إلى إيطاليا تستحق الذكر .

(٣) تبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية بين العراق والدول غير الأعضاء فى العصبة

لم تكن التجارة بين العراق وغير دول العصبة إلا جزءاً يسيراً من مجموع تجارته الخارجية ، وفى هذا المجال الضيق كان للعراق حق تنظيم علاقاته التجارية باتفاقات خاصة ، على أن تستفيد دول العصبة من أى امتياز ترد به هذه الاتفاقات ، باستثناء ما كان معقوداً منها مع بلاد عربية مجاورة .

---

(١) بلغت قيمة الصادر من العراق إلى إيران ، ونسبتها إلى قيمة تجارة التصدير عموما ، خلال سنوات ١٩٢٦ ــ ١٩٣٢ المالية ، ما يلى[١] :

	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
القيمة بآلاف الدنانير	٥١٧,٥	٥٥٥,٠	٥٤٧,٥	٤٤٢,٥	١٨٠,٠	١٨٨,٠	١٦١,٠
النسبة إلى مجموع الصادرات	١٥ ٪	١٢ ٪	١٣ ٪	١٠ ٪	٦ ٪	٥ ٪	٦ ٪

وقد كان نحو من ٨٥ ٪ من قيمة هذه التجارة ، استنادا إلى أرقام سنة ١١٣٠ المالية[٢] ، سلعاً معاد تصديرها ، ويتألف الباقى من منتجات عراقية أهمها الجلود الطرية والمجففة ، وبعض الفواكه والخضروات ، والتمور ، والأسماك ، ومواد الدباغة ، والحيوانات الحية .

---

١ ــ أرقام « التقرير الادارى » لادارة الكمارك والمكوس لسنة ١٩٢٨ ص ٧ ، و : « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ ــ ١٩٣٣ المالية » ص ١٠١ .

٢ ــ أرقام « نشرة الكمارك » ، أعداد ١٠٩ ــ ١١٢ .

٣ ــ وزارة الاقتصاد ، ملف رقم ١٣/٧/٣ ، « معاملة أكثر الأمم حظوة للبضائع المصدرة » .

على أن ممارسة حق العراق فى هذا المجال لم يخرج عن نطاق مبدأ أولى الدول بالرعاية ، مع فارق يمين الالتزام العراقى تجاه غيردول العصبة هو فارق التبادل فى المعاملة ، فشمل التعامل على هذا الوجه العلاقة بين العراق ودولتين من تلك الدول ، هما المملكة المصرية والمملكة العربية السعودية .

الاتفاق مع المملكة المصرية :

عقد هذا الاتفاق بين بريطانيا نيابة عن العراق وبين مصر فى ١٩٣٠/٦/١٦ ، وصدر به المرسوم المصرى المؤرخ ١٩٣٠/٧/٧ ، وقد نص على معاملة المنتجات العراقية فى مصر وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية ما دامت المنتجات المصرية تعامل فى العراق بالمثل ، فكان ذلك توكيدا للاتفاق المصرى ــ الانكليزى المؤقت المعقود فى ٧ / ٦ / ١٩٣٠ ، وتطبيقا للفقرة (ج) من الكتابين المتبادلين به ، إذ نصت هذه الفقرة على سريان حكم الاتفاق إلى أقاليم الانتداب البريطانى[١] .

وكان أثر اتفاق ١٩٣٠/٦/١٦ هو تجنيب المنتجات العراقية الصادرة إلى مصر الضريبة الإضافية التى نصت عليها المادة (٢) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٣٠ ، وهو أثر هام بالنظر لارتفاع تلك الضريبة الاضافية(ا) ، ولأهمية الصادر إلى مصر نسبيا (ب) .

(ا) نصت المادة (٢) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٣٠ المذكور على ما يلى : « علاوة على رسوم الوارد المقررة بالتعريفة المنوه عنها فى المادة السابقة تفرض ضريبة إضافية معادلة لمقدار تلك الرسوم على البضائع التى أصلها من بلاد لم تكن قد أبرمت مع الحكومة المصرية اتفاقات جمركية[٢] .. »

(ب) بلغت قيمة المستورد من مصر والصادر إليها خلال سنوات ١٩٢٧ ــ ١٩٣٢ المالية ، بآلاف الدنانير ، ما يلى[٣] :

	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
مستورد	٤٥,٠	٣٧,٥	٣٠,٠	١٥,٠	٨,٠	٢٥,٠
صادر	٩٠,٠	٥٢,٥	٦٠,٠	٣٠,٠	٣٨,٠	٥٤,٠

وكان أهم مفردات المستورد من مصر السكر والجلود المدبوغة وورق السكاير ، وأهم الصادر إليها التمور والحيوانات الحية والقمح .

---

١ ــ الحكومة المصرية ، « مجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية » لسنة ١٩٣٠ ص ٦١٣ ، و ٦٨٠ ، و ٦٨٤ .

٢ ــ المرجع السابق ص ٦ .

٣ ــ أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ ــ ١٩٣٣ » ص ٩٩ ــ ١٠١ .

وقد نص الاتفاق المشار إليه على انتهاء حكمه فى ١٩٣١/٢/١٦ ، مالم تحل محله قبل ذلك التاريخ معاهدة تنظم العلاقات التجارية بين البلدين ، غير أن عقد مثل هذه المعاهدة لم يتحقق ، كما لم يجدد العمل بالاتفاق ، ومع ذلك فقد ظل حكمه نافذا ، وربما عوض عن ذلك تجديد الاتفاق الأصلى بين مصر وانكلترا[١] .

الاتفاق مع المملكة العربية السعودية :

نصت المادة (٣) من « معاهدة المحمّرة » الموقعة فى ١٩٢٢/٥/٥[٢] على تبادل المعاملة بين العراق ونجد وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية ؛ وكان الغرض الرئيسى لهذه المعاهدة ، ولـ« بروتوكول العقير » الملحق بها ، تعيين الحدود بين البلدين ، وتقرير جنسية القبائل المتنقلة عبرها ، غير أنها لم تكن ذات أثر فى التطبيق ، سواء ما تعلق منها بغرضها الأصلى وما تعلق منها بمجال البحث ، فقد تعرضت العلاقات بين البلدين للخطر أكثر من مرة على أثر تبادل الغارات بين قبائل الفريقين ، ولم يتيسر تخفيف حدة التوتر فى هذه العلاقات قبل أوائل سنة ١٩٣٠[٣] ، كما أن جزءاً هاما من تجارة التصدير إلى نجد قد تمثل فى اكتيال القبائل النجدية من أسواق السماوة وكربلاء والنجف والناصرية وسوق الشيوخ والزبير ، فلم يكن يدخل تحت رقابة السلطات الكمركية فى أى من البلدين .

---

١ ــ الحكومة المصرية ، « مجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية » لسنة ١٩٣١ ص ٢٠٥ ، ولسنة ١٩٣٢ ص ٢٨ .

٢ ــ وزارة الاقتصاد ، ملف رقم ٦٣/٧/٢ ، « التجارة مع المملكة العربية » .

٣ ــ Special Report on the «Progress of Iraq», p. 34 — 36 .

المبحث الثانى

الاستثناء من نص أولى الدول بالرعاية

تقدمت الاشارة إلى نص المادة (١٦) من المعاهدة الانكليزية العراقية لسنة ١٩٢٢ الذى اعتبر استثناء من نص المادة (١١) من المعاهدة المذكورة ، وتجويزاً لعقد اتفاقات كمركية خاصة بين العراق والدول العربية المجاورة .

ويستفاد من اطلاق نص المادة (١٦) المشار إليها أن الاتفاقات التى أجازت عقدها تشمل الاتحاد الكمركى والرسوم التفضيلية وتسهيل تجارة الحدود ، كما يستفاد من مرونة لفظ الجوار، ومن تخصيص الدول المجاورة بكونها عربية ، ومن وجود نصوص مشابهة فى صكى الانتداب على سوريا وفلسطين، قيام علاقة وثيقة بين هذه المادة و بين وعود الحلفاء للعرب أثناء الحرب العالمية الأولى بشأن الوحدة العربية ، فضلا عن المبادى العامة التى تستثنى من تطبيق مبدأ أولى الدول بالرعاية الاتفاقات الخاصة المستندة إلى صلة الجوار أو الجنس، وذلك أمر ذو أثر ملحوظ بالنسبة لبلاد الجزيرة العربية بصفة خاصة ، إذ كانت هذه البلاد — باستثناء بعض المحميات البريطانية — وحدة كمركية واحدة تحت ظل الامبراطورية العثمانية .

على أن الجواز الذى تقرر بالمادة المذكورة لم يكن له أثر عملى للسببين التاليين :

أولا — حماية الانتاج فى العراق ، وقد تمثل ذلك فى معارضة الادارة الكمركية العراقية لاقتراح تقدمت به سلطات الانتداب فى سوريا ، فى المفاوضات التى بدأت سنة ١٩٢٦، لعقد اتفاق على أساس الإعفاء المتبادل من رسوم الاستيراد عن منتجات كل من البلدين عند استيرادها إلى البلد الآخر . وقد حاول الطرفان بعد ذلك الاتفاق على أساس التخفيض المتبادل فى الرسوم المذكورة[١] ، غير أن الفترة موضوع البحث انتهت دون التوصل إلى نتيجة .

---

١ — Norman Burns, "The Tariff of Syria", p.94.

ثانيا ـــ نقص صياغة المادة (٤) من الاتفاق الايرانى العراقى لسنة ١٩٢٩ ، إذ ورد النص على مبدأ أولى الدول بالرعاية فى هذه المادة خاليا من استثناء المعاملة الخاصة التى يجوز للعراق منحها للبلاد العربية المجاورة ، فاعتبر ذلك معطلا لحكم المادة (١٦) من المعاهدة الانكليزية العراقية لسنة ١٩٢٢ ، على أساس إمكان مطالبة إيران ، وعن طريقها جميع دول عصبة الأمم والولايات المتحدة الأمريكية ، بأى امتياز يمنحه العراق للدول العربية .

وقد كان هذا النقص فى صياغة المادة المشار إليها أحد موانع تحقيق فكرة الاتفاق بين العراق والمملكة العربية السعودية سنة ١٩٣١ لتبادل الاعفاء من رسوم الصادر والوارد الكمركية عن المنتجات المحلية لكل من البلدين[١] ، ومشروع وزارة الخارجية العراقية فى تلك السنة لتبادل الاعفاء التام من رسوم الاستيراد بين العراق وشرق الأردن عن منتجات البلدين الطبيعية ، وتبادل الاعفاء الجزئى من الرسوم المذكورة عن السلع المصنوعة من تلك المنتجات[٢] .

ولم يكن العاملان المتقدمان كل موانع تبادل امتيازات خاصة بين العراق والبلاد العربية ، بل هما فى الحقيقة عاملان فرعيان بالنظر للعلاقات التى سادت بين هذه البلاد بين الحربين العالميتين ، فقد كان حكم البلاد العربية موزعا بين سلطات نزعاتها متباينة ، وفكرة الوحدة العربية يدعو إليها فريق دون فريق ، وخلافات الحدود ومشاكلها تكاد توقع النزاع المسلح بين بعض البلاد المذكورة والبعض الآخر ، فكان تبادل امتيازات خاصة تنطوى على روح التسامح ، وتمس الموارد المالية للفرقاء المتعاقدين ، وتعرض منتجات بعضهم للمنافسة ، أمراً سابقا لأوانه .

---

١ ـ وزارة الاقتصاد ، ملف رقم ٢/٧/٦٣ ، «التجارة مع المملكة العربية» .

٢ ـ وزارة الاقتصاد ، ملف رقم ٢/٧/٧١ ، «التجارة مع شرق الأردن» .

المبحث الثالث

انضمام العراق إلى المعاهدات والاتفاقات الدولية

انضم العراق ، بموجب المذكرتين المتبادلتين بين المندوب السامي ورئيس الوزراء في ٢٦ / ٣ / ١٩٢٤ و ١٠ / ٧ / ١٩٢٤[١]، وبموجب قوانين صدرت في أواخر الفترة محل البحث ، الى اتفاقات دولية متعددة يتعلق منها بالبحث ما يلي[٢]:

أولا — « اتفاق الأفيون الدولي» الموقع في هاغ سنة ١٩١٢ ، و«اتفاق العقاقير الخطرة» الموقع في جنيف سنة ١٩٢٥[٣].

ثانيا — « اتفاق مكافحة النشرات البذيئة» الموقع في باريس سنة ١٩١٠ ، و«المعاهدة الدولية لمنع تداول النشرات البذيئة والاتجار بها » الموقعة في جنيف سنة ١٩٢٣[٤].

ثالثا — « الاتفاق الدولي لمراقبة المتاجرة بالأسلحة والأعتدة والأدوات الحربية» وملحقاته ، الموقع في جنيف سنة ١٩٢٥[٥].

رابعا — «اتفاق النظام الدولي للموانئ البحرية » و بروتوكول التوقيع عليه ، الموقع في جنيف سنة ١٩٢٣[٦].

خامسا — «الاتفاق الدولي لتنظيم الملاحة الجوية » الموقع في باريس سنة ١٩١٩[٧].

سادسا — « الاتفاق الدولي لحرية الترانسيت » الموقع في برشلونة سنة ١٩٢١[٨].

ويلاحظ أن بعض الأحكام الواردة بهذه الاتفاقات ، كقيود الاتجار بالأسلحة وبالنشرات

---

١ — تراجع صفحة ٣٤ .

٢ — Special Report on the «Progress of Iraq», p. 37 — 38 .

٣ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٠ ص ١٩٥ .

٤ — « « « « « ١٩٢٨ « ١١ .

٥ — « « « « « ١٩٣٢ « ٢٥٧ .

٦ — « « « « « ١٩٢٨ « ٩٢ .

٧ — « « « « « ١٩٣١ « ١٣٠ .

٨ — « « « « « ١٩٢٩ « ٢٣٣ .

البذيئة وبعض المخدرات ، كان مرعياً في العراق بموجب نصوص قانون الكمارك البحرية أو بيانات القائد العام ، فكان أبرز الآثار التي ترتبت على الانضمام الى الاتفاقات الدولية المتعلقة بهذه السلع هو التفصيل الذي أورده « قانون الاتجار بالاجزاء الطبية رقم ٣٤ لسنة ١٩٢٤ » ، وتعديليه رقم ٣٥ لسنة ١٩٢٥ ورقم ٢٩ لسنة ١٩٣١ ، بشأن قيد الاتجار بالعقاقير الخطرة ، على الوجه الذي تقدمت الاشارة اليه في بحث قيود الاستيراد والتصدير والترانسيت .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن تخفيض رسوم الترانسيت وتسهيل اجراءاته كانا متفقين مع أحكام اتفاق برشلونة ، ولا سيما المادة (٣) من النظام الملحق به التي أوجبت تساوي الرسوم الجائز فرضها على السلع المنقولة بالترانسيت مع نفقات المراقبة والادارة الكمركية . وقد روعي هذا التحديد عند صياغة الباب الثالث عشر من قانون الكمارك رقم ٥٦ لسنة ١٩٣١ ، إذ أطلق على رسوم الترانسيت لفظ « عوائد الترانسيت » تمييزاً لها عن الضريبة ، وعن الرسم المستعمل بمعنى الضريبة في كثير من الأحيان .[١]

أما ما ورد باتفاق النظام الدولي للموانىء البحرية ، واتفاق تنظيم الملاحة الجوية ، فانه لم يحدث في مجال البحث أمراً جديداً يغير ما كان متبعاً في العراق عملا (١) .

---

(١) يتعلق الاتفاق الأول بتطبيق الفقرة (هـ) من المادة (٢٣) من ميثاق عصبة الأمم ، الخاصة بضمان كل من الدول المتعاقدة المساواة في معاملة السفن التجارية للدول الأخرى في الموانيء البحرية الواقعة تحت سيادتها أو سلطتها ، ويتعلق الملحق (ح) من الاتفاق الثاني بأصول الادارة الكمركية للسلع المشحونة بالطيارات .

---

١ ــ الأستاذ جورج جورجي ، « القوانين المالية المحلية » ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، بغداد ١٩٤١ ــ ١٩٤٢ ، ص ١٤٠ و ٣٢٤ .

المبحث الرابع

علاقات العراق التجارية بالدول المختلفة

أصبح العراق ، بمقتضى المادة (١١) من المعاهدة الانكليزية العراقية ، والمادة (٢) من الاتفاق الامريكى الانكليزى العراقى لسنة ١٩٣٠ ، والاتفاق المصرى الانكليزى المؤرخ ١٦/٦/١٩٣٠ ، والمادة (٣) من معاهدة المحمرة لسنة ١٩٢٢ ، ملزماً بمنح معاملة أولى الدول بالرعاية لكل البلاد التى لها علاقات تجارية بالعراق تستحق الذكر ، باستثناء الاتحاد السوفييتى وسوريا وفلسطين . ولم تتعرض هذه الدول المستثناة لإجراء يجعل منتجاتها أدنى معاملة من منتجات الدول الأخرى ، فسياسة العراق التجارية الخارجية كانت قائمة على أساس المساواة ، عملا ، بين مختلف الدول فى معاملة السلع المستوردة منها و الصادرة اليها (١) .

وقد كانت بريطانيا أهم البلاد المستورد منها ، إذ كان أكبر قسط من مستوردات الأقمشة القطنية والصوفية والملابس الداخلية والآلات والحديد والسمنت مصنوعات بريطانية . ويلى بريطانيا فى الأهمية فى مجال تجارة الاستيراد الهند ، وأهم المستوردات منها هو الشاى و البن و الأخشاب والصابون ، والحبوب فى سنوات عجز الحاصل .(ب)

---

(١) يلاحظ فى هذا المجال أن التجارة مع الاتحاد السوفييتى كانت تجابه بعض المصاعب الناشئة عن منع رعايا السوفييت من دخول العراق ، فكانت تجارة الاستيراد والتصدير بين الدولتين تتم عن طريق الوكلاء العراقيين لـ « شركة الشرق » التى تباشر فى إيران الاستيراد والتصدير من الاتحاد السوفييتى وإليه[1] .

(ب) كان استيراد الحبوب من الهند سنة ١٩٢٥ و ١٩٢٦ سبباً فى ارتفاع نسبة قيمة المستورد منها فى تلك السنتين ، وهذا العامل ، مضافا إليه تحول السلطات السكركية منذ سنة ١٩٢٩ عن اعتبار السلع اليابانية المعادة التصدير من بومباى سلعا هندية[2] ، يوحيان خلافا للواقع بتضاؤل تجارة الاستيراد من الهند فى أواخر فترة الانتداب .

---

١ ــ وزارة الاقتصاد ، ملف رقم ٢/٧/٦٥ ، « التجارة مع روسيا » .

٢ ــ J. P. Summerscale, «Economic Conditions In Iraq, 1933—1935.», London 1936, p. 7.

وكان أهم تطور فى نسب قيمة المستورد من البلاد المختلفة (١) هو أطراد تزايد استيراد الأقمشة القطنية والملابس الداخلية من اليابان على حساب مايستورد منها من بريطانيا

(١) بلغت النسب المئوية لقيمة المستورد من البلاد المختلفة ، مرتبة حسب أهميتها ، خلال سنوات ١٩٢٥ ـ ١٩٣٢ المالية ، ما يلى[1] :

	١٩٢٥	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
بريطانيا	٢٦,٣	٣٠,٨	٣٤,٨	٣٤,٤	٣١,٧	٣١,١	٢٧,٢	٣٤,٩
الهند	٣٤,٠	٢٤,٣	٢٠,١	١٩,٣	١٦,٦	١٧,٢	١٩,٥	١٢,٤
ايران	٩,٥	١٠,٦	٨,٦	٧,٢	٧,٩	٩,٢	٨,٤	٧,٢
بلجيكا	٢,٩	٣,٣	٤,٥	٤,٥	٥,٥	٤,٥	٥,٠	٦,٠
هولندا	٤,٥	٦,٨	٤,٣	٤,٥	٥,٠	٤,٥	٢,٨	٢,٣
المانيا	٣,٤	٣,٥	٤,١	٤,٤	٥,١	٤,٣	٤,٤	٣,٨
سوريا	٣,٠	٤,٣	٥,١	٤,٨	٣,٤	٣,٨	٤,٥	٢,٥
ايطاليا	٢,٩	٣,٣	٣,٣	٣,٥	٤,٣	٤,٣	٥,٣	٣,٧
الولايات المتحدة	٠,٠	٠,٠	٣,٥	٣,٥	٤,١	٣,٩	٣,١	٥,٢
فرنسا	١,٩	٢,٩	٣,٢	٤,٢	٣,٤	٢,١	١,٤	١,٤
اليابان	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	١,٣	١,٨	٤,٤	٦,٨
المجموع	٨٨,٤	٨٩,٨	٩١,٥	٩٠,٣	٨٨,٣	٨٦,٧	٨٦,٠	٨٦,٢
البلاد الأخرى	١١,٦	١٠,٢	٨,٥	٩,٧	١١,٧	١٣,٣	١٤,٠	١٣,٨

إن أهم مفردات الاستيراد من غير بريطانيا والهند هى :

١ ـ منتجات البترول والحيوانات الحية والفواكه والأثمار الجافة والحرير المحلول والصموغ من إيران.
٢ ـ السكر والحديد من بلجيكا .
٣ ـ السكر من هولندا .
٤ ـ المنتجات الصيدلية والأصباغ والآلات والحديد والسمنت من ألمانيا .
٥ ـ الصابون ومنسوجات الحرير الطبيعى والفواكه والحبال من سوريا .
٦ ـ منسوجات الحرير الاصطناعى والسدايير من إيطاليا .
٧ ـ السيارات ومنتجات البترول والملابس الداخلية من الولايات المتحدة .
٨ ـ مواد الزينة والعطور ومصنوعات الحرير من فرنسا .
٩ ـ أقمشة القطن والحرير الاصطناعى والطبيعى والملابس الداخلية من اليابان .

١ ـ Report.. on the «Administration of Iraq» for the year 1928, p. 86, و« المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٣٣ » ص ١٠٠.

منذ سنة ١٩٢٩، ولا سيما حين وافت شدائد الأزمة فعملت على رواج منسوجات اليابان الرخيصة.

وتشير الإحصائيات إلى تطور آخر يماثله تزايد قيمة المستورد من الولايات المتحدة، غير أن هذا التزايد لم يكن واقعيا كله، فكان ما حدث منه بالفعل مرجعه الرئيسي توسع استعمال السيارات، أما باقيه فصوري سببه إفراد أرقام خاصة بالمستورد من ذلك البلد، بعد التحول عن اعتبار السلع الأمريكية المعادة التصدير من بريطانيا سلعا بريطانية[١].

وكان أهم البلاد المصدر اليها بريطانيا أيضا، إذ استوردت من العراق أكبر جزء من أصناف التمور العالية(ا)، ومن الحبوب والقطاني والجلود والقطن(ب)، وقد تذبذبت نسبة

(ا) يعاد تصدير قسم من التمور من بريطانيا إلى الولايات المتحدة وأوربا، وقد بلغ معدل قيمة ما استوردته بريطانيا سنويا من تمور العراق بين سنتي ١٩٢٢ و ١٩٢٧ نحو ٧٢٥ ألف باون استرليني، وبلغ معدل قيمة ما أعادت تصديره سنويا من هذه التمور خلال المدة المذكورة نحو ٢٩٢ ألف باون استرليني[٢].

(ب) بلغت النسب المئوية لقيمة الصادر إلى البلاد المختلفة، مرتبة حسب أهميتها، خلال سنوات ١٩٢٥ ـ ١٩٣٢ المالية، ما يلي[٣]:

	١٩٢٥	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
بريطانيا	٢٣,١	٢٣,٩	٣١,١	٢٦,٦	٢٠,٦	٢٦,٠	٣١,٦	٣٧,٤
الهند	١٦,٥	١٩,٣	١٥,٥	١٤,٢	٢٢,٤	٢٦,٨	٢١,٩	١١,٦
الولايات المتحدة	١٩,٥	٢٠,٦	١٣,٧	١٨,٥	١٨,٨	١٢,٨	١٠,٢	٩,٨
ايران	١٧,٥	١٥,٠	١٢,٠	١٣,١	١٠,٥	٥,٩	٥,٤	٦,٧
بلاد العرب	٤,٢	٦,٤	٨,٠	٨,١	٨,٠	٩,١	٥,٤	٦,٧
سوريا	٣,٨	٣,٩	٨,١	٤,١	٤,٤	٤,٤	٥,٤	٥,٦
فرنسا	٤,٨	٣,٥	٣,٦	٤,٧	٣,٧	٣,٢	٤,٥	٣,٠
المانيا	١,٢	٢,٢	٤,٢	٢,٣	١,٩	٢,٢	٤,٨	١,٥
مصر	٤,٨	١,٩	١,٩	١,٣	١,٤	١,٠	١,١	٢,١
المجموع	٩٥,٤	٩٦,٧	٩٨,١	٩٢,٩	٩١,٧	٩١,٤	٩٠,٣	٨٤,٠
البلاد الأخرى	٤,٦	٣,٣	١,٩	٧,١	٨,٣	٨,٦	٩,٧	١٦,٠

---

١ ـ إدارة الكمارك والمكوس، « التقرير الاداري » لسنة ١٩٢٨ المالية ص ٦.

٢ ـ آر. بي. فورستر، « تقرير عن عرض التمور ولاسيما تمور العراق في الأسواق البريطانية »، بغداد ١٩٢٩، ص ٦.

٣ ـ Report.. on «Administration of Iraq» for the year 1928, p. 86, و « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٣٣ المالية » ص ١٠١.

قيمة الصادر اليها نحو الزيادة حتى بلغت حدها الأقصى سنة ١٩٣٢ .

وأبرز التطورات التى طرأت على نسبة قيمة الصادر إلى البلاد الأخرى(١) خلال هذه الفترة هو هبوط تجارة التصدير وأعادة التصدير إلى ايران بسبب ما تقدم ذكره من قيود الاستيراد والصرف الايرانية ، وكذلك هبوط نسبة قيمة الصادر الى الولايات المتحدة منذ سنة ١٩٣٠ بسبب إثقال تعريفة «هولى ـ سموت» على المنتجات الزراعية ، وبالنظر لاشتداد القيود الصحية فى ذلك البلد على استيراد المصارين . ويلاحظ من ناحية أخرى توسع السوق الأمريكية لأصناف التمور العليا خلال هذه الفترة بتحسن وسائل التصنيف والتغليف فى العراق وبريطانيا ، كما يلاحظ تزايد عدد البلاد المصدر اليها وقيمة ما تستورده من العراق .

والواقع أن التجارة مع بريطانيا والهند قد كونت القسط الرئيسى من مجموع تجارتى الاستيراد والتصدير ؛ وليست هذه الظاهرة ظاهرة طارئة فى فترة الانتداب ، إذ أن أهم عواملها قديم يرجع عهده الى قرون عديدة . على أن العوامل القديمة قد ساندتها عوامل أخرى خلال الفترة موضوع البحث ، فصانت مجموعة هذه العوامل القديمة والجديدة التجارة بين البلدين المذكورين ووسعتها ، وكان أبرز ما فى هذه المجموعة من العوامل ما يلى :

أولا ــ طبيعة الانتاج والاستهلاك فى العراق وفى البلدين المشار إليهما ، إذ تنتج بريطانيا منسوجات القطن والصوف بوجه خاص وتستهلك المواد الغذائية والأولية ، وتنتج

---

(١) أهم مفردات تجارة التصدير إلى غير بريطانيا ما يلى :
١ ــ التمور الرخيصة والحنطة إلى الهند .
٢ ــ أصناف التمور العالية والمصارين وعرق السوس والصوف إلى الولايات المتحدة .
٣ ــ الحبوب والقطاني والدقيق والتمور الرخيصة إلى بلاد العرب .
٤ ــ الحيوانات الحية والسمن إلى سوريا .
٥ ــ الصوف والحنطة إلى فرنسا .
٦ ــ الحنطة والشعير والمصارين إلى ألمانيا .
٧ ــ التمور والخيول والأغنام والحنطة إلى مصر .

الهند الشاى والبن والتوابل والأخشاب وتستهلك التمور والحبوب ، فكان ذلك داعياً لنمو العلاقات التجارية بين العراق والهند منذ أقدم العصور ، وبين العراق وبريطانيا منذ أوائل القرن السابع عشر .

ثانياً — جهود بريطانيا التاريخية للسيطرة على الخليج الفارسى والعراق كسوق للمنتجات المصنوعة وللمواد الأولية ، وقد استتبع ذلك توسع مؤسسات التجارة البريطانية فى العراق ، ونمو العلاقات التجارية بين البلدين[١] .

ثالثاً — النظام النقدى فى العراق ، فإن اعتبار الروبية الهندية وحدة للعملة منذ أول هذه الفترة حتى ١ / ٤ / ١٩٣٢ قد زاد فى توثق الصلات التجارية بين العراق وبين الهند وبريطانيا ، إذ جنّب التجار احتمال التقلبات الخطيرة فى سعر الصرف ، وعمل على إسناد تجارة الاستيراد بالرغم من شدة ميلان الميزان التجارى ضد مصلحة العراق فى تجارته مع هذين البلدين ، كما سيلى بيانه بالتفصيل فى موضع آخر .

رابعاً — أساس السياسة التجارية وتطبيقه ، فقد كان نظام الباب المفتوح ، بمفرده أو مقرونا بعوامل أخرى ، حائلا دون اتخاذ أى إجراء يحد من سعة التجارة بين العراق وبريطانيا والهند . بل أن هذا النظام قد أخل بتطبيقه لمصلحة تجارة بريطانيا الواسعة فى العراق ، وأبرز الأمثلة على ذلك هو تطبيق المادة (٢٢) من قانون الكمارك البحرية التى أجازت تعيين قيم قانونية للسلع الخاضعة للرسوم القيمية ، فقد عينت بموجب هذه المادة قيم قانونية للأقمشة القطنية وهى أهم مستوردات العراق ، وكانت تلك القيم متميزة بزيادة الضريبة كلما خف وزن الوحدة القياسية من القماش ، وبذلك أخضعت أقمشة اليابان لعبء الرسوم بصورة مضاعفة فى بعض الأحيان ، فى حين تحملت الأقمشة الإنكليزية أخف عبء ممكن .

وقد اقتصرت الحكومة العراقية ، فضلا عن ذلك ، فى استيرادها للوازمها على وساطة « وكلاء التاج للمستعمرات » ، وهى مؤسسة لا تكاد تطرح مناقصاتها الا فى الأسواق

---

١ — تراجع صفحة ١٢ .

البريطانية ، وكانت الحجة فى هذا الاقتصار هى ضمان فحص المستوردات الفنية ، كمستوردات الميناء والسكك الحديدية ووزارة الدفاع ، قبل شحنها [١] ، وهى حجة ظاهرية لاتنفى أن الاقتصار المذكور كان اخلالا واضحاً آخر بمبدأ معاملة سائر الدول بالتساوى .

خامساً — إنخفاض مستوى رسوم أكثر المنتجات البريطانية ، فقد أخضع بعض هذه المنتجات لفئات منخفضة ، كالأقمشة القطنية والصوفية والملابس الداخلية ، وأعفى بعضها أطلاقا ، كالمعادن وآلات الزراعة والصناعة ، وذلك وإن لم يكن يحتمل وصف التحيز ، باعتبار هذه السلع مستوردات حيوية للاستهلاك أو الانتاج ، الا أن من شأنه صيانة أسواق بريطانيا فى العراق وتوسيعها .

---

١ — C. Empson, «Economic Conditions in Iraq, 1933», p. 9.

الفصل الثامن

التقدير العام للسياسة التجارية فى فترة الإنتداب

كانت تبعة الإصلاح التى أخذتها دولة العراق الحديثة على عاتقها تبعة ثقيلة ، كما كانت « الأمانة المقدسة » التى أشارت اليها المادة (٢٢) من ميثاق عصبة الأمم والتى تفوضت لبريطانيا أمانة خطيرة، وفى مجال القيام بأعباء تلك التبعة وهذه الأمانة كانت السياسة التجارية عنصراً رئيسياً يتوقف عليه نجاح الدولتين أو فشلهما فى أداء مهمتهما .

وقد عين نظام الباب المفتوح أساساً للسياسة التجارية فى العراق كإقليم انتداب، ولم يكن هذا النظام مما يتناسب مع مطالب الإصلاح ، أو مع مقتضى استغلال الثروة التى راكمتها الحرب العالمية الأولى فى سداد حاجة الاستهلاك والانتاج على أتم وجه ، كما أن المشورة البريطانية من حيث إخلاصها للصالح العراقى لم تكن فوق التهم ، ولذلك كانت نتائج السياسة التجارية من عوامل تزايد السخط على نظام الانتداب ، وتكرر المساعى للخلاص منه .

المبحث الأول

حالة الميزان التجارى والميزان الحسابى

يتضح من أرقام قيمة التجارة الخارجية خلال فترة الانتداب وجود حالة «ميزان تجارى غير ملائم» كل سنة بغير استثناء ، ويلاحظ على هذا الميزان أن نسبة العجز فيه إلى مجموع قيمة تجارتى الاستيراد والتصدير كانت فى حدها الأقصى وهو ٥٦٪ سنة ١٩٢٠ ، ثم هبطت باطراد حتى بلغت حدها الأدنى وهو ٢٦٪ سنة ١٩٢٣ ، ثم صارت تتراوح بعد ذلك بين

هذا الحد الأدنى وبين ٢٩٪ ، باستثناء سنوات قليلة زادت فيها عن الحد الأخير (١) .

وقد كان هبوط العجز خلال سنوات ١٩٢٠-١٩٢٣ مرجعه عوامل مختلفة أهمها مايلى :

أولا ــ تناقص الحاجة الى السلع المستوردة باشباع حاجة السوق المحلية بعد فراغها أثناء الحرب ، وتضاؤل عدد القوات الأجنبية التى كانت تستهلك جزءاً منها، وكثرة مبيعات مخلفات هذه القوات فى السوق المحلية ، وهو عامل يجعل قسما من هبوط عجز الميزان التجارى صورياً (ب) .

ثانياً ــ تزايد التصدير بتضاؤل استهلاك الجيوش الأجنبية للمنتجات المحلية ، وهو كعامل بيع مخلفات تلك الجيوش فى أثره على عجز الميزان التجارى .

---

(١) فيما يلى جدول بمقدار العجز فى الميزان التجارى بآلاف الدنانير ، ونسبته إلى مجموع تجارتى الاستيراد والتصدير ، خلال سنة ١٩٢٠ التقويمية وسنوات ١٩٢١ ــ ١٩٣٢ المالية :

	الواردات	الصادرات	عجز الميزان التجارى	نسبة العجز إلى مجموع الواردات والصادرات
١٩٢٠	١٣,٤٣٩	٣,٧٤٦	٩,٦٩٣	٥٦٪
١٩٢١	١٠,٤٤٠	٣,٨٢٤	٦,٦١٦	٤٦٪
١٩٢٢	٨,٣٩٨	٣,٨٩٥	٤,٥٠٣	٣٧٪
١٩٢٣	٨,٣٣٦	٤,٩٠١	٣,٤٣٦	٢٦٪
١٩٢٤	٨,٢٨٧	٥,١٢٥	٣,٧٠٢	٢٧٪
١٩٢٥	٨,١٠٩	٣,٧٨٢	٤,٣٢٧	٣٦٪
١٩٢٦	٧,٩٦٧	٣,٤٦٥	٤,٥٠٢	٣٩٪
١٩٢٧	٧,٧٥٦	٤,٥٢٢	٣,٢٣٤	٢٦٪
١٩٢٨	٧,١٢٣	٤,٠٦٩	٣,٠٥٤	٢٧٪
١٩٢٩	٧,٣٦٦	٤,٠٦٨	٣,٢٩٨	٢٩٪
١٩٣٠	٥,٣٥٢	٢,٧٣١	٢,٦٢١	٣٢٪
١٩٣١	٤,٧٩٧	٢,٧٦٦	٢,٠٣١	٢٧٪
١٩٣٢	٦,٢٣٨	٢,٠٤٨	٤,١٩٠	٥١٪

(ب) بلغت قيمة ما باعته « لجنة التصفية العسكرية » فى العراق حتى ١٩٢٢/٣/٣١ ٣ر٣٨٥ر٠٠٠ باون استرليني[1] .

---

١ ــ يوسف غنيمة ، « تجارة العراق قديما وحديثا » ، ص ١٤٢ .

ثالثاً ــ تضاؤل القوة الشرائية بسبب هبوط النفقات العسكرية والسياسية ، وسحب جزء من المتداول ببيع المخلفات، وضخامة عجز الميزان التجارى فى السنوات الثلاث الأولى.

أما زيادة العجز بعد ذلك فى بعض السنوات فقد كان مرجعه ظروف استثنائية ، أو عوامل جعلت تلك الزيادة زيادة صورية ، وأهم هذه الظروف والعوامل مايلى :

أولا ــ ردامة المواسم الزراعية أو هلاك المواشى بسبب سوء الأحوال الجوية أو الفيضان أو تفشى الأوبئة الزراعية أوالحيوانية ؛ وقد كان ذلك ملحوظا بصفة خاصة خلال سنتى ١٩٢٥و١٩٢٦ حين تحول تصدير الحبوب الى استيرادها ، وفى سنة ١٩٣٢ حين تضاءلت صادرات الحبوب والتمور والمواشى على أثر البرد والجفاف وإصابة النخيل بحشرة الغبار.

ثانياً ــ استيرادات شركات النفط للوازم مؤسساتها ، وقد أخذ هذا العامل فى الظهور منذ سنة ١٩٢٧ ، وكان أثره واضحا فى زيادة العجز زيادة صورية سنة ١٩٣٢ بصفة خاصة ، حين بلغت قيمة ما استوردته هذه الشركات من أنابيب البترول والمعدات الأخرى أكثر من مليون دينار .

ثالثاً ــ آثار أزمة ١٩٢٩ ، فقد ترتب على تكاثر قيود الاستيراد والصرف فى مختلف الدول من جهة، وعلى الثبات النسبى فى طلب أهم مفردات تجارة الاستيراد العراقية كالأقمشة والملابس والسكر والشاى والصابون والكبريت من جهة أخرى ، زيادة نسبة الهبوط فى قيمة السلع الصادرة على نسبة الهبوط فى قيمة السلع الواردة (١).

وكان أهم الدول التى يميل الميزان التجارى معها ضد مصلحة العراق هى بريطانيا والهند وبلجيكا وإيطاليا وهولندا والمانيا وإيران واليابان وتشيكوسلوفاكيا وسوريا

---

(١) بلغت النسبة بين قيمة الواردات خلال كل من سنوات ١٩٣٠و١٩٣١و١٩٣٢ المالية وبين معدل قيمتها خلال سنتى ١٩٢٨و١٩٢٩ الماليتين ٧٤٪ و ٦٦٪ و ٨٦٪ (٦٩٪ فى السنة الأخيرة إذا استثنيت مستوردات شركات النفط) على التوالى ، وبلغت نسبة قيمة الصادرات ، مقابل ذلك، ٦٧٪ و ٦٨٪ و ٥٠٪ على التوالى .

الميزان التجارى آنذاك ، ومن الممكن القول أيضاً بأن هذا العجز كان أصغر مقداراً ، وأثبت من حيث عناصر تغطيته ، من عجز فترة الانتداب .

فوجود العجز فى الميزان التجارى قبل الحرب المذكورة كان نتيجة لازمة لضآلة إنتاج الصناعات المحلية ، ولتأخر الانتاج الزراعى بحيث لم تكن فضلة الاستهلاك المحلى كافية لسداد أثمان السلع المستوردة ، كما أن ذلك العجز كان نتيجة للوفرة النسبية فى أرباح تجارة ترانسيت إيران ، التى قدرت بنحو نصف مجموع تجارة العراق الخارجية حينئذ [١] .

أما ضيق مدى العجز ، وثبات وسائل تغطيته ، فيشير اليهما تأخر الحالة الاجتماعية ، وضعف الفارق بين حياة المدن والقرى ، وسداد بعض الحاجات بمنتجات الصناعات البدائية ، وترابط استهلاك السلع المستوردة بإيراد عمولة تجارة الترانسيت وأجور خزنها ونقلها ، وهو ايراد ، بحكم تجدده ، يجعل تغطية الثغرة فى الميزان التجارى قليلة الخطر .

وقد ظلت بعض عوامل العجز فى فترة الانتداب ثابتة ، وطرأ على بعضها الآخر تغيّر من شأنه أن يزيد مقدار العجز ، وأن يضعف من ثبات الموارد التى تغطيه ، وذلك ظاهر مما يلى :

أولا — بقاء الانتاج الصناعى فى أغلب فترة الانتداب على ما كان عليه قبل الحرب ، ولم يكن من شأن الصناعات الحديثة القليلة التى قامت فى أواخر هذه الفترة سداد قسط يعتد به من الحاجات المحلية على وجه يؤثر فى قيمة تجارة الاستيراد . (١)

ثانياً — بقاء عوامل تأخر الانتاج الزراعى وشدة تأثره بالعوارض الطبيعية ، فاتساع المساحة

---

(١) أهم المصانع الحديثة التى باشرت الانتاج واستمرت فيه هو معمل فتاح باشا ومعمل عزيز مرزة يعقوب لغزل الصوف ونسجه ، وبضعة معامل للسكاير ، ومعمل لتقطير الكحول ، ومحلجان ، وعدد من معامل الآجر [٢] .

---

١ — Special Report on the «Progress of Iraq», p. 210.

٢ — Ibid, p. 215 — 216.

المرواة نتيجة لانتشار المضخات لم ينشأ عنه فى الغالب غير انتقال اليد العاملة من أرض إلى أرض ، ومحاولات تحسين صنف الحبوب لم تثمر فى إيصال الحبوب الجديدة إلى الأسواق الخارجية ، ولم يكن من شأن حاصل القطن الجديد أن يؤثر بصورة ملحوظة فى قيمة تجارة التصدير ، كما أن منازعات الأراضى وجهل الفلاحين والأوبئة الزراعية والحيوانية والفيضانات قد ظلت عوامل حاسمة فى ضآلة مقدار فضلة الحاصلات الزراعية المتيسرة للتصدير .

ثالثاً — الزيادة الكبيرة فى المتداول النقدى لعوامل خاصة ومؤقتة فى أغلب فترة الانتداب ، وقد تمثلت هذه الزيادة فى نفقات السلطات البريطانية العسكرية والسياسية التى لم يسبق لها مثيل ، ثم فى خروج رؤوس الأموال العراقية تدريجياً من تجارة ترانسيت إيران.

رابعاً — زيادة الإتصال بالمحيط الخارجى وانتشار التعليم فى المدن ، وقد نشأ عن هذا العامل والعامل السابق تطور فجائى فى اللباس والسكن وفى مظاهر المعيشة الأخرى لسكان المدن الرئيسية بصورة خاصة .

والنتيجة التى استتبعتها العوامل المتقدمة الذكر هى زيادة عجز الميزان التجارى ، واتخاذ وسائل تغطيته صفة استنزاف الثروة التى تراكمت خلال الحرب العالمية الأولى ، بحيث تحملت أرباح هذه الحرب عبء الفرق الكبير بين قيمة الواردات ومخلفات الجيش البريطانى وبين قيمة الصادرات بين سنتى ١٩٢٠ و ١٩٢٤ ، وظلت تلك الأرباح ، مضافاً اليها مايخرج من رؤوس الأموال العراقية من تجارة الترانسيت ، وبضعة عناصر أخرى ، تساهم فى استمرار عجز الميزان التجارى بعد ذلك .

وقد قرر « سر هلتن يونغ » سنة ١٩٣٠ أن الأموال التى تراكمت فى البلاد فى أوائل الفترة موضوع البحث عادت تتسرب منها ، ثم زالت ظاهرة التسرب وحلت محلها ظاهرة « التراكم البطىء للثروة » . غير أن قرار « يونغ » فى شطره الأخير كان قراراً خاطئاً ، فإن تسرب الأموال لم يتوقف فى أى سنة من سنوات الانتداب ، ولم يكن ذلك التسرب قاصراً على أرباح الحرب ، بل تعداها إلى رأسمال تجارة الترانسيت .

وتلك حقيقة تشير إلى وجودها دلائل كثيرة ، ولا ينفيها أى دليل ، حتى أن «يونغ» قد أورد قراره مطبوعاً بطابع الافتراض والشك (١) ، فقد كان أغلب مفردات تجارة الاستيراد سلع استهلاك لا سلع انتاج، وكانت الحركة العمرانية تنشط كلما تلقت تجارة ترانسيت ايران ضربة جديدة ، كما أن حركة تصدير الذهب كانت فى تضخم مطرد حتى بلغت رقما قياسياً سنة ١٩٣٢ .

والذى يصح اعتباره ثروة مستقرة هو قيمة مضخات الرى ، وبدل حفر سد الفاو (ب)،

---

(١) كان ما ذكره يونغ فى هـذا المجال ، في تقريره عن « الحالة الاقتصادية الحاضرة والسياسة الاقتصادية» ، الذى قدمه للحكومة العراقية سنة ١٩٣٠ ، كما يلى[1] :

"No doubt for sometime after the war, and as late as 1925, .. the money which was poured into the country during the war and the occupation, was running out again. I am disposed to think that this process stopped some time ago, and that it has been replaced, at least until this year, by a converse process of a slow accumulation of wealth.."

"I can adduce no positive evidence for this conclusion. It is a surmise. The most solid foundation for the surmise, however, is the recent political history of the country. During a period of settled Government, an increase in the external and internal tranquility should have resulted in some increase in the capital wealth of the country. For confirmation of this opinion we have such visible signs of wealth as the improvement in the number and standard of buildings, and in the clothing and the food of the people.."

(ب) سد الفاو هورواسب في موضعين جنوب شط العرب يتعذر معها مرور البواخر البحرية المشحونة فى أوقات جزر المياه ، وكان من آثار ذلك عرقلة حركة حاملات البترول التابعة لشركة النفط الانكليزية الفارسية المشحونة من « عبادان » ، ولذلك وافقت هذه الشركة على اقراض الحكومة العراقية مبلغا بلغ فى ١٩٢٩/١٢/٣١ ٤٦٢ر٠٠٠ باون استرليني لغرض حفر قناتين فى الموضعين المذكورين، على أن تستوفى إدارة ميناء البصرة أجوراً خاصة من كافة البواخر التى تمر من هاتين القناتين لغرض سداد الدين واستمرار أعمال الصيانة ، وقد أكمل المشروع فى ١٩٣٠/١٢/٣١ بنفقة قدرها ٢٥٠ر١ باون استرليني[2].

١ـ Report..on the "Administration of Iraq", for the year 1930, p. 167

٢ـ Special Report on the "Progress of Iraq" p. 177.

وبدل استهلاك بعض ديون ميناء البصرة ، وبدل استهلاك الديون العثمانية ، إذ تمثل فى هذه البدلات استقرار بعض رؤوس الأموال فى عناصر انتاج ثابتة ، أو تخلص الدولة من أعباء مالية عقيمة .

على أن الوصف الصحيح لهذا الاستقرار هو «تخلف بعض الثروة المتسربة» لا «التراكم البطىء للثروة» ، وهذا الوصف الصحيح قائم على أساس القياس على فترة ماقبل الحرب وليس على سنوات الحرب وأوائل فترة الانتداب . ففى هذه السنوات الأخيرة تحققت الموارد التى تركز بعضها فى العناصر المشار اليها ، وتسرب الباقى ومعه رأس المال الذى لفظته تجارة الترانسيت من « الباب المفتوح » سداداً لأثمان سلع مستوردة بعضها ضرورى وبعضها لا ضرورة له ، فكان ما كان من تغير فى أبنية المدن وفى « كساء الشعب وغذائه » ، وهو التغير الذى أغرى سر هلتن يونغ على إيراد قراره الخاطىء .

والواقع أن توزيع عناصر الميزان الحسابى ، وماهية أرصدته السالبة والموجبة (١) ، كانا بمثابة تصفية مستمرة عجلت بنهايتها سنوات الأزمة ، فتضاءلت خلال هذه السنوات

---

(١) بلغت الأرصدة الموجبة (+) والسالبة (—) لعناصر الميزان الحسابي، بآلاف الدنانير، خلال سنوات ١٩٢٦ ـ ١٩٣٢ المالية ، ما يلى :

	١٩٢٦	١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
السلع	٤,٠٠٨ (—)	٣,٢٣٦ (—)	٣,٠٤٨ (—)	٣,٣٥٣ (—)	٢,٦٤٩ (—)	٢,٠٦٢ (—)	٤,٢١٤ (—)
الفوائد والارباح والخدمات	٢,٥٤٣ (+)	١,٩٠٤ (+)	١,٨٤٩ (+)	١,٧٢٢ (+)	١,٤٣٠ (+)	٢,١١٩ (+)	١,٥٧٥ (+)
رؤوس الاموال	٦٢٧ (+)	٣٩ (+)	٧٦١ (+)	٥٩٦ (+)	٧٣٨ (+)	٨٧٨ (—)	٨١١ (+)
الذهب	٥٤٢ (+)	٢٤٢ (+)	٥٥٤ (+)	٥٩٨ (+)	٥٥٧ (+)	١,٠٤٢ (+)	٨٠٨ (+)
عناصر غير واضحة	٢٩٦ (+)	١,٠٥٠ (+)	١١٦ (—)	٤٣٧ (+)	٧٦ (—)	٢٢١ (—)	١,٠٢٠ (+)

وقد كان ملخص صفحة الصادرات المنظورة وغير المنظورة خلال سنوات ١٩٢٦ ـ ١٩٣٢ المالية ،

قيمة تجارة الاستيراد ، ولاسيما قيمة سلع الانتاج المستوردة ، وزاد مع ذلك تصدير الذهب

= استنادا إلى تخمينات وزارة المالية في أغسطس سنة ١٩٣٠ ، كما عدلت وأكملت بعدئذ ، بآلاف الدنانير ، كما يلى[1] :

		١٩٢٦
سلع صادرة	سلع وسبائك فضية (F. O. B.)	٣,٣٢٠
	سلع مهربة	٣٣
فوائد وأرباح وخدمات أخرى	نفقات القوات البريطانية	١,٥٦٦
	مساهمة الحكومة البريطانية فى نفقات الجيش العراقى	١٣١
	أرباح تجارة الترانسيت	٣٢٢
	أرباح تجارة التصدير	١٦٦
	أجور الميناء وسد الفاو	١٨٥
	أجور النقل	٢١٤
	أجور البريد والبرق	٦
	أرباح رأس المال العراقى فى الخارج	١٥٠
	حوالات العراقيين من الخارج	١٠
	نفقات الزوار والسواح	٢٣٥
	الإعانات الخيرية والتهذيبية	٢٥
	نفقات البعثات العلمية الأجنبية	٢٣
	نفقات الهيئات الدبلوماسية والقنصلية	٢٨
	حصة الحكومة من شركات النفط	..
	متفرقات	١٠
رأس مال داخل	رؤوس أموال أجنبية مستثمرة لآجال طويلة	٥٤٨
	نفقات المستثمرين الأجانب المحلية	٢٠٦
	أوراق نقدية ومسكوكات غير ذهبية	٧٦٧
ذهب صادر	مسكوكات وسبائك ذهبية	٥٤٤
عناصر غير واضحة	تسوية الخطأ فى التقدير	٢٩٦

١ — Special Report on the «Progress of Iraq», p. 214 — 215, و « المجموعة الاحصائية السنوية » ، لسنوات ١٩٢٧ — ١٩٣٣ المالية ص ١٠٦ — ١٠٩ ، ولسنوات ١٩٢٨ — ١٩٣٤ المالية ص ١٤٨ — ١٥١ .

١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
٤,٥٢٣	٤,٠٧٠	٤,٠٦٨	٢,٧٣١	٢,٧٦٦	٢,٠٥٠
٤٥	٤١	٤١	٢٧	٢٨	٢٠
١,٠١٦	٨١٩	٧٤٦	٧٢٠	٦٩٠	٦١٢
١٣٥	٧٣	٥٠	٦٠	٦٠	٣١
٣٣١	٣٢٩	٢٣١	١٢٢	١١٦	٩٧
٢٢٦	٢٠٣	٢٠٣	١٣٧	١٣٨	١٠٣
٢٧٨	٣٠٥	٣٤٦	٣٧٤	٤١٤	٤٠٧
٢٢٠	٢١٩	١٥٤	١٢٢	١١٥	٩٦
٢	٣	٢١	٢٦	٣١	٢٢
١٥٠	١٥٠	١٥٠	١٥٠	١٢٠	١٢٠
١٠	١٠	١٠	١٠	١٠	١٠
١٧٥	٣٦٥	٤٤٦	٤٣١	٢٤١	٢٨٣
٢٥	٢٥	٢٥	٢٥	٢٥	٢٥
٢٦	٣٤	٤١	٤٧	٥٠	٥٠
٢٩	٤٠	٣٧	٦٢	٦٣	٦٤
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٨٦٣	٦٥٥
١٠	١٠	١٠	١٠	١٠	١٢
٥٠٧	٢٢٧	٢٣٤	٤٠٥	٧٨	١,١٩٩
٣٩٠	٢٤٤	٣٥٣	٣٠٠	٢٠٠	٣٣٤
٩٦٧	٨٨٤	٩٦٨	٥٠٢	٣٥٩	٠٠
٢٤٢	٥٥٧	٦٠٧	٥٦٢	١,٠٤٤	٨١٠
١,٠٥١	٠٠	٤٣٧	٠٠	٠٠	١,٠٢٠

حتى بلغ الأوج سنة ١٩٣٢ ، وعادت تجارة التصدير إلى أسوأ مما كانت عليه قبيل الحرب العالمية الأولى ، وظهرت على خزينة الدولة أعراض الإفلاس ، حتى لم يكن أمام الحكومة

= أما ملخص صفحة الواردات المنظورة وغير المنظورة فقد كان كما يلى :

		١٩٢٦
سلع واردة	سلع وسبائك فضية (C. I. F.)	٧,١٩٢
	سلع مهربة	١٦٩
فوائد وأرباح وخدمات أخرى	نفقات السياحة والحج	٢٤٥
	نفقات البعثات العلمية	١٨
	نفقات الهيئات الدبلوماسية والقنصلية	٣
	حوالات الموظفين الأجانب	١٢٢
	رواتب الموظفين الأجانب التقاعدية	١٥
	أجور البريد والبرق	٢٦
	فوائد دين الميناء والسكك	٢٤
	فوائد دين سد الفاو	..
	أرباح رؤوس الأموال الأجنبية فى العراق	٥٠
	متفرقات	٢٥
رأس مال خارج	استهلاك الديون العثمانية	٢٦٣
	استهلاك دين الميناء	٧٥
	استهلاك دين سد الفاو	..
	أوراق نقدية ومسكوكات غير ذهبية	٥٥٦
	زيادة رأس المال العراقى القصير الأجل فى الخارج	..
ذهب مستورد	مسكوكات وسبائك ذهبية	٢
عناصر غير واضحة	تسوية الخطأ فى التقدير	..

١٩٢٧	١٩٢٨	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢
٧,٦١٥	٦,٩٨٦	٧,٢١٢	٥,٢٣٣	٤,٦٩١	٦,١٠٧
١٨٩	١٧٣	٢٥٠	١٧٤	١٦٥	١٧٧
٢٨٤	٣٢٤	٣٠٣	٢٨٤	٢٢٥	٢٢٨
٢٢	٣٦	٢٠	٣٠	٣٥	٢٨
٣	٨	٩	١٤	٢٢	٤٠
١١٥	١١١	١١١	١٠٦	١٠٥	٧٩
١٥٢	٨٠	٤٤	٧٠	١٠٠	٩٣
٢٨	٢٦	٣٦	٣٩	٤٩	٢٤
٢٣	٢٣	٢٢	٢١	٢٠	١٩
٢٦	٢٨	٢٨	٢٦	٢٥	١٢
٥٠	٧٥	١٥٠	٢٥١	٢٢١	٤٦٤
٢٥	٢٥	٢٥	٢٥	٢٥	٢٥
٩٢٤	٢٨	٢٢٣	٦٧	٦٦	٦٤
٥٢	٢٦	٤٨	١٨	١٨	١٨
٠٠	٠٠	٣٠	٤٠	١٢٥	١٧٠
٨٤٩	٥٤٠	٦٥٨	٣٤٤	١,١٥٣	٠٠
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١٥٣	٤٦٨
٠٠	٣	٩	٥	٢	٢
٠٠	١١٦	٠٠	٧٦	٢٢١	٠٠

العراقية غير سبيل الاقتراض لتسيير شؤون الدولة الاعتيادية حين أقدمت فى ١٩٣١/٣/٢٤ على توقيع اتفاقها مع شركة النفط العراقية .

المبحث الثانى

مبادىء الانتداب وتطبيقها[١]

لم تكن فكرة الانتداب ، وركناها العتيدان : الوصاية على الشعوب « القاصرة » حتى « تبلغ رشدها » ، والمساواة الاقتصادية فى هذه الأقطار تجاه الدول التى اعترفت بتلك الوصاية ، غير تطبيق جديد للاستعمار على وجه يلائم تطور الظروف منذ أواخر القرن الثامن عشر .

فلقد كان حق الدولة المستعمرة فى استغلال مستعمراتها وفى الانفراد بمنافع هذا الاستغلال حقا مطلقا فى البداية ، غير أن هذا الاطلاق كان لا بد أن يتحدد حين أظهرت التجارب أن تقدم الشعوب المستعمَرة يزيد فى مقدار منفعتها الاقتصادية ، وحين وسعت الاكتشافات الجغرافية مجال الاستعمار فاحتدم النزاع حول اقتسام الأراضى الجديدة ، ولا سيما أراضى أفريقيا الوسطى بعد سنة ١٨٨٠ ، ولذلك طرأت على الحق المطلق المشار إليه قيود بعضها لصالح المستعمرات ، وبعضها لصالح الدول الأخرى .

وكان بدء هذه القيود بمحاربة الرقيق ، فأقدمت فرنسا على إلغاء تجارة العبيد فى مستعمراتها فى السنة الثانية للثورة ، ثم سرت هذه الظاهرة إلى الدول الأخرى ، واقترنت بالنص على زيادة رفاه الشعوب المحلية أدبيا وماديا فى « ميثاق مؤتمر برلين » سنة ١٨٨٥ و« ميثاق مؤتمر بروكسل » سنة ١٨٩٠ ، كما أن الميثاق الأول قد نص على اتباع نظام الباب المفتوح فى حوض

---

١ ــ يراجع فى تطور فكرة الانتداب :

League of Nations, «the Mandates System», p. 5 — 21.

الكونغو والأقاليم المجاورة له ، فضلا عما أتت به معاهدات الحماية التى باشرت عقدها بريطانيا بوجه خاص من أسلوب جديد فى الاستعمار ينطوى على الاعتراف بالكيان السياسى المحلى لبعض المستعمرات .

وفى ختام القرن التاسع عشر بدأ وصف علاقة الدولة بمستعمراتها بصفة «الوصاية» ، فصرح رئيس جمهورية الولايات المتحدة سنة ١٩٠٠ بأن « ملك أمريكا للفيليبين أمانة غير متحراة يجب أداؤها دون أنانية » . وقد كان هذا الوصف المستحدث خير ستار لمشاكل الاستعمار التى شاركت فى إثارة الحرب العالمية الأولى ثم تفاقمت بعدها نتيجة لضخامة غنائم الحلفاء ، ولفنون دعايات الحرب ، ونتيجة لظهور بوادر الوعى بين الشعوب المتأخرة ، ومن ثم ظهرت اقتراحات الجنرال سمطس فى كتابه « عصبة الأمم ، اقتراح عملى » سنة ١٩١٨ ، وهى الاقتراحات التى تمخضت فى السنة التالية عن نص المادة (٢٢) من ميثاق العصبة .

إن تلك الأصول التى ينتسب إليها نظام الانتداب تظهر أهداف هذا النظام على حقيقتها ، وتجرد نص المادة (٢٢) من الميثاق ، ونصوص صكوك الانتداب ، من زخارف الألفاظ وتضليلها . وقد انعكست تلك الأصول على تطبيق المادة والصكوك ، لاسيما ما يتعلق منها بمبدأ المساواة الاقتصادية الذى قصد به حل مشكلة تسابق الدول فى الوصول الى الأسواق والمواد الأولية (١) ، حتى كان ذلك التطبيق مثاراً لانتقادات مرة ،

---

(١) لم يرد ذكر هذا المبدأ فى غير الفقرة الخامسة من المادة (٢٢) من الميثاق ، المتعلقة بانتداب حرف (ب) ، غير أن النص عليه قد ورد في كل صكوك انتداب حرف (ا) ، كما أن لجنة الانتدابات كانت تتمسك به في رقابتها على تطبيق انتداب حرف (ج) ، على اعتبار أن مخالفة المبدأ المذكور إخلال بالمبدأ العام للانتداب ، وهو رعاية مصالح السكان المحليين[1] .

---

١ – League of Nations, «The Mandates System», p. 50.

وسبباً للتراشق بالتهم بين ذات الدول التى تقاسمت أسلاب الحرب (١).

وقد كان سلطان بريطانيا فى العراق غذاء الأحزاب المعارضة فيه وعنصر حياتها ، فوصف أحد أقطاب السياسة العراقيين ، فيما وصف من مظاهر هذا السلطان ومراميه ، سياسة المشورة البريطانية بأنها « سياسة إفقار مدبّر ٤ » . وذلك قول صحيح فى حدود معينة ، فقد استربحت بريطانيا من مخلفات جيوشها ، وباعت للعراق المرافق التى أنشأتها لأغراض الحرب كميناء البصرة والسكك الحديدية والجسور ، وألزمته بفوائد ديون هذه المرافق ، وبقسط من الديون العثمانية ، وبمرتبات الموظفين البريطانيين العالية . على أن هذه الأمور وغيرها ، مما استند اليه السياسى العراقى فى حكمه على المشورة البريطانية ، أمور بعيدة عن مجال السياسة التجارية ، والذى يتعلق بهذه السياسة من تصرفات بريطانيا فى العراق كدولة منتدبة يتلخص فى مراعاة مصلحة الطرفين

---

(١) يذكر « پول هورن » ، أستاذ التجارة الدولية فى جامعة نيويورك ، فى هذا المجال ما يلى[١] :

"In most instances the mandatory powers have disregarded both the spirit and letter of their trusteeship and have come to regard the mandated areas as parts of their sovereign territory. The external trade of the mandates has been subject to various kinds of discriminations in favor of the mandatory power, and the open door where stipulated by the League of Nations has been only a fiction."

وقد أظهرت لجنة الانتدابات ، فى رقابتها على تنفيذ مبدأ المساواة الاقتصادية ، بعض ما أشار إليه « هورن » ، فكانت هذه اللجنة توجه الأسئلة سنة بعد سنة لممثلى فرنسا بشأن الانتداب على سوريا ولبنان وتوغولند والكمرون ، وهى أسئلة تشير إلى تحيز السلطات الكمركية الفرنسية فى البلاد المذكورة لمنتجات فرنسا[٢] . أما بريطانيا فقد سلمت من مثل هذه الأسئلة بشأن العراق إلا مرة واحدة ، إذ استوضحت لجنة الانتدابات سنة ١٩٢٧ عن طبيعة وغرض نص المادة (٨) من « قانون استرداد الرسوم الكمركية لسنة ١٩٢٦ » التي أجازت منع رد الرسوم الكمركية بارادة ملكية عن بعض أو كل السلع الصادرة إلى بلاد معينة ، فردت الحكومة البريطانية بأن الغرض من هذا النص هو مقاومة التهريب على بعض الحدود العراقية ، وذكرت أنه — مع ذلك — لم تصدر أية إرادة ملكية تطبيقا له[٣] .

١ــ Paul V. Horn, "International Trade Principles and Practices", p. 216 — 217.

٢ــ Norman Burns, "The Tariff of Syria", p. 133 — 140, and : League of Nations, « The Mandates System », p. 48.

٣ــ Report.. on the "Administration of Iraq", for the year 1927, p. 104.

٤ــ ياسين الهاشمى ، « رد الهاشمى باشا على تقرير السرهلتن يانغ » ، بغداد ١٩٣٠ ، ص ٥ — ١٨ و ٨٤ — ٨٧ .

كلما اتفقتا ، وترجيح مصلحة بريطانيا إذا تعارضتا ، كما يبدو من الاعتبارات التالية :

أولا — تأييد السلطات المنتدبة للجهود المؤدية إلى تحسين صنف المواد الأولية والغذائية وإضافة سوق جديدة إلى أسواق شراء هذه المواد ؛ وقد تمثل ذلك فى محاولات نشر زراعة القطن وتحسين تغليف التمور التى أثمرت فى هذه الفترة ، ومحاولات تحسين صنف الحبوب التى أثمرت فى الفترة التالية ، ومحاولات توسيع انتاج الحرير التى فشلت .

ثانياً — تأييد السلطات المذكورة للإجراءات المؤدية إلى المحافظة على أسواق بيع السلع البريطانية وتوسيعها ، وقد تمثل ذلك فى إعفاء مضخات الرى وأكثر الآلات الزراعية والصناعية والحديد وأكثر مصنوعاته الإنشائية من رسوم الاستيراد ، وفى إبقاء هذه الرسوم منخفضة على الأقمشة القطنية .

ثالثاً — معارضة تلك السلطات للإجراءات التى من شأنها المساس بمصالح بريطانيا التجارية من قريب أو بعيد ، وأهم مظاهر ذلك عدم الاعتداد بمدى ضرورة السلع للاستهلاك عند تقرير رسوم الاستيراد ، ومعارضة الجهود التى أدت إلى إنشاء محالج الأقطان العراقى باعتباره « قائماً ضد محالج جمعية إنماء القطن البريطانية »[١] ، وتعذر حصول معملى غزل الصوف ونسجه على معداتهما من بريطانيا .

رابعاً — الإخلال بمبدأ المساواة الاقتصادية لصالح بريطانيا على الصورة التى تقدم ذكرها فى بحث علاقات العراق التجارية بالدول المختلفة[٢] .

وقد كان تضارب مصلحة بريطانيا بمصلحة العراق أمراً لا مفر منه ، إذ لم يكن غير صورة من تضارب روح المادة (٢٢) من ميثاق العصبة بنصها ، وآية ذلك أن ظاهر هذه المادة هو رعاية صالح الأقاليم المنتدب عليها ، فى حين أن ما قررته من أسس لم يكن ، على ضوء هذا الصالح ، ممكن التطبيق ولا عادلا . فـ « المشورة » « الملزمة » كما نصت عليها المواد (١ و٢ و٤) من المعاهدة الانكليزية العراقية لفظان متناقضان شاركا فى احتدام النضال السياسى بين الطرفين ، وفى مجال تشخيص السيء والحسن من هذه المشورة الملزمة تراوح وصف نتائج سياسة الانتداب البريطانى بين « التراكم البطيء للثروة » وبين « الإفقار المدبّر » .

---

١ — Special Report on the «Progress of Iraq», p. 216.

٢ — تراجع الصفحتان ١٣٩ و١٤٠ .

ولم يكن مبدأ المساواة الاقتصادية فى ذاته مما يلائم الوضع الاقتصادى فى العراق ، إذ هو فى أغلب الأحوال نقيض زيادة الرسوم لغرض عرقلة استيراد السلع الكمالية وحماية الانتاج المحلى ومعادلة الميزان التجارى . وقد أدى التغاضى عن مبدأ التفريق بين السلع الكمالية والضرورية إلى تبديد الثروة القومية وإلقاء ظل ثقيل على أواخر أيام الانتداب ، فضلا عن أن الإخلال بمبدأ المساواة بشأن استيرادات رئيسية كالأقمشة القطنية وكاستيرادات الحكومة العراقية مما يفقد نظام الباب المفتوح ميزته الوحيدة بالنسبة للبلاد الخاضعة له، وهى ميزة حصولها على السلع بأقل الأسعار نتيجة للتنافس على البيع فى سوقها .

وإذا صح التجاوز عن تعارض مبدأ المساواة الاقتصادية مع مصلحة العراق، فإن المنطق الذى استند إليه تقرير هذا المبدأ ، وهو منطق المساواة بين الدول فى الوصول إلى أسواق بيع منتجاتها وشراء المواد الأولية اللازمة لصنع هذه المنتجات ، لا يبرر إطلاق سلطة دول عصبة الأمم فى التحيز ضد تجارة العراق الخارجية ، وقيد سلطة العراق فى مقابلة هذا التحيز بالمثل .

وعلى ذلك فإن مبادىء الانتداب كانت تنطوى على التناقض فى ذاتها ، فلا يمكن الجمع بين أطرافها فى أوفى أحوال إحسان التطبيق ، بله أحوال إساءته ، ولذلك لم يكن من نصيب ركنى انتداب بريطانيا فيما يتعلق بالبحث إلا أن يعدّا من مقومات اصطلاح «الوضع الشاذ» الذى أطلقه العراقيون على العلاقات الانكليزية العراقية فى أواخر هذه الفترة(١) .

---

(١) ورد فى تقرير الحكومة البريطانية عن إدارة العراق سنة ١٩٢٨ ، بشأن هذا الاصطلاح، ما يلى[١] :

".. The term is used to cover the anomaly that Iraq has national sovereignty and is yet under a mandate, to suggest the dilemma of Ministers, constitutionally responsible to Parliament, but subject to the influence of their British advisers,.. Foreign Governments... can discriminate in tariff and other matters against Iraqi subjects, but the Iraq Government has no power to retaliate ;.."

".. It is all anomalies and perplexities of this kind that arise continually out of Iraq's present treaty relations with Great Britain, which create in the imagination of the more fervid patriots the irritating situation which has earned the name of 'al wadha al shadh'."

١ـ Report.. on the "Administration of Iraq", for the year 1928 p. 27.

القسم الثالث

سياسة العراق التجارية

بين سنتي

١٩٣٣ و ١٩٣٩

تمهيـــد

انتقل مركز العراق السياسي من مرحلة إلى مرحلة أخرى بزوال الوصاية البريطانية سنة ١٩٣٢ ، وقارن هذا الانتقال تحول فى الأوضاع الاقتصادية والمالية والنقدية ، وفى السياسة التجارية بوجه خاص .

وكان البعض من مظاهر هذا التحول مرتبطا بتغير الوضع السياسى ، فى حين صادف حدوث البعض الآخر من هذه المظاهر ذلك التغير محض مصادفة ؛ فقد اختلف أساس التزامات العراق الدولية بشأن سياسته التجارية ، واستبدل بالقوانين المتباينة المنظمة لإدارة الكمارك قانون موحد ، وألغيت التعريفة المهلة القديمة بتعريفة منسقة جديدة ، وحلت العملة العراقية محل الروبية الهندية ، واتسعت أبواب إيرادات الدولة فهبط الزخم على الكمارك كمورد مالى .

وحدث كل ذلك فى سنوات ١٩٣١ — ١٩٣٣ التى شهدت بدء تلاشى آثار الأزمة العالمية على اقتصاديات العراق ، والتى كونت فاصلا انتهت عنده فترة التجارب والضيق ، وبدأت بعده فترة ظهرت فيها آثار الرخاء ، والثمرات الأولى لوجوه الإصلاح المختلفة التى بدأت بعد الحرب العالمية الأولى .

وقد ظلت سياسة العراق التجارية ، ولاسيما سياسة التعريفة ، طوال السنوات الستة عشر الماضية ، على الأسس التى تقررت بعد انتهاء الانتداب ، وذلك باستثناء تعديلات لا تصل إلى الجوهر ، وإجراءات عرضية اقتضتها ظروف الحرب العالمية الثانية ، وما أعقبتها من أحوال استثنائية ، فكان بحث مزايا الأسس المذكورة ومآخذها فى ظروف سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ الاعتيادية بحثاً لسياسة العراق التجارية الحالية مجردة عن ملابسات الظروف الشاذة ، وذلك هو الداعى لإفراد فترة هذه السنوات السبع بقسم مستقل ، ولبيان أصول السياسة التجارية ونتائجها خلال هذه الفترة باستفاضة وتفصيل .

الفصل الأول

تطور المركز السياسى وأسس السياسة التجارية

المبحث الأول

معاهدة ١٩٣٠ وتصريح ١٩٣٢

نصت معاهدة التحالف الإنكليزية العراقية ، الموقعة فى ٣٠ / ٦ / ١٩٣٠ والمبرمة فى ٢٦ / ١ / ١٩٣١ ، على إلغاء معاهدة ١٩٢٢ والاتفاقات الملحقة بها ومعاهدة ١٩٢٦ المعدلة لها ، وإنهاء نظام الانتداب البريطانى ، وتنظيم العلاقات بين بريطانيا والعراق على أساس الصداقة والتشاور فى شؤون السياسة الخارجية ، والتحالف العسكرى وصيانة المواصلات البريطانية فى العراق ، وذلك لمدة ٢٥ سنة ابتداء من تاريخ قبول العراق عضواً فى عصبة الأمم .

وقد ذيلت المعاهدة بملحق وبمذكرات متبادلة ، وهى وثائق تتعلق بحقوق والتزامات بريطانيا العسكرية ، وبالتمثيل السياسى بين البلدين واستخدام الموظفين البريطانيين ، وبتنظيم الأمور المالية المتعلقة بتمليك الحكومة العراقية بعض المعسكرات ، وبأجور القواعد الجوية البريطانية فى العراق ، وبملكية السكك الحديدية والميناء وإدارتهما [١] .

وكانت « لجنة الانتدابات الدائمة » قد اقترحت فى جلستها العشرين سنة ١٩٣٠ ، بناء على طلب مجلس عصبة الأمم ، شرطين عامين يتوقف على تحققهما رفع الانتداب عن أى إقليم

---

١ — وزارة الخارجية ، « معاهدة التحالف بين العراق وبريطانيا العظمى » ، بغداد ١٩٤١ .

خاضع له ، فصدق مجلس العصبة فى ٤/٩/١٩٣١ هذين الشرطين ، وكانت خلاصتهما كما يلى [١] :

أولا — تحقق أحوال واقعية فى الإقليم تبرر الظن بأنه قد وصل إلى درجة من التقدم تؤهله « للوقوف وحده فى ظروف العالم الحديث الفعالة » . ويتوصل إلى معرفة ذلك بمراقبة التطور السياسى والاجتماعى والاقتصادى فى الإقليم مدة كافية ، والتأكد من توافر أمور معينة (أ) .

ثانياً — تعهد الدولة الجديدة ، بشكل تقتنع به عصبة الأمم ، بضمان إبقاء الإمتيازات الأجنبية كما كانت عليه فى عهد الامبراطورية العثمانية ، إلا إذا كان مجلس العصبة قد قرر إجراء آخر فى هذا المجال ، وتعهدها أيضاً بحفظ مصالح الأجانب فى الأمور القضائية والمدنية والجنائية ، ومراعاة الالتزامات المالية نحو سلطة الانتداب السابقة وجميع الحقوق المكتسبة بصفة شرعية تحت نظام الانتداب ، ومراعاة الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التى قبلتها السلطة المنتدبة باسم البلد المنتدب عليه . وإذا كانت الدولة الجديدة قد أخضعت فى عهد الانتداب لنص المساواة الاقتصادية فمن المرغوب فيه أن توافق على تطبيق نص أولى الدول بالرعاية على جميع أعضاء عصبة الأمم ، بشرط التبادل ، وكتدبير انتقالى (ب) .

(أ) هذه الأمور هى استقرار الحكومة ، وقدرة الإدارة على تحقيق اطراد عمل مصالح الحكومة الرئيسية ، والقدرة على محافظة أمن الاقليم وسلامته واستقلاله السياسى ، وتوفر الموارد المالية الكافية للصرف على احتياجات الحكومة الاعتيادية ، ووجود قوانين ومؤسسات قضائية تيسر عدالة دائمة ومتساوية للجميع .

(ب) يضاف إلى التعهد بضمان الأمور سالفة الذكر التعهد بحماية الأقليات الجنسية واللغوية والدينية ، وضمان حرية الاعتقاد والعبادة وممارسة الأعمال الدينية والثقافية والطبية التى تقوم بها البعثات الدينية لأية طائفة ، على أن لا يحول ذلك دون اتخاذ التدابير الضرورية لحفظ النظام العام أو الأخلاق العامة أو الادارة المحلية .

---

١ — League of Nations, «The Mandates System», p. 118 — 120.

وقد رشحت بريطانيا العراق لعضوية العصبة ، وقدمت لمجلسها سنة ١٩٣١ تقريراً شاملا عن « تقدم العراق » الذى يبرر هذا الترشيح ، وانتهى الأمر بعد مداولات إلى اعتبار الشرط الأول متوفراً ، وإلى تحقيق الشرط الثانى بأن صاغ مجلس العصبة فى ١٩/ ٥/ ١٩٣٢ تصريحاً وقعه العراق فى ٣٠ / ٥ / ١٩٣٢ .

ثم أوصى المجلس فى جلسته السابعة والستين الدول التى كانت تتمتع بالامتيازات الأجنبية فى عهد الامبراطورية العثمانية بأن تتخلى عنها ، وخاطبت كل من الحكومة البريطانية والسكرتارية العامة للعصبة كلا من تلك الدول فى هذا الشأن ، مشيرة إلى تعهد العراق بحماية الأقليات والمصالح الأجنبية ، وإلى وجود عنصر بريطانى فى القضاء العراقى ، فاستلمتا رداً إيجابياً فى كل الأحوال ، وتم قبول العراق عضواً فى العصبة بقرار جمعيتها الإجماعى فى ١٩٣٢/١٠/٢ ، وبذلك انتهى عهد الانتداب فيه، ودخلت المعاهدة الإنكليزية العراقية لسنة ١٩٣٠ دور التنفيذ[١].

المبحث الثانى

أسس السياسة التجارية بموجب تصريح ١٩٣٢

ومعاهـــــدة ١٩٣٠

تصريح ١٩٣٢ :

قررت المادة (١١) من التصريح العراقى الموقع فى ٣٠ /٥/ ١٩٣٢ أسساً لسياسة العراق التجارية الخارجية تحل محل الأسس التى كانت مقررة فى المعاهدة الإنكليزية العراقية

---

١ — Report .. on the " Administration of Iraq " for the period Jan. to Oct. 1932, p.IV,1, 18, and:
" The Mandates System ", P. 32.

لسنة ١٩٢٢ ، كما قررت المادة (١٦) من التصريح المذكور طبيعة التزام العراق بهذه الأسس، وفيما يلى نص المادتين المذكورتين [١] :

« المادة ١١ »

« نص أولى الدول بالرعاية :

١ — يتعهد العراق ، بشرط التبادل ، بأن يمنح أعضاء عصبة الأمم معاملة أولى الدول بالرعاية لمدة ١٠ سنوات من تاريخ قبوله عضواً فى العصبة .

ومع ذلك ، فإنه إذا كان من طبيعة التدابير المتخذة من قبل أى الأعضاء ، سواء كانت تلك التدابير نافذة فى التاريخ المذكور أو متخذة خلال مدة التعهد ، أن تخل بالميزان التجارى بين العراق وذلك العضو بصورة ضارة بالعراق بأن تؤثر تأثيراً خطيراً على صادراته الرئيسية ، فإن العراق ، بالنظر لوضعه الخاص ، يحتفظ بحق مطالبة ذلك العضو بالدخول حالا فى مفاوضات لغرض استعادة التوازن .

وإذا لم تؤد هذه المفاوضات إلى اتفاق ، خلال ثلاثة أشهر من طلبها ، صرح العراق باعتبار نفسه محرراً من تعهده تجاه ذلك العضو .

٢ — إن التعهد المذكور فى البند الأول لا يشمل أى امتياز منحه العراق أو سيمنحه فى المستقبل لأى بلد متاخم لغرض تسهيل تجارة الحدود ، أو أى امتياز ناشىء عن اتحاد كمركى يعقده العراق ، كما أن هذا التعهد لا يشمل أى امتياز خاص فى الأمور الكمركية يقدمه العراق للبضائع الناتجة أو المصنوعة فى تركيا أو أى بلد كان كل إقليمه ضمن الامبراطورية العثمانية فى آسيا سنة ١٩١٤ . »

---

١ — وزارة الاقتصاد ، ملف رقم ١٣/٧/٢ ، « معاملة أكثر الأمم حظوة للبضائع المصدرة » .

« المادة ١٦ »

« نص ختامى :

إن نصوص هذا الفصل تكون التزامات ذات صفة دولية ، ولأى عضو فى عصبة الأمم أن يلفت نظر المجلس إلى أى إخلال بها ، ولا يمكن تعديلها إلا باتفاق بين العراق ومجلس العصبة بأكثرية آرائه .

إن أى خلاف فى الرأى قد يقوم بين العراق وأى عضو من أعضاء العصبة ممثل فى المجلس حول تفسير ذلك العضو لتلك النصوص يجب عرضه للحل على المحكمة الدائمة للعدل الدولى . »

معاهدة ١٩٣٠ :

أما معاهدة ١٩٣٠ فإنها لم تتعرض لأمور السياسة التجارية الا فيما يتعلق بإعفاء القوات البريطانية فى العراق من رسوم الاستيراد والتصدير ، وقد تناول ذلك البند (٢) من ملحق المعاهدة ، فنص على بقاء امتيازات القوات البريطانية فى العراق ، فيما يتعلق بالقضاء والضرائب ، على ما كانت عليه فى تاريخ تنفيذ المعاهدة ، شاملة القوات الموجودة وتلك التى يحتمل وجودها فى العراق وفق أحكام المعاهدة أو أى اتفاق يتم عقده بين الفريقين ، وبذلك بقيت الإعفاءات التى تقررت فى معاهدة سنة ١٩٢٢ وملحقاتها على الوجه الذى كانت عليه [١] .

---

١ ــ تراجع الصفحتان ٣٤ و ٣٥ .

الفصل الثاني

التشريعات الكمركية

كانت فترة الانتداب فترة تجارب نظمت فيها شؤون الاستيراد والتصدير والعبور تشريعات شتى أساسها « قانون الكمارك البحرية » الهندى ، و « قانون الترانسيت التجارى لسنة ١٩٢٤ » ، وطائفة من القوانين الخاصة على فئات لرسوم الاستيراد والتصدير يكوّن مجموعها تعريفة مقتضبة خالية من التناسق .

وقد شهدت الفترة موضوع البحث إلغاء تلك التشريعات كلها ، وإبدالها بغيرها ، وذلك تيسيراً للإدارة الكمركية ، وإصلاحاً للأخطاء التى أظهرها تطبيق الأصول السابقة ، وتنسيقاً لصياغة التعريفة ، وإعادةً لتقرير رسومها على وجه يلائم مقتضى الأحوال الاقتصادية .

المبحث الأول

قانون الكمارك رقم ٥٦ لسنة ١٩٣١ [١]

تشريعه :

شرع سنة ١٩٢٧ فى سن قانون يجمع سائر أحكام الكمارك البحرية والبرية واحكام العبور ، مما تناولته فى الفترة السابقة قوانين متفرقة ، وذلك بالاعتماد ، من ناحية ، على الأسس الواردة فى القوانين المذكورة ولاسيما قانون الكمارك البحرية رقم ٨ لسنة ١٨٧٨ ، وعلى ما ظهر من تجارب تطبيقها من ناحية أخرى ، فكانت نتيجة ذلك صدور قانون الكمارك رقم ٥٦ لسنة ١٩٣١ فى ٧ / ٥ / ١٩٣١ ، نافذاً من ١٥ / ٧ / ١٩٣١ .

مشتملاته :

ويتألف القانون محل البحث من (١٦) باباً ، تضم (١٨٨) مادة ، وتنقسم الأحكام التى أوردتها هذه المواد إلى المجموعات التالية :

أولا — مواد متعلقة بحظر أو تقييد دخول أوخروج أو عبور بعض السلع ، وذلك بالنص المباشر على السلع المحظورة ، أو بتجويز إصدار أنظمة لهذا الغرض ، أو بالنص على وجوب مراعاة أحكام المنع والتقييد الواردة فى القوانين الأخرى .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ص ٤٧٨ — ٥٩٠ .

ثانياً ــ مواد متعلقة بمقادير الضرائب والرسوم واجبة الاستيفاء عن السلع مباحة الدخول والخروج والعبور ، وهى فى هذا المجال تخضع السلع المذكورة للضرائب والرسوم إما بالنص على الحدود القصوى لها ، كما فى حالة رسوم الترانسيت ، أو بالنص على جواز إصدار تعليمات لتعيين مقاديرها ، كما فى حالة رسوم الاستيداع والرسوم لقاء بعض الخدمات الإضافية ، أو بالإحالة على قوانين التعريفة الكمركية وجداول الواردات والصادرات الملحقة بها ، كما فى حالة الضرائب الكمركية على السلع المستوردة والسلع المصدرة .

ثالثاً ــ مواد تنص على إعادة ما استوفى من رسوم الاستيراد أو التصدير ، كلا أو بعضاً ، عند إعادة التصدير أو الاستيراد .

رابعاً ــ مواد تنص على إعفاء بعض السلع من الضرائب والرسوم بموجب أنظمة أو أوامر خاصة أو تعليمات تصدر لهذا الغرض .

خامساً ــ مواد إدارية تعين كيفية إشراف السلطات الكمركية على حركة السلع ، وتضمن تنفيذ الأحكام سالفة الذكر ، وتعين الأفعال المخالفة للقانون وتورد العقوبات عليها ، وتقرر أصول المرافعات فى الأمور المختلف بشأنها عند تنفيذ القانون ، وهذه هى أكثر المواد عدداً .

تعديل :

وقد عدل القانون موضوع البحث بين سنتى ١٩٣١ و١٩٣٩ ثلاث مرات ، وذلك بموجب قانون رقم ٩ ورقم ٤٨ لسنة ١٩٣٢ ورقم ٢١ لسنة ١٩٣٨ [١] ، على أن هذه التعديلات لم تحدث تغييرا جوهرياً فى الأحكام الرئيسية للقانون ، إذ لم تنطو إلا على ضبط صياغة بعض المواد ، أو إيراد بضعة أحكام إجرائية جديدة .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٢ ص ٢١ و ٢٠٢ ، ولسنة ١٩٣٨ ص ١٥٣ .

المبحث الثانى

قانون التعريفة الكمركية رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ [١]

تشريعه :

وضعت هذا القانون لجنة تألفت فى بغداد من خبيرين أجنبيين اختيرا بوساطة عصبة الأمم، هما (J. Van Der Paul) مفتش الرسوم المقررة فى مصلحة الكمارك الهولندية، و (A. C. Johnson) رئيس إحدى الدوائر التابعة لوزارة المالية بالدنمارك ، يساعدهما بعض كبار موظفى وزارة المالية ووزارة الاقتصاد والمواصلات .

وقد كانت المصادر التشريعية للقانون ، الذى صدر نافذاً من تاريخ اقترانه بالإرادة الملكية ونشره فى ٢٩ / ٤ / ١٩٣٣، ما يلى :

أولا — قوانين التعريفة السابقة من حيث نسب رسوم الاستيراد بوجه عام، مع اتجاه أوضح نحو الحماية ، ومع الأخذ بمبدأ التفريق بين تلك النسب بالاعتداد بدرجة ضرورة السلع المختلفة ، وبدرجة الصناعة فيها .

ثانياً — مشروع القائمة الكمركية التى نشرتها عصبة الأمم سنة ١٩٣٢ ، من حيث تصنيف السلع فى قائمة التعريفة ، مع مراعاة طبيعة تجارة العراق الخارجية (١).

---

(١) بدأت فكرة المشروع المذكور [٢] بتوصية من المؤتمر الاقتصادى العالمى الذى عقد فى جنيف سنة ١٩٢٧، فقد أوصى هذا المؤتمر بتنظيم قوائم التعريفات الكمركية وتوضيحها وتبسيطها وتنسيقها ، وذلك لتجنب إساءة الفهم أو الشك عند مقارنة هذه القوائم ، ولإزالة ما يترتب على ذلك من صعوبات للتجار فى مجال عملهم وفى علاقاتهم بالسلطات الكمركية ، وللتيسير على الدول المختلفة فى عقد الاتفاقات التجارية وفى تطبيقها .

وقد عهد مجلس عصبة الأمم ، استجابة للتوصية المذكورة ، إلى اللجنة الاقتصادية فى العصبة بأمر وضع قائمة كمركية منسقة تكون أساساً تبنى عليه الدول المختلفة قوائمها ، فقررت هذه اللجنة تأليف « لجنة خبراء فرعية » تقوم بدراسة الموضوع وتقدم الاقتراحات اللازمة لتنفيذه .

وقد أنجزت اللجنة الفرعية مشروعا قدمته لعدد من المختصين فى دول مختلفة ، ونقحته على ضوء ملاحظاتهم ، ثم نشرته سنة ١٩٢٨ باسم Draft Framework for a Customs Tariff Nomenclature . ثم قامت اللجنة بتوزيع السلع التى تكون جرم التجارة الدولية على أقسام =

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٣ ص ٤٤ — ٢٢٠ .

٢ — League of Nations, «Draft Customs Nomenclature», Geneva 1937, Vol. I, p. 4—7, and Vol. II, p. 5.

ثالثاً — التعريفة الكمركية المصرية الصادرة بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٣٠ ، فإن عدداً من المبادىء التى روعيت فى تشريع هذه التعريفة قد أخذ بها كلا أو جزءاً فى تشريع التعريفة العراقية ، وأهم هذه المبادىء الفكرة الأساسية فى وضع قائمة السلع المستوردة على أساس مشروع قائمة عصبة الأمم مع اختصار فقراته الرئيسية والفرعية لتلائم مقتضيات تجارة البلد الخارجية ، والتوسع فى استعمال الرسوم النوعية ، وإلغاء رسوم الصادر إلا عن سلع قليلة .

= وفصول التصميم المنجز ، فأتمت بذلك « مشروع القائمة الكمركية » Draft Customs Nomenclature مؤلفا من جزئين ، يورد الأول منهما قائمة للتعريفة المقترحة ، ويشتمل الثانى على سلسلة مذكرات إيضاحية عن الأقسام والفصول والفقرات الواردة فى الجزء الأول ، لتستعين بها الدول فى التوفيق بين أخذها بالمشروع الموحد ، وبين ظروفها الاقتصادية والمالية الخاصة .

وقد وزع المشروع المذكور ، بناء على قرار مجلس العصبة فى ١٩٣١/٩/١ ، على أعضاء عصبة الأمم وعلى غيرهم ، وذلك لغرض تمحيصه . وتسلمت اللجنة الفرعية بعد ذلك ملاحظات ١٧ دولة ، فأخذت هذه الملاحظات بنظر الاعتبار ، ووضعت المشروع فى صيغته النهائية فى ١٩٣٧/٧/١ .

على أن الأسس التى بنى عليها المشروع لم تختلف إلا قليلا فى صيغة سنة ١٩٣٧ عنها فى صيغة ١٩٣٢ ، وقد تقررت المبادىء التالية فى كل من الصيغتين :

أولا — من حيث تصنيف السلع :

ا — اثبات (٢١) قسما تضم (٨٦) فصلا ورد بها مشروع تصميم سنة ١٩٢٨ ، وتوزيع السلع على الفصول على أساس الاعتداد بطبيعة المواد التى تتكون منها السلع ، أو بطريقة صنعها ، أو بدرجة الصناعة فيها ، أو بأهميتها الاقتصادية ، كما اعتد فى بعض الأحوال بطبيعة التغليف ، وفى أحوال استثنائية بالوجه الذي تستهلك عليه السلعة عادة .

ب — تقسيم كل فصل إلى فقرات رئيسية مجموعها (٩٩١) فقرة تشمل السلع التي تكون من حيث القيمة أو الكمية أهم ما تتناوله التجارة الدولية .

ج — تقسيم كل فقرة رئيسية إلى فقرات ثانوية فى أغلب الأحوال ، واستعمال الفقرات ذات الدرجة الثالثة والرابعة فى نطاق ضيق .

ثانيا — من حيث الطريقة الواجب اتباعها عند وضع القوائم الكمركية على أساس المشروع :

ا — اثبات الأقسام والفصول والفقرات الرئيسية ، لتحقيق الوحدة والتناسق بين التشريعات المختلفة .

ب — الملائمة بين المشروع وبين الوضع المالى والاقتصادى لكل دولة باحداث التغييرات الضرورية فى الفقرات الثانوية وما بعدها زيادة أو نقصا ، على ضوء المذكرات الايضاحية الواردة فى الجزء الثانى .

مقدمة :

يتألف قانون التعريفة من بضع مواد ، ومن جدولين ملحقين به هما «جدول الواردات» و « جدول الصادرات » .

وقد تناولت المواد تعيين مقادير الرسوم الواجب استيفاؤها عن السلع المستوردة والمصدرة فى الظروف الاعتيادية ، وذلك بالإحالة على الجدولين المذكورين ، وخولت السلطة التنفيذية حق إصدار أنظمة فى ظروف استثنائية لفرض رسوم مزيدة على السلع المستوردة من بعض الدول ، أو لخفض الرسوم عن الحنطة والشعير أو إلغائها ، كما أنها قد أوجبت مراعاة أحكام المنع والتقييد الواردة فى القوانين الأخرى .

أما « جدول الواردات » فقد مهد له بـ « أحكام عامة » ، وهى أحكام متعلقة بإعفاء بعض السلع من رسوم الاستيراد ، وباخضاع بعض آخر لفئات مخفضة ، وببيان بعض الأحكام الاجرائية ؛ وكان اقتباس الجدول ذاته عن مشروع عصبة الأمم مراعى فيه أمران رئيسيان [١] :

أولا — أن كثيراً من الفقرات الرئيسية والثانوية الواردة فى المشروع يتطلب تطبيقها معرفة فنية دقيقة قد تثير صعوبات مختلفة لموظفى الكمارك والتجار ، كما أن فقرات أخرى لا تجد لها تطبيقا فى العراق ، ولذلك حذفت بعض هذه الفقرات ، أو أدمجت ببعضها ، أو أعيدت صياغتها .

ثانياً — أن بعض فقرات المشروع المختصرة تتناول سلعا جارية التداول فى العراق بصورة واسعة ، ولذلك نص عليها بالتفصيل ، قطعاً للشك فى مقدار الرسوم واجبة الاستيفاء عنها .

وقد جاء الجدول بملاحظة هذين الاعتبارين مكوناً من ٢١ قسما تضم ٨٦ فصلا ، وكان توزيع السلع بأسمائها ، أو بأسمائها وأوصافها ، على هذه الفصول فى ٤١٤ عدداً (فقرة

---

١ — مديرية الكمارك والمكوس العامة ، مرفق مذكرة مدير الكمارك والمكوس العام إلى مدير كمرك ومكوس كل من بغداد والبصرة المرقمة ٢٧٦٦ والمؤرخة ١٩٣٣/٥/١٥ :
« Explanatory Note for Assistance in the the Application of the Tariff. Sgd. J. Van Der Paul and A. C. Johnson. »

رئيسية) تشمل ٦٦٩ فقرة من الدرجة الثانية ، و ٢٧٨ فقرة من الدرجة الثالثة و ٦٧ فقرة من الدرجة الرابعة ، و ١٠ فقرات من الدرجة الخامسة .

ومن الواضح أن تنسيق الجدول وضبط صياغته وفق النموذج المتقن الذى وضعته عصبة الأمم قد أنتج فوائد ملموسة فى تسهيل أعمال الإدارة الكمركية وأعمال التجار على السواء ، وقضى على الاضطراب الذى آلت إليه صياغة التعريفة القديمة بعد تكرر تعديلها ، ويسّر التمييز الفنى بين السلع المتشابهة التى تتفاوت رسومها ، فضلا عن الفوائد العامة الأخرى التى توخيت من صياغة نموذج عصبة الأمم .

غير أنه يلاحظ أن إنقاص عدد الفقرات الرئيسية الواردة فى مشروع العصبة كان مخالفاً لمبدأ رئيسى من مبادىء هذا المشروع ، وقد أوقع هذه المخالفة كل من المشرع المصرى والمشرع العراقى ؛ وإذا كان عدد الفقرات الرئيسية فى جدول (١) من القانون المصرى — وهى ٨٩٧ فقرة — قريباً من الأصل ، فإن عددها فى جدول الواردات من القانون العراقى كان أقل من النصف ، وبذلك ضاع معظم الغرض من وضع مشروع العصبة ، وهو تحقيق الوحدة والتناسق بين التشريعات المختلفة [١] ، واختصر جدول الواردات إختصاراً مخلا فى بعض الأحوال (١) .

وقد قررت عدة وسائل لتجنب النزاع حول دخول أية سلعة غير منصوص عليها صراحة تحت فقرة من الفقرات ، فقرنت الأقسام والفصول والفقرات الرئيسية بـ « ملحوظات عامة » و« حواشى » تحدد شمولها للسلع المختلفة ، وأشير عند كل فقرة رئيسية إلى رقم الفقرة المقابلة لها فى مشروع العصبة للاسترشاد بالإيضاحات الواردة فى الجزء الثانى منه ، وذيّل الجدول بفهرس هجائى يشمل أسماء السلع المستوردة والتى يحتمل استيرادها إلى العراق مقرونة بأرقام الفقرات التى تتبعها مثل هذه السلع .

---

(١) فقد اختصرت — مثلا — ٨١ فقرة رئيسية فى الفصل (٢٨) المتعلق بالمنتجات الكيماوية والصيدلية بفقرة واحدة فقط ، وخفضت الفقرات الرئيسية للفصول (٥) و (٣٠) و (٣٩) إلى أقل من عشرها ، ولم يتساو عدد الفقرات المذكورة فى المشروع مع عدد فقرات الجدول إلا فى ٩ فصول من مجموع ٨٦ فصلا .

---

١ — تراجع حاشية صفحة ١٧٠ .

أما جدول الصادرات فقد اقتصر فيه على اربع سلع ، ذكرت بأسمائها فى فقرات رئيسية فقط ، وهى التمور والذهب والخيول وعرق السوس .

تعديلات :

عدّل قانون التعريفة خلال الفترة موضوع البحث أربع مرات ، وذلك بموجب قانون رقم ٣ لسنة ١٩٣٤ ، ورقم ٢٩ لسنة ١٩٣٥ ، ورقم ٦٥ لسنة ١٩٣٥ ، ورقم ١٠ لسنة ١٩٣٩ [١] ، وكان مفاد هذه التعديلات ، بصورة عامة ، كما يلى :

أولا — إجازة تحديد قيم أو كميات السلع المستوردة من بلد معين أو من كل البلاد بموجب أنظمة تصدر لهذا الغرض ، وقد نص على ذلك قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٣٥ .

ثانياً — إعادة صياغة بعض الفقرات الرئيسية وضبط عباراتها وإضافة بعض الفقرات الثانوية أو حذفها ، وإيراد أحكام إجرائية جديدة أو إلغاء أحكام سابقة ، والاستعاضة عن بعض الرسوم القيمية برسوم نوعية أو بالعكس أو النص على رسوم مختلطة ، وزيادة بعض رسوم الاستيراد أو خفضها . وقد وردت هذه التعديلات بالقوانين الثلاثة الأخرى ، ولم تكن أحكامها واسعة ولا مؤثرة على ماهية القانون الأصلى بصورة ملحوظة .

إن « قانون الكمارك رقم ٥٦ لسنة ١٩٣١ » ، و « قانون التعريفة الكمركية رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ » ، والأنظمة والبيانات والتعليمات الصادرة بموجبهما ، قد نظمت أهم أحكام التجارة الخارجية وأكثرها ، وقد وجدت إلى جانبها تشريعات أخرى متفرقة منعت أو قيدت استيراد بعض السلع أو تصديرها أو عبورها ، أو نصت على إخضاعها لرسوم غير واردة فى قانون التعريفة ، أو أعفتها من رسوم الاستيراد أو التصدير أو الترانسيت ، وسيلى بيان هذه التشريعات فى مواضعها .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٤ ص ٥٠ ، ولسنة ١٩٣٥ ص ١٣٩ و ٢٦٢ ، ولسنة ١٩٣٩ ص ٣٣ .

الفصل الثالث

أصول تحصيل الرسوم الكمركية

المبحث الاول

أصناف الرسوم

الرسوم النوعية :

لجىء فى جدول الواردات إلى الرسوم النوعية كلما كان ذلك ممكناً ، وذلك للأسباب العامة فى استعمال هذه الرسوم ، من منع الغش فيما يتعلق بالسلع الخاضعة لرسوم عالية ، وتجنب الخلاف بين التجار والسلطات الكمركية ، والمحافظة على إيرادات الكمارك فى فترات هبوط الأسعار ، كما كان من شأن استعمال الرسوم النوعية ، كسبب أو كنتيجة ، التحيز لمنتجات بلاد معينة ضد منتجات بلاد أخرى ، كما سيلى بيانه .

وقد شملت الرسوم النوعية ٢٧٥ سلعة ، فكان من هذه السلع السكر والشاى والبن والبترول والكبريت والسمنت والفحم والتبغ والخمور ، وهى سلع كانت خاضعة لمثل هذا الصنف من الرسوم خلال فترة الانتداب ، كما كان منها منسوجات الصوف وعمرات الرأس والأحذية وإطارات الكاوتشوك ، وهى سلع كانت تتبع رسوماً قيمية فى تلك الفترة ، فضلا عن منسوجات القطن والأخشاب والصابون والجلود والغزل القطنى ونحوها من السلع التى كانت تتبع رسوماً قيمية مقترنة بالتقويم القانونى .

وبالنظر لارتفاع النسبة بين قيم هذه السلع وبين قيمة مجموع تجارة الاستيراد ، ولارتفاع الرسوم على الكثير منها ، فإن معظم حصيلة رسوم الاستيراد قد تحققت من الرسوم النوعية

خلال الفترة موضوع البحث(١)، أما فى مجال رسوم التصدير فقد كانت حصيلة الرسوم النوعية هى الأقل ، إذ لم يخضع لها غير الخيول وعرق السوق ، وهى أقل الصادرات الخاضعة للرسوم قيمةً

وتستوفى الرسوم النوعية على أساس الوزن بالكيلوغرام وأجزائه ومضاعفاته فى معظم الأحوال (ب) . وقد نص فى بند (١) من الأحكام العامة لجدول الواردات على أن الوزن المعتبر فى هذا الصدد هو الوزن الصافى ، إلا إذا نص فى الجدول صراحة

---

(١) تناولت الرسوم النوعية منسوجات القطن والسكر والشاى والبترول ومنسوجات الصوف والحديد والأخشاب وعمرات الرأس والسمنت والصابون والخمور وإطارات الكاوتشوك وأكياس القنب والجلود المدبوغة والبن والغزل القطنى وفحم الخشب والنحاس وورق السكاير والتوابل والتبغ ومصنوعاته والأحذية والزيوت النباتية الثابتة والكبريت وصبغة النيل والكرتون والأثمار الجافة والصفيح والحرير المحلول ، وهى سلع تراوحت قيمة المستورد منها سنة ١٩٣٥ بين نحو من (١٠) آلاف دينار و (٩٠٠) ألف دينار ، وكان مجموع قيمها استناداً إلى أرقام استيرادات السنة المذكورة ٣ر٠٤٨ر٤٠٩ ديناراً ، فضلا عن السلع الأخرى التى أخضعت لهذه الرسوم ، والتي كانت قيمة المستورد منها أقل من (١٠) آلاف دينار[1] .

وإذا لوحظ أن مجموع قيمة تجارة الاستيراد في تلك السنة ، شاملة السلع المعفاة بموجب الجدول والسلع الخاضعة للرسوم القيمية ، كان ٦ر٥٤٢ر٥٨٨ ديناراً ، تبين أن الرسوم النوعية قد شملت نحو النصف من مجموع تجارة الاستيراد .

وقد كانت فئات الرسوم النوعية (محولة إلى رسوم قيمية بالاستناد إلى قيم السلع التابعة لها خلال سنة ١٩٣٤ ، كما وردت فى الأعداد ١٢٥ و١٢٦ و١٢٧ من « نشرة الكمارك » وهى أولى النشرات الكمركية الاحصائية التي نظمت على أساس التعريفة الجديدة) وعدد الفقرات الخاضعة لكل من هذه الفئات ، كما يلى :

الفئة	٨٪	١١٪	١٥٪	٢٠٪	٢٥٪	٣٣٪	٥٠٪	١٠٠٪	١٥٠٪	٣٠٠٪
عدد الفقرات	١٢	٢٥	٣٣	٧٨	٣٢	٢٣	١٧	٣٥	١١	٩

(ب) فى ٢١٧ فقرة ، تلى ذلك أحوال قليلة تستوفى فيها هذه الرسوم على أساس العدد ، أو الاستيعاب باللتر ، أو الحجم بالمتر المكعب ، أو المساحة بالمتر المربع أو أجزائه .

---

١ ــ إدارة الكمارك والمكوس ، « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنة ١٩٣٦ التقويمية .

على اعتبار الوزن القائم (أ) .

الرسوم القيمية :

تناولت هذه الرسوم أكثر السلع المنصوص عليها فى الجدول ، وذلك تجنباً لتعقيده ، وتسهيلا لتطبيقه ، وابتعاداً عن تكرر التعديل ، فشملت ٦٨٠ سلعة أكثرها خاضع لفئات منخفضة (ب) ، أو غير قابل للاخضاع للرسوم النوعية فى حدود الأغراض المذكورة .

وقد كان انخفاض فئات الرسوم القيمية سبباً فى انخفاض نسبة حصيلتها بالقياس على حصيلة الرسوم النوعية ، بالرغم من استعمالها فى أكثر فقرات التعريفة ، على أنها كانت المورد الرئيسى لرسوم التصدير ، بسبب تطبيقها على التمور والذهب .

وتستوفى الرسوم القيمية باعتبار قيمة السلعة ونفقة تأمينها وشحنها (C. I. F.) ، كما هو وارد فى تصريحة الإدخال ، بعد التأكد من مطابقتها للحقيقة بالفحص (حـ) .

(أ) بموجب البند المذكور يكون الوزن القائم هو وزن السلعة بأوعيتها وغلافاتها ، والوزن الصافى هو وزنها مجردة عن تلك الأوعية والغلافات . ويسمى الوزن الصافي وزنا صافيا قانونيا إذا كان حاصلا لطرح الخصم القانوني ، وهو الوزن المقرر للاوعية والغلافات بشكل نسبة مئوية بتعليمات من وزير المالية ، من الوزن القائم ، ويسمي وزنا صافيا حقيقيا إذا كان حاصلا لطرح الوزن الحقيقى للاوعية والغلافات من الوزن القائم .

(ب) كانت فئات الرسوم القيمية ، وعدد الفقرات التابعة لكل فئة ، كما يلى :

الفئة	٨٪	١١٪	١٥٪	٢٠٪	٢٥٪	٣٣٪	٤٠٪	٥٠٪	١٠٠٪
عدد الفقرات	٧٠	١٠٦	١٤٨	١٠٦	١٢٢	٧٠	١٣	٤٤	١

(حـ) أورد قانون الكمارك أسس تعيين قيم السلع كما يلى :

١ ــ بموجب المادة (٢٢) ، لوزير المالية أن يحدد قيماً خاصة لبعض السلع بقوائم ينشرها فى الجريدة الرسمية .

٢ ــ بموجب المادتين (٢٩) و (٣١) ، على المستوردين أن يذكروا فى تصريحة الإدخال أوصاف وكميات وقيم السلع التى يستوردونها ، ويعتد بهذه القيم في استيفاء الرسوم ، بعد التأكد من موافقتها للحقيقة بالفحص .

٣ ــ بموجب المادة (٣٠) ، ونصها فى هذا القانون ترجمة سقيمة لنص المادة (٣٠) من قانون الكمارك البحرية رقم ٨ لسنة ١٨٧٨ ، تعتبر القيمة الحقيقية للسلعة :

ا ــ الثمن الذى تباع به أو يمكن أن تباع به السلعة المشابهة بالنوع والصنف بالجملة نقدا فى مكان وزمان الاستيراد ، بعد خصم الحطيطة التجارية ورسوم الاستيراد ، أو :

ب ــ ما تكلفه سلع مشابهة بالنوع والصنف إلى حين تسليمها في محل الاستيراد ، بعد خصم رسوم الاستيراد ، إذا لم يمكن التحقق من القيمة وفق الأساس الأول .

الرسوم المختلطة :

أحدثت هذه الرسوم بالتعديل الرابع لقانون التعريفة (قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٣٩) ، فتناولت ٢٩ صنفاً من منسوجات الحرير الاصطناعى والطبيعى كانت خاضعة لرسوم قيمية فأصبحت تتبع أعلى رسمين أحدهما قيمى والآخر نوعى ؛ وكان الغرض من ذلك هو زيادة حصيلة الرسوم ، والإثقال على الاستيراد من اليابان .

المبحث الثانى

تحويل السلع المستوردة
لاستيفاء الرسوم المستحقة عنها

أقرت المادة (١١٤) من قانون الكمارك حكم المادة (١٢٨) من « قانون الكمارك البحرية » الهندى [١] ، فنصت على جواز نقل البضائع من الميناء أو مركز الإدخال الكمركى إلى أماكن معينة داخل العراق، وذلك لغرض استيفاء الرسوم المستحقة عنها ، على أن يتم هذا النقل بالطرق التى يعينها وزير المالية ، وبشرط تقديم ضمان بمبلغ لا يزيد عن ضعف رسوم الاستيراد ، ووصول تلك السلع إلى المحل المعين فى ظرف مدة معينة .

وقد ظل حكم هذه الحالة قاصراً على نقل السلع من البصرة بالسفن النهرية والسكك الحديدية ، حيث تدفع رسوم الاستيراد عنها فى بغداد ، أو يتم إمرارها بالترانسيت أو إيداعها مخازن الاستيداع[1] . وكان من الضرورى أن يشمل هذا التدبير الموصل أيضاً،

---

(١) بلغت كمية السلع المنقولة من البصرة لدفع رسومها الكمركية فى بغداد ، ونسب تلك الكميات إلى مجموع الكميات الواردة إلى الميناء، خلال سنتى ١٩٣٣و١٩٣٤ الماليتين وسنوات ١٩٣٥–١٩٣٩ التقويمية ، بآلاف الأطنان ، ما يلى[2] :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
مجموع السلع الواردة إلى الميناء	١٦٩,٣	١٥١,٢	٣١٠,٣	٣٣٦,٣	٣٥٤,٤	٣١٩,٣	٢٨٩,٢
السلع المنقولة	٩٩,٦	١١٤,٦	١١٦,٤	١٢٥,٥	١٥٣,٧	١٢٥,٨	١٢٤,٩
النسبة المئوية	٪٥٩	٪٧٦	٪٣٨	٪٣٨	٪٤٣	٪٤٠	٪٤٣

---

١ – تراجع صفحة ٥١ .

٢ – استنادا إلى أرقام «التقرير الادارى» لسنة ١٩٣٤ المالية ، و «احصائيات التجارة الخارجية» لسنوات ١٩٣٦ – ١٩٣٩ التقويمية .

تيسيراً على تجارها ، وتعزيزاً لمركزها التجارى ، وتسهيلا لحركة الترانسيت وإعادة التصدير إلى شمال إيران وإلى تركيا ؛ غير أن ذلك قد حال دونه انتهاء الخط الحـــديدى بين بغداد والموصل عند بيجى ، وتعذر النقل المنظم فى دجلة شمال بغداد ، ومشاكل الإشراف الكمركى على وسائل النقل الأخـرى .

المبحث الثالث

البندرول

صدر ، لغرض مكافحة تهريب بعض السلع الخاضعة لرسوم استيراد عالية ، قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٧ [١] ، ناصاً على جواز إصدار أنظمة تعين سلعاً لا يجوز إخراجها من حوزة الكمارك للاستهلاك المحلى ما لم تكن ملصقة بها أشرطة خاصة يعين وزير المالية أوصافها وشروط إلصاقها (١) .

وقد صدر بناء على هذا القانون نظام رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٨ ورقم ٣ لسنة ١٩٣٩ [٢] ، ناصين على شمول الأحكام المذكورة الكبريت وورق اللعب وبعض أصناف ورق السكاير ، كما صدر « بيان الكمارك رقم ١١ لسنة ١٩٣٨ » [٣] مورداً أوصاف الأشرطة المذكورة ، وناصاً على تجهيزها من قبل الدوائر الكمركية لغرض إستعمالها فى العراق بعد استيفاء رسوم الاستيراد المقررة فى التعريفة ، أو تجهيزها من قبل متعهد صنع تلك الأشرطة فى لندن لغرض إلصاقها على السلع فى معامل صنعها ، بعد تقديم تعهد بدفع رسوم الاستيراد .

---

(١) كانت المادة (٨) من قانون التعريفة ، وفق تعديله الأول (قانون رقم ٣ لسنة ١٩٣٤)، تفيد هذا الحكم ، غير أن تلك المادة ظلت مهملة ، ثم ألغيت بموجب القانون موضوع البحث .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٧ جزء أول ص ٤٤ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٨ قسم ثان ص ١٧٧ ، ولسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص٧ .

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٨ قسم ثالث ص ٢٥ .

المبحث الرابع

فض الخلاف بين السلطات الكمركية والتجار

تقدمت الإشارة إلى الوسائل المتخذة لتجنب النزاع حول مقدار الرسوم واجبة الاستيفاء عن السلع غير المنصوص عليها صراحة [١]، وقد تقررت لهذا الغرض نفسه ، فضلا عما تقدم ، القواعد الأساسية التالية فى قانون الكمارك ، وفى الأحكام العامة لجدول الواردات :

أولا — بموجب المادة (١٧) من قانون الكمارك : إذا كانت السلعة مكونة من عدة مواد ، وكانت إحدى هذه المواد فقط خاضعة للرسم الكمركى ، خضعت السلعة كلها لذلك الرسم ، أما إذا كان أكثر من واحدة من هذه المواد خاضعاً للرسوم ، خضعت السلعة للرسم الأعلى .

ثانياً — بموجب البند (٧) من الأحكام العامة لجدول الواردات : إذا كانت السلعة مشمولة بنص فقرات متعددة ، بوّبت تحت الفقرة التى تنطبق عليها بصفة خاصة أكثر من انطباقها عليها بصفة عامة ، وإذا لم يتيسر تبين ذلك بوّبت تحت الفقرة الناصة على الرسم الأعلى .

ثالثاً — بموجب البند (٨) من الأحكام العامة لجدول الواردات : إذا لم تكن السلعة مذكورة فى الجدول باسم خاص ألحقت بالسلعة الأقرب شبهاً بها من حيث النوع والجنس ، وذلك بقرار من مدير الكمارك والمكوس العام .

وقد وردت فى الباب الخامس عشر من قانون الكمارك أصول فض النزاع إذا وقع [١] ، فنصت المادة (١٦٣) على جواز الإعتراض لدى مدير الكمارك والمكوس العام على القرارات والأوامر الصادرة من موظفى الكمارك خلال ثلاثة أشهر من صدورها ، وللمدير بعد إجراء التحقيق اللازم تأييد القرار أو الأمر المعترض عليه أو تعديله أو تبديله ، بشرط أن لا يؤدى ذلك إلى إستيفاء رسم أعلى . ونصت المادة (١٦٦) على جواز طلب تدقيق قرارات المدير العام لدى وزير المالية خلال شهرين من صدورها ، وللوزير أن ينظر فى القرار ، فيؤيده أو يغيره إلى التخفيف أو التشديد ، ويكون قراره فى ذلك نهائياً .

---

(١) تشمل هذه الأصول كل اعتراض على تطبيق قانونى الكمارك والتعريفة ، وما صدر بموجبهما من أنظمة وبيانات ، وبضمن ذلك الاعتراض على العقوبات ، وقد اقتصرت الاشارة هنا على القدر المتعلق بفض النزاع موضوع البحث .

---

١ — تراجع صفحة ١٧٢ .

الفصل الرابع

أحكام الاستيراد وآثارها

كانت حصيلة فترة الانتداب تعريفة مكونة من أصل بسيط ، ومن تعديلات متكررة اقتضتها حاجة الدولة إلى المال فى بادىء الأمر ، ثم مساندة الانتاج المحلى منذ سنة ١٩٢٧ ، ثم ظروف أزمة ١٩٢٩ .

وقد يسّرت التجارب السابقة فى تقرير رسوم الاستيراد تقنين تعريفة جديدة تثبت الضرورى من الأصول القديمة ، وتزيل الاضطراب الناشىء عن كثرة التعديل ، وتستحدث فئات من الرسوم ملائمة لمقتضى الأحوال الاقتصادية ، وتتبع التسمية الواردة فى مشروع عصبة الأمم ، على النهج الذى سارت عليه مصر سنة ١٩٣٠ .

وكان فى انتهاء أجل الانتداب وإلغاء معاهدة ١٩٢٢ خلاص من بعض القيود على سلطان العراق فى مجال السياسة التجارية الخارجية ، فأصبح من الممكن تقرير نصوص لمقاومة إغراق الصرف ، ولمقابلة التحيز بالمثل ، ولضبط كمية أو قيمة السلع المستوردة ، كما أن ازدياد فعالية الدولة فى رعاية الصحة الإنسانية والحيوانية والنباتية وصيانة الأخلاق العامة والأمن العام قد استتبع إعادة تنظيم قيود الاستيراد السابقة ، فكانت نتيجة ذلك اتساع نطاق تدخل الدولة فى شؤون تجارة الاستيراد .

المبحث الأول

قيود الاستيراد

حالة تقييد جديدة :

شهدت الفترة موضوع البحث تغيراً هاماً فى مجال قيود الاستيراد ، إذ استجدت حالة جديدة هامة مفادها تجويز الأخذ بنظام الحصص ، حيث نص التعديل الثانى (قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٣٥) لقانون التعريفة على تفويض السلطة التنفيذية صلاحية تعيين الحد الأعلى لمجموع كميات أو قيم السلع المستوردة .

وقد كان الدافع الأصيل لاستحداث هذا النص هو محاولة استبعاد خطر المنافسة اليابانية عن سوق منتجات بريطانيا فى العراق ، ولاسيما سوق الأقمشة القطنية ، ثم عزز هذا الدافع القلق الذى استثاره اختلال الميزان التجارى ، والتهور فى مساندة تجارة التصدير بكافة الوسائل ، فاتخذ تطبيق النص المذكور شكلا فريداً فى بابه ترابطت بمقتضاه قيمة تجارة الاستيراد من بعض البلاد بقيمة تجارة التصدير اليها ، وأخضعت بموجبه التجارة مع اليابان منذ سنة ١٩٣٦ ، والتجارة مع ألمانيا وإيطاليا وروسيا وبولندا وسويسرا منذ سنة ١٩٣٩ ، لضرب جديد من ضروب التحيز والتضييق ، كما سيلى بيانه مفصلا فى بحث قاعدة الاستيراد النسبى .

حالة القيود القديمة :

أما قيود الاستيراد القديمة ، وهى القيود المنبعثة عن العوامل الصحية والاجتماعية والمالية والاقتصادية وعامل صيانة الأمن العام ، فقد أعيد تنظيمها ، ووسعت على وجه يلائم مقتضى تزايد إشراف الدولة فى هذا المضمار ؛ وكان أساس التنظيم الجديد المادتين (١١) و (١٣) من قانون الكمارك ، الناصتين على الأحكام التالية.

أولا — المادة (١١) ، وقد نصت على حكمين متمايزين ، أولهما منع استيراد سلع عينتها نصاً ، لوضوح خطرها ، ولأن قيد استعمالها مما لا يختلف باختلاف الظروف ، وثانيهما إيجاب مراعاة أى قانون أو أمر له حكم القانون يمنع استيراد سلعة من السلع ، وذلك احتياطاً للأحوال التى لا يمكن التنبؤ بضرورتها مقدماً .

وقد كانت السلع المحظور استيرادها نصا هى المسكوكات والأوراق النقدية المزيفة ، ووسائل صنعها ، والسلع المشابهة للمسكوكات والأوراق النقدية والأوراق المالية الحكومية ، والمطبوعات والأوراق والرسوم التى تمثل هيئة غير لائقة أو بذيئة ، والسلع ذات العلامة الفارقة المزورة أو الوصف غير الحقيقى ، والكبريت المحتوى على الفسفور الأبيض .

أما التشريعات التى أوجبت المادة مراعاتها فقد بلغت خلال الفترة موضوع البحث ٣٠ قانوناً ونظاماً وبياناً ، وبموجب هذه التشريعات حُظر أو قيّد برخصة أو بشهادة أو بشروط معينة استيراد الأسلحة وأجزائها والعتاد والتجهيزات العسكرية (١) ،

---

(١) بموجب « قانون الأسلحة رقم ٤٣ لسنة ١٩١٩ » وتعديليه قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٣٢ ورقم ٢ لسنة ١٩٣٥ ، وبموجب « قانون الأسلحة النارية رقم ٥٣ لسنة ١٩٣٩ » الذى ألغى القانون الأول وتعديليه ، وبموجب التعليمات الصادرة وفق هذه القوانين ، قيد استيراد الأسلحة والأعتدة والتجهيزات برخص من مديري الكمارك تمنح بعد موافقة دوائر الشرطة ، على أن تستثنى من هذا القيد أسلحة الحكومة =

ووسائل الدعاية المضرة ، والآثار (ا) ، والمخدرات (ب) ، والأدوية (حـ) ،

= العراقية والقوات البريطانية فى العراق وعتادها وتجهيزاتها ، وأسلحة المسافرين الشخصية ، واسلحة القبائل المستقلة وعتادها[١] .

(ا) بموجب « قانون منع دخول وسائل الدعاية المضرة لسنة ١٩٢٤ » و « قانون الآثار القديمة لسنة ١٩٢٤ » ، و« قانون منع تهريب الآثار القديمة رقم٤٦ لسنة ١٩٢٦ » ، التى تقدمت الاشارة إليها في القسم الثانى[٢] .

(ب) بموجب « بيان رقم ١٠ لسنة ١٩١٨ » ، و« نظام الأفيون رقم ١١ لسنة ١٩١٩ » ، و« قانون الاتجار بالأجزاء الطبية رقم ٣٤ لسنة ١٩٢٤ » وتعديليه قانون سنة ١٩٢٥ وقانون رقم٢٩ لسنة ١٩٣١ ، و « بيان المكوس عدد ٤ لسنة ١٩٣٥ » ، و « قانون العقاقير الخطرة والمخدرة رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٨ » ، تقررت لاستيراد المخدرات الأحكام التالية[٣] :

١ ــ يمنع استيراد الأفيون الخام .

٢ ــ يقيد برخصة من مدير الصحة العام استيراد القنب الهندي والصمغ المستخرج منه والمستحضرات التى أساسها الصمغ المذكور ، والأفيون الطبى ، وورق الكوكا والكوكائين الخام والايكوئين ، وسائر العقاقير المخدرة أو المسكرة التى تسري عليها أحكام « اتفاق الأفيون الدولى » المؤرخ ١٩٢٥/٢/١٩ ، وأحكام « الاتفاق الدولى لتحديد صناعة العقاقير المخدرة وتنظيم توزيعها » المؤرخ ١٩٢٣/١١/٣ .

(حـ) بموجب «قانون الاتجار بالأجزاء الطبية رقم٣٤ لسنة ١٩٢٤» ، وتعديلاته قانون سنة ١٩٢٥ وقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٣١ وقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٣٣ ، وبموجب « نظام الأدوية المستحضرة رقم ٤٣ لسنة ١٩٣٣ » الصادر بموجب القانون المذكور[٤] :

١ ــ يمنع استيراد العقاقير التى لا تنطبق فى جنسها ومادتها على ما جاء فى الطبعة الأخيرة من دستور الأدوية الانكليزى أو الألمانى أو دستور الصيدلة الفرنسى ، وكذا سائر العقاقير التى لا يعرف تركيبها أو فائدتها الطبية .

٢ ــ يقتصر استيراد العقاقير السامة والأدوية الحاوية لها على الصيادلة وتجار العقاقير المرخصين ، ويقيد استيراد كافة العقاقير الخطرة أو المسكرة على النحو الذى تقدمت الاشارة إليه .

---

١ ــ « مجموعة البيانات .. » ص ٢٦ .
ومجموعة القوانين والأنظمة لسنة١٩٣٢ص٢٠٠ ، ولسنة ١٩٣٥ ص٢ ، ولسنة١٩٣٩ص٢٧١ .

٢ ــ تراجع صفحة ٤٧ .

٣ ــ « مجموعة البيانات .. » ص ٢٦ و ٢٨ .
ومجموعة القوانين والأنظمة لسنة١٩٢٤ ص٩٨ ، ولسنة ١٩٢٥ ص٧١ ، ولسنة١٩٣١ص٣٦٠ ، ولسنة ١٩٣٥ قسم ثان ص ٣٧٤ ، ولسنة ١٩٣٨ ص ٣٠٧ .

٤ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٤ ص ٩٨ ، ولسنة ١٩٢٥ ص ٧١ ، ولسنة ١٩٣١ ص ٣٦٠ ، ولسنة ١٩٣٣ قسم أول ص ٤٨٠ وقسم ثان ص ٢٣٨ .

والنباتات (ا) ، والأغذية (ب) ، والحيوانات ومنتجاتها (حـ) ، والجرائد

(ا) بموجب «قانون توريد النبات لسنة ١٩٢٤» ، و«قانون توريد النبات رقم ٣١ لسنة ١٩٣٨» الذى حل محله ، وبموجب « قانون زراعة الكتان لسنة ١٩٢٥ » ، و « قانون لتحسين زراعة وحلج وتجارة القطن رقم ٢٦ لسنة ١٩٢٧ » ، تقررت لاستيراد النباتات الأحكام التالية[١] :

١ ــ لا يجوز استيراد نباتات الموالح والكروم وبذور القطن ما لم تكن مصحوبة بشهادة رسمية من الدوائر الفنية المختصة فى البلد المصدر تفيد أن النباتات المذكورة قد فحصت فوجدت سالمة من الأمراض .

٣ ــ يفحص كل ما يرد إلى العراق من النباتات ومن القطن المحلوج وغير المحلوج من قبل المفتش الرسمى فى الأماكن التى تعين لهذا الغرض ، وتطهر أو تتلف إذا وجدت مصابة بأمراض معينة .

٣ ــ يقيد استيراد بذور الكتان والقطن بالأنواع المعينة قانونا

(ب) بموجب « قانون وقاية الصحة العامة رقم ٦ لسنة ١٩٢٩ » ، و « نظام الأغذية رقم ٢٦ لسنة ١٩٣٠ » الصادر بموجبه ، وتعديلات النظام المرقمة ٢٤ لسنة ١٩٣١ و ٤٨ لسنة ١٩٣٧ و ٣٦ لسنة ١٩٣٩ ، تقررت لاستيراد الأغذية الأحكام التالية[٢] :

١ ــ يمنع استيراد أى غذاء غير سليم أو قذر ، وأى حيوان معد للغذاء غير سليم ، والحليب والقشطة والزبدة والسمن والجبن والمرجرين والشاي إذا لم تتوفر فيها أوصاف معينة ، وأى غذاء مغشوش أو مضر .

٢ ــ يقيد استيراد المواد الدهنية المستعملة لغذاء البشر برخصة من الفاحص الكيماوى الرسمى مصدقة من مدير الصحة العام ، ويستثنى من ذلك النماذج والكميات التى لا تتجاوز أربعة غالونات إذا كانت للاستعمال الشخصى .

(حـ) بموجب « قانون أمراض الحيوانات العفنة رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ » ، ونظام رقم ٨٤ لسنة ١٩٣٧ الصادر بموجبه ، تقررت لاستيراد الحيوانات ومنتجاتها الأحكام الآتية[٣] :

١ ــ يقيد استيراد الحيوانات والمنتجات الحيوانية بشهادة بيطرية مصدقة من القنصليات العراقية فى البلاد المصدرة تفيد سلامتها وسلامة المنطقة المصدرة من الأمراض .

٢ ــ يمنع استيراد اللحوم الطرية ، والمنتجات الحيوانية المتعفنة ، والحيوانات ومنتجاتها إذا كانت المنطقة المصدرة مصابة بأمراض معينة .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٥ ص ٧ و ٢٠ ، ولسنة ١٩٣٨ ص ٩٩ ، ولسنة ١٩٢٧ ص ٦٠ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٩ ص ١١ ، ولسنة ١٩٣٠ قسم ثان ص ١١٥ ، ولسنة ١٩٣١ قسم ثان ص ١٥٥ ، ولسنة ١٩٣٧ جزء ثان قسم ثان ص ٦٠ ، ولسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ٩٩ .

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة، لسنة ١٩٣٦ ص ٤٢٧، ولسنة ١٩٣٧ جزء ثان قسم ثان ص ١٤٩.

القديمة والورق المستعمل (ا)، ومكائن حلج القطن وكبسه، والملح غير المصفى والمشروبات الروحية (ب).

ثانياً — المادة (١٣)، وهى متممة للشطر الأخير من المادة (١١) المتقدم ذكرها، إذ أجازت إصدار أنظمة لمنع أو تقييد استيراد أو تصدير أو عبور أى نوع من السلع إذا تطلبت ذلك المحافظة على الأمن العام أو الأخلاق العامة أو الصحة الإنسانية أو الحيوانية أو النباتية، وبذلك يسرت مراعاة المصلحة فى تقييد الاستيراد لأحد هذه الأسباب بتفويض أمر التقييد إلى السلطة التنفيذية. وقدصدرت بموجب هذه المادة ثمانية أنظمة تمنع أو تقيد برخصة أو بشهادة استيراد أنواع معينة من السكاكين والخناجر، والمسدسات المسيلة للدموع، والبنادق الهوائية، وأجهزة البث اللاسلكى وأجزائها، وبذور القنب ونباته، والبالونات المطاطية المعدة لتسلية الأطفال، والصابون والألبسة وأصباغ الشعر وأوعية الأغذية إذا كانت محتوية على مواد ضارة معينة، وأثمار الموالح وعقلها والعنب وأوراقه وعقله (حـ).

(ا) بموجب بيان مدير الصحة العام المؤرخ ١٩٣٤/٩/٢٠ قيد استيراد الجرائد القديمة والورق المستعمل بشهادة من دائرة الصحة فى البلد المصدر تفيد سلامتها من الأمراض السارية[1].

(ب) وذلك بموجب « بيان القطن رقم ٥٧ لسنة ١٩٢٠ » و « قانون لتحسين زراعة وحلج وتجارة القطن رقم ٢٦ لسنة ١٩٢٧ » الذى حل محله، و « قانون انحصار الملح رقم ٤٥ لسنة ١٩٢٨ »، و « قانون المشروبات الروحية رقم ٣ لسنة ١٩٣١ »، كما تقدمت الاشارة إلى ذلك فى القسم الثانى[2].

(حـ) أوردت هذه الأحكام الأنظمة التالية: رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٩، ورقم ٤ لسنة ١٩٣٢، ورقم ٤٤ لسنة ١٩٣٩، ورقم ٩٣ لسنة ١٩٣٩، ورقم ٥ لسنة ١٩٣٢، ورقم ١٠ لسنة ١٩٣٦، ورقم ٥٩ لسنة ١٩٣٩ وتعديله رقم ٩٧ لسنة ١٩٣٩، ورقم ١٠ لسنة ١٩٣٢[3].

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٤ قسم ثان ص ١٦٢.

٢ — تراجع الصفحتان ٤٧ و ٤٨.

٣ — مجموعة القوانين والأنظمة، لسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ٢٢١، ولسنة ١٩٣٢ قسم ثان ص ٩، ولسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ١٢٢ و ٣٠٤، ولسنة ١٩٣٢ قسم ثان ص ١٠، ولسنة ١٩٣٦ قسم ثان ص ٥٨، ولسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ١٩٧ و ٣٠٩، ولسنة ١٩٣٢ قسم ثان ص ٤٤.

المبحث الثانى

فرض رسوم الاستيراد

تقرر خضوع السلع المستوردة للرسوم بموجب المادة (١٦) من قانون الكمارك، التى نصت على خضوع هذه السلع للرسوم التى تعين بقانون التعريفة. وقد أحالت المادة الأولى من قانون التعريفة رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ على «جدول الواردات» الملحق بالقانون، لاستيفاء رسوم الاستيراد وفق النسب التى قررها، وفى حدود القواعد التى عينتها أحكامه العامة وملاحظاته وحواشيه.

على أن قانون التعريفة قد أورد فى المادتين (٥) و(٦) منه استثنائين من هذه القاعدة العامة، تخول السلطة التنفيذية صلاحية واسعة لمواجهة مقتضى الظروف غير الاعتيادية، وكان مفاد المادتين المذكورتين كما يلى:

أولا — المادة (٥)، وقد نصت على جواز إصدار أنظمة لفرض رسوم مزيدة، مقابلة بالمثل أو على سبيل الحماية، لا تتجاوز ضعف الرسم المنصوص عليه فى جدول الواردات، أو لفرض رسوم قيمية لا تتجاوز ٢٠٪ بالنسبة للسلع غير الخاضعة للرسوم، وذلك عن السلع التى أصلها من بلد تتعرض فيه مصالح العراق للخطر بسبب استيفاء ضرائب أو رسوم عالية عن السلع العراقية، أو بمنع أو تقييد بعض الواردات أو الصادرات فيه، أو بنزول قيمة عملته بصورة تؤدى إلى الإخلال بالمنافسة التجارية الاعتيادية.

ثانياً — المادة (٦)، وهى تنص على جواز إصدار أنظمة لخفض أو إلغاء رسوم الاستيراد عن الحنطة والشعير، تسهيلا لاستيرادهما فى حالة نقص المقدار المتيسر منهما للاستهلاك المحلى.

ويترتب على ذلك أن تعريفة سنة ١٩٣٣ كانت تعريفة ذاتية قابلة للزيادة بإجراء من السلطة التنفيذية، تيسيراً للمساومة بالتعريفة، ولمقابلة التحيز ضد تجارة العراق بالمثل، ولمقاومة إغراق الصرف. وقد كان هذا الوضع حلا وسطا بين التعريفة الذاتية التى يتطلب تغيير نسبها إجراء من السلطة التشريعية، وهى حالة التعريفة قبل سنة ١٩٣٣، وبين التعريفة

القابلة للزيادة بمجرد عدم الاتفاق ، وهى حالة التعريفة المصرية الصادرة بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٣٠ ، التى كانت موضع اعتبار عند تشريع التعريفة العراقية .

وقد كان الأوفى بمرامى استعمال هذه السلطة فى زيادة رسوم التعريفة أن ينتهج المشرع سبيل التعريفة المصرية المشار اليها ، حيث لا توحى زيادة الرسوم على سلع دولة ما بمعنى التحيز ، ولا تستثير الجدل والمقابلة بالمثل .

غير أن قيود التصريح العراقى أمام مجلس عصبة الأمم وحدوده قد حالت دون ذلك ، إذ فرضت على العراق معاملة دول العصبة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية فى حدود التبادل ، وقررت قواعد خاصة للتحرر من هذا الالتزام . بل أن غموض هذه القيود والحدود ، كما سيتضح فى بحث السياسة التجارية الخارجية ، قد أفضى إلى إهمال سلطة زيادة الرسوم حتى بالصورة التى تقررت بها ، بالرغم من إلحاح الحاجة إلى استعمالها فى بعض الأحوال ، فلجأت السلطات الكمركية حين تقرر التضييق على الاستيراد من بعض الدول إلى وسيلة أخرى هى قاعدة الاستيراد النسبى .

ويلاحظ فضلا عما تقدم أن سلطة زيادة التعريفة قد تقررت احتياطاً للتحيز ضد تجارة العراق بالضرائب والرسوم وبأنظمة الحصص ، ومقاومةً لإغراق الصرف ، وذلك دون الأنواع الأخرى للأغراق ، ودون منح التصدير ، وهو نقص فى الاحتياط كان من اللازم تلافيه .

أما تخويل السلطة التنفيذية حق خفض رسوم استيراد الحنطة والشعير ، أو إلغائها ، فقد قصد به تسهيل معالجة النقص فى كمية هذين الحاصلين نتيجة للمواسم الرديئة أو لظروف استثنائية أخرى ، وهى حالة استدعت فى فترة الانتداب استصدار قوانين خاصة ، غير أن الفترة موضوع البحث قد انقضت دون أن تدعو الحاجة إلى استعمال السلطة التنفيذية صلاحيتها فى هذا المجال .

وبالنظر لما تقدم فإن نسب رسوم الاستيراد قد استوفيت خلال هذه الفترة وفق ما قررته السلطة التشريعية فى أصل قانون التعريفة ، ووفق ما شرعته بعدئذ من قوانين تعديله ، وظل سلطان السلطة التنفيذية فى تغيير تلك النسب بموجب المادتين (٥) و (٦) المشار اليهما بعيداً عن التطبيق .

المبحث الثالث

الاستثناء من رسوم الاستيراد

قررت أحوال الاستثناء من رسوم الاستيراد مجموعتان من النصوص ، أولاهما مجموعة القوانين والأنظمة والبيانات الكمركية ، وثانيتهما طائفة من التشريعات الأخرى كان بعضها نافذاً منذ فترة الانتداب ، وأستجد بعضها الآخر خلال الفترة موضوع البحث ؛ وفيما يلي بيان أحوال الاستثناء التي أوردتها هاتان المجموعتان ، حسب الغرض من إيرادها .

(١) الاستثناء من الرسوم لأغراض اقتصادية أو مالية او اجتماعية أو صحية

استثناءات جدول الواردات :

نص جدول الواردات ، خدمة لأغراض اقتصادية أو مالية أو اجتماعية أو صحية ، على استثناء ١٣٧ سلعة ، تمثل ١٢ ٪ من عدد الفقرات الواردة فيه . على أن هذه الاستثناءات لم تزد زيادة تذكر عما كانت عليه في أواخر فترة الانتداب السابقة ، بالرغم مما يوحي به تضخم عددها ، لأن هذا التضخم ناشيء عن تفصيل التسمية ، بل أن التعريفة الجديدة كانت أضيق من سابقتها في بعض الأحوال ، إذ ألغت استثناء مواد البناء المعدنية ، كقضبان الحديد ودعائمه وروافده وصفائحه ، وهي سلع يكوّن معدل قيمة المستورد منها سنوياً نسبة عالية من تجارة الاستيراد .

وتنقسم استثناءات الجدول إلى صنفين ، أحدهما مطلق لا تدفع سلعه رسوم الاستيراد مهما كان وجه استعمالها ، ويذكره الجدول إصطلاحاً بلفظ «مجاناً» ، والآخر مقيد بشهادة من مراجع حكومية مختصة معينة تفيد اقتصار استعمال السلعة للغرض المذكور أزاءها في الجدول ، ويذكره الجدول اصطلاحاً بلفظ «معفاة» .

وقد تناولت الاستثناءات المذكورة ، بصنفيها ، السلع التالية :

أولا — سلع الإنتاج الزراعي والحيواني ، شاملة الأجهزة الآلية اللازمة لإعداد الأرض وزراعتها ، وحصاد الحاصل واستخلاص الثمر منه ، وتربية الحيوانات واستخلاص منتجاتها ، والنباتية الحية والبذور ، والبترول الخام ، والنفط الثقيل ، والسماد الطبيعي والكيمياوي .

ثانياً ــ سلع الإنتاج الصناعى ، شاملة مولدات القوة والمراجل والأدوات الملحقة بهما ، والعدد والأفران الكهربائية ، وعدادات الغاز والبترول والماء ، والمكائن والأجهزة اللازمة لصناعة الجلود والنسيج والصابون والتبغ وحفظ الأثمار والنجارة الميكانيكية والسمنت والكلس والبلاط والآجر ، والمواد الأولية اللازمة لصنع السلع الاربع الأخيرة ، والأجهزة اللازمة لتنظيف أو حلج أو كبس القطن أو الصوف ، أو حزم أى نوع من السلع أو غسل أو عيتها أو فتحها أو ملئها أو سدها أو تعليمها ، والأجهزة والمواد اللازمة لكبس التمور وتغليفها ، وأجهزة التبريد .

ثالثاً ــ سلع النقل ، وتشمل حيوانات النقل ، والعجلات المقطورة .

رابعاً ــ سلع الوقاية من الأمراض والأوبئة ، وتشمل الأمصال ومواد التطعيم والمستحضرات البكتيرية ، ومواد التطهير وقتل الحشرات والطفيليات إذا استعملت لأغراض زراعية أو بيطرية ، وأجهزة رش الماء أو المواد المطهرة .

خامساً ــ السلع المستعملة فى الأغراض العلمية والثقافية والاجتماعية ، وتشمل ورق الجرائد وأدوات الطباعة ، وأكثر المطبوعات ، وشرائط السينما التهذيبية أو الصحية إذا عرضت على الجمهور مجاناً ، والأدوات الرياضية ، والنماذج العلمية ، والتحف الفنية ، والأوسمة ، والتماثيل العامة .

سادساً ــ السلع المستثناة لأسباب نقدية أو مالية ، وتشمل الذهب غير المشغول والمسكوكات الذهبية والفضية والمعدنية ، والأوراق النقدية ، والطوابع البريدية والمالية ، ولفافات البندرول .

سابعاً ــ سلع المشاريع الحكومية والبلدية ، وتشمل لوازم الحفر والرصف وغرز الأوتاد والثقب والدق الميكانيكية ، ولوازم الجسور والخزانات والسدود ، وأجهزة توزيع مياه الشرب ولوازمه ، ومولدات القوة الكهربائية وعدد توزيعها ، وأجهزة السكك الحديدية ولوازمها ، وأجهزة الإنارة والإشارة فى الطرق العامة ، وأجهزة المخابرة السلكية واللاسلكية ولوازمها ، وأجهزة ومعدات مكافحة الحريق وتنظيف الطرق .

استثناءات قانون تشجيع المشاريع الصناعية :

نص « قانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم ١٤ لسنة ١٩٢٩ » وتعديلاته على استثناء المشاريع الحاصلة على شهادات خاصة من رسوم الاستيراد المستحقة عن آلاتها ومعداتها، وعن موادها الأولية بشروط خاصة . على أن حصيلة هذا النص فى التطبيق كانت قليلة الأهمية ، وذلك بالنظر لسعة الإعفاءات التى قررها جدول الواردات والتى تناولت لوازم أغلب الصناعات المحتمل قيامها فى العراق ، وبالنظر للتشديد فى تطبيق الاستثناء بشأن المواد الأولية ، كما سيلى بيانه تفصيلا .

(٢) الاستثناء من الرسوم لانتفاء القصد التجارى أو لبقاء السلعة فى العراق مؤقتا

قررت حكم الاستثناء لهذين السببين المواد (١٩) و (٢٠) و (٢١) و (٢٣) من قانون الكمارك ، والمادة (١٣) من قانون ضريبة استهلاك المواشى ومنتجاتها رقم ٦٣ لسنة ١٩٣٨ » كما عدلت بالمادة (١١) من قانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٩ [١] ؛ وفيما يلى بيان أصول هذا الاستثناء :

أولا — بموجب المادة (١٩) من قانون الكمارك : لوزير المالية فى حالات خاصة ، وبعد قرار مجلس الوزراء فى كل حالة ، أن يعفى سلعاً من الرسوم الكمركية ، على أن لا يتجاوز مقدار الرسوم المعفى منها ٣٧,٥ ديناراً . وقد استعمل نص هذه المادة فى أغلب الأحوال لأغراض خيرية أو ثقافية ، فصدرت إرادات ملكية عديدة لإعفاء مؤسسات تعليمية أو خيرية من الرسوم واجبة الاستيفاء عن السلع التى تستوردها لاستعمالها فى أغراضها الخاصة .

ثانياً — بموجب المادة (٢١) من قانون الكمارك : لوزير المالية أن يعفى من الرسوم الكمركية السلع التى لاتستعمل بطبيعتها إلا لمقاصد دينية ، والسلع الخاصة باستعمال الحكومات الأجنبية أو ممثليها السياسيين والقنصليين إذا كانت تلك الحكومات

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٨ ص ٣٩٠ ، ولسنة ١٩٣٩ ص ٢٦٦ .

تعامل العراق بالمثل . ومفاد هذا النص تطبيق للعرف الدولى فى هذا المجال ، وقد صدر بناء عليه بيان رقم ١ لسنة ١٩٣٣ ورقم ١ لسنة ١٩٣٥ ، مفصلين شروط الإعفاء.

ثالثاً — بموجب المادة (٢٣) من قانون الكمارك : لمدير الكمارك والمكوس العام إصدار تعليمات لإعفاء أمتعة المسافرين الشخصية ؛ وقد صدر بناء على هذه المادة بيان الكمارك رقم ٤ ورقم ٥ لسنة ١٩٣٣ ، ورقم ٤ لسنة ١٩٣٥ ، ورقم ٢ لسنة ١٩٣٦ ، وتعليمات سنة ١٩٣٧ التى استقر عليها العمل ، معينة شروط هذا الإعفاء وحدوده .

رابعاً — بموجب المادة (٢٠) من قانون الكمارك : لوزير المالية ، بعد مصادقة مجلس الوزراء ، أن يضع تعليمات لإعفاء سلع معينة من رسوم الاستيراد أو التصدير أو الترانسيت ، أو لتخفيض هذه الرسوم عنها ، وذلك لقاء ضمان ، وعلى أن لا تتجاوز مدة بقاء المستورد منها فى العراق ستة أشهر ، أو سنة فى أحوال خاصة . وتشمل السلع المذكورة ما يستورد لغرض التصنيف أو التنظيف أو الحزم أو لأغراض أخرى لا تغير طبيعة تلك السلع بصورة تؤثر فى تشخيصها ، كما تشمل صناديق الحزم وأغلفته عندما تكون للاستعمال بالشكل الذى استوردت عليه ، والنماذج والعينات التجارية ، والسلع التى يقصد عرضها فى المعارض العامة ، والآلات والعدد المقصود استعمالها فى تجارب علمية أو لعرضها على الجمهور ، والمركبات المسافرة بقصد الإعلان أو العرض على الجمهور ، أو المستعملة كوسائط للنقل إذا صرح وقت دخولها بنيّة إعادة تصديرها (١) .

وقد كانت أهمية هذه المادة متمثلة فى مجال القبول المؤقت ، وفى إعفاء العينات والنماذج التجارية ، فصدر بناء عليها بيان الكمارك رقم ١٠ لسنة ١٩٣١ المعدل ببيان رقم ١٤ لسنة ١٩٣١ ، وبيان الكمارك رقم ١١ لسنة ١٩٣٤ ورقم ٢ لسنة ١٩٣٥ ، وتعليمات سنة ١٩٣٤ ، وذلك لإخضاع سلع معينة ، مستوردة لغرض التنظيف أو التصنيف أو التصليح أو الحزم ، لرسوم استيراد مخفضة تبلغ $\frac{1}{8}$ الرسوم

---

(١) ورد النص على جواز إعفاء هذه الوسائط فى التعديل الأول (قانون رقم ٩ لسنة ١٩٣٢) لقانون الكمارك .

الاعتيادية ، كما صدرت بموجب المادة محل البحث تعليمات سنة ١٩٣٥ لإعفاء النماذج والعينات التجارية .

خامساً — بموجب المادة (١٣) من « قانون ضريبة استهلاك المواشي ومنتجاتها رقم ٦٣ لسنة ١٩٣٨ » المعدل بقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٩ : تعفى مواشي البلاد المجاورة التي تدخل العراق طلباً للمرعى ، بشرط أن تكون المعاملة متقابلة ، وعلى أن لا تمكث هذه المواشي في العراق أكثر من أربعة أشهر ؛ والغرض من ذلك تسهيل انتقال مواشي القبائل الرحالة عبر الحدود .

(٣) الاستثناء من الرسوم تنفيذاً للمعاهدات والاتفاقات

شمل الإعفاء من رسوم الاستيراد لهذا السبب سلع القوات البريطانية الموجودة أو التي يحتمل وجودها في العراق ، بناء على نص البند (٢) من ملحق معاهدة سنة ١٩٣٠ [١] ، كما شمل سلع الشركات ذات الامتياز ، وهي شركة كهرباء بغداد ، وشركة النفط العراقية ، وشركة النفط الانكليزية الفارسية ، كما تقدمت الاشارة إلى ذلك في القسم الثاني [٢] ، ثم « شركة استثمار النفط البريطانية المحدودة » و « شركة نفط البصرة المحدودة » ، بموجب المادة (٢٨) من امتياز الشركة الأولى المؤرخ ٢٠ / ٤ / ١٩٣٢ ، والمادة (٣٠) من امتياز الشركة الثانية المؤرخ ٢٩ / ٧ / ١٩٣٨ [٣] .

وقد نصت المادة (١٨) من قانون الكمارك ، فضلاً عن ذلك ، على جواز إصدار أنظمة لإعفاء السلع المستوردة إلى العراق ، أو المصدرة منه ، أو المارة به ، من أي رسم كمركي أو تكليف مالي آخر مستحق وفق هذا القانون ، وذلك تنفيذاً لأحكام المعاهدات أو الاتفاقات التي وقع عليها العراق وصادق عليها مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي . وكان الغرض من تشريع هذه المادة هو إطلاق يد السلطة التنفيذية في تنفيذ المعاهدات والاتفاقات المعقودة سواء كانت ناصة على إعفاء معين أو لم تكن ، وقد صدر بناء عليها نظام رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٩ [٤] ، ناصاً على إعفاء

---

١ — تراجع الصفحات ١٦٦ و ٣٤ — ٣٥ .

٢ — تراجع صفحة ٥٢ .

٣ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٢ ص ١٥٤ ، ولسنة ١٩٣٨ ص ٤٢٥ .

٤ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ١٩٥ .

الأقسام الاحتياطية والمواد المستوردة لترميم الطيارات الداخلة إلى العراق بصورة مؤقتة ، وذلك تنفيذاً للمادة (١١) من پروتوكول (ح) المعدل من « الاتفاق الدولى لتنظيم الملاحة الجوية لسنة ١٩١٩ »[١] ، الذى انضم العراق إليه فى ١ / ٦ / ١٩٣٨ [١] .

المبحث الرابع

نسب رسوم الاستيراد

كانت إعادة تصنيف السلع فى « جدول الواردات » ميزة ظاهرة لقانون التعريفة رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ ، غير أن هذه الميزة لم تكن هى الوحيدة ، فقد انطوت التعريفة الجديدة فضلا عن ذلك على نزعات لم تكن بادية من قبل إلا عرضاً ، كالاعتداد بدرجة ضرورة السلع للاستهلاك المحلى ، أو كانت بادية فاشتد ظهورها ، كحماية الانتاج القومى .

على أن غرض تحقيق أكبر قسط من حصيلة الرسوم قد ظل هو المبدأ الأعلى ، وكان تمسك المشرع بهذا المبدأ لا يخلو من التعنت ، فأصاب المستهلكين فى بعض الأحوال ، وأصاب المنتجين فى أحوال أخرى .

وقد تناولت نسب رسوم الاستيراد التى قررتها التعريفة المذكورة تعديلات ثلاثة خلال الفترة موضوع البحث ، وذلك بموجب قانون رقم ٣ لسنة ١٩٣٤ ، وقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٣٥ ، وقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٣٩ ؛ وكانت ماهية هذه التعديلات ، والغرض منها ، كما يلى :

---

(١) تضاف إلى أحوال الاستثناء متقدمة الذكر حالة استثناء من الرسوم لأسباب خاصة تمثلت فى إعفاء السلع المستوردة باسم جلالة الملك للاستعمال الشخصى ، وذلك بموجب قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٢[٢] ، وحالة استثناء أخرى وقتية تمثلت فى إعفاء طائفة من المعدات والمواد التى استعملها « شركة إدارة السكك والأشغال العامة » لإنشاء الخط الحديدي من « تل كوجوك » إلى الحدود العراقية ، وذلك بموجب قانون رقم ١٥ لسنة ١٩٣٨[٣] .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٨ ص ١٩.
٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٢ ص ٣٥.
٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٨ ص ١٢٥.

أولا ــ تعديل رسوم بعض السلع ، إلحاقاً لها بشبيهاتها ، أو إحداثاً لنص على سلع جديدة وخصها برسوم مستقلة . وهذا التعديل تعديل ضبط وتصحيح ورد فى كل من القوانين الثلاثة المذكورة ، وترتب عليه زيادة الرسوم على ٢٦ سلعة ، وخفضها عن ٢٥ (١) .

ثانياً ــ زيادة الرسوم على بعض أجزاء الأحذية حماية لصناعتها ، بموجب قانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٣٥ .

ثالثاً ــ تخفيض الرسوم عن بعض سلع الإنتاج الزراعى والصناعى وبعض لوازم الثقافة والتربية البدنية ، بموجب قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٣٩ (ب) .

رابعاً ــ إخضاع بعض أنواع أقمشة الحرير الطبيعى والاصطناعى لرسوم قيمية ـ نوعية يستوفى أكبر صنفيها حصيلة ، تحرياً لزيادة الإيراد من هذه السلع ، وإثقالا على الاستيراد من اليابان ، وذلك بموجب قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٣٩ .

خامساً ــ تخفيض رسوم العطور ، وإلغاء رسوم الأغنام والمعز ، مكافحة للتهريب ، بموجب قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٣٩ . وقد نص ، قانون ضريبة استهلاك المواشى رقم ٦٣

---

(١) لحقت الزيادة فى الرسوم بعض منسوجات الحرير الطبيعى والحرير الاصطناعى وأشرطتهما وبعض خيوط الحرير الاصطناعى ، وسيارات الحمل وأبدان السيارات ، والمستورد لغير المشاريع الحكومية من قاطرات ومقطورات وقضبان سكك وعدد برق وتلفون ، وبعض آلات القياس ، والبطريات الكهربائية ، والزجاج الملون ، والزيوت الطيارة ، والبنزين والكيروسين .

ولحق الانخفاض فى الرسوم هياكل السيارات (Chassis) ، وبعض المحركات والعدادات والمقاييس ومكائن حزم عرق السوس وبعض لوازم تغليف التمور ، وبعض الزيوت النباتية والنباتات الحية ، والكاوتشوك الخام ، والبترول الثقيل ، وبعض لوازم توزيع الماء والكهرباء ، وبعض لوازم البرق والتلفون ، والصوى والعوامات وسفن الانارة ، وبعض العلاجات المستحضرة ، ومواد قتل الحشرات والخيوط الجراحية والعدد واللوازم البصرية ، وعدد الشرح والتدريس ، وألواح الطباعة .

(ب) هذه المواد هى النباتات الحية ومنتجات زراعة الأزهار وبعض البذور وأثمار البذر ، واللآلىء والأحجار الكريمة وشبه الكريمة والفضة والبلاتين ، والمناظير والموازين الحساسة ، وبعض عدد الشرح والتدريس وعدد الكيمياء والفيزياء ، وأجزاء الآلات البصرية والقياسية والآلات الحساسة ، وورق الجرائد ، ولوازم الألعاب الرياضية .

لسنة ١٩٣٨ » ، المعدل بقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٩[١] ، على إخضاع لحوم الأغنام والمعز ، مستوردة كانت أم عراقية ، لضريبة محلية قدرها ١٠٪ من قيمتها ، بعد أن كان المستورد من تلك الحيوانات مستثنى من مثل هذه الضريبة فى « قانون ضريبة المواشى رقم ١٤ لسنة ١٩٣٠[٢] » الملغى ، وبذلك استعيض عن رسوم الاستيراد بضريبة محلية تستوفى فى المجازر ويتعذر التهرب منها .

ومن ذلك يظهر أن التعديلات التى أحدثت فى نسب رسوم الاستيراد لم تتصف ، فرادى أو بمجموعها ، بصفة مالية أو وقائية بارزة ، فبقيت مبادىء التعريفة الأساسية وأوصافها العامة كما كانت عند تشريعها ؛ وفيما يلى بيان نسب الرسوم المذكورة ، مع أخذ التعديلات المشار إليها بنظر الاعتبار .

(١) نسب الرسوم على سلع الاستهلاك

الاعتبارات الرئيسية فى تقرير نسب رسوم سلع الاستهلاك :

يبدو من تدقيق نسب الرسوم على سلع الاستهلاك أن المشرع قد اعتد فى تقريرها بالاعتبارات الرئيسية الثلاثة التالية :

أولا — زيادة المورد المالى ، فقد ترتب على قرب العهد بالمصاعب المالية التى بلغت ذروتها سنة ١٩٣١ ، وعلى حاجة الدولة المتزايدة إلى المال ، وعلى تخصيص مدفوعات شركات النفط بمشاريع عامة معينة ، أن أقرت التعريفة الجديدة نسب الرسوم العالية التى سبق فرضها على السلع المتميزة بكثرة استهلاكها وثبات طلبها ، كالسكر والشاى والبن وأقمشة الحرير الاصطناعى والكبريت والسكاير والخمور ، وأن زادت هذه الرسوم زيادة بينة فى بعض الأحوال ؛ كما أن الظروف والأحوال المذكورة قد استتبعت الإثقال بنسب متفاوتة على الاستيرادات الرئيسية الأخرى كالحديد والألبسة والورق والأقمشة الصوفية والحريرية والصابون والبنزين والفواكه والأثمار والخضروات ، فضلا عن طائفة واسعة من الاستيرادات الثانوية .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٨ ص ٣٩٠ ، ولسنة ١٩٣٩ ص ٢٦٦ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٠ ص ١٣٣ .

ثانياً ــ حماية الإنتاج القومى ، إذ قررت التعريفة الجديدة رسوماً عالية على السلع التى لها نظير فى هذا الانتاج ، كبعض منتجات الزراعة وتربية الحيوانات ، والصناعات الزراعية ، وصناعات الخمور والتبغ والصابون والجلود ، فتراوحت نسب الرسوم على ٩٤ سلعة من هذه السلع بين ٢٥٪ و٣٠٠٪[١] . وكان هذا الاتجاه استكمالا

---

(١) فيما يلى جدول بمعدلات نسب الرسوم على ١١٩ سلعة من سلع الاستهلاك التى لها نظير فى الانتاج القومى ، أو التى يحتمل حلولها محل منتجات عراقية . وقد اعتد فى حساب معدلات هذا الجدول ، والجداول التالية ، بحاصل قسمة « مجموع حواصل ضرب كل فئة فى عدد السلع الخاضعة لها » على « مجموع عدد السلع محل البحث » .

	فئة الرسم							
	١٥٪	٢٠٪	٢٥٪	٣٣٪	٥٠٪	١٠٠٪	٣٠٠٪	المعدل
الألبان ومنتجاتها	..	..	٦	٢	..	..	..	٢٧٪
البيض والعسل	..	..	٢	..	..	..	..	٢٥٪
الخضروات والبقول	١	٤	٣	١	٣	..	..	٢٩٪
الفواكه والأثمار الجافة	٣	٦	٣	٣	..	١	..	٢٧٪
الحبوب . مصنوعات الدقيق	١	٣	٢	٢	١	٣	..	٤٥٪
الملح	..	..	..	..	..	١	..	١٠٠٪
المصنوعات السكرية	..	..	٣	٢	٦	..	..	٥٣٪
الزيوت النباتية والشحوم	١	..	..	..	..	٣	..	٧٩٪
الأغذية والفواكه المحفوظة	..	..	٥	٢	٣	..	..	٣٤٪
الخمور	..	..	..	..	..	٣	٤	٢١٤٪
التبغ	..	..	..	..	..	٣	..	١٠٠٪
الصابون	١	..	٢	١	١	..	..	٣٠٪
الأحذية ومصنوعات الجلد	..	..	٣	٤	٩	٢	..	٤٨٪
منسوجات الصوف	..	٥	٣	..	..	..	..	٢٢٪
أثاث الخشب والقش	..	..	٢	..	..	..	..	٢٥٪

للحماية المباشرة التى بدأت فى فترة الانتداب بدوافع مالية، والتى اتسع نطاقها بعدئذ تحت وطأة ظروف الأزمة ؛ على أن هذا الاستكمال قد ظل قاصراً فى بعض الأحوال ، كما سيتضح من بحث الأثر الوقائى للرسوم .

ثالثا ــ اختلاف درجة ضرورة السلع ، وهو اعتبار أصيل جديد فى تعريفة سنة ١٩٣٣ ، حيث لم يكن فى فترة الانتداب إلا عرضياً ضعيفاً .

فالذى يظهره تدقيق نسب رسوم سلع الاستهلاك المختلفة ، على هدى ظروف العراق الاجتماعية والاقتصادية الخاصة ، وبعض المبادىء العامة(ا) ، أن السلع الضرورية قد لحقتها رسوم يبلغ معدل نسبها ٢٨٪ ؛ ويصيب من هذا المعدل مواد الغذاء والشرب معدل ٤٣٪(ب) ، وسلع الكساء

(ا) تقسم سلع الاستهلاك إلى سلع ضرورية وسلع كمالية وسلع بذخ ؛ وهذا التقسيم مبنى على التقدير الشخصى لاستهلاك العائلة العراقية التى يتراوح دخلها بين ٧٥ و١٢٠ دينارا فى السنة ، والتى تمثل أعلى الطبقة الفقيرة وأدنى الطبقة المتوسطة ، على أن يكون المقصود بالسلع الضرورية ما لا غنى عنه لمثل العائلة المشار إليها ، وبالسلع الكمالية ما يدخل استعماله فى طاقتها على وجه غير لازم ، وبسلع البذخ ما كان غير ذلك.

(ب) فيما يلى جدول بمعدلات نسب الرسوم على ٢٣ مادة من هذا المواد :

	فئة الرسم							
	استثناء	١٥٪	٢٠٪	٢٥٪	٣٣٪	٥٠٪	١٠٠٪	١٥٠٪	المعدل
مواشى وأسماك	١	١	١	..	..	..	..	..	١٢٪
لبن وسمن	..	..	..	٢	..	..	..	..	٢٩٪
خضروات وبقول	..	١	٤	..	١	٢	..	..	٢٨٪
قمح وشعير	..	..	٢	..	١	..	..	..	٢٠٪
دقيق القمح	..	..	..	..	..	١	..	..	٥٠٪
رز	..	..	..	..	..	..	١	..	١٠٠٪
حبوب أخرى	..	١	..	..	..	..	..	..	١٥٪
تمور	..	..	..	..	..	..	١	..	١٠٠٪
ملح	..	..	..	..	..	..	١	..	١٠٠٪
سكر	..	..	..	..	..	..	..	١	١٥٠٪
شاى	..	..	..	..	..	..	١	..	١٠٠٪

معدل ٢١ ٪ (أ)، وسلع الاستهلاك الأخرى معدل ٢٣ ٪ (ب).

أما السلع الكمالية فقد لحقتها رسوم يبلغ معدل نسبها ٢٧ ٪، ويصيب مواد الغذاء والشرب والتدخين من هذه الرسوم

(أ) فيما يلي جدول بمعدلات نسب الرسوم على ٣٨ سلعة من هذه السلع :

	فئة الرسم			
	٢٠ ٪	٢٥ ٪	٥٠ ٪	المعدل
بعض أقمشة الصوف	٨	..	..	٢٠ ٪
أكثر أقمشة القطن	٢٣	..	..	٢٠ ٪
ملابس قطنية جاهزة	١	..	..	٢٠ ٪
ملابس قطنية داخلية	١	..	..	٢٠ ٪
عمرات الرأس القطنية	١	..	..	٢٠ ٪
سلع قطن وكتان أخرى	١	١	..	٢٢ ٪
أعقلة	..	١	..	٢٥ ٪
بعض الأحذية	..	..	١	٥٠ ٪

(ب) فيما يلي جدول بمعدلات نسب الرسوم على ١٦ سلعة من هذه السلع :

	فئة الرسم				
	٨ ٪	١١ ٪	١٥ ٪	٢٠ ٪	١٥٠ ٪	المعدل
صابون	..	..	١	..	..	١٥ ٪
كبريت	..	..	..	..	١	١٥٠ ٪
وقود	١	١	..	..	..	٩ ٪
أدوية	١	..	١	..	..	١١ ٪
عدد الطبخ	..	..	٣	..	..	١٥ ٪
لوازم التنوير	..	١	..	١	..	١٥ ٪
أثاث	..	١	..	١	..	١٥ ٪
سلع أخرى	..	..	١	٢	..	١٨ ٪

معدل ٤٣٪[أ] ، وسلع الكساء معدل ٢٦٪[ب] ، وسلع الاستهلاك

(أ) فيما يلى جدول بمعدلات نسب الرسوم على ٣٥ مادة من هذه المواد :

	فئة الرسم							
	استثناء	١٥٪	٢٠٪	٢٥٪	٣٣٪	٥٠٪	١٠٠٪	٣٠٠٪	المعدل
طيور داجنة	١	..	..	..	..	..	..	..	..
بيض	..	..	..	١	..	..	..	..	٢٥٪
زبدة وقشطة	..	..	..	١	..	..	..	..	٢٥٪
فواكه وأثمار جافة	..	٣	٢	٣	٢	..	١	..	٣٠٪
بن	..	..	..	..	..	..	١	..	١٠٠٪
توابل	..	٣	٣	١	..	١	..	..	٢٢٪
دقيق ونشأ	..	١	..	١	..	..	١	..	٤٧٪
زيوت	..	١	..	..	..	..	١	..	٥٧٪
منتجات المخابز العادية	..	..	..	١	١	..	..	..	٢٩٪
مواد غذائية أخرى	..	..	..	٢	..	..	..	..	٢٥٪
مشروبات كحولية	..	..	..	..	..	..	..	١	٣٠٠٪
تبغ وورق سكاير	..	..	..	..	..	..	٢	..	١٠٠٪

(ب) فيما يلى جدول بمعدلات نسب الرسوم على ٧٢ سلعة من هذه السلع :

	فئة الرسم						
	١٥٪	٢٠٪	٢٥٪	٤٠٪	٥٠٪	١٠٠٪	المعدل
بعض أقمشة الحرير الاصطناعى	..	..	..	٥	..	..	٤٠٪
أكثر أقمشة الصوف	..	٩	..	..	..	..	٢٠٪
بعض أقمشة القطن	..	١٧	..	..	..	..	٢٠٪
أكثر أقمشة الكتان	..	١	٤	..	..	..	٢٤٪
مخرمات القطن والكتان	٥	٢	٩	..	..	..	٢١٪
مصنوعات السنارة القطنية	..	٣	١	..	..	..	٢١٪
ملابس قطنية أو كتانية جاهزة	..	..	٦	..	..	..	٢٥٪
سلع قطن أو كتان أخرى	..	١	٢	..	..	..	٢٣٪
السدايير وبعض عمرات الرأس	..	..	٢	..	١	..	٣٣٪
بعض الأحذية	..	..	..	..	٢	٢	٧٥٪

الأخرى معدل ١٩٪ (١).

وأما سلع البذخ فقد لحقتها رسوم يبلغ معدل نسبها ٣٧٪ ، يصيب منها مواد الغذاء والشرب والتدخين معدل ٥٨٪ (ب) ، وسلع الكساء

(١) فيما يلي جدول بمعدلات نسب الرسوم على ٦٦ سلعة من هذه السلع :

	فئة الرسم						
	استثناء	١١٪	١٥٪	٢٠٪	٢٥٪	٣٣٪	٥٠٪	المعدل
لوازم الكتابة والمطالعة	٢	..	٧	..	١	..	..	١٣٪
لوازم التنظيف والحلاقة	..	..	..	٤	..	..	١	٢٦٪
سلع الزينة الرخيصة	..	١	١	١	١	١	..	٢١٪
لوازم التسخين والتنوير	..	١	٢	٢	٢	٢	..	٢٢٪
أثاث ومفروشات	..	..	١	٤	١	..	..	٢٠٪
بعض لوازم المطبخ	..	..	٤	٢	..	..	..	١٧٪
سلع بيتية أخرى	..	..	٤	٤	..	..	..	١٧٪
سلع أخرى	..	١	٤	٤	٧	١	..	٢١٪

(ب) فيما يلي جدول بمعدلات نسب الرسوم على ٤٥ مادة من هذه المواد :

	فئة الرسم						
	٢٠٪	٢٥٪	٣٣٪	٥٠٪	١٠٠٪	٣٠٠٪	المعدل
لحوم غير معلبة	..	٢	..	..	..	..	٢٥٪
مواد غذائية معلبة	..	٥	٣	٤	..	١	٥٦٪
منتجات المخابز الفاخرة	..	..	١	..	..	..	٣٣٪
مصنوعات سكرية	..	..	..	٤	..	..	٥٠٪
كوكو وشوكولاتة	..	١	..	٣	..	..	٤٤٪
مربيات وعصارات فواكه	..	٣	٢	..	..	..	٥٧٪
دقيق ونشأ ومستحضراتهما	١	٣	١	..	..	..	٢٦٪
بعض أنواع التوابل	..	١	..	١	..	..	٣٧٪
مواد غذائية أخرى	..	٣	..	..	..	..	٢٥٪
مشروبات كحولية	..	..	..	..	٢	٢	٢٠٠٪
تبغ	..	..	..	..	٢	..	١٠٠٪

معدل ٣٩٪ (أ)، وسلع الاستهلاك الأخرى معدل ٢٨٪ (ب).

(أ) فيما يلي جدول بمعدلات نسب الرسوم على ٨٩ سلعة من هذه السلع :

	فئة الرسم					
	٢٠٪	٢٥٪	٣٣٪	٤٠٪	٥٠٪	المعدل
أقمشة الحرير الطبيعي	..	..	..	..	٧	٥٠٪
أكثر أقمشة الحرير الاصطناعي	..	..	..	١٩	..	٤٠٪
بعض أقمشة الصوف	٣	٢	..	..	..	٢٢٪
مخرمات الحرير والصوف	..	٣	١	٥	٧	٤١٪
أقمشة الغزل المعدني ومخرماتها	..	٥	..	..	..	٢٥٪
مصنوعات السنارة الحريرية والصوفية	..	٣	..	٣	٣	٣٨٪
ملابس الجلد والفراء	..	١	٢	..	..	٣٠٪
أقمشة وملابس أخرى	..	٣	٤	..	٤	٣٧٪
بعض الأحذية	..	..	..	..	٥	٥٠٪
بعض أغطية الرأس	..	..	..	..	٣	٥٠٪
سلع أخرى	..	٢	١	..	٣	٣٩٪

(ب) فيما يلي جدول بمعدلات نسب الرسوم على ١١٧ سلعة من هذه السلع :

	فئة الرسم								
	استثناء	١١٪	١٥٪	٢٠٪	٢٥٪	٣٣٪	٤٠٪	٥٠٪	١٠٠٪	المعدل
وسائل نقل آلية	..	١	١	..	٢	..	..	..	..	١٩٪
بنزين وإطارات	..	..	..	١	٣	..	..	..	١	٣٩٪
عطور ومواد معطرة	..	..	..	..	..	٣	..	٢	..	٤٠٪
مصوغات	..	..	..	..	٢	١٦	..	٣	..	٣٥٪
سلع الزينة الأخرى	..	..	..	..	٢	٣	..	١	..	٣٣٪
أثاث ومفروشات	..	..	..	١	٤	٢	٥	١	..	٣٣٪
عدد كهربائية منزلية	..	٣	..	٣	..	..	..	..	..	١٥٪
لوازم منزلية أخرى	١	..	٤	١	١	٧	..	..	..	٢٤٪
بعض المطبوعات	٢	١	..	..	٣	..	..	..	..	١٤٪
آلات كاتبة وحاسبة	..	..	٣	..	..	..	..	..	..	١٥٪
أجهزة التصوير ولوازمه	..	..	..	..	٤	١	..	..	..	٢٧٪
صور فنية وتحف	..	..	..	..	٤	..	..	..	..	٢٥٪
آلات موسيقية ولوازمها	١	..	..	..	٢	٣	..	..	..	٢٥٪
ألعاب	..	..	..	..	١	١	..	١	..	٣٦٪
سلع أخرى	..	..	٣	١	٤	٦	..	٢	..	٢٩٪

المعدل العام لنسب رسوم سلع الاستهلاك :

وقد بلغ معدل نسب الرسوم على سلع الاستهلاك عموما ٣٣٪ ، يصيب منه مواد الغذاء والشرب معدل ٥٠٪ ، وسلع الكساء معدل ٣١٪ ، وسلع الاستهلاك الأخرى معدل ٢٥٪ (١) .

ويلحظ فى هذه النسب بصورة خاصة ارتفاع مستواها على « مواد الغذاء والشرب » الضرورية ، وانخفاض مستواها على « سلع الاستهلاك الأخرى » الكمالية ، مما استتبع أن يكون معدل رسوم سلع الاستهلاك الضرورية عموما أكبر من معدل الرسوم على السلع الكمالية .

والواقع أن هذا الشذوذ كان نتيجة للمبادىء الرئيسية الثلاث التى روعيت فى تقرير الرسوم ، فالبعض من أسبابه هو حماية الانتاج القومى ، حيث فرضت رسوم عالية على الملح والسمن والخضروات والدقيق ونحو ذلك من السلع التى لها نظير فى الانتاج المذكور ، وذلك سبب مقبول مشروع ، والبعض الآخر من أسبابه مرفوض خاطىء يتمثل فى تشبث المشرع بالغرض المالى للرسوم ، وفى إسفافه فى اعتبار بعض السلع ضرورية للتقدم الاجتماعى أو الثقافى أو الصحى ، وبذلك كان رسم مكاوى الكهرباء مثل رسم عمرات الرأس ، ورسم عدد التصوير مثل رسم أقمشة الكتان ، ورسم الشاى مثل رسم الشمبانيا ، ورسم السكر أكثر من أربعة أمثال رسم المجوهرات ، ونحو ذلك من الهفوات التى أخلت بعدالة الرسوم ، والتى أثرت على تطور الغالبية من الشعب وعلى حالة الميزان التجارى ، كما سيلى تفصيله .

---

(١) خلاصة معدلات نسب الرسوم على ٥٠١ سلعة من سلع الاستهلاك التى تقدمت الإشارة إليها كما يلى :

	مواد الغذاء والشرب والتدخين	سلع الكساء	سلع الاستهلاك الأخرى	معدل عام
سلع ضرورية	٤٣٪	٢١٪	٢٣٪	٢٨٪
سلع كمالية	٤٣٪	٢٦٪	١٩٪	٢٧٪
سلع بذخ	٥٨٪	٣٩٪	٢٨٪	٣٧٪
معدل عام	٥٠٪	٣١٪	٢٥٪	٣٣٪

(٢) نسب الرسوم على سلع الانتاج

مظاهر التخفيف عن سلع الانتاج :

كان تخفيف عبء الرسوم عن السلع اللازم استيرادها لأغراض الإنتاج القومى مبدأ رئيسياً من مبادئ تعريفة سنة ١٩٣٣ ، وقد تحقق هذا التخفيف بالطريقتين التاليتين :

أولا — إقرار الإعفاءات الواسعة التى أوردتها قوانين التعريفة منذ سنة ١٩٢٧ بشأن الآلات والمعدات التى يتطلبها التقدم الزراعى والصناعى والعمرانى والثقافى ، وذلك باستثناء مواد البناء الحديدية التى ألغى إعفاؤها سعياً وراء حصيلة رسومها .

ثانياً — إعادة فئة ١١ ٪ القيمية بعد أن أزالتها الزيادات الطارئة خلال سنوات أزمة ١٩٢٩ ، واستحداث فئة مخفضة جديدة هى فئة ٨ ٪ القيمية، وتقرير هاتين الفئتين لأكثر المواد الأولية والآلات التى لم يتيسر اعفاؤها من الرسوم اعفاءً تاماً.

التفريق بين السلع باختلاف درجة الصناعة فيها :

وقد ترتب على هذا الاتجاه فى التخفيف من جهة ، وعلى زيادة الرسوم على الكثير من سلع الاستهلاك من جهة أخرى ، ظهور فرق محسوس بين رسوم السلع غير المصنوعة ، والسلع نصف المصنوعة، والسلع تامة الصنع، باعتبار كون أكثر السلع الأخيرة من سلع الاستهلاك.

وتلك ظاهرة جديدة لم تبد فى فترة الانتداب ، فإن ٦٢ ٪ من السلع غير المصنوعة قد أعفيت من الرسوم إطلاقاً ، أو أخضعت لفئات ٨ ٪ أو ١١ ٪ أو ١٥ ٪ ؛ كما أن ٧٣ ٪ من السلع نصف المصنوعة قد أخضعت لمستوى يتراوح بين ١١ ٪ و ٢٥ ٪ ؛ وأما الباقى من سلع هذين الصنفين فقد أخضع لرسوم أعلى لأسباب لا تخرج عما يلى :

أولا — وجود نظير لبعضها فى الانتاج القومى ، ويتمثل ذلك فى ارتفاع رسوم الملح والتبغ الخام (١٠٠ ٪) وبعض الجذور والنباتات الزيتية (٢٥ ٪ — ٥٠ ٪) من السلع غير المصنوعة ، وبعض الزيوت النباتية والدقيق والتبغ المخمر (١٠٠ ٪) وأجزاء الأحذية الجلدية (٥٠ ٪) من السلع نصف المصنوعة .

ثانياً — ارتفاع نسبة الرسوم على السلع المصنوعة من بعض تلك المواد الأولية ونصف المصنوعة ، بحيث تعتبر الرسوم المقررة للمواد المذكورة منخفضة بالنسبة لرسوم السلع المصنوعة منها . ويتمثل ذلك فى نسب رسوم شرانق الحرير وبنجر السكر

(٢٠ — ٢٥ ٪) من المواد الأولية ، والزيوت الطيارة وغزل الحرير الاصطناعى والخيوط المعدنية (٣٣ ٪) من السلع نصف المصنوعة .

ثالثاً — الحصول على موارد مالية ، وأهم ما يمثل ذلك ارتفاع رسم البنزين وورق السكاير (١٠٠ ٪) ، والسمنت (٣٣ ٪) .

ومن ذلك يظهر أن أهم أسباب الشذوذ فى زيادة رسوم بعض المواد الأولية ونصف المصنوعة لم يتعد فكرة الحماية ، وأن العدد الأقل من أحوال هذا الشذوذ قد انبعث عن المذهب الخاطىء فى استغلال سعة طلب السلع وثباته لتحقيق إيرادات للدولة .

أما السلع تامة الصنع فقد أخضع ٥٩ ٪ منها لرسوم تزيد عن ٢٠ ٪ ، وأخضع الباقى لرسوم تقل عن ذلك ؛ وكان أهم عناصر خفض رسوم هذا الباقى هو سعة إعفاء آلات الإنتاج ومعداته ، أو إخضاعها لفئات مخفضة ، كما تقدمت الإشارة إلى ذلك (١) .

---

(١) فيما يلى جدول بنسب الرسوم على ١١١٤ سلعة ، تضم ١١٦ مادة غير مصنوعة ، و ١٤٦ سلعة نصف مصنوعة ، و ٨٠٢ سلعة تامة الصنع . وقد اعتمد فى التفريق بين الأصناف الثلاثة بالتسمية الواردة فى قائمة أعدتها « لجنة خبراء الإحصاء فى عصبة الأمم » سنة ١٩٣٨ [١] .

	سلع غير مصنوعة	سلع نصف مصنوعة	سلع تامة الصنع
إعفاء	١٥	٩	١١٠
٨ ٪	٣٢	٩	٤١
١١ ٪	٢٢	٣٩	٦٦
١٥ ٪	٣٤	٣٣	١١٣
٢٠ ٪	٢٧	١٤	١٤٦
٢٥ ٪	١٩	٢١	١١٦
٣٣ ٪	٥	٨	٨٠
٤٠ ٪	٠٠	٠٠	٣٧
٥٠ ٪	٥	٣	٥٨
١٠٠ ٪	٧	٩	١٧
١٥٠ ٪	٠٠	١	١٠
٣٠٠ ٪	٠٠	٠٠	٨
المعدل	١٩ ٪	٢٢ ٪	٢٧ ٪

١ — League of Nations, «Minimum List of Commodities For International Trade Statistics». Revised Edition. Geneva 1938. p. 38 — 53 .

معدل نسب الرسوم على سلع الانتاج :

وقد بلغ معدل نسب الرسوم على السلع اللازمة للإنتاج بمختلف فروعه ١٥ ٪ (ا) ، وذلك مقابل معدل نسب رسوم سلع الاستهلاك البالغ ٣٣ ٪ ؛ وكان معدل رسوم سلع لإنتاج الزراعى والحيوانى ٢ ٪ (ب) ، ومعدل رسوم سلع الإنتاج الصناعى

(ا) فيما يلى جدول بنسب الرسوم على ٥٥١ سلعة لازمة لخمسة من فروع الانتاج :

فئة الرسم	الإنتاج الزراعى والحيوانى	الإنتاج الصناعى	البناء والانتاج الفنى والعلمى	النقل باستثناء السكك الحديدية	المشاريع العامة
استثناء مطلق	١٦	٢٨	١٢	٢	١٦
استثناء بشهادة	٧	١٠	٣	..	٢١
٨ ٪	٥	٤٦	٢٩	٢	..
١١ ٪	٢	٨٩	٣٦	١٣	..
١٥ ٪	..	٦٦	٣٩	٢	..
٢٠ ٪	..	٢٩	٤	١٣	..
٢٥ ٪	..	٢٥	٤	..	..
٣٣ ٪	..	٨	٢	١	..
٥٠ ٪	..	٢	..	١	..
١٠٠ ٪	..	١٤	..	..	..
١٥٠ ٪	..	٣	..	..	..
٣٠٠ ٪	..	١	..	..	..
المعدل	٢ ٪	١٧ ٪	١١ ٪	١٨ ٪	..

(ب) فيما يلى جدول بنسب الرسوم على ٣٠ سلعة من سلع الانتاج الزراعى والحيوانى :

فئة الرسم	نوع السلعة
استثناء	محركات بخارية ثابتة . ساحبات . أكثر الأجهزة الآلية اللازمة لإعداد الأرض وزراعتها وحصد الحاصل واستخلاص الثمر منه . أجهزة تربية الحيوانات واستخلاص منتجاتها . أجهزة الرش والتطهير . النفط الخام والبترول الثقيل . مواد إبادة الحشرات والطفيليات . الأسمدة الكيماوية والطبيعية . البذور والنباتات الحية . بذور دود القز .
٨ ٪	بعض المكائن الزراعية والأدوات الملحقة بها . أوعية الفلاحة .
١١ ٪	علف الحيوانات .

١٧ ٪ (١) ، ومعـــدل رسوم لوازم البنـاء وسلع الانتاج الفـــنى

(١) فيما يلى جدول بنسب الرسوم على ٢٣٩ سلعة من سلع الانتاج الصناعي :

فئة الرسم	نوع السلعة
استثناء	أكثر مولدات القوة والمراجل والأدوات الملحقة بها . العدد والأفران الكهربائية . عدادات الغاز والبترول والماء . الأجهزة الآلية اللازمة لصناعة الجلود والنسيج والصابون والتبغ وحفظ الأثمار والنجارة الميكانيكية والسمنت والكلس والبلاط والآجر . النفط الخام والبترول الثقيل . بعض المواد الأولية اللازمة لصناعة السمنت والكلس والزجاج . القطن غير المحلوج .
٨٪	بعض مولدات القوة وملحقاتها . بعض آلات رفع الأثقال . العـــدادات . الأسلاك والأطواق والأنابيب والهياكل الحديدية . سوارى الخشب . خامات المعادن غير المشغول من الحديد والفضة والبلاتين . بعض الأتربة والأحجار والكلس . المجوهرات غير المركبة . القطن المحلوج . الصوف الخام . الكتان والرامى والقنب الخام . الكاوتشوك الخام . مواد صناعة السلال . بعض مواد صناعة الورق . بعض الأخشاب . الصمغ العربي . أكثر مواد الصباغة والدباغة . الكرتون اللازم لصناعة السكاير والحياكة . الحبال والأمراس وصناديق الحزم وبعض أكياسه وأقمشته .
١١٪	محركات وآلات رفع الأثقال والوزن والتسخين والتبريد والتعقيم والترشيح . الحنفيات والمساند الكروية . عدد الاشعال . سيور التحويل . أحجار السن . المخارم . سلع الجلد والكاوتشوك والفخار اللازمة للصناعة . قضبان الحديد وروافده وأوعيته وبراميله وسلاسله ولوالبه . مسامير النحاس والألمنيوم . قضبان الرصاص وأنابيبه . غير المشغول من النحاس والنيكل والألمنيوم والرصاص والصفيح . لحام بعض هـذه المعادن . أكثر أنواع الخشب صمغ الماستيكة . الشموع . الكازين والألبومين والجيلاتين . الفلين . الحرير . الصوف المغسول والشعر ونفاياتهما . القطن المقصور أو المصبوغ أو الممشوط ونفاياته والغزل القطنى . نفايات صناعات الأغذية والخشب وقصاصات الأقمشة . بعض خلاصات الصباغة . الشب وكبريتات الحديد ومركبات الصودا . نفط الوقود . المفرقعات . بعض أقمشة الحزم وورقه وأكياسه . خيوط الدوبارة .
١٥ ٪	أكثر الباقى من الآلات والعدد والمواد الأولية ونصف المصنوعة اللازمة للانتاج الصناعى .

والعلمى ١١ ٪ (أ)، ومعدل رسوم وسائل النقل باستثناء السكك الحديدية الحكومية ١٨ ٪ (ب)؛ أما سلع المشاريع العامة فقد استثنيت من الرسوم عموما (حـ).

(أ) فيما يلى جدول بنسب الرسوم على ١١٩ سلعة من لوازم البناء ولوازم الانتاج الفنى والعلمى :

فئة الرسم	نوع السلعة
استثناء	آلات الطباعة وأكثر لوازمها الأخرى . أكثر المطبوعات . أكثر النماذج والهياكل العلمية . الأمصال ومواد التطعيم والمستحضرات البكتيرية .
٨ ٪	صفائح الحديد المطلية وأنابيبه . الأسلاك . مصنوعات السمنت . أحجار التبليط . بعض أنواع الزجاج . بعض لوازم الطباعة . أكثر العدد الطبية وعدد المختبرات .
١١ ٪	أكثر لوازم التنوير الكهربائى قضبان الحديد وروافده أكثر أنواع الخشب . مصنوعات السمنت والحجر والفخار المستعملة فى المقاصد الصحية . المسامير واللوالب والخنفيات . بعض أنواع الأنابيب . بعض أنواع الزجاج . حبر الطباعة . سلع الكاتشوك المستعملة في المقاصد العلمية . الموازين الحساسة وآلات القياس والرصد والتخطيط بعض النماذج العلمية .
١٥ ٪	الآجر . مصنوعات النجارة . الأثقال . بعض لوازم التنوير الكهربائى . الأصباغ . بعض أنواع الزجاج . الأسفلت . الآلات الكاتبة والعادة ولوازمها . أقلام الرصاص . الحبر . الورق .

(ب) فيما يلى جدول بنسب الرسوم على ٢٦ وسيلة من وسائل النقل ومن السلع المتعلقة بها :

فئة الرسم	نوع السلعة
استثناء	حيوانات النقل . العربات المستعملة وقت دخولها لنقل البضائع والركاب .
٨ ٪	سوارى السفن وأخشابها .
١١ ٪	قاطرات ومقطورات وقضبان السكك غير الحكومية وأكثر لوازمها الأخرى . الطيارات ومحركاتها ولوازمها .
١٥ ٪	الساحبات وسيارات الحمل . بعض العربات . هياكل السيارات وأقسامها . أكثر أنواع السفن .
٢٥ ٪	سيارات الركاب والإطارات الداخلية والخارجية . أكثر وسائل النقل الأخرى .

(حـ) تشمل هذه المواد ٤١ نوعاً من أجهزة ولوازم الجسور والخزانات والسدود ومحطات توزيع مياه الشرب والقوة الكهربائية ، وأجهزة الإنارة والإشارة فى الطرق العامة ، وأجهزة المحابرة السلكية واللاسلكية ، وأجهزة مكافحة الحريق وتمهيد الطرق ورصفها وتنظيفها .

ويلاحظ أن ارتفاع معدل رسوم وسائل النقل راجع إلى اعتبار سيارات الركاب وملحقاتها ضمن سلع الإستهلاك ، كما أن ارتفاع معدل رسوم سلع الانتاج الصناعى ينطوى على تضخم منشأه الإثقال على بعض المواد الأولية ونصف المصنوعة التى لها نظير فى الإنتاج القومى ، كالكحول والتبغ والملح والجلود المهيأة لصنع الأحذية ، وكذلك ارتفاع الرسوم على بعض المواد نصف المصنوعة وتامة الصنع باعتبار كونها سلع استهلاك بالدرجة الأولى وسلع انتاج بالدرجة الثانية ، كالسكر وورق السكاير والبنزين ، ولولا ذلك لانخفض معدل الرسوم على سلع الانتاج الصناعى عموما من ١٧ ٪ إلى ١٠ ٪ ، ولأصبح معدل الرسوم على ٥٣١ سلعة من سلع الانتاج بمختلف فروعة ١١ ٪ بدلا من ١٥ ٪ .

ويتضح مما تقدم أن التعريفة الجديدة قد ميزت تمييزاً حاسماً بين سلع الاستهلاك وسلع الانتاج ، وأن ما حققته من تخفيف عن السلع الأخيرة كان واسعاً ومتفقاً مع الحاجة الملحة لمؤازرة الإنتاج القومى ، كما كان قليل التأثر بالغرض المالى الذى جر إلى كثير من الأخطاء فى مجال تقرير رسوم سلع الاستهلاك .

(٣) المستوى العام لرسوم الاستيراد

يظهر من حساب المستوى العام لرسوم الاستيراد على أساس نسبة حصيلتها إلى قيمة تجارة الاستيراد أن معدل هذا المستوى قد بلغ ٣١,٧ ٪ خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ التقويمية .

وقد تذبذب المستوى المشار إليه حول هذه النسبة باختلاف السنين ، وذلك لاختلاف قيمة المستورد من السلع المعفاة أو الخاضعة لرسوم منخفضة كسلع الإنتاج ، ومن السلع الخاضعة لرسوم معتدل أو عالية كأغلب سلع الاستهلاك ؛ فبلغ الحاجز الكمركى حده الأقصى سنة ١٩٣٣ ، حين كادت تجارة الاستيراد أن تقتصر على سلع الاستهلاك بسبب آثار الأزمة ، كما بلغ حده الأدنى سنة ١٩٣٧ ، حين ازدادت القوة الشرائية بنشاط تجارة التصدير فازداد

استيراد معدات الإنتاج ولوازم البناء بوجه خاص (١) .

(١) فيما يلى جدول بنسب حصيلة رسوم الاستيراد إلى قيمة السلع المستوردة خلال كل من سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ التقويمية ، ومعدل النسب المذكورة خلال تلك السنوات مقارناً بمعدل سنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٢٩ و ١٩٣٠ ـ ١٩٣٢ المالية[1] .

سنة تقويمية	قيم السلع المستوردة (بآلاف الدنانير)			الرسوم المستوفاة [3]	الحاجز الكمركى
	مجموع السلع المستوردة [2]	سلع الفرقاء الممتازين [2]	السلع التابعة للتعريفة		
١٩٣٣	٥,٧٤٠	١,٠٦٨	٤,٦٧٢	١,٦٠٢	٣٤,٣٪
١٩٣٤	٦,٢١٧	٤١٦	٥,٨٠١	١,٨٢٧	٣١,٥٪
١٩٣٥	٦,٨٠٤	٢٦١	٦,٥٤٣	٢,٠٣٥	٣١,١٪
١٩٣٦	٧,١٧٧	٦٤٦	٦,٥٣١	٢,٢٢٤	٣٤,١٪
١٩٣٧	٩,٥٦٦	٤٥٧	٩,١٠٩	٢,٦٤١	٢٩,٠٪
١٩٣٨	٩,٣٦١	١,٠٠٧	٨,٣٥٤	٢,٥٧٣	٣٠,٨٪
١٩٣٩	٨,١٦٥	٤٠٧	٧,٧٥٨	٢,٧٥٨	٣٣,٢٪
المعدل	٧,٥٧٥	٦٠٩	٦,٩٦٦	٢,٢١١	٣١,٧٪
معدل سنوات ١٩٣٠ — ١٩٣٢	٥,٤٦٢	٤٧٤	٤,٩٨٨	١,٤١٤	٢٨,٣٪
معدل سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩	٧,٤١٥	٣٠٤	٧,١١١	١,٥٦٩	٢٢,١٪

إن تقدير ارتفاع الحاجز الكمركى لسنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ ينطوى على نسبة من الخطأ منشؤها تحول إدارة الكمارك ، فى تنسيقها لإحصائيات التجارة الخارجية ، من أساس السنوات المالية إلى أساس السنوات التقويمية ابتداء من سنة ١٩٣٦ ، مع بقاء إحصائيات إيراداتها على الأساس السابق .

---

١ ـ تراجع صفحة ٦٢ .

٢ ـ استناداً إلى أرقام منشورات إدارة الكمارك والمكوس التالية : « نشرة الكمارك » أعداد ١٢٠ ـ ١٢٧ ، و « التقرير الادارى » لسنة ١٩٣٤ المالية ، و « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

٣ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٩ ـ ١٩٣٥ المالية » ص ٨٠ ، و « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ التقويمية » ص ٨٠ .

ويلاحظ من مقارنة معدل مستوى الرسوم للفترة موضوع البحث بما يقابله فى السنوات الست السابقة ، أن الحاجز الكمركى كان قد ارتفع ارتفاعاً محسوساً أثناء سنوات الأزمة، ثم طرأ عليه ارتفاع محسوس آخر بتطبيق التعريفة الجديدة ، بالرغم من بدء زوال ظروف الأزمة الاستثنائية ، وبالرغم من التوسع فى التخفيف عن سلع الإنتاج .

وقد كان ذلك نتيجة لازمة للمبادىء التى روعيت فى تشريع التعريفة الجديدة ، وللظروف التى أحاطت بهذا التشريع ؛ فتقرير رسومها فى أوائل سنة ١٩٣٣ كان متأثراً بالمصاعب المالية والاقتصادية المتفاقمة خلال السنوات الثلاث السابقة ، ولذلك حرص المشرع أشد الحرص على صيانة إيرادات الكمارك وتوسيعها ، ونشطت فيه نزعة حماية الإنتاج القومى ومعادلة الميزان التجارى ، فأقر نسب الرسوم العالية على بعض سلع الاستهلاك الرئيسية بصرف النظر عن مدى ضرورتها ، وفرّق بين سلع الاستهلاك الأخرى بزيادة الرسوم على غير الضرورى منها ، وتوسع فى مجال الحماية المباشرة فاستبقى الزيادات التى أحدثت أثناء الأزمة على رسوم بعض السلع التى لها نظير فى الإنتاج القومى ، واستحدث رسوماً مزيدة على بعض آخر من هذه السلع .

وإذ كانت الزيادات العامة التى طرأت على الرسوم خلال سنوات ١٩٣٠ — ١٩٣٢ تهدد إيرادات الكمارك فى بعض الأحوال ، وتخالف مبدأ مؤازرة الإنتاج القومى فى أحوال أخرى ، فقد عمد المشرع إلى تخفيض رسوم بعض السلع ، وبذلك عارض الاتجاه الأول فى رفع الحاجز الكمركى باتجاه آخر معاكس .

غير أن هذا الاتجاه الأخير لم يكن معادلا فى قوته للاتجاه الأول ، ولا كانت قيمة المستورد عادة من السلع التى تناولها بالغة قيمة المستورد من السلع الأخرى ، ولذلك كانت محصلة تقاصّ الاتجاهين هى ارتفاع الحاجز الكمركى ، على الوجه المتقدم .

المبحث الخامس

رسوم الاستيراد والميزانية (١)

يبدو مما تقدم أن ما استجد من تغيير بتشريع قانون التعريفة الكمركية رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ كان تغييراً شكلياً متمثلا فى إعادة صياغة «جدول الواردات» ، وتغييراً آخر موضوعياً ماهيته زيادة حصيلة الرسوم على وجه يعدّل توزيع العبء على طبقات المستهلكين المختلفة ، ويخففه عن معدات الإنتاج الآلى والمواد الأولية ، ويزيده على بعض السلع التى لها نظير فى الإنتاج القومى .

وقد تميز الوضع المالى للدولة خلال الفترة موضوع البحث بتطور ملحوظ ، حيث اتسعت أبواب الإيراد ، كما اتسعت أبواب الصرف ؛ وكان التغير الموضوعى الذى طرأ على رسوم الاستيراد مرتبطاً بهذا التطور فى الوضع المالى ارتباط سبب فى بعض الأحوال ، وارتباط نتيجة فى أحوال أخرى .

(١) تطور أبواب الايراد والنفقة

تطور أبواب الايراد:

سبق فى القسم الثانى أن المصاعب المالية التى تفاقمت منذ أول سنة ١٩٣٠ قد خف أثرها فى ختام سنة ١٩٣٢ المالية ، حين بدأ زوال آثار الأزمة على أسعار الحاصلات الزراعية ، وعلى حصيلة ضرائبها ، وعلى حصيلة رسوم الاستيراد ، وحين بوشر فى استثمار النفط استثماراً مجدياً .

وقد استمر أثر هذه العوامل فى زيادة إيرادات الدولة خلال الفترة موضوع البحث ،

---

(١) المقصود بالميزانية لغرض هذا البحث هو ميزانية الدولة الرئيسية ، وميزانيات «الأعمال العمرانية» غير الاعتيادية ، فلا تشمل الميزانيات الملحقة ، وهى ميزانيات السكك الحديدية ، وميناء البصرة ، وسد الفاو ، ولجنة العملة .

وساندتها عوامل أخرى جديدة ، بحيث كانت الزيادة المذكورة فى الإيرادات متأتية من المصادر الرئيسية الثلاثة التالية (١) :

أولا — زيادة دخل الدولة من مواردها القديمة ، باستثناء الضرائب الزراعية التى انخفضت حصيلتها نتيجة لتعديل نسبها وطرق استيفائها .

(١) بلغت إيرادات الدولة من أبواب الإيراد الرئيسية الاعتيادية وغير الاعتيادية خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ المالية[1] ، مرتبة حسب الأهمية بآلاف الدنانير ، ما يلى :

		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
أبواب الإيراد الاعتيادية	ضرائب الكمارك	١,٦٢٠	١,٨٤٣	٢,٠٤٩	٢,٢٣٧	٢,٦٥٤	٢,٥٨٧	٢,٥٩١
	المكوس	٣٩٥	٤٢٢	٤٦٠	٥٣٣	٦٠٥	٦٢٨	٧٢٨
	الضرائب الزراعية	٣٩٥	٤٤١	٤٢٦	٦٢٠	٦٢٤	٥٨٤	٦٢٥
	ضريبة الدخل	١٢٣	١١٤	٢٤٩	٢٦٩	٢٨٨	٣١٦	٣٧٠
	ضريبة المواشى والأسماك	١٩٢	٢٠٥	٢١٦	٢٢٨	٢٤٢	٢٥١	١٩٠
	مدفوعات شركات النفط	٤٨	..	٢٩٨	٣٤٣	٣٣٣	٨٣	٧٤
	رسوم الطوابع	١٠٣	١٠٦	١١٧	١٣٣	١٤٧	١٥٠	١٤٦
	ضريبتا الأملاك والراديو	١٠٥	١١٦	١١٣	١٢٢	١١٥	١٣٢	١٥٧
	إيرادات أخرى	٦٢٧	٧٦٥	٨٣٣	١,١٤٣	١,١٩٨	١,٠٦٩	١,٢١٣
	المجموع	٣,٦٠٨	٤,٠١٣	٤,٧٥٩	٥,٤٢٧	٦,٢٠٦	٥,٨٠١	٦,٠٩٣
ابواب الإيراد غير الاعتيادية	إيرادات النفط	٥٤٠	١,٠١٠	٥٩٨	٦٠٠	٧٣١	١,٩٧٧	٢,٠١٤
	مدفوعات لجنة العملة	..	..	..	..	..	٦٠	٦٠
	سلفة شركات النفط	..	..	..	..	..	..	١,٠٠٠
	الإعتماد البريطانى	..	..	..	..	..	..	٤٠
المجموع العام		٤,١٤٨	٥,٠٢٣	٥,٣٥٧	٦,٠٢٧	٦,٩٣٧	٧,٨٣٧	٩,٢٠٧

إن المقصود بـ « مدفوعات شركات النفط » الواردة ضمن أبواب الإيراد الاعتيادية هو مدفوعات شركة نفط خانقين وبدلات إعفاء سائر الشركات من الضرائب والرسوم ، إذ لم تخصص هذه المدفوعات والبدلات للنفقات غير الاعتيادية التالى بيانها .

١ — استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٩ — ١٩٣٥ المالية » ص ٨٠ ، و « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ » ص ٨٠ .

وقد نشأت الزيادة فى هذا المجال عن عودة الأسعار إلى الإرتفاع بعد الأزمة ، وعن تزايد القوة الشرائية ، وما استتبعه ذلك من ارتفاع حصيلة الضرائب والرسوم وإيجارات أملاك الدولة ، كما نشأت عن زيادة نسب رسوم الاستيراد ، وزيادة مكوس البترول ، وإصلاح طرق جباية ضريبة الدخل .

ثانياً — زيادة دخل الدولة بتحقق موارد جديدة ، فقد فرضت ضريبتان جديدتان هما ضريبة الراديو بموجب قانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٨ [١] ، ومكس السكاير بموجب قانون رقم ٨ لسنة ١٩٣٩ [٢] ، كما حصلت الخزينة على حصة من أرباح « لجنة العملة العراقية » الناجمة عن استثمار غطاء النقد (ا) ، وزادت الإيرادات من استثمار النفط بتوسع أعمال شركة النفط العراقية بوجه خاص ، وبمنح امتيازات جديدة للتنقيب عن البترول فى سائر أنحاء العراق (ب) .

وقد كانت مدفوعات شركات النفط للحكومة من أهم الإيرادات العامة التى

(ا) وذلك بموجب المادة ١٩ من « قانون العملة العراقية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣١ [٣] » ، إذ نصت هذه المادة على أن للجنة العملة ، عند اقتناعها بكفاية الاحتياطى ، أن تدفع سنوياً ما تقرره من المبالغ من دخلها الحاصل من استثمار موجوداتها ، وأن تحول ما يتحقق لديها من فضلة إلى إيرادات العراق العامة .

(ب) شملت امتيازات استثمار البترول فى هذه الفترة كل أنحاء العراق ، موزعة على أربع شركات ، هى « شركة نفط خانقين المحدودة » ، و « شركة النفط العراقية المحدودة » ، و « شركة استثمار النفط البريطانية المحدودة » ، و « شركة نفط البصرة المحدودة » ؛ وفيما يلى نبذة عن كل من هذه الشركات :

أولا — شركة نفط خانقين : وقد تأسست سنة ١٩٢٥ وفق الاتفاق بين الحكومة العراقية و « شركة النفط الانكليزية الفارسية المحدودة » ، المعقود فى ١٩٢٥/٨/٣٠ والمعدل فى ١٩٢٦/٥/٢٤ ، لاستثمار منطقة تبلغ مساحتها نحو ٧٥٠ ميلا مربعاً كانت قد حولت من أملاك إيران إلى أملاك الدولة العثمانية سنة ١٩١٣ فأصبحت تعرف باسم « الأراضى المحولة » .

وكان أهم نصوص الاتفاق الذى أسست « شركة نفط خانقين » لتنفيذه هو اكتساب الشركة امتياز استخراج النفط من المنطقة المذكورة لمدة ٧٠ سنة ابتداء من سنة ١٩٢٦ ، وتعهدها بانشاء مصفى للنفط فى العراق وتجهيز الأسواق المحلية بالبنزين والكيروسين بأسعار معينة ، ودفعها للحكومة العراقية أربعة شلنات ذهباً عن كل طن من النفط الخام تستخرجه .

وقد تم انشاء المصفى المذكور قرب مدينة خانقين سنة ١٩٢٧ ، ثم حولت الشركة سنة ١٩٣٢ التزامها بشأن بيع البترول فى العراق إلى شركة تأسست لهذا الغرض باسم « شركة نفط الرافدين المحدودة » .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٨ ص ٣٧٣ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ص ٢٤ .

٣ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ص ٤٢٥ .

استجدت فى تاريخ العراق الحديث ، وقوام هذه المدفوعات هو بدلات إيجار الأراضى الداخلة فى امتياز الشركات، وبدلات إعفاء الشركات المذكورة من الضرائب

ثانياً ـ شركة النفط العراقية : وقد تأسست سنة ١٩١١ باسم « شركة الامتيازات الأفريقية والشرقية المحدودة » ، ثم صار اسمها شركة النفط التركية سنة ١٩١٢ و « شركة النفط العراقية » سنة ١٩٢٩ . وكان أساس امتياز هذه الشركة وعد الصدر الأعظم سعيد حليم باشا سنة ١٩١٢ بشأن استثمار بترول ولايتى الموصل وبغداد ، فعقد تنفيذاً لهذا الوعد اتفاق بين الشركة والحكومة العراقية فى ١٩٢٥/٣/١٤ ، أهم شروطه ، بعد تعديله في ١٩٣١/٣/٢٤ ، اكتساب الشركة امتياز استخراج البترول ، لمدة ٧٥ سنة ابتداء من سنة ١٩٢٥ ، في منطقة تبلغ مساحتها نحو ٣٥٫٠٠٠ ميل مربع تقع في ولايتى الموصل وبغداد بين ضفة دجلة الشرقية والحدود الايرانية ، باستثناء « الأراضى المحولة » ، وتعهدها بأن تنشىء قبل نهاية سنة ١٩٣٥ أنابيب لضخ البترول إلى شواطىء البحر الأبيض لا يقل تفريغها عن ٣ ملايين طن فى السنة ، وبأن تجهز الأسواق المحلية بالبنزين والكيروسين والديزل بأسعار معينة ، وبأن تدفع للحكومة العراقية المبالغ التالية :

١ ـ ٢٠٠٫٠٠٠ باون استرليني (ذهباً) كايجار مقطوع و ٢٠٠٫٠٠٠ باون كسلفة تستردها الشركة بلا فائدة مما يزيد على ٤٠٠٫٠٠٠ باون من حصة الحكومة المذكورة فى الفقرة التالية ، على أن يدفع المبلغان المذكوران قبل ١٩٣١/٤/٢٣ ، وفى أول كل سنة تالية ، حتى يبدأ تصدير النفط بانتظام .

٢ ـ مبلغاً سنوياً لا يقل عن ٤٠٠٫٠٠٠ باون استرليني (ذهباً) منذ بدء تصدير النفط بانتظام ، وذلك بواقع ٤ شلنات (ذهباً) عن كل طن من النفط تستخرجه الشركة، على أن يتيسر استخراج ما لا يقل عن مليونى طن في السنة .

٣ ـ ١٥٫٠٠٠ باون استرليني (ذهباً) عن كل مليون طن من الملايين الأربعة الأولى من النفط المصدر ، و ٢٠٫٠٠٠ باون عن كل مليون طن بعد ذلك ، مقابل الإعفاء من الضرائب والرسوم الحكومية والبلدية .

وقد بدأ استخراج الشركة للنفط فى أواخر سنة ١٩٢٧ ، وشرعت فى تصديره بكميات يعتد بها منذ أواسط سنة ١٩٣٤ ، وافتتحت خط أنابيب البترول إلى طرابلس وحيفا فى ١٩٣٥/١/١٤ .

ثالثاً — شركة استثمار النفط البريطانية : وقد تأسست فى أوائل سنة ١٩٢٨ ، وتم اتفاقها مع الحكومة العراقية فى ١٩٣٢/٤/٣٠ ، بشروط أهمها أن تحصل الشركة على امتياز استخراج البترول لمدة ٧٥ سنة فى منطقة تبلغ مساحتها نحو ٤٣٫٠٠٠ ميل مربع من الأراضى العراقية الواقعة غرب دجلة شمال خط ٣٣° ، وأن تشرع في إيصال النفط إلى البحر الأبيض بانتظام خلال سبع سنوات ونصف بكمية لا تقل عن مليون طن سنوياً ، وأن تدفع للحكومة العراقية ما يلى :

١ ـ ١٠٠٫٠٠٠ باون استرليني (ذهباً) فى أول سنة ١٩٣٣ ، يزاد ٢٥٫٠٠٠ باون فى أول كل سنة تالية حتى يبلغ ٢٠٠٫٠٠٠ باون فى أول سنة ١٩٣٧ ، ويستمر على دفع المبلغ المذكور كل سنة بعد ذلك كايجار مقطوع حتى يبدأ تصدير النفط بانتظام .

والرسوم الحكومية والبلدية ، وحصة الحكومة النقدية من النفط المستخرج ، وهي الأهم.

وكان مجموع إيراد الدولة من المدفوعات المذكورة عاملا حاسماً في القضاء على المصاعب المالية ، في حدود إدارة شؤون الدولة الاعتيادية ، إذ بلغ دخل الخزينة من هذا المورد الجديد ، في مدى سبع سنوات ، اكثر من ثمانية ملايين ونصف مليون دينار تمثل نحو ٢٥ ٪ من مجموع إيرادات الميزانية من سائر الموارد الأخرى.

ثالثاً — السلف والقروض الخارجية ، وقد تمثلت في سلفة مقدارها ثلاثة ملايين دينار

= ٢ — مبلغاً سنوياً لا يقل عن ٢٠٠ر٠٠٠ باون استرليني (ذهباً) منذ بدء تصدير النفط بانتظام ، وذلك بواقع ٤ شلنات (ذهباً) عن كل طن من النفط تستخرجه الشركة ، على أن يتيسر استخراج ما لا يقل عن مليون طن سنوياً .

٣ — ١٥٠٠٠ر باون استرليني (ذهباً) عن كل مليون طن من الملايين الأربعة الأولى من النفط المصدر ، و ٢٠٠٠٠ر باون عن كل مليون طن بعد ذلك ، مقابل الإعفاء من الضرائب والرسوم الحكومية والبلدية .

٤ — ٢٠ ٪ من النفط الخام الذي تستخرجه الشركة ، على أن تشتريه من الحكومة إذا طلب منها ذلك بأسعار تقرر وفق طريقة معينة .

وقد تألفت للقيام بتنفيذ الاتفاق متقدم الذكر « شركة نفط الموصل المحدودة » ، وباشر بأعمال التنقيب سنة ١٩٣٤ ، غير أنه لم يتيسر تنفيذ التزام الشركة بتصدير النفط بانتظام خلال المدة المنصوص عليها في العقد والمنتهية في أواخر سنة ١٩٣٩ .

رابعاً — شركة نفط البصرة : وهي فرع من « شركة النفط العراقية » عقدت مع الحكومة في ١٩٣٨/٧/٢٩ اتفاقاً أهم شروطه أن تحصل الشركة على امتياز استخراج البترول لمدة ٧٥ سنة ، وذلك في جميع الأراضي العراقية التي لا تشملها امتيازات الشركات الأخرى ، وأن تشرع في إيصال النفط بانتظام إلى ميناء بحري خلال سبع سنوات ونصف بكمية لا تقل عن مليون طن سنوياً ، وأن تدفع للحكومة العراقية مبلغ ٢٠٠ر٠٠٠ باون استرليني (ذهباً) في أول سنة ١٩٣٩ ، وفي أول كل سنة تالية ، كايجار مقطوع حتى يبدأ تصدير النفط بانتظام ، وأن تدفع مبالغ أخرى وكميات من النفط مماثلة لما ورد في اتفاق امتياز شركة استثمار النفط البريطانية التي تقدمت الاشارة إليها ، وبنفس الشروط والمواعيد المنصوص عليها في الاتفاق المذكور[1] .

---

١ — Special Report on the «Progress of Iraq», p. 217—223 303—326

وسعيد حمادة ، « النظام الاقتصادي في العراق » ، بيروت ١٩٣٨ ، ص ٨٥ — ٩٧ ، و :

مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٢ ص ١٥٤—١٩٦ ، ولسنة ١٩٣٨ ص ٤٢٥ — ٤٦٦ .

حصلت عليها الحكومة سنة ١٩٣٩ من ثلاث من شركات استثمار النفط لقاء تعديل بعض التزاماتها (أ) ، وفي اعتماد فتحته الحكومة البريطانية للحكومة العراقية في نفس السنة لشراء مهمات عسكرية ولوازم للسكك الحديدية (ب) .

ولم يكن في هذه الديون الجديدة ما يتنافى مع سلامة الوضع المالي ومظاهر نمو موارد الدولة ، لأن أسباب الالتزام بها ، ووجوه انفاقها ، كانت بعيدة عن صفة الحاجة الماسة ، أو إدارة شؤون الدولة الاعتيادية .

تطور أبواب النفقات :

وقد اقترن توسع أبواب الإيراد بتوسع أبواب الصرف ، فقد كانت الأداة الحكومية والخدمات العامة ، ولا سيما ما يتعلق منها بالأمن والثقافة والصحة ، تتسع باطراد .

(أ) توصلت « شركة النفط العراقية » ، وفرعها « شركة نفط البصرة » ، و « شركة استثمار النفط البريطانية » ، إلى الاتفاق مع الحكومة العراقية في ١٩٣٩/٥/٢٥[1] على تعديل التزام الشركة الأولى بشأن كمية النفط الواجب نقلها سنوياً على فرع الأنابيب المتصل بحيفا ، وتعديل التزام الشركة الثالثة بشأن المقدار الواجب عليها حفره سنوياً بين بدء العمل وبدء تصدير النفط بانتظام ، والتزامها ببدء هذا التصدير خلال سبع سنوات ونصف ، وذلك على أن تدفع الشركات المذكورة مبلغ ٣٫٠٠٠٫٠٠٠ باون استرليني ، تسدد بأقساط سنوية مخصومة من حصة الحكومة النقدية من النفط المستخرج .

(ب) هذا الاعتماد قرض من الحكومة البريطانية خول وزير المالية الحصول عليه بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٣٩[2] ، وذلك لغرض تسليح الجيش العراقي ، وإكمال مشروع وصل سكة حديد بغداد ـ الموصل بالخطوط التركية . وقد بلغ مقدار الاعتماد ١٫٣٧١٫٠٠٠ ديناراً ، تسدد ـ بفائدة سنوية قدرها ٤٪ ـ بأقساط نصف سنوية قيمة كل منها ٢٠٠٫٠٠٠ دينار ، يدفع أولها في ١٩٤١/٧/١ ، وآخرها في ١٩٥٣/١/١[3] .

وقد حصلت الحكومة العراقية ، فضلا عن سلفة شركات النفط واعتماد الحكومة البريطانية المشار إليهما ، على قرض من مصرف « بيرنغ اخوان » بلندن سنة ١٩٣٧ ، قيمته الإسمية مليون دينار ، وسعر إصداره ٩٤٪ ، وفائدته ٥٪ . على أن هذا القرض قد أحيل على السكك الحديدية ، واعتبر ديناً بذمتها تسدده من مواردها[3] .

---

١ ـ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ، ص ٥١ ـ ٥٦ .

٢ ـ المرجع السابق ، ص ٢١٧ .

٣ ـ « تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب عن الميزانية العامة لسنة ١٩٤١ المالية » ص ١٠ .

ويضاف إلى ذلك أن وفرة إيرادات النفط ، والشعور بضرورة القيام بإصلاحات واسعة طبق خطط موضوعة لسنوات معينة ، قد أديا إلى تخصيص أكثر إيرادات النفط ، وبعض الإيرادات الأخرى الجديدة أو غير المتكررة ، أو ما يفيض عن الحاجات الإعتيادية للدولة من أموال، للإنفاق على مشاريع اقتصادية وثقافية وصحية وعمرانية غير إعتيادية (١) . وقد صدرت لهذا الغرض قوانين « الأعمال العمرانية الرئيسية » و « مشروع السنوات الثلاث » ، ناصاً كل منها على اعتبار نفقات الأعمال الواردة به ، والإيرادات المخصصة

---

(١) بلغت نفقات الدولة الاعتيادية، ونفقات الأعمال العمرانية الرئيسية ومشروع السنوات الثلاث، خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ المالية[1] ، مرتبة حسب الأهمية بآلاف الدنانير ، ما يلي :

		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
النفقات الإعتيادية	وزارة الدفاع	٧٨٩	٨٦٠	١,٠٤١	١,٢٥٤	١,٢١٥	١,٦٢٠	١,٩٦٩
	دائرة الشرطة	٥٦٨	٥٧٤	٦٤٥	٦٢٢	٦٥٩	٦٧٥	٦٨٦
	وزارة المعارف	٣٤٩	٣٧٩	٤٢٨	٥٢٤	٦٢٦	٧١٨	٨٢٨
	مصلحة الصحة	١٨٨	٢١٩	٢٤٣	٢٨٧	٣٧٣	٣٥٨	٣٦٢
	الزراعة والبيطرة	١٧٩	١٦٠	٢١٤	٢٤٧	٢٧١	٢٦٧	٢٩٦
	نفقات أخرى	١,٦٦٥	١,٦٠١	١,٨٤٢	١,٨٢٣	٢,٠٣٠	٢,٠٣٣	٢,٢٢٧
	المجموع	٣,٧٣٦	٣,٧٩٤	٤,٤١٣	٤,٧٥٦	٥,١٧٤	٥,٦٧١	٦,٣٦٩
النفقات غير الإعتيادية	الأعمال العمرانية الرئيسية	٤٢٩	٤٢٨	١,٠٣٨	٢,١٧٩	٢,٣٧٣	٢,٤٦٤	٢,٢٣٣
	مشروع السنوات الثلاث	..	..	١٩٨	٢٢٤	..	..	..
المجموع العام		٤,١٦٥	٤,٢٢٢	٥,٦٤٩	٧,١٥٩	٧,٥٤٧	٨,١٣٥	٨,٦٠٢

تشمل نفقات الزراعة والبيطرة نفقات دوائر الزراعة والرى والمساحة والبيطرة ، وأعمال الرى ومكافحة الجراد .

---

١ ـ أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٩ ـ ١٩٣٥ المالية » ، ص ٧٩ ، و : « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ » ص ٧٨ .

لهذه الأعمال ، فى كل سنة من السنوات التى تناولها ، ميزانية ملحقة بالميزانية الرئيسية لتلك السنة(١) .

على أن هذه التفرقة فى نفقات الدولة وإيراداتها كانت فى الواقع شكلية صرفاً ، ولم تحقق

---

(١) أهم القوانين الصادرة فى هـذا المجال ، والمبالغ المعتمدة بموجبها ، والموارد التى خصصت لها ، ما يلى :

١ ــ قانون رقم ٧٩ لسـنة ١٩٣١[١] ، وقد خصص مبلغ ٢ر٢١٠ر٠٠٠ ديناراً من مدفوعات « شركة النفط العراقية » ينفق خلال سنوات ١٩٣١ ــ ١٩٣٥ الخمس .

٢ ــ قانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٣٤[٢] ، وهو يلغى القانون السابق ، ويرصد مبلغ ٣ر٢٣٧ر٠٠٠ ديناراً من الرصيد النقدي للدولة للصرف خلال سنوات ١٩٣٤ ــ ١٩٣٨ الخمس .

٣ ــ مرسوم رقم ٢٦ لسـنة ١٩٣٥ ، وقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٣٦[٣] (مشروع السنوات الثلاث) ، وبموجبهما خصص مبلغ ٧٦١ر١٨٠ ديناراً يسـد من فضلة الميزانية وينفق خلال سنوات ١٩٣٥ ــ ١٩٣٧ الثلاث .

٤ ــ مرسوم رقم ٢٨ لسـنة ١٩٣٥ وقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٣٦[٤] ، وبموجبهما ألغى قانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٣٤ ، وخصص مبلغ ٤ر١٢٠ر٠٠٠ ديناراً من مدفوعات « شركة النفط العراقية » للصرف خلال سنوات ١٩٣٦ ــ ١٩٤٠ الخمس .

٥ ــ قانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٣٨[٥] ، وهو يلغى القانون السابق ويخصص مبلغ ٨ر٢٣٠ر٠٠٠ ديناراً للإنفاق خلال سنوات ١٩٣٨ ــ ١٩٤٢ الخمس ، على أن يسد من مدفوعات « شركة النفط العراقية » و « شركة استثمار النفط البريطانية » و « لجنة العملة العراقية » ، ومن المبالغ المستردة من قروض البلديات والسكك الحديدية والميناء ، ومن بدلات بيع الأملاك الأميرية .

٦ ــ قانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٣٩[٦] ، وهو يلغى القانون السابق ، ويخصص مبلغ ١١ر١٣٥ر٠٠٠ ديناراً لينفق خلال سنوات ١٩٣٩ ــ ١٩٤٢ الأربع ، ويسد من مدفوعات « شركة النفط العراقية » و « شركة استثمار النفط البريطانية » و « شركة نفط البصرة » و « لجنة العملة العراقيـة » ، ومن السافة المقدمة من شركات النفط ، ومن المبالغ المستردة من قروض البلديات والسكك الحـديدية ، ومن بدلات بيع الأملاك الأميرية .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ص ٧٣٥ .
٢ ــ « « « « « ١٩٣٤ ص ٣٥١ .
٣ ــ « « « « « ١٩٣٥ ص ١٣٠ ، ولسنة ١٩٣٦ ص ١٨٧ .
٤ ــ « « « « « ص ١٣٦ « « « ٢٠٦ .
٥ ــ « « « « « ١٩٣٨ ص ٣٢٩ .
٦ ــ « « « « « ١٩٣٩ ص ٢١١ .

ما قصد بها من تجنب التبذير فى نفقات الدولة الاعتيادية (١)، إذ كان ارتجال إعداد مشاريع الأعمال العمرانية المذكورة، وإطلاق سلطة وزير المالية فى توزيع مجموع اعتماداتها على السنوات المختلفة، سبباً فى تميز ميزانياتها بالإسراف، وفى انطوائها على أعمال صغيرة محلها الميزانية الإعتيادية، بحيث لم تكن حقيقة الفصل بين الميزانيتين غير تسهيل إعداد الميزانية الأخيرة، وموازنتها موازنة صورية؛ وذلك ملحوظ بوضوح من تكرر حدوث الوفر فى

= وقد عينت القوانين المذكورة الأعمال الواجب القيام بها فى جداول ملحقة، فتناولت إنشاء أو توسيع أو ترميم مبانى الجيش وتجهيزاته ومخافر الشرطة والسجون والمحاكم ودوائر الحكومة الأخرى والسدود والخزانات والنواظم والقنوات والآبار والكهاريز والطرق العامة والجسور والخطوط التلفونية والبرقية والمدارس والنوادى التهذيبية والرياضية والمتاحف والمستشفيات والمحاجر الصحية والمؤسسات البيطرية ومعاهد الطفولة والأمومة والمصايف وبيوت العمال وصغار الموظفين والمصرف الزراعى الصناعى ومخازن الحبوب ومشروع تغطيس الأغنام ومصفى النفط، كما تناولت ردم المستنقعات وتسليف البلديات والسكك الحديدية والميناء، وتسليف الصناعات الأهلية ومساعدتها بالمنح، وتسليف الزراع المتضررين، وشراء المنتجات الزراعية المحسنة.

وقد تباينت الجداول الناصة على هذه الأعمال تبايناً كبيراً باختلاف القوانين، وكان سبب كثرة تناسخ القوانين المذكورة وجداولها وتعديل بعضها بعضاً هو عدم استكمال دراسة المشاريع الواجب القيام بها قبل إقرارها واختلاف وجهات نظر الحكومات المتعاقبة فى تقدير أهمية كل من هذه المشاريع من جهة، وزيادة الإيرادات المتحققة أو المتوقع الحصول عليها من أبواب إيراد جديدة من جهة أخرى.

(١) جاء فى تقرير اللجنة المالية بمجلس النواب عن الميزانية العامة لسنة ١٩٣٧، فى هذا الصدد، ما يلى:

« .. كان الشعور السائد لدى المجلس العالى هو أن الواردات غير الاعتيادية حصة الحكومة من شركات النفط ولجنة العملة ستخصص حصراً للاعمال المار ذكرها دون أن يتسرب منها شىء إلى نفقات الدولة الاعتيادية، غير أنه ظهر من التجارب التى مرت منذ سنة ١٩٣٠ عدم إمكان تطبيق هذا الحصر وهذا التفريق عملياً وذلك لأن صندوق الدولة واحد وكلما عرضت على الخزينة أوامر لدفع المبالغ الواجبة الدفع وفقاً لأحكام قانون الميزانية يتحتم عليها أن تدفع تلك المبالغ بغض النظر عما إذا كان ذلك المبلغ يعود إلى الأموال العامة أو إلى ما خصص للاعمال الرئيسية، فاستمرت الخزينة على دفع مصروفات الدولة على هذه الكيفية وبقي الفرق بين الأموال العامة وأموال الأعمال الرئيسية فى السجلات والحسابات فقط..» [١]

---

١ — « تقرير اللجنة المالية بمجلس النواب عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٧ »، ص ٥.

ميزانية الدولة الاعتيادية ، وتكرر حدوث العجز فى ميزانيات الأعمال العمرانية ، حتى كانت النتيجة عجزاً فى الوضع العام للخزينة فى أغلب السنين (١) .

(٢) الوضع المالى ورسوم الاستيراد

يتضح من استعراض أبواب النفقة والإيراد على الوجه المتقدم أن موارد الدولة قد فاضت عن حاجتها الاعتيادية ، ويسرت القيام بمشروعات إصلاحية إستثنائية ، وأن الوضع المالى بصورة عامة كان يحتمل معالجة أوجه الصرف بزيادة التدقيق فيها وإتقان إعدادها ، ومعالجة أبواب الإيراد بالتوسع فى إصلاح الضرائب وإن أدى ذلك إلى هبوط حصيلة البعض منها .

(١) بلغت إيرادات ونفقات الميزانية الرئيسية وميزانية الأعمال العمرانية ، ونتائج كل منهما ، والوضع العام للخزينة ، خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ المالية ، بآلاف الدنانير ، ما يلى [1] :

		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
الميزانية الرئيسية	الإيراد	٣,٦٠٨	٤,٠١٢	٤,٧٥٩	٥,٤٢٧	٦,١٨٦	٥,٨٠٢	٦,٠٩٣
	النفقة	٣,٧٣٦	٣,٧٩٤	٤,٦١١	٤,٩٨٠	٥,١٦٩	٥,٦٧١	٦,٣٦٩
	الفرق	ـ ١٢٨	+ ٢١٨	+ ١٤٨	+ ٤٤٧	+ ١,٠١٧	+ ١٣١	ـ ٢٧٦
ميزانية الأعمال العمرانية	الإيراد	٥٤١	١,٠١٠	٥٩٨	٦٠٠	٧٣١	٢,٠٣٨	٣,١١٥
	النفقة	٤٢٩	٤٢٨	١,٠٣٧	٢,١٧٩	٢,٣٧٣	٢,٤٦٣	٢,٢٣٤
	الفرق	+ ١١٢	+ ٥٨٢	ـ ٤٣٩	ـ ١,٥٧٩	ـ ١,٦٤٢	ـ ٤٢٥	+ ٨٨١
الوضع العام للخزينة		ـ ١٦	+ ٨٠٠	ـ ٢٩١	ـ ١,١٣٢	ـ ٦٢٥	ـ ٥٥٦	+ ٦٠٥

وقد ظهرت آثار العجز المتوالى فى الوضع العام للخزينة فى أوائل سنة ١٩٣٩ ، فتقدم وزير المالية فى تلك السنة بمذكرة إلى مجلس الوزراء [2] بشأن الوضع المالى وصفه فيها بالخطورة ، وذلك على أساس تخمين النفقات غير الاعتيادية التى يقتضى أداؤها خلال سنة ١٩٣٩ المالية بنحو خمسة ملايين ونصف مليون دينار ، بضمنها مبلغ ١,٦٠٠,٠٠٠ دينار قيمة التزامات ارتبطت بها إدارة السكك الحديدية دون اعتماد ولا تشريع ، وباعتبار حراجة الموقف الدولى ، واحتمال هبوط إيرادات الكمارك والنفط ، ومصاعب الاقتراض فى الداخل والخارج .

غير أن هذا العسر المالى ، فضلا عن نشوئه عن نفقات استثنائية وعن استهتار إدارة السكك الحديدية فى الانفاق وخروجها عن حدود ميزانيتها الخاصة ، كان مبالغاً فيه ؛ فقد انطوى تخمين النفقات المذكورة على زيادة ملحوظة ، ولم يحدث ما خشى منه من هبوط فى موردى الكمارك والنفط ، كما أن شركات النفط قد قدمت سلفة كبيرة للحكومة ودفعت قسما منها فى أواسط السنة المذكورة .

١ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ » ص ٨٦ .

٢ ـ « تقرير اللجنة المالية بمجلس النواب عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٣٩ » ص ٢ ـ ٥ .

وقد تيسر فى المجال الأخير إدخال بعض الإصلاحات فعلا ، وكان أهم هذه الإصلاحات هو التخفيف عن الزراع والفلاحين عن طريق تقرير عدد من الخصوم والإعفاءات من الضرائب الزراعية ، وتغيير نسب هذه الضرائب وطرق استيفائها ، حتى هبطت حصيلتها من الدرجة الثانية إلى الدرجة الثالثة فى الأهمية بين أبواب إيراد الميزانية الرئيسية (١) . ويضاف إلى ذلك أن التعريفة الكمركية الجديدة قد خففت عبء رسوم سلع الإنتاج وبعض سلع الاستهلاك ، على الوجه الذى تقدم ذكره فى بحث نسب رسوم الاستيراد ، وأنها قد ألغت أكثر رسوم الصادر كما سيلى بيانه فى موضع آخر ، فضلا عن أن رسومها بصورة عامة قد ظلت ثابتة طوال الفترة موضوع البحث .

على أن بقاء بعض آثار أزمة ١٩٢٩ حين تقرير نسب رسوم الاستيراد ، وسعة نفقات الخدمات العامة التى كان من المحتم زيادتها باطراد ، والإصلاح الشامل الذى بوشر فيه وفق برامج حصر بها أهم الموارد الجديدة وهو مورد النفط ، وميل الحكومات التقليدى إلى زيادة إيراداتها دون خفضها ، كانت عوامل حاسمة فى التمسك بالنسب العالية للرسوم على سلع الاستهلاك الرئيسية ، وفى زيادة النسب السابقة فى بعض المواضع ، بالرغم مما فى ذلك من إثقال لا مبرر له على

---

(١) كانت الضرائب الزراعية تجبى وفق « قانون نسبة حصة الحكومة من الأراضى الزراعية رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ » ، و « قانون نسبة حصة الحكومة من محصولات أشجار الفاكهة والنخيل رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩ » ، و « قانون استيفاء رسوم الاستهلاك من المحصولات الأرضية رقم ٨٣ لسنة ١٩٣١[1] » ، وذلك بنسب تراوح مجموعها فى الغالب بين ١٠٪ و ٣٠٪ من قيمة الحاصل .

وكان معنى الضريبة متحققاً في رسوم الاستهلاك التى نص عليها القانون الأخير ، ومقدارها ١٠٪ ، أما مايزيد على ذلك من باقى النسب الواردة فى القانونين الأولين فأساسه النظري الانتفاع بالأراضى الأميرية (أجرة الأرض) ، أو بمشاريع الرى العامة (حق الماء) ، أو بكليهما .

وقد طرأت على طرق جباية « أجرة الأرض » و « حق الماء » ، وهى طرق قررتها قوانين أخرى ، تعديلات متعددة انطوي بعضها على تخفيض كبير فى عبئهما ، ثم حل « قانون رسوم الاستهلاك رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٣ » وتعديله قانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٦ ، و « قانون ضريبة الأرض رقم ٧٣ لسنة ١٩٣٦[2] » محل كل القوانين المتقدمة ، فأصبح مجموع نسب الضرائب الزراعية متراوحاً بين ١١٪ و ٢٥٪ .

وفى سنة ١٩٣٩ صدر « قانون إطفاء ضريبة الأرض رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٩[3] » ، ناصاً على إلغاء أجرة الأرض وحق الماء ، لقاء بدل يعادل ١٢ مثلا من معدل الضريبة المدفوعة خلال السنوات الخمس السابقة يدفع على عشرة أقساط سنوية ، وبذلك لم يبق من الضرائب الزراعية غير رسوم الاستهلاك وأقساط بدل إلغاء ضريبة الأرض .

---

١ ـ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٧ ص ١١٦ ، ولسنة ١٩٢٩ ص ٦٢ ، ولسنة ١٩٣١ ص ٧٥٧ .
٢ ـ « « « « « ١٩٣٣ ص ٥٥٨ ، ولسنة ١٩٣٦ ص ٣١٩ و ٤٨٧ .
٣ ـ « « « « « ١٩٣٩ ص ٧٠ .

أكثرية المستهلكين وهم الفقراء ، كما أن الزيادة التى أدخلت على رسوم السلع الكمالية لم تكن كافية بحيث تحقق مفهوم العدالة فى توزيع عبء الرسوم بصورة عامة ، وتتفق مع كثرة التشكى من ميلان الميزان التجارى .

وقد كان معدل نسبة حصيلة رسوم الاستيراد إلى مجموع إيرادات الميزانية الإعتيادية خلال الفترة موضوع البحث ٤٣,٢ ٪ ، أما معدل نسبتها إلى مجموع إيرادات الميزانية المذكورة وميزانيات الأعمال العمرانية فقد بلغ ٣٥,٥ ٪ ، يقابله معدل مقداره ٣٥,٤ ٪ خلال فترة الانتداب (١) .

وكان ارتفاع معدل النسبة الأولى ، بوجه خاص ، موضع قلق كررت اللجنة المالية بمجلس النواب الإشارة اليه فى مختلف تقاريرها ، باعتبار أن هذه النسبة العالية تعرض سلامة الدولة المالية للخطر فى أحوال الطوارىء [٢] . والواقع أن ملاحظات اللجنة المذكورة كانت خاطئة من حيث السبب الذى أوردته ، لأن حالة الطوارىء حالة شاذة لا اطمئنان معها إلى أى مورد ، والإعتراض الذى يصح توجيهه فى هذا المجال هو خطأ ارتفاع نسبة حصيلة رسوم الاستيراد إلى حصيلة الضرائب ، فالرسوم الكمركية تتعارض مع مبدأ عدالة الضريبة فى كثير من الأحوال ، لاسيما إذا انطوت على مثل هفوات قانون التعريفة موضوع البحث فيما يتعلق برسوم السلع الضرورية والكمالية .

---

(١) بلغت حصيلة رسوم الاستيراد بآلاف الدنانير[1] ، ونسبتها إلى حصيلة سائر الضرائب ، وإلى إيرادات الميزانية الاعتيادية ، وإلى مجموع إيرادات هذه الميزانية وميزانيات الأعمال العمرانية ، خلال كل من سنوات ١٩٣٣ ــ ١٩٣٩ المالية ، ما يلى :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
حصيلة رسوم الاستيراد	١,٦٠٢	١,٨٢٧	٢,٠٣٥	٢,٢٢٤	٢,٦٤١	٢,٥٧٣	٢,٥٧٨
نسبتها إلى حصيلة الضرائب	٥٤,٦ ٪	٥٦,٣ ٪	٥٦,١ ٪	٥٣,٧ ٪	٥٦,٥ ٪	٥٥,٤ ٪	٥٣,٦ ٪
نسبتها إلى الإيرادات الإعتيادية	٤٤,٤ ٪	٤٥,٣ ٪	٤٢,٨ ٪	٤١,٠ ٪	٤٢,٦ ٪	٤٤,٣ ٪	٤٢,٣ ٪
نسبتها إلى مجموع الإيرادات	٣٨,٦ ٪	٣٦,٤ ٪	٣٨,٠ ٪	٣٦,٩ ٪	٣٨,٠ ٪	٣٢,٧ ٪	٢٨,٠ ٪

١ ــ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٩ ــ ١٩٣٥ المالية » ص ٨٠ ، و « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ » ص ٨٠ .

٢ ــ « تقرير اللجنة المالية عن لائحة قانون الميزانية العامة » ، لسنة ١٩٣٧ ص ٦ ــ ٨ و ١١ ، ولسنة ١٩٣٨ ص ٧ ، ولسنة ١٩٣٩ ص ٥ ، ولسنة ١٩٤١ ص ٦ .

المبحث السادس

الرسوم وتجارة الاستيراد

أخذت قيمة تجارة الاستيراد فى الارتفاع باطراد منذ سنة ١٩٢٣ ، وكان مرجع ذلك بصورة عامة بدء زوال آثار أزمة ١٩٢٩ ، وكثرة استيرادات شركات النفط لمعدات استثمار البترول ، وتكاثر نفقات هذه الشركات على إنشاء مؤسساتها ، وزيادة دخل الدولة منها ، وتسرب هذه الزيادة إلى دخل الأفراد عن طريق التوسع فى نفقات المصالح الحكومية والمشاريع العامة .

وقد وصلت قيمة تجارة الاستيراد سنة ١٩٣٧ حداً من الإرتفاع لم تبلغه منذ سنة ١٩٢١ ؛ غير أن هذا الارتفاع كان وقتياً تظافرت على إحداثه عوامل مختلفة ، أهمها النشاط العام فى التجارة العالمية فى تلك السنة ، وازدياد طلب المواد الغذائية والأولية وارتفاع أسعارها ، ووفرة حاصلات الموسم فى العراق ؛ فلما زالت هذه العوامل المؤقتة تحول نشاط تجارة الاستيراد إلى فتور ، وظهر أثر فيض مستوردات سنة ١٩٣٧ على الحاجة المحلية ، كما ظهرت بوادر تحول الصناعة العالمية من إنتاج السلم إلى إنتاج الحرب (١) .

---

(١) فيما يلى جدول يبين قيمة تجارة الاستيراد خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ التقويمية [١] ، باستثناء قيمة السبائك الذهبية والنقود ، كما يبين نسبة قيمة هذه التجارة إلى معدل السنوات الست السابقة :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
القيمة بآلاف الدنانير	٥,٧٤٠	٦,٢١٧	٦,٨٠٤	٧,١٧٧	٩,٥٦٦	٩,٣٦١	٨,١٦٥
النسبة إلى معدل سنوات ١٩٣٠ ـ ١٩٣٢	٪ ١٠٥,١	٪ ١١٣,٦	٪ ١٢٤,٦	٪ ١٣١,٤	٪ ١٧٥,١	٪ ١٧١,٤	٪ ١٤٩,٥
النسبة إلى معدل سنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٢٩	٪ ٧٧,٤	٪ ٨٣,٨	٪ ٩١,٨	٪ ٩٦,٨	٪ ١٢٩,٠	٪ ١٢٦,٢	٪ ١١٠,١

١ ـ أرقام « نشرة الكمارك » أعداد ١٢٠ ـ ١٢٧ ، و « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

ويظهر من تدقيق قيم مفردات تجارة الاستيراد خلال الفترة موضوع البحث (١) مقارنةً

(١) فيما يلي جدول بقيم المفردات التي يزيد معدل المستورد من كل منها خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ التقويمية على خمسين ألف دينار سنوياً [١] ، بآلاف الدنانير ، مرتبة حسب أهميتها :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
الاقمشة القطنية	٩٠٣	٩١٠	٩٥٠	٨٠٥	١,٠٦٩	٨٣٣	١,٠٥٠
الحديد والفولاذ	٨٠٣	٤٦٦	٥١٦	٨٢٧	١,٢٤٠	١,٠٥٨	٧٥٥
المكائن والعدد وأجزاؤها	١٨١	٤٣٢	٤٠٨	٤٩٠	٦١٣	٩٩٦	٥٥٧
السكر	٤٠٢	٣٨٦	٣٦٨	٣٧٤	٤٤٠	٥٠٥	٥٥٤
أقمشة الحرير الإصطناعي	٢٢٥	٢٧٥	٣١٩	٣٥٢	٥٢٩	٤٢٠	٣٧٨
السيارات وأقسامها	٢٥٥	٢٣٨	٢٩١	٢٧١	٤٦٩	٣٩٨	٣٢٠
الشاى	١٥٣	٢٦٣	٢٣٧	٢٩٥	٣٥١	٣٤٧	٣٣٢
الملبوسات	٩٩	٢٦٠	٣٠١	٢٨٧	٣٧٤	٣٤٩	٢٩٠
الأخشاب	١٣٥	١٢٣	١٧٣	٢١٧	٣٢٨	٣٣٧	١٦٣
الأقمشة الصوفية	١١٧	٢١١	١٩٨	٢١٠	٢٨٩	٢٤٠	١٤٢
الآلات والسلع الكهربائية	٦٨	٩٤	١٤٢	١٩٨	١٩٠	٢٤٢	٢٣٢
السمنت	٧٣	٤٧	١٠١	١٥٦	١٧٥	١٨٤	١٥٧
المنتجات الكيماوية والصيدلية	٧٤	٧٣	١١٢	١٤١	١٩٧	١١٢	١٢٤
الورق ومصنوعاته	٨٠	١١١	١١٠	١١٦	١٤٥	١٥١	١١٨
نفط الديزل	١٢٦	١٣١	١٩١	١٠٦	٧٦	٧٦	٧٩
البنزين	١٠٥	١٢١	١٦٤	٨٩	٨٤	٩١	١٠٥
الخضروات والفواكه	٦٨	٦٦	٨٥	٦٩	٩٠	١٠٢	١٢١
الصابون	٩٢	٧١	٧٠	٦٨	٩٦	١٠٢	٦٧
الكاوتشوك ومصنوعاته	٥٨	٥٥	٦٨	٨٦	٩٨	١٠٢	٩٢
زيوت التزييت	٦٥	٥٥	٧٤	٦٨	٨١	٩١	٩٢
صناديق تغليف التمور	٥٠	٩٠	٧٤	٨٥	٧٤	٦٦	٧٦
الجلود المدبوغة	٢٩	٣٥	٤٣	٦٧	٨٧	٧٣	٨٤
الخمور	٥٩	٦٠	٥٧	٤٠	٥١	٥١	٤٩
الزجاج ومصنوعاته	٣٠	٤٦	٥١	٤٦	٦٨	٥٢	٦٠
المجموع	٤,٢٥٠	٤,٦١٩	٥,١٠٣	٥,٤٦٣	٧,٢١٤	٦,٩٧٨	٥,٩٩٧
سلع اخرى	١,٤٩٠	١,٥٩٨	١,٧٠١	١,٧١٤	٢,٣٥٢	٢,٣٨٣	٢,١٦٨

١ ـ أرقام « نشرة الكمارك » أعداد ١٢٠ ـ ١٢٧ ، و « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

بمعدل سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩ التى سبقت بدء الأزمة ، ومن تحرى أثر التغييرات التى أحدثها قانون التعريفة رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ على مستوى الرسوم التى كانت مفروضة خلال السنوات الثلاث المذكورة ، أن قيم هذه المفردات ، باعتبارها سلع إنتاج أو سلع استهلاك ، قد تطورت على الوجه التالى :

أولا — زيادة المستورد من سلع الإنتاج والنقل ، وأهمها الحديد والمكائن والعدد والآلات والسيارات والسمنت والورق والخشب والزجاج والكاوتشوك والجلود وزيوت التزييت وأوعية تغليف التمور ، وهى سلع بلغت قيمة المستورد منها نحو ٣٢ ٪ من قيمة تجارة الاستيراد خلال هذه الفترة ، ولم تكن التعريفة الجديدة قد أحدثت فى رسومها تغييراً يذكر سوى إخضاع الحديد لفئتى ٨ ٪ و ١١ ٪ ، بعد أن كان مستثنى من الرسوم (١) .

وقد كانت زيادة استيراد سلع الإنتاج ناشئة عن تكاثر عدد المشاريع الحكومية

---

(١) فيما يلى جدول بمعدل قيمة المستورد من كل من السلع المذكورة خلال سنوات ١٩٢٧ـ١٩٢٩ المالية بآلاف الدنانير [١] ، مقارناً بمعدل قيمة المستورد منها خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ ، والنسبة بين المعدلين باعتبار معدل سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩ مساوياً ١٠٠ :

	معدل قيمة المستورد خلال سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩	معدل قيمة المستورد خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩	النسبة بين المعدلين
الحديد وحديد الصب والفولاذ	٢٤٠	٨٠٩	٪ ٣٣٧
السمنت	٧٤	١٢٨	٪ ١٧٣
زيوت التزييت	٤٥	٧٥	٪ ١٦٧
الورق	٧٢	١١٩	٪ ١٦٥
الجلود	٤٣	٥٩	٪ ١٣٧
المكائن والآلات	٤٠٥	٥٢٥	٪ ١٣٠
السيارات	٢٤٧	٣٢٠	٪ ١٣٠
الأخشاب	١٧٤	٢١١	٪ ١٢١
الكاوتشوك	٦٧	٨٠	٪ ١١٩
أوعية تغليف التمور	٧٠	٧٤	٪ ١٠٦
الزجاج	٤٩	٥٠	٪ ١٠٢
المجموع	١,٤٤٦	٢,٤٥٠	٪ ١٦٩

١ — استناداً إلى أرقام « التقرير الادارى » لسنتى ١٩٢٨ و ١٩٢٩ الماليتين .

والبلدية ، وعن ازدياد الحركة العمرانية فى المدن الرئيسية ، وبدء توسع الإنتاج الآلى الزراعى والصناعى ، وتحسين شبكة طرق النقل ؛ كما أن جزءاً هاماً من الزيادة المذكورة ، وهى زيادة المستورد من الحديد والفولاذ ، كان مرجعه توسع أعمال شركات النفط الأجنبية المعفاة من الرسوم عن المواد اللازمة لإقامة منشآتها .

ويلاحظ أن كمية المستورد من البنزين والكيروسين خلال الفترة موضوع البحث قد تزايدت ، كما أن كمية المستورد من نفط الديزل لم تنقص نقصاً هاماً ، وذلك بالرغم من تزايد إنتاج هذه المواد محلياً ، وبالرغم من بدء شركة النفط العراقية فى تصدير النفط الخام ؛ ومرجع هذه الظاهرة هو تزايد الاستهلاك المحلى بتكاثر عدد المضخات الزراعية والمصانع ، وتزايد النقل بالسكك الحديدية والسيارات ، وقيام شركات النفط بتجهيز هذه المواد من منابع إيران أو من منابع العراق وفق ما يتراءى لهذه الشركات من مصلحة (١) .

ثانياً — زيادة قيمة المستورد من بعض سلع الاستهلاك بالرغم من زيادة الرسوم المفروضة عليها ، وأهم هذه السلع أقمشة الحرير الاصطناعى والملابس الجاهزة والداخلية وأغطية الرأس ، وهى سلع بلغت قيمة المستورد منها نحو ٨ ٪ من قيمة تجارة الاستيراد خلال الفترة موضوع البحث ؛ والسبب الرئيسى فى هذه الزيادة هو ارتفاع

---

(١) تخضع مشتقات النفط المنتجة محلياً لمكوس مساوية لرسوم الاستيراد بموجب قانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٣١ ورقم ١٨ لسنة ١٩٣٣ ورقم ٩ لسنة ١٩٣٩ [١] ؛ وفيما يلى جدول بكمية المستهلك محلياً من هذه المشتقات ، بملايين اللترات ، خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ المالية [٢] ، يقارن بالجدول المماثل فى صفحة ٧٧ :

سنة مالية	البنزين			الكيروسين			نفط الديزل		
	مستورد	منتج محلياً	المجموع	مستورد	منتج محلياً	المجموع	مستورد	منتج محلياً	المجموع
١٩٣٣	٢,٦	٢٨,٠	٣١,٦	٥,٢	١٩,٦	٢٤,٨	٥٦,٧	٥٧,٠	١١٣,٨
١٩٣٤	٥,٤	٢٢,٨	٢٨,٣	٦,٠	١٩,٧	٢٥,٧	٦٠,٥	٦٧,٥	١٢٨,٠
١٩٣٥	١١,١	١٩,٥	٣٠,٥	٨,٥	٢٠,٢	٢٨,٧	٧٣,٢	٦٦,٢	١٣٩,٤
١٩٣٦	٧,٠	٢٧,٣	٣٤,٣	٩,٣	٢٥,٣	٣٤,٧	٦٥,٠	٧٠,١	١٣٥,١
١٩٣٧	٨,٥	٣٢,٦	٤٠,١	١٠,٦	٢٦,٠	٣٦,٦	٥١,٨	٨٠,١	١٣٢,٠
١٩٣٨	١٠,٠	٣٣,٦	٤٣,٥	١١,٢	٣١,٤	٤٢,٦	٥٤,٦	٨٢,٣	١٣٧,٠
١٩٣٩	٩,٨	٣٦,٥	٤٦,٣	١٠,٢	٣٥,٩	٤٦,١	٥٣,٢	٩٢,٨	١٤٥,٠

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ص ٤٣٤ ، ولسنة ١٩٣٣ ص ٢٧١ ، ولسنة ١٩٣٩ ص ٣٠ .

٢ — أرقام « المجموعة الاحصائية لسنوات ١٩٢٩ — ١٩٣٥ المالية » ص ١١٥ ، و « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ » ص ١١٨ .

مستوى الكساء ، وحلول أقمشة الحرير الإصطناعى، بعد تقدم صناعتها وهبوط أثمانها، محل أقمشة الحرير الطبيعى وبعض الأقمشة القطنية (١) .

ثالثاً — نقص قيمة المستورد من أهم سلع الاستهلاك التى زيدت رسومها ، كالأقمشة القطنية والسكر وأقمشة الحرير الطبيعى والصابون والخمور والأحذية والسكاير والفواكه والأثمار الجافة والخضروات ، وهى سلع بلغت قيمة المستورد منها خلال هذه الفترة نحو ٢٢ ٪ من قيمة تجارة الاستيراد (ب) .

(ا) فيما يلى جدول بمعدل قيمة المستورد من كل من السلع المذكورة خلال سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩ المالية[1]، بآلاف الدنانير، مقارناً بمعدل قيمة المستورد منها خلال سنوات ١٩٣٣—١٩٣٩ ، والنسبة بين المعدلين باعتبار معدل سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩ مساوياً ١٠٠ :

	معدل قيمة المستورد خلال سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩	معدل قيمة المستورد خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩	النسبة بين المعدلين
الملابس وأغطية الرأس	١٥١	٢٨٠	١٨٥ ٪
أقمشة الحرير الإصطناعى	٢٦٣	٣٥٧	١٣٦ ٪
المجموع	٤١٤	٦٣٧	١٥٤ ٪

(ب) فيما يلى جدول بمعدل قيمة المستورد من كل من السلع المذكورة خلال سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩ المالية[1]، بآلاف الدنانير ، مقارناً بمعدل قيمة المستورد منها خلال سنوات ١٩٣٣—١٩٣٩ ، والنسبة بين المعدلين باعتبار معدل سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩ مساوياً ١٠٠ :

	معدل قيمة المستورد خلال سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩	معدل قيمة المستورد خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩	النسبة بين المعدلين
أقمشة الحرير الطبيعى	١٠٢	٣٩	٣٨ ٪
السكاير	٥٢	٢٠	٣٨ ٪
الخمور	١١٥	٥٢	٤٥ ٪
الأحذية	٥٨	٣٤	٥٩ ٪
الأقمشة القطنية	١,٥٠٤	٩٣١	٦٢ ٪
الصابون	١٢١	٨١	٦٧ ٪
السكر	٦١٠	٤٣٣	٧١ ٪
الفواكه والأثمار والخضروات	٩٨	٨٦	٨٨ ٪
المجموع	٢,٦٦٠	١,٦٧٦	٦٣ ٪

١ — استناداً إلى أرقام « التقرير الإدارى » لسنتى ١٩٢٨ و ١٩٢٩ الماليتين .

على أن نقص المستورد من بعض هذه السلع كان ظاهرياً ، أو غير متعلق بزيادة الرسوم ؛ فمعدل المستورد من الأقمشة القطنية قد هبط، من حيث القيمة ، بسبب حلول أقمشة اليابان الرخيصة محل أقمشة البلاد الأخرى ، وبسبب تطبيق قاعدة الاستيراد النسبي على التجارة مع اليابان ، ومع ذلك فإن معدل المستورد من هذه الأقمشة ، من حيث الكمية، قد زاد من نحو ٥٢,٥ مليون متر مربع خلال كل من سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩ إلى نحو ٦٠ مليون متر مربع خلال كل من سنوات الفترة موضوع البحث[1] ؛ ونقص قيمة المستورد من السكر قد نشأ عن تلاشي حركة إعادة التصدير إلى إيران لا عن تناقص الاستهلاك في العراق ، كما أن نقص استيراد أقمشة الحرير الطبيعي كان ظاهرة عامة لم ينفرد العراق بها ، ومرجعها تقدم صناعة أقمشة الحرير الإصطناعي ، ورخص ما تصنعه اليابان منها بوجه خاص ؛ أما هبوط قيمة المستورد من السكاير والخمور والأحذية والصابون والفواكه والخضروات والأثمار الجافة فسببه توسع إنتاج هذه السلع أو بديلاتها في العراق .

إن ما تقدم بيانه يشمل سلعاً بلغ معدل قيمة المستورد منها خلال هذه الفترة نحو ٦٢٪ من معدل قيمة تجارة الإستيراد كلها ، أما الباقي من هذه التجارة فيضم مستوردات ثانوية تناقص معدل استيرادها بمقدار ٣٪ ؛ وعلى ذلك فإن ما تقدمت الإشارة إليه من زيادة قيمة تجارة الاستيراد خلال سنوات ١٩٢٣ - ١٩٣٩ . قد تحقق ، بصورة عامة ، على أساس زيادة استيراد وسائل الإنتاج وسلع الاستهلاك غير المتيسر إنتاجها في العراق ، ونقص المستوردات الثانوية غير الضرورية والمنتجات الصناعية والزراعية التي لها نظير في الإنتاج القومي.

وتلك نتيجة تتفق مع مرامي التعريفة الجديدة ، ومع مقتضى المبادىء الاقتصادية العامة : على أن هذه النتيجة لم تكن بالمقياس الواسع الذي تستوجبه الأحوال الاجتماعية والاقتصادية ، ولا سيما حالة الميزان التجاري ، فيما يتعلق بمعدل استيراد الكثير من سلع الاستهلاك غير الضرورية ، كما أن زيادة استيراد بعض سلع الاستهلاك الضرورية قد استتبع إرهاق الممول على وجه غير عادل .

---

١ — استناداً إلى أرقام « التقرير الإداري » لسنتي ١٩٢٨ و١٩٢٩ الماليتين ، و :
« نشرة الكمارك » أعداد ١٢٠ — ١٢٧ ، و :
« إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩ التقويمية .

وقد كانت نسب حصيلة رسوم الاستيراد من مختلف السلع قريبة مما كانت عليه فى فترة الانتداب ، وذلك أمر حرص عليه المشرع فأخطأ : فلقد كانت زيادة دخل الدولة من أبواب الإيراد الأخرى تجيز التخفيف عن سلع الاستهلاك الضرورية ، والإثقال على سلع الاستهلاك غير الضرورية ، بحيث يكون أثر الرسوم فى تجارة الاستيراد أوضح أثراً ، وأكثر ملائمة لتوزيع الدخل القومى ، ولمبدأ عدالة الضريبة ، كما سيلى تفصيله فى بحث عبء رسوم الاستيراد (١).

المبحث السابع

رسوم الاستيراد وحماية الإنتاج القومى

تقدم فى بحث نسب رسوم الاستيراد أن التعريفة الجديدة لم تحدث تغييراً ملحوظاً فى مجال الحماية المباشرة للإنتاج القومى ، بل اقتصرت فى الغالب على إقرار نسب الرسوم العالية التى كانت قوانين التعريفة السابقة قد فرضتها على بعض السلع لأغراض مالية أو وقائية ، وأن ما استجد من مظاهر حماية بعض السلع الأخرى كان عرضياً ضعيفاً ، باستثناء حماية صناعة الأحذية وإنتاج بعض الحاصلات الزراعية الثانوية .

وقد تقدم أيضاً أن الحماية غير المباشرة للإنتاج القومى كانت مبدأ رئيسياً من مبادى تعريفة

---

(١) فيما يلى جدول تقريبى بمعدل نسب حصيلة رسوم الاستيراد من أهم السلع المستوردة ، خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ . وقد خمنت أرقام الجدول على أساس الاعتداد بفئات الرسوم على السلع المذكورة ، وقيمة المستورد من كل منها [١] :

السلعة	نسبة الحصيلة	السلعة	نسبة الحصيلة
السكر	٢٨,١ ٪	السمنت	١,٨ ٪
المنسوجات	١٦,٨ ٪	البن	١,٧ ٪
الشاى	١٢,١ ٪	الكبريت	١,٥ ٪
البنزين	٤,٦ ٪	الأحذية	١,١ ٪
الخمور	٤,٥ ٪	الورق	١,١ ٪
الحديد	٣,٢ ٪	الأخشاب	١,٠ ٪
السيارات	٣,٠ ٪	المجموع	٨٣,٢ ٪
الملابس	٢,٧ ٪	السلع الأخرى	١٦,٨ ٪

---

١ ـ يراجع جدول صفحة ٧٥ .

١٩٣٣، إذ لجأت إلى إثبات الإعفاءات التى قررتها القوانين السابقة لسلع الإنتاج ، وتوسعت فى هذا المجال فأخضعت أكثر السلع غير المعفاة لفئتى ٨ ٪ و ١١ ٪ المنخفضتين .

والواقع أن هذا الاتجاه نحو الحماية غير المباشرة دون الحماية المباشرة سبيل لم يكن للمشرع بد من سلوكه ، وذلك بالنظر لقلة الصناعات القائمة ، وحاجة الاستهلاك المحلى إلى استيراد بعض الحاصلات الزراعية وأكثر المنتجات الصناعية ؛ على أن مظاهر صنفى الحماية المشار إليهما لم يكونا خاليين من المطاعن ، بسبب حرص المشرع على المورد المالى فى أغلب الأحوال ، وبسبب خطئه فى تقدير مدى ضرورة السلع للاستهلاك المحلى فى أحوال أخرى، على النحو التالى بيانه .

(١) الحماية المباشرة للانتاج الزراعى والحيوانى

تنقسم المنتجات الزراعية والحيوانية ، من حيث مدى حمايتها برسوم التعريفة محل البحث ، إلى أربع مجموعات ، أولاها المنتجات التى سبقت حمايتها بقوانين التعريفة السابقة ، وثانيتها المنتجات التى استجدت حمايتها ، وثالثتها المنتجات التى لحقت رسومها زيادة عرضية ، ورابعتها المنتجات التى ظلت رسومها على مستواها السابق أو لحقها تخفيض ؛ وفيما يلى بيان عن كل من هذه المجموعات .

المنتجات التى أقرت حمايتها السابقة :

كانت قوانين التعريفة منذ أوائل فترة الانتداب قد فرضت رسوماً عالية على التبغ والتنباك لأغراض مالية . فترتب على ذلك حماية الإنتاج المحلى لهذين الحاصلين، كما أن القوانين التى صدرت أثناء الأزمة قد زادت رسوم الرز والدقيق والسمن والحنطة والشعير ، حماية لإنتاجها وإسناداً لأسعارها فى السوق المحلية .

وقد أبقت التعريفة الجديدة على مستوى رسوم هذه السلع كما كان عند تشريعها ، وذلك باستثناء تعديلات طفيفة ترتبت على تغير الأسعار بالنسبة للسلع الخاضعة للرسوم النوعية ، أو على إسقاط الفروق الجزئية بين المستوى القديم وأنواع فئات جدول الواردات الجديد .

وكان هذا الإقرار مصيباً ، إذ ترتب عليه استمرار حماية التبغ العراقى من منافسة التبغ التركى ، وظهور آثار الإصلاحات التى أدخلت على أنواعه وطرق زراعته وكبسه ، كما ترتب

على الإقرار المذكور استمرار حماية الرز والدقيق والسمن من منافسة منتجات برمية وهندية وإيرانية مماثلة ، والمساهمة فى تنشيط إنتاج هذه الحاصلات الرئيسية .

ويلاحظ أن رسم الحنطة والشعير ، وهو ٢٠ ٪ من القيمة ، لم يكن مرتفعاً ارتفاع الرسوم الوقائية ؛ ومرجع ذلك ما أنصف به إنتاج الحاصلين المذكورين فى السابق من تذبذب بين الفيض الذى يتجاوز سد الحاجة المحلية ، وهى الحالة الغالبة ، وبين العجز الذى يقتضى استيرادهما فى بعض الأحيان ، ولذلك تقرر لهما رسم يعادل معدل الضرائب الزراعية ويكفى لحماية إنتاجهما فى المواسم الاعتيادية ، وأجيز تخفيض هذا الرسم أو إلغاؤه فى الأحوال الاستثنائية بأنظمة تصدر وفق المادة السادسة من قانون التعريفة (١) .

المنتجات التى استحدثت حمايتها :

استحدثت تعريفة سنة ١٩٣٣ رسوماً وقائية على بعض المنتجات الزراعية ، وذلك بالإضافة إلى ما أقرته من الرسوم الوقائية السابقة ، فزادت رسوم الطماطم والبصل والثوم

---

(١) بلغ مستوى الرسم على كل من الحاصلات محل البحث ، وقيمة المستورد منها خلال سنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩ [١] ، ما يلى :

	مستوى الرسم	قيمة المستورد بآلاف الدنانير				
		١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
الشعير	٢٠ ٪	..	..	..	..	..
الحنطة	٢٠ ٪	٠,١	١,١	٠,١	٠,٣	..
الرز	١٠٠ ٪	٠,٥	٠,٦	٠,٣	٠,٢	٠,٣
التبغ والتنباك	١٠٠ ٪	٠,٧	٠,٧	٠,٨	٠,٨	٠,٥
السمن	٢٣ ٪	٠,٥	٠,٤	١,١	١,٥	٠,٣
الدقيق	٢٥ ـ ١٠٠ ٪	١,٧	٢,٠	٢,١	٢,١	١,٤

١ ـ أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

والتمور ، كما استكملت حماية السمن بزيادة رسوم المرجرين . على أن هذه الرسوم الوقائية المستحدثة كانت ، فضلا عن ضيق مداها ، غير بينة الأثر فى بعض الأحوال ، وغير لازمة فى أحوال أخرى ؛ فاستيراد الطماطم مرجعه تعذر إنتاجها فى فصول معينة من السنة ، ولم ينشأ عن حمايتها حل لمشكلة الحاجة إليها فى تلك الفصول ، وزيادة رسوم البصل والثوم لم تكن كافية لضغط استيرادهما ، أما حماية التمور والسمن فقد كانت نافلة لم تدع إليها حاجة ملحة (١) .

المنتجات التى لحقت رسومها زيادة عرضية :

تتألف هذه المجموعة من منتجات زراعية أو حيوانية أخضعت لفئات ١٥٪ أو ٢٠٪ أو ٢٥٪ لأغراض مالية ، أو لفئتى ٣٣٪ أو ٥٠٪ باعتبارها سلعاً كمالية أو لاحتوائها على كحول أو سكر .

وقد كان البعض من نتائج هذا الاتجاه متفقاً مع مقتضى الوضع الاقتصادى ؛ فرسوم الجلود الخام والحيوانات الحية ، باستثناء الخراف والمعز ، كانت على اعتدالها كافية لحمايتها بسبب نشاط الإنتاج المحلى خلال الفترة موضوع البحث ، ورسوم البذور الزيتية والزيوت النباتية كانت حلا وسطاً بين ضرورة حماية إنتاجها وضرورة تنشيط صناعة الصابون والصباغة

---

(١) بلغ مستوى رسم كل من الحاصلات المذكورة ، وقيمة المستورد منها خلال سنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩ [١] ، ما يلى :

	مستوى الرسم	قيمة المستورد بآلاف الدنانير				
		١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
تمور	١٠٠ ٪	..	..	..	..	..
مرجرين	١٠٠ ٪	٠,٥	..	..	..	..
طماطم	٥٠ ٪	٠,٥	٠,١	..	..	..
بصل وثوم	٥٠ ٪	٢,٦	٢,٩	٢,٩	٦,٨	٨,٥

١ ـ أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

التى تقتضى تيسير الحصول عليها(أ) .

غير أن النتائج الأخرى للاتجاه المذكور كانت تشير إلى عدم كفاية الزيادة العارضة لحماية المنتجات العراقية المماثلة أو المعوضة ، وإلى خطأ التمسك بالغرض المالى للرسوم حيث تستلزم حماية الإنتاج القومى وحالة الميزان التجارى ضغط استيراد السلع غير الضرورية للإنتاج أو الاستهلاك إلى أقصى حد ؛ فلقد تزايد استيراد البقول والفواكه والأثمار الجافة والمأكولات المحفوظة بعد هبوطها أثناء سنوات أزمة ١٩٢٩ ، وكان الواجب إحداث زيادة أكبر فى رسوم بعض هذه السلع ، كالحمص والعدس والفاصولية واللوبية والبطاطس ، لأن الأغلبية الفقيرة من الشعب تنتج مثل هذه المواد ولا تستهلكها إلا نادراً ، كما كان من اللازم الإثقال على استيراد الفواكه والأثمار الجافة والمأكولات المحفوظة ، حماية للمنتجات المماثلة لبعض هذه الحاصلات كاللوز والبندق والفستق والزبيب من جهة ، وحفظاً للسوق المحلية للتمور والفواكه واللحوم والأسماك الطرية من جهة أخرى ، واستكمالا لعدالة توزيع عبء الرسوم من جهة ثالثة (ب).

(أ) بلغ مستوى الرسوم على الحاصلات المذكورة ، وقيمة المستورد منها خلال سنوات ١٩٣٥–١٩٣٩ ، ومعدل تلك القيمة خلال السنوات المذكورة مقارناً بمعدل سنوات ١٩٢٦ – ١٩٢٩[1] ، ما يلى :

	مستوى الرسم	قيمة المستورد بآلاف الدنانير						
		١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل	معدل سنوات ٢٦ — ١٩٢٩
بذور زيتية وزيوت	١٥ — ٢٥ ٪	٣٨,٢	٤١,٠	٦٤,١	٥٦,٤	٥٣,٤	٥٠,٦	٢٦,٣
جلود غير مدبوغة	١٥ ٪	٦,٦	١,٤	١,٤	٠,١	٣,٥	٢,٦	١٤,٦
حيوانات حية (باستثناء الخراف والمعز)	١٥ ٪	٠,٨	١,٦	١,٨	٢,٢	٣,٣	١,٩	٨,٤

(ب) بلغ مستوى الرسوم على الحاصلات المشار إليها ، وقيمة المستورد منها خلال سنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٩[2] ، ما يلى :

	مستوى الرسم	قيمة المستورد بآلاف الدنانير				
		١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
بقول ودرنات غذائية	٢٠ — ٢٥ ٪	٣٣,٠	٢٥,٨	٣٨,٦	٤٠,١	٤٢,٤
فواكه	١٥ — ٣٣ ٪	٣٠,٠	٢٦,٥	٢٦,٥	٣٣,١	٣٧,٩
أثمار جافة	١٥ — ٢٠ ٪	١٩,١	١٣,٥	٢٠,٢	٢٥,٣	٢٩,٤
فواكه وأغذية محفوظة	٢٥ — ٥٠ ٪	١٧,٨	١٨,٩	٢٣,٨	٢٦,٣	٢٢,٦
المجموع		٩٩,٩	٨٤,٧	١٠٩,١	١٢٤,٨	١٣٢,٣

---

١ — استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩ التقويمية ، و « التقرير الإداري » لسنتى ١٩٢٨ و ١٩٢٩ الماليتين .

٢ — استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩ التقويمية .

المنتجات الأخرى :

أهم هذه المنتجات الأخرى هى الخراف والمعز والعفص وخشب الوقود والصوف والقطن ؛ وقد خفضت رسوم السلع الأربع الأولى ، وذلك بناء على اتفاق بين العراق وتركيا سيلى بحثه ، وأخضعت السلعتان الأخيرتان لفئتى ٨ ٪ و ١١ ٪ ، شأنهما شأن سائر المواد الأولية .

على أن معدل قيمة المستورد من كل السلع المذكورة ، باستثناء القطن ، قد تضاءل خلال الفترة موضوع البحث ، بالرغم من إقرار رسومها المخفضة السابقة أو خفضها ، وذلك دليل على نشاط إنتاجها ، وقدرتها على المنافسة واستغنائها عن الحماية .

ولم تكن الزيادة الظاهرة فى قيمة المستورد من القطن شذوذاً ضاراً بإنتاجه أو مخالفاً لمقتضى توسع هذا الإنتاج ، لأن أهم أصناف المستورد من القطن هو نفاياته المستعملة فى صناعة المراتب ، والتى لا يتيسر سد كل الحاجة المحلية اليها من حاصلات القطن العراقى (١) .

---

(١) بلغ مستوى الرسوم على المنتجات محل البحث ، وقيمة المستورد منها خلال سنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩ ، ومعدل تلك القيمة خلال السنوات المذكورة مقارناً بمعدلها خلال سنوات ١٩٢٦ ـ ١٩٢٩ [1] ، ما يلى :

	مستوى الرسم	قيمة المستورد بآلاف الدنانير					
		١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل	معدل سنوات ٢٦ ـ ١٩٢٩
خراف ومعز	١١ ٪	٦٨,٢	٢٣,٣	٤٧,٨	٤٦,٩	٦,٧	٣٨,٥	٥٨,١
عفص	٨ ٪	٢,٩	٣,٥	٠,٩	٠,٦	٤,٢	٢,٤	٦,٠
خشب وقود	٨ ٪	١,١	١,٢	٠,٩	٠,٦	٠,٤	٠,٨	٣,٥
صوف خام	٨ ـ ١١ ٪	٢,٤	١,٦	٥,١	١,٣	٦,٤	٣,٤	١٧,٤
قطن خام	٠ ـ ١١ ٪	٦,١	١٠,١	١٨,٩	١٣,٠	٩,٨	١١,٦	٥,٨

---

١ ـ استناداً إلى أرقام المرجع السابق وأرقام « التقرير الادارى » لسنتى ١٩٢٨ و١٩٢٩ الماليتين .

ويلاحظ أن قيمة المستورد من الخراف والمعز قد ظلت على الرغم من هبوطها كبيرة ، وربما كان ذلك مغرياً بزيادة رسومها حماية للانتاج المحلى ؛ غير أن مثل هذا الاتجاه خاطىء ، لأن استيراد هذه الحيوانات سببه العجز فى المقدار المتيسر منها لسد الحاجة المحلية بعد اشتداد حركة التصدير فى بعض الفصول ، ولأن استهلاك لحومها يمثل أول درجات الارتفاع فى مستوى المعيشة لدى أغلبية الشعب ، فنى الإثقال على استيرادها عرقلة لارتفاع هذا المستوى المنخفض ، الذى تكوّن النفقة على الغذاء نسبة عالية منه .

يتبين مما تقدم أن الحماية المباشرة للإنتاج الزراعى والحيوانى برسوم التعريفة الجديدة كانت كافية فيما يتعلق بأهم المنتجات ، وهى التمور والحبوب والتبغ والحيوانات الحية والجلود والصوف والسمن والقطن ، إذ لم يكن أيها معرضاً لمنافسة أجنبية ملحوظة ، وأن الحاصلات الأخرى لم تكن فى حاجة إلى الحماية بسبب نشاط إنتاجها وضرورة بعضها للاستهلاك أو الإنتاج ، وذلك باستثناء البقول والبطاطس والبصل والثوم والفواكه الطرية والمجففة والأثمار الجافة ، إذ كانت حمايتها تستدعى زيادة أخرى فى رسومها .

(٢) الحماية المباشرة للانتاج الصناعى

يلاحظ على فروع الصناعة القائمة بالإنتاج فعلا خلال الفترة موضوع البحث انقسامها من حيث حمايتها برسوم الاستيراد إلى مجموعات ثلاث ، أولاها الصناعات التى حميت فى أواخر فترة الانتداب والتى اتسعت بعد إقرار التعريفة الجديدة لحمايتها ، وثانيتها الصناعات غير المحمية التى تعذر على المنافسة الأجنبية الإضرار بها بالنظر لظروفها الخاصة ولطبيعة منتجاتها ، وثالثتها الصناعات غير المحمية التى استجدت أو استمرت فى إنتاجها وهى تقاوم منافسة أجنبية أضرت بها .

الصناعات المحمية :

أهم هذه الصناعات هى صناعات الكحول والسكاير والأحذية ؛ وفيما يلى بيان عن كل منها ، من حيث مدى الحماية المباشرة التى تقررت لها برسوم الاستيراد ، وأثر ذلك فى اتساع إنتاجها وسده للحاجة المحلية .

أولا ــ صناعة الكحول :

قامت المصانع الحديثة لإنتاج الكحول على الأساس القديم فى صنع النبيذ من العنب الطرى أو المجفف ، واستقطار «العرق» من خمير التمور ؛ فلم يكن من شأن هذه المصانع إنتاج أى نوع من أنواع الخمور التى تكون جرم تجارة الخمور المستوردة ، كما أنها لم تكن تنتج من كحول الإثيل المكررة إلا كميات ضئيلة ، فى حدود الاستهلاك المحلى .

على أن حلول منتجات هذه المصانع محل جزء من الخمور والكحول المستوردة كان ظاهراً ، فقد اتجهت قيمة تجارة استيراد هذه المواد إلى الهبوط (ا) ، وذلك خلافاً لمقتضى زيادة القوة الشرائية ، ومقتضى تطور الأوضاع الاجتماعية ، كما أن اتساع إنتاج المصانع المذكورة كان ملحوظاً فى زيادة كمية الموزع من منتجاتها للاستهلاك المحلى (ب) .

(ا) فيما يلى جدول بقيمة المستورد من أصناف المشروبات والسوائل الكحولية خلال سنوات ١٩٣٥ ــ ١٩٣٩[1] ، ومعدلها مقارناً بمعدل سنوات ١٩٢٧ ــ ١٩٢٩[2] ، بآلاف الدنانير :

	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
بيرة	٣٢,٦	٢٠,٩	٢٦,٢	٢٦,٤	٢١,٧
وسكى وكونياك وجن	١٧,٧	١٣,٠	١٧,٣	١٦,٣	١٧,٤
خمور غير لامعة	٣,١	٢,٩	٣,٠	٢,٩	٣,٠
كحول الإثيل المكررة	٠٠	٠,١	٠,١	٠٠	٠,١
مشروبات كحولية مختلفة	٢,٣	١,٨	٣,١	٢,٣	٢,٣
المجموع	٥٥,٧	٣٨,٧	٤٩,٧	٤٧,٩	٤٤,٥
المعدل	٤٧				
معدل سنوات ١٩٢٧-١٩٢٩	١١٥				

(ب) فيما يلى جدول بالكميات الموزعة بمعرفة دوائر الكمارك والمكوس من هذه المنتجات للاستهلاك المحلى ، خلال سنوات ١٩٣٠ ــ ١٩٣٩ المالية[3] ، بآلاف اللترات :

	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
عرق	٢٠١,٠	١٨٠,١	١٦٩,٠	٥١٤,١	٦٣٨,٤	٦٧٩,١	٩٨٣,٣	١١٢٤,٧	١١٣٦,٤	٩٧٩,٢
نبيذ	٧٦,٣	٧٧,٠	٥٣,٧	٣٩,٢	٢٠,٧	٢٢,٢	٣٤,٥	٤٩,٦	٦٩,٧	٧٥,٧
كحول إثيل	١,٠	٠,٧	٠,٨	١,٣	١,٨	٢,٢	١,٩	٢,٠	٤,٧	٦,٣

١ ــ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ــ ١٩٣٩ التقويمية .

٢ ــ استناداً إلى أرقام « التقرير الإدارى » لسنتى ١٩٢٨ و ١٩٢٩ الماليتين .

٣ ــ أرقام « المجموعة الإحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٩ ــ ١٩٣٥ المالية » ص ٨٨ ، وأرقام « المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ » ص ٨٧ .

وقد تقدم أن المنتجات المحلية من الخمور والكحول خاضعة للمكس ، إلا أن إرباء مستوى رسوم استيراد المنتجات المشابهة أو المعوضة على مستوى هذا المكس إرباءً بيناً كان عاملا حاسماً فى نشوء صناعتها المحلية ، وفى اتساعها ؛ وتشذ عن ذلك حالة البيرة ، وهى أهم الخمور المستوردة ، إذ لم يكن الفرق بين رسوم استيرادها ومكسها فرقاً كافياً لحماية إنتاجها ، فظهر هذا الإنتاج بكمية قليلة سنة ١٩٣٥ ، ثم تلاشى سنة ١٩٣٧ (١) .

ثانياً — صناعة السكاير :

كان انحطاط أصناف التبغ العراقى ، والطرق البدائية فى زراعته وكبسه وصنعه ، سبباً فى سعة استيراد السكاير الأجنبية خلال فترة الانتداب ، بالرغم من ارتفاع رسوم استيرادها .

وقد بدأت فى أواخر الفترة المذكورة محاولات الحكومة لتحسين صنف التبغ وطرق جمعه ، واقترنت هذه المحاولات ببدء إنتاج السكاير بشكلها الحديث المألوف ، والتحول عن الطريقة السابقة القائمة على أساس تعبئة مسحوق التبغ فى أنابيب ورقية خاصة ؛ ثم نشطت الصناعة الجديدة نشاطاً ملحوظاً بين سنتى ١٩٢٩ و ١٩٣٩ ، فارتفع عدد مصانعها من مصنع واحد فى السنة الأولى إلى اثنى عشر مصنعاً فى السنة الأخيرة ، وأصبح إنتاجها يسد

---

(١) فيما يلى جدول برسوم استيراد الخمور والكحول ، مقارنة بمكوسها المحلية بموجب قانون رقم ١٨ لسنة ١٩٣٣ ورقم ١٧ لسنة ١٩٣٧[١] :

	رسوم الاستيراد		المكس	
	الوحدة القياسية	فلس	الوحدة القياسية	فلس
مشروبات مقطرة	اللتر الواحد	٧٠٠ — ١٤٠٠	اللتر الواحد	١٠٠
نبيذ	» »	١٥٠	كيلو زبيب أو ٢ كيلو عنب	٢٠
خمور لامعة	» »	٢٥٠		
بيرة	» »	٤٥	اللتر الواحد	١٠
مشروبات مخمرة أخرى	» »	٤٥ — ٧٠٠		
كحول الإثيل المكررة	» »	٧٠٠	اللتر الواحد	٢٠٠

١ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٣ ص ٢٧١ ، ولسنة ١٩٣٧ جزء أول ص ٦٤ .

حاجة الاستهلاك المحلى المتزايد(ا) ، ويتجاوز ذلك إلى منافسة السكاير الأجنبية (ب) ، وإلى دخول السكاير العراقية الحديثة مجال تجارة التصدير .

ولا شك أن هذا الاتساع فى الإنتاج الحديث للسكاير قد حدث تحت حماية رسوم الاستيراد ، وإربائها على المكس المحلى ، شأنه فى ذلك شأن إنتاج المكحول (حـ) . على أن

(ا) تشير إلى تزايد الاستهلاك المحلى كميات التبغ الواردة إلى مستودعات المكس والصادرة منها ؛ وفيما يلى جدول بهذه الكميات خلال سنوات ١٩٣٠ ـ ١٩٣٩ المالية ، بآلاف الأطنان[1] :

	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
وارد إلى المستودعات	٢,٨	٢,٩	٣,١	٣,٥	٤,٢	٤,٢	٧,٨	٩,٤	٤,٧	٣,٧
خارج من المستودعات	٢,٩	٢,٥	٢,٩	٣,٣	٣,٩	٤,٣	٨,٢	٨,٥	٤,٣	٣,٦

(ب) بلغت قيمة السكاير المستوردة خلال سنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩[2] ، ومعدلها مقارناً بمعدل قيمة المستورد منها خلال سنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٢٩[3] ، بآلاف الدنانير ، ما يلى :

	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
قيمة المستورد	٢٥,٠	١٥,٤	١٦,٤	١٨,٠	١٦,٦
المعـــدل	١٨				
معدل سنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٢٩	٥٢				

(حـ) فيما يلى جدول برسم استيراد السكاير ، مقارناً برسم استيراد ورق السكاير وبمكوس التبغ والسكاير المحلية بموجب قانون رقم ٨ لسنة ١٩٣٣ ورقم ٨ لسنة ١٩٣٩[4] :

	رسوم الاستيراد		المكس	
	الوحدة القياسية	فلس	الوحدة القياسية	فلس
السكاير الأجنبية	الكيلو الواحد	٧٥٠	..	..
ورق السكاير	١٠٠٠ ورقة	٥٠	..	..
التبغ المحلى	..	..	الكيلو الواحد	٦٠
السكاير المحلية المصنوعة بالآلات	..	..	١٠٠٠ سيكارة	١٠٠
السكاير المحلية المصنوعة باليد	..	..	١٠٠٠ سيكارة	٥٠

---

١ ـ أرقام « المجموعة الإحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٩ ـ ١٩٣٥ المالية » ص ٨٧ ، و : « المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ » ص ٨٧ .

٢ ـ أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويميه .

٣ ـ استناداً إلى أرقام « التقرير الإدارى » لسنتى ١٩٢٨ ـ ١٩٢٩ الماليتين .

٤ ـ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٣ ص ٢٧١ ، ولسنة ١٩٣٩ ص ٢٤ .

عبء الصناعة الجديدة من المكس قد تضاعف سنة ١٩٣٩ ، حين أحدث مكس السكاير المصنوعة ، بالإضافة إلى مكس التبغ غير المصنوع ؛ وهذه الزيادة المستحدثة وإن لم تكن حاسمة فى تأثيرها على قدرة السكاير المحلية على منافسة السكاير الأجنبية ، إلا أن شدة المنافسة بين المصانع المحلية ذاتها قد أدت إلى رجوع عبء الضريبة الجديدة على المنتج فى الغالب ، فكان ذلك عاملا من عدة عوامل عرقلت اتساع الصناعة موضوع البحث .

ثالثاً — صناعة الأحذية :

كان إنتاج الأحذية قائماً فى غالب الأحوال على أساس الحرفة اليدوية ، ولم يخرج العدد القليل من «معامل» هذه السلعة عن المفهوم المذكور ، باستثناء معمل واحد أنشئ سنة ١٩٣٣ .

وكانت الأحذية المنتجة تعانى منافسة أجنبية ملحوظة ، إلا أن الشكوى من هذه المنافسة لم تظهر حتى باشرت « شركة باتا المحدودة » بيع أحذيتها فى بغداد ، إذ أثار ذلك المنتجين المحليين ، واستتبع حملات صحفية وحركة مقاطعة ، فجاءت التعريفة الجديدة مخضعة الأحذية لرسوم نوعية تعادل ٥٠ — ١٠٠ ٪ من قيمتها .

وإذ كان من المحتمل تفادى الرسوم الوقائية الجديدة باستيراد أجزاء الأحذية مهيأة ، ثم ضمها إلى بعضها فى العراق ، فقد نص التعديل الثالث لقانون التعريفة سنة ١٩٣٥ على زيادة رسوم الأجزاء الجلدية من ٢٥٪ إلى ٥٠٪ ، وزيادة رسوم الكعوب الخشبية من ١١٪ إلى ١٥٪ .

ويظهر من ذلك أن حماية صناعة الأحذية كانت حماية أصيلة تختلف عن الحماية التى تمتعت بها صناعتا الكحول والسكاير ، والتى نشأت عرضاً عن ارتفاع الرسوم لأغراض مالية ، وكانت هذه الحماية المباشرة الأصيلة أهم ما استحدثته التعريفة الجديدة فى مجال الإنتاج الصناعى .

ولقد أثمرت الحماية المذكورة فى إضعاف قدرة الأحذية الأجنبية على المنافسة ، فهبط معدل قيمة المستورد منها عما كان عليه خلال سنوات ١٩٢٦ — ١٩٢٩ ، بالرغم مما تشير

إليه الظواهر العامة من ازدياد استعمال الأحذية(أ) ، كما أن صناعة الأحذية المحلية قد اتسعت اتساعاً يدل عليه ازدياد قيمة المستورد من الجلود المدبوغة ، فضلا عن اتساع إنتاج الجلد المدبوغ محلياً (ب) .

الصناعات غير المحمية التي استفادت من ظروفها الخاصة :

تشمل هذه المجموعة صناعات الآجر والبلاط والنجارة والحدادة ، فقد تظافر ارتفاع نفقة نقل المنتجات المذكورة ، وتباين المواصفات الفردية بشأنها عادة ، وتزايد الحاجة إليها بتوسع الحركة العمرانية ، على شد أزر صناعاتها وزيادة إنتاجها وتطوره وفق الأسس الحديثة ، دون أن يكون لانخفاض مستوى الرسوم على السلع المماثلة أثر في زيادة استيراد هذه السلع زيادة تعرض تلك الصناعات للخطر .

الصناعات غير المحمية المعرضة للمنافسة الاجنبية :

تضم هذه المجموعة طائفة واسعة من الصناعات استجد بعضها مستفيداً من توفر مواده الأولية ، وكان بعضها الآخر قديماً ثم استمر في إنتاجه وفق أساليبه التقليدية .

(أ) فيما يلي جدول بمعدل قيمة المستورد من الأحذية المصنوعة من الجلد أو من مواد أخرى خلال سنوات ١٩٣٥–١٩٣٩ التقويمية[1] ، مقارناً بمعدل سنوات ١٩٢٦–١٩٢٩[2] المالية ، بآلاف الدنانير :

	أحذية جلدية	أحذية من مواد أخرى	المجموع
معدل سنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٩	١٨,٠	١٥,٠	٣٣,٠
معدل سنوات ١٩٢٦ — ١٩٢٩	٣٨,١	٢٠,٢	٥٨,٣

(ب) فيما يلي جدول بقيمة المستورد من الجلود المدبوغة خلال كل من سنوات ١٩٣٥ – ١٩٣٩[1] ، ومعدلها خلال هذه المدة مقارناً بمعدل سنوات ١٩٢٦ – ١٩٢٩[2] ، بآلاف الدنانير :

	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
جلود النعال	٢٠,٥	٣٤,٤	٣٦,٥	٣٤,٥	٤٧,٨
جلود مدبوغة أخرى	٢٢,٥	٣٢,٣	٥٠,٤	٣٨,٨	٣٥,٧
قطع جلدية مهيأة	١,٦	١,٨	١,٤	١,٨	١,٢
المجموع	٤٤,٦	٦٨,٥	٨٨,٣	٧٥,١	٨٤,٧
المعدل			٧٢,٢		
معدل سنوات ١٩٢٦ — ١٩٢٩			٤٧,٢		

---

١ – استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ – ١٩٣٩ التقويمية .

٢ – استناداً إلى أرقام « التقرير الإداري » لسنتي ١٩٢٨ و ١٩٢٩ الماليتين .

ولقد كان المشرع مصيباً فى تجنبه تقرير حماية حاسمة لبعض هذه الصناعات ، لأنها قد تعرضت لإنتاج سلع استهلاك هامة دون أن تكون مستعدة لسد جزء ملحوظ من الطلب المحلى ؛ إلا أن المشرع كان مخطئاً فى الأحوال الأخرى ، حيث نشأ إهماله جانب الحماية عن حرصه على حصيلة الرسوم ، أو عن تطرفه فى تقدير مدى ضرورة السلع المختلفة للاستهلاك ، كما يتضح من البيان التالى .

أولا — صناعة المنسوجات الصوفية :

وهى أهم الصناعات فى مجال البحث ، وقد ظهرت فى أواخر الفترة السابقة ، فقام بها معملان لغزل الصوف ونسجه ، ثم زادت بعد ذلك معملا آخر للغزل والنسيج ، ومعملين للغزل فقط .

وكانت هذه المعامل تنتج طائفة من المنسوجات ، أهمها « التويد » والأقمشة الغليظة والبطانيات ، مستعملة فى ذلك الإنتاج الصوف العراقى ، ثم أخذ أكبرها يستعمل الغزول الصوفية والقطنية والحريرية الأجنبية أيضا .

ولقد أسندت الحكومة المعامل المذكورة بمنح أصحابها امتيازات ، قانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم ١٤ لسنة ١٩٢٩ » التالى بيانها فى بحث منح الإنتاج ، كما أسندتها باستخدام منتجاتها لكساء الجيش والشرطة وطلبة المدارس الابتدائية والمساجين ، إلا أنها لم تحمها برسوم التعريفة(١) .

---

(١) فيما يلى جدول بمستوى رسوم منتجات هذه الصناعة والمواد اللازمة لها ، وقيم المستورد من المنتجات والمواد المذكورة ، ومعدلات تلك القيم ، خلال سنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٩ وسنوات ١٩٢٦ — ١٩٢٩ [1] :

	مستوى الرسوم	قيمة المستورد بآلاف الدنانير					
		١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل	معدل سنوات ٢٦ — ١٩٢٩
غزل مقصور او مصبوغ	١٥ — ٢٠ ٪	١٤,١	١٢,٢	٢٠,٤	٢٦,٥	٢٣,٢	١٩,٣	١١,٨
أقمشة	٢٠ ٪	١٩٨,٣	٢١٠,٣	٢٨٨,٦	٣٣٩,٦	١٤٣,٣	٢١٥,٨	١٨٨,١
بطانيات	٢٠ ٪	٦,٨	٦,٩	١٠,١	١٥,٠	٩,٢	٩,٦	؟

١ — استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩ التقويمية ، وأرقام « التقرير الادارى » لسنتى ١٩٢٨ و ١٩٢٩ الماليتين .

وليس فى أرقام المستورد من المنسوجات الصوفية ومن المواد الأولية اللازمة لصناعتها، خلال فترة الانتداب وبعدها ، ما يشير إشارة بينة إلى آثار الصناعة المحلية فى سد حاجة الاستهلاك المحلى ؛ إلا أن المعروف أن معدل إنتاج مصانع النسيج الثلاثة المشار إليها قد بلغ نحو نصف مليون متر مربع من الأقمشة والبطانيات سنوياً[١] ، وهى كمية تعادل ٢٢,٥٪ من معدل كمية المستورد من هذه المنسوجات خلال سنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٩[(١)] .

ولقد كان رأى الأوساط المسئولة أن أسعار منتجات الصناعة محل البحث ، التى تراوحت بين ١٥٠ و ٣٠٠ فلساً للمتر المربع ، تنطوى على أرباح ملحوظة للمنتج بالنظر لانخفاض نفقات العمل والمواد الأولية ، وأن هذه الأسعار لم تكن تتناسب مع ما اتصف به أكثر تلك الأقمشة من الخشونة وعدم ثبات اللون ، وأن الوسائل التى اتخذتها الحكومة لشد أزر الصناعة المذكورة كانت مغنية عن حمايتها .

على أن هذا الرأى لايخلو من تطرف ، فنواقص الإنتاج ظاهرة لازمة لأغلب الصناعات الناشئة ، وارتفاع الأرباح أمر ضرورى لاتساع الإنتاج لا سيما فى البلاد المتأخرة . والواقع أن المشرع إذا كان محقاً فى فرض رسم استيراد معتدل على الأصناف الرخيصة من الأقمشة الصوفية رعاية لفقراء المستهلكين ، فإنه كان مخطئاً فى تقرير الرسم ذاته للأصناف العليا من تلك الأقمشة ، حيث كان الإثقال عليها ضرورياً ، مراعاة لعدالة الضريبة بصفة عامة ، وحضاً للصناعة المحلية على تحسين منتجاتها ، وتمكيناً لها من تحرى الوسائل المؤدية إلى ذلك .

ثانياً — صناعة الصابون :

بقيت هذه الصناعة على الأسس القديمة فيما يتعلق بمعدات إنتاجها ومواردها الأولية وصنف منتجاتها ، وإن كانت قد اتسعت وفق هذا الأسس ، بحيث سدت الحاجة المتزايدة

---

(١) بلغ معدل كمية المستورد سنوياً خلال المدة المذكورة ٢٫٢٢٦٫٠٠٠ متراً مربعاً من أقمشة الصوف ، و ١٢٤٫٥٠٠ متر مربع من البطانيات[٢] .

---

١ — J. P. Summerscale, « Report on Economic and Commercial Conditions in Iraq. 1935 - 1937 », P. 19.

٢ — استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩ التقويمية .

إلى الصابون ، وخفضت قيمة المستورد منه بصورة ملحوظة .

وقد التزم المشرع جانب الإعتدال فى تقرير رسوم استيراد الصابون العادى ، بالنظر لضرورة تشجيع انتشار استعماله ، أما الأصناف المستعملة لاغراض الزينة فقد أخضعها للمستوى الذى يتبعه أغلب السلع المستعملة لمثل هذه الأغراض .

غير أن رسوم هذه الأصناف الأخيرة لم تكن كافية لضغط استيرادها ، ولموازرة الصناعة المحلية لإنتاج أصناف مماثلة ، ويضاف إلى ذلك أن فئة رسوم استيراد القلويات كانت أعلى من فئات رسوم بعض أصناف الصابون ، ومساوية لفئات رسوم أهم أصنافه الأخرى ، فكانت أخطاء المشرع فى هذا المجال من الأسباب التى حالت دون توسع الصناعة محل البحث وفق الأسس الحديثة(١) .

ثالثاً ــ الدباغة :

تقوم هذه الصناعة ، بصفة رئيسية ، على وقاية الجلود من التفسخ ودباغتها دباغة بسيطة لغرض تصديرها ، متبعة فى ذلك أساليب بدائية قديمة تنطوى على عيوب بينة . وقد تقدم أن الحاجة المحلية إلى الجلود المدبوغة قد تزايدت بتطور الأوضاع الاجتماعية ، وبحماية صناعة الأحذية ، غير أن تحضير الجلود محلياً على وجه يجعلها صالحة للاستعمال المباشر فى الصناعات الجلدية لم يتقدم إلا قليلا ، ولم يتجاوز عدد مصانع الدباغة الحديثة خلال الفترة

---

(١) فيما يلى جدول بمستوى رسوم استيراد الصابون ، ورسوم المواد اللازمة لصناعته ، وقيم المستورد من كل منهما ، ومعدلات تلك القيم ، خلال سنوات ١٩٣٥ ــ ١٩٣٩ وسنوات ١٩٢٦ ــ ١٩٢٩[١] :

	مستوى الرسوم	قيمة المستورد بآلاف الدنانير					معدل سنوات ٢٦ ــ ١٩٢٩
		١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل
زيوت نباتية	١٥ ٪	١٩,٠	١٩,٥	٣٧,٨	٢٩,٧	٢٥,١	٢٦,٢	١٤,٤
هيدروكسيد	٢٥ ٪	٣,٠	٤,٠	٤,٠	٤,٠	٤,٤	٣,٩	؟
صابون غسيل وصابون عادى	١٥ ــ ٢٥ ٪	٥٨,٢	٥٤,٤	٥٧,٧	٨٣,٦	٥٦,٢	٨٠,٤	١١٥,٦
صابون من أصناف أخرى	٣٣ ــ ٥٠ ٪	١١,٣	١٣,٨	١٩,٨	١٨,٣	١٠,٥		

١ ــ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ــ ١٩٣٩ التقويمية ، وأرقام « التقرير الإدارى » لسنتى ١٩٢٨ و ١٩٢٩ الماليتين .

موضوع البحث اثنين ، توقف أحدهما عن الإنتاج بسبب مساوىء إدارته ، وظل الآخر يعانى منافسة الجلود الأجنبية وعيوب الجلود العراقية الناشئة عن أساليب سلخها .

ولم تكن الحماية المباشرة لهذه الصناعة وهى على الوضع المذكور سبيلا أميناً ، لأن فى ذلك إضراراً بصناعة الأحذية ، ورفعاً لأثمان منتجاتها على صورة تعارض مقتضى تطور الأوضاع الاجتماعية والصحية ، ولهذا كان المشرع مصيباً فى تقرير رسوم استيراد معتدلة على الجلود الأجنبية تتراوح بين ١٥٪ و ٢٥٪ ، وذلك كحلّ وسط بين حماية الصناعة محل البحث ، وبين تيسير الحصول على الجلود اللازمة لصناعة الأحذية .

رابعاً ــ صناعة الحلويات :

تظهر فى مجال حماية هذه الصناعة ، التى يستورد العراق من منتجاتها كمية كبيرة كل سنة ، أخطاء واضحة منشؤها الإسراف فى الحرص على حصيلة رسم السكر ، بحيث بلغ هذا الرسم ثلاثة أمثال رسوم أغلب المصنوعات السكرية ، وأكثر من أربعة أمثال رسوم بعضها[1] .

---

(١) فيما يلى جدول بمستوى رسوم أهم منتجات صناعة الحلويات وأهم موادها الأولية ، وقيم المستورد من كل من هذه المنتجات والمواد ، ومعدلات تلك القيم ، خلال سنوات ١٩٣٥ ــ ١٩٣٩[1] :

	مستوى الرسم	قيمة المستورد بآلاف الدنانير					
		١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل
سكر	١٠٠ ــ ١٥٠٪	٣٧٦,٨	٣٧٤,١	٤٤٠,١	٥٠٥,١	٥٥٤,٢	٤٥٠,١
كوكو	٥٠٪	٠,٤	٠,٤	٠,٥	٠,٨	٠,٣	٠,٥
شوكولاتة وحلويات	٥٠٪	١٧,٢	٢٣,٥	٣٥,٠	٣٢,٨	٢٣,٠	٢٦,٣
مربى وسيروب	٣٣ ــ ٥٠٪	٥,٠	٥,٤	٥,٩	٦,٠	٦,٣	٥,٩
المجموع		٢٢,٢	٢٨,٩	٤٠,٩	٣٨,٨	٢٩,٣	٣٢,٢

١ ــ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ــ ١٩٣٩ التقويمية .

ولا شك أن هذا الوضع يناقض مقتضى الحماية ، ويخالف الحجة التى التمست لتبرير ارتفاع رسوم السكر والشاى ، وهى أن انتشار استهلاك هاتين السلعتين يجرى على حساب استهلاك التمور فى العراق ؛ فلقد كان مقتضى هذه الحجة ، وهى محل نظر ، التطرف فى زيادة الرسوم على المصنوعات السكرية التى لا جدال فى أنها سلع بذخ يثقل استيرادها الميزان التجارى إثقالاً لا ضرورة له ، ويهدد استهلاك التمور وإنتاج الصناعة المحلية معاً .

وقد وجدت ، إلى جانب الصناعات الأربع متقدمة الذكر ، صناعات أخرى قديمة أو جديدة تعرضت للمنافسة الأجنبية تعرضاً أزال بعضها ، وهدد البعض الآخر بالزوال .

وأهم الصناعات القديمة غير المحمية هى صناعات النسيج القطنى والنحاس والأبسطة والسجاد ؛ على أن الأساليب القديمة لمثل هذه الصناعات ، وأصناف منتجاتها البدائية ، لم تكن لتبرر حمايتها فى غالب الأحوال ، ولذلك كان المشرع مصيباً فى انصرافه عن حمايتها .

أما الصناعات الجديدة التى لم تستطع مقاومة المنافسة الأجنبية فأهمها صناعتا السدايرو والجوارب ؛ وقد كان ضعف الصناعة الأولى مبعثه كونها صناعة فردية قامت على أساس إنتاج السدايرو من لبد الصوف ، فكانت منتجات معداتها البسيطة داعية لاختيار المستهلك فى الغالب بين تفضيل السدارة الأجنبية على الوطنية ، وبين ترك الاثنتين معاً ، وهو اختيار حرى بأن يجعل زيادة رسم استيراد السدايرو الأجنبية عبئاً لا نفع فيه . وأما صناعة الجوارب فقد قامت على أساس إنتاجها من الغزل القطنى المستورد ، ولم يكن ذلك أساساً إقتصادياً رصيناً فى الوقت الذى أغرقت فيه المنتجات اليابانية الأسواق ، ولا كانت حماية هذه الصناعة ممكنة أو مبررة ، بسبب صغرها وضرورة المنتجات المماثلة لمنتجاتها للاستهلاك المحلى .

يتبين مما تقدم أن الحماية المباشرة للإنتاج الصناعى برسوم التعريفة موضوع البحث كانت حماية عرضية نشأت عن إقرار الرسوم العالية التى سبق فرضها لأغراض مالية ، وعن إحداث رسوم مزيدة لنفس الغرض أو باعتبار بعض السلع سلعاً كمالية ، وذلك باستثناء حالة

واحدة هى حالة حماية صناعة الأحذية . وقد كان هذا الاتجاه معيباً فى بعض الأحوال ، بحيث تعرضت صناعات النسيج الصوفى والصابون والحلويات لمنافسة أجنبية فعالة ، إلا أنه كان مصيباً فى الأحوال الأخرى ، حيث حتم غرض رفع مستوى المعيشة وإصلاح الحالة الاجتماعية والصحية والعمرانية ، والعيوب الجسيمة فى بعض فروع الصناعة القومية ، التزام الإعتدال فى مجال الحماية المباشرة ، والتوسع فى مجال الحماية غير المباشرة .

(٣) الحماية غير المباشرة

تقدم فى القسم الثانى أن قوانين التعريفة الصادرة بين سنتى ١٩٢٧ و١٩٣٣ قد اتجهت نحو تخفيف أعباء الإنتاج الزراعى والصناعى بإعفاء سلعه من رسوم الاستيراد ، وأن مجموع هذه الإعفاءات قد شمل فى نهاية فترة الانتداب أغلب المعدات الآلية اللازمة لفرعى الإنتاج المذكورين ، بحيث لم يبق لقانون التعريفة رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ فى مجال الإعفاء التام ما يستحق الذكر ، فلم تتجاوز حقيقة الإعفاءات الكثيرة التى أوردها هذا القانون تفصيل النص على الإعفاءات القديمة فى الغالب .

على أن التعريفة الجديدة قد آزرت أثر الإعفاءات المذكورة من ناحية أخرى ، فقد استحدثت حداً أدنى جديداً للرسوم وهو فئة ٨ ٪ ، وأخضعت لهذا الحد المنخفض بعض الآلات غير المعفاة وأهم المواد الأولية وأكثرها عدداً باستثناء الخشب وبعض المعادن ، كما أنها أعادت فئة ١١ ٪ بعد أن زادتها قوانين الأزمة ، وقررتها لبعض المعدات الثانوية والسلع نصف المصنوعة والخشب وأهم المعادن وبالإضافة إلى ذلك فإن البند الخامس من الأحكام العامة لجدول الواردات قد نص على إعادة سبعة أثمان رسوم استيراد المواد الصالحة للأكل ، إذا غيرت وفق الطريقة التى يعينها وزير المالية ، لغرض استعمالها كمواد أولية فى الصناعة .

أما غير ما تقدم من المعدات والمواد فقد أخضع لفئة ١٥ ٪ ، ولم يشذ عن ذلك غير حالات

قليلة كان السبب فى شذوذها غرض الحماية المباشرة ، كحالة رسوم التبغ غير المصنوع والكحول والبذور الزيتية والجلود المدبوغة والغزل الصوفى ، أو اعتبار كون السلعة سلعة استهلاك بالدرجة الأولى ، كحالة رسم السكر .

ويتبين من ذلك أن المشرع قد التزم فى مجال الحماية غير المباشرة حدوداً واسعة ، وأنه قد أوفاها حقها ، باستثناءات يسيرة . والواقع أن هذا الاتجاه ، الذى ساندته منح الإنتاج ، كان ضرورة لا بد منها أزاء الأحوال الإقتصادية والفنية السائدة فى العراق ، فضآلة رؤوس الأموال ، وارتفاع سعر الفائدة ، وانحطاط المستوى الثقافى والفنى ، وقلة اليد العاملة ، واضطراب حقوق التصرف بالأراضى ، عوامل قد حالت دون اتساع الإنتاج القومى ، ولا سيما الإنتاج الصناعى ؛ وكان لا بد لمكافحة هذه العوامل من زيادة الفرق بين نفقات الإنتاج وبين الأثمان ، ومضاعفة أرباح المنتج على وجه أظهر مما تقتضيه أحوال البلاد الأخرى ، ولذلك يسّر مجموع نصوص قانون التعريفة وقانون تشجيع المشاريع الصناعية إعفاء أغلب الآلات والمواد الأولية اللازمة للصناعة والزراعة من الرسوم ، وقرر القانون الثانى وبعض التشريعات الأخرى منحاً للإنتاج تمثلت فى إعفاء المنتج من ضرائب معينة ، وفى تزويده بالبذور على سبيل السلفة أو الهبة ، وفى تيسير حصوله على القروض ، كما سيلى ذكره بالتفصيل .

والذى يظهر من أرقام تجارة الاستيراد أن معدل قيمة المستورد من معدات الإنتاج ومواده خلال الفترة موضوع البحث قد زاد بالنسبة إلى معدل السنوات الأربع التى سبقت أزمة سنة ١٩٢٩ ، وأن الزيادة فى مجموع قيم هذه السلع قد أربت على الزيادة فى قيمة تجارة الاستيراد بصورة عامة ، وذلك بالرغم من أن نشاط إنتاج بعض المواد الأولية محلياً قد

سد جزءاً هاماً من الحاجة إليها (١) .

ولاشك أن انخفاض عبء الرسوم على الآلات والمواد الأولية كان عاملاهاماً فى تشجيع استيرادها ، غير أنه لم يكن العامل الوحيد ، فقد شاركته عوامل أخرى ، منها ارتفاع رسوم استيراد سلع الاستهلاك لأغراض مالية أو وقائية ، وازدياد رؤوس الأموال كنتيجة غير مباشرة لاستثمار البترول وكنتيجة مباشرة لنشاط حركة التصدير بعد ركودها أثناء أزمة ١٩٢٩ ، واطراد تطور الحالة الإجتماعية وازدياد عدد السكان ونسبة التعليم ، والاستقرار

(١) فيما يلى جدول بقيم المستورد من أهم سلع الإنتاج خلال سنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩[1] ، ومعدلها خلال هذه السنوات مقارناً بمعدل سنوات ١٩٢٦ ـ ١٩٢٩ بآلاف الدنانير[2] ، ونسبة الزيادة فى قيمة كل منها، ونسبة زيادة مجموع قيم هذه السلع مقارنة بنسبة زيادة قيمة تجارة الاستيراد بصورة عامة:

	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل	معدل سنوات ٢٦ ـ ١٩٢٩	النسبة بين المعدلين
حديد وفولاذ	٥١٦,٣	٨٢٩,٤	١٢٤٠,٠	١٠٥٧,٧	٧٥٥,٢	٨٧٩,٧	٢٠٧,٠	٤٢٥ ٪
نحاس	٣٩,٨	٢٨,٥	٤٧,٠	٥٢,٤	٢٧,٠	٣٨,٩	٢١,١	١٨٤ ٪
أخشاب	١٧٣,٣	٢١٦,٨	٣٢٨,٠	٣٣٦,٧	١٦٣,٣	٢٤٣,٦	١٥٣,٤	١٥٩ ٪
مواد صباغة	٣٦,٠	٢٩,٢	٣٥,٥	٢٦,٦	٣٤,٧	٣٢,٤	٣٠,٥	١٠٦ ٪
جلود	٥١,٢	٦٩,٩	٨٩,٧	٧٥,٢	٨٨,٢	٧٤,٨	٦١,٦	١٢١ ٪
زيوت وشحوم	٣٨,٥	٤١,٧	٦٤,٩	٥٨,٠	٥٤,٣	٥١,٥	٣٩,٢	١٣١ ٪
صموغ	٩,١	١١,٩	١٣,٤	١٧,٣	١٩,٧	١٤,٣	٧,٦	١٨٨ ٪
محركات	٨١,٩	١٨٢,٨	١٨٥,٥	٢٠٧,٢	٨١,٣			
آلات صناعية	٩٨,٠	١٨٤,٨	٢٢٧,٠	٢٥٥,٥	٢٠٢,١	٤٣١,١	٢٩٢,٩	١٤٧ ٪
آلات زراعية	١٤,٠	٤,٧	٢١,٢	٢٩,٠	٢٣,٠			
أجزاء آلات	٤٩,١	٥٤,٩	٧٤,٥	٩١,٧	٨٧,٤			
المجموع						١٧٦٦,٣	٨١٤,٣	٢١٧ ٪
مجموع قيمة تجارة الاستيراد						٨٢١٥,٠	٧٢٢٨,٣	١١٤ ٪

١ ـ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ـ١٩٣٩ التقويمية .

٢ ـ استناداً إلى أرقام « التقرير الإدارى » لسنتى ١٩٢٨ و ١٩٢٩ الماليتين .

النسبي فى حقوق التصرف بالأراضى ، وتقدم أعمال الرى العامة ، وتوسع شبكة الطرق ، ونحو ذلك من العوامل المباشرة وغير المباشرة .

وقد استغرق بناء دور السكن والمنشآت العامة ، وما استتبعه من توسع صناعة المواد واللوازم الإنشائية ، أهم جزء من الزيادة فى استيراد سلع الانتاج ؛ فقد استمر نشاط الحركة العمرانية التى بدأت فى بغداد منذ أواخر الفترة السابقة ، وغذّت هذا النشاط الزيادة الجديدة فى القوة الشرائية وسعة نفقات المشاريع العامة ؛ وكان أثر ذلك ملحوظاً بصورة خاصة فى زيادة استيراد الحديد والأخشاب زيادة كبيرة ، وفى ارتفاع عدد مصانع الآجر الحديثة من أربعة سنة ١٩٣٣ إلى ثلاثة عشر سنة ١٩٣٩ .

وكان أغلب الجزء الباقى من الزيادة موضوع البحث من نصيب صناعات الكحول والسكاير والأحذية ، وبعض الصناعات الأخرى التى أنشئت أو اتسعت على الوجه الذى تقدم بيانه فى بحث الحماية المباشرة ؛ وقد تمثلت زيادة استعمال هذه الصناعات لسلع الإنتاج المستوردة فى ارتفاع قيمة المستورد من الجلود والبذور الزيتية والزيوت النباتية والشحوم والصموغ والأصباغ والآلات الصناعية .

ولم يكن من نصيب الزراعة غير القسط الأدنى من زيادة استيراد سلع الإنتاج ، وكان أهم مفردات هذا القسط مضخات الرى الآلية التى عاد نشاط انتشارها بعد فتوره أثناء أزمة ١٩٢٩ (١) ؛ أما آليات الزراعة الأخرى فقد ظلت قيمة المستورد منها دون تغير يذكر ، حيث حالت دون انتشارها مشاكل الملكية الزراعية ، وجهل الزراع والفلاحين ، وانخفاض

---

(١) فيما يلى جدول بعدد المضخات العاملة ومجموع قواها خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ ، يقارن بجدول صحيفة ١٢٢ :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
العدد	١,٨٧٢	٢,١٥٠	٢,٢٠٢	٢,٤٦٧	٢,٤٤٦	٢,٥٧٦	٢,٦٣٢
القوة بالحصان	؟	٦٥,٢٨٥	٦٧,٥٨٥	٧٥,٨٩٢	٨١,٨٧٧	٨٥,٨٠٧	٨٩,٨٣٠

١ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الإحصائية لسنوات ١٩٢٩ـ ١٩٣٥ المالية » ص ٩٠ ، وأرقام « المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ » ص ٨٨ ـ ٩٠ .

أجر الفلاح ، وقلة الأيدى الفنية اللازمة للإدارة والصيانة ، وما يقتضيه انتشار هذه الآليات من إعادة توزيع الفلاحين — وأكثرهم مدين لصاحب الأرض — على الأراضى ، ولذلك كان استيراد الساحبات والأفدنة ، وهى أهم الآلات الزراعية المستوردة بعد المضخات ، فى نطاق ضيق . وأما استيراد المخصبات الكيماوية فإنه لم يكن يذكر ، ومرجع ذلك اعتماد مزارع النخيل على المخصبات الطبيعية ، ورخص أكثر الحاصلات الأخرى ، وسعة الأراضى الصالحة للزراعة ، وفقدان وسائل الصرف اللازمة للزراعة الكثيفة المتوالية .

المبحث الثامن

عبء رسوم الاستيراد

مما لا شك فيه أن عدداً من العوامل كان يدفع بالكيان الاجتماعى والاقتصادى إلى التطور خلال السنوات العشرين التى أعقبت الحرب العالمية الأولى بصورة عامة[1] ، والسنوات السبع التى سبقت الحرب العالمية الثانية بوجه خاص ؛ وأهم هذه العوامل تزايد سطوة الحكومة ، وانتشار التعليم ، ومكافحة الأمراض ، وتيسير طرق المواصلات ، وتوسع أعمال الرى ، وحل مشاكل قسم من الأراضى الزراعية ، وإصلاح الضرائب ، واستثمار البترول .

وكان أثر العوامل المذكورة على الكيان الاجتماعى والاقتصادى متمثلا فى ارتفاع جزء من كل فئة من فئات السكان إلى مرتبة الفئة التى تليها ، فاستقر قسم من القبائل الرحالة ، وتحولت بعض تجمعات القبائل المتوطنة إلى قرى ، واقتربت بعض القرى من مفهوم المدن ، واتسع نطاق المدن فتمثلت فى أكثرها مظاهر متفاوتة من الحضارة الحديثة ، وظهرت آثار كل ذلك على تجارة الاستيراد ، فزادت قيمتها ، وعوض عن نقص بعض مفرداتها زيادة الإنتاج المحلى ، على النحو الذى سبق بيانه .

---

١ — تراجع الصفحات ٨٣ — ٨٧ .

وقد أحدث قانون التعريفة رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ زيادة فى مستوى رسوم أكثر سلع الاستهلاك ، وأبقى مستوى رسوم أغلب الباقى على ما كان ، معتداً فى ذلك بمدى ضرورة السلع ، فكانت هذه الظاهرة، المنبعثة فى أصلها عن غرض زيادة إيرادات الدولة ، إصلاحاً للخطأ الفاضح فى تعريفات فترة الانتداب، التى أهملت التفريق بين السلع الضرورية والسلع الكمالية عند تقرير رسومها .

غير أن ما تميزت به التعريفة الجديدة فى مجال هذا التفريق لم يكن غير إصلاح ناقص للخطأ المذكور ، زادته نقصاً عوامل مختلفة ، منها الإخفاق فى تقدير مدى ضرورة السلع تقديراً صحيحاً وفق مقتضى أحوال العراق الخاصة ، والحرص على الحصيلة المالية للرسوم ، ومحاولة إصلاح الميزان التجارى بوسائل مفتعلة سقيمة .

وأظهر الأمثلة على ضعف الإعتداد بمقتضى الظروف السائدة فى العراق ، فيما يتعلق بتوزيع عبء الرسوم توزيعاً عادلا ، هو استغلال إصرار أكثرية الشعب الفقيرة على استهلاك السكر والشاى ، وذلك لتحقيق نحو من ٤٠٪ من حصيلة رسوم الاستيراد بأجمعها .

وكانت الحجة فى تبرير رسوم الاستيراد الفاحشة على هاتين السلعتين اعتبار استهلاكهما استهلاكاً كمالياً ضاراً بالصحة من ناحية ، وضاراً بالسوق الداخلية للتمور الرخيصة من ناحية أخرى ؛ غير أن هذين المبررين ينطويان على المغالطة باعتبار واقع الحال ؛ فلا شك أن مدى الإفادة المادية من استهلاك سلعة من السلع ليس مقياساً صحيحاً دائماً للحكم على مدى ضرورتها ، كما أن محاولة تشجيع استهلاك التمور والإقلاع عن شرب الشاى تجاهل لرغبات الشعب ونفسيته ، لأن استهلاكه للتمور أساسه التغذية ، وأساس شربه الشاى أمر آخر دلّ على مدى ضرورته فى نظره ما استثاره تضاؤل استيراد السكر والشاى وتردى صنفهما أثناء الحرب العالمية الثانية من تذمر كاد أن يؤدى إلى مشاكل إدارية وخيمة العاقبة فى بعض المناطق .

ولا جدال فى أن الإنصراف عن استهلاك هاتين السلعتين أمر مرغوب فيه ، إلا أن

محاولة تحقيقه عن طريق التطرف فى زيادة رسوم الاستيراد تستتبع نتائج خطيرة أزاء مثل هذا الإصرار ، فهى ترهق الدخل الضئيل للأغلبية ، وتؤثر على ماقد يتيسر منه للارتفاع عن مستوى المعيشة البدائى الذى تعيشه هذه الأغلبية ، وربما تجاوزت ذلك إلى الإضرار بغذائها وكسائها.

ولم يكن اتجاه التعريفة خاطئاً من الوجهة المذكورة فحسب ، إذ أن الرسوم التى قررتها لأية سلعة كمالية ، باستثناء الخمور ، كانت تبدو منخفضة إذا قورنت برسم السلعتين محل البحث ؛ ففئة رسوم ملاعق الذهب ومراوح ريش النعام مثلا ثلث فئة رسم الشاى ؛ بل أن رسوم البستيلية والفواكه المسكّرة وغيرهما من الحلويات ثلث فئة السكر العادى ، على الرغم مما فى ذلك من تناقض منطقى ، ومن إخلال بعدالة الضريبة ، ومن إضرار بالصناعة المحلية وباستهلاك التمور والفواكه .

وقد اعتبر المشرع ، من ناحية أخرى ، بعض السلع ضرورية لتطور المجتمع فتطرف فى تقديره ، وساوى مثلا رسم زجاجات الترمس برسم قدور المطبخ ، ورسم المكانس الكهربائية برسم ملابس القطن الداخلية ، وذلك إسفاف يخل بعدالة الرسوم إخلالا آخر ، ويحابى أعالى مراحل التطور الاجتماعى على حساب أسافلها ، ويثقل على الميزان التجارى بغير موجب .

ولم تسلم رسوم الأقمشة القطنية — وهى أهم سلع الاستهلاك المستوردة على الإطلاق وأشدها ضرورة — من المطاعن ؛ فقد زيدت رسومها من ١٥ ٪ قبل أزمة ١٩٢٩ إلى ١٨ ٪ أثنائها ؛ ثم زيدت إلى ٢٠ ٪ فى التعريفة الجديدة ؛ وكان حلول منسوجات اليابان الرخيصة محل منسوجات البلاد الأخرى منذ أواخر فترة الإنتداب قد أزال آثار زيادة الرسوم ، إلا أن الحرب التى شنتها بريطانيا على تجارة اليابان الخارجية ما لبثت أن ظهرت بوادرها فى العراق ، فاستغلت الرغبة الملحة فى تقويم الميزان التجارى ، وطبق إجراء طائش يقضى بتقييد قيمة المستورد من اليابان بنسبة معينة من قيمة الصادر إليها ، وترتب على ذلك ارتفاع أسعار الأقمشة القطنية بنسبة تتراوح بين ٤ ٪ و ٢٠ ٪ كما سيلى بيانه بالتفصيل ، وزيادة نسبة عبء هذه الأقمشة على نسبة عبء أغلب السلع الكمالية من رسوم الاستيراد ، مما تحملته الأغلبية الفقيرة فأثقل على دخلها وأثر على مستوى كسائها .

ولم تكن الفئة التى قررت لأغلب السلع الكمالية — وهى فئة ٣٣ ٪ — عادلة إذا قيست بفئات الكثير من سلع الاستهلاك الضرورية ، لأن بعض هذه السلع الأخيرة قد أخضع لفئة ٢٥ ٪ ، وبذلك قاربت رسوم أقمشة الكتان وملابسه وملابس الصوف والصابون وفحم الخشب رسم حلى الماس وسياط العاج والعطور ؛ بل أن أهم السلع الضرورية وهى الأقمشة القطنية قد تحملت من رسوم الاستيراد وقاعدة الاستيراد النسبى فى بعض الأحوال ما لم تتحمله سلع البذخ المذكورة .

يضاف إلى ذلك أن فئة ٣٣ ٪ المشار إليها لم تكن عادلة بالنسبة لفئات السلع الكمالية الأخرى ، إذا أخذ بنظر الإعتبار دخل من يستهلكون هذه السلع عادة ؛ فليس من المقبول أن يثقل على الحرير الإصطناعى الرخيص ، وهو من سلع استهلاك الطبقتين الفقيرة الوسطى ، بنسبة أعلى من نسبة الإثقال على البيانوات ، مثلا ؛ ومثل هذه الفوارق الضئيلة أو المعكوسة بين فئات الرسوم خطأ جسيم قاد المشرع إليه طمع الاستزادة من حصيلة رسوم السلع الواسعة الاستهلاك ، والخوف من الإثقال على غيرها .

ويتبين مما تقدم أن ما ورد فى قانون التعريفة رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ من تفريق فى فئات الرسوم باعتبار درجة ضرورة السلع واختلاف دخول المستهلكين تنقصه الدقة فى تقدير تلك الدرجة على هدى واقع الأمر فى العراق ، ويؤخذ عليه الإندفاع وراء المثل العليا ، كما يؤخذ عليه الحرص على زيادة الحصيلة المالية للرسوم ، والاعتداد باعتبارات معيبة ، كأن تكون السلعة مستوردة عادة من هذا البلد أو ذاك ، وهى أخطاء ترتب على مجموعها محاباة فئة من السكان على حساب فئة فى توزيع عبء رسوم الاستيراد ، وكان من شأنها عرقلة تطور الاكثرية التى يتوقف عليها نمو قدرة البلاد الاقتصادية ، واستعجال صور من التقدم والرفاه على وجه يبدد الثروة القومية ، ويضر بالميزان التجارى .

الفصل الخامس

أحكام التصدير وآثارها

كانت مصاعب الأزمة قد استحثت الحكومة العراقية إلى مساندة تجارة التصدير ، ومؤازرة الزراع والفلاحين للتغلب على مصاعب الإنتاج ، فألغت رسوم تصدير الحنطة والشعير والرز سنة ١٩٣٠ ، ورسم المصارين سنة ١٩٣١ ، وخفضت رسم تصدير التمور إلى ثلثه سنة ١٩٣٢ ، وسلفت الزراع لشراء الوقود لمضخاتهم ، وتجاوزت عن جزء من الضرائب الزراعية المستحقة عليهم ، وأصلحت جباية أهم هذه الضرائب بحيث أعفى غذاء الفلاح منها ، على الوجه الذى تقدم ذكره .

ولقد كان للمصاعب المذكورة أثر فى تشريع قانون التعريفة رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ ، كما أن العجز المتوالى فى الميزان التجارى ، وما نشأ عنه من تبدد الثروة التى تجمعت أثناء الحرب العالمية الأولى والسنوات القليلة التى أعقبتها ، وضياع الجزء الأهم من الأموال التى خرجت من تجارة ترانسيت إيران ، كانت عوامل فى البحث عن الوسائل التى تزيد فى مساندة تجارة التصدير . وكان فى ما أقدمت عليه مصر سنة ١٩٣٠ من إلغاء أكثر رسوم الصادر قدوة حسنة ، فاتجه المشرع العراقى إلى الأخذ بها ، وساعده فى ذلك توسع إيرادات الدولة ، فتميزت التعريفة الجديدة بالتخفيف عن التجارة المذكورة تخفيفاً ساند العوامل الأخرى على نموها .

وقد ترتب على حرص الدولة على رفع مستوى الصادرات وتوسيع أسواقها ، وازدياد فعاليتها فى حفظ الثروة القومية ، وتدقيقها فى الرقابة على الشؤون النقدية والمالية ، واتساع مسئولياتها بموجب المواثيق الدولية ، أن ازداد تدخلها فى شؤون تجارة التصدير عن غير طريق الرسوم ، فشهدت الفترة موضوع البحث ، فضلا عما تقدم ، اتساع نطاق قيود التصدير وتعدد أغراضها ، على النحو التالى بيانه .

المبحث الأول

قيود التصدير

حالة القيود القديمة :

تقدم أن قيود التصدير خلال فترة الانتداب كانت متعلقة بحفظ الثروة الأثرية ، ومراعاة أحكام الاتفاقيات الدولية فيما يختص بالإتجار بالمخدرات والأسلحة ، والإشراف على الإتجار بالعقاقير والأدوات الطبية حفظاً للصحة العامة ، فلم يكن متعلقاً بالأسباب الاقتصادية من قيود التصدير آنذاك غير قيد واحد ، هو قيد تصدير القطن الخليط ، رفعاً لمستوى الصادر من الأقطان العراقية .

وقد نصت المادة (١٢) من قانون الكمارك الجديد على وجوب مراعاة أحكام التشريعات التي تتناول منع التصدير أو تقييده ، وبذلك ظل منع تصدير القطن الخليط قائماً ، وتوسعت أحكام القيود المفروضة على تصدير الآثار (ا) ، والمخدرات (ب) ، والأسلحة (حـ) ، والأدوية والأدوات الطبية (د) ، إذ تزايد عدد التشريعات التي صدرت لغرض بيان مفهوم المواد المذكورة ، وضبط إشراف الحكومة على حركة الإتجار بها .

(ا) بموجب المواد (٢٦ ـ ٢٨) من « قانون الآثار القديمة رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٦[1] » الذي حل محل « قانون الآثار القديمة لسنة ١٩٢٤ » .

(ب) بموجب المادتين (١ و ٢) من « بيان رقم ١٠ لسنة ١٩١٨ » ، والمادة (١١) من « قانون الاتجار بالأجزاء الطبية لسنة ١٩٢٤ » كما عدل بقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٣١ ، والمادة (٥) من « قانون العقاقير الخطرة والمخدرة رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٨[2] » .

(حـ) بموجب المواد (٢ و ٧ و ١٦) من « قانون الأسلحة رقم ٤٣ لسنة ١٩١٩ » كما عدل بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٣٢ ورقم ٢ لسنة ١٩٣٥ ، وبموجب المواد (٢ و ١٦ و ١٨) من « قانون الأسلحة النارية رقم ٥٣ لسنة ١٩٣٩[3] » الذي حل محل القانون الأول وتعديله .

(د) بموجب المادتين (٩ و ١٠) من « قانون الاتجار بالأجزاء الطبية لسنة ١٩٢٤ » كما عدل بقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٣١ ، وبموجب المواد (٢ ـ ٥) من « نظام الأدوية المستحضرة رقم ٤٣ لسنة ١٩٣٣ » الصادر وفق القانون متقدم الذكر وتعديله قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٣٣[4] .

---

١ ـ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ ص ٣٦٨ .

٢ ـ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٤ ص ٩٨ ، ولسنة ١٩٣١ ص ٣٦٠ ، ولسنة ١٩٣٨ ص ٣٠٧ .

٣ ـ « مجموعة البيانات والاعلانات » ص ٢٦ ، ومجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٢ ص ٢٠٠ ، ولسنة ١٩٣٥ ص ٢ ، ولسنة ١٩٣٩ ص ٢٧١ .

٤ ـ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٤ ص ٩٨ ، ولسنة ١٩٣١ ص ٣٦٠ ، ولسنة ١٩٣٣ قسم أول ص ٤٨٠ ، وقسم ثان ص ٢٣٨ .

فرض قيود جديدة :

على أن أهم ما طرأ خلال الفترة موضوع البحث فى مجال قيود التصدير هو استحداث طائفة من القيود المنبعثة عن أغراض اقتصادية ترمى إلى ضمان سلامة الإنتاج وصيانة الأسواق الأجنبية ، تضاف إليها قيود أخرى ذات أغراض نقدية ومالية ؛ وفيما يلى بيان بالسلع التى تناولتها هذه القيود الجديدة :

أولا — المواد الغذائية غير السليمة ، والمواد الغذائية السريعة التلف ؛ وقد منع تصدير المواد الأولى منعاً باتاً ، أما الثانية فقد قيد تصديرها بشرط الحصول على شهادة من السلطات الصحية تفيد صلاحها للغذاء البشرى ، وتغليفها بصورة صالحة للنقل ، وإنجاز تصديرها خلال ٢٤ ساعة من فحصها(ا) .

ثانياً — الخشب والكرتون المعد لتغليف التمور ، والأوعية الخشبية المهيأة لهذا الغرض سواء كانت فارغة أو حاوية منتجات أخرى غير التمور ؛ وقد منع تصدير هذه المواد جميعاً ، وكان الغرض من ذلك تيسير كبس التمور بتوفير لوازمه وخفض أثمانها(ب) .

ثالثاً — فسائل النخيل ؛ وقد منع تصديرها منعاً باتاً ، لأن أكثر أصناف التمور الممتازة قد انفرد العراق بإنتاجها ، ونخيل هذه الأصناف مما يصلح للنمو فى جنوب إيران وسواحل الجزيرة العربية وحوض البحر الأبيض وبعض أنحاء الولايات المتحدة ، الأمر الذى قد يؤدى إلى مزاحمة العراق فى إنتاج التمور لو بقى تصدير الشتلات مسموحاً به(حـ) .

رابعاً — الليسة (جلود أجنة الخراف والمعز) ؛ وقد منع تصديرها إطلاقاً ، كما منعت حيازتها وبيعها وشراؤها إلا إذا ثبت استيرادها ، وذلك صيانة للثروة الحيوانية من خطر ذبح النعاج الحوامل(د) .

(ا) بموجب نظام رقم ٣٣ لسنة ١٩٣٧[1] ، الذى عدل « نظام الأغذية رقم ٢٦ لسنة ١٩٣٠ » .

(ب) بموجب المادة (٢) من قانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٣١[2] .

(حـ) بموجب قانون رقم ١ لسنة ١٩٣٥[3] .

(د) بموجب المادة (٧) من قانون رقم ١٩ لسنة ١٩٣٢ ، والمادة (٢) من « قانون صيانة النعاج الحوامل رقم ٢٢ لسنة ١٩٣٧[4] » .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٧ جزء ثان قسم ثان ص ٢ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ص ٦٣٧ .

٣ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٥ ص ١ .

٤ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٢ ص ٥٧ ، ولسنة ١٩٣٧ جزء أول ص ٨٠ .

خامساً ــ ريش الطيور غير الداجنة وجلودها ، باستثناء ريش النعام والريش المصدر كنماذج علمية ؛ وقد منع تصديرها إطلاقاً ، صيانة لسلالات الطيور المذكورة (ا) .

سادساً ــ المسكوكات والأوراق النقدية ؛ وقد قيد تصديرها برخص كمركية خاصة ، ضبطاً للإشراف على المتداول النقدى(ا) .

سابعاً ــ المشروبات الروحية ؛ وقد قيد تصديرها برخص من سلطات المكوس ، وذلك كإجراء من الإجراءات المتخذة لتنظيم الإتجار بهذه المشروبات ، ووقاية إيرادات الدولة من رسوم إنتاجها ورخص بيعها (ب) .

ذلك ما نفذ فعلا من أحكام قيود التصدير ، وقد نصت المادة (١٣) من قانون الكمارك ، فضلا عما تقدم ، على جواز إصدار أنظمة لمنع أو تقييد استيراد أو تصدير أو عبور أية سلعة ، إذا تطلبت ذلك المحافظة على الأمن العام أو الأخلاق العامة أو الصحة الإنسانية أو الحيوانية أو النباتية ؛ وهذه المادة تقابل المادة (١٩) من قانون الكمارك البحرية الملغى ، إلا أن نصها فيما يتعلق بالتصدير قد بقى مهمل التطبيق .

المبحث الثانى

رسوم التصدير والإعفاء منها

(١) نسب رسوم التصدير

نصت المادة (١٦) من قانون الكمارك على خضوع السلع المصدرة للرسوم التى تعينها قوانين التعريفة ، وأحالت المادة (٢) من قانون التعريفة رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ ، فى تعيين نسب هذه الرسوم ، على جدول الصادرات الملحق بالقانون .

وقد تقدم أن مصاعب الأزمة قد دفعت إلى تخفيف عبء رسوم التصدير منذ سنة ١٩٣٠ ، وأن بقايا هذه المصاعب ، وما تمخض عنه العجز المتوالى فى الميزان التجارى خلال فترة الإنتداب ، قد دعيا إلى الأخذ بالخطة التى انتهجتها مصر فى إعفاء أكثر الصادرات من

(ا) بموجب المادة (١٢) من قانون الكمارك .

(ب) بموجب المادة (٢٤) من « قانون المشروبات الروحية رقم ٣ لسنة ١٩٣١[١] » .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ص ٢١ .

الرسوم ، ولذلك اقتصر ما أخضع للرسوم فى جدول الصادرات الملحق بقانون التعريفة الجديدة على السلع الأربع التالية :

أولا — التمور ؛ وقد أخضعت لرسم قيمى قدره ١ ٪ ؛ وكانت القيمة المعتبرة لاستيفاء هذا الرسم تتعين ، وفق المادة (٢٢) من قانون الكمارك ، ببيانات صادرة من وزير المالية تنص على الإعتداد بالأسعار التى تعينها السلطات الإدارية لأصناف التمور الرئيسية لغرض استيفاء رسوم الاستهلاك وفق « قانون رسوم الاستهلاك رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٣ » ، وهى أسعار الجملة الدارجة لهذه الأصناف فى مناطق الاستهلاك ، على أن يستوفى رسم الصادر على التمور المصدرة بحراً — وهى القسم الأكبر من صادرات التمور — على أساس قيمتها واصلة ظهر السفينة ، بأن تضاف إلى الأسعار المعينة لغرض استيفاء رسوم الاستهلاك فى البصرة مبالغ معينة عن كل طن مترى من التمور تختلف باختلاف طريقة الكبس[1] .

ثانياً — الذهب غير المشغول ، ويشمل قطع الذهب وسبائكه وقضبانه وحباته واسفنجاته وفضلانه ونفاياته ورماده ؛ وقد أخضع لرسم قيمى قدره ١ ٪ ، وكانت القيمة المعتبرة لاستيفاء هذا الرسم تتعين وفق المادة (٣٠) من قانون الكمارك ، فتختلف باختلاف سعر الذهب .

ثالثاً — الخيول ، باستثناء المستعمل منها للنقل عند تصديره ؛ وقد أخضعت لرسم نوعى قدره ٧٥٠ فلساً عن كل حيوان ؛ والمفروض أن هذا الرسم يعادل ١ ٪ من القيمة ، باعتبار ارتفاع صنف المصدر من هذه الحيوانات عادة ، غير أن النسبة المذكورة قد تفاوتت تفاوتاً كبيراً فى الواقع (١) .

رابعاً — عرق السوس ؛ وقد أخضع لرسم نوعى قدره ٤٠ فلساً عن كل طن مترى ، وهو رسم يعادل ١ ٪ من القيمة ، باعتبار أسعار سنة ١٩٣٣ .

ومن البين أن غرض الرسوم المذكورة كان غرضاً مالياً ، وقد دعا الجمع بين هذا الغرض وبين الرغبة فى التخفيف عن تجارة التصدير إلى تقرير تلك الرسوم بنسبة منخفضة ، وإلى اقتصارها على حاصل التمور الرئيسى ، وعلى ثلاثة صادرات ثانوية اختيرت على أساس تبرير عرقلة تصديرها ،

---

(١) تراوحت قيم الخيول المصدرة سنة ١٩٣٧ — مثلا — بين ٢٨٨ ديناراً لكل حصان صدر إلى الصين وبين ٦ دنانير لكل حصان صدر إلى سوريا .

---

١ — « نشرة الكمارك » عدد ١٢٢ ص ١ .

كما فى حالة الذهب ، أو على أساس استبعاد تأثير الرسم عليها، كما فى حالة الخيول التى يصدر أغلبها لأغراض السباق فى الهند ومصر ، وحالة عرق السوس الذى ينبت بغير مجهود أو نفقة وتصدره شركة أجنبية لغرض صناعة الأدوية والسكاير .

وقد وجد إلى جانب رسوم تصدير السلع الأربع متقدمة الذكر رسم تصدير ورد به قانون آخر غير قانون التعريفة ، وهو « قانون الآثار القديمة رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٦ »[١] ، إذ نصت المادتان (٢٦) و (٥٠) من هذا القانون على استيفاء رسم عن الآثار التى يسمح بتصديرها ، وذلك بنسبة مئوية تعين بنظام خاص ، بشرط أن لا تتجاوز ٢٥ ٪ من قيمة الأثر ، وعلى أن تستثنى منها القوالب والآثار التى تمنح لبعثات التنقيب مكافأة لها على أتعابها . وقد عين الرسم محل البحث بنسبة ١٠ ٪ من القيمة[١] بموجب نظام رقم ٧٣ لسنة ١٩٣٦[٢] ، وكان الغرض منه تحقيق مورد مالى ، غير أن أهميته كانت ضئيلة ، لقلة ما يسمح بتصديره من الآثار .

(٢) الاعفاء من رسوم التصدير

كانت أحوال الإعفاء من رسوم الصادر ، كما تقررت بقانونى الكمارك والتعريفة ومجموعة من التشريعات الأخرى والاتفاقيات ، تشمل حسب الغرض منها السلع التالية :

أولا — السلع المعفاة لأسباب خاصة ، وهى السلع المصدرة باسم صاحب الجلالة الملك ، بموجب قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٢[٣] ، وسلع الهيئات السياسية ، بمقتضى المادة (٢١) من قانون الكمارك وبمقتضى بيان الكمارك رقم ١ لسنة ١٩٣٣ الصادر بموجبها[٤] .

ثانياً — السلع المعفاة بموجب معاهدات أو اتفاقات ، وهى السلع الخاصة بالقوات البريطانية الموجودة والتى يحتمل وجودها فى العراق ، وذلك بمقتضى البند (٢) من ملحق « معاهدة ١٩٣٠ » ، وما تصدره شركات استثمار البترول من نفط ونفاط

---

(١) نصت المادة (٢١) من القانون المذكور على أن القيمة التى يستوفى الرسم على أساسها هى القيمة التى يصرح بها المصدر فى طلبه رخصة التصدير ، إلا إذا قررت مديرية الآثار عدم صحتها، فيستوفى الرسم حينئذ وفق القيمة التى تعينها المديرية .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ ص ٣٦٨ .
٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ قسم ثان ص ٢٥٤ .
٣ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٢ ص ٣٥ .
٤ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٣ قسم ثان ص ٣٥ .

وغازات وشمع نفطى ، ومن مشتقات هذه المواد ، ومن سلع مستوردة معفاة من رسوم الاستيراد ، وذلك بموجب ذات المواد الناصة على إعفاء الشركات المذكورة من رسوم الاستيراد فى اتفاقيات امتيازها المعقودة مع الحكومة العراقية .

ثالثاً — السلع المعفاة لأسباب اقتصادية ، وهى منتجات المشاريع التى يتناولها « قانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم ١٤ لسنة ١٩٢٩ » وتعديلاته ؛ وقد نصت على ذلك المادة (٣ — د) من هذا القانون .

رابعاً — السلع المعفاة أخذاً بالعرف الدولى وتيسيراً للملاحة والنقل ، وهى الذخائر التى تحتاجها السفن والمركبات التى تغادر العراق لاستهلاك بحارتها وركابها ، وذلك بموجب المادة (٢٨) من قانون الكمارك .

وبالإضافة إلى ما تقدم فقد أجازت المواد (١٨و١٩و٢٠و٢٣) من قانون الكمارك ، التى سبق ذكرها فى بحث الإعفاء من رسوم الاستيراد ، إصدار أنظمة وتعليمات لإعفاء السلع من رسوم التصدير تنفيذاً لاتفاق أو معاهدة ، أو لانتفاء الغرض التجارى من تصدير تلك السلع ، إلا أن هذه المواد قد بقيت مهملة التطبيق فى مجال البحث .

والواقع أن الأحوال متقدمة الذكر لم تكن ذات أهمية عملية كبيرة ، وذلك لاقتصار جدول الصادرات على سلع أربع فقط ، ولانخفاض مستوى الرسوم التى قررها هذا الجدول ، الأمر الذى أوفى بالغرض الأهم من الإعفاء ، وهو الغرض الاقتصادى المتمثل فى تشجيع تجارة التصدير .

المبحث الثالث

آثار رسوم التصدير

(١) تطور تجارة التصدير

تنازعت تجارة التصدير بين سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٩ مجموعتان من العوامل ، دفعت إحداهما بقيمة هذه التجارة أو كميتها أو بكليهما نحو الارتفاع ، وعملت الأخرى على العكس . وقد أدى تفاعل هاتين المجموعتين من العوامل إلى ازدياد التجارة المذكورة فى قيمتها بالقياس

على مستوى سنوات ١٩٣٠ ــ ١٩٣٢ ، وهى السنوات التى تفاقمت فيها آثار الأزمة العالمية ، دون أن تبلغ تلك القيمة مستوى السنوات الثلاث التى سبقت بدء الأزمة (١) ،

---

(١) فيما يلى جدول بقيمة الصادرات العراقية الرئيسية ، وقيمة مجموع تجارة التصدير باستثناء السبائك والمسكوكات ، خلال كل من سنوات ١٩٣٣ ــ ١٩٣٩ التقويمية[1] ، ومعدلات هذه السنوات مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٣٠ ــ ١٩٣٢ و ١٩٢٧ ــ ١٩٢٩ ، بآلاف الدنانير :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل	معدل سنوات ٣٠ ــ ٣٢	معدل سنوات ٢٧ ــ ٢٩
حبوب وقطانى	٥٠٨	٩١٦	٤٧٢	١,١٨٣	٢,١٠٢	١,١٥٨	١,٠١٥	١,٠٥١	٧٤٢	٩٢١
تمور	٨٣٤	٧٢١	٩٧٦	٨٦٤	٩٧٤	٨٨٧	٩٦٣	٨٨٨	٨٥٦	١,٣٢٨
صوف	١١١	٢٠٠	٢٦١	٤٦٨	١,٠١٠	٤٣٨	٦٣١	٤٤٦	١٩٧	٥٨٧
حيوانات حية	٧٤	١٧٠	٢٦٠	١٧٧	٣٠٠	١٨٥	٢٤٧	٢٠٢	٩٥	١٥١
جلود	١٤٨	١٠٦	١٢٨	١٩٤	٣٨١	١٨٥	١٥٥	١٨٧	١٢٨	٢٦٦
قطن	٨	٢٧	٣٦	٦٣	٢٠٧	٢١٨	١٢٢	٩٧	١٥	٥٠
مصارين	٣١	٥٠	٧٥	٨٧	١٤٤	١١٢	٦٣	٨٠	٤٤	٧٤
بذور	١٦	٢٥	١٢	٢١	٥٥	٨٣	٤٧	٣٧	٢٠	١٥
سمن	٤٣	٣١	٢٤	١٩	٣٠	١٠	٧	٢٣	٢٠	٤٩
عرق سوس	٣٤	٣٧	١٣	١٨	٢٣	١٨	١١	٢٢	١٧	٣٢
أسماك	٥	١٠	١٠	١٠	٩	٢٤	٢٩	١٤	٠٠	٠٠
بيض	٠٠	١٣	٢١	١٥	٦	٣	٢	٩	٠٠	٠٠
المجموع	١,٨١٢	٢,٣٠٦	٢,٢٨٨	٣,١١٩	٥,٢٤١	٢,٣٢١	٣,٢٩٢	٣,٠٥٤	٢,١٣٤	٣,٤٧٣
السلع الاخرى	١٧٤	٦٥	١٢٦	٥٥	١٤٧	١٤٦	٢٢٥	١٣٤	٣٦	٩١
المجموع العام	١,٩٨٦	٢,٣٧١	٢,٤١٤	٣,١٧٤	٥,٣٨٨	٣,٤٦٧	٣,٥١٧	٣,١٨٨	٢,١٧٠	٣,٥٦٤

إن هذه الأرقام خاصة بالصادر من المنتجات العراقية فقط ، فلا تشمل السلع معادة التصدير ؛ وتنطوى أرقام « السلع الأخرى » و « المجموع العام » على نسبة بسيطة من الخطأ ، لأن الاحصائيات الميسورة ، باستثناء إحصائيات سنتى ١٩٣٨ و ١٩٣٩ ، قد أغفلت التفريق بين الصادرات العراقية والصادرات الأجنبية ، مما ألجأ إلى الاعتماد فى وضع الأرقام المذكورة على تحرى مفردات الصادرات وأخذ طبيعة الإنتاج المحلى بنظر الاعتبار .

---

١ ــ استناداً إلى أرقام « نشرة الكمارك » أعداد ١٢٠ ــ ١٢٧ و :
« احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ــ ١٩٣٩ التقويمية .

كما أن العوامل المشار إليها قد أدت إلى زيادة الصادر من حيث الكمية بالقياس على سنوات الأزمة والسنوات الثلاث السابقة ، وذلك بالرغم مما تميزت به سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩ من رخاء ، وبالرغم مما طرأ خلال سنتي ١٩٣٠ و ١٩٣١ من زيادة في كمية الصادر من بعض الحاصلات (١) .

العوامل المؤدية الى اتساع تجارة التصدير :

وكان بعض العوامل التي أدت إلى زيادة كمية تجارة التصدير وقيمتها خلال الفترة موضوع البحث خارجياً عاماً ، وبعضها الآخر محلياً خاصاً بالعراق . وقد تمثلت العوامل الخارجية في بدء تلاشي آثار الأزمة على الأسعار وعلى طلب المواد الأولية والغذائية ، وفي اطراد تزايد

---

(١) فيما يلي جدول بكمية الصادرات العراقية الرئيسية خلال كل من سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ التقويمية[1] ، ومعدلها مقارناً بمعدل سنوات ١٩٣٠ ـ ٩٣٢ وسنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٢٩ ، بآلاف الوحدات :

	الوحدة	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل	معدل سنوات ٣٠-٣٢	معدل سنوات ٢٧-٢٩
حبوب وقطاني	الف طن	١٧٣,٢	٣٠٤,٠	١٥٠,٣	٣٣٨,٠	٤٣٩,٠	٢٥٨,٧	٢٨٦,٦	٢٧٨,٥	٢٠٧,١	١٥٣,٢
تمور	« «	١١٤,٣	١٧٣,٨	١٧٢,٤	١٥٩,٤	١٩١,٠	١٨٥,٥	١٤٨,٣	١٦٣,٥	١٥٨,٦	١٣٣,٢
صوف	« «	٣,٧	٤,٧	٤,٠	٥,٦	٧,٨	٤,٦	٩,٠	٥,٦	٤,٣	٦,٧
حيوانات حية	« رأس	١٣٨,١	٨٩٤,٢	٩٢٧,٩	٢٥٥,٨	٤٣٨,٧	٢١٦,١	٣٢٠,٣	٤٥٥,٩	١٥٠,٠	١٧٥,٩
جلود	« طن	٢,٣	١,٥	١,٨	٢,١	٢,٧	١,٧	٢,٢	٢,٠	١,٢	١,٦
قطن	« «	٠,٢	٠,٥	٠,٦	٠,٩	٢,٨	٣,٧	٢,٥	١,٦	٠,٣	٠,٧
مصارين	« «	٠,١	٠,١	٠,١	٠,١	٠,٢	٠,١	٠,١	٠,١	٠,١	٠,١
بذور	« «	١,٨	٢,٩	١,٨	٣,٢	٧,٣	١٢,٩	٧,٠	٥,٣	٣,٠	١,٣
سمن	« «	٠,٦	٠,٤	٠,٤	٠,٣	٠,٤	٠,١	٠,١	٠,٣	٠,٣	٠,٥
عرق سوس	« «	٩,٢	٤,٧	٣,٧	٥,٢	٦,٦	٤,٧	٢,٦	٥,٢	٥,٤	١١,٠
أسماك	« «	٠,٣	٠,٥	٠,٥	٠,٥	٠,٤	٠,٧	٠,٨	٠,٥	..	..
بيض	« بيضة	..	١٩٢٣٣	١٩١٦٧	١١١٥٧	٤٨٤١	٢٤٤٣	١٦٢٢	٨٣٥٢	..	..

---

١ ـ استناداً إلى أرقام المرجعين السابقين .

قيمة التجارة العالمية وحجمها حتى بلغا أقصاهما سنة ١٩٣٧ ، فكانت تجارة التصدير العراقية تماشى هذا الاتجاه وتسبقه بتأثير العوامل المحلية ، بحيث بلغت قيمتها فى تلك السنة حداً لا سابق له فى تاريخ العراق الحديث .

أما العوامل الداخلية فقد تعلقت بأحوال الإنتاج ، وبمساعى تنشيط تجارة التصدير ، وكان أهمها ما يلى :

أولا — توسع الإنتاج الزراعى ، وقد تظافرت فى هذا السبيل أسباب مختلفة ، أظهرها القضاء على بعض مصادر النزاع حول ملكية الأراضى وحقوق التصرف بها (١) ، واتساع مشاريع الرى العامة بعد أن هيأت موارد استثمار البترول الأموال اللازمة لذلك ، وظهور آثار بعض منح الإنتاج التى قدمتها الحكومة على صور مختلفة ، فضلا عن أسباب أخرى ساعدت بصورة مباشرة اوغير مباشرة على اتساع الإنتاج الزراعى ، كتزايد عدد السكان ، واستتباب الأمن ، وتحسين طرق المواصلات ، ومكافحة الأوبئة الحيوانية والنباتية .

ثانياً — منح التصدير ، وأهم هذه المنح ، كما سيتضح من البحث الخاص بها ، ما ترتب على تطبيق قاعدة الاستيراد النسبى ، إذ نشأ عن طريقة تنفيذ هذه القاعدة منحة تصدير ضخمة ساهمت مساهمة فعالة فى نشاط تصدير القطن وبذوره وبعض الحاصلات الأخرى إلى اليابان بصورة خاصة ؛ بحيث لم يكن الإنتاج فى العراق كافياً للبيع فى الأسواق القديمة وفى السوق الجديدة .

ثالثاً — إلغاء رسوم التصدير ، باستثناء رسم التمور والسلع الثلاث الأخرى الثانوية ؛ على أن هذا الإلغاء كان أضعف العوامل محل البحث ، إذ لم تكن النسبة المنخفضة لهذه الرسوم ، لا سيما بعد خفض رسم التمور سنة ١٩٣٢ ، ذات أثر ملحوظ فى حركة تجارة التصدير .

---

(١) وذلك بتطبيق « قانون تسوية حقوق الأراضى رقم ٥٠ لسنة ١٩٣٢[١] » ، وبتشكيل « لجان التسوية » التى تولت تقرير تلك الحقوق وتعيين المساحات التى تشملها بوثائق مضبوطة .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٢ ص ٢٠٥ — ٢٢٤ .

وقد كان مجمل أثر العوامل متقدمة الذكر متمثلا فى زيادة قيمة الصادر من الحبوب والقطانى والبذور والحيوانات الحية ، وهى من أهم صادرات العراق التقليدية ، وفى دخول القطن والأسماك والبيض ضمن الصادرات الرئيسية ، وفى زيادة كمية الصادر من الحاصلات المذكورة ومن التمور ، بالرغم مما أحاط بتجارة تصدير الحاصل الأخير من ظروف سيئة هبطت بأهميتها من حيث القيمة إلى الدرجة الثانية بعد تجارة تصدير الحبوب والقطانى .

العوامل المعرقلة لتجارة التصدير :

أما العوامل التى أثرت على تجـــارة التصدير فى اتجاه معاكس فقد تناولت العدد الأقل من الصادرات ، غير أنها كانت ذات أثر جسيم ، ولذلك لم يبلغ مجموع تجارة التصدير ، من حيث القيمة ، المستوى الذى كان عليه فى السنوات الثلاث التى سبقت الأزمة .

وأهم العوامل المذكورة ما كان متعلقاً منها بتجارة تصدير التمور ، فقد تظافرت على الإضرار بهذه التجارة أسباب معقدة عديدة سيلى بيانها بياناً وافياً فى بحث خاص . وكان بعض هذه الأسباب أصيلا ناشئاً عن طبيعة حاصل التمور وظروف إنتاجه وتوزيعه ، وبعضها الآخر مستجداً يتمثل ، من ناحية ، فيما أثارته سنوات الأزمة من نشاط الدول فى زيادة رسومها الكمركية ، وفى مباشرتها مختلف أنواع القيود على الاستيراد ، ويتمثل من ناحية أخرى فى إطلاق الحكومة العراقية العنان لتجار تصدير التمور ، حتى بلغ من تآمرهم واستغلالهم لزيادة كمية الإنتاج فى العراق ولمصاعب التصدير فى الخارج قيام حالة « شبه احتكار فعلى » هبطت معها الأسعار المعروضة على المنتجين إلى مستوى يبعث على اليأس ، وتدهورت قيمة التمور المصدرة بالرغم من زيادة كميتها ، بحيث يخمن معدل ماضاع على المنتجين ، باعتبار أسعار سنوات ما قبل الأزمة ، بنحو من ٧٥٠ ألف دينار سنوياً . وقد كان ذلك أهم الأسباب التى أدت إلى ما تقدمت الاشارة اليه من تقصير تجارة التصدير العراقية عن بلوغ مستواها الذى كانت عليه خلال سنوات ١٩٢٧ — ١٩٢٩ من حيث القيمة ، وإن كانت قد فاقت المستوى المذكور من حيث الكمية .

(٢) حصيلة رسوم التصدير

وإذ كان عماد حصيلة رسوم الصادر خلال الفترة موضوع البحث ما يدره رسم التمور فقد هبطت هذه الحصيلة هبوطاً تدريجياً ، بعد هبوطها الفجائى الذى ترتب على إلغاء رسوم تصدير أكثر الحاصلات ،وساعد على هذا الهبوط التدريجى تناقص قيمة الصادر من الذهب وعرق السوس والخيول أيضا (١) ، وبذلك فقدت الرسوم المذكورة أهميتها المالية (ب) .

والواقع أن رسوم التصدير ، كما قررتها التعريفة الجديدة ، كانت عبئاً إذا كان ضعيفاً فإنه عديم الجدوى ، وكان ميسوراً إلغاء هذه الرسوم كلها ما دام الغرض من فرضها قد ضاع ، وما دام هذا الإلغاء مما يسمح به اتساع موارد الدولة ، وتحبذه ضرورة العمل بكل الوسائل لتنشيط تجارة التصدير .

(ا) بلغت قيمة الصادر من الذهب ، وكميـة الصادر من عرق السوس والخيول ، خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ التقويمية[1] ، مقارنة بمعدل سنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٢٩ ، ما يلى :

	معدل سنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٢٩	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
الذهب (الف دينار)	١٢٠,٧	٤٢٥,٦	٢١٥,١	١٤٩,٣	١١٢,٩	١٤,٥	٠٠	٠٠
عرق السوس (الف طن)	١١,٠	٩,٢	٤,٧	٣,٧	٥,٢	٦,٦	٤,٧	٢,٦
الخيول (الف رأس)	١,٥	١,٥	١,٥	١,٢	١,٢	٠,٧	٠,٥	٠,٥

ولقد كان تضاؤل تصدير الذهب ظاهرة من ظواهر تحسن وضع الميزان الحسابى، وكان نقص تصدير عرق السوس نتيجة لاستيلاء الزراعة المنظمة على جزء من الأراضى التى ينبت فيها هـذا الحاصل البرى ، أما نقص تصدير الخيول فمرجعه نشاط مراهنات السباق المحلية ، وزيادة التعريفة المصرية ، وتضاؤل استعمال الدول للخيول في جيوشها .

(ب) فيما يلى جدول بحصيلة رسوم التصـدير خلال كل من سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ المالية[2] ، ونسبها إلى مجموع إيرادات الدولة الاعتيادية خلال السنوات المذكورة ، مقارنة بمعدل سنوات ١٩٢٧ـ١٩٢٩ :

	معدل سنوات ١٩٢٧ - ١٩٢٩	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
الحصيلة بالالاف الدنانير	٦٩	١٤,٦	١٢,٨	١١,٧	١١,٥	١٠,٦	١٠,١	١١,٤
النسبة الى إيرادات الدولة	٪ ١,٥٧	٪ ٠,٤٠	٪ ٠,٣٢	٪ ٠,٢٥	٪ ٠,٢١	٪ ٠,١٧	٪ ٠,١٧	٪ ٠,١٩

١ ـ استناداً إلى أرقام « نشرة الـكمارك » أعداد ١٢٠ ـ ١٢٧ ، و :
« احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

٢ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٩ـ١٩٣٥ المالية » ص ٨٠ ، و:
« المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ » ص ٨٠ .

الفصل السادس

أحكام العبور وآثارها

بقيت تجارة السلع العابرة خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩، من حيث ارتباط أهميتها ومصيرها بحالة تجارة إيران الخارجية، على ما كانت عليه فى فترة الانتداب؛ وقد تقدم أن توثق العلاقات التجارية بين إيران وروسيا بعد الحرب العالمية الأولى قد أضر بالتجارة المذكورة، كما أضرت بها نزعة القومية الاقتصادية التى ظهرت فى إيران منذ سنة ١٩٢٨، والتى تمخضت عند وضوح آثار الأزمة العالمية عن احتكار الحكومة الإيرانية للتجارة الخارجية سنة ١٩٣١، وعن اتخاذ وسائل مختلفة لإسناد النقد الإيرانى؛ ويضاف الى ذلك أن الوضع الطبيعى للأمور قد استتبع محاولة الحكومة المذكورة تحويل التجارة الخارجية عن طرق العراق، مادام الطريق البحرى إلى البلدين واحداً.

وقد كانت الحكومة العراقية حريصة على أن لا تضيع مكاسب تجارة العبور، فعملت منذ أواسط فترة الإنتداب على مقاومة العوامل الضارة بها، على النحو الذى سلف بيانه فى القسم الثانى، ثم استمرت تتحرى هذا الغرض خلال الفترة موضوع البحث، كما يتضح من البحث التالى.

المبحث الأول

أحكام الترانسيت وآثارها

(١) أحكام الترانسيت

أورد الباب الثالث عشر (المواد ١٣٨ — ١٤٣) من قانون الكمارك أحكام عبور السلع أراضى العراق بالترانسيت؛ وكانت أسس هذه الأحكام تماثل ما كان مطبقاً خلال فترة الإنتداب بموجب «قانون الترانسيت التجارى رقم ٤٥ لسنة ١٩٢٤»، المعدل بقانون

رقم ١٣ لسنة ١٩٢٩ ، فهى تعفى السلع المذكورة من رسوم الاستيراد وتخضعها لرسم ترانسيت ، وذلك على شرط أن تنقل بطرق يعينها وزير المالية ، وأن تراعى فى نقلها شروط يعينها مدير الكمارك والمكوس العام ، وأن تخرج من العراق خلال ستة أشهر من تاريخ وصولها المحل العراقى الذى قصدته مبدئياً ، أو أن تودع مخازن الاستيداع ثم تصدر إلى الخارج خلال ستة أشهر من تاريخ خروجها من المخازن المذكورة .

على أن أحكام المواد الجديدة ، والبيانات والتعليمات التى صدرت لغرض تطبيق هذه المواد ، قد انطوت على تعديلات ترمى إلى ما تقدمت الإشارة اليه من قصد التيسير على تجارة الترانسيت ، وأظهر هذه التعديلات ما يلى :

أولا — تخفيض رسم الترانسيت ، فإن نسبة هذا الرسم ، البالغة نصف بالمئة من قيمة السلع منذ سنة ١٩٢٩ ، قد جعلت حداً أعلى ، إذ نصت المادة (١٣٨) على تعيين نسبة رسم الترانسيت بأنظمة ، على أن لا تتجاوز تلك النسبة نصف بالمئة ، وصدر لهذا الغرض نظام رقم ٣٤ لسنة ١٩٣١[1] محدداً الرسم المذكور بواحد بالألف من قيمة السلعة (أ) . وقد كان هذا التخفيض قريباً فى مآله مما أوصى به « سر هلتن يونغ » سنة ١٩٣٠ ، وبموجبه أصبح الرسم إسمياً قاصراً غرضه على سد نفقة الإجراءات الكمركية الضرورية لضمان عدم تسرب سلع الترانسيت إلى الاستهلاك المحلى (ب) .

ثانياً — اشتراط عدم تكرار استيفاء رسم الترانسيت أكثر من مرة واحدة خلال ستة أشهر متتابعة عن السلع التى يتكرر نقلها .

(أ) عينت المادة (١٤٠) القيمة المعتبرة لاستيفاء هذا الرسم بأنها قيمة السلعة ، مضافة إليها النفقات المتكبدة إلى حين استلامها فى العراق ، ومقدار رسم الاستيراد إذا شاء وزير المالية ؛ على أن الفقرة (١٥) من بيان الكمارك رقم ١٩ لسنة ١٩٣١ قد حددت هذه القيمة باعتبارها (C. I. F.) .

(ب) كان من جملة ما أوصى به « سر هلتن يونغ » ، فى رسالته إلى رئيس الوزراء المؤرخة ١٩٣٠/٦/١٥ ، من اجراءات لمقاومة آثار الأزمة على التجارة الخارجية والقوة الشرائية وميزانية الدولة الغاء رسوم الترانسيت كلياً وفى أقرب فرصة بعد سنة ١٩٣٠[2] .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ قسم ثان ص ٢٠٦ — ٢٠٧ .

٢ — Report.. on the «Administration of Iraq» for the year 1930, p. 155.

ثالثاً ـ زيادة عدد الطرق المشمولة بأحكام الترانسيت ، إذ ارتفع هذا العدد بين سنتي ١٩٣١ و ١٩٣٩ من تسعة طرق تصل الأراضي العراقية بالخليج وبإيران وسوريا فقط ، إلى ستة عشر طريقاً تصل العراق بإيران وسوريا وتركيا وفلسطين وشرق الأردن وبلاد العرب ، فضلا عن طريق الخليج المفضي إلى سائر البلاد الأخرى .

رابعاً ـ تيسير بعض الإجراءات ، فإن المادة (١٤٢) قد أجازت لمدير الكمارك والمكوس العام أن يضع الشروط التي تجب مراعاتها عند نقل السلع عبر العراق ، وأن يعين نوع الضمانات واجبة الاستيفاء عند الإخلال بهذه الشروط ، على أن لا تتجاوز قيمتها ضعف مبلغ رسم الاستيراد على مثل تلك السلع . وكانت التعليمات الصادرة لهذا الغرض مشابهة في أسسها للتعليمات التي صدرت بموجب المادة الرابعة من « قانون الترانسيت التجاري لسنة ١٩٢٤ » ، وأهمها التعهد بنقل السلع من العراق خلال ستة أشهر من تاريخ وصولها إليه أو خروجها من مخازن الاستيداع ، واشتراط إنجاز النقل المذكور بواسطة ناقلين مرخصين يضمنون تمامه خلال مدد معينة لكل طريق من طرق الترانسيت (١) .

على أن وطأة القيود الواردة بهذه التعليمات قد خففت كلما كان التخفيف ممكناً ، وأهم ما تمثل فيه ذلك هو إطالة المدد التي يلتزم الناقلون المرخصون بإنجاز النقل خلالها ، وإجازة إخراج بعض سلع الترانسيت من حوزة الكمارك ، بموجب ضمان ، لغرض التنظيف أو التصنيف أو الحزم أو لمقاصد أخرى لا تغير طبيعة تلك السلع بصورة تؤثر في تشخيصها (ب) .

تلك هي الأحكام الرئيسية لعبور السلع بالترانسيت من حيث ماهيتها ووجوه التيسير فيها ؛ وقد أقرت المادة (١٤٣) ، فضلا عن ذلك ، ما ورد بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٨ من معاوضة رسوم الترانسيت المستحقة عن سلع شركة النفط الانكليزية الفارسية أو الهيئات التي تنوب عنها ، المرسلة من منطقة « النفط خانة » أو إليها ، بمبالغ تسد نفقات المراقبة الكمركية ، حيث نصت المادة المذكورة على تخويل وزير المالية إجراء مثل هذه المعاوضة بموافقة مجلس الوزراء .

---

(١) وردت هذه التعليمات ببيان الكمارك رقم (١٩) لسنة ١٩٣١ ، المعدل ببيانات رقم (٩) لسنة ١٩٣٢ ورقم (٨) لسنة ١٩٣٣ ورقم (٢ و ١٢) لسنة ١٩٣٤ ورقم (٥ و ٨ و ١٩ و ٢١) لسنة ١٩٣٦ .

(ب) نص على ذلك بيان الكمارك رقم (١٢) لسنة ١٩٣٤[١] ، وتناول الصوف الخام والمصارين والصموغ والعفص والجلود الخام والمجففة .

---

١ ـ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٤ قسم ثان ص ١٨٨ ـ ١٩١ .

أما الأحكام الأخرى ، المتعلقة بتقييد عبور السلع ، أو بإعفاء السلع العابرة من رسوم الترانسيت ، فلم يطرأ عليها تغيير عملي مهم . وقد نظمت أحكام التقييد المادتان (١٣) و (١٤١) ، فنصت المادة (١٣) التي تقدمت الإشارة إليها في بحث قيود الاستيراد والتصدير على جواز إصدار أنظمة لتقييد عبور أية سلعة بالترانسيت لأسباب تتطلبها المحافظة على الأمن العام أو الأخلاق العامة أو الصحة الإنسانية أو الحيوانية أو النباتية ، كما أن المادة (١٤١) قد نصت على منع عبور أية سلعة منع استيرادها أو تصديرها بموجب المادتين (١١) و (١٢) من القانون ، وذلك لغرض منع تسرب هذه السلع إلى العراق أو منه تحت ستار الترانسيت ، مع جواز لسماح لبعض السلع الممنوعة بالمرور بموجب أنظمة تصدر تنفيذاً للاتفاقيات التي قد تعقد مع الدول الأخرى .

وأما أحكام الإعفاء من رسوم الترانسيت فقد وردت في مواد متفرقة خارجة عن نطاق الباب الثالث عشر الذي جمع أحكام الترانسيت ، حيث تناولتها المواد (١٨ و ١٩ و ٢٠ و ٢٣) التي نصت على أحكام الإعفاء من رسوم الاستيراد والتصدير ، والمادة (١٣٧) التي استثنت السلع المارة بالعراق بوسائل النقل الجوية دون أن تنزل أو تفرغ أو تشحن فيه من سائر أحكام قانون الكمارك . ولم يطبق من هذه المواد إلا نص المادة الأخيرة ، وما يتعلق بالأحوال التي تنتفي فيها الحاجة إلى الرقابة الكمركية من مجموعة المواد الأولى [1] ؛ وذلك تابع من توابع المبدأ الأصلي في التحول عن اعتبار رسم الترانسيت مورداً مالياً ، وقصر نسبته على القدر الكافي لسداد نفقة المراقبة الكمركية .

(٢) آثار أحكام الترانسيت

إن التيسير على تجارة الترانسيت في تقرير أحكامها على الوجه المتقدم ذكره لم يكن غير عامل ضعيف الأثر تجاه عوامل مخلفة ، بعضها كان قائماً خلال فترة الانتداب ، وبعضها استجد بعد ذلك ، تنازعت هذه التجارة وأدت الى هبوط معدل قيمتها من الدرجة الثانية الى

---

(١) طبق من هذه المجموعة نص المادة (١٨) ، إذ صدر بموجبها ، وتنفيذاً لبروتوكول (ح) المعدل من « الاتفاقية الدولية لتنظيم الملاحة الجوية » المؤرخة ١٩١٩/١٠/١٣ ، نظام رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٩ ، الذي نص في المادة (٢) منه على إعفاء السلع التي تعبر العراق بالطيارات من رسوم الترانسيت ؛ كما طبق نص المادة (٢٣) من المجموعة المذكورة ، فصدرت بموجبها بيانات كمركية متعددة نظمت إعفاء أمتعة المسافرين الشخصية التي تعبر العراق من الرسوم محل البحث .

---

١ ـ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ، قسم ثان ، ص ١٩٥ ـ ١٩٦ .

الدرجة الثالثة من الأهمية بين أقسام تجارة العراق الخارجية(١) .

(١) فيما يلي جدول بقيم أهم مفردات تجارة الترانسيت مرتبة حسب الأهمية، وبقيم مجموع هذه التجارة ، وبمعدلات تلك القيم، خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩[١] ، بآلاف الدنانير :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل
الصوف ومصنوعاته	١,٠٩٥	٥٩٥	٧٤١	٧٥٠	٧٨٣	٣٦٨	٥٩٠	٧٠٣
المعادن والأحجار الكريمة	٣٠٠	٤٧١	٥٠	١٤٥	١٣٢	١,١٩٩	١٧٠	٣٥٢
النفط ومشتقاته	٣٩٩	٤٨٦	٣٦٨	٢٥	٢٦٠	١٦٠	٠٠	٢٣٤
وسائل النقل	١٥٨	١٨٢	١٦٥	١٠٦	١٠٣	٤٥٨	١٣٦	١٨٧
المواد الخام الحيوانية والنباتية	١٨٩	٢٥٧	٢١٧	٨٥	١٩٠	١١٨	١٨٢	١٧٧
المعادن العادية	٣٢	٢٠٦	١٦٧	٩٦	١٥٥	١١٣	٨٤	١٢٢
القطن ومصنوعاته	٣٢٩	١٩٦	١٠٥	٢٨	٤	٢	٣٦	١٠٠
المسكوكات	١	١	١	١٠	٣٧	٦٠٨	٣	٩٤
الجلود والفراء	١٧٨	٧٣	٣٣	٦٤	٢٨	١١٢	٨٠	٨١
الآلات البخارية والكهربائية والعلمية	٣٧	١٠٩	٨٩	٦٦	٨٩	٩٠	٦٧	٧٨
الكاوتشوك ومصنوعاته	٤٥	٧٨	٥٩	٦٣	٢٤	٥١	٣١	٥٠
الملابس الداخلية والخارجية	٦	١٩	٤٢	٥٤	٦٣	٤٢	٦٣	٤١
الفواكه والأثمار الجافة	١٩	١٩	٥١	١١	١٥	١٠	١٣٤	٣٧
المواد والمنتجات الكيماوية	١٣	١٤	٢٣	٢٠	٤٧	٧١	٥٩	٣٥
الشاى والبن والتوابل	٥٦	٢٤	١٨	١٥	٣	١٢	١٦	٢١
الحرير الطبيعي والصناعي ومصنوعاتهما	١٥	٣١	٧	١١	١١	١٣	٤٠	١٨
الصابون والشموع	١٦	٣٥	٣٤	٤	٥	١٩	٦	١٧
الورق وسلع المكتبات	٩	٧	١٤	١٧	٤١	٢٠	١٤	١٧
السكر ومصنوعاته	٧٩	١٤	٣	٠٠	٠٠	٠٠	٩	١٣
السلع الأخرى	٩٣	١١٤	١١١	٧١	١١٢	٦١	١٤٢	٩٩
المجموع	٣,٠٠٩	٢,٩٣١	٢,٢٩٨	١,٦٤١	٢,١٠٢	٣,٥٢٧	١,٨٢٢	٢,٤٧٦
معدل سنوات ١٩٣٠ — ١٩٣٢				٢,١٦١				
معدل سنوات ١٩٢٥ — ١٩٢٩				٤,٣٩٧				

إن سنتي ١٩٣٣ و١٩٣٤ الواردة أرقامها في هذا الجدول سنتان ماليتان ، بخلاف السنوات التي تليها فهي تقويمية ، وقد حال دون توحيد الجدول على أساس السنة التقويمية تأخر إعادة تصنيف السلع في إحصائيات الكمارك وفق التعريفة الجديدة .

١ ـ استناداً إلى أرقام « التقرير الإداري » لسنة ١٩٣٤ المالية و :
« إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

وقد كان العامل الرئيسى بين تلك العوامل هو بقاء الجزء الأهم من ترانسيت العراق مكوناً من صادرات إيران إلى الدول المختلفة واستيراداتها منها(١) ، وتلك نتيجة طبيعية لوضع

(١) فيما يلى جدولان بقيم تجارة الترانسيت عبر العراق إلى أهم البلاد ومنها بآلاف الدنانير ، ونسب هـذه القيم إلى مجموع التجارة المذكورة[1] ، ومعـدلات تلك القيم والنسب مرتبة حسب الأهمية ، خلال سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٤ الماليتين وسنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩ التقويمية :

إلى :		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل
إيران	القيمة	١٤١٩	١٦٩٠	١١٠٨	٤٨٣	٧١٢	٨٨٣	٣٩٩	٩٥٦
	النسبة	٪٤٧,٢	٪٥٧,٧	٪٢٨,٢	٪٢٩,٤	٪٣٣,٩	٪٢٥,١	٪٢١,٩	٪٣٨,٦
الولايات المتحدة	القيمة	٩٦٦	٥٧١	٦٦٥	٥٨٧	٦٣٠	٢٨٣	٥٨١	٦١٢
	النسبة	٪٣٢,١	٪١٩,٥	٪٢٨,٩	٪٣٥,٨	٪٣٠,٠	٪ ٨,٠	٪٣١,٩	٪٢٤,٧
بريطانيا	القيمة	٢٣١	٣٥٨	١٨٣	٢٠٠	٢٦٠	١٠٤٣	٢٣٧	٣٥٩
	النسبة	٪ ٧,٧	٪١٢,٢	٪ ٨,٠	٪١٢,٢	٪١٢,٤	٪٢٩,٦	٪٣١,١	٪١٤,٥
سوريا	القيمة	١٤٨	١٣٨	١٦٤	٨٩	٩٣	٧٢	١٨٨	١٢٧
	النسبة	٪ ٤,٩	٪ ٤,٧	٪ ٧,١	٪ ٥,٤	٪ ٤,٤	٪ ٢,٠	٪١٠,٣	٪ ٥,١
هولندا	القيمة	٠٠	٠٠	٢	٩	٢١	٦٣٤	٨٦	١٠٧
	النسبة	٠٠	٠٠	٪ ٠,١	٪ ٠,٥	٪ ١,٠	٪١٨,٠	٪ ٤,٧	٪ ٤,٣
فرنسا	القيمة	٢٠	١٤	٩	١٠٧	٦٢	٢٠٦	٧٥	٧٠
	النسبة	٪ ٠,٧	٪ ٠,٥	٪ ٠,٤	٪ ٦,٥	٪ ٢,٩	٪ ٥,٨	٪ ٤,١	٪ ٢,٨
ألمانيا	القيمة	٤٨	٣٣	١٢	٢٥	٦٧	٤٢	٥٣	٤٠
	النسبة	٪ ١,٦	٪ ١,١	٪ ٠,٥	٪ ١,٥	٪ ٣,٢	٪ ١,٢	٪ ٢,٩	٪ ١,٦
الهند	القيمة	٢٦	٢٣	٣٣	٢٨	٣٠	٤٣	٥٢	٣٤
	النسبة	٪ ٠,٩	٪ ٠,٨	٪ ١,٤	٪ ١,٧	٪ ١,٤	٪ ١,٢	٪ ٢,٩	٪ ١,٤
إيطاليا	القيمة	٢٠	٢٦	٢٨	١٩	٣٦	٨	٣١	٢٤
	النسبة	٪ ٠,٧	٪ ٠,٩	٪ ١,٢	٪ ١,٢	٪ ١,٧	٪ ٠,٢	٪ ١,٧	٪ ١,٠
مصر والسودان	القيمة	١٥	١١	٩	١١	١٠	١٧	١٣	١٢
	النسبة	٪ ٠,٥	٪ ٠,٤	٪ ٠,٤	٪ ٠,٧	٪ ٠,٥	٪ ٠,٥	٪ ٠,٧	٪ ٠,٥
فلسطين وشرق الأردن	القيمة	٩	١٥	٢٢	١٢	٦	٧	٢	١٠
	النسبة	٪ ٠,٣	٪ ٠,٥	٪ ٠,٩	٪ ٠,٧	٪ ٠,٣	٪ ٠,٢	٪ ٠,١	٪ ٠,٤

١ ـ استناداً إلى أرقام « التقرير الإدارى » لسنة ١٩٣٤ المالية ، و :
« المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ » .

العراق الجغرافى ترتب عليها ارتباط مصير التجارة المذكورة بأحوال إيران الإقتصادية وبفعاليات الدولة فيها أكثر من ارتباطه بالإجراءات التى فى وسع الكمارك العراقية اتخاذها لتيسير حركة الترانسيت وإعادة أهميتها السابقة .

من :		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل
إيران	القيمة	١٨٦٨	١٥٣٥	١٤٥٥	٩٢٩	١٣٥٩	٨٠٧	١٠٧٠	١٢٨٩
	النسبة	٪٦٢,١	٪٥٢,٤	٪٦٣,٣	٪٥٦,٦	٪٦٤,٦	٪٢٢,٩	٪٥٨,٧	٪٥٢,١
بريطانيا	القيمة	٤٢٦	٧١٨	٣١٥	٢١٤	٢٧٣	٦٠١	٢٢٥	٣٩٦
	النسبة	٪١٤,٢	٪٢٤,٥	٪١٣,٧	٪١٣,١	٪١٣,٠	٪١٧,٠	٪١٢,٤	٪١٦,٠
الهند	القيمة	٨٧	٢٠	٢٠	٢٢	٢٢	١٤٢٧	١٠٤	٢٤٣
	النسبة	٪٢,٩	٪٠,٧	٪٠,٩	٪١,٣	٪١,٠	٪٤٠,٥	٪٥,٧	٪٩,٠
الولايات المتحدة	القيمة	١٤٦	٢١٦	١٧١	٩١	٦٧	٤٨	٤١	١١١
	النسبة	٪٤,٩	٪٧,٤	٪٧,٤	٪٥,٦	٪٣,٢	٪١,٤	٪٢,٣	٪٤,٠
هولندا	القيمة	١٤	١٥	١٤	٢٧	١٣٩	٢٠٢	٤٠	٦٤
	النسبة	٪٠,٥	٪٠,٥	٪٠,٦	٪١,٧	٪٦,٦	٪٥,٧	٪٢,٢	٪٢,٦
فرنسا	القيمة	٥٩	٦٨	٧٠	٩٧	٤٨	٣٥	٥٠	٦١
	النسبة	٪٢,٠	٪٢,٣	٪٣,١	٪٥,٩	٪٢,٣	٪١,٠	٪٢,٨	٪٢,٥
اليابان	القيمة	١٣٦	١٤١	٧٢	٢٢	٤	٣	٣٦	٥٩
	النسبة	٪٤,٥	٪٤,٨	٪٣,١	٪١,٣	٪٠,٢	٪٠,١	٪١,٩	٪٢,٤
ألمانيا	القيمة	٣٠	٣٢	٣٧	٢١	٣٣	٣٤	٣٣	٣١
	النسبة	٪١,٠	٪١,١	٪١,٦	٪١,٣	٪١,٦	٪١,١	٪١,٨	٪١,٣
بلاد العرب	القيمة	١٩	٦٧	٤٥	٤٠	٢٤	..	..	٢٨
	النسبة	٪٠,٦	٪٢,٣	٪١,٩	٪٢,٥	٪١,١	..	..	٪١,١
بلجيكا	القيمة	٥١	٢٣	٢٩	١١	٣	٥	٣	١٨
	النسبة	٪١,٧	٪٠,٨	٪١,٣	٪٠,٧	٪٠,١	٪٠,١	٪٠,٢	٪٠,٧
سوريا	القيمة	١٥	٩	٨	٨	١٧	١٦	٣٢	١٥
	النسبة	٪٠,٥	٪٠,٣	٪٠,٣	٪٠,٥	٪٠,٨	٪٠,٤	٪١,٨	٪٠,٦
تركيا	القيمة	..	..	٧	١٧	١٧	١٩	٣٣	١٣
	النسبة	..	..	٪٠,٣	٪١,٠	٪٠,٨	٪٠,٥	٪١,٨	٪٠,٥

والواقع أن أساس سيطرة العراق القديمة على حركة التصدير إلى إيران والاستيراد منها كان أساساً شاذاً لا رجاء فى دوامه ؛ فمع أن أهم منافذ البلدين إلى الدول الأخرى منفذ واحد ، هو الخليج الفارسى ، فإن تجارة إيران الخارجية كانت تتجرى فى الغالب شط العرب ودجلة ، والسكك الحديدية العراقية بعد ذلك ، للخروج من إيران والدخول إليها . ولا شك أن هذه ظاهرة غير طبيعية منشأها فقدان الطرق الإيرانية الصالحة للاستعمال فى مختلف فصول السنة ، واللازمة لنقل التجارة المذكورة بين أواسط إيران وأعاليها وبين المحيط الخارجى ، ولذلك فإن سيطرة بغداد على هذه التجارة قد فقدت أساسها بتعبيد الطرق التى تقطع إيران من الشمال إلى الجنوب ، وإنشاء الخط الحديدى الجنوبى المفضى إلى الخليج ، وتأسيس ميناء بندر شاهپور .

وقد استفزت مصاعب أزمة ١٩٢٩ ، بالإضافة إلى ذلك ، حكومة إيران إلى السيطرة على التجارة الخارجية والتحويل الخارجى ، وحرصتها على إسناد الإنتاج المحلى بمختلف الطرق ، فكان من نتائج هذا الاتجاه ضغط تجارة الاستيراد الإيرانية ، ونشوء صناعات حديثة أغنت منتجاتها عن السلع الأجنبية ، وبذلك استجد عامل فعال آخر من عوامل تقويض تجارة الترانسيت العراقية ، وظهرت آثار هذا العامل بوجه خاص فى إرباء هبوط قيمة السلع العابرة إلى إيران على هبوط قيمة السلع العابرة منها ؛ وفى تلاشى حركة مرور بعض السلع التى كانت تمثل شطراً هاماً من تجارة إيران الخارجية ، كالسكر والكبريت والأقمشة القطنية ، كما أن تأسيس معامل تكرير البترول فى كرمنشاه[1] قد قضى على حركة نقل البترول من جنوب إيران إلى شمالها عن طريق العراق .

ومن البين أن ما يدخل فى وسع العراق من علاج للوضع الجديد كان قاصراً على محاولة استعادة ميزة النقل عبر العراق ، وأن تيسير الإجراءات الكمركية ، وتخفيض رسوم الترانسيت ، وزيادة عدد الطرق التى تشملها أحكام العبور بين الخليج الفارسى وإيران الوسطى والشمالية ، ليست إلا وسائل ثانوية متممة للعلاج الرئيسى ، ولا فائدة منها بدونه ، كما هو واضح من اقتران تطبيق هذه الوسائل منذ سنة ١٩٢٤ بظاهرة اطراد تدهور التجارة موضوع البحث .

أما هذا العلاج الرئيسى فقوامه تغيير الأساس الذى كانت تقوم عليه تجارة الترانسيت ، وذلك بتسهيل الإتصال بسواحل البحر الأبيض وبتركيا ، بحيث تعود ميزة النقل عبر العراق

---

١ ـ J. P. Summerscale, «Economic Conditions in Iraq 1933—1935», p. 18

متمثلة فى اختصار نحو من ثلاثة آلاف ميل من النقل البحرى بين أوربا والخليج الفارسى ، وفى تجنب رسوم عبور قنال السويس بالنسبة لتجارة إيران مع أوربا وأمريكا ، وفى تجنب الرسوم المذكورة والاتصال السريع بالمناطق الداخلية من تركيا وسوريا وفلسطين بالنسبة لتجارة هذه البلاد مع الهند والشرق الأقصى .

وقد قامت الحكومة العراقية بمحاولات فى هذا المجال لم تثمر بسبب نواقصها وضيق نطاقها ، وأهم هذه المحاولات إتمام تعبيد طريق بغداد — رطبة — دمشق ، وتشجيع حركة النقل بطريق بغداد — رطبة — عمان — حيفا .

وكان الطريق الأول قد افتتح سنة ١٩٢٣ ، وساندت النقل فيه اتفاقية الترانسيت السورية — العراقية لسنة ١٩٢٥، كما تقدمت الإشارة إلى ذلك فى القسم الثانى ، غير أن أجزاء هامة منه قد ظلت ترابية لا تصلح للنقل فى كل الفصول ، حتى تمت أعمال التبليط فيه خلال الفترة موضوع البحث ، فأصبح أهم الطرق التى تصل العراق بسواحل البحر الأبيض . على أن طبيعة النقل بالسيارات ، وارتفاع نفقته ، قد حالا دون الانتفاع بهذا الطريق على الوجه المطلوب ، كما أن تدابير الحكومة الإيرانية المؤدية الى ضغط تجارة الاستيراد قد أدت إلى تدهور تجارة الترانسيت الداخلة منه (١) .

أما طريق بغداد — رطبة — عمان — حيفا فقد تظافرت على إظهار أهميته المنافسة القائمة بين بيروت وحيفا للسيطرة على تجارة ترانسيت العراق وإيران، وانتهاء أنابيب البترول العراقى إلى حيفا ، واقتضاء تيسير مواصلات القوات البريطانية بين هذا الميناء والقواعد الجوية فى العراق . وكانت النية متجهة إلى إنشاء خط حديدى يصل المرفأ المذكور ببغداد ،

---

(١) بلغ وزن سلع الترانسيت المنقولة بهذا الطريق خلال سنوات ١٩٣٤—١٩٣٩، بالأطنان المترية، ما يلى[١] :

	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
ترانسيت داخل	١,٥٦٠	١,١٥٤	٩٧٢	٣٩٦	٢٥٥	٢٦٨
ترانسيت خارج	٢,١٩٥	١,٩١٣	١,٥٩٠	١,٦٨٨	٩٦٢	٢,٣١٧

١ — أرقام « التقرير الإدارى » لسنة ١٩٣٤ ، و :
« إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩ التقويمية .

غير أن هذا المشروع لم ينفذ ، واستعيض عنه بتمهيد طريق للسيارات شملته الحكومة العراقية بأحكام الترانسيت سنة ١٩٣٣ ، وأعفت الحكومة الفلسطينية منذ سنة ١٩٣٤ الشركات التى تتعاطى النقل المنظم فيه من رسوم الاستيراد المستحقة على ما تستعمله لهذا الغرض من سيارات وإطارات وبنزين[١] .

وكانت الحكومة العراقية منذ أواخر سنة ١٩٣٠ متصلة بسلطات الانتداب فى فلسطين للحصول على امتيازات خاصة فى ميناء حيفا ، وعلى تسهيلات فى المعاملات الكمركية الفلسطينية فيما يتعلق بالبضائع القادمة من العراق أو المرسلة إليه عبر فلسطين ، فبدأت المفاوضات للوصول إلى اتفاق بهذا الشأن فى أواسط سنة ١٩٣٣ ، وانتهت بتوقيع الاتفاق العراقى ــ الفلسطينى النافذ ابتداء من ١٩٣٧/١٢/١٤ .

وقد انطوى هذا الاتفاق على التزامات متبادلة غرضها مساندة حركة النقل بطريق بغداد ــ حيفا المشار إليه ؛ وكان أهم تلك الالتزامات وعد الحكومة الفلسطينية بمنح العراق منطقة حرة فى ميناء حيفا ، والتزامها إلى حين إنجاز الوعد المذكور بإعفاء السلع الصادرة من العراق أو المستوردة إليه ، وضمنها السلع التى تعبره بالترانسيت ، من أجور الخزن فى حيفا لمدة معينة ، وخفض أجور الرصيف عن هذه السلع ، وإعفاء الشركات التى تمارس النقل بين فلسطين والعراق من رسوم الاستيراد المستحقة عن سياراتها وإطاراتها ووقودها ؛ كما أن الاتفاق قد نص على التزام كل من الفريقين بإصلاح وصيانة ما يقع ضمن حدوده من أجزاء طريق حيفا ــ بغداد .

ولم تؤد هذه الإلتزامات إلى الغرض المقصود منها ، لأن بعضها قد أهمل تطبيقه ، إذ لم تنفذ الحكومة الفلسطينية وعدها بشأن المنطقة الحرة ، ولم يتسن إصلاح الطريق المتفق بشأنه بأكمله إلا سنة ١٩٤٠ ، حين اقتضت ذلك الضرورات العسكرية ؛ كما أن حكومة شرق الأردن قد استحدثت سنة ١٩٣٨ «رسوم معاينة» على السلع العابرة ذهبت بآثار الإلتزامات

---

١ ــ تراجع « نشرة الكمارك » عدد ١٢٥ ص ٦ .

الأخرى، ولذلك لم تكن للطريق محل البحث أهمية ملحوظة فى مجال التحول بتجارة الترانسيت إلى جهة البحر الأبيض (١).

وقد وجدت فضلا عن الطريقين متقدمى الذكر ستة طرق أخرى ثانوية تربط العراق بالبحر الأبيض وتشملها أحكام العبور بالترانيست، غير أن هذه الطرق، فرادى أو بمجموعها، لم يكن من شأنها أداء غرض استعادة ميزة النقل عبر العراق، ما دامت وسائل النقل فيها هى السيارات، وما دامت حركة البضائع عبرها تخضع لأكثر من رسم وإجراء.

والواقع أن تحقيق مثل هذا الغرض الجسيم يقتضى تدابير استثنائية تشمل الحصول على منطقة حرة أوما فى حكمها على البحر الأبيض، ووصل هذه المنطقة بالموصل أو بغداد بخط حديدى لا يستدعى تكرر الشحن والتفريغ وتعدد الإجراءات، وضمان تحرير السلع المنقولة بهذا الخط من تعدد الرسوم.

أما تيسير الإتصال بتركيا فقد كان متوقفاً على إتمام الخط الحديدى بين بغداد والموصل، بتمديده من «بيجى» إلى المدينة الأخيرة، ثم وصله بالخطوط السورية ـ التركية عند محطة «تل كوجوك»؛ وقد بوشر بتنفيذ هذا المشروع فى أواخر سنة ١٩٣٦، وتم وشمل بأحكام الترانيست سنة ١٩٤٠، فكان ما أحدثه ذلك من تسهيل النقل بين العراق وتركيا وسوريا، وما قارنه من تغير ظروف النقل البحرى أثناء الحرب، مدعاة لتغيير جوهرى فى ماهية تجارة الترانسيت عبر العراق فى الفترة التالية.

---

(١) فيما يلى جدول بوزن سلع الترانسيت المنقولة بهـذا الطريق خلال سنة ١٩٣٤ المالية وسنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩ التقويمية، بآلاف الأطنان المترية[١]:

	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
ترانسيت داخل	٤٦	١٤٢	٧١	٤٠٧	١١٣	٢٦
ترانسيت خارج	٣٩	٩٢٨	٤٦٥	٤٣٠	٥٤٠	٣٧٨

١ ـ أرقام «التقرير الإدارى» لسنة ١٩٣٤ المالية، و:
«إحصائيات التجارة الخارجية» لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويمية.

المبحث الثانى

أحكام العبور الأخرى وآثارها

تمثلت فى أحكام الترانسيت متقدمة الذكر أهم مظاهر التيسير على تجارة العبور ، والاستجابة لمقتضى الظروف السيئة التى أحاطت بها منذ أواخر فترة الانتداب ، أما أحكام أحوال العبور الأخرى ، وهى أحكام نقل السلع بين السفن ، والاستيداع ، والاسترداد ، فقد نقلها المشرع عن « قانون الكمارك البحرية » الهندى و « قانون استرداد رسوم الكمرك لسنة ١٩٢٦ » دون تغيير ، وأضاف اليها النص على أحكام للقبول المؤقت دون أن يكون هذا النص مؤدياً للغرض المقصود منه عادة ، وبذلك جمد المشرع على الأصول القديمة جموداً كان فى بعض أحواله مقصراً ، وفى أحواله الأخرى معذورا .

(١) نقل السلع من سفينة الى أخرى

كانت أحكام هذا النقل مقررة بموجب الباب الثانى عشر من « قانون الكمارك البحرية » الهندى ، وقد أقرها الباب العاشر من قانون الكمارك الجديد ، فنصت المواد (١١٢) و(١١٣) و (١١٥) منه على تخويل مدير كمرك منطقة الميناء حق السماح بنقل البضائع من سفينة إلى أخرى للشحن إلى ميناء أجنبى دون أن تستوفى عنها الرسوم الكمركية ، وذلك بشرط أن تنص تصريحة الإدخال بوضوح على كون تلك السلع معدة لهذا الغرض ، وعلى أن يتم النقل تحت إشراف موظف كمركى ووفق التعليمات التى يضعها مدير الكمارك والمكوس العام. وقد نصت المادة (١١٩)، فضلا عن ذلك ،على جواز إصدار أنظمة لمنع نقل صنف معين من السلع عندما تكون معدة للنقل إلى ميناء أجنبى معين أو إلى سائر الموانىء .

وإذ كانت حالة النقل محل البحث منطوية على احتمالات كثيرة للتهرب من دفع رسوم الاستيراد، فقد قررت التعليمات الصادرة لغرض تنفيذ الأحكام المتقدمة احتياطات من ضمنها اشتراط

تمام النقل بواسطة سفن بخارية(ا)، كما صدر بموجب المادة(١١٩) المشار إليها النظامان المرقمان ٣٠و٦٠ لسنة ١٩٣٥ (ب) ، ناصين على منع نقل طائفة واسعة من السلع الخفيفة والمرتفعة الثمن (حـ) من سفينة الى أخرى فى ميناء البصرة ، إذا كانت تلك السلع مرسلة إلى الكويت أو الدبى ، وهما إمارتان من إمارات الخليج ظلت فوضى أنظمتها الكمركية مصدراً خطيراً من مصادر التهريب إلى العراق .

وقد ترتب على هذه الإحتياطات عرقلة حركة توزيع البضائع على موانىء الخليج الثانوية من ميناء البصرة ، وإضعاف أثر هذه الحركة فى زيادة أهمية الميناء المذكور ، لأن السفن الشراعية التى حرمت من الاستفادة من ميزة الأحكام متقدمة الذكر وسيلة هامة من وسائل النقل البحرى فى الخليج الفارسى ، ولأن المنع المشار اليه قد شمل أهم مفردات تجارة موانئه ؛ على أن التشديد الذى انطوت عليه مثل هذه الاحتياطات كان لازماً لتلافى الأضرار المتزايدة التى حاقت بايرادات الكمارك من جراء حركة التهريب الخطيرة عبر البادية الجنوبية .

(٢) الاستيداع

أقرت المادة (٩) ، ومواد الباب التاسع (٨٣—١١١) ، من قانون الكمارك رقم ٥٦ لسنة ١٩٣١ الأحكام المفصلة التى قررها « قانون الكمارك البحرية » الهندى للاستيداع ، والتى

(ا) صدرت هذه التعليمات ببيان الكمارك رقم (١٤) لسنة ١٩٣٦[١] ، واشترط فيها فضلا عن الشرط المشار إليه إنجاز النقل خلال ستة أشهر من تاريخ دخول السفينة التى استوردت فيها السلع ، وذكر السلع المنقولة فى تصريحة الإخراج للسفينة المنقول إليها .

(ب) صدر هذان النظامان بناء على المادة المذكورة وعلى المادتين (٤٨) و (٩٨) المتعلقتين بمنع رد رسوم الاستيراد ومنع التصدير من المستودعات[٢] .

(حـ) هى المنسوجات والألبسة والسكر والمصنوعات السكرية والشاى والبن والتبغ ومصنوعاته وورق السكاير والكبريت والولاعات والخمور والعطور ولوازم التواليت والصابون والزيوت والشحوم الغذائية والساعات وورق اللعب والأسلحة والذخائر .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ قسم ثالث ص ٤٨ ــ ٥٠.

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٥ قسم ثان ص ١٢٥ و ٢٩٢.

تقدم بيان أسسها فى القسم الثانى[1] .

وكانت المادة (١١١) من القانون القديم قد أجازت لوزير المالية أن يمنع التصدير من المستودعات الى بلاد معينة ، فأقرت المادة (٩٨) من القانون الجديد هـذا الحكم مع بعض التعديل ، إذ أجازت إصدار أنظمة لمنع تصدير السلع المستودعة أو نقلها بالترانسيت الى بلاد أجنبية معينة، اذا كانت تلك السلع قد منع عبورها بالترانسيت أو نقلها من سفينة الى أخرى، أو اذا كانت قد حرمت من حق استرداد رسوم الاستيراد ؛ وقد نص النظامان المرقمان ٣٠ و ٦٠ لسنة ١٩٣٥ ، الصادران وفق هذه المادة والمادتين (٤٨) و (١١٩) ، على منع تصدير اية سلعة مستودعة الى الكويت أو الدبى ، استكمالا للإجراءات الأخرى الرامية الى مكافحة التهريب .

وإذ كانت حركة الاستيداع متوقفة على تجارة الترانسيت وإعادة التصدير ، وعلى مدى الاستهلاك المحلى للسلع المستوردة ، فإن هذه الحركة قد ضعفت بالقياس على فترة الانتداب بضعف تجارتى الترانسيت وإعادة التصدير الى إيران ، وبمنع إعادة التصدير الى إمارتى الخليج المشار اليهما ، وبتزايد نشاط الأسواق المحلية فى استهلاك السلع المستوردة بعد تلاشى آثار أزمة ١٩٢٩ . (١)

(٣) الدروباك والقبول المؤقت

أورد قانون الكمارك ، فى بابه الخامس (المواد ٤٢ — ٤٨) ، نفس الأحكام الأساسية التى قررها « قانون استرداد رسوم الكمرك لسنة ١٩٢٦ » فيما يتعلق باسترداد رسوم الاستيراد عن الصادرات الأجنبية ، فنص على إعادة سبعة أثمان الرسوم المستوفاة إذا ثبت كون السلع

---

(١) تقتصر الأرقام المنشورة خلال الفترة موضوع البحث عن حركة الاستيداع على سنوات ١٩٣٢ — ١٩٣٤ المالية ؛ وقد بلغت قيمة السلع المستودعة خلال هذه السنوات بآلاف الدنانير[2] ، ومعدلها مقارناً بمعدل سنوات ١٩٢٦ — ١٩٢٩ المالية ، ما يلى :

	١٩٣٢	١٩٣٣	١٩٣٤	المعدل	معدل سنوات ٢٦ - ١٩٢٩
السلع الداخلة الى المستودعات	٨٨٥	٥٨٠	٥٤١	٦٦٩	١,٤٠٥
السلع الخارجة من المستودعات	٤٨٢	٥٩١	٥٢٣	٥٣٢	١,٥٤٣

١ — تراجع صفحة ١١٣ .

٢ — أرقام « التقرير الإدارى » لسنة ١٩٣٤ المالية ص ١٥ .

الصادرة سلعاً أجنبية لم تستعمل فى العراق ، ولم تخرج من غلافاتها بصورة تخل بتشخيصها ، وذلك باستثناء ماقد يعين منها بنظام ، كما نص على جواز إصدار أنظمة لمنع رد الرسوم عن السلع الصادرة إلى بلاد أجنبية معينة (١) ، وكرر الشروط الأخرى التى تقدم ذكرها فى القسم الثانى[1] ، ومن ضمنها شرط تمام التصدير بالطرق التى يعينها وزير المالية . وقد تزايد عدد هذه الطرق بموجب بيانى الكمارك رقم ٢٢ و ٢٥ لسنة ١٩٣٦ ، فشملت الطرق المؤدية الى فلسطين وشرق الأردن وتركيا ، فضلا عن طريق الخليج الفارسى والطرق المؤدية إلى سوريا وإيران ، المعينة خلال فترة الانتداب .

أما حكم القبول المؤقت فقد كان مستجداً أوردته المادة (٢٠) من قانون الكمارك ، فأجازت لوزير المالية ، بعد مصادقة مجلس الوزراء ، أن يضع تعليمات لإعفاء السلع المستوردة من الرسوم المستحقة عليها ، إعفاء جزئياً أو كلياً ، اذا كان القصد من استيراد تلك السلع بقاؤها فى العراق مدة لا تتجاوز ستة أشهر ، أو سنة فى أحوال خاصة ، لغرض التصنيف أو التنظيف أو الحزم ، أو لمقاصد أخرى لا تغير طبيعة البضائع بصورة تؤثر فى تشخيصها ، وذلك بضمان لدفع رسوم الاستيراد والتصدير اذا اقتضى الأمر .

وقد صدرت التعليمات المشار اليها سنة ١٩٣٤[2] ، فجاءت ناصة على شمول الأحكام المذكورة طائفة من السلع فى حدود إعفائها من سبعة أثمان رسم الاستيراد ، ومعينة العمليات التى يجوز إجراؤها (ب) ، ومحددة مدة إنجاز هذه العمليات بثلاثة أشهر ، ومقررة شروطاً أخرى تضمن عدم إساءة العمل بالأحكام المذكورة .

---

(١) طبق هذا المنع على حالة التصدير إلى الكويت والدبي بموجب النظامين رقم ٣٠ و ٦٠ لسنة ١٩٣٥ السابق ذكرهما .

(ب) فيما يلى أنواع هذه السلع والعمليات المسموح بإجرائها :

الجلود الخام والمجففة	الدباغة أو التنظيف
المصارين	التجفيف أو التنظيف
الصوف الخام	التنظيف أو الحزم أو الكبس
الصموغ والعفص	التصنيف أو التنظيف أو الحزم
شرائط السينما	التحميض
لوازم الألعاب الرياضية ، والمكائن والأجهزة والعجلات والسفن الآلية	التصليح
الملبوسات والأحذية ، والساعات والآلات العلمية	التنظيف أو التصليح أو كليهما

---

١ ــ تراجع الصفحتان ١١٠ و ١١١ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٤ قسم ثان ٢١٢ ــ ٢١٨ .

ومن البين أن الدروباك والقبول المؤقت نظامان يقصد بهما تشجيع الصناعة المحلية ، وغالباً ما يستعاض بأحدهما عن الآخر ، غير أن المشرع العراقى قد أقرهما معاً ، وقيد النظام الأول بقيد عدم استعمال السلع أو إخراجها من غلافاتها إذا كان ذلك مخلا بتشخيصها ، وقيد النظام الثانى بقيد اقتصار المسموح بإجرائه من العمليات على ما عينه منها حصراً ، مختاراً فى ذلك ماتحتمه عادة ظروف تجارة العبور من صيانة السلع أو تنظيفها أو تصنيفها أو حزمها ، ونحو ذلك من تدابير لا تغير طبيعة تلك السلع ولا تساند عن قصد صناعة هامة ، كما أنه ساوى امتياز الدروباك بامتياز القبول المؤقت بجعل ماهية الامتيازين خفض رسوم الاستيراد إلى ثمنها .

وقد كان الحاصل من تقرير النظامين على الوجه المتقدم أن المشرع قد خرج بهما إلى أغراض جديدة هى تيسير عبور السلع التى لا تتوفر فيها شروط الترانسيت (١) ، والتخلص من المستوردات الزائدة ، وتسهيل تجارة الحدود ؛ أما الغرض الأصلى ، وهو إسناد الصناعة المحلية ، فقد تركه للحماية المباشرة وغير المباشرة التى انطوت عليها نسب رسوم الاستيراد ، ولمنح الإنتاج المبينة فى الفصل التالى .

ولم تكن إحصائيات الكمارك تفرد أرقاماً خاصة لتجارة الصادرات الأجنبية قبل سنة ١٩٣٨ ، ولكن المسلم به أن هذه التجارة قد تضاءلت بالقياس على فترة الانتداب ، وذلك بسبب القيود التى فرضتها الحكومة الإيرانية على تجارة الاستيراد ، وبسبب التضييق على تجارة إعادة التصدير إلى إمارتى الخليج بمنع إصدار مفرداتها من مخازن الاستيداع وحرمانها من حق استرداد الرسوم ؛ كما أنه من المعروف أن الصادرات الأجنبية التى يراعى فيها مصدروها شروط الدروباك ويستعيدون عنها ما يسمح برده من رسوم لم يكن ليكون غير جزء يسير

---

(١) يلاحظ فى هذا المجال أن بعض العمليات التى أجيزت تحت نظام القبول المؤقت قد أجيز إجراؤها بالنسبة للسلع المارة بالترانسيت أيضاً[١] .

---

١ ـ تراجع صفحة ٢٦٧ .

من تجارة هذه الصادرات ، وأن نسبة هذا الجزء اليسير قد هبطت خلال الفترة موضوع البحث بسبب الإرتفاع الذى طرأ على مستوى رسوم الاستيراد (١) .

والواقع أن تقرير نظامى الدروباك والقبول المؤقت على الوجه المتقدم ذكره لم يكن محققاً لغرض المشرع ، ولا متفقاً مع الظروف التى أحاطت بتجارة العبور والمصاعب التى واجهتها ؛ فقد بقيت الصادرات الأجنبية المستوفية لشروط النظامين المذكورين تدفع $\frac{1}{8}$ رسوم الاستيراد ؛ وذلك تكليف لا مبرر له ، فضلا عن أن نسبته التى تبدو ضئيلة تعادل فيما يتعلق ببعض السلع ، كالخمور والسكر والكبريت والسكاير ، رسماً قيمياً يتراوح بين ١٢ ٪ و ٣٨ ٪ ، فى حين تقتصر نسبة رسم الترانسيت على واحد بالألف .

وقد كان من اللازم الأخذ بمبدأ الاقتصار على مقدار تكاليف المراقبة والاجراءات الكمركية فى تعيين رسوم السلع العابرة كلها ، كى يكون تقرير النظامين مبرراً ، ومحققاً لما قصد بهما من تشجيع تجارة المرور ، وتخفيف عبء الميزان التجارى ، وتيسير تجارة الحدود .

---

(١) فيما يلى جدول بقيمة الصادرات الأجنبية ، وبقيمة ما شمل منها بأحكام الدروباك ، خلال سنتى ١٩٣٣ و١٩٣٤ الماليتين وسنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩ التقويمية ، وبمعدل كل من القيمتين مقارناً بمعدل سنوات ١٩٢٧ ـ ١٩٢٩ المالية ، بآلاف الدنانير :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل		معدل سنوات ٢٧ ـ ١٩٢٩	
								قيمة	نسبة	قيمة	نسبة
مجموع الصادرات الاجنبية	٤٤١	٥٠٣	٤٥٣	٣٠٦	١٧٧	٢١٦	٢٣٥	٣٤٧	١٠٠	٦٤١	١٠٠
الصادرات المشمولة بأحكام الدروباك	٣٤	١٠٤	١٠٨	٣٢	٣٥	٤٠	٧٧	٦١	١٨	١٧٤	٢٧

إن أرقام « مجموع الصادرات الأجنبية » لسنتى ١٩٣٨ و١٩٣٩ ، وكل أرقام « الصادرات المشمولة بأحكام الدروباك » ، هى أرقام تقارير إدارة الكمارك وإحصائياتها ، أما أرقام « مجموع الصادرات الأجنبية » لغير سنتى ١٩٣٨ و ١٩٣٩ فتقديرية مستندة إلى تحرى مفردات الصادرات وطبيعة الإنتاج المحلى .

الفصل السابع

إعانات الإنتاج والتصدير

بدأت نزعة إعانة الإنتاج والتصدير قبل بدء آثار أزمة ١٩٢٩ ، ثم استحثت تلك النزعة ما أظهرته الأزمة المذكورة من عيوب الإنتاج المحلى ومن عجز الصادرات عن المزاحمة فى الأسواق الخارجية ، وما تمخضت عنه من حراجة وضع الزراع وتضاؤل القوة الشرائية .

وقد ساعد تحسن وضع الدولة المالى منذ سنة ١٩٣٣ على زيادة هذه الإعانات وتوسيع نطاقها ، توخياً لاستكمال أسباب تلافى الاعراض الخطيرة المتقدمة ، وإصلاح حالة الميزان التجارى ، ومؤازرة الحماية التى قررتها التعريفة الجديدة للإنتاج المحلى والتيسير الذى استحدثته لتجارة التصدير .

المبحث الأول

إعانة الإنتاج بالإعفاء من الضرائب والرسوم

كان الإعفاء من الضرائب والرسوم أساس إعانات الإنتاج التى تقررت خلال فترة الانتداب السابقة ؛ وقد ظل هذا الإعفاء خلال الفترة موضوع البحث أوسع الإعانات المذكورة مدى وأعمها أثراً ؛ وفيما يلى بيان أحكامه كما قررتها ثلاث مجموعات من القوانين ، هى قانون تشجيع المشاريع الصناعية وتعديلاته ، وقوانين الضرائب على الحاصلات الزراعية ، وقوانين المكس على الكحول .

(١) إعفاءات قانون تشجيع المشاريع الصناعية

تشريع القانون وشروطه :

قررت نصوص «قانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم ١٤ لسنة ١٩٢٩ » ، والقوانين المعدلة له رقم ٤٥ لسنة ١٩٣٠ ورقم ٦٣ لسنة ١٩٣٦ ورقم ٢١ لسنة ١٩٣٩ [١] ، أبرز

---

١ ـ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٩ ص ٣٥ ، ولسنة ١٩٣٠ ص ٢٠٥ ، ولسنة ١٩٣٦ ص ٣٩٨ ، ولسنة ١٩٣٩ ص ٧٧ .

إعانات الإنتاج غير المباشرة . وقد شرع هذا القانون فى أواخر فترة الانتداب ، وكان الدافع إلى تشريعه هو القلق الذى استثاره العجز المتوالى فى الميزان التجارى ، والحاجة إلى المشاريع الصناعية الحديثة التى يعوض إنتاجها عن بعض مفردات تجارة الاستيراد ، غير أن تطبيقه قد صادف بدء آثار الأزمة العالمية ، فلم يكن له إذ ذاك أثر يذكر .

وقد نص القانون المذكور على تخويل وزير المالية صلاحية تزويد المشاريع الصناعية بشهادات تخولها ، ابتداء من تاريخ صدورها ، التمتع بالامتيازات المنصوص عليها فى القانون ، وذلك إذا تحقق الوزير ، بعد استشارة هيئة خاصة (ا) ، من توفر الشروط التالية فى تلك المشاريع :

أولا — أن يكون غرض المشروع الرئيسى هو إنتاج سلعة تامة الصنع من مواد أولية أو نصف مصنوعة ، أو تغيير هذه المواد إلى سلع تختلف عنها شكلا .

ثانياً — أن تكون السلعة المنتجة من نوع يصلح للتصدير ، أو يسد بعض حاجة العراق إلى السلع المستوردة ، أو يساعد إنتاجه على زيادة ثروة البلاد بصورة مباشرة (ب) .

ثالثاً — أن يدار العمل الرئيسى فى المشروع بآلات تسير بقوة غير القوة اليدوية (حـ) .

رابعاً — أن تكون نفقات التأسيس الأصلية بالغة ١٥٠٠ دينار على الأقل ، ثمناً لما يستلزمه المشروع من آلات وأراض وأبنية ، باستثناء بيوت السكن (د) .

خامساً — أن يكون أكثر من نصف رأس مال المشروع عراقياً (هـ) ، وأن لا يتجاوز عدد العمال والمستخدمين غير العراقيين ١٠ ٪ من مجموع عدد العمال والمستخدمين فيه ، وذلك باستثناء الخبراء الفنيين .

(ا) أحدث النص على استشارة هذه الهيئة سنة ١٩٣٩ ، وترك أمر تعيينها إلى مجلس الوزراء ، وكانت تتألف مع بعض كبار الموظفين والتجار .

(ب) استحدثت هذه الشروط سنة ١٩٣٠ ، على أثر ظهور بوادر الأزمة العالمية .

(حـ) ألغى هذا الشرط سنة ١٩٣٠ ، وأعيد سنة ١٩٣٩ .

(د) كانت هذه النفقات محددة فى أصل القانون بـ ٢٢٥٠ ديناراً ، ثم خفضت إلى ١٥٠٠ دينار سنة ١٩٣٠ .

(هـ) أحدث هذا الشرط سنة ١٩٣٩ .

سادساً ــ أن تراعى فى إدارة العمل القوانين والأوامر المتعلقة بصحة العمال وبأجورهم وبسائر شروط استخدامهم .

امتيازات القانون :

فرّق القانون بين المشاريع « المؤسسة » والمشاريع « المنوى تأسيسها » ، فجعل امتيازات المشاريع الأخيرة أقل من امتيازات المشاريع الأولى ، وذلك تجنباً لاساءة استعمالها ؛ وقد تمثلت امتيازات « المشاريع المؤسسة » فى ما يلى :

أولا ــ إعفاء جميع الآلات والمعدات التى يقتضيها تأسيس المشروع وإدارته ، والتى لم ينص على إعفائها فى قانون التعريفة الكمركية ، من رسوم الاستيراد لمدة ١٥ سنة.

ثانياً ــ إعفاء جميع المواد الأولية التى يحتاج اليها المشروع ، والتى لا يمكن الحصول عليها أو على ما يحل محلها بصورة وافية بالمرام من المنتجات المحلية ، إعفاء كلياً أو جزئياً لمدة ٥ سنوات ؛ على أن يستمر هذا الإعفاء بعد ذلك ، بشكله الأصلى أو بعد تعديله ، إلى التاريخ الذى يقرر فيه مجلس الوزراء أن فرع الصناعة التى ينتمى اليها المشروع قد أصبح فى غير حاجة إلى الإعفاء (ا) .

ثالثاً ــ الإعفاء من ضريبة الدخل لمدة ٦ سنوات (ب) ؛ على أن هذا الامتياز قد ألغى سنة ١٩٣٩ .

(ا) يشترط فى هذا الاعفاء صدور قرار خاص من وزير المالية بعد موافقة مجلس الوزراء ، كما يشترط فيه مراعاة التعليمات التى يصدرها الوزير لغرض منع استعمال المواد المذكورة لمقاصد غير مقصد إنتاج السلع التى تأسس المشروع من أجل صنعها . وقد صدرت هذه التعليمات سنة ١٩٣٣[1] ، فنصت على جواز إخراج الزبوت والشحوم الصالحة لأكل البشر من حوزة الكمارك دون دفع رسوم الاستيراد ، وذلك إذا قدم صاحب المشروع طلباً مبيناً فيه المقاصد الصناعية المتوخاة ، ورخص له بتغيير المواد المذكورة تغييراً يجعلها غير صالحة للأكل بإضافة نسبة معينة من زيت « السيترونيلا » إليها تحت اشراف أحد موظفى الكمارك .

(ب) نصت المادة (١٤) من « قانون ضريبة الدخل رقم ٥٢ لسنة ١٩٢٧ » ، وفق تعديله الثالث قانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٣٣[2] ، على إعفاء الـ (١٥٠) ديناراً الأولى من دخل الأفراد من الضريبة ، وإخضاع الـ (١٥٠) ديناراً الثانية لنسبة ٦ ٪ ، وإخضاع ما فوق ذلك من دخل الأفراد وأى مقدار من دخل الشركات لنسبة ٩ ٪ .

---

١ ــ نشرة الكمارك عدد ١٢١ ص ٢ ــ ٣ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٧ ص ١٦٣ ، ولسنة ١٩٣٣ ص ٥٧٤ .

رابعاً ــ إعفاء المحلات التى تجرى فيها أعمـــال المشروع من ضريبة الأملاك لمدة ١٠ سنوات(ا) .

خامساً ــ إعفاء الأراضى الأميرية الخالية التى قد يحتاج إليها لتأسيس المشروع من الإيجار المستحق عنها لمدة ١٠ سنوات ، وذلك بشرط موافقة وزير المالية ، وعلى أن لا تزيد مساحة الأرض المعفاة عن عشرة آلاف متر مربع(ب) . ويحق لصاحب المشروع ، خلال السنوات العشر المذكورة أو بعدها ، أن يشترى تلك الأرض كلا أوجزءاً ببدل المثل إذا كان قد شيد عليها أبنية أو محدثات ذات علاقة بمشروعه.

سادساً ــ إعفاء الشركات المكونة لغرض القيام بمشروع من المشاريع التى يتناولها القانون من أحكام المادة (١٨) من « قانون الطوابع العراقى رقم ٣٠ لسنة ١٩٢٢ »(حـ) .

(ا) تبلغ نسبة هـذه الضريبة ، بموجب المادتين (٣) و (١٢) من « قانون ضريبة الأملاك رقم ٣٥ لسـنة ١٩٢٧ » كما عدل بقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٣[١] ، ١٠٪ من بدل إيجار الملك إذا كان مؤجراً ، ومن بدل إيجار مثله إذا كان مملوكاً .

(ب) بموجب المادتين (٤) و (٦) والفقرة (ب) من المادة (٧) من « قانون بيع وإيجار الأملاك العائدة للحكومة رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٦ » ، وفق تعديله قانون رقم ٧٠ لسـنة ١٩٣٨[٢] ، يجرى تأجير هذه الأراضى بطريق المزايدة العلنية لمدة لا تزيد عن ١٠ سنوات ، مع جواز تجديد عقود إيجار الأراضى المؤجرة للمشاريع الصناعية بدون مزايدة ، وذلك بشرط أن لا يتكرر التجديد أكثر من ثلاث مرات .

(حـ) أحدث النص على هـذا الاعفاء سنة ١٩٣٦ ؛ وتنص المادة (١٨) من قانون الطوابع المشار إليـــه[٣] على استيفاء رسم قدره نصف بالمائة من قيمة رأس مال الشركة الاسمى ، وذلك عنـد تسجيلها أو تمديد أجلها .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٧ ص ٨٨ ، ولسنة ١٩٣٣ ص ٥٥٢ .
٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٦ ص ٢١١ ، ولسنة ١٩٣٨ ص ٤٦٨ .
٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٠ ــ ١٩٢٢ ص ٢٦٥ .

أما الإمتيازات التى تقررت للمشاريع « المنوى تأسيسها » ، فقد كانت قاصرة على إعفاء آلات هذه المشاريع ومعداتها من رسوم الاستيراد ، وإعفاء الشركات المؤسسة لغرض القيام بها من أحكام المادة (١٨) من قانون الطوابع ، وذلك بمقتضى رخص وقتية تلغى إذا لم يتم تأسيس المشروع فى الأجل المحدد فيها .

وقد أورد القانون، بالاضافة الى ما تقدم، نصوصاً أخرى ترمى إلى الإشراف على إدارة المشروع والتحقق من كفاءته ، والى ضمان عدم الإخلال بأحكام القانون أو إساءة العمل بها ، ففرض على أصحاب المشاريع تقديم كشوف بحسابات مشاريعهم فى ظرف ثلاثة أشهر من انتهاء كل سنة ، والإدلاء بسائر المعلومات التى قد تطلب منهم ، والسماح للموظفين المختصين بتدقيق سجلاتهم وتفتيش أقسام مشاريعهم ؛ كما أن القانون قد أجاز لوزير المالية إلغاء الشهادات الممنوحة لأى مشروع ، وذلك فى حالة إخلاله بهذه الأحكام، وفى حالة إيقافه العمل لأسباب غير وقتية .

آثار القانون :

إن الإعفاءات متقدمة الذكر قد شملت ، حتى سنة ١٩٣٩، ٢٧ فرعاً من فروع الصناعة ، أهمها صناعات السكاير والآجر والكحول والنسيج . وقد حدثت أهم زيادة فى عدد المشاريع المتمتعة بالإعفاءات سنة ١٩٣٢ ، وذلك على أثر ما ذاع عن أرباح صناعة السكاير ، كما أن زيادة هامة أخرى قد حدثت سنة ١٩٣٨ ، حين استتبعت وفرة محاصيل سنة ١٩٣٧ وارتفاع أسعارها ارتفاع القوة الشرائية وتوسع حركة العمران وتزايد الحاجة إلى الآجر بصفة خاصة.

وليس من الميسور تقدير آثار الإعفاءات المذكورة تقديراً رقمياً يعتد به ؛ والذى يبدو لأول وهلة أنها قد مثلت أقصى ما فى وسع الدولة فعله فى مجال الإعفاء من الضرائب لمساندة نشوء صناعة آلية قومية مفيدة ، إذ تناول نطاقها أهم الضرائب المباشرة وهى ضريبة الدخل ، وأهم الضرائب غير المباشرة وهى ضريبة الاستيراد ، فضلا عن الإعفاء من تكاليف مالية أخرى تمثل

فى أغلب الأحوال كل ما يستحق للحكومة على المشاريع الصناعية(١) .

(١) فيما يلى جدول بعدد المشاريع التى تمتعت بالإعفاءات موضوع البحث بين سنتى ١٩٢٩ و١٩٣٩[١]:

نوع الصناعة	عدد المشاريع										
	١٩٢٩	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
السكاير	..	١	٣	١١	١١	١٢	١٢	١٢	١٢	١١	١٠
الآجر	٢	٢	٣	٣	٤	٤	٤	٥	٧	١٢	١٣
الدقيق	١	١	١	٢	٢	٣	٤	٤	٤	٤	٤
الغزل والنسيج	..	..	١	١	٢	٣	٤	٤	٤	٥	٥
الكحول	١	٢	٢	٢	٢	٣	٣	٣	٣	٤	٤
الكبريت	..	..	..	..	١	٣	٥	٥	٥	٥	٥
الصابون والعطور	١	١	١	١	٢	٢	٣	٣	٤	٤	٤
حلج القطن	١	١	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٣
الدباغة	١	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٢
الطباعة والتجليد	١	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٢
أجزاء المكائن الزراعية	..	..	..	١	١	١	١	١	١	٢	٢
سدادات القنانى	..	..	١	١	١	١	١	١	١	١	١
البلاط	..	..	..	..	١	١	١	١	١	١	٣
الجوارب	..	..	..	١	١	١	١	١	١	١	١
الزيوت النباتية	..	..	..	١	١	١	١	١	١	١	١
الأحذية	..	..	..	..	١	١	١	١	١	١	١
أغطية الرأس	..	..	..	..	١	١	١	١	١	١	١
الورق والكرتون	..	..	..	..	١	١	١	١	١	١	١
توليد الأوكسجين	..	..	..	..	..	١	١	١	١	١	١
الألبان	..	..	..	..	..	..	١	١	١	١	١
السولومايت	..	..	..	..	..	..	١	١	١	١	١
البيرة	..	..	..	..	..	..	١	١	١	١	١
الحلويات	..	..	..	..	..	..	..	..	١	١	١
الإسطوانات	..	..	..	..	..	..	..	..	١	١	١
المكرونة	..	..	..	..	..	..	..	..	..	١	١
حفظ الأغذية	..	..	..	..	..	..	..	١	..	..	..
الأزرار والسبح والأمشاط	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	١
المجموع	٨	١٣	١٨	٣٠	٣٨	٤٥	٥٣	٥٥	٥٩	٦٧	٧١

١ ــ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٠ » ص ١٩٥ .

على أن ظاهر هذه الإعفاءات كان أكبر من واقعها ؛ فالإعفاء من ضريبة الدخل لم تكن له أهمية كبيرة ، وذلك لأن هذه الضريبة كانت ذات نسب ضئيلة حتى سنة ١٩٣٩ ، كما أنها لم تكن ذات شأن هام فى التطبيق قبل تلك السنة ، إذ كاد التهرب منها أن يكون هو الأصل ؛ وعندما أصلحت قواعد جبايتها وزيدت نسبها بموجب « قانون ضريبة الدخل رقم ٣٦ لسنة ١٩٣٩ » ألغى استثناء المشاريع الصناعية منها بالتعديل الثالث لقانون تشجيع المشاريع الصناعية.

أما الاستثناء من رسوم الاستيراد فقد كان نظرياً صرفاً ، لأن أغلب الآلات والمعدات اللازمة للمشاريع التى يحتمل نشوؤها فى العراق قد استثنى أصلا بقانون التعريفة ، كما أن استثناء المواد الأولية من الرسوم قد شرط بعدم إمكان الحصول عليها أو على ما يقوم مقامها محلياً ، وهو شرط دفعت الرغبة فى تشجيع المنتجات المحلية إلى التشدد فى تطبيقه ، فكان العمل به محدوداً ، فضلا عن أن أغلب الصناعات التى قامت فعلا كانت معتمدة فى إنتاجها على المواد الأولية المحلية .

وأما الاستثناءات الأخرى فقد كانت ذات أهمية مالية طفيفة ، بحيث لم يكن التمتع بها حافزاً يعتد به ، ما دامت غير مقترنة بالاستثناءات المتقدمة .

وفى بعض ما تقدم مظاهر نقص كان من اللازم تلافيها ، فيقرر الاستثناء من ضريبة الدخل لمدة كافية لرسوخ كل مشروع ، ويتوسع فى تطبيق استثناء المواد الأولية من رسوم الاستيراد (١) ؛ كما أن كفاءة الهيئة التى تقرر شمول المشاريع بأحكام القانون ، ورقابة الدولة على المشاريع المشمولة ، يجب أن يزادا بحيث يكفلان نشوء صناعات رصينة ، ويضمنان عدم تبديد موارد الخزينة وإساءة استغلال الامتيازات الممنوحة .

---

(١) يعزز ضرورة التوسع فى تطبيق هذا الاستثناء أن نظامى الدروباك والقبول المؤقت قد طبقا على وجه لا يكفل مساعدة الصناعات التى تعتمد على المواد الأولية الأجنبية ، أو التي تحتاج إليها بالإضافة إلى المواد الأولية المحلية .

(٢) إعفاءات قوانين الضرائب على المحاصيل الزراعية

أسس الاعفاء :

نص « قانون ضريبة الأرض رقم ٧٣ لسنة ١٩٣٦ »[١] ، فى المادتين (٥) و (٦) منه ، على جواز صدور قرار من مجلس الوزراء ، مقترن بإرادة ملكية ، للإعفاء من الضريبة المستحقة عن الأراضى المعدة لإنتاج محاصيل يتقرر تشجيع إنتاجها ، أو لإعفاء الأراضى التى تهيأ لتوطين قبائل عراقية رحالة لغرض ممارسة الزراعة .

وقد بقى الاستثناء وفق هذه النصوص بعيداً عن التطبيق ؛ ويبدو أن السبب فى ذلك هو حرص الدولة على مواردها المالية ، وخوفها من فتح باب قد تلج منه مطالب لا علاقة لها بأغراض القانون ، فضلا عن اضطراب حقوق التصرف بالأراضى الذى يعرقل حركة الإعمار (١) .

على أن الشطر الأول من الأسباب المقررة لمنح الإعفاء ، وهو تشجيع إنتاج المحاصيل التى يتقرر تشجيع إنتاجها ، قد أخذ به لإعفاء القطن و بذر الكتان من الضرائب الزراعية ، وذلك بقوانين خاصة لا علاقة لها بالقانون موضوع البحث .

إعفاء القطن :

فقد نص قانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٣ ، ونظام رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٣ الصادر بموجبه[٤] ، على إعفاء قطن (أكالا) و (رستمية ٨٢) و بذورهما من الضرائب الزراعية لمدة خمس سنوات اعتباراً من أول سنه ١٩٣٣ المالية ؛ ثم جدد قانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٣٧ ، و نظام رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٧

---

(١) كان « قانون استيفاء بدل الإيجار من الأراضى رقم ٨٥ لسنة ١٩٣١ »[٢] ، الذى ألغي بالقانون محل البحث ، ينص فى المادة (١٠) منه على جواز منح إعفاءات كلية أو جزئية من بدل إيجار الأراضى الأميرية إذا أجرت لمن يتعهد بتوطين قبائل رحالة فيها ، أو بأعمار المحروم منها من وسائل الري ، أو إذا اقتضت الظروف الاقتصادية والادارية ذلك ؛ وقد طبق هذا الاعفاء بموجب نظام رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٢ ورقم ٥ لسنة ١٩٣٣[٣] فى حالتين خاصتين واضح أن غرضهما لم يكن غرضاً اقتصادياً .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ ص ٤٨٧ ــ ٥١١ .

٢ ــ « « « « ١٩٣١ ص ٧٩٥ ــ ٨٠٣ .

٣ ــ « « « « ١٩٣٢ قسم ثان ص ٢١٤ ، ولسنة ١٩٣٣ قسم ثان ص ١٧ .

٤ ــ « « « « ١٩٣٣ قسم أول ص ٣٣٧ ، وقسم ثان ص ١٤٣ .

الصادر بموجبه [١]، إعفاء قطن (أكالا) وبذوره من تلك الضرائب لمدة خمس سنوات اعتباراً من أول سنة ١٩٣٨ المالية [(أ)].

وقد تمثلت فى هذا الإعفاء ناحية من نواحى التوسع فى إعانة إنتاج القطن خلال هذه الفترة، إذ تحول التخفيض المحدود فى الضرائب الزراعية، الممنوح لهذا الحاصل فى أواخر فترة الانتداب، إلى إعفاء تام لمدة عشر سنوات متوالية. وكانت هذه الإعانة واحدة من إعانات كبيرة ومتعددة قدمت لإنتاج القطن وتصديره لم ينلها أى حاصل آخر فى أية فترة، ولذلك اطردت الزيادة فى الإنتاج المذكور حتى بلغ أقصاه سنة ١٩٤٠؛ ثم دعت ظروف الحرب، وتزايد الحاجة إلى الحبوب، إلى إيقاف العمل بالاعانات، وإلى إنصراف الزراع عنه [(ب)].

(أ) بلغت نسب هذه الضرائب، بموجب القوانين المطبقة خلال الفترة موضوع البحث، ما يلى:

رسوم الاستهلاك بموجب قانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٣			١٠٪ من قيمة الحاصل
ضريبة الأرض بموجب قانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٣٦	حاصلات الأراضى الأميرية المفوضة بالطابو	السيج المنظم	١٠٪ » » »
		السيج غير المنظم	٥٪ » » »
	حاصلات الأراضى الأميرية غير المفوضة	السيج المنظم	١٥٪ » » »
		السيج غير المنظم	١٠٪ » » »
		الرى بالواسطة	٢٪ » » »
		الرى بالواسطة فى الأراضى المرتفعة أو البعيدة عن الماء أو الأسواق	١٪ » » »

(ب) فيما يلى جدول بكمية الناتج من القطن بين سنتى ١٩٣١ و ١٩٤٠ [٢]:

السنة	الكمية بالطن	السنة	الكمية بالطن
١٩٣١	١٨٦	١٩٣٦	١٧٨٨
١٩٣٢	٧٦	١٩٣٧	٣٧٦٩
١٩٣٣	٩٥	١٩٣٨	٢٨٦٨
١٩٣٤	٣٨٦	١٩٣٩	٢٨٢١
١٩٣٥	٨٥١	١٩٤٠	٤٦٥١

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٧، جزء ثان قسم أول ص ٨٠، وجزء ثان قسم ثان ص ٥٧.

٢ ــ استناداً إلى أرقام «التقرير السنوى الخامس عن أعمال المصرف الزراعى الصناعى» ص ٢٧، و: «المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٣» ص ١٤٧.

إعفاء بذر الكتان :

أما بذر الكتان فقد تقرر إعفاؤه من الضرائب الزراعية بقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٣٨ [١]، وذلك لمدة ثلاث سنوات اعتباراً من ٩ / ٥ / ١٩٣٨ ، واقترنت هذه الإعانة ببيع البذور المحسنة للزراع . وكان إنتاج هذا الحاصل يتزايد قبل تقرير إعانته ، فبلغ أقصاه عند تقريرها ، إلا أن الظروف الحرب التى أثرت على إنتاج القطن قد أصابته هو أيضاً ، فتدهور إنتاجه بعد سنة ١٩٤٠ (١) .

تقدير الأسس المنقرضة :

والذى يبدو من تزايد إنتاج القطن والكتان ، على الوجه المتقدم ، أن هذا النوع من إعانات الإنتاج الزراعى كان بيّن الأثر ، غير أن نشاط انتاج الحاصلين المذكورين ، فى الحقيقة ، لا يرجع كله الى الإعانة موضوع البحث ، فقد سبقت الإشارة الى أن إنتاج القطن قد تظافرت على إسناده إعانات متعددة إحداها إعانة التصدير الكبرى التى انطوى عليها تقرير قاعدة الاستيراد النسبى ، كما سيلى بيانه ، وهى قاعدة شملت آثارها بذر الكتان أيضاً .

والواقع أن تحول الفلاح من إنتاج الحاصلات التقليدية التى يستهلكها عيناً ، كالحنطة والشعير ، إلى إنتاج الحاصلات النقدية ، أمر يصعب تحقيقه بمجرد الإعفاء من الضرائب الزراعية ،

---

(١) بلغت كمية الصادر من بذر الكتان ، خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٤٠ ، ما يلى [٢] :

السنة	الكمية بالطن	السنة	الكمية بالطن
١٩٣٣	٤٣٦	١٩٣٧	٢,٣١٣
١٩٣٤	٨٠٠	١٩٣٨	٣,٧١٩
١٩٣٥	٧٤٤	١٩٣٩	٢,٨٤١
١٩٣٦	١,١٠٢	١٩٤٠	٣,٤٠٥

١ ـ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٨ ص ٣٥٩ ـ ٣٦٠ .

٢ ـ استناداً إلى أرقام «التقرير الادارى» لسنة ١٩٣٤ المالية ، و «إحصائيات التجارة الخارجية» لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٤٠ التقويمية .

وذلك لأن أهم جزء فى دخل الفلاح هو حصته التى يستهلكها عيناً، وهذه الحصة معفاة من أهم الضرائب الزراعية بموجب «قانون رسوم الاستهلاك رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٣» ، فإعفاء الحاصلات الجديدة من الضرائب ليس إلا مساواة لها بالحاصلات التقليدية ، وبذلك لا يترجح انتاجهـــا مالم يقترن الإعفاء المذكور بعوامل مشجعة أخرى .

أما استخدام الإعفاء لتشجيع إعمار الأراضى وتوطين القبائل الرحالة ، كما نص على ذلك قانون ضريبة الأرض الذى تقدمت الإشاره اليه ، فطريقة ناجعة كان من اللازم اللجوء اليها فى كل أرض تمت تسوية حقوقها وتوفرت فيها شروط الإعفاء ؛ وليست مشاكل الإدارة ومصاعب ضمان عدم إساءة العمل بالإعانة أسباباً كافية للانصراف عن العمل بها ، كما أن حرص الدولة على مواردها فى هذا المضمار حرص على موارد لم تتحقق بعد ، فضلا عن أن النتائج التى قد تترتب على مثل هذه الاعانة نتائج هامة تمس شؤون البلاد الاقتصادية والاجتماعية من نواح متعددة.

(٣) الاعفاءات فى قوانين المكس على الكحول

يكوّن المكس على الكحول المنتجة محلياً عبءاً ثقيلا يضعف قدرة صناعتى الأدوية والعطور، وهما أهم الصناعات التى تستهلك الكحول فى العراق ، على منافسة المنتجات الأجنبية . فالأدوية الأجنبية الحاوية على الكحول تخضع لرسم استيراد قيمى قدره ١٥ ٪، وذلك خفضاً لأثمانها وتشجيعاً لاستيرادها ، كما أن العطور الكحولية تخضع لرسم نوعى قدره ٣٥٠ فلساً عن اللتر ، وهو رسم منخفض نسبياً ، تحرياً لعرقلة تهريبها ، فى حين تخضع الكحول المحلية التى تصلح لإنتاج هذه الأدوية والعطور لمكس قدره ٢٠٠٠ فلساً عن اللتر الواحد ، أو ما يعادل نحو ١٠٠ ٪ من قيمتها .

وقد عملت المادة (٤) من «قانون المكس على المشروبات الروحية رقم ٤٠ لسنة ١٩٣١»[1] على تلافى هذه النقص ، فنصت على إعادة سبعة أثمان المكس المستوفى عن الكحول المستعملة لغرض تحضير الأدوية من قبل المذاخر الطبية الرسمية ، أو من قبل الصيدليات المرخصة ، فى حدود ثلاثة غالونات فى السنة لكل صيدلية .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ص ٤٠٨ .

ثم كرر قانون رقم ١٧ لسنة ١٩٣٧[١]، الذى حل محل القانون الأول، هذا النص، وأضاف إليه حكما جديداً يقضى بإعادة نصف المكس المستوفى عن الكحول المستعملة فى صناعة العطور من قبل معامل مرخصة، وذلك فى حدود مئة لتر فى الشهر لكل معمل، قابلة للزيادة إلى مئتى لتر إذا ارتأى ذلك وزير المالية.

وقد كان هذا التخفيض كافياً لتعزيز قدرة الصناعتين المذكورتين على المنافسة، كما يشير إلى ذلك تزايد كمية المستهلك من الكحول المحلية، لا سيما بعد شمول إعادة المكس صناعة العطور سنة ١٩٣٧ (١).

المبحث الثانى

إعانة الإنتاج بتيسير التسليف الزراعى والصناعى

(١) التسليف الزراعى

مشاكل التسليف الزراعى :

كانت مشاكل التسليف الزراعى عقبة خطيرة فى سبيل إعمار الأراضى أو الاستمرار فى الإنتاج، لاسيما بعد المواسم السيئة وحوادث الفيضان والأوبئة الزراعية، كما أنها كانت عاملا من العوامل التى تضعف قدرة المنتجين الزراعيين على المساومة، وتضطرهم إلى قبول الأسعار المعروضة عند نضج الحاصل وأن لم تكن مجزية؛ وفيما يلى بيان أهم هذه المشاكل :

أولا — قلة رؤوس الأموال؛ وهى ظاهرة عامة فى كل البلاد المتأخرة، وقد ترتب عليها بلوغ سعر الفائدة ١٠٪ غالباً لقاء ضمان موثوق به، وإن كان السعر القانونى محدداً بـ٧٪. ولاشك أن هذه النسبة نسبة ثقيلة العبء على الإنتاج الزراعى، وخاصة إنتاج

---

(١) فيما يلى جدول بكميات كحول الاثيل المكررة الموزعة بمعرفة إدارة الكمارك والمكوس للاستهلاك المحلى، خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٤٠ المالية، بآلاف اللترات[٢] :

سنة مالية	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	١٩٤٠
ألف لتر	١,٣	١,٨	٢,٢	١,٩	٢,٠	٤,٧	٦,٣	٩,١

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٧ جزء أول ص ٦٤.

٢ — أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٩ — ١٩٣٥ المالية » ص ٨٨، و : « المجموعة الاحصائية السنوية العامة »، لسنة ١٩٤٠ ص ٨٧، ولسنة ١٩٤٣ ص ٤١.

الحاصلات الرخيصة، فضلا عن أنها لم تكن تتاح للقروض الزراعية فى معظم الأحوال.

ثانياً ــ مصاعب التسليف بضمان الأراضى[١]، ومرجع هذه المصاعب اضطراب حقوق التصرف بالأراضى وغموضها، إذ تختلف هــذه الحقوق بين الملكية والتفويض بالطابو واللزمة، وبين مجموعة من حقوق الانتفاع والاستغلال لا يصلح أكثرها للضمان؛ ويضاف إلى ذلك أن ما يصلح للضمان من الأراضى بعضه غير مسجل تسجيلا رسمياً، وبعض المسجل منه سنداته عثمانية فيها مطاعن، وبعض صحيح التسجيل لم ينقل بأسماء الورثة بعد وفاة أصحابه الأصليين.

ثالثاً ــ مصاعب التسليف بضمان الأموال المنقولة، وأهمها ناشىء عن فقدان وسائل تخزين الحاصلات الزراعية التى يمكن اتخاذ وثائق الخزن فيها كضمان، وعن نصوص «مجلة الأحكام العدلية» التى تقضى ببطلان تصرف واضع اليد على المال المنقول إذا ظهر مالكه الأصلى، إذ يحول احتمال كون المال المنقول مجرد موضع يد يبطل رهنه بظهور مالكه دون قبوله ضماناً[١].

ضمانة وزارة المالية لقروض الزراع:

وقد ترتب على ما تقدم من مشاكل التسليف الزراعى حرمان أكثر الزراع من الاستعانة بالقروض لمباشرة الإنتاج، أو للتريث فى بيع حاصلاتهم، كما أن قسماً منهم كان يلجأ إلى الاستلاف بضمان اعتباره الشخصى، وذلك لقاء ربا فاحش قد يبلغ ١٠٠٪ من رأس المال.

وعندما جاءت سنوات الأزمة العالمية تفاقمت آثار هذه المشاكل، وأصبح حلها ضرورة قصوى، ولذلك صدر «قانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٣١»، ونظام رقم ١٨ لسنة ١٩٣١ الصادر بموجبه والمعدل بنظام رقم ٩ لسنة ١٩٣٣[٢]؛ وبمقتضى هذه التشريعات أخذت الدولة على عاتقها ضمان قروض الزراع، وذلك على الوجه التالى:

أولا ــ تضمن وزارة المالية السلف التى تقدمها المصارف المحلية للزراع الذين يعين الوزير أسماءهم.

ثانياً ــ يشترط أن يكون الزارع المستلف غير قادر على الإنفاق على أعماله الزراعية، بسبب هبوط قيمة الحاصلات أو العوامل الاقتصادية الأخرى، أو بسبب الآفات

---

١ ــ «التقرير السنوى عن أعمال المصرف الزراعى الصناعى لسنة ١٩٣٦ــ١٩٣٧» ص٨ــ١٠.

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ قسم أول ص٦٣٥ وقسم ثان ص١٢٠، ولسنة ١٩٣٣ قسم ثان ص ٣٨.

الطبيعية ، كما يشترط أن يكون غير مدين للحكومة ، وأن يحتمل وفاؤه بالسلفة وبالضرائب ، وأن لا يكون شريكاً فى نفس الأرض لزارع مستلف آخر ؛ وتصبح السلف غير الموفى بها فى مواعيد استحقاقها ديوناً للحكومة تستوفيها بموجب «قانون جباية الديون المستحقة للحكومة رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١» .

ثالثاً — يكون الحد الأعلى لسعر الفائدة ٨ ٪ ؛ ويتم الاتفاق بين الوزير والمصرف على تعيين مقدار كل سلفة وأجل سدادها ، على أن لا يقل هذا المقدار عن ١٠ دنانير وأن لا يزيد عن ٥٠٠ دينار ، وأن لا يتجاوز مجموع السلف (١٠٠,٠٠٠) دينار ، وأن لا تتعدى مدة كل سلفة سنة واحدة .

وقد كان تطبيق هذه الأصول محصوراً فى نطاق ضيق ، كما كان متأثراً بعوامل لا علاقة للكثير منها بأغراض القانون ، ثم استحال أغلب القروض المعقودة بموجبها ديوناً ميتة ، فخرجت من مفهوم التسليف إلى مفهوم المنح المباشرة (ا) .

سلف المصرف الزراعى الصناعى :

ومن البين أن الوسيلة المتقدمة لم يكن من شأنها حل مشكلة التسليف الزارعى ، ولا سيما إذا أسيء تطبيقها ، ولذلك استقر الرأى على إنشاء مصرف خاص يتولى المهمة التى تولتها عرضاً وزارة المالية . وكانت فكرة تأسيس مصرف للتسليف الزراعى والصناعى قائمة منذ سنة ١٩٢٤ ، غير أن المصاعب المالية قد حالت دون تحقيقها حتى حلت سنة ١٩٣٦ ، فتم فى أواخر تلك السنة تأسيس «المصرف الزراعى الصناعى العراقى» ، وذلك وفق قانون رقم ٥١ لسنة ١٩٣٥ (ب) .

(ا) عقد وفق هذه الطريقة ، بين سنتى ١٩٣٢ و ١٩٤٠ ، ٣٦١ قرضاً بلغ مجموع قيمها ١٦٫٠٦٠ ديناراً ، وسدد منها ١٫٢٤٩ ديناراً فقط [1] .

(ب) ما يلى من بحث متعلق بهذا المصرف يستند إلى مجموع التشريعات الخاصة به ، وهى قانون رقم ٥١ لسنة ١٩٣٥ ، وتعديليه قانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٣٧ ورقم ٤٧ لسنة ١٩٣٩ ، ونظام رقم ٢٣ لسنة ١٩٣٦ ، وتعديلاته نظام رقم ٤٢ لسنة ١٩٣٦ ورقم ٢٢ لسنة ١٩٣٧ ورقم ٥٧ لسنة ١٩٣٩ ، وعقد التأسيس المؤرخ ١٩٣٦/٣/١٦ ، وتعديله المؤرخ ١٩٣٨/١/١٦ [2] .

---

١ — استناداً إلى أرقام «تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤١ المالية» ص ٣٨ — ٣٩ و ٤٥ — ٦١ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٥ ص ٢٠٩ ، ولسنة ١٩٣٦ قسم أول ص ١٣٢ وقسم ثان ص ٨٩ و ١٥١ وقسم رابع ص ١٣ ، ولسنة ١٩٣٧ جزء ثان ص ١ وجزء أول قسم ثان ص ٩١ ، ولسنة ١٩٣٩ قسم أول ص ٢٤٤ وقسم ثان ١٩٤ .

وقد تأسس المصرف برأس مال حكومى ، وبإدارة حكومية مثلت فيها مصالح الزراع وأصحاب المصانع والتجار (١) ، وكانت قواعد التسليف الزراعى وفق تشريعاته كما يلى :

أولا — تقدم السلف الزراعية بضمان الأموال غير المنقولة والحقوق المستقرة عليها بعقد صحيح ، أو بضمان الحاصلات الزراعية المحصودة ، أو المواشى والآلات الزراعية إذا كان الدين ناشئاً عن ثمنها ، أو مضخات الرى ، أو الحلى والمسكوكات الذهبية والفضية ، أو ودائع المصارف والأسهم والسفاتج والكوبونات التى يقرر المجلس الإعتماد عليها ، أو الكفالات المتسلسلة (ب) .

ثانياً — يشترط أن يكون الغرض من الحصول على السلفة سد نفقات الزراعة والحصاد الاعتيادية ، أو شراء الآلات الزراعية أو المواشى ، أو فك الأراضى الزراعية من رهن سابق ، أو تأليف جمعيات الإنتاج الزراعى التعاونية ، أو التشجير وتحسين جنس الفواكه أو إصلاح الأراضى أو إحياؤها بتوصية من الدوائر المختصة ، أو أى غرض آخر إذا كان الاستلاف على الحاصل .

ثالثاً — للحكومة أن تطلب من المصرف تقديم سلف لزراع معينين ، على أن تضمن أصل السلفة وفوائدها ، وذلك لغرض إسكان القبائل الرحالة فى الأراضى الزراعية وتأمين الزراعة الضرورية فيها ، أو لغرض مساعدة الزراع المتضررين من حوادث طبيعية عامة أتلفت معظم مزروعاتهم .

---

(١) تم تأسيس المصرف على أساس قيام الحكومة بتأليف مجلس إدارة ذى شخصية حكمية مستقلة، وتسليفه مبلغاً لا يتجاوز نصف مليون دينار ، وإصدار الأنظمة اللازمة لقيامه بأعماله المنصوص عليها فى قانون تأسيسه . ويتألف مجلس الادارة من المدير العام ، ومن عضوين من كبار موظفى وزارتى المالية والاقتصاد، ومن عضو من الزراع ، وآخر من التجار وأصحاب المصانع ؛ ويعين المدير والأعضاء بقرار من مجلس الوزراء مقترن بارادة ملكية .

(ب) الكفالة المتسلسلة هى أن يضمن الوفاء بالسلفة ثلاثة أو أكثر من زارعى قرية واحدة يسألون بالتتالى ، وذلك بشرط أن لا يتجاوز مبلغ كل سلفة ٦٠ ديناراً ، وأن لا تقبل كفالة شخص واحد لسلفتين ، وأن يكون الغرض من الاستلاف سد النفقات الاعتيادية للزراعة .

رابعاً ــ يتراوح مقدار السلفة بين ٥ دنانير و ١٥٠٠ دينار ، ولا يتجاوز أجل كل قسط من أقساط الوفاء بها سنة واحدة ، ولا يزيد مجموع آجال الأقساط عن ١٠ سنوات ؛ أما سعر الفائدة فيعينه مجلس الإدارة .

خامساً ــ لا تقدم السلف الزراعية إلا لأشخاص عراقيين ، أو لشركات عراقية مسجلة كل رأس مالها للعراقيين .

تقدير سلف المصرف الزراعية :

تولى المصرف ، منذ بدئه العمل فى أواخر سنة ١٩٣٦ حتى ختام سنة ١٩٣٩ المالية ، تقديم صنفين من السلف ، أحدهما قصير الأجل ، والآخر متوسطه .

وكان الصنف الأول متراوحاً فى آجاله بين ثلاثة أشهر وستة ، ومتبايناً فى سعر فائدته بين ٣٪ و ٦٪ ؛ وقد أفاد منه فى الغالب زراع القطن لقاء رهن حاصلاتهم فى المحالج ، فكان عاملا هاماً فى إسناد أسعار القطن فى سوقه المحلية الصغيرة ، إذ ساعد الزراع على تحدى سيطرة تجار التصدير ، والتريث فى قبول الأسعار التى يعرضونها .

على أن الصنف الرئيسى من سلف المصرف الزراعية كانت قروضاً تراوحت آجالها بين سنة وعشر سنوات ، بسعر فائدة لا يتجاوز ٧٪ ؛ وقد ساعدت هذه القروض على زيادة رؤوس الأموال المستثمرة فى الزراعة ، وأكسبت الزراع فرق انخفاض سعر الفائدة(١) .

إلا أن سياسة المصرف ، فى هذا المجال الأخير ، كانت تنطوى على نواقص ترتب عليها إضعاف قدرته على أداء المهمة المفوضة إليه . فواجب المصرف الرئيسى ، المتمثل فى التغلب

(١) فيما يلى جدول بعدد هذه السلف ، وقيمها بآلاف الدنانير ، وأنواع ضماناتها ، خلال سنوات ١٩٣٦ ــ ١٩٣٩ المالية[1] :

سنة مالية	بضمان أموال غير منقولة		بضمان كفالات متسلسلة		بضمان الحكومة		بضمانات أخرى		المجموع	
	عدد	قيمة	عدد	قيمة	عدد	قيمة	عدد	قيمة	عدد	قيمة
١٩٣٦	١٥٢	٣٤,٢	٧٠	٤,٠	١	٠,٥	٥	١,٤	٢٢٨	٤٠,٠
١٩٣٧	٣٤٠	٦٨,٦	٢١٥	٩,٥	٦	١,١	٧	٤,٩	٥٦٨	٨٤,١
١٩٣٨	٤٥٣	٨٠,٥	١٩١	٦,٨	١	٠,٥	٣	١,٠	٦٤٨	٨٨,٨
١٩٣٩	٣٦٩	٥٥,٦	٥٣	١,٧	٢	٢,٠	١	٠,٤	٤٢٥	٥٩,٧
المجموع	١٣١٤	٢٣٨,٩	٢٥٩	٢٢,٠	١٠	٤,١	١٦	٧,٧	١٨٦٩	٢٧٢,٦

١ ــ استناداً إلى أرقام تقارير المصرف السنوية عن أعماله خلال سنوات ١٩٣٦ ــ ١٩٣٩ المالية .

على عقبات التسليف الزراعى ، قد طغت عليه فكرة قياس مدى كفاءة المؤسسات وإدارتها بمقدار الربح الذى تدره ؛ ولا شك أن هذه الفكرة بعيدة عن الصواب فيما يتعلق بأعمال المصرف ، إذ دفعت بإدارته إلى التمسك بالحذر الفائق فى تقديم السلف ، وإلى تقرير سعر الفائدة عند مستوى كان من الميسور الإكتفاء بنصفه فى أغلب الأحوال ، فكانت ظاهرة الأرباح الصافية المتكررة فى حسابات المصرف مقترنة بظاهرة إحجامه عن التسليف إلا فى الأحوال التى يتيسر فيها توثيق الدين بضمانات قد لا يتردد المقرضون الآخرون فى قبولها ؛ كما أن العمل بطريقة التسليف بضمان الكفالات المتسلسلة ، التى قصد بها التغلب على عقبة اضطراب حقوق التصرف بالأراضى ومساعدة صغار المزارعين، قد تلاشى تدريجياً ، وبذلك ظل القسم الأكبر من حاجة الزراع إلى القروض خارج نطاق أعمال المصرف .

(٢) التسليف الصناعى

كان تنظيم التسليف الصناعى وسيلة لتشجيع الإقبال عليه ، وليس حلا لمشكلة قائمة كما هو الأمر فى التسليف الزراعى ؛ فالحركة الصناعية فى العراق حركة ضعيفة تتخير منها رؤوس الأموال الفروع البسيطة البينة الربح ، بحيث كان من الميسور تحوّل رأس المال اللازم لهذه الفروع من نواحى الاستثمار الأخرى، دون حاجة إلى الإقتراض بفائدة .

ومثل هذه الظاهرة الهامة تقضى بأن ينطوى تنظيم التسليف الصناعى على تسهيلات استثنائية ، بحيث تحفز هذه التسهيلات نشاط الحركة الصناعية ، وتبعث على قيام فروع منها قد تعد فى نظر المستثمرين العراقيين مغامرات غير مضمونة النتائج إذا قيست بوجوه الاستثمار البسيطة الأخرى .

سلف قوانين الأعمال الرئيسية :

وكان أول مظاهر الإهتمام بتيسير التسليف الصناعى ما نص عليه « قانون الأعمال العمرانية الرئيسية رقم ٧٩ لسنة ١٩٣١ » من تخصيص مبالغ « لمساعدة الصنائع الأهلية » ، وذلك عن طريق مدها بالسلف أو المنح ، وفق شروط يعينها وزير المالية بموافقة مجلس الوزراء .

وقد تكرر مثل هـذا النص فى قانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٣٤ ، ومرسوم رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٥[١] ، اللذين حلا محل القانون السابق . على أن تناسخ هذه القوانين ، وقلة المبالغ المعتمدة ، والطريقة الكيفية التى قررت لتوزيعها ، لم تترك لهذه الوسيلة أهمية تذكر ، ثم بطل العمل بها حين ألغى المرسوم الأخير بقانون الأعمال العمرانية الرئيسية رقم ٣٣ لسنة ١٩٣٦ ، إذ استعاض هـذا القانون عن النص على « مساعدة الصنائع الأهلية » بالنص على تخصيص المبالغ اللازمة لتأسيس المصرف الزراعى الصناعى[١] .

سلف المصرف الزراعى الصناعى :

وقد قررت التشريعات المتعلقة بهـذا المصرف أسساً للتسليف الصناعى أيسر مما قررته للتسليف الزراعى ، إذ أطلقت لمجلس الإدارة الحرية فى اتخاذ قراراته وفق ما يبدو له من مصلحة ، وأجازت لرؤوس الأموال الأجنبية المساهمة فى الحركة الصناعية المحلية إلى حد ما ؛ وفيما يلى أهم القواعد والشروط المقررة فى هذا المجال :

أولا — يعين مجلس الإدارة مبالغ السلف الصناعية ، وسعر الفائدة ، ونوع الضمان ، وذلك بشرط أن لا يتجاوز أجل كل قسط من أقساط الاستيفاء سنة واحدة ، وأن لا يزيد مجموع آجال هذه الأقساط عن ١٠ سنوات .

ثانياً — تقدم السلف لغرض تأسيس المصانع أو توسيعها أو تحسينها ، أو لغرض تأليف

---

(١) فيما يلى جدول بالاعتمادات المقررة بموجب قوانين الأعمال الرئيسية الثلاث المتقدمة الذكر ، وبالمصروف فعلا من هذه الاعتمادات ، استناداً إلى جداول حرف (ا) الملحقة بقوانين تصديق الحسابات النهائية لسنوات ١٩٣١ — ١٩٣٥ المالية[٢] :

اعتمادات مقررة		مصروفات فعلية	
ألف دينار	سنوات مالية	ألف دينار	سنة مالية
٢٠,٠	١٩٣١ — ١٩٣٥	٣,٧	١٩٣١
٦٠,٠	١٩٣٤ — ١٩٣٨	٨,٥	١٩٣٢
١٠,٠	١٩٣٥ — ١٩٣٩	١٠,٧	١٩٣٥

١ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣١ ص ٧٣٥ ، ولسنة ١٩٣٤ ص ٣٥١ ، ولسنة ١٩٣٥ ص ٣٦ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٤٣ ص ٨ و ١٢٢ و ١٤٠ و ٢١٦ ، ولسنة ١٩٤٤ ص ٤٨ .

جمعيات الإنتاج الصناعى التعاونية ، أو استيراد المواد الأولية أو تصدير المنتجات المصنوعة ، وذلك فى حالة قيام المصرف باستيراد المواد أو تصدير المنتجات بالنيابة عن المشاريع المستلفة .

ثالثاً — يشترط فى تقديم السلفة اقتناع مجلس الادارة بسلامة الوضع المالى للمشروع المؤسس، وبصلاح المشروع المنوى تأسيسه ، كما يشترط أن يكون ٥١ ٪ أو أكثر من رأس المال عراقياً .

تقدير سلف المصرف الصناعية :

والملاحظ أن تطبيق مجلس الادارة لهذه القواعد قد تحـــدد فى نطاق ضيق ، فلم يكن للسلف الصناعية المنجزة شأن يذكر ، ولم تختلف من حيث ماهية الضمان أو سعر الفائدة عن قروض الممولين الآخرين فى أغلب الأحوال(١) .

وتلك نتيجة لما تقدمت الاشارة إليه فى بحث التسليف الزراعى من التمسك بفكرة الاسترباح ؛ وهو تمسك يتضاعف أثره السيء فى مجال التسليف الصناعى ، وذلك بسبب الفرق الهام بين نوعى التسليف ، حيث يقضى المصرف فى النوع الأول ضرورة ماسة للزراع، ويجنبهم عبء الربا الفاحش ، فى حين يقتصر أهم أغراض مهمته فى مجال التسليف الصناعى على تشجيع الاستلاف ، واقتحام مسالك لا زالت غريبة على المستثمرين .

---

(١) فيما يلى جدول بعدد هذه السلف ، وقيمها بآلاف الدنانير ، وأنواع ضماناتها ، خلال سنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩ المالية[1] :

سنة مالية	بضمان أموال منقولة أو غير منقولة		بموجب كمبيالات		المجموع	
	عدد	قيمة	عدد	قيمة	عدد	قيمة
١٩٣٦	٠٠	٠٠	٣	٠,٦	٣	٠,٦
١٩٣٧	٤	٢,٣	٤	٠,٩	٨	٣,٢
١٩٣٨	٩	٦,٢	٥	٠,٧	١٤	٦,٩
١٩٣٩	٧	١,٧	٦	١,٥	١٢	٣,٢
المجموع	٢٠	١٠,٢	١٨	٣,٧	٣٨	١٤,٠

١ — استناداً إلى أرقام تقارير المصرف السنوية عن أعماله خلال سنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩ المالية.

ولا شك أن مثل هذا الغرض يستلزم بصفة عامة الاكتفاء بفائدة اسمية طفيفة ، كما يستلزم التساهل المعقول فى قبول الضمانات ، وتقرير آجال طويلة للسلف ، بحيث يتيسر الرسوخ المالى للمشاريع المستلفة ، ولا ترهقها أقساط الوفاء .

المبحث الثالث

إعانة الإنتاج بتسليف البذور المحسنة أو توزيعها مجاناً

تسليف بذور القطن وتوزيعها مجاناً :

كان تحسين أصناف الحاصلات الزراعية وتكثير أنواعها ضرورة لا بد منها لإصلاح حالة الميزان التجارى ، ولمؤازرة الصادرات فى منافستها للحاصلات الأجنبية المماثلة ، وزيادة القوة الشرائية ، ورفع مستوى معيشة أغلبية الشعب .

وقد تقدمت الاشارة إلى اعفاء حاصل القطن الجديد من الضرائب الزراعية ، وما ترتب على ذلك من زوال عقبة هامة من عقبات تحول الفلاحين عن انتاج الحاصلات التى يستهلكونها عيناً إلى انتاج حاصل القطن النقدى . غير أن هذا الاعفاء لم يكن كافياً لمواجهة المشاكل المتعددة التى تواجه انتاج الحاصل المذكور[1] ، كما أن البحث عن أكثر أنواعه ملائمة لبيئة العراق لم تكن قد انتهت إلى نتيجة حاسمة ، ولذلك قرن الاعفاء المشار إليه باستخدام ما نص عليه « قانون تحسين زراعة وحلج وتجارة القطن رقم ٢٦ لسنة ١٩٢٧ »[2] من سلطة واسعة للحكومة فى الإشراف على انتاج القطن ، واستصدار الأنظمة المقتضية لتوسيعه وتحسينه ، فأصدر نظام رقم ١٣ لسنة ١٩٣٤[3] ، ناصاً على تسليف الزراع بذوراً محسنة ، وذلك بشروط معينة أهمها منع زراعتها فى غير الأراضى التى يتحقق صلاحها بكشف من الدائرة المختصة ، وإشراف دائرة الزراعة على طريقة الانتاج .

على أن طريقة التسليف هذه لم تطبق إلا سنة واحدة ، إذ ألغى النظام المذكور بنظام رقم ٦ لسنة ١٩٣٦[4] ، ونص النظام الجديد على التجاوز عن أثمان البذور المسلفة قبل

---

١ ــ تراجع حاشية صفحة ١١٨ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٢٧ ص ٦٠ .

٣ ــ « « « « ١٩٣٤ قسم ثان ص٤٧ .

٤ ــ « « « « ١٩٣٦ قسم ثان ص٢٢ .

صدوره ، وعلى مباشرة التوزيع مجاناً ، وذلك بشروط مماثلة لشروط النظام الملغى ، مع تقرير درجة أكبر من إشراف دائرة الزراعة ورقابتها .

وفى سنة ١٩٣٩ وسع العمل بطريقة التوزيع المجانى ، فنص قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٣٩ ، ونظام رقم ٦٦ لسنة ١٩٣٩ [١] الصادر بموجبه ، على توزيع بذور قطن « أكالا » مجاناً لمدة ثلاث سنوات موسمية تبدأ من أول سنة ١٩٤٠ ، دون أن يقيد هذا التوزيع بشرط . (ا)

وكان فى نهاية المدة المذكورة سنة ١٩٤٢ ختام اعانة انتاج القطن ، إذ صادف ذلك نهاية مدة اعفائه من الضرائب أيضاً ، ثم انصرف الاهتمام عنه إلى انتاج المواد الغذائية أثناء الحرب ، وبذلك تضاءلت حصيلته بعد أن بلغت حدها الأقصى سنة ١٩٤٠ (ب) .

(ا) ينتمى قطن « أكالا » إلى سلالة من السلالات الأمريكية التى أخضعت للتجارب منذ أواخر فترة الانتداب لغرض اختيار أكثرها ملاءمة للانتاج فى العراق [٢] . وقد بوشر بتوزيع بذوره سنة ١٩٣٤ ، وظل انتاجه هو السائد خلال الفترة موضوع البحث ؛ ويبلغ معدل طول تيلته ١ $\frac{1}{16}$ بوصة ، ومعدل كمية حصيلته نحو طن مترى واحد لكل فدان انكليزى .

(ب) فيما يلى جدول بكمية بذور القطن الموزعة ، ومساحة الأراضى المزروعة بها ، وكمية الحاصل الناتج منها ، خلال مواسم سنوات ١٩٣٥ — ١٩٤٠ [٣] :

سنة	البذور الموزعة (طن)	المساحة المزروعة (كيلومتر مربع)	الحاصل الناتج (ألف بالة)
١٩٣٥	١٠٨	٥٥	٤
١٩٣٦	٢١٨	١١٠	٩
١٩٣٧	٥٤٨	٢٧٠	٢٠
١٩٣٨	٦٣٨	٣٢٠	١٥
١٩٣٩	٥٧٤	٢٨٧	١٦
١٩٤٠	١,١٩٩	٦٠٠	٢٥

---

١ — مجموعة القوانين والانظمة لسنة ١٩٣٩ قسم أول ص ٢٤٥ وقسم ثان ص ٢٢٠ .

٢ — تراجع الصفحتان ١١٥ و ١١٦ .

٣ — استناداً إلى أرقام « تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤٣ » ص ٨٧ .

تسليف بذور حاصلات أخرى :

وقد رافق مسعى نشر حاصل القطن الجديد مساع أخرى لتحسين بعض الحاصلات الدارج انتاجها ، وكان أهم هذه المساعى المحاولة التى أسفرت عن تعميم نوع جديد من الحنطة عرف باسم « الحنطة العجيبة »[1] ، فقد صدر لهذا الغرض « قانون تحسين أنواع الحنطة وزراعتها رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٢ » ، المعدل بقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٣٥ ، ونظام رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٢ الصادر بموجبه[2] ، ونص فى هذه التشريعات على ما يلى :

أولا — تعين مناطق خاصة تمنع زراعتها بأى نوع من الحنطة عدا النوع المقرر من قبل الحكومة ، وتسلف البذور المقررة للزراع الذين تشهد دائرة الزراعة بتوفر شروط خاصة فى أراضيهم الواقعة فى تلك المناطق .

ثانياً — يلتزم الزراع بزراعة هذه البذور وانمائها ودرسها بصورة تكفل عدم اختلاطها بأنواع أخرى .

ثالثاً — تسترد البذور المسلفة عيناً ، أو بالبدل الذى دفعته الحكومة للحصول عليها ، ويجوز لوزير المالية تأجيل الاستيفاء لمدة لا تتجاوز السنتين .

رابعاً — تشترى الحكومة ما يعرض من حاصلات البذور المسلفة بسعر يزيد بمقدار يقرره وزير المالية على سعر أحسن أصناف الحنطة المحلية الأخرى ، على أن لا تتجاوز تلك الزيادة ٥ ٪ .

---

(١) ترجع مساعى اصلاح نوع الحنطة إلى أوائل فترة الاحتلال البريطانى ، فقد جربت الشعبة الزراعية فى الجيش المحتل ، ودائرة الزراعة بعدها ، استنبات وتوزيع بذور منتخبة من أنواع من الحنطة الهندية أهمها Punjab 17 . ثم جربت الدائرة الأخيرة منذ سنة ١٩٢٥ تعميم حنطة Nyngan الاوسترالية ، ثم توصلت سنة ١٩٢٩ إلى استنبات الحنطة العجيبة من تضريب سلالات Abi و Linga و Kalari . وأهم مزايا هذا النوع مناعته ضد الأمراض ، ووفرة حصيلته ، وصلاحه لصنع الخبز العراق والأجنبى[1] .

---

١ — Report.. on the «Administration of Iarq», 1929, p. 153; and : Special Report on the «Progress of Iraq», p. 196 — 197.

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٢ قسم أول ص ٣٧٢ وقسم ثان ص ١٥٨ ، ولسنة ١٩٣٥ ص ٢٤١ .

وفى سنة ١٩٣٨ ارتؤى تعميم زراعة أنواع محسنة من حبوب أخرى ، كما ارتؤى تخفيف عبء الخزينة الناشىء عن مماطلة الزراع فى رد البذور المسلفة وعن الالتزام بشراء الحنطة العجيبة التى ذاع انتاجها ، وضمان عدم استعمال البذور لأغراض تخالف الغرض من تسليفها ، ولذلك ألغى القانون متقدم الذكر بـ « قانون تحسين ونقاوة المزروعات الحقلية رقم ٣ لسنة ١٩٣٨ » ، المعدل بالقانونين رقم ٢٥ و ٥١ لسنة ١٩٤٠[١] .

وبموجب هذا القانون أصبحت الطريقة المتقدمة تشمل المزروعات الحقلية الأخرى باستثناء القطن والتبغ ، وأجيز تسليم البذور للزراع بثمن عاجل ، وتقرر إرفاق البذور المسلفة بنشرات خاصة للارشاد ، كما تقررت زيادة الرقابة على مراعاة الزراع للتعليمات الواردة بهذه النشرات ، وألغى التزام الحكومة بشراء حاصلات البذور المسلفة .

وقد ترتب على التشريعات المذكورة ذيوع الحنطة العجيبة ورسوخ انتاجها ، وظهور بوادر التحسين على نوع الشعير وبذر الكتان (ا) ؛ وكان استيفاء بدلات البذور المسلفة متساهلا فيه تساهلا كبيراً ، بحيث انقلبت إعانة التسليف منحة مباشرة(ب) .

على أن تطبيق طريقة تسليف البذور المحسنة ، أو توزيعها مجاناً ، تلاحظ فيه نواقص

(ا) فيما يلى جدول بكميات البذور المسلفة خلال سنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩ ، بالأطنان[٢] :

	الحنطة العجيبة	الشعير الكاليفورنى	الشعير المراكشى	بذر الكتان
١٩٣٥	٩٨٦	..	..	..
١٩٣٦	١,٢١١	..	..	..
١٩٣٧	٧٩٥	..	..	..
١٩٣٨	٩١١	١٥	١٥	٢٩
١٩٣٩	٣٩٦	١٨٤	..	٢٠١
المجموع	٤,٢٩٩	١٩٩	١٥	٢٣٠

(ب) بلغ مجموع قيمة بذور الحنطة المسلفة حتى ختام سنة ١٩٤٠ المالية ٨٨٦ر٨ ديناراً ، ولم يسترد غير ٢١ ٪ من هذا المجموع[٣] .

---

١ ـ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٨ ص ٣ ، ولسنة ١٩٤٠ ص ١٧٦ و ٣٣٢ .

٢ ـ استناداً إلى أرقام « تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤٣ المالية » ص ٨٧ .

٣ ـ استناداً إلى أرقام « تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤١ المالية » ص ٣٨ ـ ٤٤ .

وهفوات هامة ؛ فنشاط دائرة الزراعة كان نشاطاً ضئيلا فى مجال استنبات الأنواع الجديدة من الحاصلات ، وتحسين أنواع الحاصلات الموجودة ، وإعداد المرشدين الزراعيين ، والإشراف الفعال على المزارعين لضمان الاستفادة من البذور المسلفة على أتم وجه .

وقد استتبعت هذه النواقص قلة كميات البذور المسلفة ، واستهلاك الفلاحين بعضها لغذائهم أو غذاء مواشيهم ، واختلاط الحاصل من البعض الآخر منها بالأنواع الرديئة القديمة ، وبذلك اقتصرت منفعة الطريقة محل البحث على نطاق كان من الممكن تخطيه بمراحل واسعة ، وضاعت فوائد كان ميسوراً تحقيقها حتى فى النطاق المحدود التى جرى فيه تطبيق هذه الطريقة .

المبحث الرابع

إعانات التصدير

(١) اعادة المكوس المستوفاة

تناولت المكوس سلعاً مثقلة برسوم الاستيراد ، فجاءت نسب تلك المكوس نسباً مرتفعة يتعذر معها تصدير السلع الخاضعة لها ، ولذا نصت قوانين المكوس على التبغ والتنباك والسكاير والكحول والملح على رد المكوس المستوفاة فى حالة تصدير السلع المذكورة ، وذلك بشرط مراعاة التعليمات الصادرة لهذا الغرض [1] .

---

(١) تقررت إعادة المكوس بالنسبة للتبغ والتنباك بموجب قانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٨ وقانون رقم ٤ لسنة ١٩٣٨ الذى حل محله ، وبالنسبة للسكاير بموجب قانون رقم ٨ لسنة ١٩٣٩ ، وبالنسبة للكحول بموجب قانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٣١ وقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٣٧ الذى حل محله ، وبالنسبة للملح بموجب قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٣٢ [1] .

وقد أجيز فى هذه القوانين اصدار أنظمة لمنع رد المكوس عن التبغ والتنباك والكحول إذا كانت مصدرة إلى بلاد معينة ، وذلك لغرض مكافحة التهريب ، وصدر بناء على ذلك نظام رقم ١١ لسنة ١٩٣٨ ، ناصاً على منع رد مكس التبغ والتنباك فى حالة تصديرهما إلى الكويت [2] .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٢٨ ص ٥٧ ، ولسنة ١٩٣١ ص ٤٠٨ ، ولسنة ١٩٣٢ ص ٩٢ ، ولسنة ١٩٣٧ جزء أول ص ٦٤ ، ولسنة ١٩٣٨ ص ١٠ ، ولسنة ١٩٣٩ ص ٢٤ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٨ قسم ثان ص ٦١ .

ومن البين أن اعتبار هذه الحالة إعانة للتصدير تسبغ على الصادرات العراقية فى الأسواق الخارجية ميزة خاصة تحميل الأمر ما لا يحتمله ، إذ أن إعادة المكس لا تنطوى إلا على تحرير تلك الصادرات من أعباء لا تخضع لها صادرات البلاد الأخرى فى غالب الأحوال .

ومهما يكن من أمر فإن المنتجات التى تناولتها إعادة المكس لم يكن لها شأن هام فى التصدير خلال الفترة موضوع البحث ، فقد استغرق الاستهلاك المحلى أكثر انتاج صناعة الكحول ، وأضعف اتساع صناعة السكاير المحلية تصدير التبغ ، ولقيت السكاير العراقية الثقيلة الوزن منافسة شديدة من السكاير التركية والمصرية فى سوقها الرئيسية ، وهى سوق المملكة العربية السعودية ، حيث يستوفى الرسم الكمركى على أساس الوزن[1] ؛ كما أن الملح العراقى الصادر من الفاو قد تعذرت عليه منافسة الملح المصرى الصادر من بور سعيد ، بسبب ارتفاع نفقة انتاجه ونقله إلى البواخر[2] .

(٢) آثار تطبيق قاعدة الاستيراد النسبى

بدأ تطبيق قاعدة الاستيراد النسبى فى أواسط سنة ١٩٣٦ ، حين تقررت نسبة خاصة بين قيمة ما يمكن استيراده من اليابان من أقمشة القطن والحرير ، وبين قيمة ما يجب تصديره من العراق إلى ذلك البلد . وقد زيد عبء النسبة المذكورة بعد ذلك ، ثم شملت أحكام القاعدة التجارة مع ألمانيا وإيطاليا والاتحاد السوفييتى وبولندا وسويسرا سنة ١٩٣٩ ، حتى دعت ظروف الحرب ، وضرورة تشجيع الاستيراد ، إلى العدول عن القاعدة فأزيلت آخر معالمها سنة ١٩٤١ ، على النحو التالى تفصيله فى موضع آخر .

وكان الغرض الظاهر من تطبيق هذه القاعدة هو إصلاح الميزان التجارى ، وضغط الفرق الكبير بين قيمة المستورد من البلاد المذكورة وقيمة الصادر إليها ، وذلك عن طريق اضطرارها إلى قبول المنتجات العراقية فى أسواقها . على أن تحقيق هذه الغاية قد اتخذ طريقاً

---

١ ــ ملف رقم ٦٣/٧/٢ « التجارة مع المملكة العربية » .

٢ ــ ملف رقم ٦٧/١٣٣ قسم أول « تبادل الاموال بين العراق واليابان » .

آخر عرضياً ، فقد ترتب على تطبيق القاعدة أن أصبحت شهادات التصدير تباع بأثمان عالية للراغبين فى الاستيراد ، محققة للمصدرين منحاً ضخمة تكفل تصدير المنتجات بأقل من نفقة انتاجها .

ولئن كانت إعانة التصدير بالمنح ، بوجه عام ، سبيلا محفوفاً بالمخاطر والأضرار ، فإن المنحة محل البحث كانت أخطر منح التصدير أثراً ؛ فلقد تحمل عبء المنحة مستهلكو السلع المشمولة بالقاعدة ، ولا سيما الأقمشة القطنية التى يستهلكها سواد الشعب ؛ أما نفع المنحة فقد عاد أكثره على التجار والمنتجين الأجانب ، ولم ينل المنتجون المحليون منه إلا الأقل ، بحيث كان « الإغراق العراقى » مموﻻً على أسوء وجه ، ومحابياً أبعد الجهات عن واجب المساعدة .

الفصل الثامن

السياسة التجارية فى المجال الدولى

كان تحرر العراق من قيود نظام الباب المفتوح ، بإلغاء المعاهدة الانكليزية العراقية لسنة ١٩٢٢ ، يبدو كمزية كبرى لمعاهدة سنة ١٩٣٠ ؛ غير أن هذا التحرر لم يكن تاماً ، إذ أحاطت به حدود معلومة اشترطت لتخطيها شروط يغشاها اللبس والغموض ، حتى كاد الحال أن لا يختلف عما كان عليه فى فترة الانتداب .

وكان أخطر من ذلك ممارسة العراق لسيادته الخارجية التى اكتملت بانضمامه الى عصبة الأمم ، فقد تخبطت هذه الممارسة فى مسالك كانت فى غنى عن سلوكها ، واستغل الخوف من اختلال الميزان التجارى أسوء الاستغلال فى حالات معينة ، وبذلك كانت الإصلاحات القيمة التى أحدثت فى التعريفة الكمركية غير مقترنة باصلاحات تماثلها فى مجال السياسة التجارية الخارجية ؛ بل لعل الخطوة الجديدة فى هذا المجال الأخير كانت خطوة الى الوراء .

المبحث الأول

تبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية بموجب تصريح ١٩٣٢

نص التصريح على مبدأ أولى الدول بالرعاية :

تقدم إيراد نص التصريح الذى وقعه العراق فى ١٩٣٢/٥/٣٠ ، والذى أصبح نافذاً من تاريخ الانضمام الى عصبة الأمم فى ١٩٣٢/١٠/٣ . وبموجب البند الأول من المادة (١١) من هذا التصريح التزم العراق بمنح دول عصبة الأمم معاملة أولى الدول بالرعاية لمدة عشر سنوات ، على أن ينتفى هذا الإلتزام تجاه العضو الذى يمتنع عن معاملة العراق بالمثل ، أو يتخذ إجراءات تخل بالميزان التجارى بينه وبين العراق ، وتؤثر تأثيراً خطيراً على صادرات العراق الرئيسية ، ثم لا يتسنى حلها بالمفاوضات خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الدعوة إليها [١] .

---

١ ــ تراجع الصفحة ١٦٥ .

القيمة العملية للنص :

وظاهر هذا النص زوال ماانطوى عليه نص المادة (١١) من معاهدة سنة ١٩٢٢ من قيد على سلطة العراق فى رد تحيز دول العصبة ضد تجارته ، وإطلاق حريته فى الإمتناع عن تنفيذ التزامه اذا انتفت مقابلته بالمثل ، أو اذا اقتضت ذلك ضرورة إصلاح ميزانه التجارى ؛ غير أن واقع الأمر لم يكن كذلك ، للسببين الرئيسيين التاليين :

أولا — غموض صياغة النص (١) ، فهو غير قطعى الدلالة على صفة الاجراءات التى تخول العراق حق الامتناع عن تنفيذ التزامه ، اذ قد تكون هذه الاجراءات عامة لاتقتصر على العراق ، وقد تكون مطبقة بصفة خاصة على الصادرات العراقية .

وصياغة التصريح توحى بتخويل العراق حق الامتناع عن تطبيق مبدأ أولى الدول بالرعاية فى كل أحوال اختلال ميزانه التجارى ، حتى وإن كانت الإجراءات التى سببت هذا الاختلال عامة تشمل العراق وغيره ، وذلك لأن شرط التبادل قد ورد ابتداء ، وحكم الإمتناع بناء على هذه الإجراءات حكم منفصل أوردته فقرة منفصلة .

غير أن هذا التفسير يحتمل جدلا ، اذ ينافى مفهومه مفهوم مبدأ أولى الدول بالرعاية ؛ وإذا أمكن التسليم بصحته فإن طريق الاستفادة منه محاط بالابهام ؛

---

(١) فيما يلى النص الأصلى للتصريح :

« *Subject to reciprocity*, Iraq undertakes to grant to members of the League of Nations most-favoured-nation treatment.. »

Nevertheless, should measures taken by any member of the League of Nations, whether such measures are in force at the above mentioned date or are taken during the period contemplated in the preceding paragraph, *be of such a nature as to disturb* to the detriment of Iraq *the balance of trade* between Iraq and the member of the League of Nations in question *by seriously affecting the chief exports of Iraq the later, in view of its special situation, reserves to itself the right to request the member* of the League of Nations concerned *to open negotiations* immediately *for the purpose of restoring the balance.*»

فأول شروط تحرر العراق من التزامه فى هـذا المجال هو اختـلال توازن الميزان التجارى بينه و بين البلد الآخر ، وهذا التوازن غير محدد المعنى ؛ فاذا قصد به معناه الحقيقى فقد النص أكثر حالات تطبيقه ، واذا قصـدت به النسـبة بين واردات العراق وصادراته من البلد الآخر وإليـه قبل اتخاذ الاجراءات أثار ذلك خلافاً ، لاسيما فى الأحوال التى تـكون فيها التجارة بين البلدين كثيرة التذبذب .

ولايغنى فى هذا الصـدد تحديد كيفيـة إخلال الإجراءات بالميزان التجارى بكونها « تؤثر تأثيراً خطيراً على صادرات العراق الرئيسية » ، لأن هـذا التحديد كثير المرونة ؛ فوصف التأثير بالخطر محل اختلاف ، ولاسيما إذا كانت صادرات العراق إلى البلد الآخر ضئيلة أصلا ؛ فضلا عن عدم تحديد معنى الصادرات الرئيسية ، وتعـذر الجزم بأن المقصود من النص أن يكون « التأثير الخطير » متعلقاً بصادرات العراق الرئيسية إلى البلد الذى اتخذ الإجراءات ، لا بمجموع تجارة هذه الصادرات .

ثانياً — كيفية إثبات عدم المقابلة بالمثل ، وهـذا الإثبات هو الوسيلة الوحيدة الباقيـة لتخلص العراق من التزامه ، بالنظر لغموض الوسـيلة الأخرى ، على الوجه المتقدم بيانه ؛ غير أن هذه الوسيلة الباقيـة كانت وهمية لاسبيل للوصول إليهـا فى أغلب الأحوال ، وذلك بسبب تعقد الأنظمة الكمركية ، وتخصيص التعريفات ، وتطبيق نظم الحصص ، وفرض قيود الصرف .

ويضاف الى ذلك أن انفراد العراق بأكبر قسط من الانتاج العالمى للتمور يفقده الاستفادة من تبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية فى أحوال كثيرة ، إذ يتعذر اعتبار الاجراءات المقيدة لاستيراد هذا الحاصل تحيزاً ضد العراق دون غيره من البلاد ؛ وتلك ناحية لم تنل ، بالرغم من أهميتها ، أى قسط من الاعتبار .

وقد كان التطبيق العملى للتصريح متأثراً بصورة واضحة بهذه المشاكل ، فلم تحاول الحـكومة العراقية إثبات انتفاء المقابلة بالمثل ، ولادعت أى عضو من أعضاء عصبة الأمم للمفاوضة بشأن تقويم الميزان التجارى ، بالرغم من شـدة حرصها على إجراء هـذا التقويم ، وتعدد الأحوال القاضية بذلك ؛ بل أنها حينما أقدمت على تطبيق قاعدة الاستيراد النسبى على التجارة

مع الاتحاد السوفييتى وبولندا وسويسرا قد فعلت ذلك وهى مسلمة بأن الإجراء المذكور خرق للتصريح ، بحيث اقترحت وزارة الخارجية تعميم تطبيق القاعدة على التجارة مع جميع الدول ، أو مطالبة مجلس عصبة الأمم بتعديل التصريح[1] .

وبناء على ما تقدم فإن حكم التصريح قد كان ، فى الواقع العملى ، امتداداً لحكم المادة (١١) من معاهدة سنة ١٩٢٢ الملغاة ، فلم تتعد حقيقة التطور الذى طرأ على التزام العراق بنظام الباب المفتوح المظهر الزائف الذى يوهم بتساوى الحقوق والواجبات بينه وبين دول العصبة .

المبحث الثانى

الاستثناءات من مبدأ أولى الدول بالرعاية بموجب تصريح ١٩٣٢

ماهية الاستثناءات :

نص البند الثانى من المادة (١١) من التصريح على استثناءات من مبدأ أولى الدول بالرعاية المنصوص عليه فى البند الأول من المادة المذكورة ، وتشمل هذه الاستثناءات الامتيازات الخاصة التى تمنح لغرض تسهيل تجارة الحدود ، والامتيازات المترتبة على اتحاد كمركى ، وسائر الامتيازات الممنوحة للسلع المنتجة فى تركيا أو أى بلد كان كل اقليمه ضمن الامبراطورية العثمانية فى آسيا سنة ١٩١٤ .

ويرجع استثناء امتيازات تجارة الحدود ، وامتيازات الاتحاد الكمركى ، إلى الصيغة التقليدية لنص أولى الدول بالرعاية ، اما استثناء الامتيازات المتعلقة بالسلع المنتجة فى تركيا فأساسه الرغبة فى توثيق الروابط الإقتصادية بين البلدين ، بعد أن ضعفت بانفصال العراق عن الإمبراطورية العثمانية .

وأما الاستثناء المتعلق بمنتجات الأراضى التى كانت جزءاً من الإمبراطورية العثمانية فى آسيا سنة ١٩١٤ فغرضه إفساح المجال لتخفيف آثار الحواجز الكمركية التى قسمت البلاد العربية بعد الحرب العالمية الأولى من جهة ، وتحقيق الوحدة العربية من جهة أخرى . وقد جاءت صياغة النص فى هذا المجال أوضح من نص المادة (١٦) من معاهدة سنة ١٩٢٢ ،

---

١ ــ ملف رقم ١٢/٧/٢ « التجارة مع الدول الخارجية » ، ورقم ١٣/٧/٢ « معاملة أكثر الأمم حظوة للبضائع المصدرة » ، ورقم ١٥/٧/٢ « التبادل التجارى » .

وأكثر انطباقاً على نطاق الوحدة العربية بالمفهوم الذى بقى سائداً بين الحربين العالميتين ، وفق مراسلات الحسين ــ مكماهون(١) .

التطبيق العملى للاستثناءات :

على أن الاستثناءات المتقدمة لم يكن لها شأن فى التطبيق ، ولم توات الظروف الملائمة للاستفادة منها . والذى يجدر ذكره فى هـذا المجال أن محاولات متعددة قد جرت لخفض الحواجز الكمركية بين العراق والبلاد العربية الأخرى ، غير أن هـذه المحاولات قد فشلت جميعاً ، وكان مرجع فشلها السببين الرئيسيين التاليين :

أولا ــ رفض البلاد الأخرى، فقد كانت الحكومة العراقية تعد ، منذ سنة ١٩٣١ ، مشروعاً لتبادل الإعفاء من رسوم الاستيراد بين العراق وشرق الأردن ، غير أن الحكومة الأردنية قد رفضت هذا المشروع ، وكان عذرها فى ذلك أن إعفاء ما يستورد من العراق من رسوم الاستيراد ضار بمصلحتها ، بسبب تماثل الانتاج فى البلدين وانخفاض نفقة الانتاج فى العراق ، ولأن الحكومة المذكورة لا تستطيع الاستغناء عن الموارد المالية التى تدرها رسوم الاستيراد[1] .

وفى أوائل سنة ١٩٣٦ تألفت لجنة فى وزارة المالية لوضع مشروع اتفاق مع المملكة العربية السعودية على أساس تبادل الاعفاء من رسوم الاستيراد والتصدير عن سلع معينة من حاصلات البلدين ، وقد عدل هذا المشروع فى أواخر سنة ١٩٣٧ ، غير أن الحكومة السعودية لم تظهر استعداداً لقبول أى من الأصل أو التعديل[2] .

وفى أواخر سنة ١٩٣٦ عرضت الحكومة العراقية على سلطة الانتداب على سوريا ولبنان أسس مشروع لتبادل الاعفاء من رسوم الاستيراد والتصدير عن سلع معينة ، لكن عرضها لم يلق غير الاهمال[3] .

---

(١) يشمل الاستثناء سوريا ولبنان وفلسطين وشرق الأردن ونجد والحجاز واليمن ، ولا يشمل مصر وشمال أفريقيا ، لأنها لم تكن جزءاً من الامبراطورية العثمانية في آسيا ، كما لا يشمل المستعمرات والمحميات البريطانية في الجزيرة العربية ، لأنها لم تكن ضمن الامبراطورية العثمانية سنة ١٩١٤ .

---

١ ــ ملف رقم ٧١/٧/٢ « التجارة مع شرق الأردن » .
٢ ــ ملف رقم ٦٣/٧/٢ « التجارة مع المملكة العربية » .
٣ ــ ملف رقم ٥٦/١٣٣ قسم ثان « اتفاق تجاري مع سوريا » .

ثانياً — احتمال مطالبة الدول الأخرى بالمعاملة الاستثنائية ، وهو احتمال لا سند له فى نصوص التصريح العراقى ، غير أن الحكومة العراقية كانت ترى أن رفض منح دولة عربية معاملة ممنوحة لدولة عربية أخرى تمييز غير لائق ، كما أن فتح الحدود الكمركية لمنتجات سائر البلاد العربية مضر بالانتاج العراقى .

وقد اتضح الأخذ بهذا الاعتبار فى تحديد الاعفاءات المقترحة فى مشروعى الاتفاق مع المملكة العربية السعودية وسوريا ولبنان بسلع معينة نصاً ، على أن الإدارة الكمركية قد جنحت فى بعض الأحوال إلى الإسفاف فى هذا المجال ، حتى كادت تقضى على فائدة الاستثناءات التى أوردها التصريح ، فقد عارضت الإدارة المذكورة ، فى أوائل سنة ١٩٣٩ ، مشروعاً لعقد اتفاق تجارى مع اليمن على أساس تبادل تخفيضات خاصة فى الرسوم الكمركية عن منتجات البلدين ، وذلك بحجة أن خفض رسوم الاستيراد عن البن اليمانى قد يستثير الهند إلى اتخاذ اجراءات تضر بتجارة التمور الرخيصة[١] .

والواقع أن تعزيز العلاقات التجارية بالأقطار المتاخمة أو المجاورة للعراق كان خاضعاً لعوامل متشعبة سياسية واقتصادية ومالية ، وكان أظهر آثار هذه العوامل بادياً على علاقات العراق التجارية بايران وتركيا ، حيث قضت الظروف السياسية ، والقومية الاقتصادية المتطرفة فى كل من هذين البلدين ، على كل أمل فى توثيق العلاقات المذكورة ومقاومة آثار الانفصال عن الإمبراطورية العثمانية ، كما أن حرص كل بلد من البلاد العربية على موارد كماركه ، وعلى حماية إنتاجه ، كان عقبة تعثرت بها المحاولات التى رمت إلى تخفيف آثار الحواجز الكمركية التى قامت بين هذه البلاد بعد الحرب العالمية الأولى ، فضلا عن أن الظروف السياسية التى حالت دون تقاربها قد أفضت الى شىء من التعنت لدى هذا الفريق أو ذاك .

وقد كان من الميسور على البلاد العربية أن تسلك سبيل الاتفاقات الثنائية ، فتتبادل امتيازات خاصة بشأن استيراد وتصدير سلع تعين حصراً فى كل اتفاق ، محققة بذلك مصلحة اقتصادية مباشرة ، ومساهمة فى إنجاز غرض سياسى مرموق ، ومرضية حرصها على مواردها المالية وعلى حماية إنتاجها القومى .

---

١ — ملف رقم ٢/٧/٨٣ « التجارة مع اليمن » .

المبحث الثالث

الاتفاقات التجارية

لم يترك تصريح سنة ١٩٣٢ مجالا يذكر لتنظيم العلاقات التجارية بين العراق والبلاد الأخرى باتفاقات خاصة ، اذ استوجب هذا التصريح معاملة الغالبية العظمى من الدول وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية ، فانتفى الدافع الذى يضطرها إلى تحرى الاتفاق مع العراق .

ويضاف الى ذلك أن شرط التبادل الذى قرره التصريح المذكور قد استتبع التزام دول العصبة بعدم التحيز ضد تجارة العراق ، وإلا حل له الامتناع عن تنفيذ التزامه تجاهها ، وبذلك نشأت حالة تشبه فى حكمها حكم مجموعة من الاتفاقات بين العراق من جهة ، وبين كل دولة من دول العصبة من جهة أخرى .

ولقد كانت الحكومة العراقية ، بالرغم من ذلك ، تحاول الوصول إلى عقد اتفاقات ثنائية لأسباب مختلفة ، أهمها شدة اختلال الميزان التجارى ، والرغبة فى تيسير تصدير المنتجات العراقية ولا سيما التمور ، وقصد توثيق الروابط الاقتصادية مع البلاد المجاورة ، وتقرير العلاقات التجارية مع الدول غير المنتمية إلى عصبة الأمم .

غير أن أياً من الاتفاقات التى تم عقدها لم يأت بنتيجة عملية مفيدة ، بل أن بعضها كان مضراً بمصلحة العراق بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، وكان أغلبها يتخذ صورة التعهد بتبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية مع استثناء الامتيازات الخاصة التى نص عليها التصريح ، أو يؤدى إلى هذا المفهوم عند التطبيق ، فى حين لم يكن مثل هذا التعهد مجدياً فى حل مشاكل العلاقات التجارية القائمة بين العراق وأغلب البلاد المتفق معها .

(١) الاتفاقات المعقودة مع دول عصبة الأمم

الاتفاق العراقي التركي لسنة ١٩٣٢ :

تظافرت على الإضرار بالعلاقات التجارية بين العراق وتركيا بعد الحرب العالمية الأولى عوامل متعددة ؛ فلقد قام بين البلدين حاجز كمركي لم يكن موجوداً من قبل ، وتفاقمت خلافات الحدود ، واشتدت سيطرة الحكومة التركية على التجارة الخارجية ، وأخضعت الصادرات العراقية في تركيا لمعدل زيادة نسبي (Coefficient) أعلى من المعدل المطبق على سلع الدول المتمتعة بمعاملة أولى الدول بالرعاية ، باعتبار أن نصوص « اتفاقية لوزان التجارية » لا تشمل العراق[١] .

وكان تعزيز العلاقات التجارية بين العراق وتركيا ، ومقاومة آثار العوامل المتقدمة ، مثار اهتمام كبير لدى الحكومة العراقية ، فكان من مظاهر هذا الاهتمام أن جاء تصريح سنة ١٩٣٢ ناصاً بوضوح على استثناء الامتيازات الممنوحة للحاصلات التركية في العراق من مفهوم مبدأ أولى الدول بالرعاية الملتزم به تجاه دول العصبة ، كما كان من مظاهر الاهتمام المذكور عقد الاتفاق موضوع البحث .

وقد تم عقد الاتفاق في ١٠ / ١ / ١٩٣٢ ، فجاء مؤلفاً من شطرين ، أعلن أحدهما في ١٩٣٢/٢/٢٠ وأبرم في ١٩٣٤/٥/٨ ، وبقي الآخر سرياً مكوناً من كتب متبادلة بين المندوب العراقي والحكومة التركية(١) .

وكان الشطر المعلن من الاتفاق ينص على التعهد بتبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية ، وذلك فيما يتعلق برسوم الاستيراد والتصدير ، وبالرسوم الإضافية ، وبمعدل

---

(١) مرجع بقاء هذا الشطر سرياً هو انطواؤه على امتيازات خاصة لم يكن منحها جائزاً وقت عقد الاتفاق ، إذ كان نص المادة (١١) من المعاهدة الانكليزية ـ العراقية لسنة ١٩٢٢ لا يزال قائماً حينئذ ، ولم يكن نص التصريح العراقي لسنة ١٩٣٢ قد دخل حيز التنفيذ .

---

١ ـ Report.. on the «Administration of Iarq» for the year 1926, P. 21, and for the year 1927, p. 53—55.

الزيادة النسبي ، وبجميع التكاليف المالية والإجراءات المتعلقة بالتجارة والكمارك ؛ كما أن هذا الشطر قد نص على تعهد الفريقين بالدخول فى مفاوضات للإتفاق على تطبيق كل فريق رسوم استيراد خاصة على منتجات الفريق الآخر[١] .

أما الشطر السرى فقد نص على تعهد الحكومة العراقية بخفض رسوم الاستيراد بمقدار الثلث عما يرد من تركيا من عفص وحطب وخراف ومعز ، وتعهد الحكومة التركية بخفض رسوم الاستيراد بمقدار الثلث عما يرد من العراق من التمور ، وتعهدها أيضاً بتعيين حصة استيراد قدرها نحو ١٧ ألف دينار لتمور موسم سنة ١٩٣٢[٢] .

وكان المتوقع أن يؤدى الاتفاق، بشطريه ، إلى خفض معدل الزيادة النسبي الذى تخضع له الحاصلات العراقية فى تركيا من ٨ الى ٥ ، وإلى عدم تعرض الحاصلات المذكورة لوطأة نظام الحصص التركى بصورة أشد مما تتعرض له حاصلات الدول الأخرى ، وإلى استفادة التمور العراقية من تخفيض الرسوم عنها وزيادة قيمة المستورد منها خلال سنة ١٩٣٢ .

غير أنه يلاحظ أن مبدأ أولى الدول بالرعاية ، المنصوص عليه فى الشطر المعلن من الاتفاق ، لم يكن كافياً فى ذاته لإحداث تغيير عملى ملحوظ على معاملة السلع العراقية فى تركيا ، ولا سيما فيما يتعلق برسوم الاستيراد الفاحشة المفروضة على استيراد التمور ، وبنظام الحصص الذى اتجهت تركيا إلى التشدد فى تطبيقه بعد سنة ١٩٣١ .

كما أن ما نص عليه الشطر السرى من تخفيض متبادل فى رسوم الاستيراد قد أخل كل من الفريقين بتنفيذه ؛ فلقد خفضت الحكومة العراقية رسوم العفص والحطب والخراف والمعز بموجب قانون رقم ١٩ لسنة ١٩٣٢ وقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٢[٣] ، ثم أقرت الرسوم المخفضة على هذه السلع فى التعريفة الجديدة سنة ١٩٣٣ ؛ غير أن هذا التخفيض قد ورد عاماً يسرى على ما يستورد من السلع المذكورة من تركيا وغيرها ، فتذرعت الحكومة التركية بذلك ، وامتنعت عن تنفيذ التزامها المقابل بتخفيض الرسوم عن التمور

---

١ ــ نشرة وزارة الخارجية رقم ٣٢/١٣ « معاهدة تجارية بين العراق وتركيا » .

٢ ــ ملف رقم ٤٦/١٣٣ قسم ثالث « العلاقات التجارية بين العراق وتركيا » .

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٢ ص ٥٧ و ٣٦٢ .

وزيادة حصة استيرادها ؛ وهكذا خاب الاتفاق فى تحقيق أغراضه ، وخسر العراق شيئاً من حصيلة رسوم الاستيراد دون مقابل[١] .

والواقع أن سيطرة الحكومة التركية الشديدة على التجارة الخارجية ، وحرصها البالغ على حماية الانتاج القومى وتوسيعه ، وتشابه كثير من فروع الانتاج الزراعى بين العراق وتركيا ، وصعوبة المواصلات بين البلدين ، كانت عقبات فى سبيل الحركة التجارية يتوقف تذليل أغلبها على مشيئة البلد الآخر . وقد تيسر فى أواخر الفترة موضوع البحث ربط البلدين بسكة حديدية ، وظل حل المشاكل الأخرى متوقفاً على انجاز اتفاق واسع المدى يتناول تخفيض الرسوم عن سلع معينة ، وزيادة حصص استيرادها بصورة بينة ، وتيسير الإجراءات الكمركية التى تخضع لها السلع المنقولة بالقطار ، على غرار الإجراءات الميسرة التى اتفق عليها بين تركيا وسوريا سنة ١٩٢٥[٢] .

الاتفاق العراقى المصرى لسنة ١٩٣٨ :

عقد هذا الاتفاق بكتب متبادلة فى بغداد فى ١٩٣٨/٥/١٦[٣] ، وكانت صيغته هى الصيغة التقليدية لأغلب الاتفاقات التجارية التى عقدتها مصر ، والتى تنص على تبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية .

---

(١) فيما يلى جدول بقيمة الاستيرادات من تركيا والصادرات إليها ، خلال سنوات ١٩٣٠ـ١٩٣٤ المالية وسنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٧ التقويمية ، بآلاف الدنانير :

	١٩٣٠	١٩٣١	١٩٣٢	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧
استيرادات	٦٨	٦٠	٤٨	٤٥	٤٩	٣١	٢٩	٣١
صادرات	٣٨	١٥	١١	٤٢	٣٥	٨	٩	٤

وأهم ما يستورد من تركيا هو الخراف والمعز ، والحطب ، والعفص ، والفواكه المجففة ؛ أما الصادرات إليها فأهمها حيوانات النقل ، وسلع أجنبية المصدر أهمها الأقمشة القطنية[١] .

---

١ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٩ ـ ١٩٣٦ المالية » ، و« احصائيات التجارة الخارجية » لسنتى ١٩٣٦ و ١٩٣٧ التقويميتين .

٢ ـ Norman Burns, «The Tariff of Syria», p. 56—58.

٣ ـ ملف رقم ٧٨/٧/٢ « التجارة مع المملكة المصرية » .

وقد كان الاتفاق محل البحث ضرورياً ، من الوجهة النظرية ، لتجنيب الصادرات العراقية إلى مصر نص المادة الثانية من القانون المصرى رقم ٢ لسنة ١٩٣٠ ، غير أن الحكومة المصرية فى الواقع لم تكن تطبق هذا النص على تلك الحاصلات ، بالرغم من رفع الانتداب البريطانى عن العراق ، وبالرغم من بطلان العمل بالاتفاق المصرى — الانكليزى المعقود فى ١٩٣٠/٦/١٦[١] .

الاتفاق العراقى السويدى لسنة ١٩٣٥ :

كانت الحكومة العراقية تحاول معادلة الميزان التجارى مع السويد منذ أوائل الفترة موضوع البحث ، فدخلت فى مفاوضات مع الحكومة السويدية لهذا الغرض ؛ غير أن المفاوضات المذكورة لم تؤد إلا إلى اتفاق مختصر ، موقع فى ١٩٣٥/١١/٣[٢] ، ينص على تبادل الطرفين معاملة أولى الدول بالرعاية .

والواقع أن السويد ، وهى عضو فى عصبة الأمم مشمول بنص التصريح العراقى ، لم يكن يهمها اتخاذ التدابير التى تحقق أغراض العراق . وقد بررت الحكومة العراقية الإتفاق الحاصل بأنه يؤدى إلى استفادة التمور من رسوم الإستيراد السويدية المخفضة التى تتمتع بها التمور الفرنسية بمقتضى اتفاق معقود بين السويد وفرنسا فى أوائل سنة ١٩٣٥ ؛ غير أن تحقيق هذه النتيجة كان ممكناً دون عقد الإتفاق محل البحث ، وذلك بالتمسك بشرط المقابلة بالمثل ، المنصوص عليه فى التصريح العراقى[١] .

---

(١) فيما يلى جدول بقيمة الاستيرادات من السويد والصادرات إليها خلال سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٤ الماليتين وسنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٨ التقويمية ، بآلاف الدنانير :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨
استيرادات	٥٣,٨	٧٦,١	٨٨,٨	٦٤,٢	٦٣,١	٩٩,٥
صادرات	٠,١	٠,١	٠,١	٠,٢	٠,٤	٠,٧

وأهم ما يستورد من السويد أوعية تغليف التمور ، والكبريت ، والورق والكرتون ، والمعادن ومصنوعاتها . أما الصادرات فتكاد تقتصر على التمور[٣] .

---

١ — تراجع الصفحتان ١٢٩ و ١٣٠ .

٢ — ملف رقم ٦٩/٧/٢ « التجارة مع السويد » .

٣ — استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٨ — ١٩٣٥ المالية » ، و « احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٨ التقويمية .

(٢) الاتفاقات المعقودة مع الدول غير المنتمية الى عصبة الأمم

الاتفاق العراقي الفلسطيني لسنة ١٩٣٦[١] :

يعتبر هذا الاتفاق أهم الاتفاقات التي عقدها العراق خلال الفترة موضوع البحث ، وذلك من حيث الأغراض التي رمى اليها ، والجهود التي بذلت للوصول اليه ، وما شاع عن الفوائد التي حصل عليها العراق نتيجة لتنفيذه .

ويرجع تاريخ المحاولات التي أدت إلى عقد الاتفاق المذكور إلى أواخر سنة ١٩٣٠ ، فقد اعتبرت الحكومة العراقية أن جهودها التي ساعدت على تفريع خط أنابيب البترول إلى فرعين يصل أحدهما إلى حيفا قد عادت على فلسطين بفوائد جمة ، وأن هذه الجهود تبرر مطالبة حكومة فلسطين ، بأنه عندما تنشأ السكة الحديدية عبر الصحراء توافق الحكومة الفلسطينية على أن تعقد اتفاقية مع العراق تضمن له فيها تسهيلات وامتيازات فى المرفأ وفى المعاملات الكمركية بشأن البضائع الصادرة من العراق والمستوردة اليه والتي تمر من فلسطين بالترانسيت » .

وكان هذا الطلب ، فى الواقع ، يمثل الرغبة الملحة فى الإتصال المباشر بالبحر الأبيض ، واختصار الطريق البحرى الطويل إلى ميناء البصرة ، ومقاومة تحكم شركات النقل فى الخليج الفارسى ، وإنقاذ تجارة الترانسيت المتردية . وإذ كانت حكومة فلسطين ، من الناحية الأخرى ، شديدة الرغبة فى السيطرة على تجارة ترانسيت العراق وإيران ، وفى التغلب على منافسة الموانىء السورية ، فقد وافقت على الأسس المقترحة ، فى أواخر سنة ١٩٣١ .

على أن المفاوضات اللازمة فى هذا المجال لم تبدأ إلا فى منتصف سنة ١٩٣٣ ، حين تولاها الوفد العراقى إلى «المؤتمر النقدى والاقتصادى العالمى» مع ممثلى الحكومة الفلسطينية فى القدس ، ثم تابعها مع ممثلى الحكومة البريطانية فى لندن . وقد أدت المفاوضات المذكورة إلى مشروع معين ينطوى على أسس سنة ١٩٣٠ ، وعلى أسس أخرى ترمى الى تيسير التصدير من العراق إلى فلسطين ، ثم طرأت على هذا المشروع تعديلات متعددة بعدئذ ، فلم تنجز صيغته النهائية إلا فى أواخر سنة ١٩٣٦ ، حين وقع بكتابين متبادلين فى بغداد فى ١٤

---

١ — ملف رقم ١١٣ / ٦١ قسم أول وثان « إتفاقية كمركية بين العراق وفلسطين » ، وملف رقم ٢-/٧/٧٤ « التجارة مع فلسطين » .

ديسمبر من تلك السنة ، باسم « الاتفاق الكمركى الخاص بتسهيل التجارة بين العراق وفلسطين » .

وقد كان أجل الإتفاق مدة تجريبية قدرها ثلاث سنوات ، وذلك ابتداء من ١٩٣٧/٢/١٤ ، على أن ينظر قبل انتهاء هذا الأجل بستة أشهر فى أمر تجديده أو فى عقد اتفاق آخر (١) ؛ أما أحكامه الرئيسية فقد كانت كما يلى :

أولا — تمنح حكومة فلسطين الحكومة العراقية ، فى الوقت المناسب ، تسهيلات منطقة حرة فى ميناء حيفا ، وذلك لاستعمال البضائع الصادرة من العراق والواردة اليه والمارة به ؛ والى حين ايجاد هذه التسهيلات بالفعل تعفى البضائع المشار اليها من أجور الخزن فى منطقة ميناء حيفا لمدة ٢٨ يوماً ، وتوضع تحت تصرف الحكومة العراقية محلات مسقوفة فى الميناء المذكور لخزن تلك البضائع .

ثانياً — تتعهد حكومة فلسطين بإصلاح طريق جسر المجامع — إربد — مفرق بالتعاون مع حكومة شرق الأردن ، كما تتعهد بصيانة هذا الطريق بصورة تكفل مقتضيات النقل ، وصيانة الطريق المزمع انشاؤه بين المفرق وحدود شرق الأردن . وتستمر الحكومة العراقية على صيانة طريق بغداد — رمادى — حدود شرق الأردن .

ثالثاً — تعفى شركات النقل بطريق بغداد — حيفا البرى ، فى فلسطين ، من رسوم الاستيراد عن سياراتها وإطاراتها ، وعن البنزين الذى تستهلكه فى الطريق المذكور ، وتخفض رسوم رخصها .

رابعاً — تخفض رسوم الرصيف فى فلسطين عن السلع المارة بالترانسيت من العراق واليه .

خامساً — يخفض رسم الاستيراد فى فلسطين عن الرز الى النصف ، وعن التمور الى نصف جنيه عن الطن الواحد (ب) ، ويعفى من هذا الرسم الشعير والسمن . ويشترط فى ذلك أن تكون الحاصلات المذكورة عراقية الأصل ومستوردة الى فلسطين

---

(١) مدد العمل بالاتفاق بعد انتهاء أجله فى ١٩٤٠/٢/١٣ مرتين ، كل مرة ستة أشهر .

(ب) كانت رسوم الاستيراد الفلسطينية عند عقد الاتفاق جنيهاً فلسطينياً واحداً عن الطن من الرز غير المقشور ، وجنيهاً ونصف عن الطن من الرز المقشور ، وجنيهاً عن الطن من التمور الرطبة ، وجنيهاً ونصف عن الطن من التمور المكبوسة ، وخمسة جنيهات عن الطن من التمور الجافة .

بطريق بغداد — حيفا البرى ، كما تشترط مراعاة التدابير المطبقة بصورة عامة لحماية الشعير الفلسطينى والتقييدات الصحية المفروضة على استيراد السمن .

سادساً — تتعهد الحكومة الفلسطينية بأنها لن تغير الرسوم المفروضة وقت عقد الاتفاق على الحيوانات الحية ، والجلود ، وبذر الكتان ، ، والقطن ، والصوف ، والفول السودانى ، والبيض ، والسمك ، والدجاج ، وذلك إلا إذا أخبرت الحكومة العراقية بالتغيير المقرر قبل إحداثه بستة أشهر .

ويبدو مما تقدم أن تعهدات الاتفاق تكاد تنحصر بحكومة فلسطين ، إذ لم يترتب على الحكومة العراقية غير الالتزام بالاستمرار فى صيانة أحد طرقها الداخلية . ولقد كان ذلك من أسباب الثناء على الاتفاق ، واعتباره نصراً مبيناً للعراق ، وكسباً على حساب فلسطين(١) ؛ غير أن واقع الأمر كان بعيداً عن هذه النظرة السطحية ، فالملاحظ :

أولا — أن منح تسهيلات المنطقة الحرة كان وعداً لم يعين لتنفيذه تاريخ ، وقد انقضى أجل الاتفاق دون الوفاء به .

ثانياً — أن التعهد بإصلاح الجزء الواقع فى شرق الأردن من طريق حيفا — بغداد لم ينفذ على وجه واف بمقتضيات النقل البرى إلا سنة ١٩٤٠ ، حين قامت الحكومة الأردنية بتعبيد القسم المذكور ، بدافع ظروف الحرب لا بدافع تنفيذ الاتفاق .

ثالثاً — أن أهم الامتيازات الممنوحة لشركات النقل كانت مطبقة فى فلسطين منذ سنة ١٩٢٤ ، وذلك بموجب الإعلان الصادر من المندوب السامى وفق المادة (٢) من « قانون المعافاة من الرسوم الكمركية لسنة ١٩٢٤[٣] » ، فلم يورد الاتفاق فى هذا المجال أمراً جديداً يستحق الذكر .

---

(١) ذكرت لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب سنة ١٩٤١ — مثلا — فى هذا المجال « ان الاتفاقية المعقودة فى ١٤ شباط سنة ١٩٣٧ مع فلسطين كانت أكثر الاتفاقيات التجارية توفيقاً للعراق فقد أمنت لتجارتنا عدة مزايا .. »[١] . أما إدارة الكمارك والمكوس فقد ذهبت إلى أبعد من ذلك ، فذكرت فى كتابها الى وزارة المالية المرقم س/٩١ والمؤرخ ١٩٣٧/٣/١٥ « أن الاتفاق المعقود مؤخراً مع حكومة فلسطين احتوى على فوائد عديدة بينما لم تحصل فلسطين بالمقابلة على أية فائدة سوى ما يختص بصيانة طرق العراق الداخلية .. وهذا أمر كان يقوم به العراق ... حتى لو لم يعقد هذا الاتفاق .. »[٢] .

---

١ — « تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب عن لائحة قانون الميزانية العامة ١٩٤١ » ص ٦٩ .

٢ — ملف رقم ٦١/١٣٣ قسم ثان « اتفاقية كمركية بين العراق وفلسطين » .

٣ — نص الاعلان فى « نشرة الكمارك » عدد ١٢٥ ص ٦ .

رابعاً ــ أن اعفاء البضائع التى تعبر فلسطين من العراق أو إليه من أجور الخزن فى ميناء حيفا لمدة ٢٨ يوماً ، وتخفيض رسوم الرصيف عنها ، قد ذهبت بآثارهما « رسوم المعاينة » ، البالغة نصف بالمائة من القيمة ، والتى فرضتها حكومة شرق الأردن بقرار المجلس التنفيذى المؤرخ ٢٤ أغسطس سنة ١٩٣٨ على البضائع التى تعبر شرق الأردن بالترانسيت[١] .

خامساً ــ أن تعليق خفض رسم استيراد الرز والتمور ، واعفاء الشعير والسمن ، على كون هذه الحاصلات منقولة بطريق بغداد ــ حيفا البرى ، الذى يبلغ معدل نفقة النقل فيه نحو ستة دنانير للطن الواحد ، قد أزال أثر الخفض والاعفاء المذكورين : فالخفض البالغ ٥٠٠ ــ ٧٥٠ فلساً عن الرز لم يكن يرجح الرز العراقى على رز برما ومصر المنقولين الى حيفا من بور سعيد ، والخفض البالغ ٥٠٠ ــ ١٠٠٠ فلس عن التمور الرطبة والمكبوسة كان بعيداً عن تحويل نقل هذين الصنفين ، المنتجين فى البصرة ، من طريق الخليج الفارسى الى طريق بغداد ــ حيفا(١) . أما اعفاء الشعير والسمن فقد ساواهما بمثيليهما من الحاصلات السورية ، المعفاة بموجب الاتفاق السورى ــ الفلسطينى لسنة ١٩٢٩[٢] ، وبقى رجحان الحاصلين السوريين كما كان ، وذلك بالنظر لسهولة النقل بالسكك والسيارات بين سوريا وفلسطين .

سادساً ــ أن التعهد بعدم تغيير رسوم الاستيراد الفلسطينية بغير إخبار الحكومة العراقية قد تناول ١٤ سلعة ، غير أن خمساً من هذه السلع لا تصدر من العراق الى فلسطين مطلقاً ، وست أخرى تصدر بكميات تقل قيمتها فى المعدل عن ألف دينار سنوياً ،

---

(١) تبلغ نفقة نقل الرز من برما إلى بور سعيد نحو ١/٢٥٠ دينار للطن الواحد ، وتتراوح نفقة نقل التمور من البصرة إلى حيفا بحراً بين ١/٢٥٠ و ١/٦٠٠ دينار للطن الواحد ؛ ويقابل ذلك نحو سبعة دنانير للنقل بالسكك الحديدية من البصرة إلى بغداد ، وبالسيارات من بغداد إلى حيفا .

---

١ ــ صورة القرار فى ملف رقم ٧١/٧/٢ « التجارة مع شرق الأردن » .

٢ ــ Norman Burns, «The Tariff of Syria», p. 68– 69.

فليس بين السلع المذكورة ما يصـــدر بكميات يعتد بها غير سلع ثلاث فقط ، هى الحيوانات الحية والبيض والسمك . ولقد كانت الفائدة العملية من شرط إخبار الحكومة العراقية بعزم حكومة فلسطين على تغيير نسبة الرسوم قبل ستة أشهر من إحداث التغيير لا تعدو تمتع الحاصلات العراقية بالرسوم المرعية وقت عقد الاتفاق مدة ستة أشهر اضافية ، ومع ذلك فإن حكومة فلسطين قد بدأت تتملص من هذا الشرط بعد فترة وجيزة من عقد الاتفاق ، فطلبت بعد أقل من شهر من نفاذه التجاوز عن الشرط المذكور بالنسبة لرسوم الدجاج ، وذلك بحجة حماية تربية الطيور فى فلسطين بزيادة الرسوم عليها ، وإذ وافقت الحكومة العراقية على هذا الطلب عادت فطلبت فى السنة التالية التجاوز عن الشرط بالنسبة لرسوم الخراف والمعز والبقر واللحم المحفوظ ، بحجة ضرورة زيادة الرسوم على هذه السلع لأغراض مالية .

ويتضح مما تقدم أن الإتفاق موضوع البحث لم ينطو فى الواقع على «الفوائد العديدة» التى نوه بها فى كل مناسبة ، وليس فى الأرقام المتعلقة بالتجارة بين البلدين ما يخالف هذه الحقيقة(١) ،

(١) فيما يلى جدول بقيمة الصادر إلى فلسطين من السلع التى تناولها الاتفاق ، ومن سائر الصادرات إلى ذلك البلد ، خلال سنوات ١٩٣٥ ــ ١٩٤٠ التقويمية ، بآلاف الدنانير[1] :

		١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	١٩٤٠
السلع المعفاة	سمن	٢٠,٤	١٦,٧	٢٩,٣	٩,١	٤,٩	١١,٥
	شعير	..	..	١,٨	..	..	..
السلع المخفضة رسومها	تمور	٥,٣	٢,٦	٢,١	١,٢	٠,٥	٤,٧
	رز	..	..	..	..	..	٠,١
السلع التى يشملها شرط الإخبار	حيوانات حية	١١٤,٥	١١٧,٩	٢٤٧,٢	١١٨,٤	١٩٢,٧	٢٧١,٧
	سمك	٩,٧	٩,٦	٨,٦	٢٣,٦	٢٨,٧	٣٥,٢
	بيض	١٤,٣	١٠,٨	٤,٠	٠,٢	١,٩	٧,٠
	دجاج	١٩,٥	٠,١	..	..	..	..
	السلع الأخرى	٠,٦	..	..	٠,١	١,٦	٦,٣
المجموع		١٨٤,٣	١٥٧,٧	٢٩٣,٠	١٥٢,٦	٢٣٠,٣	٣٣٦,٥
مجموع الصادرات الى فلسطين		٢٥٨,١	٢٢٦,٣	٣٧١,٥	١٧٠,٠	٢٨٤,٠	٤٤٦,٩

١ ــ استناداً الى أرقام « احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ــ ١٩٤٠ التقويمية .

فالزيادة الملحوظة فى قيمة بعض السلع التى تناولها الاتفاق كانت محققة دون حاجة الى عقده ، وذلك لأن مرجع الزيادة المذكورة أسباب أخرى لاعلاقة لها بأحكامه ، وأهم هذه الأسباب هو النشاط العام فى التجارة العالمية سنة ١٩٣٧ ، وتكاثر السكان اليهود واتساع الصناعة اليهودية ، وأحوال فلسطين الداخلية التى أدت إلى انقطاع موارد العرب عن اليهود ، ثم ظروف الحرب وما استتبعته من عرقلة النقل فى البحر الأبيض ومن منع التصدير من أوربا الشرقية التى تمد فلسطين بالحيوانات الحية .

والواقع أن الأسس الأولى للاتفاق ، المتعلقة بالحصول على امتيازات لتجارة العراق الخارجية فى ميناء حيفا وفى طرق النقل عبر فلسطين ، هى الأسس الصالحة الجديرة بأن يتمسك بها ويعمل على تحقيقها ، إذ كان فى هذه الأسس مايساعد على إنقاذ تجارة الترانسيت ، ويسهل تجارة الاستيراد والتصدير ؛ غير أن الأسس المذكورة قد قضى عليها بالانصراف عن مشروع خط حديد حيفا — بغداد ، وبمحاولة تحقيق الفوائد التجارية الجمة للمشروع عن طريق هذا الاتفاق الذى لاينطبق ظاهره على حقيقته .

أما تحرى زيادة الصادرات العراقية الى فلسطين فقد كان ولاشك سياسة قصيرة النظر ، وتمسكاً بمنافع عاجلة عواقبها وخيمة ، إذ كان من شأن مثل هذه السياسة تغذية الصناعة الصهيونية ، ومن ورائها الخطر السياسى الصهيونى . ولقد تم الانتباه الى هذا الخطر ولكن بعد تفاقمه ، فسلكت الحكومة العراقية طريقاً معاكساً ، وشاركت دول الجامعة العربية فى تحريم الاستيراد من فلسطين ، وفى منع تصدير المواد الأولية إليها ، وذلك ابتداء من أول سنة ١٩٤٦ .

الاتفاق العراقى الألمانى لسنة ١٩٣٥ :

تزايدت الحركة التجارية بين العراق وألمانيا تزايداً مطرداً بعد الحرب العالمية الأولى ، غير أن الميزان التجارى بين البلدين كان مائلا ضد مصلحة العراق ميلا كبيراً ، اذ كانت

قيود الاستيراد والصرف الألمانية ، التى بدأت سنة ١٩٣١ وتفاقمت بعد قيام النظام النازى ، حائلا دون زيادة الصادرات الى ألمانيا بصورة توازى زيادة الاستيراد منها .

وكانت الحكومة العراقية تتحرى إصلاح هذا الوضع ، كما كانت الحكومة الألمانية ترمى الى توثيق مختلف الروابط بين البلدين ، ولذا دارت بين الفريقين مفاوضات لعقد اتفاق تجارى ، وذلك على أساس مشروع مفصل لـ « معاهدة صداقة وتجارة » تقدمت به الحكومة الألمانية فى أوائل سنة ١٩٣٣ ؛ ثم أعقب هذا المشروع مشروع آخر تم على أساسه عقد الاتفاق موضوع البحث ، الذى وقع فى ١٩٣٥/٨/٤ ، ودخل حيز التنفيذ فى ١٩٣٦/٦/١٠[١] .

وقد كانت خلاصة هذا الاتفاق التزامات ثلاثة ، هى تبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية فيما يتعلق برعايا وشركات وحاصلات كل فريق فى بلد الفريق الآخر ، وتطبيق أحكام « اتفاق ونظام حرية الترانسيت المعقود فى برشلونة سنة ١٩٢١ » بشأن السلع العابرة ، وتطبيق أحكام « الاتفاق الدولى لتسهيل الإجراءات الكمركية المعقود فى جنيف سنة ١٩٢٣ » بشأن النماذج والعينات التجارية .

ومن البين أن مثل هذه الالتزامات لا تحل مشاكل العلاقات التجارية بين البلدين ، ولا يرجى منها علاج الميزان التجارى المائل ضد مصلحة العراق ، بالنظر لسياسة ألمانيا التجارية القائمة على أشد أنظمة تحديد الاستيراد ورقابة الصرف صرامة وتعقيداً .

ولقد أدركت الحكومة العراقية هذه الحقيقة ولكن بعد عقد الاتفاق ، فحاولت بين ١٩٣٦/٦/٢٨ و ١٩٣٧/١/٧ ، الاتفاق مع السلطات المسؤولة فى برلين لزيادة تصدير بعض الحاصلات العراقية ولاسيما التمور ، وذلك على أساس تخفيض رسوم الاستيراد الألمانية عنها ؛ ثم أعقبت هذه المحاولة بمحاولة لعقد اتفاق مقايضة ، وقامت بمحادثة الوزير الألمانى المفوض فى بغداد لهذا الغرض .

---

١ ــ ملف رقم ٦٢/١٣٣ قسم أول وثان « اتفاقية تجارية بين العراق وألمانيا » ، ومجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ ص ١١ ــ ١٥ .

على أن المحاولات المذكورة لم تؤد الى نتيجة ، وأخذت الحكومة العراقية تفكر منذ أواخر سنة ١٩٣٨ فى تطبيق قاعدة الاستيراد النسبى على المانيا ، ثم نفذت هذه الفكرة فعلا باصدار نظام رقم ١٧ لسنة ١٩٣٩ التالى بيانه فى بحث القاعدة المذكورة ، فجعلت النسبة بين قيمة الصادرات الى المانيا وقيمة المستوردات منها كنسبة ٢٥ الى ١٠٠ .

وكان مقتضى هذا النظام متعارضاً تعارضاً واضحاً مع الاتفاق المعقود ، غير أن الحكومة الألمانية قد قدرت ، على ما يظهر ، أن ما قرره النظام المذكور من نسبة بين قيمة الصادرات وقيمة الاستيرادات بين البلدين كان قريباً من معدل النسبة الواقعية ، وأن الأجدى هو محاولة تجنب زيادة النسبة المذكورة كما حدث بالنسبة للتجارة بين العراق واليابان ، ولذلك لم تعترض على التناقض بين النظام والاتفاق ، وقدمت فى ٢٩ / ٤ / ١٩٣٩ تعهداً بمراعاة النسبة المحددة.

الاتفاق العراقى الامريكى لسنة ١٩٣٨ [١] :

تقدم فى القسم الثانى أن الاتفاق الثلاثى بين بريطانيا والولايات المتحـــدة والعراق ، المعقود سنة ١٩٣٠ ، قد نص فى المادة الثانية منه على التزام العراق بمعاملة رعايا الولايات المتحدة وشركاتها وسلعها ووسائل نقلها وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية ، وذلك دون أن يقرر على الولايات المتحدة التزاماً مقابلا [٢] .

وكانت المادة السابعة من الاتفاق ذاته تنص على الغاء الحكم المشار اليه عند رفع الانتداب البريطانى ، وعلى قيد الالتزام المفروض على العراق بشرط التبادل الى حين عقد اتفاق جديد ينظم العلاقات بين البلدين ، وبذلك تطور التزام العراق تجاه الولايات المتحدة وفق التطور الذى أحدثه تصريح سنة ١٩٣٢ فيما يتعلق بمعاملة دول عصبة الأمم .

وقدسعت الحكومة العراقية الى انجاز الاتفاق الذى أشارت اليه المادة السابعة المذكورة،

---

١ ــ ملف رقم ٨١/٧/٢ « الاتفاقية التجارية بين العراق والولايات المتحدة » ، ومجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ ص ٥ ــ ١٣ .

٢ ــ تراجع صفحة ٣٣ .

وتيسر الوصول الى ذلك بعد مفاوضات استمرت من أوائل سنة ١٩٣٦ حتى أواسط سنة ١٩٣٨ ، فوقع الاتفاق الجديد ببغداد فى ١٩٣٨/١٢/٣ ؛ وفيما يلى خلاصة بأهم أحكامه :

أولا ــ يتبادل الفريقان المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية غير الشرطى أو المحدود ، وذلك فيما يتعلق بالرسوم الكمركية ، وبسائر التكاليف المالية المفروضة على الاستيراد والتصدير ، وبجميع الإجراءات الكمركية ، وبمعاملة النماذج التجارية .

ثانياً ــ بعد أخذ مقدار وطبيعة التجارة بين البلدين بنظر الاعتبار يتبادل الفريقان المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية فيما يتعلق بمنع أو تقييد الاستيراد والتصدير ؛ وفى حالة فرض أحد الفريقين نظاماً للحصص على الاستيراد ، أو فرضه أى تقييد كمى آخر على أى نوع من المنتجات ، فإن حصة الفريق الآخر من تجارة تلك المنتجات تكون معادلة للحصة التى تمتع بها فى مدة اعتبارية سابقة ؛ وكذلك الأمر فى حالة فرض أحد الفريقين أى نظام لمراقبة الصرف ، فإن حصة الفريق الآخر من مجموع المبالغ المتيسرة لاستيراد أية سلعة منه تكون معادلة للحصة التى تمتع بها فى مدة اعتبارية سابقة .

ثالثاً ــ يعامل كل فريق سفن الفريق الآخر وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية ، أو بصورة لا تقل عن المعاملة الممنوحة للسفن الوطنية ، إلا فيما يتعلق بالتجارة الساحلية .

رابعاً ــ يعامل كل من الفريقين تجارة الفريق الآخر ، فيما يتعلق بالمبيعات الخارجية التى تقوم بها أى مؤسسة احتكار توريد أو انتاج أو بيع حكومية ، معاملة عادلة غير متأثرة الا بما تتأثر به عادة الشركات التجارية الخاصة التى لايهمها إلا الشراء بأفضل الشروط .

خامساً ــ اذا اتخذ أحد الفريقين اجراءات تؤثر بصورة خطيرة على صادرات الفريق الآخر الرئيسية ، فعلى الفريق الذى اتخذ الإجراءات أن ينظر بعين العطف الى أية مراجعة يقوم بها الفريق الآخر بهذا الشأن ، واذا لم يتم الإتفاق حول موضوع المراجعة خلال ثلاثة أشهر من تلقيها فللدولة التى قامت بالمراجعة أن تنهى العمل بالإتفاق ، على أن يعمل بالإنهاء بعد انقضاء شهر على تلقى الإخطار به .

سادساً ــ تستثنى من أحكام الاتفاق الأمور التالية :

ا ــ الامتيازات المعمول بها بين الولايات المتحدة وممتلكاتها ومنطقة قنال پناما وجمهورية كوبا ، والامتيازات التي يمنحها العراق لمنتجات تركيا أو أي بلد كانت أراضيه كلها سنة ١٩١٤ ضمن الامبراطورية العثمانية في آسيا .

ب ــ الامتيازات الممنوحة للدول المنضمة الى اتحاد كمركي مع أي من الفريقين ، مادامت هذه الامتيازات غير ممنوحة لدولة أخرى .

ح ــ الامتيازات الممنوحة لتجارة الحدود ضمن منطقة خمسة عشر كيلومتراً عرضاً على جانبي الحدود الكمركية .

ى ــ الامتيازات الممنوحة للتجارة الساحلية .

سابعاً ــ لاتحول أحكام الاتفاق دون اتخاذ الاجراءات التالية :

ا ــ الوسائل المتعلقة بالحياد أو بالحقوق والواجبات المتأتية من ميثاق عصبة الأمم .

ب ــ قيود تصدير أو استيراد الذهب أو الفضة .

ح ــ القيود التي تقصد بها حماية الصحة الانسانية أو الحيوانية أو النباتية ، أو الثروة الفنية أو التاريخية ، أو الاحتكارات الحكومية ، أو الايرادات العامة ، أو الأمن العام .

إن الأحكام المتقدمة تصلح ، بعد تعديلات جزئية ، نموذجاً يحتذى به العراق في صياغة الاتفاقات التجارية ، حيث تستدعي المصلحة اللجوء إلى التعامل وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية ؛ فلقد حددت هذه الأحكام نطاق المبدأ بصورة واضحة تفي بالضرورات الاقتصادية والمالية والصحية والاجتماعية وبمقتضيات تنفيذ الالتزامات الدولية ، وعالجت التعارض بين المبدأ المذكور وبين أنظمة الحصص ورقابة الصرف الى حد ما ، وتناولت حالة المشتريات الحكومية من الخارج ، وهي حالة اتصفت في العراق بمحاباة دولة دون أخرى .

وقد انحصرت أهمية الاتفاق في هذه المزايا وفي صلاحه كنموذج ، أما أهميته العملية فلم يكن لها شأن ، إذ كانت سياسة الولايات المتحدة التجارية

سياسة دفاعية قائمة على أساس مقاومة التحيز ضد تجارتها لا على أساس تحقيق مزايا تحيزية لهذه التجارة ؛ كما أن الاتفاق محل البحث لم ينفذ إلا سنة ١٩٤٠ ، فتلاشت أحكامه فى القيود الاستثنائية التى فرضتها أحوال الحرب على التجارة وعلى الصرف والنقل .

الاتفاق العراقى البرازيلى لسنة ١٩٣٩ :

كانت الحكومة العراقية تأمل أن تجد فى دول أمريكا الجنوبية سوقاً لحاصل التمور عند اشتداد أزمة تصدير هذا الحاصل سنة ١٩٣٦ ، فقررت مفاوضة كل من البرازيل والأرجنتين وأرغواى ، توخياً لعقد اتفاقات تجارية تخفض بها رسوم الاستيراد عن الحاصل المذكور . على أن المساعى المبذولة فى هذا المجال لم تؤد الا إلى عقد الاتفاق موضوع البحث ، الذى وقع فى ١٩٣٩/٧/٥ ، ناصاً على تبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية .[١]

وقد برر الاتفاق المعقود بكونه مؤدياً إلى استفادة تمور العراق من التعريفة البرازيلية الصغرى ، بحيث تنال تخفيضاً قدره ١٥٪ من رسوم الاستيراد الاعتيادية فى البرازيل ؛ غير أن مثل هذا التخفيض لم تكن له أية أهمية عملية ، وذلك لأن الرسم الباقى كان يعادل نحو أربعة أضعاف قيمة التمور الواصلة إلى البلاد المذكورة ، فضلا عن أن تطبيق الاتفاق قد صادف بدء آثار الحرب على النقل البحرى والحركة التجارية ، وتزايد الطلب على التمور فى الأسواق القديمة .

المبحث الرابع

قاعدة الاستيراد النسبى

كان تطبيق قاعدة الاستيراد النسبى ، التى أوجبت تصدير منتجات عراقية إلى بلاد معينة بنسبة مقررة مما يمكن استيراده من تلك البلاد ، أهم ما اتخذ من إجراءات السياسة التجارية الخارجية خلال الفترة موضوع البحث ، وذلك من حيث ما ترتب على القاعدة

---

١ ــ ملف رقم ٢/٧/٥٧ « التجارة مع البرازيل » .

المذكورة من أثر مباشر سريع فى الميزان التجارى ، وما استتبعته من منح ضخمة للتصدير ، ومن زيادة ملحوظة فى عبء مفردات هامة من السلع المستوردة .

ولقد صادفت هذه القاعدة رضا المراجع الحكومية ، واللجان البرلمانية ، وغرف التجارة ، مما دعا إلى توسيع نطاقها بالتدريج . وكان ذلك أفحش ما وقعت فيه سياسة العراق التجارية من خطأ ؛ ويزيد فى خطر هذا الخطأ ما توحى به النظرة السطحية إلى أرقام الإحصائيات من فوائد مترتبة على تطبيق القاعدة ، كما يزيد فى خطره خوف العراق المزمن من ميلان الميزان التجارى ، وشدة العوامل التى تدفع إلى التحيز فى بعض الأحوال .

وكان إلغاء القاعدة بسبب ظروف الحرب وشدة الحاجة إلى السلع المستوردة ، فلم يكن إبطال العمل بها إلا تحت وطأة الضرورة ، وربما عاد تطبيقها فى ظروف مشابهة لظروف تطبيقها أول مرة ، فلا يكون من وراء ذلك غير الضرر البليغ بمصالح العراق ، واستفادة غيره على حسابه دون مقابل .

(١) تطبيق القاعدة على التجارة مع اليابان

كانت الحركة التجارية بين العراق واليابان أول ما تناولته قيود القاعدة المذكورة ، إذ كان اختلال الميزان التجارى بين البلدين هو الذريعة التى اتخذت لاستنباط أصولها ، ثم شملت هذه الأصول التجارة مع بلاد أخرى ، حينما اشتدت نعرة معادلة الميزان التجارى فى أواخر الفترة موضوع البحث .

تطور الحركة التجارية بين العراق واليابان والعوامل المؤثرة فيه :

أخذت تجارة الاستيراد من اليابان فى النمو منذ سنة ١٩٢٩ ، فزادت قيمتها من نحو ٩٨ ألف دينار فى تلك السنة إلى نحو ٧٠٦ آلاف دينار سنة ١٩٣٣ ، وارتفعت مرتبة اليابان ، كدولة مستورد منها ، من الدرجة الرابعة عشر إلى الدرجة الثانية خلال المدة نفسها . وكانت أهم السلع اليابانية المستوردة هى أقمشة القطن والحرير الاصطناعى والطبيعى والملابس الداخلية ومصنوعات السنارة والغزول ، والمصنوعات الفخارية والزجاجية والسمنت ، وطائفة كبيرة من السلع تزايدت قيمتها سنة بعد سنة .

ولقد كان بعض الأسباب التى أدت إلى التضخم المطرد فى قيمة المستورد من اليابان عاماً ، وبعضها الآخر خاصاً متعلقاً بالعراق . وأهم الأسباب العامة هو توسع الصناعة اليابانية ولا سيما الخفيف منها ، وانخفاض نفقة إنتاجها ، وتسهيلات نقل منتجاتها ، واستعدادها لتلبية رغبات المستهلكين فيما يتعلق بصنف البضاعة المطلوبة ؛ ويضاف إلى ذلك تأثير خروج اليابان عن قاعدة الذهب فى أواخر سنة ١٩٣١ وخفض سعر صرف الين ، وتأثير أزمة ١٩٢٩ على القوة الشرائية فى البلاد المختلفة وعلى إنتاج الدول الصناعية الأخرى .

أما الأسباب الخاصـــة بالعراق ، والتى ترتب عليها رواج المنتجات اليابانية فيه ، فهى كما يلى :

أولا ــ انخفاض مستوى المعيشة وضعف القوة الشرائية ، مما يستتبع شدة تحرى المستهلكين لرخص السلعة ، وقلة اهتمامهم بصنفها . وقد كانت هذه الظاهرة على أوضح صورها بالنسبة لسلعة الاستهلاك الشعبى الأولى ، وهى الأقمشة القطنية ؛ فقد راجت الأصناف اليابانية من هذه الأقمشة رواجاً سريعاً ، فكونت قيمتها نحو ٥٥٪ من قيمة مجموع تجارة الاستيراد من اليابان خلال سنوات ١٩٣٣ ــ ١٩٤٠ ، واكتسحت المصنوعات الإنكليزية والهندية من الأسواق المحلية اكتساحاً ، وذلك بالرغم من أن عبء رسوم الاستيراد النوعية على تلك الأصناف ، وهى رخيصة ، أثقل من عبء الرسوم على غيرها[1] .

ثانياً ــ ثبات سعر الصرف بين الدينار والاسترلينى ؛ فقد استتبع خروج اليابان عن قاعدة الذهب تقويم الين بأقل من قيمته بالنسبة للاسترلينى ، وبالنسبة للدينار الذى صدر مرتبطاً بالاسترلينى سنة ١٩٣٢ . وكان من شأن هذا التقويم المنخفض تنشيط حركة الاستيراد من اليابان ، فى حين منع ارتباط العراق بالكتلة الاسترلينية

---

(١) ورد فى تقرير للسكرتارية التجارية بالسفارة البريطانية فى هذا الصدد ما يلى :

« Japanese prices in cheaper grades of prints and greys were so low that no other goods competed at all with them. In better quality of shirting and bleached goods Japanese prices were from 2½ to 4½d per yard. Some U.K. goods in this class were sold at 5½d per yard . Khaki drills from Japan retailed at 4 to 6 d a yard while some Indian drill was sold at 10 d per yard . »

J.P. Summerscale, «Report on Economic Conditions in Iraq 1935 — 1937» P.7.— 1.

من زحزحة سعر الصرف بين الدينار والين نحو الهبوط ، وهو أمر كان لا بد من حدوثه بمقياس محسوس لو لم يكن هذا الارتباط ، بالنظر لضخامة العجز فى الميزان التجارى بين البلدين .

ذلك ما يتعلق بتجارة الاستيراد من اليابان ، وبأسباب تزايد قيمتها ؛ أما تجارة التصدير من العراق إلى اليابان فقد ظلت راكدة ، ولم تكن قيمتها لتتجاوز بضعة آلاف من الدنانير ، أكثرها من أنقاض المعادن ، وباقيها كميات ضئيلة من القطن والتمور .

وكان مرجع ضعف حركة التصدير إلى اليابان عوامل متعددة ، منها ما تقدمت الإشارة إليه من ثبات سعر صرف الدينار ، ومنها العوامل الرئيسية الثلاث التالية :

أولا — نوع المنتجات العراقية وكميتها ونفقة إنتاجها ونقلها ؛ فالتمور ، وهى ثانية صادرات العراق الرئيسية خلال الفترة موضوع البحث ، لم يعتد الشعب الياباني على استهلاكها ، وقد جرت محاولة لإدخالها ضمن غذاء الجيش الياباني سنة ١٩٣٤ إلا أن المحاولة فشلت ؛ والصوف وهو ثالث الصادرات الرئيسية لا يصلح إلا لصناعة الأنسجة الغليظة فى حين تستهلك الصناعة اليابانية صوف مارينوس الأوسترالى ؛ والقطن الذى يمكن تصديره الى الأسواق اليابانية قليل الكمية ومرتفع السعر بسبب حداثة زراعته وبسبب أحوال الرى فى العراق ؛ والبذور ، وعلى الأخص بذر الكتان ، مطلوبة فى اليابان غير أن كمية إنتاجها قليلة عموماً وكبيرة التفاوت فى السنوات المختلفة ؛ والملح الذى لا يخضع لرسوم قنال السويس لم يستطع منافسة الملح المصرى بسبب ارتفاع نفقة إنتاجه ونقله إلى البواخر ، ففشلت تجربة تصديره إلى اليابان سنة ١٩٣٤ .

ثانياً — موقع اليابان من البلاد ذات الإنتاج المماثل للانتاج العراقى ؛ فقرب اليابان من منشوكو والصين وأوستراليا والهند يغنيها عن أكثر المنتجات متقدمة الذكر ، كما يغنيها عن الحبوب وهى أولى صادرات العراق الرئيسية ، وعن الجلود وهى رابعة هذه الصادرات ، وعن الحيوانات الحية وهى خامستها .

ثالثاً ــ ارتفاع الرسوم اليابانية على استيراد التمور ، فقد شملت هذا الحاصل رسوم البذخ الفاحشة التى فرضت على بعض السلع الكمالية بعد زلزال اليابان الكبير سنة ١٩٢٣؛ وقد رفضت الحكومة العراقية اقتراحين يابانيين لتخفيض هذه الرسوم ، نتيجة تمسكها بقاعدة الإستيراد النسبى .

تلك هى الأسباب والعوامل التى تظافرت على الإخلال بالميزان التجارى بين البلدين ، واستخفت الحكومة العراقية إلى التورط فى تطبيق القاعدة محل البحث . ولم تكن هذه الأسباب والعوامل محل اعتبار جدى فى العراق ،ولا كان علاج أى منها هو المقصود ،ولذلك جاءت النتائج المباشرة لإجراءات القاعدة ، وهى عرقلة الإستيراد وزيادة التصدير ، نتائج مفتعلة لا أمل فى دوامها إلا بدوام تلك الإجراءات .

مقدمات تطبيق القاعدة :

استتبع هبوط سعر صرف الين فى أواخر سنة ١٩٣١ اتخاذ تدابير فعالة لعرقلة الإستيراد من اليابان ، وذلك فى أهم البلاد التى يستند نقدها إلى الباون الاسترلينى ؛ وكانت الهند أول من بدأ ممارسة هذه التدابير سنة ١٩٣٢ ، ثم أعقبتها افريقيا الجنوبية وأوستراليا سنة ١٩٣٣ ، وبريطانيا سنة ١٩٣٤ ، ومصر سنة ١٩٣٥ [١] .

وكان طبيعياً أن تثور العاصفة فى العراق أيضاً ؛ وفى هذا المجال كان اختلال الميزان التجارى نقطة حساسة وعذراً مبرراً ، فبدأت بين ممثلى العراق فى المؤتمر النقدى والاقتصادى العالمى المعقود فى لندن سنة ١٩٣٣ وبين ممثلى اليابان مفاوضات طلب فيها الوفد العراقى أن تتخذ اليابان كافة الوسائل المؤدية الى زيادة الإستيراد من العراق ، وهدد بتطبيق الفقرة (ب) من المادة الخامسة من قانون التعريفة الجديدة ، التى تبيح زيادة الرسوم الكمركية على السلع الواردة من بلاد انخفض سعر صرف عملتها .

على أن المفاوضات المذكورة لم تؤد الى نتيجة ، ولم ينجم عنها غير وعد الوفد اليابانى بعرض الأمر على حكومته . وفى أواسط سنة ١٩٣٤ دارت مفاوضات جديدة بين السفارة اليابانية فى لندن وبين المفوضية العراقية ، وكان أساس هذه المفاوضات عقد اتفاق تجارى على أساس تبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية ، على أن يلحق بالإتفاق جدول ينص على تدابير غرضها تقرير نسب معينة بين قيمة الصادر إلى اليابان وقيمة المستورد منها

---

١ ــ K. K. Kawakami, "Britain's Trade War with Japan". NewYork 1934. p. 3 — 14.

وقد استؤنفت المحاولة فى بغداد فى أوائل سنة ١٩٣٥ ، فأحدثت على الأسس المتقدمة تغييرات متعددة ، ومن هذه التغييرات ما أصر على ذكره المفاوض العراقى من حق الحكومة العراقية فى « اتخاذ التدابير لتوزيع التجارة الخارجية فى أنواع معينة من البضائع لغايات اقتصادية » .

وكانت وجهة نظر المفاوض اليابانى بعيدة عن الأسس المذكورة فى البداية ، ثم اقتربت منها كثيراً بعد ذلك ، ثم عادت فابتعدت عنها ؛ أما وجهة النظر العراقية فقد ظلت ثابتة ، ثم اتجهت نحو التشدد . والظاهر أن خروج اليابان من عصبة الأمم قد أراح الحكومة العراقية من مفاوضاتها السقيمة التى تحاول الجمع بين المتناقضات ، فقررت فى ١٩٣٥/٧/١٤ قطعها ، وأعلنت أنها ستكون حرة فى اتخاذ التدابير التى تراها ملائمة لمعادلة الميزان التجارى[١] .

وقد عاد المفاوض اليابانى فقدم اقتراحاً جديداً ، وبمقتضى هذا الاقتراح تقوم إحدى جمعيات التصدير اليابانية بتكوين رصيد تتحمل تكاليفه الصادرات اليابانية إلى العراق ، وذلك لغرض تعويض المستوردين اليابانيين عن خسارتهم فى استيراد المنتجات العراقية ؛ غير أن هذا الاقتراح لم يلق التفاتاً من الحكومة العراقية ، وصدر فى ١٩٣٥/٨/١٤ قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٣٥ ، وهو التعديل الثانى لقانون التعريفة ، ناصاً على جواز إصدار أنظمة لتعيين الحد الأعلى لكميات أو قيم السلع المستوردة من بلاد معينة .

وفى ١٩٣٦/٢/٤ كررت المفوضية اليابانية فى طهران عرض الاقتراح السابق ، وأرفقته باقتراح آخر يقوم على أساس تخفيض الرسوم الكمركية اليابانية على التمور ، وتعهد الحكومة العراقية بعدم زيادة الرسوم الكمركية على منسوجات القطن والحرير الاصطناعى اليابانية وعدم تقييد استيراد هذه المنسوجات ، وحصول إحدى المؤسسات اليابانية على احتكار لتصدير التمور العراقية إلى اليابان وممتلكاتها ومنشوكو خلال مدة معينة ، وبكميات وأسعار تحدد بالاتفاق بين الطرفين .

إلا أن الحكومة العراقية لم تعن بتمحيص أى من الاقتراحين ، بل رفضتهما معاً ، وأصدرت فى ١٩٣٦/٥/٢٣ نظام رقم ٢٢ لسنة ١٩٣٦ بموجب قانون التعديل الثانى لقانون التعريفة ، وبذلك بدأ تطبيق القاعدة موضوع البحث[٢] .

---

١ ــ ملف رقم ٦٧/١٣٣ قسم أول « تبادل الأموال بين العراق واليابان » .

٢ ــ ملف رقم ٦٧/١٣٣ قسم ثان « تبادل الأموال بين العراق واليابان » .

أحكام القاعدة :

نص نظام رقم ٢٢ لسنة ١٩٣٦ ، وتعديله نظام رقم ١٣ لسنة ١٩٣٧ [١] ، والبيانات الكمركية الصادرة بموجبه (١) ، على الأحكام التالية :

أولا ــ لا يجوز ، اعتباراً من ٢٣ / ٥ / ١٩٣٦ حتى ختام سنة ١٩٣٧ المالية ، إخراج المصنوع فى اليابان أو ممتلكاتها أو الأراضى المشمولة بانتدابها من الأقمشة القطنية أو الأقمشة الحاوية على أكثر من ٥ ٪ من الحرير الطبيعى أو الصناعى ، للاستهلاك المحلى فى العراق ، وذلك إلا إذا أثبت الشخص الذى يطلب إخراج مثل هذه البضائع بصورة تقتنع بها السلطات الكمركية ، بأنه قد تم تصدير منتجات عراقية إلى اليابان للاستهلاك المحلى فيها بقيمة تبلغ النسبة التالية من قيمة تلك البضائع .

ثانياً ــ تكون النسبة المذكورة ١٥ ٪ حتى ختام سنة ١٩٣٦ المالية ، و ٢٥ ٪ خلال سنة ١٩٣٧ المالية .

ثالثاً ــ يتحقق إثبات تصدير المنتجات العراقية بإبراز شهادة تحمل تظهيراً من السلطات الكمركية فى البصرة ، وتظهيراً آخر من السلطات الكمركية اليابانية مصادقاً عليه من قبل ممثل قنصلى بريطانى فى اليابان .

رابعاً ــ للسلطات الكمركية أن تسمح بإخراج البضائع التى يسرى عليها النظام فى حالة تقديم تعهد بتصدير منتجات عراقية إلى اليابان ، على أن يكون هذا التعهد مصحوباً بضمان يصادر فى حالة عدم تنفيذه . وقد كانت قيمة الضمان المذكور ١٥ ٪ من قيمة البضائع اليابانية المطلوب إخراجها حتى سنة ١٩٤٠ ، ثم أصبح ٢٠ ٪ منذ تلك السنة .

تطور أحكام القاعدة :

وقد كان المقرر أن تزاد النسبة بين قيمة المنتجات العراقية الصادرة إلى اليابان وقيمة الأقمشة اليابانية المستوردة إلى العراق باطراد ، فصدر لهذا الغرض نظام رقم ٧٦ لسنة ١٩٣٧ [٣] ، قاضياً بزيادة النسبة المقررة إلى ٣٥ ٪ خلال سنة ١٩٣٨ المالية .

---

(١) هذه البيانات هى بيان رقم ١٣ لسنة ١٩٣٦ وتعديلاته ، وبيان رقم ٦ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته [٢] .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ قسم ثان ص ٨٥ ، ولسنة ١٩٣٧ جزء أول قسم ثان ص ٥٩ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ قسم ثالث ص ٣٢ ، ولسنة ١٩٣٧ جزء أول قسم ثالث ص ١٠ .

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٧ جزء ثان قسم ثان ص ١٢٧ .

وإذ كانت اليابان عارفة مقدماً بالنوايا المبيتة فى هذا المجال ، وبأن الزيادة الجديدة لن تكون الأخيرة ، فقد تقدمت قبيل تنفيذ النظام المشار إليه بمشروع اتفاق يقضى بإبقاء نسبة ٣٥ ٪ المذكورة مطبقة خلال سنتى ١٩٣٨ و ١٩٣٩ الماليتين ، على أن يحاول الطرفان خلال ذلك تقرير التدابير التى تتخذ بعدئذ . وقد جرت على هذا الأساس مفاوضات بحث فيها أمر تخفيض الرسوم الكمركية اليابانية على التمور ، غير أن هذه المفاوضات فشلت فى النهاية ، وذلك بسبب إصرار الحكومة العراقية على الاحتفاظ بحقها فى زيادة النسبة متقدمة الذكر [١] .

على أن الخطر الذى بات محدقاً بإيرادات الكمارك قد حتم تجنب أية زيادة جديدة ، فصدر نظام رقم ١٨ لسنة ١٩٣٩ [٢] ناصاً على استمرار العمل بنسبة ٣٥ ٪ خلال سنة ١٩٣٩ المالية ، كما صدر نظام رقم ١٦ لسنة ١٩٣٩ [٣] ناصاً على توسيع نطاق القاعدة بحيث تشمل جميع مفردات تجارة الإستيراد من اليابان ، فلا يقتصر عبئها على الأقمشة القطنية والحريرية .

وبالرغم من أن التوسع الجديد قد خفف ضغط القاعدة على الأقمشة المذكورة ، فإن هذا التوسع لم يكن مما تحتمله كمية المنتجات العراقية المتيسرة للتصدير إلى اليابان وغيرها ، ولا سيما بعد أن شملت القاعدة عدداً من الدول الأخرى سنة ١٩٣٩ ؛ فضلا عن أن ظروف الحرب قد استتبعت زيادة الطلب على منتجات العراق ، واقتضت اتخاذ التدابير اللازمة للإكثار من السلع المستوردة ؛ ولذلك صدر نظام رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٩ [٤] ملغياً نظام رقم ١٦ المذكور ، ومعيداً شرط الإستيراد النسبي إلى ما كان عليه من الاقتصار على الأقمشة القطنية والحريرية ؛ كما صدر نظام رقم ١٦ لسنة ١٩٤٠ [٥] مجدداً العمل بالنسبة السابقة خلال سنة ١٩٤٠ المالية .

وقد تفاقمت بعد ذلك مصاعب الإستيراد ، وأخذت مشكلة التموين فى الظهور ، فأصبح ترك العمل بالقاعدة محل البحث أمراً لا مفر منه ، ولذلك صدر نظام رقم ٤٦ لسنة ١٩٤١ [٦] ، ناصاً على إلغاء جميع الأحكام السابقة .

---

١ ــ ملف رقم ٦٧/١٣٣ قسم ثالث « تبادل الأموال بين العراق واليابان » ، ورقم ٨٢/٧/٢ « التجارة مع اليابان » .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ٤٤ .

٣ ــ المرجع السابق قسم ثان ص ٣٦ .

٤ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ٢٢٦ .

٥ ــ « « « « ١٩٤٠ « « ص ٤٩ .

٦ ــ « « « « ١٩٤١ « « ص ١٦٢ .

أثر القاعدة فى تجارة الاستيراد :

يتبين مما تقدم أن أحكام القاعدة قد اقتصرت على الأقمشة القطنية والحريرية خلال أغلب مدة تطبيقها ، إذ لم تشمل هذه الأحكام المفردات الأخرى لتجارة الاستيراد من اليابان إلا لمدة ستة أشهر من سنة ١٩٣٩ ؛ غير أن الأقمشة المذكورة قد تحملت عبء القاعدة ، وتجاوزت ذلك إلى الزيادة ، بالقياس على معدل السنوات الثلاث السابقة (١) .

وكان معظم الزخم واقعاً فى الحقيقة على الأقمشة القطنية ، لأن قيمة هذه الأقمشة كانت تمثل ، خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٤٠ ، نحو ٧٠ ٪ من قيمة الأقمشة المشمولة بالقيد ؛ وتلك ظاهرة لا شك أنها كانت مقصودة ، وأن تحقيقها كان أهم الأغراض التى تقنعت بقناع إصلاح الميزان التجارى .

والواقع أن الوقر الذى تحملته الأقمشة المذكورة كان أهم مساوئ القاعدة وأبلغ أضرارها ، فالأقمشة القطنية اليابانية الرخيصة لباس شعبى يلائم مناخ العراق كما يلائم مستوى الدخل الفردى فيه ، وقد سبق التحيز ضدها بزيادة رسوم استيرادها ، وبجعل هذه الرسوم رسوماً نوعية فى تعريفة سنة ١٩٣٣ ، فالإثقال عليها من جديد إثقال على الأغلبية الفقيرة ، وخفض لمستوى كسائها ، وإخلال بمبدأ العدالة فى توزيع الأعباء العامة .

---

(١) فيما يلى جدول بقيمة المستورد من أقمشة القطن والحرير الطبيعى والاصطناعى من اليابان ، خلال سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٤ الماليتين وسنوات ١٩٣٥ـ١٩٤٠ التقويمية ، ونسبة معدلها مدة تطبيق القاعدة إلى معدلها قبل ذلك[1] :

		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	١٩٤٠
الأقمشة القطنية	ألف دينار	٣٨٤	٧١٥	٧٨٧	٧١٩	٨٧٤	٦٤٥	٨٨٧	٧٣٠
	النسبة	١٠٠			١٢٢,٦				
أقمشة الحرير الطبيعى والاصطناعى	ألف دينار	١٩٣	٢٩١	٣٠٨	٣٢٦	٤٤٧	٣٤٦	٢٥١	٤٠٣
	النسبة	١٠٠			١٣٤,٥				

١ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٣٩ ـ ١٩٣٥ المالية » ، و « احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٤٠ التقويمية .

وقد استتبعت القاعدة محل البحث هذه المساوئ فعلا ، فإن مناعة الأقمشة اليابانية ضد منافسة أقمشة البلاد الأخرى من جهة ، وضآلة الصادرات العراقية وعدم ملاءمتها للأسواق اليابانية من جهة أخرى ، قد دعيا إلى تداول الشهادات التي تثبت التصدير إلى اليابان . وكان سعر هذه الشهادات يتحدد بمبلغ الضمان الذي يصادر عند الإخفاق في التصدير ؛ وهو ١٥ — ٢٠٪ من قيمة الأقمشة المستوردة ؛ كما أن بعض المستوردين كانوا يقدمون الضمانات التي تبيح لهم الإستيراد ، ثم يخسرونها إذ يخفقون في محاولتهم تصدير المنتجات العراقية ؛ ومعنى ذلك على كلا الحالين ارتفاع أسعار الأقمشة المذكورة والتضحية بصالح المستهلكين .

ولم يكن لهذه التضحية من مقابل يبررها ، حتى ولو كان هذا المقابل هو إعادة « توزيع التجارة الخارجية في أنواع معينة من البضائع » ، فإن قيمة المستورد من الأقمشة القطنية المصنوعة في غير اليابان لم تزد على أثر تطبيق القاعدة ، بل منى معدلها على العكس من ذلك بنكسة واضحة بالقياس على سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٥ ؛ كما أن معدل المستورد من أقمشة الحرير الطبيعي والاصطناعي قد زاد عموماً ، ونال اليابان من هذه الزيادة جزء كبير (١) .

---

(١) فيما يلي جدول بقيمة أقمشة القطن والحرير الاصطناعي والطبيعي، المستوردة خلال سنتي ١٩٣٣ و ١٩٣٤ الماليتين وسنوات ١٩٣٥ — ١٩٤٠ التقويمية من كل من اليابان ومن البلاد الأخرى ، ونسبة معدلها مدة تطبيق القاعدة إلى معدلها قبل ذلك فيما يتعلق بكل من النوعين[1] :

	الأقمشة القطنية				أقمشة الحرير الطبيعي والاصطناعي			
	من اليابان		من البلاد الأخرى		من اليابان		من البلاد الأخرى	
	ألف دينار	نسبة	ألف دينار	نسبة	ألف دينار	نسبة	ألف دينار	نسبة
١٩٣٣	٣٨٤		٥٥٧		١٩٣		٨٤	
١٩٣٤	٧١٥	١٠٠	١٧٠	١٠٠	٢٩١	١٠٠	٦٠	١٠٠
١٩٣٥	٧٨٧		١٦٣		٣٠٨		٦٢	
١٩٣٦	٧١٩		٨٦		٣٢٦		٥٧	
١٩٣٧	٨٧٤		١٩٤		٤٤٧		١١٦	
١٩٣٨	٦٤٥	١٢٢,٦	١٨٨	٥١,٠	٣٤٦	١٣٤,٥	١٠٨	١٦٦,٦
١٩٣٩	٨٨٧		١٦٣		٢٥١		١٤٨	
١٩٤٠	٧٣٠		١٢٥		٤٠٣		١٤٤	

١ — استناداً إلى أرقام المرجعين السابقين .

أثر القاعدة فى تجارة التصدير :

تقدم أن مصدرى المنتجات العراقية إلى اليابان كانوا يبيعون الشهادات التى تثبت قيامهم بالتصدير لمستوردى الأقمشة اليابانية ، وقد تراوحت أسعار هذه الشهادات فى بادىء الأمر بين ٤ ٪ و ٥ ٪ من قيمة الأقمشة التى تخول استيرادها [١] ، ثم ارتفعت بعد ذلك بسبب زيادة النسبة المقررة بين قيمة الحاصلات العراقية والأقمشة اليابانية من ١٥ ٪ إلى ٢٥ ٪ و ٣٥ ٪ ، وبسبب انحصار عمليات التصـــدير فى أيدى كبار المصدرين ، ولا سيما بعد أن حصلت إحدى الشركات اليابانية على احتكار تصدير القطن وبذره سنة ١٩٤٠ ، كما سيلى بيانه فى موضع آخر .

وإذ كان الحد الأقصى لأسعار هذه الشهادات هو مبلغ الضمان الذى يدفعه من لا يستطيع الوفاء بتعهده بتصدير المنتجات عراقية ، فإن معدل أسعار الشهادات المبيعة يمكن تقديره بنحو ١٢ ٪ من قيمة الأقمشة التى تخول استيرادها .

وقد تمثلت فى هذا التكليف المالى الذى تحمله المستوردون زيادة فى أسعار الأقمشة المذكورة ، كما تمثل فيه ربح لمصدرى الحاصلات العراقية يبلغ مقداره نحو ٤١ ٪ من قيمة ما يقومون بتصديره ، وذلك وفقاً لما قررته القاعدة من نسب بين قيمة هذه الحاصلات وقيمة تلك الأقمشة (١) .

---

(١) فمعدل سعر شهادات التصـــدير هو $\frac{٤\,٪ + ٢٠\,٪}{٢} = ١٢\,٪$ من قيمة الأقمشة اليابانية المشمولة بالقاعدة ؛ ومعـــدل قيمة المنتجات العراقية واجبة التصـــدير بموجب الانظمة المختلفة هو $\frac{١٥\,٪ + ٢٥\,٪ + (٣ \times ٣٥\,٪)}{٥} = ٢٩\,٪$ من قيمة الاقمشـــة اليابانية التى يجوز استيرادها ؛ ومعدل النسبة بين ثمن شهادات التصـــدير وثمن الحاصلات العراقية المصدرة إلى اليابان ، بناء على ذلك ، هو $\frac{١٢}{١٠٠} \times \frac{١٠٠}{٢٩} = ٤ر٤١\,٪$.

---

١ ــ مجلة غرفة تجارة بغداد ، الجزء العاشر من السنة الرابعة ص ٨٤١ .

وكان هـذا الربح منحة عظمى للتصدير ، وقد أدى إلى انخفاض الأسعار الحقيقية للصادرات من العراق إلى اليابان بسبب ضآلة الطلب فى تلك السوق ؛ فقيمة هذه الصادرات ، التى ارتفعت ارتفاعاً فجائياً كبيراً بعد تطبيق القاعدة ، لم تكن فى الحقيقة نفس القيمة التى دفعها المستوردون اليابانيون .

وقد غرم الفرق بين القيمتين مستهلكو الأقمشة الرخيصة وهم طبقات الشعب الفقيرة ، فكأن القاعدة موضوع البحث قد فرضت ضريبة إضافية على هذه الطبقات لتمول منحة للتصدير ؛ وذلك إخلال بمبدأ عدالة الضريبة يضيف فى هذه الحالة عيباً جديداً إلى العيوب التى تنطوى عليها منح التصدير بوجه عام .

ولا يرد على ذلك بأن المنحة المذكورة قد استتبعت زيادة أسعار الحاصلات العراقية فعادت بالتالى إلى الفلاح ، لأن الفلاح لم يأخذ بشماله إلا بعض ما أعطاه بيمينه ، وتقاسم البـاقى المستوردون اليابانيون وسائر تجار التصدير فى العراق ، وبضمنهم الشركة اليابانية التى احتكرت تصدير القطن وبذره .

ويلاحظ ، فضلا عما تقدم ، أن نحواً من ٦٢ ٪ من قيمة الحاصلات العراقية التى صدرت إلى اليابان بعد تطبيق القاعدة كانت قيمة القطن والبذور ، وقد جرى تصديرهما على حساب التصدير إلى البلاد الأخرى بصورة واضحة ، كما يلاحظ أن نحواً من ٩٠ ٪ من قيمة الصادرات المذكورة كان من الحاصلين المشار إليهما ومن القمح ، وهى أقل الحاصلات العراقية تعرضاً لأزمات التصدير ، فى حين ظل حاصل التمور الذى أحاطت بتصديره أسوأ الظروف أثناء تطبيق القاعدة بعيداً عن الاستفادة منها . أما الصادرات الأخرى فقد كانت قيمتها تتفاوت تفاوتاً كبيراً باختلاف السنين ، وهو تفاوت يدل على ضعف

طلب الأسواق اليابانية لها ، وعلى افتعال هذا الطلب وفرضه فرضاً (١) .

---

(١) فيما يلي جدول بقيم مفردات الحاصلات العراقية المصدرة إلى اليابان، خلال سنة ١٩٣٥ التي سبقت تطبيق القاعدة وسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٤٠ التالية[1] ، بآلاف الدنانير ، مرتبة حسب قيمتها في المعدل :

	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	١٩٤٠
قطن خام	..	٣٥,٨	٢٠٤,١	٢٠٢,٢	٧٧,٢	١٧٠,٠
قمح	..	٦١,٥	١١٤,٥	٧٩,٨	٧٥,٥	..
بذر القطن	..	٤,٢	٢٥,٦	١٣,٣	١٣,٨	٢٠,٩
بذر الكتان	..	١٠,٠	٢٠,١	٠,٨	..	٣٤,٩
صوف	٠,٢	١٤,٢	٢٧,٠	٧,٠	..	٢,٣
صموغ	..	..	١٤,٦	١٨,٨	٢,٢	..
ذرة	..	٤,١	٢٥,٤	٣,٩	..	..
فول ولوبياء	٠,٦	٠,٤	٢٤,٦	٠,٨	..	..
شعير	..	١,٨	..	..	..	٢٣,٨
سمسم	..	..	١,٥	١٤,٩	..	..
دخن	..	١,٣	٥,٥	١,٠	..	..
بذور أخرى	..	..	٤,٢	٣,١	..	..
عفص	..	..	..	..	..	١,٣
تمور	٠,١	٠,١	٠,١	..	٠,١	..
المجموع	٠,٩	١٣٣,٤	٤٦٧,٢	٣٤٥,٦	١٦٨,٨	٢٥٣,٢

---

١ ـ استناداً إلى أرقام « احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٤٠ التقويمية .

أثر القاعدة فى الميزان التجارى :

سبق أن التدبير الجديد لم يفلح فى خفض قيمة المستورد من اليابان بدرجة محسوسة ، ولو فعل ذلك لأدى إلى زيادة الاستيراد من الدول الأخرى ، ما دام طلب أقمشة القطن والحرير الاصطناعى فى العراق طلباً غير مرن ، وما دام استيراد هذه الأقمشة من البلاد الأخرى حراً .

ولا شك أن تصدير الحاصلات العراقية إلى اليابان كان خصماً من التصدير إلى البلاد الأخرى ، إذ صادف تطبيق القاعدة سنوات رخاء واتساع فى التجارة العالمية ، وزيادة فى طلب أسواق العراق الخارجية القديمة ، بحيث لم يكن ميسوراً للحاصلات العراقية أن تتسع فى فترة قصيرة فتسد حاجة هذه الأسواق وحاجة السوق الجديدة . وقد اتضحت هذه الظاهرة بأجلى صورها بالنسبة للقطن ، حيث استغرق التصدير إلى اليابان أغلب الإنتاج ، فلم يكن يصدر منه إلى بريطانيا وهى سوقه التقليدية إلا جزء ضئيل ، بالرغم من أن أسعار الأسواق اليابانية كانت أقل من أسعار بورصة ليفربول[1] .

وعلى ذلك فإن القاعدة لم يكن من شأنها ، فيما يتعلق بالميزان التجارى ، إلا تحويل مسالك تجارتى الاستيراد والتصدير ، دون التأثير فى قيمة أى منهما . وتشير إلى هذه الظاهرة أرقام العجز فى الميزان التجارى ، فإن كل نقص فى عجز هذا الميزان بين العراق واليابان كانت تقابله زيادة فى عجزه بين العراق والبلاد الأخرى ، والعكس بالعكس .

ويضاف إلى ما تقدم أن عجز الميزان التجارى بين العراق واليابان ، من حيث معدله ، قد زاد بعد تطبيق القاعدة عما كان عليه قبلها ؛ ولا يرد على ذلك بأن هذا العجز كان حرياً أن يكون بنسبة أكبر لولا وجود القاعدة ، لأن الزيادة التى منع حدوثها قد تراكمت فى

---

١ ــ مذكرة مدير محلج بغداد رقم ١٦٢٤ وتاريخ ١٩٣٩/١٢/١٨ ، ملف رقم ٨٢/٧/٢ « التجارة مع اليابان » .

الكفة الدائنة من الميزان التجارى مع الدول الأخرى (١).

ويتضح من كل ما سبق بيانه أن قاعدة الاستيراد النسبى قد أثقلت كاهل المستهلك العراقى دون أن تجدى نفعاً فى عرقلة الاستيراد من اليابان ، وأنها قد مولت على أسوأ وجه منحة للتصدير ثم بددت هذه المنحة فى تحويل التصدير من طريق إلى آخر ، وأنها قد أفادت المستوردين اليابانيين وأضرت بعملاء العراق التقليديين ومن بينهم بريطانيا ، وأنها إلى ذلك لم تسعف حاصل التمور الذى كان يتخبط فى أشد أزمات التصدير ، وأنها أخيراً لم تنفع الميزان التجارى ، لا قليلا ولا كثيراً .

ولقد كانت هذه النتائج محتومة لا مفر من حدوثها ، وذلك بالنظر لجحود القاعدة بمبدأ رئيسى من مبادىء التجارة وهو مبدأ التبايع فى أكفء الأسواق ، وبالنظر لتقسيمها الميزان التجارى حسب الدول دون أدنى مصلحة ، وإغفالها مزايا الصناعة اليابانية والأسباب الحقيقية لضعف حركة التصدير من العراق إلى اليابان .

وهكذا فإن المصالح التى استنبطت هذه القاعدة ، زاعمة أنها تعالج الميزان التجارى ، وتدعم كيان العراق الاقتصادى ، إنما كانت فى الحقيقة تهدم « الهيكل » على نفسها ، وعلى أعدائها وأصدقائها على السواء .

---

(١) فيما يلى جدول بمقدار العجز فى الميزان التجارى بين العراق واليابان وبينه وبين الدول الأخرى ، وبمجموع العجز العام خلال سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٤ الماليتين وسنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٤٠ التقويمية[1] ، وبنسب هذه العجوز قبل تطبيق القاعدة وبعدها :

	العجز مع اليابان		العجز مع البلاد الأخرى		العجز العام	
	ألف دينار	نسبة	ألف دينار	نسبة	ألف دينار	نسبة
١٩٣٣	٦٩٩,٦		٣١٨٤,٢		٣٨٨٣,٨	
١٩٣٤	١٢١٦,٦	١٠٠	١٧٠٥,٩	١٠٠	٢٩٢٢,٥	١٠٠
١٩٣٥	١٣٥٧,١		٢٥٩٠,٩		٣٩٤٨,٠	
١٩٣٦	١٢٠٨,٤		٢٤٨٥,١		٣٦٩٣,٥	
١٩٣٧	١٣٧٠,١		٢٦٢٧,١		٣٩٩٧,٢	
١٩٣٨	١٠٣٠,٨	١١٦,٠	٤٦٧٤,٧	١٢٢,٩	٥٧٠٥,٥	١٢٠,٨
١٩٣٩	١٣٥٧,٨		٣٠٤٩,٠		٤٣٩٦,٨	
١٩٤٠	١٣٦١,٧		٢٤٩٤,٢		٣٨٥٥,٩	

---

١ ـ استناداً إلى أرقام « التقرير الادارى » لسنة ١٩٣٤ المالية ، و « احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٤٠ التقويمية .

(٢) تطبيق القاعدة على التجارة مع بلاد أخرى

قررت وزارة المالية ، فى ١٩ / ٣ / ١٩٣٩ ، شمول قاعدة الاستيراد النسبى التجارة مع دول أخرى يميل الميزان التجارى معها ضد مصلحة العراق ؛ وذلك بناء على ما قدرته هذه الوزارة من « النجاح الباهر » الذى أحرزه تطبيق القاعدة على التجارة مع اليابان . وكانت هذه الدول الأخرى هى ألمانيا وتشيكوسلوفاكيا والنمسا ومجر ، والاتحاد السوفييتى ، وبولندا ، وإيطاليا ، وسويسرا ؛ فتقرر أن تكون النسبة بين قيمة المنتجات العراقية واجبة التصدير إلى البلاد المذكورة وبين قيمة السلع جائزة الاستيراد منها كنسبة ٢٥ إلى ١٠٠ مبدئياً ، ثم تزاد بعد ذلك [١] .

وقد صدر لهذا الغرض نظام رقم ١٧ لسنة ١٩٣٩ [٢] فى ١٩٣٩/٣/٢٩ ؛ وكان صدور هـذا النظام مقترناً بصدور نظام رقم ١٦ لسنة ١٩٣٩ الذى نص على شمول القاعدة كل المنتجات اليابانية ، وبذلك شهد أول سنة ١٩٣٩ المالية أوج اتساع القاعدة محل البحث ، حيث تناولت كل مفردات تجارة الاستيراد من ست دول كان معدل مجموع قيمة المستورد منها يساوى ٣٠,٤ ٪ من معـدل قيمة تجارة الاستيراد العراقية خلال سنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٩ [٣] .

ولم يكن لنظام رقم ١٧ المشار إليه شأن كبير فى التطبيق ، إذ لم يلبث أن ألغى بنظام رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٩ [٤] بعد ستة أشهر من تنفيذه ، وذلك تيسيراً للاستيراد الذى أخذ فى الهبوط بتأزم العلاقات الدولية ثم نشوب الحرب ؛ غير أنه يلاحظ :

أولا — أن شمول القاعدة للتجارة مع ألمانيا كان مخالفاً للمادة (٢) من الاتفاق الألمانى العراقى لسنة ١٩٣٥ ، الناصة على تبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية ؛ كما أن شمول القاعدة للتجارة مع الاتحاد السوفييتى وبولندا وسويسرا كان مخالفاً للبندين الثانى والثالث من المادة (١١) من التصريح العراقى ، إذ عين هذان البندان

---

١ — ملف رقم ١٥/٧/٢ « التبادل التجارى » .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ٤٠ .

٣ — استناداً إلى أرقام « احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩ التقويمية .

٤ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ٢٢٦ .

طرقاً خاصة للتحلل من الالتزام بمعاملة دول عصبة الأمم وفق المبدأ المذكور[1] .

ثانياً — أن المبدأ الرئيسى الذى يحكم نتائج نظام رقم ١٧ كان واضحاً وإن حال قصر مدة تطبيق النظام دون تبين آثاره العملية ، فمنتجات الدول الخمس متقدمة الذكر لا تتصف بما اتصفت به منتجات اليابان من القدرة الفائقة على المنافسة ، وذلك يدعو إلى سرعة تحول العجز من الميزان التجارى بين العراق وهذه الدول إلى الميزان التجارى بينه وبين الدول التى بقيت خارج نطاق القاعدة ، مادامت الحاصلات العراقية المتيسرة للتصدير ثابتة الكمية وغير مرغوب فيها .

(٣) التقرير العام للقاعدة

تلك هى مساوئ قاعدة الاستيراد النسبى بالصورة التى جرى عليها تطبيقها ، وهى صورة تقسيم الميزان التجارى حسب الدول ، وفرض القيود على التجارة مع البلاد التى يميل الميزان التجارى معها ميلاناً بيناً .

وقد اقترحت وزارة الخارجية سنة ١٩٣٩ تعميم أحكام القاعدة بحيث تشمل جميع الدول على السواء ، وذلك تجنباً للتعارض بين قيود هذه الأحكام وبين تصريح سنه ١٩٣٢[2] . وربما بدا هذا التعميم مجدياً فى إزالة بعض المساوئ الاقتصادية للقاعدة ، حيث يؤدى شمولها التجارة مع سائر الدول إلى عرقلة تحول عجز الميزان التجارى من جهة إلى جهة أخرى ؛ غير أن هذا الظن خاطىء ، لأن عرقلة تحول العجز لا تتم إلا بتقرير نسبة عالية بين قيمة

---

(١) حاولت الحكومة العراقية أن تتجنب هذه المخالفات بإصدار نظام رقم ٢١ لسنة ١٩٣٩[1] ، الذي نص على تخويل وزير المالية استثناء أية دولة من الدول المذكورة فى نظام رقم ١٧ من أحكام ذلك النظام إذا قدمت تعهداً باستيراد منتجات عراقية للاستهلاك المحلى فيها بقيمة لا تقل نسبتها عن ٢٥٪ من قيمة البضائع المستوردة منها . وقد كان هذا التخلص لا قيمة له من الوجهة النظرية ، ومع ذلك فإن الحكومتين الالمانية والايطالية قد قدمتا التعهد المطلوب ، فأعفيتا من أحكام القاعدة .

---

١ — مجموعة القوانين والانظمة لسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ٥٧ .

٢ — كتاب رقم ق/٥١٨٢/٥١٨٢/١٠١ وتاريخ ١٩٣٩/٤/١٦ ، ملف رقم ١٥/٧/٢ « التبادل التجارى » .

الصادر من العراق وقيمة الوارد إليه ، وهذه النسبة العالية توجد ترابطاً ثابتاً بين تجارتى التصدير والاستيراد ، الأمر الذى يستتبع ضغط تجارة الاستيراد ، وبضمنها سلع الاستهلاك الضرورية للتطور الاجتماعى ، وسلع الإنتاج التى لا غنى عنها للتقدم الاقتصادى .

والواقع أن قاعدة الاستيراد النسبى لا خير فيها على أية صورة طبقت ، فالسبيل القويم لإصلاح الميزان التجارى هو علاج كل من تجارتى التصدير والاستيراد بصورة مستقلة ، وذلك باتخاذ التدابير المؤدية إلى تحسين أصناف المنتجات العراقية وتكثير أنواعها وزيادة كميتها وخفض نفقات إنتاجها ونقلها ، وبتلافى أخطاء التعريفة فى مجال حماية الإنتاج القومى وفى مجال توزيع أعباء رسوم الاستيراد ، وبإتقان إعداد الاتفاقات التجارية التى تحول دون التحيز وتيسر المبادلات التجارية .

المبحث الخامس

مساهمة العراق فى المؤتمرات والإتفاقات الدولية

ترتب على دخول العراق عصبة الأمم تعزيز كيانه الدولى ، ورسوخ مركزه كدولة مستقلة ذات سيادة ، وتزايد التزاماته الخارجية بصورة عامة . وقد كان من مظاهر هذا التطور فى مركز العراق السياسى اشتراكه فى أعمال المؤتمر النقدى والاقتصادى العالمى سنة ١٩٣٣ ، ومساهمته فى توقيع العقوبات الاقتصادية على إيطاليا وفق ميثاق العصبة ، فضلا عن انضمامه إلى الإتفاقات المتعددة الأطراف ، وضمنها الاتفاقات التى تتناول شؤون التجارة والكمارك والنقل .

(١) الاشتراك فى المؤتمر النقدى والاقتصادى العالمى

دعت سكرتارية عصبة الأمم العراق للاشتراك فى محادثات المؤتمر النقدى والاقتصادى العالمى الذى عقد فى لندن فى ١٢ /٦/ ١٩٣٣ ، فقررت الحكومة العراقية تلبية الطلب ، وألفت لهذا الغرض وفداً ضم بعض الوزراء البارزين .

وقد ساهم هذا الوفد فى ما جرى من أعمال المؤتمر ، فأعلن انضمام العراق إلى الهدنة الكمركية ، ووافق مع تحفظ معين على تعهد بشأن « عدم تشجيع إنتاج السكر بطريقة مصطنعة » ، وطلب إلى مختلف الدول بحث مشكلة التمور وتزايد الرسوم الكمركية على استيرادها بعد أزمة ١٩٢٩ ، وعالج شؤوناً اقتصادية ومالية أخرى كثيرة (١) .

غير أن المؤتمر مالبث أن فشل ، ولذلك قرر مجلس الوزراء فى ٢٨ / ١١ / ١٩٣٣ انسحاب العراق من الهدنة الكمركية ؛ كما أن سائر الجهود الأخرى التى بذلها الوفد العراقى قد أعقمت ، فلم يكن لأيها نتيجة عملية مجدية ١ .

(٢) الاشتراك فى فرض العقوبات الاقتصادية على ايطاليا

استتبع انضمام العراق إلى عصبة الأمم التزامه بتنفيذ ميثاقها ، وضمنه نص المادة (١٦) ، الذى أجاز فرض العقوبات الاقتصادية على الدول المعتدية . وفى أواخر سنة ١٩٣٥ قرر مجلس العصبة فرض العقوبات المذكورة على ايطاليا ، ودعا الأعضاء إلى تنفيذ التزامهم الدولى فى هذا المجال ، باعتبار أن الحرب الإيطالية ــ الحبشية حرب إعتدائية .

وقد صدر لهذا الغرض قانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٥ ، فأجاز تنفيذ الالتزام المشار إليه

---

(١) تناولت أعمال الوفد العراقى ، مدة بقائه في بريطانيا ، الأعمال التالية :

١ ــ بحث أمر عقد قروض تنفق على مشاريع الرى والمواصلات .

٢ ــ الاتصال بشركات النقل فى الخليج الفارسى لغرض تنظيم أجور الشحن التى تستوفيها .

٣ ــ معالجة شؤون استثمار البترول ، وإنشاء معمل تكرير عراقى ، وتقرير ملكية السكك الحديدية فى العراق ، والقضاء على التهريب من الكويت إلى العراق ، وإنشاء مصرف حكومى عراقى .

٤ ــ مفاوضة الحكومة البريطانية بشأن تخفيض الرسوم الكمركية فى بريطانيا ، المستوفاة عن التمور والشعير والقمح ، والتى زادت على أثر اتفاقات اتاوه .

٥ ــ إتمام المفاوضات بشأن الاتفاق الفلسطينى ــ العراقى .

٦ ــ مفاوضة الوفد اليابانى بشأن توسيع التصدير من العراق إلى اليابان .

٧ ــ مفاوضة الوفد الاسبانى بشأن تخفيض الرسوم الكمركية الاسبانية عن التمور .

---

١ ــ ملف رقم ٣/٧/٢ قسم أول « المؤتمر الاقتصادى العالمى » ، و :
ملف رقم ٥٨/٧/٢ « التجارة مع بريطانيا » .

بأنظمة ، وتلا ذلك صدور النظامين المرقمين ٥٥ و ٥٨ لسنة ١٩٣٥[١] ، ناصين على حظر المعاملات التالية ، ابتداء من ٨ / ١١ / ١٩٣٥ :

أولا — تصدير أو إمرار السلاح والعتاد وحيوانات النقل وبعض المواد والمعادن إلى إيطاليا أو ممتلكاتها بصورة مطلقة ، وتصدير أو إمرار كافة السلع الأخرى ما لم تستلم قيمتها نقداً .

ثانياً — استيراد السلع المنتجة فى إيطاليا أو ممتلكاتها ، باستثناءات قليلة .

ثالثاً — سائر المعاملات المالية التى تستفيد منها إيطاليا وممتلكاتها .

وقد استمر هذا الحظر حتى ١٥ / ٧ / ١٩٣٦ ، حين صدر نظام رقم ٣١ لسنة ١٩٣٦[٢] ناصاً على إلغاء النظامين السابقين ، وعلى تسوية الديون المستلمة أثناء نفاذ الحظر بموجب تعليمات من وزارة المالية (١) .

(٣) الانضمام الى الاتفاقات والبروتوكولات الدولية

تقدم فى القسم الثانى بيان الاتفاقات الدولية التى انضم إليها العراق باعتباره إقليماً من أقاليم الانتداب البريطانى ، وذلك بناء على المادة (١٠) من معاهدة سنة ١٩٢٢ ، ونص مذكرتى سنة ١٩٢٤ ، ونصوص القوانين المتفرقة التى صدرت فى أواخر فترة الانتداب[٤] .

وقد انضم العراق خلال الفترة موضوع البحث إلى إتفاقات دولية أخرى ، غير أن هذه الاتفاقات لم تكن كثيرة العدد ، كما أنها لم تكن ذات أثر بيّن من حيث التطبيق ، وفيما يلى بيانها وبيان النتائج التى ترتبت على الانضمام إليها :

أولا — « اتفاق جنيف الدولى لتسهيل الإجراءات الكمركية ، والبروتوكول المرفق به ، الموقع عليهما فى ٣ /١١/ ١٩٢٣[٥] » .

---

(١) فيما يلى جدول بقيم التجارة بين العراق وإيطاليا وممتلكاتها خلال سنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٧ التقويمية ، بآلاف الدنانير[٣] :

	صادرات	ترانسيت خارج	واردات
١٩٣٥	٣١	٢٨	١٢٢
١٩٣٦	٢	١٩	٤١
١٩٣٧	٢٣	٣٦	٢٦١

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٥ ، قسم أول ص ٢١٥ ، وقسم ثان ص ٢٧٧ و ٢٨٦ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ قسم ثان ص ١٣٠ .

٣ — أرقام « احصائيات التجارة الخارجية » لسنتى ١٩٣٦ و ١٩٣٧ التقويمية .

٤ — تراجع الصفحات ٣٤ و ١٣٣ — ١٣٤ .

٥ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٣ ص ٢٣٢ .

وقد نصت المادة (١١) من هذا الاتفاق على ضرورة حصر طلب شهادات المنشأ بأقل عدد ممكن من الأحوال ، واتباع أسهل الإجراءات فى طلب الشهادات المذكورة وفى إصدارها ، وتجنب استعمال التأشيرات القنصلية عليها . وكان لهذا النص بعض الأثر فى تطبيق قاعدة الاستيراد النسبى ، التى تقضى بارفاق كل سلعة بشهادة تعين منشأها ؛ فلقد اقتصر نطاق القاعدة على الأقمشة القطنية والحريرية فى بادىء الأمر ، ثم تقررت تسهيلات خاصة بشأن الشهادات المطلوبة حينما وسعت أحكام القاعدة سنة ١٩٣٩ ؛ كما أن وزارة المالية قد رفضت فى تلك السنة اقتراحاً باستعمال التأشيرات القنصلية واتخاذها كمورد مالى [١] .

على أن إرجاع هذه الآثار للاتفاق وحده تحميل للأمر أكثر مما يجب ، فالواقع أن ما تثيره شهادات المنشأ من متاعب للادارة الجمركية ، وما يضيفه التأشير القنصلى عليها من عبء مالى على السلع المستوردة ، كانا سببين كافيين بذاتهما لتحديد استعمال شهادات المنشأ ، والإنصراف عن التأشيرات القنصلية .

ثانياً — « اتفاق جنيف الدولى لتحديد صناعة العقاقير المخدرة وتنظيم توزيعها الموقع عليه فى ١٣/ ٧ / ١٩٣١ [٢] » . وقد ترتب على الإنضمام إلى هذا الإتفاق توسيع قيود الاتجار بالمخدرات ، وذلك على الوجه الذى تقدمت الإشارة إليه فى بحث قيود الاستيراد والتصدير والمرور .

ثالثاً — البروتوكولات الستة المعدلة لـ « اتفاق باريس الدولى لتنظيم الملاحة الجوية الموقع فى ١٣ /١٠/ ١٩١٩ » . وقد تم الانضمام إلى هذه البروتوكولات بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٣٣ ، وقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٣٤ ، وقانون رقم ٨ لسنة ١٩٣٨ [٣] ، واستتبع القانون الأخير صدور نظام رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٩ [٤] ، ناصاً على اعفاء الأقسام الاحتياطية المستعملة فى تصليح الطيارات من رسوم الاستيراد ، وعلى اعفاء السلع التى تعبر العراق بطريق الجو من رسوم الترانسيت .

---

١ — ملف رقم ٢٤/٥/٢ « شهادات المنشأ » .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٤ ص ١٨ .

٣ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٣ ص ٣٠ ، ولسنة ١٩٣٤ ص ١٣٩ ، ولسنة ١٩٣٨ ص ١٩ .

٤ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ١٩٥ .

المبحث السادس

علاقات العراق التجارية بالدول الأخرى

شهدت الفترة موضوع البحث تطوراً ملحوظاً فى علاقات العراق التجارية بالدول الأخرى، ولا سيما بعد تطبيق قاعدة الاستيراد النسبى ، التى ترتب عليها تغيير مسالك كل من تجارتى الاستيراد والتصدير .

تطور العلاقة بالدول المستورد منها (١) :

وكان تضخم قيمة المستورد من اليابان أهم تطور طرأ على توزيع تجارة الاستيراد ، إذ

---

(١) فيما يلى جدول بالنسب المئوية لقيمة المستورد من البلاد المختلفة خلال سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٤ الماليتين وسنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩ التقويمية[1] ، مرتبة حسب الأهمية[2] :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
بريطانيا	٣٣,٦	٢٥,١	٢٨,٥	٣١,٧	٢٩,٥	٣٠,١	٢٣,٥
اليابان	٦,٨	١١,٧	٢٠,٠	١٨,٨	١٨,٣	١٤,٨	١٨,٧
الولايات المتحدة	٧,٢	٦,٣	٦,٣	٦,٤	٧,٦	٩,١	٨,٤
الهند	٨,٩	٦,٦	٦,٦	٦,٨	٦,٩	٦,٥	٧,٢
إيران	٧,٣	٨,٥	٩,١	٥,٧	٤,٠	٤,٢	٥,٠
المانيا	٢,٦	٥,٢	٥,٢	٦,٥	٦,٦	٧,٤	٦,٣
بلجيكا	٥,٠	٥,٤	٤,١	٤,٠	٥,٣	٤,١	٥,٠
جاوا	١,٨	٢,٠	١,٨	٢,٦	٣,٧	٤,٣	٥,٥
إيطاليا	٣,٠	٢,١	١,٨	٠,٦	٢,٧	٤,١	٣,٨
هولندا	٢,٨	٢,٠	٢,٠	٢,١	١,٩	١,٩	٢,٠
فرنسا	٤,٣	١,٨	١,٧	١,٥	١,٢	١,٣	٢,٠
سوريا	٢,٤	٢,٣	١,٨	١,٦	١,٧	١,٨	١,٩
مصر	١,٦	٢,٦	٢,١	١,٦	١,٦	١,٥	٢,٢
تشيكوسلوفاكيا	٠,٧	٠,٩	١,٢	١,٩	١,٧	١,٥	١,٤
السويد	٠,٩	١,٣	١,٣	٠,٩	٠,٧	١,١	١,٣
البلاد الاخرى	١١,١	١٦,٢	٦,٥	٧,٣	٦,٦	٦,٣	٥,٨

١ ـ استناداً إلى أرقام « التقرير الادارى » لسنة ١٩٣٤ المالية ، و« احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

٢ ـ يراجع جدول صفحة ١٣٦ .

ارتفعت هذه الدولة من المرتبة الرابعة عشر بين الدول المستورد منها فى أواخر فترة الانتداب ، إلى المرتبة الثانية منذ أوائل الفترة موضوع البحث . وقد احتفظت اليابان بمركزها الجديد ، بالرغم من الحملة التى شنت عليها بتطبيق قاعدة الاستيراد النسبى ، فاستولت على سوق منسوجات القطن والحرير ، وعلى جزء متزايد من سوق طائفة واسعة من منتجات الصناعة الخفيفة بوجه خاص ، مما أدى إلى التأثير على نسب قيمة المستورد من كثير من الدول ، لا سيما بريطانيا والهند وإيطاليا وفرنسا .

وكان من المظاهر الهامة الأخرى لتطور توزيع تجارة الاستيراد ارتفاع الولايات المتحدة من المرتبة التاسعة الى المرتبة الثالثة بين الدول المستورد منها ، كما كان من المظاهر المشار إليها ازدياد نسبة المستورد من كل من مصر وتشيكوسلوفاكيا والسويد ، وذلك نتيجة لنشاط استيراد السيارات والأجهزة الآلية والكهربائية والأسلحة والورق وأوعية تغليف التمور ، ولرسوخ صناعتى السكر والجلود فى مصر .

أما عميلة العراق الأولى ، بريطانيا ، فقد بقيت فى مركزها كأهم دولة مستورد منها ، وإن كان معدل نسبة ما تصدره إلى العراق قد طرأ عليه بعض الهبوط بالقياس على فترة الانتداب ، ولا سيما فيما يتعلق بالأنسجة القطنية التى لم تستطع الصمود للمنافسة اليابانية .

والواقع أن حصانة بريطانيا التجارية قد اطردت خلال الفترة موضوع البحث ، ولذلك فإن الميزان التجارى المختل مع تلك البلاد قد بقى بعيداً عن متناول قاعدة الاستيراد النسبى ، بل أن اختلال هذا الميزان كان حرياً بأن يتفاقم كلما اتسع نطاق القاعدة المذكورة . ويضاف إلى هذا المظهر الواضح من مظاهر حصانة بريطانيا التجارية فى العراق استفادة كثير من السلع البريطانية من الرسوم النوعية التى قررتها تعريفة سنة ١٩٣٣ ، كالأقمشة القطنية والصوفية والسمنت والحديد ، فضلا عن استمرار حصر مبايعات الحكومة العراقية فى الخارج بـ « وكالة التاج للمستعمرات » ، وتقرير أسس النظام النقدى على وجه يفقد سعر الصرف أثره فى معادلة الميزان التجارى .

تطور العلاقة بالدول المصدر اليها (١) :

وقد حافظت بريطانيا على مرتبتها الأولى كدولة مصدر إليها كما حافظت على تلك المرتبة كدولة مستورد منها ، وذلك بالرغم من أن قاعدة الاستيراد النسبي قد حولت مسالك تجارة التصدير عن أسواقها التقليدية ، وحالت دون توسع تصدير بعض الحاصلات إلى تلك الأسواق، ولا سيما حاصل القطن الذى بذلت بريطانيا مختلف المساعى لإسناد انتاجه منذ أوائل احتلالها للعراق .

ولا شك أن أهم مظاهر التطور فى توزيع تجارة التصدير كان متعلقاً بزيادة الصادر إلى اليابان ، فقد ارتفعت هذه الدولة إلى المرتبة الثامنة بين الدول المصدر إليها باعتبار معدل سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ ، وإلى المرتبة الرابعة باعتبار معدل سنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩ ، وكان ذلك هو الستار الكاذب الذى أخفى مساوئ قاعدة الاستيراد النسبى ، وهيأ لها الثناء الذى لم تكن لتستحقه .

---

(١) فيما يلى جدول بالنسب المئوية لقيمة الصادر إلى البلاد المختلفة خلال سنتى ١٩٣٣ — ١٩٣٤ الماليتين وسنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٩ التقويمية[١] ، مرتبة حسب الأهمية[٢] :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩
بريطانيا	٣١,٣	٢٧,١	١٨,٥	٣٠,٥	٢٧,٨	٢٤,٢	٢٤,٦
الولايات المتحدة	١٢,٦	٧,٨	١٨,٦	٢٠,٠	٢٠,٦	١٥,١	١٩,٦
الهند	١٠,٢	٧,٣	١١,٥	٩,٠	٦,٤	٨,١	١١,٢
فلسطين	٥,٢	٥,٥	٩,٠	٦,٥	٦,٧	٥,١	٨,٢
سوريا	٩,١	٩,٨	٧,٨	٤,٠	٣,٩	٦,٨	٣,٧
بلاد العرب	٦,٥	٤,٢	٦,٣	٤,٥	٢,٩	٦,٥	٥,٨
إيران	٧,٢	٦,١	٨,٣	٣,٧	١,٦	٣,٥	٥,٢
اليابان	٠,١	٠,١	٠,١	٣,٦	٨,٦	٩,٦	٤,٥
فرنسا	٢,٤	١٥,٠	٣,٠	٣,٠	٤,٠	٣,٥	٣,٦
المانيا	٣,٥	٣,٧	١,٩	٢,٧	٣,٤	٤,٥	٣,٣
بلجيكا	١,٨	٣,٣	٢,٠	٤,٣	٦,٠	٣,٣	١,١
مصر	١,٢	٢,٦	٣,٩	١,٤	١,٦	١,٦	١,٤
اوستراليا	١,٠	٠,٨	١,٤	١,٠	٠,٩	١,٢	١,٤
الدول الأخرى	٧,٩	٦,٧	٧,٧	٥,٨	٥,٦	٧,٠	٦,٤

١ — استناداً إلى أرقام « التقرير الادارى » لسنة ١٩٣٤ المالية ، و « احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩ التقويمية .

٢ — يراجع جدول صفحة ١٣٧ .

وكان تطور حركة التصدير إلى فلسطين مثل تطور التصدير الى اليابان فى حسن المظهر وسوء العاقبة ، فإن توالى الهجرة اليهودية إلى فلسطين ، ونمو الصناعة الصهيونية فيها ، قد أوجدا للحاصلات العراقية سوقاً جديدة ظلت تتسع باطراد ، مما أرجع للاتفاق العراقى الفلسطينى النافذ منذ سنة ١٩٣٧ أثراً لم يكن له ، وأسبغ عليه صفة نفع اقتصادى حقيقته ضرر سياسى خطير .

وقد اقترنت الزيادة فى نسبة الصادر إلى اليابان وفلسطين بهبوط جسيم فى نسبة الصادر إلى الهند وإيران ، ومرجع ذلك عدم كفاية بعض الصادرات العراقية للأسواق القديمة والجديدة معاً ، وأثر قاعدة الاستيراد النسبى فى تحويل جزء كبير من تلك الصادرات الى اليابان ، فضلا عما نجم عن تردى أسعار التمور الرخيصة فى الهند ، وعن التدابير الشديدة التى اتخذتها إيران لضغط تجارة استيرادها ، من آثار على تجارة التصدير من العراق الى البلدين المذكورين .

على أن هذه المظاهر السيئة لتطور توزيع تجارة التصدير لم تكن كل ما شهدته الفترة موضوع البحث ، فقد صاحبت المظاهر المذكورة مظاهر أخرى تخالفها تماماً ، ومن ذلك توسع أسواق الحاصلات العراقية فى الولايات المتحدة ، وفى كل من سوريا وبلجيكا وألمانيا وأوستراليا ، بحيث زاد ما تستورده هذه الدول من العراق من تمور مكبوسة ، ومن حبوب وصوف وجلود ومصارين .

أثر السياسة التجارية فى توزيع التجارة الخارجية :

ويبدو مما تقدم أن مسالك تجارتى الاستيراد والتصدير قد تعددت خلال فترة سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ ، فزاد عدد الدول المستورد منها ، كما زاد عدد الدول المصدر إليها ؛ غير أن أثر السياسة التجارية الخارجية فى هذا المضمار كان أثراً غير مرغوب فيه ، وربما حال هذا الأثر دون تحقق نتائج أفضل مما حدث فعلا ؛ فلقد قيد تصريح ١٩٣٢ حرية اختيار الوسائل الملائمة لمقاومة عراقيل التجارة والصرف التى تكاثرت فى مختلف الدول منذ بدء أزمة سنة ١٩٢٩ ، وأضاع تحكم قاعدة الاستيراد النسبى مزية التبايع فى أفضل الأسواق ، كما أن الإتفاقات التجارية المعقودة خلال هذه الفترة لم تفلح فى معالجة أية مشكلة حيوية ، ولم تخرج عن مفهوم تصريح ١٩٣٢ فى الغالب ؛ وبذلك فان السياسة التجارية فى المجال الدولى قد تاهت بين مبدأيها المعروفين ، فلا هى حققت سيطرة الدولة على التجارة الخارجية سيطرة تلائم المصلحة الاقتصادية ، ولا هى أبقت على الفوائد المتحراة من مبدأ المساواة والحرية التجارية .

الفصل التاسع

السياسة النقدية

مر النظام النقدى فى العراق منذ الحرب العالمية الأولى بمرحلتين ، فكان النظام النقدى الهندى هو السائد فيه بين بدء الاحتلال البريطانى وبين إلغاء الانتداب ، ثم أعقبته العملة العراقية المستندة إلى الباون الإسترلينى بعد ذلك .

ومن البين أن سلطان الدولة العراقية فى مجال السياسة النقدية تحت ظل النظام الأول لم يكن له وجود ، إذ كانت أراضى العراق جزءاً من إقليم الهند النقدى ؛ كما أن النظام الثانى لم يكن ليكفل خصائص عملة مستقلة خاصة بالعراق ؛ وبذلك لم تسلم السياسة النقدية من القيود ، شأنها شأن السياسة التجارية المرتبطة بها .

المبحث الأول

أسس النظام النقدى

النظام النقدى الهندى :

ظل النقد الهندى ، القائم على قاعدة الأوراق الأجنبية الذهبية ، هو العملة القانونية فى العراق طوال فترة الانتداب ، فكانت الروبية الفضية ، المساوية لشلن واحد وستة بنسات فى الغالب ، أساس التداول فى الداخل ، والحوالات القابلة للصرف بالذهب أساس تسوية المدفوعات الخارجية .

وقد كان ارتفاع نسبة صافى الفضة فى الروبية ، وضخامة موارد الهنـــد ، وسطوة الحكومة البريطانية ، عوامل أساسية فى الثقة التى حازها النقد الهندى فى تداوله داخل العراق ؛ كما أن نشاط الحركة التجارية مع الهند ، والثبات النسبى فى سعر الصرف بين الروبية والجنيه الإنكليزى ، قد طمأنا التجار على معاملاتهم الخارجية .

على أن النزعة إلى إيجاد نظام نقدى مستقل كانت ظاهرة منذ البداية ، وذلك بدوافع مختلفة ، أهمها دافع الشعور القومى ، والرغبة فى الحصول على الأرباح المترتبة على الإصدار ، فكان البحث جارياً منذ سنة ١٩٢٢ عن الأسس الصالحة التى يمكن أن تقوم عليها العملة الوطنية [١] .

---

١ ـ الدكتور عبـد الرحمن الجليلى ، « النظام النقـدى فى العراق » ، القاهرة ١٩٤٦ ، ص ٩٧ ـ ١٠٣ ، ١٠٥ ـ ١٠٦ ، ١١٠ ـ ١١١ ، ١٢٣ ـ ١٢٦ .

إعداد النظام النقدى الجديد :

وكانت النية منصرفة فى أول الأمر إلى إصدار عملة عراقية على غرار عملة فلسطين ، وذلك من حيث استنادها الى الاسترليني ، وإدارتها من قبل لجنة للعملة مركزها لندن ؛ غير أن المشروع الذى أعد لهذا الغرض سنة ١٩٢٦ لقى معارضة كبيرة ، إذ لم يرض تخصيص لندن كمركز لإدارة العملة الشعور القومى ، كما أن التجار المطمئنين الى الروپية كانوا كثيرى الشك فى النظام الجديد .

وفى سنة ١٩٢٧ قررت الحكومة إهمال المشروع الأول ، وتأسيس بنك قومى يتولى الإصدار ؛ على أن الأساس الذى تقوم عليه العملة الجديدة لم يكن محل اتفاق عام ، ولذلك ظل القرار موقوفاً .

وفى أوائل سنة ١٩٣٠ دارت إشاعات عن تخفيض قيمة الروپية بالنسبة للإسترليني ، فدفعت هذه الإشاعات بوزارة المالية إلى الاهتمام بأمر العملة من جديد ؛ ثم تقرر بعد مداولات بعث مشروع سنة ١٩٢٦ ، فصدر فى ١٩٣٠/٣/١٧ قرار من مجلس الوزراء بإصدار عملة عراقية وحدتها الدينار ، على أن تكون هذه الوحدة مستندة إلى الپاون الاسترليني ، ومساوية له فى القيمة .

وكان « سر هلتن يونغ » آنذاك فى بغداد يبحث آثار الأزمة على الميزانية وعلى تجارة التصدير ، فتقررت استشارته فى الموضوع ، وقدمت إليه لائحة اقتبست أسسها من مشروع سنة ١٩٢٦ المشار إليه . وقد أقر « يونغ » هذه الأسس مع بعض التعديل ، ووضع لائحة جديدة قبلتها الحكومة بتعديلات ثانوية قليلة ، ثم قدمتها الى البرلمان فصدقها بعد معارضة طويلة فى ١٩٣١/٤/١٩ باسم « قانون العملة العراقية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣١ » .

أسس النظام النقدى الجديد :

وقد كان النظام النقدى الجديد ، وفق القانون متقدم الذكر ، قائماً على أسس ثلاثة خلاصتها كما يلى :

أولا — يكون الدينار وحدة النقد فى العراق ابتداء من ١٩٣١/٦/١ ، ويساوى من حيث القيمة ٧,٣٢٢٣٨٢ غراماً من الذهب الخالص ، وينقسم الى ألف فلس .

ثانياً — تتولى إصدار العملة وإدارتها لجنة تتكون من عضوين تختارهما الحكومة العراقية ، ومن عضوين آخرين يمثلان البنك الشرقى والبنك العثمانى والبنك الشاهنشاهى

الإيرانى ، ومن عضو خامس يمثل بنك إنكلترا أو اللجنة المالية لعصبة الأمم . ويكون مقر اللجنة فى المحل الذى تعينه الحكومة العراقية ، على أن يمثلها فى العراق موظف باسم مأمور العملة ، ووكيل أو أكثر من بين البنوك العاملة فى العراق(١).

ثالثاً — يجرى الإصدار لقاء پاونات استرلينية ، وذلك بواقع پاون واحد لكل دينار ؛ ويستثمر رصيد الپاونات المذكورة فى سندات الدول التى يمكن صرف عملتها بالذهب مباشرة ، أو فى سندات مضمونة من قبل هذه الدول ، مع الاحتفاظ بقسم من الرصيد نقداً .

على أن مباشرة الإصدار قد تأجلت لأسباب أهمها فكرة خروج انكلترا عن قاعدة الذهب ، وعدم تبين الوضع الذى سيستقر عليه الإسترلينى ؛ فلما تم خروج انكلترا عن القاعدة الذهبية فى سبتمبر ١٩٣١ عدل قانون رقم ٤٤ المشار إليه بقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٣١ ، فألغى النص على القيمة الذهبية للدينار ، وأجيز استثمار الرصيد فى سندات الدول التى تستند عملتها إلى الإسترلينى ؛ وبذلك خرج أساس العملة عن الأوراق الأجنبية الذهبية الى قاعدة الصرف بالاسترلينى ، وبوشر بالإصدار فعلا على هذا الأساس منذ ١٩٣٢/٤/١ [١] .

---

(١) تكونت اللجنة المذكورة برئاسة « يونغ » ، وعين مقرها فى لندن ، وتقررت العضوية الخامسة فيها لبنك انكلترا .

---

١ — المرجع السابق ص ١٢٧ — ١٣٥ ، و :

Special Report on the " Progress of Iraq " , p. 127 — 128 ; and : Report.. on the "Administration of Iraq " for the year 1930, p. 63, for the year 1931 , p. 36 — 37, and for the year 1932, p. 25 — 26.

ومجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣١ ص ٤٢٥ — ٤٣٤ ، ٨٤٧ — ٨٤٨.

المبحث الثانى

آثار النظام النقدى

(١) الارتباط بالكتلة الاسترلينية

إن ما آل اليه أمر أسس العملة الجديدة كان فى الحقيقة مطابقاً لمقتضى الإتفاق غير المكتوب للكتلة الاسترلينية سنة ١٩٣١ ، وهو اتفاق انجرت إليه أقاليم الامبراطورية البريطانية ، وبعض البلاد الأخرى ، نتيجة لمبادأة بريطانيا العالم بتخفيض قيمة نقدها ونبذ قاعدة الذهب ؛ فلقد قرر الاتفاق المذكور خفض قيم عملات الأعضاء ، وتثبيت سعر الصرف بينها وبين الاسترلينى ، واستثمار أرصدة هذه العملات فى لندن ، واعتبار لندن كوسيط للتعامل مع الدول غير الأعضاء ، بحيث يخضع هـــذا التعامل لرقابة بنك انكلترا وصندوق موازنة الصرف الذى أنشأ فيه سنة ١٩٣٢ .

وكان الحاصل من ذلك أن حققت بريطانيا امتيازاً للتصدير إلى خارج الكتلة ، وتسهيلا للتجارة داخلها (١) ، وأن ضمنت تيسير حركة استثمار رؤوس أموالها داخل الكتلة ، ودعمت مركز السندات البريطانية وسوق لندن المالى بدفع أرصدة الكتلة للاستثمار فيه .

ولقد وصف الانضمام إلى عضوية الكتلة الإسترلينية بصفة الإختيار الذى يؤدى إليه محض المصلحة الذاتية والثقة برصانة مركز الإسترلينى[٢] ، وهو وصف قد يصح لو أمكن الجمع بين معنى

---

(١) أو كما قرر «هانسن» فى كتابه « السياسة المالية والأزمات »[١]:

"Thus, England achieved the best of two worlds : (1) an export advantage over competitors, and (2) an improvement of trade through exchange stability with countries complementary to her economy. "

---

١ – A.H. Hansen, «Fiscal Policy and Business Cycles». New York 1941.p.99.

٢ – « The Economist », Dec . 6 th, 1947, p. 930.

الاختيار ، وبين ضرورة تجنب الأضرار الفادحة التى أحدقت باقتصاديات الأعضاء من جراء قرار بريطانيا المنفرد فى دهورة عملتها ؛ فلقد كانت أرصدة عملات أعضاء الكتلة مكونة من قيم استرلينية مقومة بالذهب قبل اتخاذ القرار المذكور ، وكان لا بد بعد اتخاذه من زيادة تلك الأرصدة إذا لم يشأ أصحابها الإنصياع وخفض قيم عملاتهم ؛ كما أن بلاد الامبراطورية كانت تعانى أعنف آثار الأزمة العالمية التى بدأت سنة ١٩٢٩ ، فلم يكن فى وسعها أن تضيف عرقلة جديدة إلى عراقيل تجارة التصدير ، بالتمسك بالقيمة السابقة لنقودها .

ولم يكن للعراق بد من الإنضمام إلى الكتلة بناء على هذه الأسباب ، فضلا عن العلاقات الخاصة التى تربطه ببريطانيا ، والمشاكل التى كانت تتخبط فيها ميزانية الدولة ، والشكوك التى أثيرت حول صلاح قاعدة الذهب ، وسعة الحركة التجارية مع بريطانيا وامبراطوريتها ، وحالة الأمر الواقع التى أوجدتها متابعة الهند لبريطانيا فى دهورة قيمة عملتها ؛ وهكذا استقرت العملة العراقية على الأسس التى تقدم ذكرها ، وارتبطت قيمتها ارتباطا ثابتاً بالقيمة الإلزامية للاسترلينى كما يقررها بنك انكلترا ؛ وكان أول آثار ذلك اندفاع الذهب إلى الخارج ، حتى بلغ الصادر منه خلال سنة ١٩٣١ المالية رقماً قياسياً (١) .

والواقع أن تحول العراق عن نظام النقد الهندى إلى النظام الجديد لم يحدث تغييراً جوهرياً فى سياسته النقدية ، من حيث علاقتها بتجارته الخارجية ؛ فقد اتصف النظام الجديد بمرونة الإصدار ، وبسهولة سد حاجة التداول وتمويل تجارة التصدير ، وبتسهيل تسوية المدفوعات الخارجية ، ولا سيما فى نطاق الامبراطورية البريطانية[٢] ؛ غير أن ذلك كله

---

(١) وصف تقرير الحكومة البريطانية عن إدارة العراق لسنة ١٩٣٢ حركة تصدير الذهب فى أوائل تلك السنة كما يلى[١] :

« . . Large quantities of gold were exported in 1932 eclipsing all previous records . Not only gold liras and tomans but also ornaments were melted into bars for export to be refined in Paris and London . Much of this export was effected by aerial transport . »

---

١ – Report . . on the " Administration of Iraq ", 1932, p.37 .

٢ – « النظام النقدى فى العراق » ص ٢٣٥ – ٢٣٦ و ٢٧٥ – ٢٧٦ و ٢٨٢ ص ٢٨٣ .

كان متوفراً تحت ظل النظام الهندى ، لأن أساس هذا التيسير ، وهو حرية التحويل بين أقاليم الامبراطورية ، وتثبيت سعر الصرف بين عملاتها ، واستناد هذه العملات إلى الاسترليني ، قد بقى كما كان من قبل .

(٢) مزايا الارتباط بالكتلة الاسترليفية

ولا شك أن سهولة التحويل ، وتجنيب التجار احتمالات تقلب سعر الصرف ، قد يسرا الحركة التجارية بين العراق وبلاد الامبراطورية البريطانية والكتلة الإسترليفية ، ولذلك أهميته بالنظر لسعة الحركة المذكورة ، إذ بلغ معدل قيمة المستورد من تلك البلاد خلال سنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٩ التقويمية ٣٩,٢ ٪ من قيمة مجموع تجارة الاستيراد ، وبلغ معدل قيمة الصادر إليها خلال نفس المدة ٥١,٤ ٪ من قيمة مجموع تجارة التصدير (١) .

---

(١) فيما يلى جدول بالنسب المئوية لقيمة المستورد من بلاد الكتلة الاسترلينية والصادر إليها ، خلال سنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٩ التقويمية[1] :

		المملكة المتحدة وإيرلندا	الهند وبرما وسيلان	فلسطين وشرق الاردن	مصر والسودان	الدومنيونات	بلاد الكتلة الاخرى	المجموع
المستورد	١٩٣٥	٢٨,٦	٧,٥	٠,٢	٢,١	٠,٥	٠,٣	٣٩,٢
	١٩٣٦	٣١,٧	٧,٧	٠,٢	١,٦	٠,٥	٠,٣	٤٢,٠
	١٩٣٧	٢٩,٨	٧,٤	٠,٣	١,٦	٠,٨	٠,٣	٤٠,٢
	١٩٣٨	٣٠,١	٧,٠	٠,٢	١,٥	١,٤	٠,٤	٤٠,٦
	١٩٣٩	٢٣,٥	٧,٦	٠,٢	٢,٢	٠,١	٠,٥	٣٤,١
الصادر	١٩٣٥	١٨,٥	١١,٦	٩,٠	٤,٣	٣,٦	٥,٣	٥٢,٣
	١٩٣٦	٣٠,٧	٩,٠	٦,٥	١,٥	٢,٩	٣,٣	٥٣,٩
	١٩٣٧	٢٨,٤	٦,٤	٦,٧	١,٧	٢,٠	٢,٥	٤٧,٧
	١٩٣٨	٢٤,٥	٨,١	٥,١	١,٧	٣,٠	٦,٥	٤٨,٩
	١٩٣٩	٢٥,٤	١١,٢	٨,٢	١,٤	٢,٩	٥,٣	٥٤,٤

---

١ — استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٠ التقويمية .

(٣) مآخذ الارتباط بالكتلة الاسترلينية

على أن تثبيت سعر الصرف بين الدينار والاسترليني ، والترابط الوثيق بينهما فى الإصدار ، واشتراط استثمار الرصيد النقدى فى قيم استرلينية ، والرقابة على التحويل بين العراق وبين الدول غير المنتمية إلى الكتلة ، كانت أسساً منطوية على محاذير خطيرة .

ففضلا عما يحتمل أن يترتب على القرارات النقدية المنفردة التى تتخذها بريطانيا من آثار قد لا تتفق وظروف العراق الخاصة ، وعن فقدان سلطان العراق فى تغيير قيمة نقده وفق ما يبدو له من مصلحة[١] ، فإن تثبيت سعر الصرف بين الدينار وعملات الكتلة الإسترلينية ، ودعم مركز العملة العراقية بالنسبة لعملات الدول الأخرى بهذه الكتلة النقدية الضخمة ، كان أمراً يستتبع نتائج شديدة الضرر بكيان العراق الاقتصادى ، ومن هذه النتائج عرقلة الإنتاج ، وضياع بعض أرباح التصدير ، والتأثير فى مستوى الأسعار ، والإخلال بتعادل الميزان التجارى ، وربط مصير الإنتاج القومى وحركة التصنيع بظروف الكتلة الإسترلينية .

عرقلة الانتاج وخفض أرباح التصدير والتأثير فى الأسعار :

فالمبدأ المقبول فى مجال تقرير سعر الصرف أن هذا السعر يتعين حسب قدرة البلد الإنتاجية ، وهى قدرة تتطور بتطور الظروف ولا سيما فى البلاد الناشئة ، كالعراق (١).

ويترتب على تطور القوة الإنتاجية ، وعلى ثبات سعر الصرف ، ارتفاع قيمة النقد عن مقتضى أحوال الإنتاج أحياناً ، وانخفاض تلك القيمة عن هذا المقتضى فى أحيان أخرى .

---

(١) " The productivity of the national economy is in all cases and under all circumstances the directive according to which the foreign exchange rate will have to be fixed ." [٢]

---

١ ـ يراجع « النظام النقدى فى العراق » ، ص ٢٨٧ ـ ٢٨٨ .

٢ ـ Prof. Dr. J. Dobretsberger, «Money. Credit. Foreign Exchange», (Lectures). Cairo 1945. p. 315.

ومن البين أن حالة الإرتفاع تستتبع عرقلة حركة التصدير ، وتستلزم حماية شديدة للانتاج القومى ، وتؤدى إلى إضعاف حركة دخول رؤوس الأموال ، وإلى الإنكماش النقدى ، وإلى النتيجة النهائية لمجموع هذه الظواهر ، وهى الإضرار بالأسس الرصينة للحركة الإنتاجية . وقد حدث مثل ذلك بعد الحرب العالمية الأولى للدول التى ثبتت أسعار صرف عملاتها ، تحت تأثير اللجنة المالية لعصبة الأمم ، عند حد أعلى مما تقضى به القدرة على الإنتاج فيها ، حتى اضطرت إلى إصلاح خطأها ، وإلى التسابق فى خفض قيم نقودها بعد سنة ١٩٣١ .

أما حالة انخفاض سعر الصرف عن مقتضى أحوال الإنتاج فتستتبع عرقلة تجارة الاستيراد وضمن مفرداتها سلع الإنتاج ، كما تستتبع ضياع بعض أرباح الصادرات المنظورة وغير المنظورة . وقد استغلت ألمانيا النازية أوربا المحتلة خلال الحرب العالمية الثانية بهذه الطريقة ، إذ عينت أسعار صرف منخفضة لعملات رومانيا وفرنسا وتشيكوسلوفاكيا واليونان والنرويج ، كما أن تطور الإنتاج فى بلاد الكتلة الإسترلينية خلال هذه الحرب قد أدى إلى نفس النتيجة ، فمول مجهود بريطانيا الحربى بنفقة تقل عن نفقة تمويل مثل هذا المجهود تحت سعر صرف مرن ، فى حين تضخمت الأسعار فى أغلب بلاد الكتلة إلى درجة ما كانت لتبلغها لولا ثبات سعر صرف عملاتها .

وهكذا فإن ما يذهب إليه البعض من أن ثبات سعر الصرف بين دولة الكتلة الإسترلينية يؤدى إلى ثبات النسبة بين مستويات الأسعار فى هذه الدول خطأ مطلق ، وعكس هذا القول هو الصحيح ، إذ تتضخم الفروق بين تلك المستويات بتغير الكيان الاقتصادى لتلك الدول [١] ؛ وليس ما يقرره هذا البعض غير وضع مقلوب لنظرية « كاسل » عن ارتباط سعر الصرف بالنسبة بين مستويات الأسعار فى البلاد المختلفة .

وقد كانت التعريفات التفضيلية بين بلاد الإمبراطورية البريطانية ، التى تمخض عنها مؤتمر « أوتاوا » سنة ١٩٣٢ ، نتيجة لازمة لدهورة عملات هذه البلاد سنة ١٩٣١ ، فقد

---

١ – Ibid, p. 314 - 319 and 370 - 371 .

أصبحت الكتلة الإسترلينية فى تلك السنة منطقة أسعار منخفضة تساعد على تحول صادرات بريطانيا وامبراطوريتها إلى العالم الخارجى ، وأصبح من اللازم للمحافظة على سعة الحركة التجارية داخل الإمبراطورية من تبادل تطبيق رسوم استيراد خاصة [١] .

غير أن هذا الامتياز لم يشمل أعضاء الكتلة الإسترلينية الذين لا تضمهم الإمبراطورية كالعراق ، وكان من شأن ذلك إضعاف أثر ثبات سعر الصرف فى تيسير تسوية المدفوعات الخارجية ، والإخلال بالميزة الوحيدة للكتلة الإسترلينية ، وهى ميزة توثيق الروابط التجارية بين أعضائها .

الاخلال بالميزان التجارى :

من البين أن تغير سعر الصرف عامل هام فى معادلة الموازين التجارية ، فتثبيت قيمة النقد عند حد واحد لا تحيد عنه قضاء على هذا العامل الهام ، وإقفال لصمام من صمامات الأمان فى جهاز التجارة الخارجية .

وليس ما يعوض عن العامل المذكور ، إذا فقد ، غير واحد من أمرين أيهما شر من الآخر : الاجراءات التحيزية ، وتضخم الأسعار الداخلية . وقد وقع الشران كلاهما فى العراق ، فطبقت قاعدة الاستيراد النسبى على التجارة مع اليابان وبضعة دول أخرى منذ أواسط الفترة موضوع البحث ، ثم تضخمت الأسعار الداخلية إلى أقصى الحدود فى الفترة التالية .

ومن الغريب بعد ذلك أن تعتبر سهولة تسديد أثمان السلع المستوردة مزية خالصة لتثبيت سعر الصرف بين أعضاء الكتلة الإسترلينية ، ولتساند عملاتها تجاه عملات غير الأعضاء ، وأغرب من ذلك أن يطلق بنك انكلترا لنفسه حرية رفع قيمة الإسترلينى أو خفضها فى حدود ٤١ ٪ فى أى الاتجاهين ، وفق مقتضى ظروف بريطانيا الاقتصادية ، ثم تحرم العملات التابعة للاسترلينى من الاستقلال بمثل هذا الحق .

---

١ - Ibid, p. 367-368.

ارتباط تطور الانتاج القومى بظروف الكتلة :

لا شك أن الرابطة النقدية المقررة بين عملات الكتلة الإسترلينية تؤثر فيما يجرى فى بلاد أعضاءها من تصنيع ومن تطور فى الإنتاج القومى بصورة عامة ، فإن رقابة بنك انكلترا وصندوق موازنة الصرف على التحويل بين دول الكتلة وبين غيرها تحتمل عرقلة اتجاه رؤوس الأموال الخارجية إلى هذه الدول ، كما تحتمل خفض تجهيزها بسلع الإنتاج ، وبذلك يرتبط مصير التطور الاقتصادى فيها بقدرة الكتلة على تجهيز ما يلزم لهذا التطور من رؤوس أموال ، ومن معدات ومواد أولية .

ويظهر مما تقدم أن ثبات علاقة الدينار بالإسترلينى ، وإسناد قيمته بالنسبة لعملات سائر الدول على وجه لا يستجيب لمقتضى تطور الاقتصاد القومى والعلاقات التجارية والمالية مع تلك الدول ، والتسليم برقابة بنك انكلترا على التحويل بين العراق والدول غير المنتمية إلى الكتلة الإسترلينية ، نواقص فى النظام النقدى كان من اللازم تجنبها . ولا ينفى الأمر الواقع الذى جر إلى تقرير أسس هذا النظام وجود تلك النواقص ، وضرورة العمل على تلافيها ، وذلك بإلحاق شؤون العراق النقدية بما يماثلها من شؤون إقتصادية ومالية أخرى خاصة به ، ومرتبطة إدارتها وعلاجها بمقتضى ظروفه .

الفصل العاشر

التقدير العام للسياسة التجارية خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩

حصيلة فترة الانتداب :

عندما انتهت وصاية بريطانيا على العراق سنة ١٩٣٢ كان الوضع الاقتصادى والمالى فى نكسة شديدة ، فقد أضر بهذا الوضع توالى عجز الميزان التجارى بغير انقطاع ، وتضاؤل موارد تجارة الترانسيت ، وآثار أزمة سنة ١٩٢٩ على تجارة التصدير ، وزخم سداد الديون العامة على خزينة الدولة ، حتى كان فى ختام سنة ١٩٣٢ تصفية نهائية لأرباح الحرب العالمية الأولى ، واستهلاك لجزء هام من رأس مال تجارة ترانسيت إيران ، وتلاشى متراكم فضلة الميزانية ، وتعرض سلامة الوضع المالى للخطر .

على أن هذه المظاهر السيئة لم تكن كل عناصر التركة التى خلفها الانتداب ، إذ كان من عناصر تلك التركة أيضاً الخلاص من معظم الديون العامة ، كما كان من عناصرها التحسن التدريجى الوئيد فى أحوال الإدارة والأمن ، وفى الأوضاع الاجتماعية ، وفى المرافق العامة ، وفى نظام الضرائب ، وفى الإنتاج الزراعى والصناعى ، مما كوّن فى مجموعه تطوراً كبيراً بالقياس على عهد العثمانيين ، وأساساً قام عليه دور الرخاء الذى تميزت به سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ .

نمو الموارد الاقتصادية والمالية :

وكان توسع استثمار البترول أهم عوامل الزيادة المستجدة فى الدخل القومى خلال الفترة موضوع البحث ، فقد تحققت للدولة من ذلك موارد نقدية يبلغ معدلها نحواً من مليون دينار سنوياً ، وكان معظم هذه الموارد يتسرب عن طريق « مشاريع الأعمال العمرانية الرئيسية » إلى أفراد الشعب ، كما أن شركات البترول كانت تنفق نحواً من نصف مليون ديناراً سنوياً ثمناً لسلع وخدمات محلية ، بحيث عوض هذا الباب الجديد من أبواب الإيراد عن تضاؤل أرباح تجارة الترانسيت ، وعن تناقص نفقات بريطانيا العسكرية فى العراق .

وقد اقترنت الزيادة المذكورة فى الدخل القومى بزيادة أخرى ، ومنشأ هـذه الزيادة الأخرى هو تلاشى آثار أزمة ١٩٢٩ وارتفاع أسعار الحاصلات الزراعية ، وظهور بوادر انصلاح الإنتاج الزراعى ونموه ، وذلك بحل جزء من مشاكل حقوق التصرف بالأراضى ، وزيادة المساحة المرواة ونشاط إنتاج القطن ، وتحسين نوع الحنطة وبعض الحاصلات الأخرى ، فلما وافت سنة ١٩٣٧ بلغت قيمة صادرات العراق رقماً لم تبلغه فى تاريخه الحديث .

وكان وضع الدولة المالى يسير نحو التحسن نتيجة للعوامل السابقة ، مضافاً إليها عامل تزايد إيرادات الكمارك باتساع تجارة الاستيراد ، ونمو حصائل الضرائب الأخرى بإصلاح أسس جبايتها وتغيير نسبها ، فضلا عن تخلص الخزينة من أعباء الدين العثمانى وتلاشى ديون السكك الحديدية وميناء البصرة وسد الفاو . وإذا كانت الحكومة العراقية قد ألزمت نفسها بعبء قرض جديد سنة ١٩٣٧ ، فإن هذا القرض ، من حيث وجهة إنفاقه وهى توسيع شبكة السكك الحديدية ، لم يكن ليقارن بالدين العثمانى العقيم ، ولا بالديون القديمة للسكك والميناء .

وقد تبدت آثار العوامل متقدمة الذكر على تجارة الاستيراد ، فتضخمت قيمتها حتى بلغت سنة ١٩٣٧ حداً لم تبلغه منذ سنة ١٩٢١ ، وزاد معدل العجز فى الميزان التجارى عما كان عليه خلال الفترة السابقة ، وتضاءل تصدير الذهب ونشط استيراده نسبياً ، على الرغم من زيادة عجز الميزان التجارى .

وكان تضخم قيمة تجارة الاستيراد نتيجة لازمة لنمو قوة الشعب الشرائية ، ولزيادة استيراد الدولة والشركات المتعاقدة معها للوازم المشاريع العامة ، ولاتساع أعمال شركات البترول وتزايد استيرادها لمعدات استخراج النفط ومد خط أنابيبه إلى حيفا وطرابلس ؛ كما أن تضاؤل تصدير الذهب ، ونشاط استيراده ، كان دليلا على تزايد طاقة العناصر الدائنة فى الميزان الحسابى على تحمل العناصر المدينة فيه .

والواقع أن ظاهرة « التراكم البطىء للثروة » ، التى قرر « سر هلتن يونغ » وجودها خطأً فى أواخر فترة الانتداب ، قد بدأت بعد أن اجتاز العراق شدائد أزمة ١٩٢٩ ، وظلت تطرد حتى نشوب الحرب العالميـــة الثانية . وقد كانت هـــذه الظاهرة

متمثلة فى نمو عناصر الميزان الحسابى الدائنـــة باستثناء قيمة الذهب الصادر(١) ،

(١) فيما يلى ملخص بصفحة الصادرات المنظورة وغير المنظورة بآلاف الدنانير خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٨ المالية[1] ، ومعدلاتها مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٢٦ ـ ١٩٣٢ المالية[2] :

		١٩٣٣
سلع صادرة	سلع وسبائك فضية (F.O.B.)	٢,٤٤٨
	سلع مهربة	٢٤
فوائد وأرباح وخدمات أخرى	نفقات القوات البريطانية	٥٨٢
	مساهمة الحكومة البريطانية فى نفقات الجيش العراقى	٠٠
	أرباح تجارة الترانسيت	٢٢٦
	أرباح تجارة التصدير	١٤٤
	أجور النقل ورسوم الميناء وسد الفاو	٦٠٩
	أجور البريد والبرق	٢٠
	أرباح رأس المال العراقى فى الخارج	١٣٦
	حوالات العراقيين من الخارج	١٠
	نفقات الزوار والسواح	٣٠٢
	الإعانات الخيرية والتهذيبية	٢٦
	نفقات البعثات العلمية الأجنبية	١٥
	نفقات الهيئات الدبلوماسية والقنصلية	٦٨
	حصة الحكومة من شركات النفط	٥٣٦
	حصة الحكومة من لجنة العملة	٠٠
	متفرقات	١٣
رأس مال داخل	رؤوس أموال أجنبية مستثمرة لآجال طويلة	١,٠٦١
	نفقات المستثمرين الأجانب المحلية	٧١٨
	زيادة رأس المال الأجنبى القصير الأجل فى العراق	٩٤
	نقص رأس المال العراقى القصير الأجل فى الخارج	٢١
	قرض للحكومة العراقية	٠٠
ذهب صادر	مسكوكات وسبائك ذهبية	٧٠٧
عناصر غير واضحة	تسوية الخطأ فى التقدير	٠٠

١ ـ استناداً الى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٩ ـ ١٩٣٥ المالية » جدول رقم ١٩٩ ، و « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٣٩ » جدول رقم ١٩٦ .

٢ ـ يراجع جدول ص ١٥٠ — ١٥١ .

١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	المعدل	معدل سنوات ١٩٢٦—١٩٣٢
٣,٥٢٣	٢,٩٧٨	٤,٣٠٣	٤,٩٧٨	٣,٧٩٩	٣,٦٧١	٣,٣٦١
٣٥	١٠٤	٨٦	٩٩	٣٨	٦٤	٣٤
٦٥٦	٦٨٤	٦٣١	٥٧٥	٦١٠	٦٢٣	٨٨١
..	..	..	..	..	..	٧٧
٢٢٠	١٣١	١٢٨	١٦٤	٢٦١	١٨٨	٢٢١
١٩٩	٢٨٢	٣٢٣	٣٢٤	٣٨٠	٢٧٥	١٦٨
٥٤٧	٤٦٠	٤٨٨	٦٠٢	٤٧٦	٥٣٠	٤٩٣
٣٠	٢٢	١٨	٢٤	٥١	٢٧	١٦
١٣٧	١٣٢	١٢٣	١٢٠	١٠١	١٢٥	١٤١
١٠	١٠	١٠	١٠	١٠	١٠	١٠
٣٤٩	٣٨٠	١٨٥	٣٢٤	٨٥٢	٣٩٩	٣١١
٢٧	٢٨	٢٧	٢٤	٢٤	٢٦	٢٥
١٢	٩	٩	١٢	٧	١١	٣٩
٧٥	٨٠	٨٢	٨٥	٨٠	٧٨	٤٦
٩٨٩	٨٨٩	٩٠٠	١,٠٢٦	١,٩٦٨	١,٠٥٠	٢١٧
١٥	٤٠	٨١	١١٠	٦٠	٥١	..
١٢	١٧	١٥	١٢	١٧	١٤	١٠
٣٧٧	٢٥٨	٦٠٩	٤٣٠	١,٠٠٧	٦٢٤	٤٥٧
٥١٧	٤٠٩	٤٦٧	٤٨٩	٥٢٥	٥٢١	٢٨٩
٥٠	٣١	١٩٢	١٤٦	٨	٨٧	..
..	٥٧٨	٩٨٢	٣٩٩	٢٢٨	٣٦٨	..
..	..	..	١,٠٠٠	..	١٦٧	..
٤٦٠	٢٢١	١٥١	٨٤	١٦٣	٢٩٨	٦٢٤
٣١٣	٦٣٠	١١٢	..	..	١٧٦	٤٠١

وفى ضمور العناصر المدينة فى هـــذا الميزان باستثناء قيمة تجارة الاستيراد (١) ،

(١) فيما يلى ملخص بصفحة الواردات المنظورة وغير المنظورة بآلاف الدنانير خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٨ المالية[1] ، ومعدلاتها مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٢٦ ـ ١٩٣٢ المالية[2] :

		١٩٣٣
سلع واردة	سلع وسبائك فضية (C. I. F.)	٥,٨٧٠
	سلع مهربة	٢٤٧
فوائد وأرباح وخدمات أخرى	نفقات السياحة والحج	٢٢٩
	نفقات البعثات العلمية	٣٥
	نفقات الهيئات الدبلوماسية والقنصلية	٥١
	حوالات الموظفين الأجانب	٩٤
	رواتب الموظفين الأجانب التقاعدية	٨٧
	أجور البريد والبرق	٤٢
	فوائد دين الميناء والسكك	١٨
	فوائد دين سد الفاو	٢
	فوائد دين الحكومة العراقية ونفقة عقده	..
	أرباح رؤوس الأموال الأجنبية فى العراق	٣٩١
	متفرقات	٢٥
رأس مال خارج	استهلاك الديون العثمانية	٦٤
	استهلاك دين الميناء	١٨
	استهلاك دين سد الفاو	٩٧
	استهلاك دين الحكومة العراقية	..
	نقص رأس المال الأجنبى الطويل الأجل فى العراق	..
	نقص رأس المال الأجنبى القصير الأجل فى العراق	..
	زيادة رأس المال العراقى القصير الأجل فى الخارج	٤٥٤
ذهب مستورد	مسكوكات وسبائك ذهبية	١٦
عناصر غير واضحة	تسوية الخطأ فى التقدير	٢٠

١ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات ١٩٢٩ ـ ١٩٣٥ المالية » جدول رقم ١٩٩ ، و « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٣٩ » جدول رقم ١٩٦ .

٢ ـ يراجع جدول ص ١٥٢ ـ ١٥٣ .

معدل سنوات

١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	المعدل	١٩٢٦ — ١٩٣٢
٥,٨٥١	٦,٩٥٣	٧,١٩٢	٩,٦٣٩	٨,٨٧٢	٧,٢٦٣	٦,٤٣٤
٢٧٩	١٧٩	٨٦	٩٩	٢٠١	١٨٢	١٨٥
٢٢٥	٢٥٠	٢٥٧	١٣٠	٤٣٥	٢٥٤	٢٧٠
٣٤	٤٦	٥٥	٥٧	٥٥	٤٧	٢٧
٥٥	٦١	٦٦	٦٥	٦٠	٦٠	١٤
٧٤	٨٠	٩٨	٨١	٨٠	٨٤	١٠٧
٧١	٩٠	٣٣	٤٢	٣٨	٦٠	٧٩
٣٨	٣٠	٣٨	٥٠	٧٨	٤٦	١٨
١٧	١٦	١٥	١٤	١٣	١٥	٢٢
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٢١
٠٠	٠٠	٠٠	١٦٣	٣٧	٣٣	٠٠
٣٦٧	٤٠٠	٤٠٠	٤٦٤	٤٢١	٤٠٧	١٨٠
٢٥	٢٥	٢٥	٢٥	٢٥	٢٥	٢٥
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١١	٢٣٤
١٨	١٨	١٨	١٨	١٨	١٨	٣٦
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١٦	٥٢
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٥٨	١٠	٠٠
٠٠	٠٠	٤٠٠	٠٠	٠٠	٦٦	٠٠
٠٠	١١	٣	٣	٢٣٥	٤٢	٠٠
١,٤٥٦	١٧٤	١,١٨٥	٧٣	٠٠	٥٥٦	٨٩
٤٣	٤٠	٥١	٣٢	٤٧	٣٨	٣
٠٠	٠٠	٠٠	٨٢	١٧	٢٠	٥٩

وفى زوال ظاهرة « الاستنزاف » بتوسع العناصر التى تغـــذى عجز الميزان التجارى وتجددها (١) ، وبذلك تحقق كثير من الأعمال العامة الجديدة كمشاريع الرى والمواصلات والصحة والثقافة ، وتوسع الإنتاج الآلى الزراعى والصناعى إلى حد ما ، ونشطت الحركة العمرانية ، وتزحزح مستوى المعيشة من حيث الغذاء والكساء والسكن نحو الصعود .

عجز الميزان التجارى :

على أن عجز الميزان التجارى قد ظل هم العراق المقيم وداءه المزمن ؛ وكان التعرف على هذا الداء قاصراً على النظر إلى الفرق بين قيمة مجموع الواردات وقيمة مجموع الصادرات، كما أن المقاييس التى قيس بها مدى خطره كانت مغشوشة ، ولذلك كان التشخيص ناقصاً ، ثم جاء العلاج الرئيسى ، المتمثل فى قاعدة الاستيراد النسبى ، شعوذة وعلة جديدة .

ولا شك أن طريقة تقدير العجز فى الميزان التجارى التى سادت خلال الفترة موضوع البحث ، والتى لا زالت قائمة ، طريقة بدائية سطحية أخطاؤها بينة . والذى توحى به هذه

---

(١) فيما يلى خلاصة الأرصدة الموجبة (+) والسالبة (—) لعناصر الميزان الحسابى بآلاف الدنانير خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٨ المالية ، مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٢٦ — ١٩٣٢ المالية [1] :

	١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	المعدل	معدل سنوات ١٩٢٦ — ١٩٣٢
السلع	٣,٦٤٥ (—)	٢,٥٧٢ (—)	٤,٠٥٠ (—)	٢,٨٨٩ (—)	٤,٦٦١ (—)	٥,٢٣٦ (—)	٣,٨٤٢ (—)	٣,٢٢٤ (—)
الفوائد والأرباح والخدمات	١,٧١٣ (+)	٢,٣٧٢ (+)	٢,١٦٦ (+)	٢,٠٣٣ (+)	٢,٣٢١ (+)	٣,٦٨٠ (+)	٢,٣٨١ (+)	١,٨٧٧ (+)
رؤوس الأموال	١,٢٦١ (+)	٥٣٠ (—)	١,٠٧٣ (+)	٦٤٤ (+)	٢,٣٧٠ (+)	١,٤٥٧ (+)	١,٠٤٦ (+)	٣٨٥ (+)
الذهب	٦٩١ (+)	٤١٧ (+)	١٨١ (+)	١٠٠ (+)	٥٢ (+)	١١٦ (+)	٢٥٩ (+)	٦٢٠ (+)
عناصر غير واضحة	٢٠ (—)	٣١٣ (+)	٦٣٠ (+)	١١٢ (+)	٨٢ (—)	١٧ (—)	١٥٦ (+)	٣٤٢ (+)

---

١ — يراجع جدول صفحة ١٤٩ .

الطريقة أن مقدار العجز المذكور قد زاد بالقياس على فترة الانتداب (١) ، غير أن زيادة كهذه لم تكن لتنطوى ، فى الواقع ، على الخطر الذى بولغ فى إظهاره ، إذ لا بد لصحة تقرير أهمية هذا الخطر من الاعتداد بالاعتبارات الرئيسية الثلاثة التالية :

أولا — قيمة المستورد من سلع الإنتاج ومن سلع الاستهلاك الضرورية ؛ فزيادة استيراد سلع الإنتاج إذا أثقلت كفة الميزان السالبة فى الزمن القصير فانها ستثقل الكفة الموجبة بعد حين ، وتضخم قيمة المستورد من سلع الاستهلاك الضرورية نتيجة طبيعية لزيادة السكان ، ودليل قاطع على ارتفاع مستوى المعيشة لأسافل طبقات الشعب ؛ ولذلك فان ما يتصل بزيادة هاتين المجموعتين من السلع من عجز الميزان التجارى أمر يدعو إلى الاطمئنان لا القلق ، ومن الواجب مساندة هذه الزيادة لا عرقلتها .

وقد كانت نزعة المشرع فى تخفيف عبء رسوم سلع الإنتاج سليمة باستثناء حالات قليلة ، إلا أن تقريره لرسوم سلع الاستهلاك كان كثير المطاعن ، وإن صحّ اعتباره إصلاحاً واسعاً إذا قورن بما كان عليه الوضع فى فترة الإنتداب . فلقد

---

(١) فيما يلى جدول بمقدار العجز فى الميزان التجارى بآلاف الدنانير ، ونسبته إلى مجموع تجارتى الاستيراد والتصدير خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ التقويمية[1] ، ومعدله خلال تلك السنوات مقارناً بمعدله خلال سنوات ١٩٢٦ — ١٩٣٢ المالية[2] :

	الواردات	الصادرات	عجز الميزان التجارى	نسبة العجز إلى مجموع الواردات والصادرات
١٩٣٣	٦,١٠٣	٢,٢١٩	٣,٨٨٤	٤٧٪
١٩٣٤	٦,٠٨٨	٣,١٦٥	٢,٩٢٣	٣٢٪
١٩٣٥	٦,٨٠٤	٢,٨٥٦	٣,٩٤٨	٤١٪
١٩٣٦	٧,١٧٧	٣,٤٨٤	٣,٦٩٣	٣٥٪
١٩٣٧	٩,٦١٩	٥,٥٦٩	٤,٠٥٠	٢٧٪
١٩٣٨	٩,٤٠٨	٣,٦٨٩	٥,٧١٩	٤٣٪
١٩٣٩	٨,١٧٤	٣,٧٥٩	٤,٤١٥	٣٧٪
المعدل	٧,٦٢٥	٣,٥٣٤	٤,٠٩١	٣٧٪
معدل سنوات ١٩٢٦—١٩٣٢	٦,٦٥٧	٣,٣٨١	٣,٢٧٦	٣٣٪

١ — استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٣٩ » ص ١٢٣ .

٢ — يراجع جدول صفحة ١٤٢ .

قاد المشرع طمع زيادة الموارد إلى الإثقال على أهم سلع الاستهلاك مطمئناً إلى ثبات طلبها ، وغل هذا الطمع يده عن التضييق على السلع الكمالية ، وأخطأ فى تقدير مدى ضرورة كثير من السلع على هدى واقع الأمر فى العراق ، وتورط فى تطبيق قاعدة الاستيراد النسبى التى أضرت باستيراد الأقمشة القطنية ، والتى كانت كفيلة بالإضرار باستيراد سائر سلع الاستهلاك والإنتاج لو استمر تطبيقها بالحال الذى كانت عليه سنة ١٩٣٩ .

ثانياً ــ طبيعة الموارد التى تغذى تجارة الاستيراد ، فمن الحقائق الأولية أن تجارة التصدير ليست هى الكل فى هذا المجال ، وفكرة معادلة قيمة التجارتين فكرة بالية ، حتى أن بعض الكتاب قد عدل عن تعبير « الميزان التجارى الملائم » و « الميزان التجارى غير الملائم » إلى تعبير « رصيد صادرات Export Balance » و « رصيد واردات Import Balance »[١] .

وإذا لم يكن عجز الميزان التجارى مستنزفاً لثروة متجمعة ، ولا ضاراً بإنتاج قائم ، ولا محابياً لمرحلة من مراحل التطور الاقتصادى والاجتماعى على حساب مرحلة أخرى أهم منها ، كان العجز عديم الخطر ، ولذلك فإن فكرة الربط بين قيمتى تجارة الاستيراد وتجارة التصدير بنسب ثابتة فكرة خاطئة ، وليس من المهم ، إذا كانت موارد تغذية تجارة الاستيراد متوفرة ومتجددة ، إلا أن تتحقق الاستفادة من هذه التجارة على الوجه الأوفى بمصلحة الإنتاج والاستهلاك ، ولا سيما فى البلاد الناشئة ذات الحاجة المتزايدة .

ثالثاً ــ التبايع فى أكفأ الأسواق ، وذلك أمر يتقرر بالتخلى عن فكرة تقسيم الميزان التجارى حسب الدول ، ونبذ التحيز ضد هذا البلد أو ذاك بدافع التطبيق الضيق لعدالة « إشتر وبع » ، أو بدوافع أخرى بالأحرى .

والواقع أن الشراء من سوق والبيع فى أخرى ، وما يترتب على ذلك من ميلان فى الميزان التجارى مع بعض البلاد ، أمر لا عيب فيه مطلقاً ، بل أنه نتيجة حتمية للتخصص الدولى فى الإنتاج تتصل فى أصلها بأول دواعى نبذ المقايضة وتداول النقود .

ويلاحظ على تطور أسواق العراق الخارجية تزايد عدد الدول التى تزيد

---

١ ــ Paul V.Horn, «International Trade Principles and Practices», p. 159-160.

قيمة المستورد منها على قيمة الصادر إليها(١) ، وعدد الدول التى تزيد قيمة الصادر

(١) فيما يلى جدول بقيم المستورد من أهم هذه البلاد ، وقيم الصادر إليها ، بآلاف الدنانير خلال سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٤ الماليتين وسنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩ التقويمية[1] ، ومعدلات تلك القيم[2] ، ومعدل العجز فى الميزان التجارى مع كل بلد للمدة المشار إليها :

		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل	معدل العجز
بريطانيا	وارد منها	٢,٠٢٧	١,٥٠٦	١,٩٤٣	٢,٢٧٢	٢,٨٢٦	٢,٨١٩	١,٩١٧	٢,١٨٧	١,١٨٧
	صادر اليها	٩٠١	١,١٦٥	٥٢٧	١,٠٦٣	١,٥٤٨	٨٧١	٩٢٦	١,٠٠٠	
اليابان	وارد منها	٧٠٦	١,٢٢٣	١,٣٦١	١,٣٤٦	١,٧٤٧	١,٣٨٦	١,٥٢٧	١,٣٢٨	١,١٦٥
	صادر اليها	٠٠	٠٠	٤	١٣٨	٤٧٧	٣٥٤	١٦٩	١٦٣	
هولندا وجاوا	وارد منها	٢٧٧	٢٤٥	٢٦١	٣٣٧	٥٣٩	٥٨٦	٦١١	٤٠٨	٣٩٣
	صادر اليها	٩	٢٤	٤	٧	١٥	٣٣	١٠	١٥	
ألمانيا	وارد منها	١٥٥	٣١٢	٣٥٧	٤٦٤	٦٣٢	٦٩١	٥١٨	٤٤٧	٣٢١
	صادر اليها	١٠٢	١٥٨	٥٥	٩٦	١٨٨	١٦٢	١٢٤	١٢٦	
إيران	وارد منها	٤٤١	٥٠٩	٦٢٢	٤٠٨	٣٨٦	٣٩٥	٤٠٨	٤٥٣	٢٨٤
	صادر اليها	٢٠٨	٢٦٤	٢٣٧	١٢٩	٨٩	٥٧	١٩٨	١٦٩	
بلجيكا	وارد منها	٣٠٠	٣٢٤	٢٨٢	٢٩٠	٥١١	٣٨١	٤٠٦	٣٥٦	٢٢٧
	صادر اليها	٥١	١٤٣	٥٧	١٥٠	٣٣٧	١٢٢	٤٢	١٢٩	
الهند	وارد منها	٥٣٦	٣٩٩	٤٤٩	٤٨٧	٦٥٧	٦٠٥	٥٨٦	٥٣١	٢٠٠
	صادر اليها	٢٩٢	٣١٦	٣٣٠	٣١٣	٣٥٨	٢٩٠	٤٢١	٣٣١	
إيطاليا	وارد منها	١٨٠	١٢٧	١٢٢	٤١	٢٦١	٣٨٤	٣١٢	٢٠٤	١٧٦
	صادر اليها	٥٠	٤٦	٣١	٣	٢٣	١٩	٢٧	٢٨	
تشيكوسلوفاكيا	وارد منها	٤٤	٥٢	٨٥	١٣٩	١٦٧	١٤٥	١١٥	١٠٧	١٠١
	صادر اليها	٠٠	٠٠	٠٠	٤	٣٥	٣	٣	٦	
السويد	وارد منها	٥٤	٧٦	٨٩	٦٤	٦٣	١٠٠	١٠٤	٧٩	٧٩
	صادر اليها	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	
مصر	وارد منها	٩٧	١٥٩	١٤١	١١٢	١٥٤	١٣٨	١٨٠	١٤٠	٦٨
	صادر اليها	٣٤	١١٢	١١١	٤٩	٩٢	٥٢	٥٢	٧٢	
رومانيا	وارد منها	١٢	٤٣	٦٧	٧٨	١١٣	٥٦	٨٥	٦٥	٦٤
	صادر اليها	٠٠	٠٠	٢	٢	٠٠	٠٠	٠٠	١	

١ ـ استناداً إلى أرقام «التقرير الادارى» لسنة ١٩٣٤ المالية ، و «احصائيات التجارة الخارجية» لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

٢ ـ يراجع جدول صفحة ١٤٤ .

اليها على قيمة الوارد منها ، على السواء[1] ؛ وتلك ظاهرة من ظواهر نشاط الإنتاج

---

(١) فيما يلى جدول بقيم الصادر إلى أهم هذه البلاد ، وقيم الوارد منها ، بآلاف الدنانير خلال سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٤ الماليتين وسنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٣٩ التقويمية[1] ، ومعدلات تلك القيم[2] ، ومعدل الفضلة في الميزان التجارى مع كل بلد للمدة المشار إليها :

		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨	١٩٣٩	المعدل	معدل الفضلة
فلسطين	صادر اليها	١٥١	٢٣٦	٢٥٨	٢٢٦	٣٧١	١٧٠	٣١٠	٢٤٦	٢٣٠
وشرق الأردن	وارد منها	١٥	١١	١٣	١٣	٢٥	١٨	١٥	١٦	
بلاد العرب	صادر اليها	١٨٧	١٧٩	١٨٠	١٥٧	١٦٣	٢٠٤	٢٢٠	١٨٤	١٦٠
	وارد منها	٢٥	٢٣	١٧	٢٣	٢٧	٢٦	٢٨	٢٤	
سوريا	صادر اليها	٢٦١	٤٢٠	٢٢٢	١٤٠	٢١٩	٢٢٨	١٣٩	٢٣٣	٨٩
	وارد منها	١٤٣	١٣٧	١٢٣	١١٧	١٦٧	١٦٨	١٥٦	١٤٤	
فرنسا	صادر اليها	٦٩	٦٤٦	٨٦	١٠٣	٢٢٤	١٢٩	١٣٧	١٩٩	٥٨
	وارد منها	٢٦١	١٠٦	١١٣	١١٠	١١١	١٢١	١٦٤	١٤١	
الولايات المتحدة	صادر اليها	٣٦١	٣٢٧	٥٣٠	٦٩٨	١,١٥٠	٥٥٦	٧٣٩	٦٢٤	٥٧
	وارد منها	٤٣٥	٣٨١	٤٢٩	٤٥٩	٧٢٧	٨٤٩	٦٨٩	٥٦٧	
تونس والجزائر	صادر اليها	٥٦	٨٤	٦٤	٥٢	٨٠	٤٦	١٤	٥٧	٥٥
ومراكش	وارد منها	..	..	٤	٤	١	..	٢	٢	
كندا	صادر اليها	١٥	٢٣	٤٤	٤٨	٣٩	٤٤	٣٨	٣٦	٣٤
	وارد منها	..	..	٢	١	١	٢	٦	٢	
نيوزيلندا	صادر اليها	١١	١٢	١٢	١٣	١٨	١٦	١٦	١٤	١٤
	وارد منها	..	..	..	..	..	..	..	..	
إيرلندا	صادر اليها	..	..	..	٧	٣٤	١٠	٢٦	١١	١٠
	وارد منها	..	..	١	١	٢	١	..	١	

١ ـ استناداً إلى أرقام «التقرير الادارى» لسنة ١٩٣٤ المالية ، و «احصائيات التجارة الخارجية» لسنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

٢ ـ يراجع جدول صفحة ١٤٥ .

العالمى بعد أزمة ١٩٢٩ ، وتحسن الحاصلات العراقية وتعددها ؛ ولم تحل القيود التى تكاثرت على التجارة العالمية بعد الأزمة المذكورة دون حدوث هذه الظاهرة ، كما لم تحل دون حدوثها قاعدة الاستيراد النسبى ، وإن كانت قد ضيقت مداها .

ومن البين أنه ليس فى وسع أية سياسة تجارية رشيدة ، فى الظروف الاعتيادية ، أن تفرض حاصلا رديئاً غالياً على سوق من الأسواق ، ولا أن ترفض حاصلا جيداً رخيصاً فى سوقها . ومخالفة هذا الأساس مخالفة للمصلحة الاقتصادية ، إلا إذا كانت المخالفة بقصد تنمية إنتاج كفء ، لأنها تكون بهذا القصد عاملا من عوامل التخصص الدولى فى الإنتاج ، وسبيلا لظهور الكفاءات الاقتصادية غير المستغلة ، فهى مخالفة وقتية لا تختلف فى النتيجة عن الأساس المشار إليه .

غير أن شيئاً من الحقائق المتقدمة لم يكن محل اعتبار حين طبقت قاعدة الاستيراد النسبى ، وحين هيئت القوائم بأسماء البلاد التى شملتها قيودها ، إذ كان دستور هذه القوائم هو حاصل طرح قيمة الصادر إلى كل بلد من قيمة المستورد منه ، واعتبارات أخرى أسوء من هذا الدستور البدائى .

والحاصل مما تقدم أن العجز فى الميزان التجارى خلال الفترة موضوع البحث لم يكن ليدعو إلى كل القلق الذى استثاره ، إذ كانت زيادة استيراد سلع الإنتاج من أهم أسبابه ، كما كانت موارد النفط من أهم عناصر تغذيته . وكانت الإجراءات الواجب اتخاذها فى مثل هذه الحالة ، وفى بلد ناشىء كالعراق ، هى الإجراءات المؤدية إلى استغلال القوة الشرائية فى مساندة الإنتاج القومى ، وفى تنشيط الاستهلاك الحيوى ، وذلك بتخفيف عبء رسوم السلع الضرورية ، والإثقال على السلع الكمالية ، ومضاعفة الجهود لتحسين صنف الصادرات العراقية وتعديد أنواعها .

وفى نطاق السياسة متقدمة الذكر كانت التزامات تصريح ١٩٣٢ وقراً ينبغى الخلاص منه ، وتجنب الإرتباط بكل ما يمائله أو يؤدى إليه ، لأن مثل تلك الالتزامات عراقيل فى سبيل سلطان الدولة على التجارة الخارجية ، ومثار للنقاش حول حياد إجراءات هذا السلطان

فى كثير من الأحوال . وبالإضافة إلى ذلك فإن عقد الاتفاقات التجارية كان فى شدة الحاجة إلى الكفاءة ، بحيث تتحرى أصول مشاكل التجارة مع البلاد التى تتعدد فيها العقبات الكمركية أو النقدية ، أو تتبين فى ممارساتها مظاهر التحيز ضد تجارة العراق ، فتعالج كل حالة حسب مقتضاها ، ويقلع عن الطريقة التى أنجزت بها أكثر الاتفاقات المعقودة فعلا ، والتى كانت تتصف عموماً بطلب تخفيض رسوم استيراد التمور فى البداية ، وبتبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية فى النهاية .

أما ماعدا ذلك من اعتبارات ، كالاقتصار على النظر إلى الفرق بين قيمة الواردات وقيمة الصادرات ، أو الاعتداد بمقدار ما يبيعه بلد ما إلى العراق وما يشتريه منه ، أو تيسير التعامل مع دولة معينة أو كتلة من الدول دون غيرها ، فهى اعتبارات شاذة معيبة ، وليس من ورائها غير الضرر المحض بمصلحة البلد ، من النواحى الاقتصادية والمالية والاجتماعية على السواء .

القسم الرابع

فى كثير من الأحوال . وبالإضافة إلى ذلك فإن عقد الاتفاقات التجارية كان فى شدة الحاجة إلى الكفاءة ، بحيث تتحرى أصول مشاكل التجارة مع البلاد التى تتعدد فيها العقبات الكمركية أو النقدية ، أو تتبين فى ممارساتها مظاهر التحيز ضد تجارة العراق ، فتعالج كل حالة حسب مقتضاها ، ويقلع عن الطريقة التى أنجزت بها أكثر الاتفاقات المعقودة فعلا ، والتى كانت تتصف عموماً بطلب تخفيض رسوم استيراد التمور فى البداية ، ويتبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية فى النهاية .

أما ماعدا ذلك من اعتبارات ، كالاقتصار على النظر إلى الفرق بين قيمة الواردات وقيمة الصادرات ، أو الاعتداد بمقدار ما يبيعه بلد ما إلى العراق وما يشتريه منه ، أو تيسير التعامل مع دولة معينة أو كتلة من الدول دون غيرها ، فهى اعتبارات شاذة معيبة ، وليس من ورائها غير الضرر المحض بمصلحة البلد ، من النواحى الاقتصادية والمالية والاجتماعية على السواء .

سياسة العراق التجارية
بين سنتي
١٩٣٩ و ١٩٤٨

تمهيـــد

لم تكد آثار الأزمة العالمية التي شلت التجارة الدولية منذ سنة ١٩٢٩ تزول حتى لاح شبح الحرب ، وظهرت بوادر الاستعداد لها ، وتوجيه بعض فروع الإنتاج لخدمة الأغراض العسكرية ؛ ثم حل المتوقع ، فنشب القتال يوم ٢ سبتمبر سنة ١٩٣٩ ، واتسع نطاقه بالتدريج ، واختلت العلاقات التجارية فيما اختل من علاقات السلم .

ولئن كانت نار الحرب قد اقتصرت على جبهات معينة فإن آثارها الاقتصادية قد عمت سائر البلاد ، سواء في ذلك المحاربون والمحايدون ، إذ جندت موارد العالم في معسكرين متنافرين انقطعت بينهما سبل الاتجار ، وتعرضت التجارة بين أعضاء كل معسكر للصعوبات والمخاطر ، وبادر الكل إلى التدخل في شؤون الإنتاج والاستهلاك والصرف بدرجات متفاوتة ، فتكاثرت على التجارة الدولية مجموعة ثقيلة من القيود أودت بها أو كادت .

وكان العراق ضمن البلاد التي سلمت من شر القتال ، إلا أن انضمامه إلى جانب الديمقراطية ، وموقعه الستراتيجي في الشرق الأوسط ، وارتباطه النقدي ببريطانيا ، وفداحة خسائر الحلفاء البحرية والبرية ، كانت عوامل في ضياع جزء هام من مصادر تجهيزه الأجنبية ، واستنزاف موارده المحلية ، وعرقلة الباقي من علاقاته التجارية ، بحيث كان أثر الحرب على تجارته الخارجية أثراً بالغ السوء .

وفي مثل تلك الظروف كان لابد لمرامي سياسة العراق التجارية أن تتغير ، فأصبح مبدأها الأعلى هو سد حاجة الاستهلاك المحلي بكافة الوسائل ، وصيانة الموارد المالية بالقدر المستطاع ؛ ولذلك استجد في النظام الكمركي بعض التطور ، وشاركت هذا النظام في إدارة التجارة الخارجية تشريعات استثنائية قررت للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة . على أن التطور المذكور في النظام الكمركي لم يكن ليمس جوهره ، كما أن التشريعات المشار إليها أنما

هى تشريعات موقوتة بظروفها ، بحيث لا يتخلف عند زوال هذه الظروف والتشريعات غير الأسس التى تقررت بقانون الكمارك رقم ٥٦ لسنة ١٩٣١ ، وبقانون التعريفة رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ ، باستثناء تعديلات ثانوية قليلة .

وقد تمخضت سنوات الحرب الست عن إنتاج منصرف للأغراض الحربية فى أهم الدول المنتصرة ، وعن إنتاج مشلول فى أكثر البلاد المدحورة ، وعن وسائل نقل متضائلة لا تفى بأغراض تسريح الجيوش والانجار معاً ، وعن ديون ضخمة لفريق على فريق ؛ فلم تكن فى نهاية الحرب نهاية مشاكل التجارة الدولية وقيودها ؛ ولذلك استمر العمل بالتدابير السابقة لتنظيم التجارة الخارجية ، وظل المبدأ الرئيسى لسياسة العراق التجارية بعد الهدنة كما كان قبلها : سد الحاجة المحلية ، وصيانة الموارد المالية .

على أن هذا المبدأ الرئيسى قد داخلته اعتبارات أخرى تزداد فى الأهمية كلما اقتربت أحوال التجارة العالمية من وضعها الطبيعى ؛ فلقد خلفت الحرب فى العراق قوة شرائية متراكمة لا سابق لها ، كما خلفت إحساساً شديداً بالحاجة إلى إصلاح شامل ، فأصبح على السياسة التجارية فى الظروف الحاضرة أن تسخر الثروة القومية لقطع أكبر ما يمكن من مراحل التطور الاقتصادى والاجتماعى ، وأن تعد العدة لحماية وسائل هذا التطور وعناصره .

ولا شك أن أسس النظام الكمركى التى تقررت فى ختام عهد الانتداب البريطانى لم تعد ملائمة لمقتضى الظروف الجديدة ، فقد جاءت تلك الأسس ومعالمها تشير إلى قرب العهد بنظام الباب المفتوح ، وإلى ضعف الإنتاج الزراعى والصناعى ، وإلى تضييق أزمة ١٩٢٩ على موارد الخزينة ، ولذلك كانت قاصرة عن الإيفاء بمستلزمات أحوال العراق ، حتى فى الظروف الاعتيادية ، على الوجه الذى سبق تفصيله .

وموضوع هذا القسم ، إذن ، بحثان متمايزان ، يتعلق أولهما بما حققته السياسة التجارية فى العراق أثناء الحرب وما بعدها من أغراض ، وما اتبعته فى هذا السبيل من وسائل ، ويتناول ثانيهما ما يقتضى لهذه السياسة من إصلاح ، وذلك على ضوء ما أظهرته تجارب تطبيقها فى الأحوال الاعتيادية التى سبقت الحرب من نواقص ، ووفق ما تستلزمه الأحوال الاستثنائية الحاضرة من اعتبارات .

الفصل الأول

تطور أحكام الاستيراد وآثارها

تقدم فى القسم الثالث أن تعريفة رسوم الاستيراد التى تقررت سنة ١٩٣٣ كانت تعريفة ذاتية قابلة — بإجراء من السلطة التنفيذية — للزيادة على سبيل الحماية أو المقابلة بالمثل ، وللنقص تيسيراً للمواد الغذائية ؛ كما تقدم أن أكثر رسوم هذه التعريفة عدداً هى الرسوم القيمية ، وأن أهم رسومها حصيلة هى الرسوم النوعية ، وأن أظهر الأغراض التى تحريت فى تقرير فئاتها هو الغرض المالى وغرض الحماية غير المباشرة للانتاج القومى ، مع الاعتداد بمبدأ الحماية المباشرة ، وتحرى العدالة فى توزيع العبء على الممول ، إلى حد ما .

وقد تميزت ظروف الحرب ، من حيث علاقتها بأوصاف التعريفة المشار إليها ، بمميزات رئيسية خمسة ؛ وهذه المميزات هى تعرض الموارد الكمركية للتدهور ، وازدياد الحاجة إلى المال باطراد ، وهبوط النسب القيمية للرسوم النوعية نتيجة لتضخم الأسعار ، وارتفاع نفقات المعيشة وندرة المواد الغذائية ، وكثرة مبيعات الجيوش الأجنبية فى أواخر الحرب وبعدها ، مما استتبع آثاراً ظاهرة فى أحكام الاستيراد خلال السنوات التسع الماضية .

ولئن كانت فترة الحرب فترة تقتير فى الاستهلاك ، وإرهاق لوسائل الإنتاج ، فإن ذلك التوفير وهذا الكدح قد يسرا للعراق ثروة تنتظر الاستثمار ، وفى هذا المجال تظهر التعريفة الكمركية كأهم وسيلة ، بحيث يترتب على كفاءتها حسن استغلال الفرصة المواتية للاصلاح الاقتصادى والاجتماعى ، ويتضاعف الأثر السيء لأخطائها وهفواتها .

المبحث الأول

تطور رسوم الاستيراد

(١) قانون ضريبة الطوارىء

لم يكن الوضع المالى وضعاً ملائماً عند نشوب الحرب ، فقد تمخضت سنة ١٩٣٩ عن عجز فى الميزانية الاعتيادية بالرغم مما استجد خلال تلك السنة من تدابير لزيادة إيرادات الدولة وخفض نفقاتها ، وصدرت ميزانية سنة ١٩٤٠ المالية بعجز آخر مخمن ، وأصبح من المتوقع بالنظر لظروف الحرب أن تتدهور حصيلة رسوم الاستيراد، وهى أهم أبواب الايراد، وأن تتضخم نفقات الدولة بمقياس لا يمكن التكهن به. ولذلك اتخذت التدابير المقتضية لتلافى آثار الظروف الاستثنائية المستجدة ، والاستعداد للمستقبل ، فكان من بين هذه التدابير إصدار «قانون ضريبة الطوارىء رقم ٧ لسنة ١٩٤٠» ، المعدل بقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٤٠[١].

وقد انطوى هذا القانون على ضريبتين إضافيتين ، فرضت إحداهما على ما ينتج محلياً من المشروبات الكحولية والتبغ والتنباك والسكاير ، مضمومة إلى مكوس هذه السلع ، فكانت بهذا الاعتبار خارجة عن مجال البحث ؛ أما الأخرى فقد فرضت على مجموعة من أهم السلع المستوردة ، مضمومة إلى رسوم استيرادها الاعتيادية ، ومستوفاة وفق أحكام القوانين الكمركية ، ومعادة عند إعادة التصدير وفق القواعد العامة لاسترداد الرسوم ، فكان القانون فى هذا الصدد تعديلا للتعريفة فى الواقع ، ولم ينفرد بأحكامه إلا باعتباره إجراءً مؤقتاً يزول بزوال الظروف التى اقتضته .

وكانت السلع التى تناولتها ضريبة الاستيراد الجديدة هى السكر والشاى والبن ومنسوجات القطن والحرير الاصطناعى والصوف ، وهى أهم سلع الاستهلاك المستوردة إلى العراق وأوفرها إيراداً للكمارك ، إذ كان مخمن حصيلة رسومها ، خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ ، نحواً من ٥٩٪ من إيراد رسوم الاستيراد بأسرها .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ ص ٢٩ و ٢٦٠ .

وقد تراوحت نسب الضريبة بين ١٠ ٪ و ٢٥ ٪ من الرسوم المفروضة بقانون التعريفة على السلع المذكورة ، أصاب منها الأقمشة القطنية والسكر والشاى ، وهى أهم سلع الاستهلاك الشعبى ، أقل الفئات ، وذلك تحرياً لعدالة توزيع عبئها جهد الإمكان(ا) .

وليس من الميسور تبين حصيلة هذه الضريبة بالضبط ، إذ أن الإحصائيات المنشورة لم تفردها بأرقام منفصلة عن المكوس الطارئة ، غير أنه من الجائز أن نخمن معدل إيرادها ، خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ ، بنحو من ١٧٥ ألف دينار سنوياً(ب) .

(٢) التعديل الخاص لقانون التعريفة

كان قانون ضريبة الطوارىء إجراء واحداً من إجراءات متعددة اتخذت خلال سنة ١٩٤٠ المالية لزيادة موارد الدولة ، إذ اقترن هذا القانون بفرض ضريبة إضافية على الدخل ، وتقرير ضريبة على أراضى البناء ، وتنفيذ قانون يحصر شراء التبغ من المنتجين بالحكومة .

(ا) كانت فئات الضريبة كما يلى :

السكر : ٣ فلوس عن الكيلو غرام (١٧ — ١٩ ٪ من رسم الاستيراد)
الشاى : ١٠ « « « « (١٣ ٪ « « «)
البن : ١٠ « « « « (٢٥ ٪ « « «)
أقمشة الحرير الاصطناعى : ٢٥ ٪ « « «
أقمشة الصوف : ٢٥ ٪ « « «
أقمشة القطن : ١٠ ٪ « « «

(ب) فيما يلى جدول بتخمين هذا الإيراد بآلاف الدنانير ، استناداً إلى كميات المستورد والمعاد تصديره من السلع الخاضعة للضريبة خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ :

	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	المعدل
السكر	١٢٣	١١٨	٤٥	٣٩	٨٨	٩٧	٨٥
أقمشة الحرير الاصطناعى	٥٣	٣٤	٢٨	٢١	١٢	٤٠	٣١
الشاى	٣٢	٢٣	٢٩	٢٨	١٥	٢٣	٢٥
السلع الأخرى	٣٧	٢٦	٤٩	٤٤	١٨	٢٧	٣٤
المجموع	٢٤٥	٢٠١	١٥١	١٣٢	١٣٣	١٨٧	١٧٥

ومع ذلك فقد أنتجت السنة المذكورة عجزاً ملحوظاً ، ولذا تقررت مباشرة تدابير جديدة لتلافى العجز فى ميزانية السنة التالية ، ولتحقيق وفر فيها ، فكان من جملة هذه التدابير إصدار « قانون التعديل الخامس لقانون التعريفة الكمركية رقم ١٠ لسنة ١٩٤١ »[١].

على أن الغرض المالى لم يكن هو الغرض الوحيد من اصدار هذا التعديل ، إذ كان من أغراضه أيضاً ملائمة مقتضى ظروف الحرب المؤدية الى ارتفاع الأسعار وندرة المواد الغذائية ، وتلافى بعض نواقص التعريفة التى أظهرتها التجارب . وبناء على ذلك فقد جاء ما يتعلق بالاستيراد من أحكام التعديل المذكور شاملا تعذيل الرسوم النوعية ، وفرض فئة قيمية جديدة على بعض السلع المعفاة ، وتفويض السلطة التنفيذية صلاحية خفض رسوم المواد الغذائية أو إلغائها بالإضافة الى ما سبق تفويضه أصلا فيما يتعلق بالحنطة والشعير ، وتقرير تعديلات أخرى جزئية .

تعديل الرسوم النوعية :

تقدم أن تعريفة سنة ١٩٣٣ قد قررت رسوماً نوعية لأغلب السلع المستوردة الرئيسية ، صيانة للجزء الأكبر من الموارد الكمركية وقد ظلت هذه الرسوم ثابتة زهاء ثمانى سنوات ، بالرغم من أنها كانت منسوبة الى الأسعار المنخفضة التى تميزت بها سنوات أزمة ١٩٢٩ ، ولذلك أصبح من الضرورى تعديلها حينما بدأت آثار الحرب على أسعار السلع المستوردة بالظهور ، وإلا انخفض عبئها ، وضاع التوازن بينها وبين الرسوم القيمية .

وقد تضمن التعديل محل البحث زيادة نحو ٨٠٪ من الرسوم المشار اليها ، أما باقى هذه الرسوم فقد ظل على ما كان عليه ، وذلك لأحد السببين الرئيسيين التاليين :

أولا — ثقل عبء الرسوم فى الأصل ، أو نتيجة لتطبيق قانون ضريبة الطوارىء ، بحيث باتت زيادتها من جديد غير مأمونة العاقبة ؛ ويمثل هذه الحالة الإبقاء على الرسوم الأصلية للسكر ، والشاى ، والبن ، والكبريت ، وورق السكاير ، والبنزين .

ثانياً — قلة المستورد من بعض السلع ، بحيث لم يكن لتغيير رسومها قيمة عملية ؛ ويمثل هذه الحالة الإبقاء على الرسوم الأصلية للبيض ، والأسبستوس الخام ، وبطاقات البريد ، ونحو ذلك .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ ص ٤٤ .

ويلاحظ أن مقدار الزيادة التى أحدثها التعديل قد تراوحت بين ١٠ ٪ و ٢٠ ٪ من أصل الرسم فى ٨٩ ٪ من الحالات ، وهى زيادة لم تكن متناسبة مع ارتفاع الأسعار وقت التعديل ، وبعده بصفة خاصة (١) ؛ فلقد تراوح مستوى أسعار أهم السلع الخاضعة

---

(١) فيما يلى جدول بمستويات أهم الرسوم النوعية ، مضافة اليها ضريبة الطوارىء ، خلال سنوات ١٩٤١ — ١٩٤٤ ، مقارنة بمستويات أسعار السلع الخاصة بها ، باعتبار مستوى كل من الأسعار والرسوم سنة ١٩٣٩ مساوياً ١٠٠ :

	مستوى الرسم بموجب التعديل وضريبة الطوارىء	مستوى الأسعار			
		١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤
السكر	١٠٠ + ١٨	١٧١	٢٣٤	٣٣٨	٢٨٦
الشاى	١٠٠ + ١٣	١٥٥	٣٤٠	٥١٧	١٧٨
البن	١٠٠ + ٢٥	١٥٨	٢١٧	٣٦٥	٣٦٢
الكبريت	١٠٠	١٩٠	٣٢١	٧٣١	١٤٣٣
ورق السكاير	١٠٠	٢٢٣	٩٠٤	٨٣٦	٤٧٧
الأقمشة القطنية	١١١ + ١١	١٥٧	٣٥٦	٧٨٣	١١٦٧
الأقمشة الصوفية	١١١ + ٢٨	١٦٢	٢٢٥	٢٩٠	٤٢٠
حديد البناء	١٤٧	٢٠٤	٢١٨	٢٢٢	٢٥٤
الصابون	١٢٠	١٨٩	٢٥٥	٧٦٤	٩٩٩
الأخشاب	١٢٠	١٩٠	١٩٠	٢٩٨	٤٥٩
جلود النعال	١٢٠	١٧٤	٢٠٤	٥٤٤	٦٨٥
جلود أخرى	١٢٠	٢١١	٢٥٥	٤٨٠	٦٣٧
الأثمار الجافة	١٢٠	١١٢	٢٤٨	٤٧٩	٥٨٤
أكياس الجوت	١٢٠	١٢٧	٢٠٥	٢٩٤	٢٧٣
عمرات الرأس	١٢٠	١٤٤	٤٠٣	١١٣١	١٠٧٩
إطارات السيارات	١٢٠	٢١٤	٣٠٠	٣٣٦	٥٢٧
فحم الخشب	١٢٠	١٢٢	١٧٥	٤٣٥	٤٨٢
السمنت	١٢٠	١٤٨	٢٣٧	٨٧٤	٦٣٠

إن الأسعار المذكورة هى حواصل قسمة قيمة المستورد من كل سلعة خلال السنوات المذكورة على كميته ، استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » .

للرسوم النوعية ، خلال سنوات ١٩٤١ — ١٩٤٤ ، بين ١١٢ ٪ و١٤٣٣ ٪ بالقياس على سنة ١٩٣٩ ، فى حين تراوح مستوى رسوم هذه السلع ، نتيجة للتعديل موضوع البحث ولقانون ضريبة الطوارىء ، بين ١٠٠ ٪ و١٤٧ ٪ ، بالقياس على السنة المذكورة . وبناء على ذلك فإن عبء هذه السلع من رسوم الاستيراد قد هبط هبوطاً محسوساً فى بعض الحالات ، كما فى حالة السكر والشاى والكبريت ، وقارب الإنعدام فى حالات أخرى ، كما فى حالة الأقمشة القطنية وعمرات الرأس والصابون .

ويلاحظ أيضاً أن حجم تجارة الإستيراد قد تضاءل خلال الحرب بنسبة كبيرة ، فكان اقتران هذه الظاهرة بظاهرة عدم كفاية الزيادة التى أدخلها التعديل على الرسوم النوعية داعياً لانخفاض موارد الكمارك انخفاضاً ملحوظاً . ولم تكن لتعوض هذا الانخفاض زيادة حصيلة الرسوم القيمية ، وذلك لأن السلع الخاضعة للرسوم النوعية هى عماد موارد الكمارك ، كما أنها أهم ما يستورد إلى العراق ، وقد ارتفعت كميتها خلال الحرب منسوبة إلى كمية تجارة الاستيراد ، فى حين انخفضت قيمة السلع الخاضعة للرسوم القيمية منسوبة إلى قيمة التجارة المذكورة .

وكان الدافع إلى الإكتفاء بهذا التعديل الجزئى هو مساعدة سلطات التموين فى محاولتها تثبيت الأسعار ، غير أن السلطات الكمركية قد ناقضت مقتضى هذا الدافع فيما يتعلق باستيفاء الرسوم القيمية ، إذ أهملت الاعتداد بالقيم المذكورة فى تصريحات الإدخال فى أغلب الأحوال ، وبالغت فى تقدير قيم السلع الخاضعة لهذه الرسوم ، فأخلت بعدالة صنفى الرسوم ، وشوهت النسب التى تقررت فى أصل قانون التعريفة (١) .

---

(١) جاء فى تقرير للوفد التجارى البريطانى الرسمي الذى زار العراق فى أوائل سنة ١٩٤٦ ، حول هذا الموضوع ، ما يلى[1] :

« ... وقد زارت البعثة هذا الميناء (البصرة) ولاحظت أن ضريبة الكمارك لاتجبى حسب قائمة الشاحن بل حسب الأسعار المحلية للجملة ... أو أسعار المفرد ، وأحيانا الأسعار السائدة فى السوق السوداء مما أدى إلى وصول البضاعة إلى يد المستهلك بأسعار فاحشة .. »

---

١ ــ مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ١ — ٣ سنة ١٩٤٧ ص ٣٢ .

استحداث فئة ٥٪ القيمية :

تقدم أن المشرع قد اتجه فى فرض رسوم الاستيراد سنة ١٩٣٣ إلى إقرار الإعفاءات الواسعة النطاق التى منحت لمعدات الإنتاج وآلاته فى أواخر عهد الإنتداب ، كما تقدم أن « قانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم ١٤ لسنة ١٩٢٩ » قد كرر النص على مثل هذه الإعفاءات مقيدة بشروط ومدد معينة ، بحيث لم يكن للقانون المذكور أهمية عملية ملحوظة فيما يتعلق بتشجيع الصناعة عن طريق الإعفاء من رسوم الاستيراد .

وكان إلزام المشاريع الصناعية التى تستحق الإعفاء بمراعاة شروط القانون المشار إليه يقضى بأن يفرض رسم كمركى على أجهزة الإنتاج الصناعى وأدواته فى صلب التعريفة ؛ وقد تم ذلك بموجب المادة الثانية من التعديل موضوع البحث ، إذ وافق هذا التدبير النزعة إلى زيادة الموارد ، فتقررت فئة ٥٪ القيمية لأكثر معدات الإنتاج الصناعى التى يحتمل استيرادها إلى العراق (ا) .

ولم يكن من شأن التعديل فى هذا المجال أن يزيد من عبء التعريفة ونفقة الإنتاج ، أو أن يحقق مورداً مالياً يعتد به ، وذلك لأن أغلب الصناعات القائمة والمستجدة تبادر إلى الاستفادة من قانون تشجيع المشاريع الصناعية ، فأثر الفئة الجديدة قاصر على إظهار أهمية هذا القانون الأخير ، وتحقيق حصيلة مالية مما تستورده الصناعات التى تنقطع صلتها به بعد ١٥ سنة من تأسيسها ، والتى لم تشمل بأحكامه أصلا .

وكانت تعريفة سنة ١٩٣٣ قد أعفت أيضاً كل لوازم تغليف التمور فيما أعفته من سلع الإنتاج ، وهى لوازم تستورد منها كميات وافرة كل سنة (ب) . وقد تقرر مصير تجارة

(ا) شملت الفئة محل البحث أجهزة صناعات الدقيق ، والجلود ، والغزل والنسيج ، والحزم ، والنجارة الميكانيكية ، وحفظ الأثمار ، وتنظيف وحلج وكبس الصوف والقطن ، والآجر والبلاط ، وضرب الرز ، وعصر الزيوت ، والصابون ، والتبغ والسكاير ؛ كما أن هذه الفئة قد شملت ملحقات الأجهزة المذكورة ، وسيور التحويل ، وآلات الورش الميكانيكية وعددها ، وآلات التبريد ، والأفران الكهربائية الصناعية ، والمحركات التى تسير بقوة الماء أو الغاز المضغوط أو الهواء وملحقاتها .

(ب) تشمل اللوازم المشار اليها صناديق الخشب جاهزة أو مفككة ، وعلب الكرتون ، والورق المزيت ، والأطواق والمسامير والأطباق والستائر والشبكات المعدنية ، وأجهزة تعليم الغلافات . وقد بلغت قيمة المستورد من هذه اللوازم ، خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ ، بآلاف الدنانير ، ما يلى [١] :

١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥
١٢٣,٥	١٧٤,٦	٢٣٤,١	٢٣,٤	٢٠٤,٩	٣٩٤,٨

١ — استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ التقويمية .

تصدير التمور بمنح امتياز احتكارها لشركة « آندرو واير » ، على الوجه التالى بيانه فى موضع آخر ؛ وبمقتضى هذا الامتياز أصبح استيراد لوازم التغليف محصوراً بالشركة ، كما أن أسعار التمور المصدرة قد أصبحت مقررة نصاً ، ولذلك نص التعديل على شمول اللوازم المذكورة بفئة ٥٪ الجديدة ، فحقق مورداً مالياً ملحوظاً ، دون أن يزيد من عبء منتجى التمور شيئاً .

على أن النص قد مس مصالح شركة الاحتكار ، ولذا تمسكت هذه الشركة ، عند تعديل عقد امتيازها سنة ١٩٤٣ ، بضرورة تعهد الحكومة العراقية بأن لاتحدث أية زيادة أخرى فى الضرائب الكمركية على اللوازم محل البحث .

خفض رسوم المواد الغذائية :

كانت المادة السادسة من قانون التعريفة تجيز للحكومة إصدار أنظمة لخفض أو إلغاء رسوم الاستيراد عن الحنطة والشعير ، توفيراً لهما فى أحوال الضرورة . وقد اقتضت ظروف الحرب ، وما تميزت به من ارتفاع نفقات المعيشة ، ومن تضخم الاستهلاك المحلى بتكاثر الجيوش الأجنبية ، أن يوسع حكم المادة السادسة المذكورة ، فنص التعديل على جعل صلاحية السلطة التنفيذية فى خفض الرسوم وإلغائها شاملة الحبوب باختلاف أنواعها ، والسمن والزيوت النباتية أيضاً .

وقد طبق نص المادة السادسة وتعديلها على الحنطة والرز والسمن والزيوت الصالحة للأكل ، فتناوب رسومها الخفض والإلغاء منذ سنة ١٩٤٠ حتى الوقت الحاضر ، وكان تطور هذا الخفض والإلغاء على الوجه التالى :

أولا — الحنطة ؛ وقد خفض رسمها من عشرين بالمائة إلى واحد بالألف من القيمة ، وذلك لمدة ثمانية شهور ، بموجب نظام رقم ٨١ لسنة ١٩٤٠ . على أن العمل بهذا التخفيض قد مدد لمدة سنة بموجب نظام رقم ٤١ لسنة ١٩٤١[1] ، ثم تكرر تمديد العمل بالنظام الأخير بموجب أنظمة مختلفة ، انتهى أجل آخرها فى ١٩٤٧/٨/٥[1] .

---

(١) صدر في هذا المجال نظام رقم ٥٦ لسنة ١٩٤٢ ، ورقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣ ، ورقم ٦٢ لسنة ١٩٤٤ ، ، ورقم ٤٤ لسنة ١٩٤٥ ، ورقم ٦٨ لسنة ١٩٤٦[2] .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ قسم ثان ص٣٦٩، ولسنة ١٩٤١ قسم ثان ص١٣٦.

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة (أقسام ثانية) ، لسنة ١٩٤٢ص ١٨٠ ، ولسنة ١٩٤٣ص٤١٥، ولسنة ١٩٤٤ ص ٢١١ ، ولسنة ١٩٤٥ ص ١٢٦ ، ولسنة ١٩٤٦ ص ١٩٣ .

وكانت حالة تجهيز المواد الغذائية قد ساءت سنة ١٩٤٧ ، فلم يكد ينتهي حكم تمديد التخفيض المتقدم حتى صدر نظام رقم ٤٢ لسنة ١٩٤٧ ، ناصاً على إلغاء رسم استيراد الحنطة الغاء تاماً لمدة سنة . وقد مدد العمل بهذا النظام سنة أخرى ، بحيث ينتهي حكم الإلغاء في ٢٦ / ٨ / ١٩٤٩ ، وذلك بموجب نظام رقم ٣٢ لسنة ١٩٤٨[١] .

ثانياً ــ الرز ، والسمن ، والزيوت النباتية ، والمرجرين ؛ وقد خفضت رسومها ، بموجب نظام رقم ٢٠ لسنة ١٩٤٢[٢] ، تخفيضاً كبيراً لمدة عشرة أشهر ، واستمر العمل بهذا التخفيض بعد ذلك حتى آخر سنة ١٩٤٥ (١) .

ثم صدر نظام رقم ٧١ لسنة ١٩٤٦[٤] قاصراً التخفيض على الرز دون المواد الغذائية الأخرى ؛ ثم حلت أزمة المواد الغذائية سنة ١٩٤٧ ، فاستبدل بتخفيض الرسوم الإلغاء التام ، وذلك بموجب نظام رقم ٣٦ لسنة ١٩٤٧ ، الذي مدد أجله إلى ١٩٤٩/٨/٢٦ بموجب نظام رقم ٣١ لسنة ١٩٤٨[١] .

وقد تمثل في تعديل رسوم المواد الغذائية المذكورة، على الوجه المتقدم، مظهر من مظاهر تغير أسس السياسة التجارية أثناء الحرب ؛ فلقد كانت هذه المواد قبل صدور التعديل محمية حماية تامة ، ولم يكن ما يستورد منها شيئاً مذكوراً ؛ ثم انقلب الوضع ، فأصبح عبئها من الضرائب وهي مستوردة أقل من عبء ما ينتج منها محلياً ، وصار استيرادها

---

(١) كان تخفيض رسوم هذه المواد على الوجه التالي :

الرز	من	١٠	إلى	١	فلس	عن	الكيلو	غرام
السمن	«	٢٠	«	١	«	«	«	«
زيت الزيتون	«	١٥	«	٧ر٢	«	«	«	«
الزيوت الأخرى	«	٤٨	«	٧ر٢	«	«	«	«
المرجرين	«	٧٥	«	٧ر٢	«	«	«	«

وقد جرى تمديد العمل بهذا التخفيض بموجب نظام رقم ١٨ لسنة ١٩٤٣ ، ورقم ٥ لسنة ١٩٤٤، ورقم ٤ لسنة ١٩٤٥ [٣].

---

١ ــ جريدة الوقائع العراقية ، عدد ٢٥١٧ و ٢٦٥٣ ، وتاريخ ٢٧ /٨/ ١٩٤٧ و ٣٠/٨/١٩٤٨.

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٢ قسم ثان ص ٨٢ .

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة (أقسام ثانية) ، لسنة ١٩٤٣ ص ٤٨ ، ولسنة ١٩٤٤ ص ١٠ ، ولسنة ١٩٤٥ ص ٦ .

٤ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٦ قسم ثان ص ٢٤٨ .

ضمن استيرادات العراق الرئيسية فى بعض السنين . وهكذا كان تطبيق المادة السادسة من التعريفة وتعديلها مساهمة فى مكافحة تضخم الأسعار وتيسير الغذاء ، لا سيما ما يتعلق منه بالرز والسمن والزيوت النباتية ، التى أثقلها أصل التعريفة بالرسوم(١) .

الأحكام الأخرى للتعديل :

كانت الصفة العامة لأحكام التعديل الأخرى ، فيما يتعلق برسوم الاستيراد ، صفة ضبط وإصلاح أخطاء ، وإن ترتب على بعضها تحقيق شىء من الموارد المالية ؛ وفيما يلى بيان بالسلع التى شملتها هذه الأحكام :

أولا — لوازم مشاريع توزيع الماء والقوة الكهربائية والمواصلات والمخابرة وبعض المعدات الأخرى ، وذلك إذا كانت مستوردة من قبل أفراد ، أو من قبل هيئات مؤسسة لغرض الربح . وقد استبعدت هذه اللوازم من الإعفاءات المقررة فى أصل

---

(١) فيما يلى جدول بقيم وكميات المستورد من المواد المذكورة خلال سنة ١٩٣٩ التى سبقت التعديل ، وسنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ التالية[١] :

		١٩٣٩	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥
القيمة (بآلاف الدنانير)	الحنطة	٠٠	٩,٥	٢٧٩,٣	٣٤٦,٠	٤,٠	٠,١	١,٧
	الرز	٠,٧	٠,٣	٠,٤	٣,٩	١,٠	١,٩	٣٧٣,٦
	السمن	٠,٣	٠,١	١,١	١٠٦,٣	٥١,٩	٦٠,٣	١٢,٣
	الزيوت	٦,٤	٨,٦	٣,٣	١٣,٢	١٠,٨	١٦,٨	١٧,٨
	المرجرين	٠٠	٠,١	٠٠	١,٥	٩,١	١٦,٧	٠,٩
الكمية (بآلاف الوحدات)	الحنطة (طن)	٠٠	٠,٩	٢٣,٧	٢٥,٧	٠,١	٠٠	٠,١
	الرز (كيلو)	٥٤,٠	١٦,٠	٢٠,٠	١٦٣,٠	٢٠,٠	٢٧,٠	٤٣٧٨,٠
	السمن (كيلو)	٤,٠	١,٠	١١,٠	٥٤٥,٠	١٧٢,٠	١١٦,٠	٣٣,٠
	الزيوت (ليتر)	٨٥,٢	٦٨,٤	٣٥,٧	١٥٣,٦	٥٦,٨	٨٤,٠	٨٢,٥
	المرجرين (كيلو)	٠٠	١,٠	٠٠	١٢,٠	٣٧,٠	٣٦,٠	٨,٠

١ — استنادا إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٩ — ١٩٤٥ التقويمية .

التعريفة ، وأخضعت لرسوم قيمية متراوحة بين ٥ ٪ و ٢٥ ٪ ، وقصر الإستثناء على ما يستورد منها من قبل الدوائر الحكومية والبلديات والمؤسسات ذات النفع العام ، التى لم تؤسس بقصد الربح .

ثانياً ــ أجهزة الراديو ، وزيت السمك ؛ فقد زيد رسم السلعة الأولى ، وخفض رسم السلعة الأخيرة ، تلافياً لأخطاء بينة فى المقرر من أعبائهما (١) .

(٣) إخضاع مبيعات الجيوش الأجنبية للرسوم

كان البند الثانى من ملحق المعاهدة الانكليزية العراقية لسنة ١٩٣٠ قد أفاد إعفاء القوات البريطانية ، الموجودة أو التى توجد فى العراق ، من الرسوم الكمركية عما تستورده من سلع ، على أن يستوفى الرسم اذا بيعت هذه السلع فى العراق .

وعندما انضم العراق الى تصريح الأمم المتحدة وسع نطاق الإعفاء المذكور ، فشمل القوات الأمريكية والقوات البولونية ، وذلك بموجب قانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣ ، وبموجب تصريحين صادرين فى ١٤ /٣/ ١٩٤٣[١] .

ولم تلبث القوات المشار إليها أن باشرت بيع بعض ما كانت قد استوردته فى الأسواق المحلية ، فصارت الحكومة العراقية تستوفى عن هذه المبيعات رسوم الاستيراد المقررة فى التعريفة ، وذلك باعتبار ثمن المثل وقت البيع .

وكان من ضمن المبيعات أبنية حاوية للكثير من المواد المستوردة ، مما استتبع احتمال تهرب المواد المذكورة من الرسم المقرر لها ؛ ولذلك صدر قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٥[٢] ، ناصاً على إخضاع ما يباع من أبنية الجيوش الأجنبية لرسم قيمى قدره ٨ ٪ من بدل بيعها .

وقد كان مجموع قيم المبيعات موضوع البحث كبيراً فى الواقع ، غير أن الرقابة على عمليات

---

(١) زيد رسم استيراد أجهزة الراديو من ٢٠ ٪ إلى ٢٥ ٪ ؛ ولا شك أن هذه الأجهزة كمالية الاستعمال ، فكان تعديل رسومها ، على ضآلة ما أحدث منه ، ضرورياً . أما زيت السمك ، المستعمل فى الأغراض الصناعية ، فقد كان خاضعاً للفئة المرتفعة المقررة لزيت الكبد ، وقد أصلح هذا الخطأ باحداث فقرة جديدة ترتب عليها خفض رسم الزيت المذكور من ٣٠ فلساً إلى ٢٫٤ فلس للكيلو غرام .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٣ قسم أول ص ٢١٥ و ٦٣٥ و ٦٣٦ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٥ ص ٢٢٤ .

البيع ، والتثبت من صحة البدلات المدفوعة ، لم يكونا كافيين ، كما أن أكثر السلع المبيعة كان مواد أولية أو معدات إنتاج أو نقل خاضعة فى أصل التعريفة لفئات منخفضة ، ولذلك فإن الحاصل من فرض الرسوم على هذه السلع لم تكن له أهمية مالية ملحوظة (١) .

(٤) التعديلان السادس والسابع لقانون التعريفة

شهدت سنوات ١٩٤١ — ١٩٤٣ المالية الثلاث إرباكاً واضحاً فى إيرادات الدولة على مصروفاتها ، وتحققت فى ختام هذه السنوات فضلة ملحوظة فى الميزانية . غير أن الوضع المالى قد تردى بعد ذلك ، إذ تمخضت كل من السنوات المالية التالية عن عجز مطرد الازدياد ، وتضاءل متراكم الفضلة السابقة ، فعاد البحث عن وسائل سد حاجة الدولة المتزايدة إلى المال.

وقد كانت زيادة رسوم الاستيراد من بين هذه الوسائل ، وفى مجالها كان الإثقال على بعض السلع الكمالية ، وتعديل الرسوم النوعية وفق تغير الأسعار ، مبررين مقبولين ، فعدلت التعريفة فى نطاق هذين الغرضين مرة فى أواسط سنة ١٩٤٧ ، ومرة أخرى فى أواسط سنة ١٩٤٨ .

---

(١) فيما يلى جدول بقيم ما تم بيعه من مخلفات القوات الأجنبية تحت إشراف الدوائر الكمركية ، خلال سنوات ١٩٤٤ — ١٩٤٦ التقويمية ، بآلاف الدنانير [١] :

	١٩٤٤	١٩٤٥	١٩٤٦
حديد وفولاذ	٤٤,٣	٥١,٤	٥٥,٤
سيارات وأقسامها	٢٨,٨	١٨,٥	١٦,١
ملابس جاهزة وألبسة داخلية	٥٢,٤	١,٥	٠,١
حشو ولباد وأقمشة	١٠,٠	٨,٢	١٨,٢
مراجل وأجهزة آلية وعدد كهربائية	٢,١	٩,٧	١٢,٧
سلع أخرى مختلفة	٦٣,٤	٢٧٩,١	٢٠٧,٦
المجموع	٢٠١,٠	٣٦٨,٤	٣١٠,١

---

١ — استناداً إلى أرقام « احصائيات التجارة الخارجية » لسنتى ١٩٤٤ و١٩٤٥ ، وأرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٦ .

قانون التعديل السادس :

نص هذا القانون ، وهو قانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٧[١] ، على زيادة رسوم مجموعة هامة من السلع الكمالية ، فزاد رسوم الخمور نحواً من ٦٥ ٪ مما كانت عليه سنة ١٩٣٩ ، ورسوم التبغ ومصنوعاته نحواً من ٦٢ ٪ ، ورسوم المواد العطرية نحواً من ١٠٤ ٪. وقد اقترنت هذه الزيادة بصدور قوانين أخرى ناصة على زيادة مكوس الخمور والبنزين ، بحيث أصبح من المتوقع حصول الخزينة على مورد مالى جديد ، يخمنه نحو ٧٥٠ ألف دينار سنوياً .

ولم يكن فى التعديل موضوع البحث إثقال على السلع الكمالية فى الواقع ، وذلك خلافاً لما يوهمه ظاهر النسب المشار اليها ؛ إذ أن أهم الرسوم المزيدة رسوم نوعية لم تكن قد عدلت على وجه يلائم تطور الأسعار ، كما تقدم بيانه فى شرح التعديل الخامس ؛ ولذا فان الزيادة الطارئة لم تكد تفى بغرض إعادة النسبة القيمية لعبء الرسوم كما كانت سنة ١٩٣٩ ، ولم تتجاوز هذا الغرض إلى الإصلاح من هفوات التعريفة فى مجال رعاية عدالة الضريبة ، ومكافحة نزعة البذخ فى الاستهلاك بعد الحرب .

وتستثنى مما تقدم حالة البنزين ، فقد اعتبره المشرع سلعة كمالية ، وزاد رسمه زيادة بينة ، الأمر الذى يحتمل الاعتراض بأن « البنزين فى العراق مادة ضرورية ، حيث لا توجد شبكة كبيرة من السكك الحديدية ، وحيث يجرى النقل التجارى ، ونقل المسافرين ، لأكثر مناطق العراق ، بواسطة السيارات[٢] » .

ولا شك أن مثل هذا الاعتراض وجيه ، ويعززه أن الثبات النسبى فى أسعار البنزين منذ سنة ١٩٣٩ قد جعل زيادة المكس وزيادة رسم الاستيراد إثقالا فى عبء الضريبة ، لا استعادة للمستوى السابق لهذا العبء . ولا يرد على ذلك بأن استهلاك البنزين فى وسائل النقل الخاصة يدخله فى عداد السلع الكمالية ، لأن فى وسع التعريفة أن تزيد فى رسوم استيراد هذه الوسائل وملحقاتها زيادة تكفل العدالة فى توزيع العبء على الممول ، دون أن يؤدى ذلك إلى الحد من نشاط حركة النقل .

---

١ ــ جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٤٧٠ وتاريخ ١٩٤٧/٥/١٩ .

٢ ــ الأستاذ محمد حديد ، « الزيادة الأخيرة فى الضرائب » ، مجلة غرفة تجارة بغداد جزء ٤ ــ ٦ سنة ١٩٤٧ ص ١٤٣ .

قانون التعديل السابع :

تقدم أن التعديل الخامس للتعريفة ، سنة ١٩٤١ ، قد زاد نحواً من ٨٠ ٪ من الرسوم النوعية ، بمقدار يتراوح بين ١٠ ٪ و ٢٠ ٪ من أصلها ، وذلك لغرض الملائمة بين هذه الرسوم و بين مستوى الأسعار .

وقد تقدم أيضاً أن تلك الزيادة لم تكن محققة لهذا الغرض ، إذ لم تكن متناسبة مع تضخم الأسعار ، بحيث هبط عبء بعض السلع الخاضعة للرسوم النوعية هبوطاً ملحوظاً ، وكاد عبء بعضها الآخر أن يتلاشى ، فضلا عن أن الظاهرة المذكورة قد اقترنت بالتعسف فى تثمين السلع الخاضعة للرسوم القيمية ، مما استتبع هبوط إيرادات الكمارك ، واختلال عدالة صنفى الرسوم ، وتغير حقيقة الفئات المقررة فى أصل التعريفة .

ثم أن التعديل السادس للتعريفة سنة ١٩٤٧ ، الذى قصد به زيادة حصيلة الكمارك والإثقال على السلع الكمالية ، قد جاء محققاً الغرض الأول دون الثانى ، حيث لم تكن الزيادة التى أحدثها فى الرسوم كافية لتخطى حد إعادة التوازن بين الفئات النوعية وبين مستوى الأسعار ، باستثناء حالة البنزين .

وهكذا فإن ما تقدم من ضياع عدالة الرسوم ، ومن هبوط فى عبء التعريفة ، قد استمر بالرغم من التعديلين المذكورين ، وبالرغم من استمرار تطبيق قانون ضريبة الطوارئ .

وكان الوضع المالى قد بلغ حد الحرج سنة ١٩٤٨ ، فاتجه الاهتمام إلى إصلاح الخلل المذكور اصلاحاً واسعاً ، ولا سيما بعد أن نشطت تجارة الاستيراد فسدت أكثر حاجة الأسواق المحلية الى السلع المستوردة ، بحيث بات تعديل الرسوم النوعية محتملا زيادة ايرادات الكمارك ، دون عرقلة أعمال سلطات التموين ، أو إحداث ارتفاع ضار فى مستوى الأسعار .

وبناء على ذلك صدر قانون التعديل السابع للتعريفة ، وهو قانون رقم ٣ لسنة ١٩٤٨[١] ، محاولاً تحقيق الغرض المشار اليـــه ، ومتوخياً زيادة الايراد الكمركى نحواً من مليون دينار سنوياً .

---

١ ــ جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٦٣٧ وتاريخ ١٥ / ٧ / ١٩٤٨ .

وقد تناول التعديل الجديد زيادة ٦٠٪ من الرسوم النوعية ، وكان رائده فى الاقتصار على زيادة بعض الرسوم دون بعضها الآخر اعتبارات رئيسية أربعة ، بيانها كما يلى :

أولا — تجنب الإثقال على بعض السلع التى تخضع لفئات عالية من الرسوم فى أصل التعريفة ، كما فى حالة الكبريت وورق السكاير ، أو بعد تعديلها ، كما فى حالة البنزين .

ثانياً — تجنب الإثقال على بعض السلع الضرورية للاستهلاك والإنتاج ، كما فى حالة الرز والدقيق واللحوم والأسماك والسمن والزيوت النباتية والبصل والثوم والبطاطس والتوابل والمكرونة والأدوية ، وحالة المنتجات الكيماوية والكيروسين والفحم .

ثالثاً — الإثقال على الخمور والعطور والتبغ المصنوع والسكاير ، استكمالا لغرض التعديل السابق فى زيادة عبء السلع الكمالية .

رابعاً — إهمال بعض السلع خطأ ، أو لأنها لا تستورد عادة بكميات يعتد بها .

وكانت نسبة الزيادة المستجدة متراوحة بين ٢٥٪ و٣٩٧٪ بالقياس على ما كانت عليه الرسوم النوعية سنة ١٩٣٩ (١) ، وهى زيادة تقررت على أساس النسبة بين أسعار

---

(١) فيما يلى جدول بمعدلات نسب رسوم أهم السلع التى تناولها التعديل ، باعتبار مستوى تلك الرسوم سنة ١٩٣٩ مساوياً ١٠٠ :

السلعة	معدل نسبة الرسم	السلعة	معدل نسبة الرسم
البن	١٢٥	عمرات الرأس	٢٤٢
الشاى	١٣٣	الجلود	٢٤٥
السكر	١٣٨	النحاس	٢٥٠
الأحذية	١٦٧	الأصباغ	٢٥٢
الخمور	٢٠٠	اكياس الجوت	٢٦٧
التبغ والسكاير	٢٠٠	المواد العطرية	٢٨٦
إطارات السيارات	٢٠٠	الحديد والفولاذ	٢٩٤
الصفيح	٢٠٠	الأثمار الجافة	٢٩٥
الأخشاب	٢٠٣	الأقمشة القطنية	٣٧٤
السمنت	٢١٤	البقول والخضروات	٣٩٠
الأقمشة الصوفية	٢٢١	ورق الحزم والكرتون	٤٩٧
الصابون	٢٤١		

السلع وقت التعديل وأسعارها فى السنة المشار إليها ، مع مراعاة كون بعض السلع المذكورة خاضع لضريبة الطوارىء .

وقد ترتب على هذا التعديل الواسع أن عاد عبء أهم الرسوم النوعية إلى أصله الذى كان سائداً قبل الحرب ، واقترن ذلك بإصلاح جباية الرسوم القيمية ، إذ صدرت « تعليمات رقم ١ لسنة ١٩٤٧ »[١] منطوية على تنظيم تثمين السلع على أساس الاعتداد بالبيانات المذكورة فى تصريحات الإدخال ، فتم بذلك إصلاح شطر هام مما طال العهد به من اختلال عدالة صنفى رسوم التعريفة ، وتحققت للكمارك زيادة ملحوظة فى إيراداتها .

على أن التعديل الجديد قد أغفل زيادة ٤٠٪ من الرسوم النوعية ؛ وكان نصف هذه الرسوم المغفلة قد عدلت تعديلا طفيفاً سنة ١٩٤١ ، وظل نصفها الآخر كما كان قبل الحرب ؛ وذلك نقص ينبغى العمل على تلافيه ، مع مراعاة ما يقتضى لتصحيح أخطاء أصل التعريفة ، وأخذ ما تستلزمه الظروف الاستثنائية الحاضرة من تيسير استيراد بعض سلع الاستهلاك بنظر الاعتبار .

المبحث الثانى

رسوم الاستيراد والميزانية

(١) تطور أبواب النفقة

تضخم نفقات الدولة أثناء الحرب :

كان العراق بعيداً عن ملابسات الحرب حتى أواسط سنة ١٩٤١ ، فظلت أثمان السلع والخدمات وتشكيلات الدولة على ما كانت عليه قبل سنة ١٩٣٩ باستثناءات طفيفة ،

---

١ — جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٥٥٨ وتاريخ ١٩٤٧/١٢/٨ .

ولذلك لم تكد نفقات الميزانية الاعتيادية تزداد إلا فى حدود الارتفاع السنوى المطرد الذى تميزت به هذه النفقات منذ سنة ١٩٢٣ .

غير أن الوضع قد تغير منذ أوائل سنة ١٩٤٢ المالية ، وقبلها بقليل ، فظهرت على النفقات العامة أعراض تضخم شاذ ظل يرتفع سنة بعد سنة حتى نهاية الحرب ، ثم استمر بعد ذلك حتى الوقت الحاضر ؛ وكان مبعث هذا التضخم العوامل الرئيسية الثلاثة التالية :

أولا — الزيادة الاعتيادية فى مصروفات الدولة : وهى زيادة لم تتوقف منذ نهاية فترة الانتداب ، وقد استجد من أسبابها أثناء الحرب تشكيل بعض الدوائر الجديدة ، كوزارة الشؤون الاجتماعية ودائرة انحصار التبغ ، وتوسيع بعض الدوائر القديمة والجديدة كدوائر الشرطة والمعارف والشؤون الاجتماعية(١) .

ثانياً — تشكيل دوائر جديدة اقتضتها ظروف الحرب ، كلجنة مراقبة التحويل الخارجى ، ولجنة الاستيرادات المركزية ، ومديرية التموين العامة ، وسكرتارية لجنة التموين العليا ، ومديرية المنتوجات المحليـــة العامة ، ووزارة التموين ، ومديرية الدفاع الجوى السلبى .

ثالثاً — ارتفاع أثمان ما تحصل عليه الدولة من سلع وخدمات ؛ وهو أهم أسباب التضخم محل البحث ، وقد تمثل فى زيادة أسعار ميرة الجيش والشرطة ولوازم الدوائر الأخرى ، وفى استحداث « مخصصات غلاء المعيشة » للموظفين والمتقاعدين وأعضاء البرلمان ، وتقديم منح متكررة للموظفين ، بموجب قوانين ومراسيم متفرقة .

ذلك ما يتعلق بزيادة مصروفات الميزانية الاعتيادية ؛ أما مصروفات ميزانية « الأعمال الرئيسية » غير الاعتيادية فقد أصابها الضمور ، وذلك بسبب تعذر الحصول على المواد

---

(١) وقد كان ذلك ملحوظا سنة ١٩٤٥ المالية بصفة خاصة ، إذ تضمنت ميزانية هذه السنة استحداث ١٣٠٠ وظيفة جديدة ، منها ٥٣٣ وظيفة فى وزارة المعارف ، و٣٠٧ وظائف فى وزارة الشؤون الاجتماعية ، و١٤٦ وظيفة فى وزارة المواصلات والأشغال ، و٣١٤ وظيفة موزعة بين وزارات الداخلية والعدليـــة والاقتصاد والمالية والخارجية والديوان الملكى وسكرتارية مجلس النواب ومجلس الأعيان [١] .

---

١ — استنادا إلى أرقام « تقرير لجنـــة الشؤون المالية بمجلس النواب عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤٥ المالية » ص ١٤ — ١٦ .

الإنشائية ، وتوقف العمل بـ « قانون الأعمال العمرانية الرئيسية لأربع سنوات رقم ٣٧ لسنة ١٩٣٩ » قبل انتهاء أجله . ومع ذلك فإن هذه الأعمال لم تنقطع تماماً ، لأن الكثير منها ، كما سبقت الإشارة إلى ذلك ، كان أعمالا اعتيادية أبعدت عن الميزانية الرئيسية اصطناعاً لتوازنها (أ) .

على أن انخفاض النفقات من هذه الناحية لم يحل دون زيادة مجموع أبواب الصرف منذ سنة ١٩٤٢ ، حتى بلغ هذا المجموع سنة ١٩٤٥ ٢٤٨ ٪ مما كان عليه سنة ١٩٣٩ ، بزيادة سنوية بلغت حدها الأقصى سنة ١٩٤٣ ، وهى السنة التى تفاقمت فيها أزمة ارتفاع الأسعار (ب) .

(أ) أدخلت النفقات والاعتمادات التى نص عليها قانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٣٩ المشار إليه في جدولين مضافين إلى جداول الميزانية الاعتيادية سنة ١٩٤٢ ؛ وقد تضمنت ميزانية سنة ١٩٤٣ جدولين مماثلين بالرغم من انتهاء أجل القانون المذكور ؛ ثم أدمجت سائر نفقات الدولة وإيراداتها فى الميزانية الاعتيادية سنة ١٩٤٤ ؛ ثم عاد إفراد الأعمال الرئيسية بجدولين خاصين سنة ١٩٤٥ .

(ب) فيما يلى جدول بنفقات الميزانية الاعتيادية ، وميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية ، خلال سنوات ١٩٤٠ ــ ١٩٤٥ المالية[1] ، مقارنة بمعدلاتها خلال سنوات ١٩٣٣ــ١٩٣٩ المالية[2] ، بآلاف الدنانير :

	معدل سنوات ٣٣ ــ ١٩٣٩	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥
وزارة الدفاع	١,٢٥٠	٢,٢١٦	٢,٣٠٦	٣,٠٥٩	٣,٧٢٠	٤,٤٣٦	٥,٣٦٣
دائرة الشرطة	٦٣٣	٧٢٧	٨٣٤	١,٣٩٥	١,٨٤١	١,٤٤١	٢,٠٨٨
وزارة المعارف	٥٥٠	٨٦٦	٨٧٣	١,١٥٣	١,٥١٦	١,٣٣٥	١,٦١٢
وزارة الشؤون الاجتماعية	٢٩٠	٤٧٧	٤٤٤	٦٧٢	٩٢٣	٩٤١	١,٠٢٣
الزراعة والبيطرة	٢٣٣	٣٩٣	٣٨٠	٥٥٤	٦١٨	١,٣٦٠	٨٦٣
التموين وغلاء المعيشة	..	..	..	..	..	٣,٩٧٧	٣,٩٥٧
نفقات أخرى	١,٨٨٩	٢,٤٦٧	٢,٨٦٣	٣,٧٨٧	٥,١٢٣	٥,٥٠٧	٤,٨٧٨
المجموع	٤,٨٤٥	٧,١٤٥	٧,٧٠١	١٠,٦٢١	١٣,٧٤٩	١٨,٩٩٨	١٩,٧٨٤
نفقات الأعمال الرئيسية	١,٥٩٢	٢,٧٠٩	٩٦٣	٩٧٥	١,٦٥٤	..	١,٥٣٩
المجموع العام	٦,٤٣٧	٩,٨٥٤	٨,٦٦٤	١١,٥٩٦	١٥,٤٠٣	١٨,٩٩٨	٢١,٣٢٣

تشمل نفقات « الزراعة والبيطرة » نفقات دوائر الزراعة والرى والمساحة والبيطرة، وأعمال الرى .

---

١ ــ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٣ ص ٣٤ ، ولسنة ١٩٤٦ ص ٢٠٠ .

٢ ــ يراجع جدول صفحة ٢١٦ .

تضخم نفقات الدولة بعد الحرب :

وقد استمر أثر العوامل المشار إليها فى تضخيم نفقات الدولة بعد الحرب ، إذ اطرد الإتساع الاعتيادى فى الأداة الحكومية ، وبقى معظم الدوائر التى أوجدتها ظروف الحرب قائماً بعمله ، وظل ارتفاع أسعار الميرة واللوازم ومخصصات غلاء المعيشة سبباً رئيسياً فى زيادة المصروف .

وبالإضافة إلى ذلك فقد استجدت عوامل جديدة فاقمت آثار العوامل الأولى ، إذ بعثت الوفور المتراكمة فى الميزانية خلال سنوات ١٩٤١ — ١٩٤٣ المالية ، وانتهاء الحرب وإلحاح الشعور بالحاجة إلى الاصلاح ، نشاطاً استثنائياً فى المشاريع الاقتصادية والاجتماعية العامة ، كما أن ضرورة تيسير المواد الغذائية ، والترفيه عن الموظفين ، ثم مباشرة الحركات العسكرية فى فلسطين ، قد اقتضت نفقات إضافية أخرى .

ولذلك استمرت الزيادة السنوية فى نفقات الدولة ، فوصل مجموعها سنة ١٩٤٧ حداً لا سابق له ؛ ثم ظهرت على الوضع المالى سنة ١٩٤٨ أعراض الحرج الشديد ، بحيث أصبح ضغط أبواب الصرف أمراً لامفر منه (١) .

---

(١) كان آخر الأرقام الرسمية المنقحة عن الوضع المالى هو ما أوردته « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٦ » ، المنشورة سنة ١٩٤٨ ، عن سنة ١٩٤٥ المالية .

وقد تضمنت « مجلة غرفة تجارة بغداد » أرقاماً مجملة تتحمل التعديل عن سنتى ١٩٤٦ و ١٩٤٧ الماليتين [١] ؛ وفيما يلى جدول بنفقات الدولة خلال هاتين السنتين ، بآلاف الدنانير ، مقارنة بسنة ١٩٤٥ المالية :

	١٩٤٥	١٩٤٦	١٩٤٧
النفقات الاعتيادية	١٥,٨٢٧	١٦,٥١٩	١٧,٥٤٧
نفقات التموين وغلاء المعيشة	٣,٩٥٧	٣,٩٤٧	٤,١٨٣
المجموع	١٩,٧٨٤	٢٠,٤٦٦	٢١,٧٣٠
نفقات الأعمال الرئيسية	١,٥٣٩	٢,٧٦١	٢,٧٢٢
المجموع العام	٢١,٣٢٣	٢٣,٢٢٧	٢٤,٤٥٢

---

١ — مجلة غرفة تجارة بغداد جزء ٧ لسنة ١٩٤٨ ص ٤٧٥ .

(٢) تطور أبواب الايراد

زيادة الايرادات أثناء الحرب :

كان تضخم نفقات الدولة بسبب الحرب أمراً متوقعاً ، وقد استثار توقعه القلق ، وذلك بالنظر لما تميز به الوضع العام للخزينة خلال سنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٨ المالية من عجز متوال ، وبالنظر لما كان منتظراً من هبوط إيرادات الكمارك ، وهي عماد دخل الميزانية .

ولذلك بوشر باتخاذ التدابير المقتضية لمواجهة الظروف الجديدة منذ أوائل الحرب ، ثم آزر هذه التدابير ارتفاع الأسعار ، وما استتبعه من نمو حصائل الضرائب والرسوم القديمة ، فاستجابت أبواب الإيراد لمقتضى تضخم النفقات بسهولة حتى سنة ١٩٤٤ ، منقسمة من حيث منابع الزيادة فيها إلى الأقسام الرئيسية الخمسة التالية :

أولا — زيادة حصيلة الموارد القديمة ، ولا سيما الضرائب الزراعية والحيوانية وضريبة الدخل ، نتيجة لارتفاع الأسعار ونشاط المضاربات .

ثانياً — تعديل بعض الضرائب القائمة ، وهي رسوم الاستيراد (تعديلها الخامس سنة ١٩٤١) ، ورسوم الترانسيت ، والمكوس[١]

ثالثاً — فرض ضرائب جديدة ، وهي ضريبة الدخل الإضافية[ب] ، ورسوم الاستهلاك الإضافية[ح] ،

---

(١) زيد مكس المشروبات الكحولية المقطرة المنتجة محلياً بمقدار ١٥ ٪ بموجب قانون رقم ٨ لسنة ١٩٤١ ، وبمقدار ٥٠ ٪ بموجب قانون رقم ٢ لسنة ١٩٤٢[١] . وزيد مكس الكيروسين المنتج محلياً بمقدار ٤٤ ٪ بموجب قانون رقم ٩ لسنة ١٩٤١[٢] . وزيد مكس السكاير المنتجة محلياً بمقدار ١٠٠ ٪ بموجب قانون رقم ١ لسنة ١٩٤٢[٣] .

(ب) فرضت هذه الضريبة في الأصل بـ« قانون ضريبة الأرباح المفرطة رقم ١٤ لسنة ١٩٤٠ » ، المعدل بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٤١ ، ثم الغي هذا القانون وتعديله بـ « قانون ضريبة الدخل الإضافية رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٣[٤] » . وبموجب القانون الأخير أصبح الدخل الذي يزيد عن ١٥٠٠ دينار في السنة خاضعاً ، فضلا عن ضريبة الدخل الاعتيادية ، لضريبة إضافية تتراوح بين ٥ ٪ و ٤٥ ٪ . وقد نص القانون على انتهاء حكمه بمرور سنة على عقد الهدنة ، غير أنه قد ظل نافذاً رغم مرور المدة المذكورة .

(ح) فرض « قانون رسم استهلاك الأسماك رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٢ » ضريبة على الأسماك المستهلكة في العراق بنسبة ١٠ ٪ من قيمتها ، كما فرض على الأسماك المصدرة ضريبة بنسبة ٢٠ ٪ من قيمتها . وفرض « قانون رسوم الاستهلاك الاضافية رقم ٦٤ لسنة ١٩٤٣ » ضريبة على الحاصلات الزراعية بنسبة ١٫٥ ٪ من قيمتها ، وذلك بالاضافة إلى الضريبة البالغة ١٠ ٪ من القيمة والمستوفاة بموجب « قانون رسوم الاستهلاك رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٣ » ، على أن تعتبر هذه الضريبة الاضافية ملغاة بمرور سنة على عقد الهدنة[٥] .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ ص ٤١ ، ولسنة ١٩٤٢ ص ٢ .
٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ ص ٤٢ .
٣ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٢ ص ١ .
٤ — مجموعة القوانين والانظمة لسنة ١٩٤٠ ص ١٠٨ ، ولسنة ١٩٤١ ص ٨٣ ، ولسنة ١٩٤٣ ص ٥٧٧ .
٥ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٢ ص ١٧١ ، ولسنة ١٩٤٣ ص ٥٨٠ .

وضريبة الطوارىء (ا) ، ورسم تصـــدير المنتجات الأجنبية ، والضريبة على أراضى البناء (ب).

رابعاً ــ استحداث موارد مالية من غير الضرائب ، وقد تمثل ذلك فى إخضاع شراء التبغ والتنباك من المنتجين وتوزيعه للاستهلاك المحلى والتصدير لاحتكار حكومى ، بموجب « قانون انحصار التبغ وتحسينه رقم ٣٥ لسنة ١٩٣٩ » ، النافذ بالإرادة الملكية المرقمة ٣٧٠ لسنة ١٩٤٠ [٢] ؛ كما تمثل فى تحقيق أرباح من بيع السلع التى تستوردها سلطات التموين .

خامساً ــ سلفة شركات النفط ؛ وقد حصلت الحكومة على هذه السلفة بموجب الاتفاق المعقود فى ١٩٤٣/٣/٢٢ [٣] ، ومقدارها مليون پاون استرلينى يدفع فى ١٩٤٣/٦/١ ، ونصف مليون پاون يدفع فى أول السنة التقويمية التالية لعقد الهدنة (حـ) .

وكان الحاصل مما تقدم سد الحاجة المتزايدة إلى المال ، والفيض عن هذه الحاجة ، بحيث تراكمت فى الخزينة فى نهاية سنة ١٩٤٣ المالية فضلة مقدارها نحو ستة ملايين دينار .

وقد استتبعت هذه الفضلة ظهور فكرة تكوين مال احتياطى ، يخصص لغايتين ، الأولى الصرف على المشاريع الاقتصادية والخدمات الاجتماعية التى يجب تحقيقها بعد الحرب والثانية أن يكون ذخراً لدفع الطوارىء . . فى الأيام الأخيرة من هذه الحرب وكذلك

(ا) تقدمت الاشارة إلى أن هـذه الضريبة قد تناولت المستورد من السكر والشاى والبن والأقمشة الحريرية والصوفية والقطنية ، كما تناولت المنتج محلياً من الكحول والتبغ والتنباك والسكاير ؛ على أن ما يتعلق منها بالكحول وبالسكاير قد ألغى بالقانونين المرقمين ١ و٢ لسنة ١٩٤٢ ، الناصين على زيادة مكوس السلع المذكورة .

(ب) فرضت هذه الضريبة بنسبة ١ ٪ من قيمة أراضى البناء الخالية ، وذلك بموجب « قانون ضريبة العرصات رقم ١٥ لسنة ١٩٤٠ » ؛ غير أن هذا القانون قد أوقف بقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٤٢ [١] طوال مدة الحرب ، وذلك بسبب ندرة المواد الانشائية ، وتعذر الإعمار الذى ترمى إليه الضريبة ، ولم يرجع إلى العمل بالقانون المذكور إلا فى أواخر سنة ١٩٤٧ .

(حـ) قدمت شركات النفط هذه السلفة لقاء تعديل بعض التزامات « شركة نفط البصرة » و « شركة استثمار النفط البريطانية » ؛ وقد تقررت لاسترداد السلفة نفس الشروط والمواعيد المقررة للسلفة التى سبق الحصول عليها سنة ١٩٣٩ ، والتى تم استلام القسط الأخير منها سنة ١٩٤١ .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ ص ١١٥ ، ولسنة ١٩٤٢ ص ١٤٨ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ص ١٣٩ ، ولسنة ١٩٤٠ قسم رابع ص ٤ .

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٣ ص ٣٦٦ .

الارتباك المـــالى الذى سوف ينشأ بنتيجتها [١] .

على أن هذه الفكرة لم تنفذ ، وأطلقت الفضلة المذكورة يد الإسراف فى النفقات ، فقصرت زيادة الإيراد عن إدراك زيادة الصرف (أ) ، وانقلب وضع الميزانيـــة إلى

(أ) فيمايلى جدول بايرادات الميزانية الاعتيادية ، وميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية ، خلال سنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٥ المالية [٢] ، مقارنة بمعدلاتها خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ المالية [٣] ، بآلاف الدنانير :

	معدل سنوات ٣٣ ـ ١٩٣٩	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥
ضرائب الكمارك	٢,٢٢٦	٢,٣٤٨	١,٨٨٨	٢,٥٥٩	٢,٤٣٣	٢,٤٦٤	٢,٤٤٢
الضرائب الزراعية	٥٣١	٧٢٣	٧٧٣	١,٦٦٠	٣,١٥٧	٣,٢٥٧	٢,٧٤١
المكوس	٥٣٩	٧١٩	١,٠١٧	١,٥٥٨	١,٥٥٧	١,٧٤٤	١,٨٨٩
ضريبتا الدخل	٢٤٧	٥٥٣	٦٤٠	٩٩٢	١,٧٠٢	٢,٢٨٦	١,٩٤٧
ضريبة الحيوانات	٢١٨	٣٠٩	٣٠٤	٤١٥	٦٦٦	٧٦٨	٨٦١
ضريبة الأملاك	١٢٣	١٨٨	١٩٣	٢٠١	٢٤٣	٣٥٠	٣٩٩
رسوم الطوابع	١٢٩	١٤٣	١٤٨	٢٠٤	٢٦٣	٣١٣	٣٤٢
مدفوعات شركات النفط	١٦٨	٧٥	٨٨	١١٦	١٦٢	٢٠٤	٦٦
انحصار التبغ	..	..	١٨٦	٤٦٩	١٢١	٨٤٣	١,٢٣٥
ضريبة الطوارىء	..	٣٣٠	٢٧٩	٢٧٠	٢١٦	٢٦٩	٢١٠
أرباح التموين	..	..	٢٩	١,٠٥٢	١,١٣٩	١,٠٧٩	١,٦٩٦
إيرادات أخرى	٩٧٤	١,٤١١	١,٤٤٤	٢,١٣٧	٢,٧٤٢	٣,١١٦	٣,٥١٥
المجموع	٥,١٥٩	٦,٨٠٠	٦,٩٨٨	١١,٦٣٤	١٤,٤٠٠	١٦,٦٩٣	١٧,٣٤٥
إيرادات النفط	١,٠٦٧	١,٥٧٦	١,٤٦٣	١,٤٦٣	١,٧٩٤	٢,١٣٢	٢,٣١٦
مدفوعات لجنة العملة	١٧	٦٠	٦٠	٦٠	٦٠	٦٠	٦٠
سلفة شركات النفط	١٤٣	١,٠٠٠	١,٠٠٠	..	١,٠٠٠	..	٥٠٠
الإعتماد البريطانى	٦	٢٨٢	٩٤	١٠	٦٠	١٢	..
استردادات قروض	..	..	٥٥٠	٦٦٠	٧٩٠	..	..
المجموع العام	٦,٣٩٢	٩,٧١٨	١٠,١٥٥	١٣,٨٢٧	١٨,١٠٤	١٨,٨٩٧	٢٠,٢٢١

١ ـ « تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤٤ المالية » ص ٩.

٢ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٣ ص ٣٦ و ٣٨ ، ولسنة ١٩٤٦ ص ٢٠٢ و ٢٠٤ .

٣ ـ يراجع جدول صفحة ٢١١ .

حالة العجز (١).

زيادة الايرادات بعد الحرب :

وقد تميزت السنوات الثلاث التى أعقبت الحرب باستمرار نفقات الدولة فى تضخمها المطرد ، وبتلاشى الوفر المتراكم ، وبتدهور أرباح التموين ، وبهبوط حصيلة ضريبة الدخل ، وبسوء المواسم الزراعية سنة ١٩٤٧ .

ثم زاد الوضع المالى سوءاً انخفاض مدفوعات شركات النفط ، وركود المعاملات التجارية ، وظهور وجوه صرف استثنائية خلال سنة ١٩٤٨ ، فكانت الموارد التى أسندت هذا الوضع المالى المتردى ما يلى :

أولا — زيادة حصيلة بعض الموارد القديمة ، وأهمها رسوم الاستيراد التى ارتفعت بنشاط التجارة الخارجية .

ثانياً — زيادة الضرائب ، وقد كانت هذه الزيادة قسمان ، أولهما عادى تناول رسوم الاستيراد مرتين على الوجه المتقدم بيانه ، كما تناول مكوس الكحول والبنزين (ب) ، والآخر

---

(١) فيما يلى جدول بنتائج الميزانية الاعتيادية ، وميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية ، والوضع العام للخزينة ، خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ المالية ، مقارنة بمعدلاتها خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ المالية [١] ، بآلاف الدنانير :

		معدل سنوات ٣٣ — ١٩٣٩	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥
الميزانية الاعتيادية	الايراد	٥,١٥٩	٦,٨٠٠	٦,٩٨٨	١١,٦٣٤	١٤,٤٠٠	١٨,٨٩٧	١٧,٣٤٥
	النفقة	٤,٨٤٥	٧,١٤٥	٧,٧٠١	١٠,٦٢١	١٣,٧٤٩	١٨,٩٩٨	١٩,٧٨٤
	الفرق	+ ٣١٤	— ٣٤٥	— ٧١٣	+ ١,٠١٣	+ ٦٥١	— ١٠١	— ٢,٤٣٩
ميزانية الأعمال الرئيسية	الايراد	١,٢٣٣	٢,٩١٨	٣,١٦٧	٢,١٩٣	٣,٧٠٤	٠٠	٢,٨٧٦
	النفقة	١,٥٩٢	٢,٧٠٩	٩٦٣	٩٧٥	١,٦٥٤	٠٠	١,٥٣٩
	الفرق	— ٣٥٩	+ ٢٠٩	+ ٢,٢٠٤	+ ١,٢١٨	+ ٢,٠٥١	٠٠	+ ١,٣٣٧
الوضع العام للخزينة		— ٤٥	— ١٣٦	+ ١,٤٩١	+ ٢,٢٣١	+ ٢,٧٠١	— ١٠١	— ١,١٠٢

(ب) كان مكس المشروبات الكحولية المقطرة قد ارتفع سنة ١٩٤٢ إلى ١٥٠ ٪ مما كان عليه سنة ١٩٣٩ ، ثم أصبح ٢٢٥ ٪ بموجب قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٤٧ [٢] ؛ وكان ما ينتج محلياً من البيرة خاضعاً لمكس قدره ١٠ فلوس عن اللتر ، فزيد إلى ثلاثة أمثاله بموجب قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٤٨ [٣] ؛ أما البنزين المنتج محلياً فقد كان خاضعاً لمكس قدره ١٨٧ فلساً عن كل ٢٥ ليتر ، بموجب قانون رقم ٩ لسنة ١٩٣٩ ، فرفع هذا المكس بموجب قانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٧ [٢] إلى ١٢١ فلساً عن كل ١٠ ليترات ، أى بزيادة ٦٢ ٪ .

١ — يراجع جدول صفحة ٢١٩ .

٢ — جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٤٧٠ وتاريخ ١٩٤٧/٥/١٩ .

٣ — جريده الوقائع العراقية عدد ٢٦٧٢ وتاريخ ١٩٤٨/١٠/٢٣ .

موقت بسنتين من تاريخ إحداثه ، ويتناول الضرائب على الحاصلات الزراعية ، وعلى المواشي ومنتجاتها ، وعلى الأسماك والمباني (أ) .

ثالثاً ـ القروض الأهلية ؛ وهي مورد ظهر لأول مرة في تاريخ العراق الحديث ، وكان مبعث اللجوء إليها فكرة خفض المتداول النقدي في أواخر الحرب ، وتيسير الأموال اللازمة لتنفيذ المشاريع العامة بعـــدها ؛ فعقدت خلال سنوات ١٩٤٥ ـ ١٩٤٨ الأربع خمسة قروض ، كل منها بمبلغ مليون دينار ، وبفوائد تراوحت بين ٣ ٪ و ٤ ٪ ، على أن ترصد حصائلها للصرف على مشاريع مصادق عليها بقوانين خاصة (ب) .

غير أن العجز في الميزانية الاعتيادية قد تكرر ، حتى بلغ مخمن مجموعه خلال سنوات ١٩٤٤ ـ ١٩٤٧ المالية نحو تسعة ملايين دينار ؛ وذلك لأن اتساع أبواب الإيراد على الوجه المتقدم لم يكن ليقابل اتساع أبواب الصرف في الميزانية المذكورة ، ولم يعوض عن

(أ) زيدت الضرائب المفروضة على الحاصلات الزراعية والمواشي من ١٠ ٪ إلى ١٢٫٥ ٪ من القيمة بموجب « قانون التعديل السابع لقانون رسوم الاستهلاك رقم ٥ لسنة ١٩٤٨ » و« قانون التعديل الثالث لقانون ضريبة استهلاك المواشي ومنتجاتها رقم ٨ لسنة ١٩٤٨ »[1] . وزيدت ضريبة الأسماك من ١٠ ٪ إلى ١٥ ٪ من القيمة بموجب « قانون التعديل الأول لقانون رسم الأسماك رقم ٦ لسنة ١٩٤٨ »[1] . وزيدت ضريبة المباني من ١٠ ٪ إلى ١٢٫٥ ٪ من الايراد السنوي بموجب « قانون التعديل الموقت لقانون ضريبة الأملاك رقم ٧ لسنة ١٩٤٨ »[1] .

(ب) بدأ عقد القروض المذكورة بصدور « قانون القرض العراقي رقم ٢٢ لسنة ١٩٤٤ » ، ناصاً على تخويل وزير المالية صلاحية عقد قرضين أهليين بمبلغ مليوني دينار ، أحدهما لمدة ثلاث سنوات وبفائدة قدرها ٣ ٪ ، والآخر لمدة عشرين سنة بفائدة قدرها ٤ ٪ ؛ وقد أصدر القرضان بسعرهما الإسمي في ١٩٤٥/١/١[2] .

ثم صدر « قانون القروض العراقية رقم ٤٠ لسنة ١٩٤٧[3] » ، فنص على تخويل وزير المالية صلاحية اقتراض مبلغ لا يتجاوز خمسة ملايين دينار ، بشطر واحد أو أكثر ، بفائدة لا تزيد عن ٤ ٪ ، ولمدة لا تزيد عن عشرين سنة . وقد عقدت وفق هذا القانون ثلاثة قروض جديدة كل منها بمبلغ مليون دينار ، صادرة بأسعارها الاسمية في ١٩٤٧/١٠/١ و ١٩٤٨/١/١ و ١٩٤٨/٤/١ ؛ وكان أولها لمدة خمس سنوات بفائدة ٣ ٪ ، وثانيها لمدة عشرسنوات بفائدة ٣٫٥ ٪ ، وثالثهالمدة عشرين سنة بفائدة ٤ ٪[4] .

---

١ ـ جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٦٤٠ وتاريخ ١٩٤٨/٧/٢٠ .

٢ ـ مجموعة القوانين والأنظمة، لسنة ١٩٤٤ قسم أول ص٧٣ وقسم ثان ص ٢٦٠ ، ولسنة ١٩٤٥ قسم ثان ص ١٥٤ .

٣ ـ جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٤٩٩ وتاريخ ١٩٤٧/٧/٢٧ .

٤ ـ جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٥٣٠ و ٢٥٥٧ ، ومجلة غرفة تجارة بغداد جزء ٧ لسنة ١٩٤٨ ص ٤٤٤ .

هبوط بعض إيراداتها الرئيسية ، لا سيما وأن حصيلة القروض قد أرصدت للقيام بمشاريع استثنائية ، فأ بعدت عن مجال نفقات الدولة الاعتيادية (أ).

أما ميزانية الأعمال الرئيسية فقد أنتجت خلال سنوات ١٩٤٤ — ١٩٤٧ المالية فضلة تخمن بمجموعها نحو ثلاثة ملايين دينار ، مرجع معظمها القرضان المعقودان سنة ١٩٤٧ . وكان الحاصل من تقاص هذه الفضلة بعجز الميزانية الاعتيادية زوال كل ما توفر في الخزينة أثناء الحرب ، وتحرج الوضع المالي في ظروف سنة ١٩٤٨ الشاذة ، حتى جاء في خطاب العرش في ١٩٤٨/١٢/١ « أن الدولة تلاقي في معاملاتها النقدية عسراً شديداً وموقفها المالي لا تغبط عليه .. ولمعالجة الوضع .. ترى الحكومة تخفيض مصروفات الدولة وتزييد الأجور والرسوم الحالية وإعادة النظر في الضرائب . وفرض ضرائب جديدة على أن تكون غير مرهقة وأن توزع على دافعيها توزيعاً عادلا ». (ب)

(أ) فيما يلي جدول تقريبي مجمل بايرادات الدولة خلال سنتي ١٩٤٦ و١٩٤٧ الماليتين ، بآلاف الدنانير[1] ، مقارنة بايرادات سنة ١٩٤٥ المالية :

	١٩٤٥	١٩٤٦	١٩٤٧
إيرادات الكمارك والمكوس	٤,٣٣١	٧,١٠٥	٨,٧١٦
إيرادات النفط والعملة والقروض	٢,٣٧٦	٢,٣٨٧	٤,٨٤٦
أرباح التموين	١,٦٩٦	٢٥	٢٧
الايرادات الأخرى	١١,٨١٨	١٠,١٨٧	٩,٧١٩
المجمـــوع	٢٠,٢٢١	١٩,٧٠٤	٢٣,٣٠٩

(ب) فيما يلي جدول تقريبي بنتائج الميزانية الاعتيادية ، وميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية ، والوضع العام للخزينة ، خلال سنوات ١٩٤٤ — ١٩٤٧ المالية ، بآلاف الدنانير :

		١٩٤٤	١٩٤٥	١٩٤٦	١٩٤٧	المجمـوع
الميزانية الاعتيادية	الإيراد	١٨,٨٩٧	١٧,٣٤٥	١٧,٣١٧	١٨,٤٦٣	٧٢,٠٢٢
	النفقة	١٨,٩٩٨	١٩,٧٨٤	٢٠,٤٦٦	٢١,٧٣٠	٨٠,٩٧٨
	الفرق	(—) ١٠١	(—) ٢,٤٣٩	(—) ٣,١٤٩	(—) ٣,٢٦٧	(—) ٨,٩٥٦
ميزانية الأعمال الرئيسية	الإيراد	..	٢,٨٧٦	٢,٣٨٧	٤,٨٤٦	١٠,١٠٩
	النفقة	..	١,٥٢٩	٢,٧٦١	٢,٧٢٢	٢,٠٢٢
	الفرق	..	(+) ١,٣٣٧	(—) ٣٧٤	(+) ٢,١٢٤	(+) ٣,٠٨٧
الوضع العام للخزينة		(—) ١٠١	(—) ١,١٠٢	(—) ٣,٥٢٣	(—) ١,١٤٣	(—) ٥,٨٦٩

---

١ — استناداً إلى أرقام مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٧ لسنة ١٩٤٨ ص ٤٧٤ — ٤٧٥ .

(٢) تقدير الأثر المالى لرسوم الاستيراد

حصيلة رسوم الاستيراد خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٨ :

تقدم فى القسم الثالث أن تقرير رسوم الاستيراد سنة ١٩٣٣ قد تأثر بظروف أزمة سنة ١٩٢٩ ، كما تأثر بسعة نفقات الخدمات العامة التى كان محتما زيادتها باطراد ، وبحصر مقبوضات النفط بمشاريع إصلاحية استثنائية ، وبالميل التقليدى إلى زيادة الموارد دون خفضها .

وكان المشرع ، لهذه الاسباب ، حريصاً على التمسك بالنسب العالية لرسوم سلع الاستهلاك الرئيسية ، وعلى زيادتها فى بعض المواضع زيادة ملحوظة ، وعلى تجنب الإثقال بشدة على السلع الكمالية ، بحيث بلغ معدل نسبة حصيلة الرسوم محل البحث ، خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ المالية ، نحو ٥٣٪ من مجموع الضرائب ، ونحو ٤٣٪ من مجموع إيرادات الميزانية الاعتيادية ، ونحو ٣٥٪ من مجموع إيرادات هذه الميزانية وميزانية الأعمال الرئيسية.

وقد كانت هذه النسبة العالية مثاراً للقلق ، ولا سيما عند ظهور احتمال نشوب الحرب ، إذ خشى أن يؤدى تضاؤل تجارة الاستيراد إلى تعريض سلامة الدولة المالية للخطر . غير أن ظروف الحرب وما بعدها قد برهنت على خلاف ذلك ، إذ استجابت أبواب الايراد الأخرى لمقتضى زيادة النفقات خلال أشد السنوات وطأة على تجارة الاستيراد ، فى حين صاحب نشاط هذه التجارة بعد ذلك ظهور أعراض العسر المالى .

والواقع أن سنوات الحرب قد أحدثت تغييراً جوهرياً فى نظام الضرائب ؛ فلقد كانت الضرائب الرئيسية ، خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ ، هى ضرائب الكمارك ، والمكوس ، والضرائب الزراعية ، وضريبة الدخل ، وضريبة المواشى ، على التوالى ؛ ثم تغير هذا الوضع بالتدريج ، فأصبحت الضرائب الرئيسية هى الضرائب الزراعية ، فضرائب الكمارك ، فضريبة الدخل ، فالمكوس ، فضرائب المواشى .

ومثل هذا التغيير يشير إلى تحقق نسبة من العدالة لم تكن موجودة من قبل ، إذ ازدادت أهمية ضريبة الدخل وهى ضريبة متميزة بالتصاعد ، كما ازدادت أهمية الضرائب الزراعية وهى ضرائب قد أعفى الفلاح من جزء هام منها ، فى حين هبطت أهمية الضرائب الكمركية

والمكوس وهى ضرائب غير مباشرة اتصفت أولاها ، بوجه خاص ، بنواقص هامة من حيث رعايتها العدالة فى توزيع العبء على الممول .

وقد كان الحرص على توفير السلع المستوردة ، وتجنب مفاقمة تضخم الأسعار ، هو السبب فى عدم زيادة رسوم الاستيراد زيادة تذكر أثناء الحرب ، حتى أن عبء الرسوم النوعية ، وهى أهم الرسوم من حيث الحصيلة ، قد انخفض عن مستواه المقرر سنة ١٩٣٣ انخفاضا بيناً .

وكان اقتران هذه الظاهرة بضمور تجارة الاستيراد ، واتساع أبواب الإيراد الأخرى على النحو الذى سبق بيانه ، داعياً إلى هبوط أهمية رسوم الاستيراد كمورد مالى ، وإن ظل مقدار حصيلتها فى حدود معدل ما قبل الحرب (١) .

---

(١) فيما يلى جدول بحصيلة رسوم الاستيراد ، وما يخص السلع المستوردة من ضريبة الطوارىء ، بآلاف الدنانير ، ونسبة مجموعهما إلى حصيلة سائر الضرائب ، وإلى إيرادات الميزانية الاعتيادية ، وإلى مجموع إيرادات الدولة ، فى كل من سنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٧ المالية ، مقارنة بمعدل الأرقام المقابلة خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ المالية[1] :

	معدل سنوات ٣٣ ـ ١٩٣٩	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	١٩٤٦	١٩٤٧
حصيلة رسوم الاستيراد	٢,٢١١	٢,٣٢٤	١,٨٤٨	٢,٥١٩	٢,٣٦٧	٢,٣٩٩	٢,٣٨٦	٤,٥٥٠	٥,٦٠٠
حصيلة ضريبة الطوارىء	٠٠٠	٢٤٥	٢٠١	١٥١	١٣٢	١٣٣	١٨٧	٢٣٩	٢٦٧
المجموع	٢,٢١١	٢,٥٦٩	٢,٠٤٩	٢,٦٧٠	٢,٤٩٩	٣,٥٣٢	٢,٥٧٣	٤,٧٨٩	٥,٨٦٧
النسبة المئوية إلى حصيلة الضرائب	٥٣,٣	٤٨,٣	٣٩,٠	٣٤,٠	٢٤,٤	٢٢,١	٢٣,٨	٣٥,٠	٤٠,٠
النسبة المئوية إلى الإيرادات الاعتيادية	٤٣,١	٣٧,٨	٢٩,٣	٢٣,٠	١٧,٤	١٥,٢	١٤,٨	٢٨,٠	٣٢,٠
النسبة المئوية إلى مجموع الإيرادات	٣٤,٨	٢٦,٤	٢٠,٢	١٩,٣	١٣,٨	١٣,٤	١٢,٧	٢٤,٠	٢٥,٠

إن الأرقام المتعلقة بحصيلة ضريبة الطوارىء تخمينية ، كما أن سائر الأرقام المتعلقة بسنتى ١٩٤٦ و١٩٤٧ تقريبية تحتمل التعديل .

---

١ ـ يراجع جدول صفحة ٢٢١ .

تقدير الأهمية المالية لرسوم الاستيراد الحالية :

على أنما استتبعته عودة السلام من نشاط تجارة الاستيراد ، ومن تضخم نفقات الدولة، ومن انخفاض بعض الايرادات ، ولا سيما أرباح التموين وحصيلة ضريبة الدخل الاعتيادية والاضافية ، قد دعا إلى تقويم عبء الرسوم النوعية ، ودفع بالنسبة بين ايراد رسوم الاستيراد عموماً وبين الايراد من الضرائب ومن غيرها الى الارتفاع من جديد ، بحيث برزت الأهمية المالية لهذه الرسوم مرة أخرى ، وعادت منذ سنة ١٩٤٦ الى الدرجة الأولى التى كانت تحتلها قبل الحرب .

والظاهر أن العسر المالى الحاضر سيتمخض عن زيادة جديدة فى الرسوم محل البحث ، وربما سلك المشرع فى هذه الزيادة النهج الذى اعتاده خلال السنوات الثلاثين الماضية، وهو نهج استغلال سلع الاستهلاك الرئيسية لتحقيق الموارد كلما ضاق به الأمر ، وذلك بالرغم مما يتردد ذكره بين حين وآخر من ضرورة توزيع الضرائب على دافعيها توزيعاً عادلا .

ولا ريب أن حدوث مثل هذا الاحتمال ، وما ينتظر من زوال أكثر الفرائض التى استجدت بسبب الحرب ، اتجاهان خطيرا الأثر على ما تحقق من إصلاح فى توزيع أعباء الضرائب منذ ١٩٣٩ ، إذ يترتب عليهما عودة الاختلال الفاضح فى التوازن بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، وميل رسوم الاستيراد إلى التناسب عكسياً مع قدرة الممولين على الدفع ، بملاحقة الأغلبية الفقيرة بالضريبة على سلع استهلاكها (١) .

ومن البين أن تحقيق التوازن بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة على النحو الذى اشتهر به نظام الضرائب فى بريطانيا أمر بعيد المنال فى العراق ؛ فدخل الأكثرية الساحقة

---

(١) فيما يلى جدول يظهر النسبة بين حصيلة أهم الضرائب المباشرة وبين إيرادات الميزانية الاعتيادية ، خلال سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ المالية ، وسنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٥ المالية :

	سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩	سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥
معدل حصيلة ضريبتى الدخل (بآلاف الدنانير)	٢٤٧	١ر٣٥٣
معدل حصيلة ضريبة المبانى (» »)	١٢٣	٢٦٢
المجموع (» »)	٣٧٠	١ر٦١٥
معدل إيرادات الميزانية الاعتيادية (» »)	٥ر١٥٩	١٢ر٣١٠
نسبة حصيلة الضرائب المباشرة إلى إيرادات الميزانية الاعتيادية	٧ر١ ٪	١٣ر١ ٪

من الشعب ، وثرواتها ، لا يصلحان كوعاء للضرائب المباشرة : كما أن رأس مال الطبقتين الوسطى والغنية ومكاسبهما لا يبلغان الحد الذى يعول عليه فى الحصول على موارد مالية بالضرائب المباشرة توازى ما يمكن التوصل إليه بالضرائب غير المباشرة .

غير أن ذلك لا ينفى ضرورة إيجاد نوع من التوازن النسبى بين نوعى الضرائب ، توصلا الى إكساب إيرادات الدولة صفة من الاستقرار لا زالت ضعيفة ، وتحقيقاً للعدالة فى توزيع الأعباء العامة جهد المستطاع ، ومنعاً لنشوء الفوارق الكبرى بين الطبقات فى تطورها الحالى الملحوظ ؛ ومن الممكن تحقيق هذه الأغراض باستئناف حركة إصلاح الضرائب ، وأخذ الاعتبارات الرئيسية الأربعة التالية بنظر الاعتبار :

أولا ــ الإقلال من الاعتماد على رسوم الاستيراد كمورد مالى ؛ وهو اتجاه يلائم الموازنة المطلوبة بين نوعى الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، كما يلائم مقتضى عدالة الرسوم المذكورة فى ذاتها ، ويرعى دواعى حماية الانتاج القومى وصيانة الثروة المتراكمة أثناء الحرب فمن البين أن نبذ الحرص على حصيلة رسوم الاستيراد يسهل إصلاح أخطاء التعريفة ، وإزالة ما تضمنته من إثقال على سلع الاستهلاك الرئيسية وعلى سلع الانتاج ، ومن تجنب لزيادة عبء بعض السلع التى لها نظير فى الانتاج القومى وعبء الكثير من السلع الكمالية .

ثانياً ــ تحويل بعض الضرائب الاستثنائية المفروضة أثناء الحرب الى ضرائب دائمية ؛ فتعدل نسب ضريبة الدخل الاعتيادية باضافة بعض نسب ضريبة الدخل الاضافية اليها ، وتثبت الزيادة الوقتية فى ضريبة المبانى ، كما تثبت الزيادة الوقتية فى الضرائب على الحاصلات الزراعية وعلى الحيوانات ومنتجاتها (١) .

ثالثاً ــ إلغاء ضريبة الطوارىء ، وضم ما يتعلق منها بأقمشة الحرير الاصطناعى والتبغ الى رسوم الاستيراد ، والمكوس ، حسب الحال .

رابعاً ــ فرض ضرائب جديدة ، وزيادة بعض الضرائب القائمة ؛ وفى هذا المجال يمكن استكمال الضريبة العامة على الدخل بضرائب أخرى على دخول معينة ، ولا سيما

---

(١) يلاحظ أن هذه الرسوم ضرائب غير مباشرة تمس غالبية الشعب ، غير أن إعفاء ما يستهلكه المنتجون من السلع الخاضعة لها يهون أثرها ، فضلا عن أن زيادتها لم تكن كبيرة .

الدخل الزراعى ؛ كما يمكن فرض ضريبة على التركات ، وعلى ما يزيد عن مساحة معينة من الأراضى الزراعية المملوكة ملكا صرفاً ، فضلا عن إمكان زيادة الضريبة على أراضى البناء ، وعلى سلع البذخ كالسيارات ، وعلى سلع الترف الشعبى كالتبغ والكحول .

المبحث الثالث

الرسوم وتجارة الاستيراد

(١) تطور تجارة الاستيراد

تجارة الاستيراد أثناء الحرب :

كانت قيمة تجارة الاستيراد وكميتها فى اتساع مطرد بعد سنة ١٩٣٣ ، حتى بلغت الذروة سنة ١٩٣٧ ؛ ثم هبطت هبوطاً جزئياً فى السنتين التاليتين ، إذ ظهر أثر فيض مستوردات السنة المذكورة على الأسواق المحلية ، وبدأت بوادر تحول الإنتاج العالمى إلى حالة الحرب .

وقد استتبع نشوب القتال حشد المواد الأولية والأيدى العاملة ووسائل النقل فى الدول الكبرى للأغراض العسكرية ، وانقطاع العلاقات التجارية بألمانيا وبالدول المجاورة لها ، بحيث كان تضاؤل التجارة الدولية أمراً محتوماً منذ أواخر سنة ١٩٣٩ .

غير أن تجارة الاستيراد العراقية قد ظلت سالمة من أعراض التدهور نحو سنة ونصف من بدء الحرب ، مستفيدة من العلاقات التجارية الواسعة مع الشرق الأقصى والهند ، ومن تيسر الاستيراد من إيطاليا وبعض الدول الأوربية ، وبما سبق عقده من بعض الصفقات مع ألمانيا ، فلم تصب مفرداتها بنقص ملحوظ ، باستثناءات قليلة أهمها متعلق بالحديد والآلات .

ثم ما لبث الوضع أن تردى منذ أواسط سنة ١٩٤١ ، إذ كانت ألمانيا قد غزت أكثر بلاد أوروبا ؛ ودخلت اليابان وأمريكا وإيطاليا الحرب ، وضاعت أكثر أراضى الحلفاء فى الشرق الأقصى ، وتفاقمت خسائرهم البحرية ، واشتدت أنظمة الرقابة على التصدير والشحن ، فترتب على ذلك ضمور التجارة موضوع البحث ضموراً سريعاً من حيث الكمية ، وإن تضخمت من حيث القيمة .

وقد وضحت فى الأسواق المحلية آثار أزمة الاستيراد ، كما وضحت فيها آثار ازدياد الاستهلاك المحلى بتكاثر الجيوش الأجنبية ، فاجتاحت الأسواق المذكورة مضاربات شاذة ضخمت الأسعار وضاءلت المعروض من السلع باطراد ، وأصبح من الضرورى ضبط حركة الاستيراد بأنظمة التموين ، تيسيراً للعرض وخفضاً للأسعار من جهة ، وتمشياً مع قرارات « مركز تموين الشرق الأوسط » ومناهج الحلفاء للنقل فى الخليج الفارسى من جهة أخرى ، كما سيلى تفصيله فى بحث اجراءات التموين .

وكانت سنة ١٩٤٣ أسوأ سنوات الحرب أثراً فى تجارة الاستيراد ، إذ كانت تلك السنة هى الحد الفاصل بين النصر والهزيمة لكل من الطرفين المتحاربين ، وفيها بلغ الانصراف إلى الإنتاج الحربى وضغط الاستهلاك المدنى مداهما ، ووضحت آثار الخسائر البحرية المتوالية على حجم الشحن البحرى ، كما وضح استنزاف المخزون من السلع فى مختلف البلاد ، فقاست أسواق العراق فى السنة المذكورة أشد ما مر أثناء الحرب من مصاعب ندرة السلع ، وتضخم الأسعار .

ثم بدأت الأزمة بالانفراج سنة ١٩٤٤ ، إذ تحسن وضع الحلفاء الحربى ، وفاض انتاجهم عن حاجتهم العسكرية ، وتبينت نهاية الحرب ، وبدأ عدد السفن فى الارتفاع ، وعاد النقل التجارى إلى البحر الأبيض .

والذى تشير إليه أرقام تجارة الاستيراد أثناء الحرب ، مقارنة بما يقابلها خلال سنوات ١٩٣٧ — ١٩٣٩ ، أن استيراد أهم السلع قد تطور ، من حيث الكمية ، على الوجه التالى :

أولا — الثبات النسبى فى كمية المستورد من سلع الاستهلاك الشعبى الضرورية وشبه الضرورية ، كالأقمشة القطنية والسكر والشاى والصابون والكبريت ؛ إذ أن هبوط معدل استيراد هذه السلع قد تراوح بين ٨٪ و ٣٥٪ ، وهى نسبة معتدلة إذا قورنت بنسب انخفاض استيراد السلع الأخرى .

ثانياً — الهبوط الكبير فى كمية المستورد من سلع الاستهلاك الأخرى ، ولا سيما أقمشة الحرير الاصطناعى وأقمشة الصوف .

ثالثاً — الهبوط الكبير فى كمية المستورد من أكثر سلع الإنتاج والنقل ، كالحديد والأخشاب والسمنت والآلات والسيارات والكاوتشوك .

رابعاً — الزيادة فى كمية المستورد من بعض سلع الاستهلاك ، كالبن والحبوب ؛ فقد عوض توفر البن عن ندرة الشاى ، ودعت ضرورة توفير المواد الغذائية إلى كثرة استيراد الحبوب .

خامساً ــ الزيادة فى كمية المستورد من بعض سلع الإنتاج والنقل ، كالبنزين ونفط الديزل وزيوت التزييت وأكياس الجوت ؛ وذلك مظهر من مظاهر كدح وسائل الإنتاج الزراعى ومعدات النقل لسد حاجة الاستهلاك المحلى ، وحاجة الجيوش الأجنبية(١).

---

(١) فيما يلى جدول بالأرقام الميسورة عن كميات أهم السلع المستوردة خلال سنوات ١٩٤٠ ــ ١٩٤٥ ، ومعدلها مقارناً بمعدل سنوات ١٩٣٧ ــ ١٩٣٩[1] :

		١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	المعدل	معدل ٣٧-٣٩
الأقمشة القطنية	(مليون متر مربع)	٥٦,٣	٣٢,١	٦٩,٢	٢٥,٥	٢١,٤	٥٥,١	٢٨,٤	٦٢,١
السكر	(ألف طن)	٤١,٠	٣٩,٥	١٥,١	١٣,١	٢٩,٤	٣٢,٤	٤٣,٣	٤٣,٦
الشاى	(» »)	٣,٢	٢,٣	٢,٩	٢,٨	١,٥	٢,٣	٢,٥	٣,٢
الصابون	(» »)	٢,٨	١,٩	٤,٠	١,٩	١,٨	٢,٢	٢,٤	٢,٦
الكبريت	(» رزمة)	٣١٠,٧	٣٣٢,٢	٥١٤,٦	٣٧٥,٥	٣٤٣,١	٣٨٨,٤	٣٧٧,٤	٤٢٤,١
أقمشة الحرير الاصطناعى	(مليون متر مربع)	١٢,٢	٦,٤	٢,١	٠,٥	٠,٢	٠,٥	٣,٦	١٧,٢
الأقمشة الصوفية	(مليون متر مربع)	١,٥	٠,٥	٠,٤	٠,٣	٠,١	٠,٣	٠,٥	٢,٢
الحديد والفولاذ	(ألف طن)	٢٢,٤	١١,٩	٦,٦	٤,٢	٩,٤	٢٣,١	١٢,٩	٥٧,٢
السمنت	(» »)	٤٩,٨	١٤,٦	٤,٥	٢,٥	٧,١	٢١,٦	١٦,٧	٦٧,١
أوعية التمور	(مليون وعاء)	١,٦	١,٨	١,٦	٠,١	١,٤	٢,٤	١,٥	٢,٠
البن	(ألف طن)	١,١	١,٢	٢,٦	٣,٣	١,١	٠,١	١,٦	١,٤
الحبوب	(» »)	٠,١	٢٣,٧	٢٥,٩	٠,١	٠,٣	٤,٥	٩,١	٠,١
اكياس الجوت	(مليون كيس)	٣,٣	١,٨	٤,٨	٨,٧	٣,٨	٤,٠	٤,٤	٢,١
البنزين	(مليون لتر)	٩,٠	٧,٢	٩,٨	١٠,٥	١١,٥	١٣,٣	١٠,٢	١٠,٠
نفط الديزل	(ألف طن)	٤٨,٢	٨٧,٧	١٠٥,٢	٥٢,٨	٢٦,٧	٣٠,٩	٥٨,٦	٥٤,٩
زيوت التزييت	(مليون لتر)	٩,١	٣,٧	٨,٠	٤,٥	١٠,٥	٧,٢	٧,٢	٦,٠

١ ــ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٧ ــ ١٩٤٥ التقويمية .

ويلاحظ فى هذا المجال أن كميات البنزين والكيروسين والديزل التى جهزتها شركات النفط من المنابع المحلية قد أربت فى زيادتها على زيادة الكميات المستوردة ؛ على أن هذه الظاهرة منقطعة الصلة بقدرة إنتاج الشركات على سد حاجة البلد ، فمرجع استيراد النفط ومشتقاته إلى العراق قيام الشركات المذكورة بالتجهيز من المنابع المحلية ، أو من المصادر الخارجية ، وفق ما يتراءى لها من مصلحة(١).

أما مقارنة تجارة الاستيراد أثناء الحرب بما كانت عليه خلال سنوات ١٩٣٧ — ١٩٣٩ من حيث القيمة ، فتظهر ارتفاع معدل مجموع هذه التجارة بمقدار ٤١ ٪ ؛ غير أن هذا الارتفاع لم يكن شاملا كل مفرداتها ، بل كان نتيجة لإرباء مقدار الارتفاع الشاذ فى قيمة بعض

---

(١) فيما يلى جدول بكميات المستهلك محلياً من البنزين والكيروسين ونفط الديزل خلال سنوات ١٩٤٠ـ١٩٤٤ المالية [١] ، ومعدلات هذه الكميات مقارنة بمعدلات الكميات المستهلكة خلال سنوات ١٩٣٧ـ١٩٣٩ المالية ، بملايين اللترات [٢] :

سنة مالية	البنزين			الكيروسين			نفط الديزل		
	مستورد	منتج محلياً	المجموع	مستورد	منتج محلياً	المجموع	مستورد	منتج محلياً	المجموع
١٩٤٠	٦,٧	٣٨,٩	٤٥,٦	٨,٢	٣٦,٦	٤٤,٨	٧٣,٢	١٠٦,١	١٧٩,٣
١٩٤١	٧,٢	٦٦,٩	٧٤,١	٦,٣	٤٧,٦	٥٣,٩	٧٤,٢	١٤٣,٠	٢١٧,٢
١٩٤٢	٩,٢	٨٧,٧	٩٦,٩	٩,٠	٥٢,١	٦١,١	٨٣,٧	١٣٩,٦	٢٢٣,٣
١٩٤٣	١٠,٢	٦٠,٨	٧١,٠	١٣,٥	٦٢,٨	٧٦,٣	٣٣,١	١٤٩,٥	١٨٢,٦
١٩٤٤	١٣,٠	٦٠,٢	٧٣,٢	١٦,٢	٦٥,٦	٨١,٨	٢٥,٦	١٨٣,٠	٢٠٨,٦
المعدل	٩,٣	٦٢,٩	٧٢,٢	١٠,٦	٥٢,٩	٦٣,٥	٥٨,٠	١٤٤,٢	٢٠٢,٢
معدل سنوات ٣٧ — ١٩٣٩	٩,٤	٣٣,٩	٤٣,٣	١٠,٧	٣١,١	٤١,٨	٥٣,٢	٨٤,٨	١٣٨,٠

---

١ — استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٦ » ص ١٠٩ .

٢ — يراجع جدول صفحة ٢٢٥ .

المستوردات على مقدار الهبوط فى قيمة بعضها الآخر (١) . وعلى ذلك فإن الارتفاع المذكور ارتفاع صورى دل على تباين ضرورة السلع المختلفة للاستهلاك والانتاج ، وعلى مدى المصاعب التى أحاطت بتجهيزها ،

(١) فيما يلى جدول بقيم أهم السلع المستوردة خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥، وبمعدلات هذه القيم مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٣٧ ـ ١٩٣٩ ، بآلاف الدنانير [1] :

	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	المعدل	معدل ٣٧—٣٩
الاقمشة القطنية	٨٥٥	٦٦٤	٣٤١٣	٢٧٨٠	٣٤٤٦	٢٩٢٢	٢٣٤٧	٩٨٤
السكر	٧٥٣	٨٢٦	٤٣٢	٥٤١	١٠٣٤	١١٨٩	٧٩٦	٥٠٠
الشاى	٤٢٣	٣٨١	١٠٥٧	١٥٩٤	٢٨٥	٤٧٣	٧٠٢	٣٤٣
الصابون	١٠٩	٩٦	٢٧٢	٣٨٨	٤٨٠	٤٢٧	٢٩٥	٨٨
الكبريت	٤٢	٥٣	١٤٩	٣٥٣	٤٢٠	٤١٦	٢٣٩	٣٣
البن	٤٩	٧٦	٢٢٧	٤٨٢	١٥٨	١٢٧	١٨٧	٤٥
الحبوب	١٠	٢٨٠	٣٥٠	٥	٧	٣٧٩	١٧٢	١
الألبسة الجاهزة	٢٩٠	٣٣١	٣٠٨	٧٠٤	٤٨٧	٥٨٦	٤٥١	٣٤٥
موادصيدلية وكيمياوية	١٧٣	١٤٢	٢٠٨	٢٩٣	٢٧٦	٥١٢	٢٦٧	١٤٨
اوعية التمور	١١١	١٣٤	٢٢٩	١٥	١٧٢	٣٧١	١٧٢	٧٢
الورق والكرتون	٢٢٠	٢٠٤	٢٧٢	٤٠٩	٤٣٠	٤٣٨	٣٢٩	١٣٨
الجلود المدبوغة	١٠١	٧٤	١٥٣	٣٠٧	٦٨٤	٢٢٩	٢٥٨	٨٥
أكياس الجوت	١٢٧	٥٤	٢٤٤	٦١٣	٢٤٨	٢٨٩	٢٦٢	٥٥
السيارات	٢٠١	١٧٨	٣٠٨	٧٠٤	٤٨٧	٥٨٦	٤١١	٣٩٦
الكاوتشوك	١٣١	١٥١	٨١	١٠٠	٣١٠	٢٢٥	١٦٦	٩٧
زيوت التزييت	١٩٦	٩١	٢٩٨	١٦٠	٢٤٨	٢١٣	٢٠١	٨٨
نفط الديزل	٦١	١٤٥	١٥٣	٩١	٥٦	٥٦	٩٤	٧٧
أقمشة الحرير الاصطناعى	٥٣٢	٣٤٤	٢٧٩	٢١٣	١١٩	٤٠١	٣١٥	٤٤٢
أقمشة الصوف	١٦١	١٠٧	١٤٩	١٩١	٦٦	١٧٥	١٤١	٢٢٤
محركات وآلات وأقسامها	٢٧٢	٣٠٤	١٣١	١٢٣	٣٢١	٤٣٦	٢٦٤	٧٢٢
آلات ولوازم كهربائية	٢٢٦	١٥٩	١٧١	٢٠٧	١٠٢	١٦٣	١٧١	٢٢١
الحديد والفولاذ	٥٦١	٣٩٠	٣١٠	٢١١	٢٨٦	٨٩٢	٤٤٢	١٠١٨
الأخشاب	١٠٤	١١٦	١٨٥	٣٤	٣٢	٢٣٨	١١٨	٢٧٦
السمنت	١٨٣	٥٨	٢٩	٥٩	١١٩	١٩٣	١٠٧	١٧٢
البنزين	٧٤	٥٣	٧٤	٧٨	٩١	١١٢	٨٠	٩٣
المجموع	٥٩٦٥	٥٤١١	٩٤٨٢	١٠٦٥٦	١٠٣٦٤	١٢٠٤٨	٨٩٨٧	٦٦٦٣
مجموع تجارة الاستيراد	٨٦٩٣	٦٨٥٠	١٢١٨٤	١٥٦٤٠	١٤٣٢٥	١٨٨٦٠	١٢٧٥٩	٩٠٢٨

١ — استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٧ ـ ١٩٤٥ التقويمية .

لا على توسع تجارة الاستيراد ، أو كفاية مفرداتها لسد حاجة الأسواق المحلية ؛ فالذى لا شك فيه أن كمية هذه المفردات كانت دون معدل سنوات ما قبل الحرب ، بالاستثناءات القليلة المتمثلة فى ارتفاع كمية المستورد من الحبوب والبن والبنزين ونفط الديزل وزيوت التزييت وأكياس الجوت ، على النحو الذى سبق بيانه[1] .

---

(١) فيما يلى جدول بمعدلات نسب قيم وكميات أهم السلع المستوردة خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ ، باعتبار معدل سنوات ١٩٣٧ — ١٩٣٩ مساوياً ١٠٠ :

		القيمة	الكمية
سلع الاستهلاك	الحبوب	٢٨٦٦٦	٩١٠٠
	الكبريت	٧٢٤	٨٩
	البن	٤١٦	١١٤
	الصابون	٣٣٥	٩٢
	الأقمشة القطنية	٢٣٩	٧٠
	الشاى	٢٠٥	٧٨
	المنتجات الصيدلية والكيماوية	١٨٠	..
	السكر	١٥٩	٦٥
	الملابس الجاهزة والداخلية	١٣١	..
	أقمشة الحرير الاصطناعى	٧١	١٦
	أقمشة الصوف	٦٣	٢٣
سلع الإنتاج	أكياس الجوت	٤٧٦	٢١٠
	الجلود المدبوغة	٣٠٤	..
	أوعية التمور	٢٣٩	٧٥
	الورق والكرتون	٢٣٨	..
	زيوت التزييت	٢٢٨	١٢٠
	الكاوتشوك	١٧١	..
	نفط الديزل	١٢٢	١٠٧
	السيارات	١٠٤	..
	البنزين	٨٦	١٠٢
	اللوازم الكهربائية	٧٧	..
	السمنت	٦٢	٢٥
	الأخشاب	٤٣	..
	الحديد والفولاذ	٤٣	٢٣
	المحركات والآلات وأقسامها	٣٧	..

تجارة الاستيراد بعد الحرب :

وقد كانت نتيجة ما تقدم بيانه من تدهور كمية المستورد من سلع الاستهلاك والانتاج أثناء الحرب ، ومن تراكم القوة الشرائية ، أن تضخمت تجارة الاستيراد كمية وقيمة بعد عقد الهدنة ، وقبل ذلك بقليل .

ثم ظلت هذه التجارة تتسع مع اطراد تحول الانتاج العالمى إلى حالة السلم ، ومع تلاشى قيود التصدير ، وتزايد عدد سفن النقل التجارى ، حتى بلغت سنة ١٩٤٧ ، وهى آخر السنوات الميسورة أرقامها ، حداً لا سابق له[1] ، وذلك بالرغم من القيود النقدية فيما يتعلق بالاستيراد من بلاد العملات النادرة ، وبالرغم من تقصير إنتاج البلاد الأخرى ، ولا سيما بلاد المنطقة

(١) فيما يلى جدول يقيم أهم سلع الاستهلاك وسلع الانتاج المستوردة خلال سنتى ١٩٤٦ و١٩٤٧[1] ، مرتبة حسب الأهمية ، ومقارنة بمعدلات سنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٥ ، بآلاف الدنانير :

السلعة	معدل سنوات ٤٠ ـ ١٩٤٥	١٩٤٦	١٩٤٧	السلعة	معدل سنوات ٤٠ ـ ١٩٤٥	١٩٤٦	١٩٤٧
أقمشة القطن	٢٣٤٧	٤٢٨١	٦٤٧٤	اللوازم الكهربائية	١٧١	٦٤٣	١١٥٦
السكر	٧٩٦	١٧٩٧	١٦٩٠	الورق والكرتون	٣٢٩	٥٩٨	١٠٥٠
الشاى	٧٠٢	٤١٢	٢٢٦٧	الأخشاب	١١٨	٤٥٠	١٠١١
الملابس الجاهزة	٤٥١	١٠٨٢	١٢٩٨	السمنت	١٠٧	٦٦٦	٦٠٣
اقمشة الحرير الاصطناعى	٣١٥	٥٦٦	١٢١٣	أكياس الجوت	٢٦٢	٢٨٧	٤٧٣
مواد كيمياوية وصيدلية	٢٦٧	٧٨٤	٨٠٣	نفط الديزل	٩٤	٢٤٣	١٩١
أقمشة الصوف	١٤١	٦٠٢	٨١٠	البنزين	٨٠	١٤٧	١٨٣
الصابون	٢٩٥	٧٧٥	٥١٩	الجلود المدبوغة	٢٥٨	٦٦١	؟
البن	١٨٧	٢١٤	٢٠٩	الكاوتشوك	١٦٦	٤٤١	؟
الكبريت	٢٣٩	٢٩٩	؟	زيوت التزييت	٢٠١	٢٧٢	؟
الحبوب	١٧٢	١٣٥	؟	أوعية التمور	١٧٢	١٩٣	؟
الحديد والفولاذ	٤٤٢	٢٥٦٥	٤٧٩٠	المجموع	٨٩٨٧	٢٠٩٣٩	٢٩٣٧٠
المحركات والآلات	٢٦٤	١٧٤٤	٢٨٩٦	سلع أخرى	٣٧٧٢	٧٤٨٣	١٠٥٧٦
السيارات وأقسامها	٤١١	١٠٨٢	١٧٣٤	مجموع تجارة الاستيراد	١٢٧٥٩	٢٨٤٢٢	٣٩٩٤٦

١ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة لسنة ١٩٤٦ » ص ١٢٣ ـ ١٢٤ ، وأرقام « مجلة غرفة تجارة بغداد » جزء ٧ لسنة ١٩٤٨ ص ٤٧١ ـ ٤٧٢ .

الاسترلينية ،عن سد طلب السلع الضرورية ، وبالرغم من القيود التى فرضتها سلطات التموين على استيراد السلع الكمالية .

والظاهر أن تجارة الاستيراد سنة ١٩٤٧ ، البالغة قيمتها نحو أمن ٤٠ مليون دينار ، والتى استثار اقترانها بضعف تجارة التصدير أشد القلق فى العراق ، قد قاربت حدها الأقصى لما بعد الحرب ، وإن كانت الأرقام الميسورة عن الشهور الأولى من سنة ١٩٤٨ تشير إلى زيادة جديدة فى معدلها الشهرى .

فمثل هذا المستوى الشاذ للتجارة موضوع البحث هو ثمرة حدة التضخم فى القوة الشرائية ، والإطلاقات الآنية الكبيرة من أرصدة العراق الاسترلينية ، وتعطش الأسواق المحلية لمختلف السلع ، وارتفاع الأسعار فى البلاد المصدرة وزيادة أجور التأمين والنقل البحرى ، وسعة استيرادات المشاريع العامة ولا سيما السكك الحديدية ، ونشاط أعمال التنقيب عن البترول ، وتحول الإنتاج القومى إلى الآليات .

ولاشك أن آثاراً كثر هذه العوامل سائرة إلى التضاؤل ، وقد بدأ تضاؤل بعضها فعلا ، إذ انخفض المتداول النقدى من ٤١,٥ مليون دينار فى آخر سنة ١٩٤٥ إلى ٣٣,٩ مليون دينار فى ١٩٤٨/٩/٣٠ ، وانخفضت ودائع المصارف من ٢٠ مليون إلى ١٥,٥ مليون دينار خلال نفس المدة ، وهبط استيراد بعض السلع بعد أن أغرق استيرادها الأسواق ؛ كما أن اتفاق الأرصدة الاسترلينية الموقع فى ١٩٤٧/٧/١٣ ، وقرار بريطانيا وقف صرف الاسترليني فى ٢٠ / ٨ / ١٩٤٧ ، قد ضيقا نطاق الإنفاق من الأرصدة المتراكمة ، على الوجه الذى سيأتى تفصيله ؛ ولذلك فإن المتوقع أن تضمر تجارة الاستيراد بالتدريج ، بعد سنة ١٩٤٩ على أبعد تقدير ، وإن كان المقطوع به أنها لن تهبط إلى المستوى الذى كانت عليه قبل الحرب .

(٢) تقدير أثر الرسوم فى تطور تجارة الاستيراد

أثر الرسوم فى تجارة الاستيراد أثناء الحرب :

تميزت سنوات الحرب بندرة السلع ، وبارتفاع القوة الشرائية والأسعار ارتفاعاً استثنائياً ، ولذلك فإن عبء الرسوم على تجارة الاستيراد قد خف بصورة ملحوظة فى تلك السنوات ، لا سيما وأن أهم مفردات هذه التجارة خاضع للرسوم النوعية .

وقد لاحظت السلطات الكمركية هذه الناحية الأخيرة ، فلم تعدل الرسوم النوعية تعديلا جوهرياً إلا بعد الحرب ؛ وكان اتجاهها هذا بمثابة تخفيض للرسوم المذكورة ، اقترن بتخفيض فعلى فى رسوم الحبوب والسمن والزيوت ، فساند الجهود المبذولة لتوفير السلع وخفض الأسعار.

على أن السلطات المذكورة ، من جهة أخرى ، قد اشتطت فى تثمين السلع الخاضعة للرسوم القيمية ، حرصاً منها على إيراداتها ، واعتماداً على كون أغلب هذه السلع ليست فى المقام الأول من الأهمية للاستهلاك والإنتاج ، وبذلك عارضت مبدأها الأول السليم باتجاه خاطىء أضاع بعض فوائده ، وعرقل تعويض بعض السلع عن بعضها الآخر ، وأخل بنسبة العدالة بين صنفى الرسوم .

أثر الرسوم فى تجارة الاستيراد بعد الحرب :

وكان ما آل إليه حال تجارة الاستيراد من التضخم بعد الحرب شبيهاً بالوضع الذى ساد بعد الحرب العالمية الأولى ، إلا أن هناك فروقاً جوهرية قد استجدت فميزت بين المرحلتين المتشابهتين ؛ فلقد تطورت فئات المجتمع العراقى خلال ربع قرن من محاولات الإصلاح المتوالية ، فاتسعت حاجاتها وتنوعت ، وأسرع الانتاج القومى فى اتجاهه نحو الآليات ، ووضحت حاجة فروعه القديمة والجديدة إلى الحماية الفعالة ، وحل بعودة السلم موعد تنفيذ مشاريع عامة كثيرة ، وبذلك اختلفت طبيعة الحاجة إلى السلع المستوردة ومداها ، وواجهت السياسة التجارية واجباً كانت قد قصرت فى أدائه تحت ظل الانتداب ونظام الباب المفتوح .

ولا شك أن هذه السياسة لم تخل فى السنوات الثلاث الأخيرة من بعض الأخطاء ، كشدة تمسكها بالغرض المالى للرسوم ، وإبقائها على مقاييس عدالتها كما تقررت سنة ١٩٣٣ ، وإرخائها العنان لاستيراد طائفة من السلع غير الضرورية ، ونحو ذلك من الهفوات التى بررها جدب الأسواق المحلية ، وحدة ارتفاع الأسعار ، وشدة حاجة الدولة إلى المال ، والتى أثارت

مشكلة الاختلال المتطرف فى الميزان التجارى سنة ١٩٤٧ ، وبعثت فكرة معادلته بعد سكونها أثناء الحرب .

على أن الاندفاع فى مكافحة تضخم الاستيراد أمر لا مصلحة فيه ، لأنه يعارض مقتضى خفض الأسعار الداخلية ومؤازرة تجارة التصدير ، ويعرقل المرحلة الحالية الحساسة من مراحل تطور المجتمع ؛ كما أن هذا الاندفاع قد يؤدى إلى الإضرار بإيرادات الدولة ، والمساس بحركة الإعمار والانتاج القومى .

فليس واجب السياسة التجارية إذن مكافحة هذا التضخم وضغطه ، بل استغلاله فى مصلحة الاستهلاك الرشيد ومصلحة الانتاج القومى ، وإقرار أكبر قسط ممكن من الثروة الطارئة إقراراً مجدياً عن طريق تجارة الاستيراد ، وتجنب تكرار تجربة فترة الانتداب التى بددت أكثر أرباح الحرب العالمية الأولى ؛ وللتوصل إلى هذه الأغراض ينبغى اتخاذ التدابير الآتية :

أولا — تعديل التعريفة تعديلا شاملا يخفف عبء الرسوم عن سلع الاستهلاك الشعبى الضرورية وشبه الضرورية ، ويرعى الانتاج القومى بإقرار حمايته غير المباشرة وتوسيع حمايته المباشرة ، ويتعقب سلع الترف بزيادات حاسمة فى رسومها ، على النحو المفصل فى المبحثين التاليين .

ثانياً — مؤازرة التعديل المذكور بأنظمة التموين ، وبالاتفاقات التجارية والنقدية ؛ فيعزز أثر الرسوم فى تشجيع استيراد بعض السلع وضغط استيراد بعضها الآخر بزيادة فعالية سلطات التموين ، ويتحرى الحصول على السلع فى أفضل الأسواق ، ويوقف التمادى فى مراعاة ظروف انتاج المنطقة الاسترلينية .

ثالثاً — خفض القوة الشرائية المتضخمة بالضرائب والقروض ، وذلك لكى تقمع نزعة البذخ فى الاستهلاك ، ويعوض عن هبوط حصيلة رسوم الاستيراد ، وتستكمل عدالة توزيع الأعباء العامة ، وينتقل جزء من أرباح الحرب من يد الأفراد إلى يد الدولة ، فيتيسر إقراره فى مشاريع اقتصادية واجتماعية مثمرة .

المبحث الرابع

رسوم الاستيراد وحماية الإنتاج القومى

(١) تطور الأثر الوقائى للرسوم أثناء الحرب

تطور ظروف الاستهلاك والانتاج :

كانت ملابسات الحرب اختباراً قاسياً لمدى كفاءة الإنتاج القومى ؛ فقد اقتضى تناقص كمية تجارة الاستيراد ، وتزايد الاستهلاك ، وتضخم القوة الشرائية ، مضاعفة الجهود فى المجال الزراعى ، ومحاولة سد بعض الحاجة إلى السلع المصنوعة بمنتجات الصناعات التى استجدت خلال الفترة السابقة ، وبمنتجات الصناعات التقليدية القديمة .

غير أن نتيجة الاختبار ، المتمثلة فى حدة ارتفاع الأسعار وفى ثقل أعباء التموين ، قد أظهرت بجلاء ضعف الإنتاج المذكور فى المجال الصناعى ، إذ لم تكن المنتجات المصنوعة لتسد أى قسط يعتد به من حاجة السكان ، بله حاجة الجيوش الأجنبية ؛ كما أن حصيلة الإنتاج الزراعى التى أثقلها استهلاك الجيوش المذكورة لم تكن متناسبة مع حقيقة طاقة هذا الإنتاج ، بحيث لم تختلف الحاصلات الزراعية ، ولا سيما المواد الغذائية ، فى ندرتها وارتفاع أسعارها عن المنتجات المصنوعة .

وقد كانت أزمة التموين وارتفاع القوة الشرائية فرصة نادرة لتوسيع الإنتاج القومى وتطويره ، غير أن ما تم من ذلك خلال الحرب لم يكن شيئاً مذكوراً ؛ فقد ظلت المساحات المزروعة محكومة بمشاكل الملكية الزراعية ، وقلة الأيدى العاملة ، وسطوة الأوبئة ، وندرة المياه ؛ كما أن مصاعب الاستيراد قد حالت دون تيسير الآلات اللازمة للزراعة ، ولإقامة صناعات جديدة ، فضلا عن عامل هام آخر حال دون قيام هذه الصناعات ، وهو عامل توقع سيطرة الحكومة على المصانع ، وفرض الأسعار الجبرية على منتجاتها ، بموجب « قانون تنظيم الحياة الاقتصادية » رقم ١١ لسنة ١٩٤٢ ورقم ٤١ لسنة ١٩٤٣ .

وهكذا انصرفت وسائل الدفع إلى المضاربة على السلع الموجودة ، واعتادت رؤوس الأموال الأرباح السهلة ، وظلت الصفات الرئيسية لفرعى الإنتاج القومى كما كانت قبل الحرب ؛ بل أن منتجات بعض الصناعات ، كالسكاير مثلا ، قد تردت إلى مستوى خطير الأثر على مستقبلها .

تطور الغرض الوقائى للرسوم :

وكان من الطبيعى أن يتغير أثر رسوم الاستيراد وهدفها ، فى مجال الحماية المباشرة وغير المباشرة ، تحت تأثير ندرة السلع وارتفاع أسعارها ؛ فلقد أصبح واجب السياسة التجارية توفير سلع الاستهلاك بكافة الطرق ، وأغنى عن الحماية تضخم الأسعار ؛ ولذلك أمسك المشرع عن التطرف فى زيادة الرسوم النوعية التى تخضع لها أهم السلع المذكورة ، وخفّض رسوم الحبوب والسمن والزيوت ، وهى أظهر ما كان محمياً برسوم التعريفة .

وهكذا تلاشى الأثر الوقائى المباشر لرسوم الاستيراد ، وحلت محله نزعة التيسير على السلع المستوردة على اختلافها ، حتى أصبحت الحبوب بين استيرادات العراق الرئيسية ، وفاق عبئها من ضريبة الاستهلاك عبئها من الضريبة الكمركية .

وكان اتجاه المشرع فى مجال التخفيف عن سلع الانتاج مختلفاً عن الاتجاه المتقدم نظرياً ؛ فلقد استحدث قانون التعديل الخامس للتعريفة رقم ١٠ لسنة ١٩٤١ فئة ٥٪ القيمية ، وقررها لأكثر آلات ولوازم الانتاج التى تمتعت قبل ذلك باعفاء تام ؛ كما أن التعديل المذكور قد استبعد من هذا الاعفاء أكثر لوازم توزيع الماء والقوة الكهربائية والمواصلات والمخابرة إذا استوردتها مؤسسات قائمة لغرض الربح ؛ فضلا عن أن السلطات الكمركية قد تطرفت فى تثمين السلع الخاضعة للرسوم القيمية ، ومنها الكثير من لوازم الإنتاج والنقل ، كآلات المصانع والسيارات .

على أن هذا الاتجاه لم يحدث فى نفقة الانتاج زيادة ضارة ، إذ أن أغلب الصناعات الحديثة قد استفادت من امتيازات « قانون تشجيع المشاريع الصناعية » ؛ كما أن ارتفاع أسعار المنتجات قد عوض بسهولة عن الزيادة المستجدة فى عبء بعض لوازم الانتاج .

(٢) تطور الغرض الوقائى للرسوم بعد الحرب

ولقد أصبحت رسوم الاستيراد بعد الحرب متميزة ، من حيث أثرها الوقائى ، بظاهرتين رئيسيتين ، أولاهما عودة التوازن بين مستوى الأسعار ومستوى أكثر الرسوم النوعية ،

وذلك بموجب التعديلين السادس والسابع لقانون التعريفة ، وبموجب قانون ضريبة الطوارئ ، وثانيتهما انخفاض عبء المواد الغذائية ، وبعض سلع الاستهلاك الأخرى وسلع الانتاج ، وذلك بتطبيق نص المادة السادسة من التعريفة ، أو بإغفال الرسوم النوعية المفروضة على هذه السلع من التعديلين المشار إليهما .

وقد ترتب على هاتين الظاهرتين عودة عبء رسوم الاستيراد ، والأثر الوقائى لهذه الرسوم ، إلى ما يقرب من وضعه قبل الحرب ، بالاستثناءات الرئيسية التالية :

أولا — زوال ما تقرر فى أصل التعريفة من حماية حاسمة للرز والدقيق ، ومن حماية نسبية للسمن والحنطة واللحوم والأسماك والبصل والثوم والبطاطس ، بحيث كانت ضريبة الاستهلاك على بعض هذه السلع ، ولا سيما الحنطة والرز ، أكبر من رسومها الكمركية .

ثانياً — هبوط عبء بعض المواد الأولية ونصف المصنوعة اللازمة للانتاج القومى ، كورق السكاير والشحوم والزيوت والقلويات والفالونيا وبعض أنواع الحوامض والكحول والصموغ .

ثالثاً — زيادة عبء الخمور والسكاير والعطور والأقمشة الصوفية والقطنية .

رابعاً — زيادة عبء البنزين ، وهبوط أعباء طائفة من السلع التى لها نظير أو بديل فى الانتاج القومى ؛ فلقد أهمل المشرع زيادة الرسوم النوعية على هذه السلع إما خطأ ، كما فى حالة الفواكه المحفوظة وعصارات الفواكه ، أو باعتبار خضوع استيرادها لرخص خاصة ، كما فى حالة التبغ والتنباك والملح ، أو باعتبار قلة المستورد منها عادة ، كما فى حالة التمور واللبن والبيض والعسل .

ومن البين أن الاستثناء الأخير نقص ينبغى العمل على تلافيه ، وأن الاستثناء الأول استثناء مبرر بضرورة توفير المواد الغذائية وخفض أسعارها ، فبقاؤه محكوم ببقاء هذه الضرورة .

أما الاستثناءان الثانى والثالث فقد تمثل فيهما إصلاح جزئى لبعض هفوات أصل التعريفة فى مجال حماية أو مؤازرة إنتاج البيرة والسكاير والصابون [١] ، كما تشمل فيهما مظهر من مظاهر مماشاة تطور الانتاج وظهور صناعات حديثة للدباغة وللنسيج القطنى .

---

١ — تراجع الصفحات ٢٣٦ و٢٣٧ — ٢٣٨ و٢٤٢ .

(٣) الاصلاح المقتضى للرسوم فى مجال حماية الانتاج القومى

المرحلة الحاضرة من مراحل تطور الانتاج :

لاشك أن الإنتاج القومى يمر فى الظروف الحاضرة بأهم مراحل تطوره ؛ فلقد أظهرت سنوات الحرب مدى ضعفه ، وأوجدت أرباحها رؤوس الأموال اللازمة لإصلاحه وتوسيعه ، ويسّر نشاط تجارة الاستيراد الحصول على معداته ؛ كما أن استمرار ارتفاع مستوى الأسعار ، واتساع حركة إصلاح المرافق العامة ، وتضاؤل منازعات الأراضى ، وتوقف مضاربات الأسواق ، وازدياد إدراك الممولين لفوائد الاستثمار فى المشاريع الصناعية وفى الزراعة الآلية ، كانت عوامل فعالة ساعدت على الاندفاع فى سبيل التحول عن الأسس التقليدية القديمة لهذا الانتاج إلى أسس جديدة ، وإصلاح ما أفسده كدح الحرب من الوسائل الإنتاجية القائمة ، ومباشرة فروع صناعية لم تكن موجودة .

وهكذا بات من المنتظر أن تشهد السنوات العشر التالية للحرب حركة إنتاجية تفوق كل ماتحقق منذ قيام دولة العراق الحديثة ، بحيث يترتب على السياسة التجارية واجب مضاعف فى رعاية الحركة الجديدة ، والتوفيق بينها وبين حاجة الأسواق المحلية إلى السلع ، وحاجة الدولة إلى المال ، مسخّرة فى هذا السبيل رسوم الاستيراد ، وانظمة التموين ، والإتفاقات النقدية ، والإتفاقات التجارية ، ومنح الإنتاج وإعاناته .

وقد تقدم أن حماية التعريفة للانتاج القومى ومؤازرتها له لم تكن خالية من المطاعن فى أصلها المقرر سنة ١٩٣٣ ، وأن التعديلات السبعة التى لحقتها لم يكن من شأنها معالجة تلك المطاعن ، وملائمة الظروف الجديدة ، إلا فى حدود ضيقة ؛ فلا بد إذن من تعديل جديد واسع عاجل يماشى التطور الراهن ويسد نواقص رسوم الاستيراد ، قبل تفاقم أثر هذه النواقص فى توزيع الثروة الطارئة بين وجهى الانتاج والاستهلاك .

ولا بد ، قبل بيان الاصلاحات المقترح إحداثها فى هذا المجال ، أن نشير إلى النقطتين الرئيسيتين التاليتين ، باعتبارهما مبدأين متممين للاصلاحات المذكورة :

أولا — ضرورة زيادة فعالية الدولة فى حشد رؤوس الأموال وفى توجيهها إلى المشاريع الرصينة ، وذلك بالمساهمة بجهد المستطاع فى المشاريع الجديدة ، وبسط الإشراف

على أكبر عدد ممكن من فروع الانتاج ؛ فبهذه الوسيلة يكون المشرع على بينة من أمر مايقتضيه الإنتاج القومى من حماية أو إعانة ، وتصان موارد الدولة ورؤوس الأموال الفردية من أن تتبدد فى استثمارات يتوقف دوامها على إحاطتها بحواجز كمركية استثنائية ، أو إسنادها بمنح مستمرة .

ثانياً — ضرورة توسيع نطاق العمل بقانون تشجيع المشاريع الصناعية ، وتشريع قانون مماثل للمشاريع الزراعية ؛ فما يقرره هذا القانون من إعفاء آلات الإنتاج ولوازمه ومواده الأولية من رسوم الاستيراد جزء متمم للتعريفة لاتصح بدونه .

الاشتمال على السلع التى لها نظير فى الانتاج القومى : (١)

تقدم أن أصل التعريفة ، والتعديلات التى طرأت عليها قبل الحرب ، قد استكملت الحماية المباشرة التى بدأت فى فترة الانتداب ، ففرضت على بعض السلع التى لها نظير فى الانتاج القومى رسوماً واقية [٢] ؛ كما تقدم أن هذه النزعة لم تكن واسعة النطاق لسببين رئيسيين ، أولهما حاجة الاستهلاك المحلى إلى بعض الحاصلات الزراعية وإلى أكثر المنتجات المصنوعة ، وقلة الصناعات القائمة التى تستحق الحماية ، وثانيهما شدة حرص المشرع على إيرادات الكمارك ، أو تطرفه فى تقدير ضرورة بعض السلع .

---

(١) العبرة فى هذا البحث ومايليه لمستوى رسوم الاستيراد ، موحدة على الأساس القيمى كما كانت سنة ١٩٣٩ ، ومضافة اليها التعديلات التالية :

١ — بعض الاحكام الدائمة الأثر من التعديل الخامس للتعريفة ، وهى استحداثه فئة ٥ ٪ ، واصلاحاته الأخرى التى لم تكن ذات صفة وقتية [١] .

٢ — ما يتعلق من التعديلين السادس والسابع بزيادة الرسوم النوعية للخمور والتبغ ومنتجاته والعطور والبنزين ، إذ تجاوزت هذه الزيادة حد إعادة التوازن بين الرسوم المذكورة وبين مستوى الأسعار . وعلى ذلك فإن التعديل المقترح مجرد عن الإعتداد بضريبة الطوارىء ، وبخفض رسوم المواد الغذائية ، لأن هذه الاحكام مؤقتة ؛ كما أنه منقطع الصلة بما أهمله التعديل السابع من الرسوم النوعية ، لأن أهم أسباب هذا الاهمال هو محاولة تيسير استيراد بعض السلع الضرورية ، وخفض مستوى الاسعار فى الظروف الاستثنائية الحاضرة .

---

١ — تراجع الصفحات ٣٨٧ — ٣٨٨ و ٣٩٠ — ٣٩١ .

٢ — تراجع الصفحتان ١٩٥ و ١٩٦ .

ومن البين أن هذا السبب الثانى من سببى ضيق نطاق الحماية المباشرة سبب معيب ، وقد ترتب عليه فيما مضى تعرض بعض المنتجات الزراعية والحيوانية المحلية وبعض المصنوعات ، كالاثمار الجافة والفواكه والبقول واللحوم والاسماك والجبن والزبدة والنسيج الصوفى والصابون والحلويات ، لمنافسة منتجات أجنبية مماثلة أو معوضة [١] .

كما أن السبب الأول قد طرأ عليه ما أضعف أهميته السابقة ، إذ أدت ظروف الحرب وما بعدها إلى اتجاه فروع الإنتاج فى المجال الصناعى بصفة خاصة إلى التوسع ، فنشط إنتاج النسيج الصوفى والكحول والسكاير والأحذية والآجر والبلاط والكلس والنجارة والحدادة ، واستجدت صناعات للزيوت النباتية والبيرة والدباغة والكبريت والنسيج القطنى ، وبات مرتقباً ظهور صناعات جديدة أخرى للصابون والسمنت والسكر وأكياس الجوت والزجاج والورق .

وهكذا أصبح من الضرورى توسيع نطاق الحماية المباشرة ، بحيث تتلافى نواقص أصل التعريفة فى حماية ما كان قائماً من فروع الإنتاج قبل الحرب ، وتوازر الفروع التى استجدت خلال السنوات الثمانى الماضية ، ويبادر إلى إسناد الفروع المنتظر قيامها ، ولاسيما بعد أن أفسح تضخم القوة الشرائية ، وتيسر سبل الاستيراد ، مجال النزوع إلى استهلاك المنتجات المستوردة ، وأضعفا من قدرة الإنتاج القومى على المنافسة .

والذى يظهر من استعراض رسوم الاستيراد على مختلف السلع أن ارتفاع هذه الرسوم ، طلباً لحصيلتها ، قد كفل حماية التبغ والتنباك والسكاير والكحول والمشروبات الروحية كفالة تامة ، ومهد السبيل لقيام صناعات للسكر والكبريت ؛ كما أن نشاط إنتاج التمور والحبوب والحيوانات الحية والصوف والقطن والكثير من الحاصلات الزراعية والحيوانية الأخرى قد أغنى عن الإثقال على المنتجات المماثلة لها تمام المماثلة ، وإن لم يغن عن ضرورة الإثقال على بعض السلع المعوضة عنها .

فواجب التعديل المقترح ، إذن ، خارج عن نطاق أغلب السلع المذكورة ، ومتعلق بزيادة عبء الرسوم على السلع التالية :

---

١ — تراجع الصفحات ٢٣٢ و ٢٤٠ — ٢٤١ و ٢٤٢ و ٢٤٣ — ٢٤٤ .

أولا ــ اللحوم والأسماك الطرية ومستحضراتها المحفوظة ، واللبن والزبدة والقشطة والجبن والعسل (ا) .

ثانياً ــ البقول والخضروات والبصل والثوم وسائر النباتات والجذور والدرنات الغذائية الطرية ، ومستحضراتها المحفوظة (ب) .

ثالثاً ــ سائر أصناف الفواكه الطرية والمجففة والمحفوظة، ومستحضراتها، والأثمار الجافة (ح).

رابعاً ــ بعض أنواع الدقيق والنشأ ، والمكرونة ، ومنتجات المخابز العادية والفاخرة (ء).

خامساً ــ الحلويات والمصنوعات السكرية (هـ).

سادساً ــ الزيوت النباتية (و).

سابعاً ــ السمنت ومصنوعاته ، وأشغال النجارة المتعلقة بالبناء ، وأثاث الخشب والقش والخيزران ومواد الضفر الأخرى (ز).

ثامناً ــ الجلود الخام والمدبوغة والاصطناعية ، والأحذية وأجزاؤها الجلدية والمطاطية والخشبية، وحقائب الجلد وأكياسه وملابسه ، وعدد الخيول والعجلات (ح).

تاسعاً ــ الصابون ومستحضرات غسيل الملابس (ط).

عاشراً ــ شرانق الحرير وخيوطه وغزل الصوف والمنسوجات الصوفية الصرف

(ا) يشمل تعديل الرسوم فى هذا المجال الفقرات ٦ ، ٧ ، ٨ (ا) و(ب) و(د)، ٩ (ب)، ١٠، ١٢، ٦٠ ــ ٦٤ من « جدول الواردات » .

(ب) يشمل هذا التعديل الفقرات ١٥ ــ ٢٠ ، ٧٥ .

(ج) يشمل هذا التعديل الفقرات ٢١ (ب) ــ (هـ) ، ٢٢ ــ ٢٤ ، ٧٦ ــ ٨٠ .

(د) يشمل هذا التعديل الفقرات ٣٤ (ا) ، ٤٠ ، ٧٢ ــ ٧٤ .

(هـ) يشمل هذا التعديل الفقرات ٦٨ ، ٦٩ ، ٧٠ (ج) و (د) .

(و) يلاحظ على نص جدول الواردات فى هذا المجال ــ الفقرات ٥٦ (ا) و (أ ــ ثان) و(ب) ــ نقص فى الصياغة يحول دون حماية صناعة الزيوت حماية رشيدة ، فقد أفرد الجدول كلا من زيت الزيتون والخروع برسم خاص ، وفرض على سائر الزيوت الاخري رسمين نوعيين مختلفين باعتبار مجرد الصلاح للأكل أو عدمه ، بحيث اختلف العبء على الانواع المتباينة من هذه الزيوت باختلاف أسعارها .

(ز) يشمل هذا التعديل الفقرات ١٠٨، ١٤٦، ١٤٧ (ا) و (د)، ١٤٨، ١٥٠ (ب)، ١٥٢، ٢٣٧ (أ).

(ح) يشمل هذا التعديل الفقرات ١٣٠ (ا) و(ب) ، ١٣١ (ا) ، ١٣٢ ــ ١٣٦ ، ١٤١ (د)، ٢٢٤.

(ط) يشمل هذا التعديل الفقرات ١٢٠ ، ١٢١ ، ١٢٤ (ب) .

أو الحاوية على مواد نسيج أخرى بنسبة تقل عن ٥٪ من وزنها ، ومصنوعات السنارة غير القطنية ، ومنسوجات الصوف والحرير الطبيعى والاصطناعى الثقيلة(١).

ومن البين أن الزيادة المقتضية لرسوم هذه السلع ليس لها ضابط واحد ، فقد يكون رفع الرسم من فئة إلى فئة تالية كافياً ، وقد يقتضى الأمر تخطى أكثر من فئة ، والمرجع فى ذلك ، بصفة عامة ، إلى الاعتبارات الرئيسية الثلاثة التالية :

أولا — مدى ضرورة السلع للاستهلاك ؛ إذ ليس من صالح تطور الاوضاع الاجتماعية أن تحمى السلع الضرورية وشبه الضرورية حماية شديدة لمنفعة المنتجين على حساب المستهلكين ؛ بل أن مثل هذه الحماية الشديدة ليست فى صالح المنتجين أنفسهم ، لأنها تؤدى إلى زيادة نفقة الإنتاج ؛ وعلى العكس مما تقدم أمر السلع غير الضرورية ، حيث يشارك غرض عدالة الضريبة غرض الحماية . ولذلك ينبغى الإعتدال فى زيادة رسوم البقول والخضروات والبصل والثوم والصابون الشعبى ومنسوجات الصوف ، والإثقال على الأغذية والفواكه المحفوظة ومستحضراتها وصناعات المخابز والحلويات والأثاث والسجاد والأصناف العليا من الصابون ومستحضرات التنظيف .

ثانياً — كون السلعة مادة أولية أو نصف مصنوعة أو تامة الصنع ؛ فالذى لاشك فيه أن مرحلة الإنتاج الحالية تقتضى تجنب التطرف فى حماية المواد الأولية ونصف المصنوعة التى لها نظير أو بديل بين المنتجات القومية ، إذ أن معظم العجز فى الميزان التجارى ناشىء عن استيراد السلع التامة الصنع ، وهى السلع التى تتطلب المصلحة التوصل إلى إنتاجها فى أقرب فرصة ، سواء كانت المواد اللازمة لذلك مواد محلية ، أو مواد مستوردة لايتيسر تعويضها تعويضاً كافياً بالمواد المحلية ؛ ولذلك لابد من أن تكون حماية الدقيق والنشأ والزيوت النباتية والجلود والغزول أقل صرامة من حماية السلع المصنوعة من هذه المواد .

ثالثاً — مدى كفاءة فرع الإنتاج المطلوبة حمايته ؛ فالمسلم به مبدئياً أن الحماية المتطرفة تشى المشاريع القومية عن تحرى الوسائل التى تكفل تحسين منتجاتها وخفض

---

(١) يشمل هذا التعديل الفقرات ١٦٧ — ١٦٩ ، ١٧٠ (١) (٦) ، ١٧٣ (١) (٦) ، ١٧٩ ، ١٨٠ (و) ، ١٨١ (١) ، ١٨٣ ، ٢١٢ (١) و (ب) و (ج) و (هـ) .

نفقاتها ، كما أن تقرير مثل هذه الحماية لفروع إنتاجية غير رصينة الأسس ، أو التمهيد بها لقيام مثل هذه الفروع ، عبء على المستهلكين لامبرر له ، وتضييع لمزايا التخصص الدولى فى الإنتاج .

ولا شك أن مهمة تقرير مدى كفاءة المشاريع القائمة أو التى ينتظر قيامها مهمة دقيقة ، إلا انه من الممكن تيسيرها بما سبقت الاشارة إليه من زيادة إشراف الدولة على الخطط الإنتاجية لهذه المشاريع ، وذلك عن طريق امتيازات والتزامات « قانون تشجيع المشاريع الصناعية » ، وما يماثله من تشريعات ، بحيث تتضح للمشرع مزاياها ومطاعنها فى بداية التأسيس وأثناء العمل ، فلا يؤازر منها ما كان غير صالح للبقاء وحده فى حدود الحماية الاعتيادية ، ولا تحابى المشاريع التى تحيد عن الأسس الاقتصادية المقبولة ، أو تتخلف عن التطور على حساب المستهلكين ، ولا يبخل بالحماية والإسناد على الفروع الرشيدة وهى فى دور نشوئها ورسوخها .

التخفيف عن سلع الانتاج القومى :

كان تخفيف عبء الرسوم عن السلع اللازم استيرادها للإنتاج القومى مبدأ رئيسياً من مبادئ تعريفة ١٩٣٣ وتعديلاتها ، إذ أقرت هذه التعريفة الإعفاءات التامة التى تقررت فى أواخر فترة الانتداب ، وأعادت فئة ١١ ٪ بعد زوالها أثناء أزمة ١٩٢٩ ، وأستحدثت فئة ٨٪ المخفضة ، بحيث ظهر فى مستوى الرسوم فرق محسوس بين مايتعلق منها بالمواد الأولية والمواد نصف المصنوعة والتامة الصنع ، وبحيث كان معدل رسوم سلع الإنتاج ١٥ ٪ ، مقابل معدل لرسوم سلع الاستهلاك مقداره ٣٣ ٪ ، على الرغم من أن بعض المواد الأولية ونصف المصنوعة قد أخضعت لفئات عالية بقصد الحماية المباشرة أو لأغراض مالية [١] .

وبالاضافة إلى ذلك ، فإن ما انطوى عليه « قانون تشجيع المشاريع الصناعية » من إعفاءات من رسوم الاستيراد ، ومن التكاليف المالية الأخرى ، قد يسر مهمة المشرع فى استكمال بعض نواقص التعريفة فى هذا المجال . وقد ازدادت أهمية هذا القانون على أثر مانص عليه التعديل الخامس للتعريفة سنة ١٩٤١ من استبدال فئة ٥ ٪ القيمية

---

١ — تراجع الصفحات ٢٠٢ — ٢٠٧ .

الجديدة ببعض الاعفاءات التامة ، فكانت حصيلة اتجاه التعريفة وتعديلاتها وقانون تشجيع المشاريع الصناعية إيفاء بقسط كبير من واجب خفض نفقات الانتاج ، وتشجيع استيراد الآلات ، وحض الممولين على الاستثمار فى المشاريع الصناعية .

على أن الاتجاه المذكور لم يكن خالياً من المطاعن ، فقد قاد الحرص على الموارد المالية ، والإخفاق فى تقدير مدى ضرورة بعض المستوردات ، وضعف التمييز بين سلع الاستهلاك والانتاج فى بعض الأحوال ؛ إلى أخطاء ظاهرة أثقلت عبء بعض لوازم الانتاج ، وأخلت بمبدأ التفريق بين السلع وفق درجة الصناعة فيها .

وقد أصبح أثر القديم من هذه الاخطاء ، وما استجد منها أثناء الحرب وبعدها ، أثراً خطيراً فى الظروف الراهنة التى تقتضى توسيع نطاق الحماية غير المباشرة ، والتى تحتم دفع القوة الشرائية المتضخمة إلى الاستقرار فى مشاريع إنتاجية ثابتة ، فصار من اللازم تعديل « جدول الواردات » من هذه الناحية تعديلا يمس صياغته فى بعض المواضع ، ويخفف من أعباء قانون تشجيع المشاريع الصناعية ، ويؤازر آثار اقتراح زيادة الحماية المباشرة والإثقال على السلع الكمالية ، كما يؤازر مظاهر الاصلاح المتمثلة فى اطراد تطور الحالة الاجتماعية ، وزيادة استقرار حقوق التصرف بالأراضى ، وتوسع شبكة طرق النقل ، وتقدم أعمال الرى والمشاريع العامة الأخرى .

وقد انحصرت الهفوات التى انطوت عليها التعريفة فى مجال البحث ، والتى يتعذر تداركها فى كل الأحوال بتطبيق نصوص قانون تشجيع المشاريع الصناعية ، فى ثلاث مجموعات . وتتعلق هذه المجموعات بمعدات النقل ، وبوقود هذه المعدات وغيرها وببعض لوازمها الأخرى ، وبطائفة من السلع نصف المصنوعة اللازمة لفروع مختلفة من الانتاج القومى ؛ وفيما يلى بيان بالتعديلات المقتضية لكل من المجموعات المذكورة :

أولا — خفض رسوم معدات نقل البضائع ، والنقل الشعبى ، وملحقات هذه المعدات ؛ فتغير رسوم السيارات ، ومحركاتها ، وهياكلها ، وأبدانها ، وإطاراتها ، وملحقاتها الأخرى ، وذلك على وجه يخفف عبء ما كان منها لأغراض النقل المشار اليهما ، ويثقل على ما كان منها لأغراض غيرها .

ومثل هذا التعديل تقضى به ضرورة خفض نفقة نقل البضائع وتيسير الاتصال بين مختلف أنحاء البلاد من جهة ، وضرورة الإثقال على سلع البذخ من جهة أخرى ، خاصة وأن المشرع قد تطرف فى زيادة رسم البنزين ، سعياً وراء الموارد المالية ، واعتداداً منه باستهلاك هذه المادة فى شؤون النقل الخاصة(١) .

---

(١) فى مجال هذا التعديل ينبغى تغيير صياغة « جدول الواردات » في عدة مواضع ؛ وفيما يلى النصوص الأصلية للجدول فيما يتعلق بالسلع محل البحث ، والتعديلات المقترح إدخالها على صياغتها ورسومها :

أصل النص	التعديل المقترح
١٤١ (ج) إطارات . . (١) جامدة أو مجوفة ٦٠ فلساً للكيلو (٢) أغطية خارجية ٩٠ فلساً للكيلو (٣) أنبوبات داخلية ٢٥ ٪ (٤) بطانات ٢٠ ٪	١٤١ (ج) (١) إطارات جامدة أو مجوفة أو هوائية وأنبوبات داخلية ، عندما يكون قطرها : ا — ١٦ بوصة فأقل : ٢٥ ٪ ب — أكثر من ١٦ بوصة : ١١ ٪ (٢) بطانات : ١١ ٪
٣١٨ (ا) (٤) موتورات .. لعجلات وسفن . . ١٥ ٪	٣١٨ (ا) (٤) موتورات : ا — للسيارات ، عندما تكون قوتها : ١ — أقل من ٣٦ حصاناً : ٢٥ ٪ ٢ — ٣٦ حصاناً فأكثر : ١١ ٪ ب — للسفن : ١٥ ٪
٣٥٦ هياكل السيارات (Chassis) ١٥ ٪	٣٥٦ هياكل السيارات ، عندما تكون حمولتها : (ا) أقل من ١,٢٥ طن : ٢٥ ٪ (ب) ١,٢٥ طن فأكثر : ١١ ٪
٣٥٧ أبدان السيارات (Coachwork) ٥٠ ٪	٣٥٧ أبدان السيارات : ٧٥ ٪
٣٥٨ (ا) أقسام وقطع للسيارات مما لم يذكر فى محل آخر ٢٥ ٪	٣٥٨ (ا) أقسام وقطع للسيارات مما لم يذكر فى محل آخر : (١) سيارات نقل البضائع : ١١ ٪ (٢) غيرها : ٢٥ ٪

ثانياً — خفض عبء البنزين وزيوت التزييت وسيور التحويل ؛ فيعاد رسم البنزين إلى المستوى الذى كان عليه قبل التعديل السادس للتعريفة سنة ١٩٤٧ ، وذلك باعتبار المستوى المذكور حلا وسطاً بين مايقتضيه استعمال هذه المادة فى السيارات الخاصة من إثقال ، وبين مايقتضيه استعمالها للأغراض الأخرى من تخفيف ؛ أما رسم زيوت التزييت الضرورية لمعدات النقل وآلات المصانع والورش والمضخات الزراعية فمن اللازم خفضه من ١٥ ٪ إلى ١١ ٪ ؛ وأما فئة ٥ ٪ التى فرضها التعديل الخامس للتعريفة سنة ١٩٤١ على سيور نقل القوة فتلغى ، إذ هى عبء على ملحق هام من ملحقات مضخات الرى المعفاة (ا) .

ثالثاً — خفض عبء بعض الحوامض والأملاح والهيدروكسيدات ، وبعض مواد الصباغة ولوازمها ، وبعض أصناف الورق والكرتون ، وذلك من ١٥ ٪ إلى ١١ ٪ ، باعتبار هذه السلع لوازم ضرورية لصناعة الصابون ، وللبناء ، وللحزم ولطائفة من وجوه الإنتاج الأخرى (ب) .

أصل النص		التعديل المقترح	
٣٥٥ سيارات سواء كانت مركبة أم لا :		٣٥٥ سيارات سواء كانت مركبة أم لا :	
(ا) لنقل الركاب	٢٥ ٪	(ا) لنقل الركاب ، عندما تكون معدة للنقل :	
(ب) لوريات أو سيارات صغيرة مكشوفة للنقل	١٥ ٪	(١) ٩ ركاب فأقل :	٥٠ ٪
(ح)		(٢) أكثر من ٩ ركاب :	
		ا — لاستعمال المشاريع الحكومية والبلدية :	معفاة
		ب — غيرها :	١٥ ٪
		(ب) لنقل البضائع	١١ ٪
		(ح)	

(ا) يشمل التعديل فى هذا المجال الفقرات ١١٤ (ب) (١) ، ١٢٤ (ا) ، ٢٠٦ (ا) ، من « جدول الواردات » .

(ب) يشمل التعديل فى هذا المجال الفقرات ١١٥ (ا) و(ب) و(هـ) و(ح) ، ١١٧ (ج) ، ١٥٤ (ا) و(ب) و(د) ، ١٥٥ (ا) ، ٢٣٦ ، ٤٠١ (ب) (٣) ب ، من « جدول الواردات » .

المبحث الخامس

عبء رسوم الإستيراد

(١) تطور عبء الرسوم أثناء الحرب

تقدمت الإشارة إلى أن المشرع قد راعى غلاء المعيشة ومصاعب الاستيراد أثناء الحرب، ولم يزد الرسوم النوعية التى يخضع لها أهم سلع الاستهلاك زيادة تماشى مستوى الأسعار فى ارتفاعه المطرد؛ فلقد جاء التعديل الخامس للتعريفة سنة ١٩٤١ غفلا من زيادة نحو من ٢٠ ٪ من هذه الرسوم وبينها رسوم السكر والشاى والبن والكبريت؛ كما أن مقدار الزيادة التى أحدثها التعديل المذكور فى الأحوال الأخرى لم يتعد ٢٠ ٪ من أصل الرسوم كما كانت سنة ١٩٣٩، بالرغم من أن مقدار الارتفاع فى أسعار بعض السلع قد تجاوز ١٠٠٠ ٪ بالقياس على السنة المذكورة[١]؛ فضلا عن أن هذا التخفيض غير المباشر لأهم رسوم التعريفة قد اقترن بتخفيض آخر مباشر لرسوم الحنطة والرز والسمن والزيوت النباتية.

على أن الحرص على الإيرادات العامة، والسعى إلى تنميتها، قد أديا إلى معارضة نزعة التيسير المذكورة، الرامية إلى الحد من تضخم الأسعار، بنزعات أخرى أضاعت بعض فوائدها؛ فلقد أخضع المستورد من السكر والشاى والبن وأقمشة القطن والحرير الاصطناعى والصوف لضريبة الطوارىء، واستغل استيراد سلطات التموين للسكر وتوزيعه بالبطاقات لتحقيق أرباح ملحوظة، واشتطت الدوائر الكمركية فى تثمين السلع الخاضعة للرسوم القيمية.

ولا شك أن الاتجاه الأخير فى تثمين السلع الخاضعة للرسوم القيمية كان اتجاهاً معيباً أضاع عدالة العبء على الكثير من السلع، وأظهر الأمثلة على ذلك ماحاق باستيراد أقمشة الحرير الاصطناعى من إثقال، فإن هذه الأقمشة الخاضعة لأعلى رسمين أحدهما نوعى والآخر قيمى، قد دفعت الرسم الثانى دون الأول، وعلى أساس أسعار السوق السوداء فى الغالب، فضلا عن خضوعها لأعلى نسب ضريبة الطوارىء.

---

١ – يراجع جدول صفحة ٣٨٥.

أما فرض ضريبة الطوارىء ، والاسترباح من عمليات التموين ، فقد كانا مظهرين من مظاهر مادرج عليه المشرع من استغلال ثبات طلب السلع لتحقيق الموارد المالية ؛ غير أن هذين المظهرين قد تبررا إلى حد ما بضآلة زيادة الرسوم النوعية المفروضة على أكثر السلع التى تناولاها ، كما تبررا بانخفاض نسبة الضريبة المذكورة على الأقمشة القطنية ، وانخفاض الأسعار التى تقاضتها سلطات التموين عن السلع التى باشرت بيعها بالقياس على أسعار السوق السوداء .

وكان الحاصل مما تقدم أن الكثير من سلع الاستهلاك الشعبى ، كالأقمشة القطنية والصوفية والسكر والشاى والبن والكبريت والصابون وعمرات الرأس والأثمار الجافة والحبوب والسمن ، قد هبطت أعباؤها من رسوم الاستيراد ، بحيث لم يكن لهذه الأعباء أهمية تذكر إذا قورنت بما استتبعته المضاربات من تضخم الأسعار وندرة السلع ؛ كما أن الكثير من السلع الكمالية ، الخاضعة للرسوم القيمية ، قد ثقلت عليها وطأة هذه الرسوم ؛ فكان اختلال التوازن بين الرسوم النوعية والرسوم القيمية من هذه الناحية منطوياً على تصحيح فى توزيع أعباء التعريفة ، وإن كان مثل هذا التصحيح بعيداً عن صفة العموم والانتظام .

(٢) تطور عبء الرسوم بعد الحرب

وقد استمر الوضع المذكور حتى سنة ١٩٤٧ ، ثم استجد التعديلان السادس والسابع للتعريفة تحت إلحاح حاجة الدولة إلى المال ، واقترن هذان التعديلان بإصلاح جباية الرسوم القيمية ، وبذلك عاد عبء رسوم الاستيراد ، بصفة عامة ، إلى مايقرب من مستواه قبل الحرب ، مع الاستثناءات الرئيسية الثلاثة التالية :

أولا — الإثقال على بعض السلع غير الضرورية ، كالخمور والتبغ والسكاير والعطور ، بزيادة رسومها النوعية فى كل من التعديلين .

ثانياً — التخفيف عن بعض المواد الغذائية وسلع الاستهلاك الضرورية ، كالدقيق واللحوم والأسماك والزيوت النباتية والبصل والثوم والبطاطس والتوابل والكيروسين

والفحم والكبريت ، وذلك بإبقاء الرسوم النوعية المقررة لهذه السلع على ما كانت عليه بعد التعديل الخامس ، فضلا عن إلغاء رسوم الحنطة والرز بموجب الأنظمة الموقتة التي سبقت الإشارة إليها .

ثالثاً — إبقاء الرسوم النوعية لبعض السلع الأخرى كما كانت عليه قبل الحرب أو بعد التعديل الخامس ، بالرغم من الإرتفاع الكبير في أسعارها ، وذلك باعتبار قلة المستورد منها عادة .

ولا شك أن الاستثناء الأول قد أنطوى على تصحيح ملحوظ لأخطاء أصل التعريفة وتعديلاتها قبل الحرب ، كما أن الظروف الإستثنائية الحاضرة ، المتميزة بارتفاع الأسعار وندرة المواد الغذائية ، تبرر الإستثناء الثاني بمجموعة ، وإن خالف مقتضى حماية الإنتاج القومي ؛ بل أن البعض من أحوال هذا الإستثناء ، كالتخفيف من عبء رسوم الكيروسين والفحم والكبريت ، لابد من استمراره حتى بعد زوال الظروف المشار إليها .

أما الإستثناء الثالث فهو خطأ محض ليس له مبرر مقبول . والذي آلت اليه التعريفة خارج نطاق هذه الإستثناءات الثلاثة خاضع ، من حيث مدى عدالته في توزيع العبء على الممول ، للانتقادات الموجهة إلى الأصل الذي تقرر سنة ١٩٣٣ ، وإلى التعديلات الأربعة الأولى التي طرأت على هذا الأصل [١] .

(٣) التعديل المقتضى لتوزيع عبء رسوم الاستيراد

مرحلة التطور الاجتماعي الحاضرة :

تقدم في القسم الثالث أن تقرير رسوم الاستيراد سنة ١٩٣٣ قد تأثر بظروف أزمة ١٩٢٩ ، كما تأثر بمقتضى حاجة الدولة المتزايدة إلى المال ، ولذلك حرص المشرع على التمسك بالنسب العالية لرسوم سلع الاستهلاك الرئيسية ، وزادها زيادة ملحوظة في بعض المواضع ، وتجنب الإثقال بشدة على السلع غير الضرورية ، فضلا عن إخفاقه في تقدير مدى ضرورة السلع المختلفة على هدى واقع الأمر في العراق ، واندفاعه وراء المثل العليا أحياناً . وقد كان الحاصل من كل ذلك محاباة فئة من السكان على حساب فئة ، وعرقلة التطور الاجتماعي للاكثرية الفقيرة ، واستعجال مظاهر من الرخاء استعجالا يبدد الثروة القومية ، ويزيد في اختلال الميزان التجاري .

---

١ — تراجع الصفحات ٢٤٩ — ٢٥٢ .

ولا شك أن المرحلة الحاضرة من مراحل التطور الاجتماعى مرحلة كبيرة الأهمية ، ومرهفة الإحساس بالآثار السيئة لأخطاء التعريفة ؛ فلقد أفضى حكم دولة العراق الحديثة خلال السنوات الثلاثين الماضية إلى استتباب الأمن ، وانتشار التعليم ، وارتفاع المستوى الصحى ، وتيسر المواصلات ، وظهور بوادر انصلاح الإنتاج الزراعى والصناعى ؛ ثم استجدت ظروف الحرب فخلفت فى البلاد وفراً ملحوظاً ؛ وساعد استمرار ارتفاع أسعار الحاصلات الزراعية بعد ذلك على زيادة دخل الأكثرية ، فكانت محصلة هذه العوامل تكاثر عدد السكان (١) ، وتطور فئات المجتمع ، واتساع حاجاتها ، على الوجه التالى :

أولا — استقرار قسم من القبائل الرحالة [٣] ؛ فقد وضح لأفراد هذه القبائل رجحان الكسب من الزراعة على الكسب من الرعى والغزو ، وتقررت لزعمائها حقوق بيِّنة المعالم فى استغلال كثير من الأراضى الأميرية ، فتوطن الاتباع فى أراضى الرؤساء كفلاحين ، على النحو الملحوظ فى استقرار قسم من قبيلة شمّر بين الموصل وسامراء .

وقد استتبعت هذه الظاهرة ارتفاع دخل المستقرين ، وتزايد استهلاكهم للسلع

---

(١) فيما يلى جدول بأهم الأرقام الميسورة عن نتيجة إحصاء السكان فى ١٩/١٠/١٩٤٧ ، وهو أول إحصاء منتظم تم فى العراق [١] ، مقارنة بالأرقام التقديرية التى وضعها « سر إرنست داوسن » عن نفوس العراق سنة ١٩٣٠ [٢] :

	سنة ١٩٤٧	سنة ١٩٣٠
عدد سكان القطر (بالآلاف)	٤,٧٩٩	٢,٨٢٤
عدد سكان مدينة بغداد	٥٦٦	٢١٩
عدد سكان مدينة الموصل	٢٠٣	٧٩
عدد سكان مدينة البصرة	٩٤	٤٦
نسبة سكان المدن الثلاث إلى مجموع سكان القطر	١٨ ٪	١٢ ٪

١ — مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ١ — ٢ لسنة ١٩٤٨ ص ٨٩ ، وجزء ٣ — ٤ لسنة ١٩٤٨ ص ٢٠٧ .

٢ — Sir Ernest Dowson, «An Inquiry into Land Tenure and Related Questions». Letchworth 1932. p. 12.

٣ — تراجع الصفحتان ٨٣ و ٨٤ .

المستوردة ، وذلك فى حدود ما تستهلكه القبائل المتوطنة عادة من أقمشة القطن ، ومن عمرات الرأس والكبريت والبن والسكر والشاى .

ثانياً — زيادة دخل القبائل المتوطنة [١] ؛ وقد كان ذلك نتيجة عوامل مختلفة ، منها اتساع مشاريع الرى العامة ، واستقرار حقوق التصرف بالأراضى ، وانتشار المضخات ، واستخدام الآليات الزراعية فى بعض المناطق ، وارتفاع أسعار الحاصلات ، وإعفاء مايستهلكه الفلاحون — وهو جل دخلهم — من أهم الضرائب الزراعية ، وذيوع إنتاج بعض المحاصيل النقدية الجديدة ، وتحسن أنواع المحاصيل القديمة ، وتخفيف أخطار الجراد .

وكان الحاصل من ارتفاع دخل هذه القبائل اتساع تجمعاتهم وقربها من مفهوم القرى ، وزيادة استهلاكهم للمستورد من أقمشة القطن وعمرات الرأس والكبريت والبن والسكر والشاى ، وظهور بوادر استعمالهم للرخيص من أقمشة الحرير الاصطناعى والصوف ، فضلا عن بعض سلع النحاس والصفيح والخشب والجلد وسلع العطارة والزينة الرخيصة .

ثالثاً — اتساع القرى والمدن الصغيرة [٢] ؛ وذلك نتيجة لازمة لزيادة دخل الفلاحين وصغار الملاك بارتفاع أسعار الحاصلات الزراعية وتحسن أنواعها ، كما أنه نتيجة لزيادة دخل بائعى السلع ومحترفى الصناعات البدائية بارتفاع القوة الشرائية فى هذه القرى والمدن وفى تجمعات القبائل المجاورة ، ولزيادة دخل التجار وملاكى الأراضى الزراعية ودور السكن والدكاكين بارتفاع الدخول الأخرى وتكاثر السكان وارتفاع الإيجارات ونشاط المضاربة .

وكان من مقتضى الاتساع المذكور زيادة ما تستهلكه القرى من أقمشة القطن والحرير الاصطناعى والصوف ، ومن النعول والأحزمة وسلع الزينة الرخيصة والسكر والشاى والتوابل وسلع العطارة والصابون ، كما كان من مقتضاه اتساع استعمال أوعية النحاس والفخار ولوازم التنوير والكيروسين ، وظهور طائفة جديدة من وجوه الاستهلاك تتدرج متسعة فى هذه القرى وفى المدن الصغيرة حتى تتناول فى بعضها سائر مفردات تجارة الاستيراد بغير استثناء .

---

١ — تراجع الصفحتان ٨٤ و ٨٥ .

٢ — تراجع الصفحتان ٨٥ و ٨٦ .

رابعاً ــ تطور المدن الكبيرة ، بغداد والموصل والبصرة [١] ، فقد زادت نفوس هذه المدن الثلاث بين سنتى ١٩٣٠ و ١٩٤٧ بمقدار ٢٥١ ٪ ، مقابل زيادة باقى السكان البالغة ١٥٩ ٪ ، إذ حدا ارتفاع الدخول ونمو المصالح بالكثيرين من أفراد الطبقتين الوسطى والغنية فى القرى وفى المدن الصغيرة إلى الهجرة إليها ، كما اجتذبت حركة الإعمار ونمو الصناعات فيها عدداً وافراً من فقراء القرى والقبائل الساعين وراء كسب أوفى ، فضلا عن الأسباب الأخرى الداعية إلى الهجرة أو المستتبعة زيادة السكان الأصليين ، كارتفاع المستوى الصحى وانتشار التعليم ، وتجمع الاختصاص المهنى والدراسى ، وكثرة الدواوين الحكومية .

ولا شك أن مقدار الدخل الفردى للسكان بالغ أقصاه فى هذه المدن ، حيث يعتبر دخل العامل غير الماهر ، ومعدله فى الظروف الحاضرة نحو ٧٢ ديناراً فى السنة للفرد البالغ ، أسفل الدخول ، وحيث تركز من أرباح الحرب جزء كبير ، وحيث زادت مكاسب التجارة الداخلية والخارجية والملكية العقارية والوظائف الحكومية والحرف والمهن والصناعات خلال السنوات الثمانى الأخيرة بنسب عالية ؛ ولذلك فإن حركة التطور الإجتماعى ، الملحوظة فى هذه المدن قبل الحرب ، قد اشتدت نشاطاً بعدها ، وأورثت تجارة الاستيراد قسطاً هاماً من اتساعها الملحوظ .

والواقع أن مظاهر التطور التى طرأت على فئات المجتمع لم تكن عامة مطردة ، إذ عرقلت بعضها ظروف الحرب وما صحبها من مصاعب الاستيراد وتضخم الأسعار ؛ بل أن إرباء نسبة ارتفاع مستوى الأسعار على نسبة زيادة الدخل لدى بعض الفئات قد حد من استهلاكها لبعض ما درجت على استهلاكه قبل الحرب .

غير أن نمو ثروة الفئات الأخرى ، واستمرار نشاط الحركة الإنتاجية ، وارتفاع نسبة المكاسب بصورة عامة ، وتلاشى عراقيل الاستيراد ، وتذبذب الأسعار الداخلية نحو الهبوط ، سيؤدى حتما إلى ارتفاع مستوى المعيشة عموماً ، بحيث لا ينحصر أثر استغلال الوفر الذى تراكم أثناء سنوات التقتير الست بملء فراغ الأسواق ، أو ببلوغ المعدل السنوى الذى كانت عليه تجارة الاستيراد قبل الحرب ، أو بتطور فئة دون فئة أخرى .

---

١ ــ تراجع الصفحتان ٨٦ ــ ٨٧ .

وبناء على ذلك فإن وجوه الاستهلاك المختلفة مقبلة على تطور جوهرى يزحزح النسبة بين النفقة على الغذاء ، وبين مجموع الدخل ، عن مستواها العالى لدى فريق من الشعب ؛ وذلك يعنى زيادة قيمة تجارة الاستيراد، وبروز مظاهر قانون انجيل «The Law of Engel» ، متمثلة فى شذوذ ارتفاع نسبة الإنفاق على السلع الكمالية لدى فئة متكاثرة العدد .

على أن ما ينتظر حدوثه من ذلك قاصر على الأقلية من السكان ، وخير ما يؤمل للباقين أن تقل نسبة الفقر المطلق بينهم ، وأن يكثر عدد المرتفعين عن مستوى الفقر النسبى ، وأن تنخفض الفوارق الفاضحة بين الطبقات ، وأن يتحمل كل فرد القسط العادل من الأعباء المالية العامة .

وواجب السياسة التجارية والمالية فى هذا المضمار هو استغلال الثروة الطارئة لقطع أكبر ما يمكن قطعه من مراحل التطور ، متحرية فى ذلك رشاد الجمع بين اعتبارات الإيفاء بحاجة الدولة إلى المال ، وحماية فروع الإنتاج القومى ، فضلا عن تحرى عدالة الرسوم وفق واقع أمر استهلاك السلع المستوردة ، وتوجيه الاستهلاك نحو المثل الصحية والاجتماعية والاقتصادية .

إعادة توزيع عبء الرسوم :

ومن البين أن معيار التفريق بين السلع حسب مدى ضرورتها معيار مرن يختلف باختلاف فئات المجتمع الواحد ، بله المجتمعات المتباينة ؛ غير أنه من الممكن أن نقرر حدوداً تقريبية لهذا المعيار ، وذلك عن طريق التغليب والترجيح بين المصالح من حيث مدى جدارتها بالرعاية من جهة ، ومن حيث مقتضى الصالح العام من جهة أخرى .

وفى مجال هذا الترجيح يبدو أن المقياس المقبول لتوزيع أعباء التعريفة هو استهلاك العائلة العراقية التى يتراوح دخلها السنوى بين ٧٥ ديناراً و ١٢٠ ديناراً ، باعتبار القوة الشرائية للنقود كما كانت سنة ١٩٣٩ ، فمثل هذه العائلة تمثل عوائل المترفين من الفلاحين ، ومن العمال الماهرين ، كما تمثل صغار الزراع والملاك والموظفين وأصحاب الحرف .

ولا شك أن مستوى دخل العائلة المذكورة ونفقتها ، فى الظروف الاعتيادية ، هو المستوى الذى يؤمل أن ترتفع إليه دخول ونفقات الأغلبية المطلقة البعيدة عنه ، إذ أن أقرب أهداف الإصلاح الاجتماعى فى العراق لا يتجاوز خفض نسبة الفقر المطلق ، الذى لا يتيسر معه سد أول حاجات الغذاء والكساء والسكن . ولرعاية هذا الهدف عند تقرير رسوم التعريفة لا يمكن الاعتداد بوجوه استهلاك الفئات الكائنة دون المستوى المشار إليه ، وإلا أصبحت أكثر السلع المستوردة سلعاً غير ضرورية ، وضاعت عدالة الرسوم فى محاولة توجيه الاستهلاك الشعبى نحو المثل العليا ؛ كما أنه لا يمكن الاعتداد بمستلزمات الفئات الكائنة فوق المستوى المذكور ، لأن فى ذلك إهداراً لمصلحة الأغلبية ، وحشراً للكثير من السلع البعيدة عن متناولها فى مفهوم الضروريات ؛ وفى كلتا الحالتين ينال إيرادات الدولة ضرر بليغ ، نتيجة ما يتقرر فى غير موضعه من إثقال أو تخفيف .

وعلى أساس الاعتداد بواقع الأمر من وجوه استهلاك العائلة القياسية متقدمة الذكر ، واعتبار بعض المبادىء الصحية والاجتماعية والاقتصادية العامة ، نقسم سلع الاستهلاك إلى المجموعات الرئيسية الثلاث التالية :

أولا — السلع الضرورية ، وهى ما لا غنى عنه للعائلة القياسية من لوازم غذائها وكسائها وسكنها ، ووقايتها صحياً ، وتربيتها بدنياً وثقافياً .

وفى مجال هذه السلع ينبغى أن تخفض رسوم الاستيراد إلى أدنى حد ، وأن لا يقتصر التخفيض على إزالة الأعباء التى طرأت أثناء الحرب ، بل يتعدى ذلك إلى تخفيف العبء الذى كان مقرراً فى أصل التعريفة . فالذى لا شك فيه أن خفض رسوم الاستيراد يستتبع هبوط الأسعار ، وهو الشرط الأول للاستفادة من الزيادة الحالية فى الدخول ، بحيث يتيسر للبعض من فئات المجتمع الرجوع إلى مستوى حياته السابق بعد أن حرمته منه ظروف الحرب ، ويتاح لبعض آخر الارتفاع عن ذلك المستوى ؛ فضلا عما ينطوى عليه ضغط النفقات الأساسية لفئة المجتمع القياسية من مساعدة للأغلبية المعدمة فى الحصول على اللوازم الأولى للحياة الانسانية .

وأهم ما ينبغى فعله فى هذا الصدد هو إلغاء ضريبة الطوارىء المستوفاة عن الأقمشة القطنية والصوفية ، وخفض الفئات المقررة فى أصل التعريفة للأقمشة القطنية عموماً ،

ولعمرات القطن وملابسه الداخلية ، ولبعض أقمشة الصوف والملابس الجاهزة ، ولبعض لوازم الخياطة ، ولسائر الأدوية ، وللكبريت والكيروسين والفحم ، ولبعض أوعية الطبخ ولوازم المائدة ، ولبعض معدات التسخين والتنوير ، ولبعض أثاث الحديد وأدواته المنزلية ، ولأكثر لوازم الكتابة والمطالعة (١).

ثانياً

ثالثاً — السلع شبه الضرورية ، وهى ما يدخل استعماله فى طاقة العائلة القياسية من السلع التى يتحرى فى استهلاكها خدمة الحدود الوسطى من أغراض التغذية والشرب والكساء والسكن والانتقال .

وفى مجال هذه السلع ينبغى الاعتدال فى تقرير أعباء الاستيراد ، لأن استهلاكها يمثل فى الغالب المظاهر الأولى للارتفاع عن مستوى الحياة البدائية ؛ كما أن مجموع قيمة المستورد منها سنوياً يكون مع قيمة المستورد من السلع الضرورية جرم المستورد من سلع الاستهلاك عموماً ، وبالتالى فإن فى تجنب الإثقال عليها مساندة للتطور الاجتماعى ، وحداً من ارتفاع مستوى الأسعار ، الذى يكون فى الظروف الحاضرة أخطر عراقيل التطور المذكور .

ولم تكن أخطاء التعريفة فيما يتعلق برسوم السلع محل البحث كثيرة العدد ، إلا أن ما وجد منها كان شديد الأثر ؛ وأهم ما يمثل ذلك الإثقال على السكر والشاى والبن وبعض أقمشة الحرير الاصطناعى ، وعلى البنزين إذا أخذ النقل الشعبى بنظر الاعتبار ؛ فلقد قررت التعريفة وتعديلاتها وقانون ضريبة الطوارىء على هذه السلع أعباء لا يفوقها غير العبء المفروض على الخمور ، ولم تكن حقيقة الذرائع التى التمست لتبرير ذلك التطرف غير استغلال ثبات الطلب عليها لتحقيق الموارد المالية ، دون اعتداد بما يترتب على هذا الاستغلال من إجحاف فى توزيع أعباء الرسوم ، وإضرار بحركة تطور الأغلبية .

---

(١) يشمل التعديل المقترح فى هذا المجال الفقرات التالية من « جدول الواردات » :
١١٤ (ب) (٢) ، ١١٥ ، ١١٧ (ز) و (ط) ، ١٢٣ ، ١٢٧ ، ١٤٣ ، ١٥٥ (ج) ، ١٥٦ (ا) ، ١٥٧ ، ١٨١ (ب) ، ١٨٨ (ب) ، ١٩٦ ، ٢١١ (ا) ، ٢١٢ (د) ، ٢١٣ (ب) و (هـ) ، ٢١٥ (هـ) ، ٢١٦ (ج) ، ٢١٧ (ج) (٢) ، ٢٤٢ ، ٢٧٤ ، ٢٧٨ ، ٢٨٠ ، ٢٨١ ، ٢٩٤ ، ٣٠٠ (ب) ، ٣٠١ ، ٣٠٣ (ج) ، ٣٠٧ (ا) و(ج) ، ٣١٢ (ب) ، ٣١٣ (ب) ، ٤٠١ (ب) (٣) أ ، ٤٠٦ (ج) ، ٤٠٧ (ب) .

والذى ينبغى إجراؤه لإصلاح هذا الخطأ الظاهر هو نبذ الذرائع القديمة ، والتخفيف من الغلواء المالية للدولة ، فتلغى ضريبة الطوارىء ، وتخفض الفئات المقررة فى أصل التعريفة للسلع المشار إليها خفضاً محسوساً (١) .

ثالثاً — السلع الكمالية وسلع البذخ ، وهى ما يتحرى فى استعماله الزينة واللهو ، والحدود العليا من أغراض التغذية والشرب والكساء والسكن والانتقال ، مما يخرج أغلبه عن طاقة العائلة القياسية .

وقد تمثلت فى الفئات المقررة لهذه السلع أكثر أخطاء التعريفة عدداً ، وأبعدها عن الصواب فى تقدير واقع أمر الاستهلاك فى العراق ، وأشدها تنافياً مع العدالة ؛ فلقد كانت فئة ٣٣ ٪ القيمية هى الفئة التقليدية المختارة لمثل هذه السلع فى الغالب ، وكثيراً ما تقررت لها رسوم أخرى قد تبلغ من الانخفاض حد ١١ ٪ ، فى حين أن بعضاً من السلع الضرورية وشبه الضرورية قد أخضع لفئة ١٠٠ ٪ أو نحوها .

ومن البين أن مثل هذا الإسفاف محاباة لطائفة من المجتمع على حساب طائفة ، وإثقال للميزان التجارى دون مبرر مقبول ، وإضرار ببعض المنتجات القومية التى يستعاض عنها بالمستورد من السلع المذكورة .

وقد ازدادت هذه الأخطاء سوءاً فى الظروف الحاضرة ، وتفاقمت باجتماع ظاهرة انخفاض الرسوم على الوجه المتقدم مع ظاهرة تضخم القوة الشرائية وتيسر العروض الخارجية ، بحيث باتت وفور الحرب ، وزيادة الدخول بعدها ، مهددة باستنزاف سريع لا شك فى تأثيره على حركة تمويل مشاريع الإنتاج ، وتوسيعه الشقة بين الطبقات ، وتقصيره أمد تداول الثروة الطارئة ، وتعريضه سلامة الوضع المالى والاقتصادى للخطر عند أول حرج ، على نحو ما حدث فى فترة الانتداب وأزمة ١٩٢٩ .

وكان أهم أخطاء التعريفة فى مجال البحث متمثلا فى ما قررته من فئات للحوم والأسماك والخضروات والفواكه والعصارات المحفوظة ، وللمصنوعات السكرية ، ولأكثر مصنوعات الجلد والفراء ، ولأكثر الأثاث ، وبعض

---

(١) يشمل التعديل المقترح فى هذا المجال الفقرات التالية من « جدول الواردات » :
٢٥ ، ٢٦ ، ١١٤ (ب) (١) ، ١٧٣ (أ) (٨) أ ـ ٤ ، ١٧٣ (١) (٨) ب ـ ٥ ، ٢٢٦ (١) .

منسوجات الحرير الطبيعى والغزل المعدنى ، والسجاد ، وبعض لوازم الزينة ، وسائر الحلى والأدوات وسلع الاستعمال الشخصى المصنوعة من أو الحاوية على معادن ثمينة ، والسيارات والسفن الخاصة ، وبعض العدد الكهربائية المنزلية ، وأكثر الآلات الموسيقية وملحقاتها ، وسائر الصور والتماثيل والمجموعات الفنية والأسلحة والعتاد مما لا يقصد استعماله لأغراض عامة .

وفى مجال رسوم هذه السلع ينبغى أن تكون فئة ٥٠ ٪ هى الفئة الأساسية ، وذلك قياساً على أقمشة الحرير ومصنوعاته وعلى بعض السلع الكمالية الأخرى التى أخضعت للفئة المذكورة ، على أن يرتفع الرسم عن هذا المستوى فى بعض الحالات ، كحالة كون استهلاك السلعة إغراقاً فى البذخ ، وحالة التفريق فى رسوم السلع باختلاف درجة الصناعة فيها ، وحالة الحماية المباشرة لبعض فروع الانتاج القومى (١) .

---

(١) يتناول التعديل المقترح فى هذا المجال الفقرات التالية من « جدول الواردات » :
٦ ، ٧ ، ٩ (ب) ، ١٠ ، ١٢ ، ١٥ ، ٢١ (ب) و (د) و(هـ) ، ٢٢ ، ٢٤ (د) ، ٣٥ ، ٣٧ ، ٣٨ ، ٤٩ (ا) ، ٦٠ — ٦٤ ، ٦٨ ، ٦٩ ، ٧٠ (ج) و (د) ، ٧٤ — ٨٦ ، ٩٥ ، ٩٦ ، ١٢٠ (ج) و (د) ، ١٢٦ (ج) ، ١٣٥ ، ١٣٦ ، ١٣٨ ، ١٤٠ ، ١٤٨ ، ١٥٢ ، ١٦٤ ، ١٦٥ (ا) و (ب) و (د) ، ١٧٤ (ا) و (ب) ، ١٧٥ ، ١٨٣ (ا) ، ٢٠٨ (ب) ، ٢١٠ (ب)(١) ، ٢١٣ (د) و(و) ، ٢١٤ (ب) ، ٢١٥ (د)و(و) ، ٢٢١ (ب) ، ٢٢٢ (د)و(و) ، ٢٢٤ ، ٢٢٧ (ب) ، ٢٢٨ — ٢٣٠ ، ٢٣١ — ٢٣٣ ، ٢٤٥ (ا) (٢) ا و ب ، ٢٥٠ ، ٢٥٣ (ا) ، ٢٥٨ (ا) و (ب) و (ج) (٢) ، ٢٥٩ (ا) ، ٣٠٠ (ا) ، ٣٠٣ (ا) و(ب) ، ٣٠٥ (ا) ، ٣٠٦ (ا) ، ٣١٢ (ا) ، ٣١٣ (ا) ، ٣١٤ (ا) (١) و(٢) ، ٣٤١ (ب) ، ٣٤٢ (ب)و(ج) ، ٣٥١ (ج) ، ٣٥٥ (ا) ، ٣٥٩ ، ٣٦٥ (ب) (٣) ، ٣٨٢ (ا) (١) و(ب) (١) ، ٣٨٣ (ا) ، ٣٨٤ (ب) ، ٣٨٥ — ٣٨٩ ، ٣٩٠ — ٣٩٥ ، ٣٩٦ (ب) ، ٣٩٧ (ب) ، ٤٠١ (ب) (٢) ، ٤٠٤ ، ٤٠٦ (ا) و(ب) ، ٤٠٧ (ا) ، ٤٠٨ — ٤١٠ ، ٤١١ ، ٤١٢ ، ٤١٣ (ب) ، ٤١٤ (هـ) .

تلك هى التعديلات المقتضى إدخالها على توزيع أعباء التعريفة ، وهى فى مجموعها ترمى إلى استغلال الارتفاع الحالى فى الدخول لقطع أكبر مرحلة من مراحل تطور أغلبية الشعب ، ومكافحة استنزاف المتراكم من أرباح الحرب فى وجوه استهلاك لا تتصل بهذا التطور مباشرة .

ومن البين أن هذه التعديلات ، بمفردها ، قاصرة عن أداء المهمة المشار إليها ، فلا بد من اقترانها باجراءات فعالة لخفض مستوى الأسعار ، وكبح نزعة البذخ فى الاستهلاك ، ومن ذلك إحكام السيطرة على المواد الغذائية ، وتذليل مصاعب استيراد السلع الضرورية وشبه الضرورية عن طريق الاتفاقات التجارية والنقدية ، وضبط كمية المستورد من السلع الكمالية ، وحجز قسم من القوة الشرائية المتضخمة بالضرائب والقروض .

الفصل الثاني

تطور أحكام التصدير وآثارها

كانت تجارة التصدير خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ سائرة بصفة عامة فى سبيل الاتساع المطرد ، وذلك نتيجة لعوامل متعددة ، منها تلاشى آثار أزمة ١٩٢٩ ، وانتعاش التجارة الدولية ، وتطبيق قاعدة الاستيراد النسبى ، ومنها توسع الانتاج المحلى بتزايد السكان واستتباب الأمن ، وتحسن طرق المواصلات ، ومكافحة الأوبئة ، وحل الكثير من مشاكل الملكية الزراعية ، وتوسع المشاريع العامة ، ومؤازرة بعض فروع الإنتاج بالإعانات ؛ كما أن المشرع كان قد تنازل سنة ١٩٣٣ عن بعض حرصه التقليدى على الموارد المالية ، فألغى أكثر رسوم التصدير ، قاصراً الباقى منها على التمور وسلع ثلاث أخرى ثانوية.

ولم يكن من شأن ظروف الحرب ، حتى أواخر سنة ١٩٤١ ، أن تؤثر على سير التجارة محل البحث تأثيراً ملحوظاً ، فقد ظلت حركة التصدير فى الحدود الطبيعية لفضلة الإنتاج على الاستهلاك ، وعوضت أسواق الشرق الأدنى والهند والشرق الأقصى وبريطانيا والولايات المتحدة عما فقد من أسواق أوربا ، وبقيت الأسعار العالمية قريبة مما كانت عليه قبل الحرب .

غير أن هذا الوضع ما لبث أن تغير بعد ذلك ، فتزايد الاستهلاك المحلى فى العراق وفى الأقطار المجاورة بتزايد عدد الجيوش الأجنبية ، ودخلت الأسعار المحلية ومدفوعات هذه الجيوش فى حلقة مفرغة من الارتفاع المطرد ، ونشطت حركة التهريب ، وتفاقمت أزمة المواد الغذائية مستتبعة فرض قيود التموين المختلفة ، فناب تجارة التصدير ما ناب تجارة الاستيراد من ضمور فى الحجم وتضخم فى القيمة ، وضاعت الحدود الطبيعية لفضلة الإنتاج على الاستهلاك .

وقد خلفت الحرب ورائها مشكلة التوفيق بين اتجاهين متعارضين ، أحدهما هو ضرورة العمل على سد الحاجة المحلية إلى المواد الغذائية ومكافحة غلاء المعيشة ، والآخر هو الإستجابة لإغراء ارتفاع الأسعار الخارجية والحد من تطرف عجز الميزان التجارى ، فكان الحاصل من ذلك توفيق مقبول فى بعض الأحوال ، وإخفاق سيء الأثر على الاستهلاك المحلى وعلى إيرادات الكمارك فى أحوال أخرى .

المبحث الأول

تطور تجارة التصدير

أثر الحرب فى تجارة التصدير :

لم تكد السنتان الأوليان من الحرب أن تؤثرا على قيمة تجارة التصدير أو كميتها تأثيراً يذكر ؛ فلقد تقررت كميات التمور المصدرة وأسعارها باتفاقات احتكار خاصة عقدت سنة ١٩٣٩ ، وظلت النسبة بين إنتاج الحبوب والبذور والمواشى وبين حاجة الاستهلاك المحلى شبه ثابتة ، كما ظل إنتاج القطن على اتساعه مستفيداً من الإعانات المقررة له .

وهكذا لم يكن لعراقيل النقل البحرى إلى أوربا ، وفقدان الأسواق الأوربية ، أثر ملحوظ فى سير حركة التصدير ، ولم يكد الاتجاه نحو تيسير سبيل أكثر مفرداتها يختلف ، حتى أن «لجنة تنظيم تجارة الحبوب» قد لجأت فى أواخر سنة ١٩٣٩ وأوائل سنة ١٩٤٠ إلى عقد اتفاقات احتكار لتصدير كل ما تيسر من الشعير والقطن وبذرة القطن ، راميـة بذلك إلى الحصول على أسعار مقبولة ، وإلى تعويض ما ضاع أو ضاق من أسواق أوربا وإنكلترا .

على أن هذه الأوضاع الاعتيادية قد تغيرت منذ أواسط سنة ١٩٤١ ، إذ دخلت جيوش الحلفاء العراق ، ثم اجتاحت إيران وسوريا ، وتكاثرت فى مصر وفلسطين وشرق الأردن ، فأصبح على الإنتاج الزراعى فى العراق أن يواجه الحاجة المتضخمة إلى المواد الغذائية فيه وفى الأقطار المذكورة ، وأن يمد تركيا وبعض البلاد الأخرى بشىء من هذه المواد ، على نحو ما اقتضاه تطور ظروف الحرب بعد تلك السنة .

وقد ترتب على ذلك ارتفاع أسعار سائر الحاصلات باطراد ، واختلال النسبة بين العرض والطلب فيما يتعلق بالحبوب والمواشى بصفة خاصة ، وانصراف الزراع عن إنتاج القطن ، ونشاط استهلاك التمور فى الداخل وفى الأقطار المجاورة حتى خرج جزء ملحوظ من هذا الحاصل عن نطاق التجارة المشروعة ؛ فكان مقتضى الأوضاع الجديدة أن تنقلب نزعة

التيسير على تجارة التصدير إلى العكس، وأن تزداد وطأة إجراءات التموين التى بدأت متراخية أول الحرب ، فيقيد تصدير أغلب المنتجات المحلية الرئيسية برخص خاصة ، ويمنع تصدير بعضها منعاً باتاً لفترات معينة .

وكان أوج الأزمة سنة ١٩٤٣ ، إذ قارب احتشاد الجيوش الأجنبية فى الشرق الأوسط واعتمادها على موارده المدى فى تلك السنة ؛ ثم آذن الحرج بالزوال بعد ذلك ، فشهدت سنتا ١٩٤٤ و١٩٤٥ بدء التخفيف من قيود التموين ، وبوادر النشاط فى تجارة التصدير .

وقد حرض إلحاح الطلب الخارجى على المواد الغذائية والأولية بعد الحرب ، ووفرة المحاصيل سنة ١٩٤٦ ، وتضخم تجارة الإستيراد ، على التمادى فى إطلاق الصادرات ، ومغالبة عجز الميزان التجارى ، والإقلال من الإعتداد بحاجة الاستهلاك المحلى ؛ فلما وافت سنة ١٩٤٧ كانت كميات الصادر من الحبوب والقطانى والدقيق والتمور والقطن فوق معدل سنوات ما قبل الحرب .

غير أن هذه الظاهرة ، التى اقترنت بسوء مواسم السنة المذكورة ، قد أفضت إلى أزمة حادة فى تجهيز المواد الغذائية ، مما دعا إلى إعادة بعض قيود التصدير ، وإلى استيراد كميات من الحبوب توفيراً لعرضها .

تطور تجارة التصدير من حيث الكمية :

والذى تشير إليه إحصائيات التجارة الخارجية أن معدل الصادر خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٧ من الحبوب والتمور والصوف والحيوانات الحية والمصارين والأسماك والبذور وعرق السوس قد انخفض ، من حيث الكمية ، إلى ما يتراوح بين ٣١٪ و٩٤٪ مما كان عليه خلال سنوات ١٩٢٣ — ١٩٣٩ ، وذلك بالرغم مما تميزت به سنتا ١٩٤٦ و ١٩٤٧ من زيادة فى تصدير بعض هذه الحاصلات ؛ كما أن الإحصائيات المذكورة تشير إلى أن كمية الصادر من السمن والبيض قد تلاشت تقريباً ، وأن الجلود كانت أهم الصادرات التى فاق معدل تصديرها خلال السنوات التسع الماضية معدل تصديرها قبل الحرب .

غير أن الإحصائيات المشار إليها لم تكن تعتبر استهلاك الجيوش الأجنبية من قبيل التصدير ، باستثناء ما كان يشتريه الجيش البريطانى من الشعير ؛ كما أن كمية الحاصلات المهربة قد كونت نقصاً آخر فى دلالة هذه الإحصائيات على مقدار الفرق بين الإنتاج والاستهلاك القوميين ، وعلى ذلك فإن مدلول أرقامها لا يتنافى مع ما هو مسلم به من اتساع الإنتاج بازدياد الطلب وارتفاع الأسعار ، الأمر الذى يشير إليه مقدار الصادر سنة ١٩٤٧ من

الحبوب والتمور بصفة خاصة (١).

تطور تجارة التصدير من حيث القيمة :

أما الأرقام المتعلقة بالصادرات من حيث قيمتها ، فتظهر أن معدل الصادر خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٧ من الحبوب والقطانى والدقيق والتمور والصوف والحيوانات الحية والجلود والقطن والأسماك ، وهى أهم الصادرات ، قد ارتفع إلى ما يتراوح بين ١٤٨ ٪ و ٣٦٦ ٪ ؛ وذلك بالرغم من الهبوط فى الكمية على الوجه الذى تقدم ذكره .

وتلك ظاهرة شبيهة بما آل إليه وضع تجارة الإستيراد ، ودليل على مقدار التضخم فى

---

(١) فيما يلى جدول بكمية الصادرات الرئيسية خلال سنوات ١٩٤٠–١٩٤٧[١] ، ومعدلاتها خلال هذه السنوات مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٣٣–١٩٣٩[٢] :

	حبوب وقطانى ودقيق (ألف طن)	تمور (ألف طن)	صوف (ألف طن)	حيوانات حية (عدد) (بالآلاف)	جلود (ألف طن)	قطن (ألف طن)	مصارين (عدد) (بالملايين)	أسماك (ألف طن)	بذور (ألف طن)	عرق سوس (ألف طن)
١٩٤٠	٢٣٢,٠	١٣٢,٣	٨,٤	٢٧٩,٠	١,٤	٢,١	٢,١	١,٠	٦,٦	٥,٨
١٩٤١	٧١,٩	١٤٣,٤	٧,٠	٣٩٠,٥	٢,٥	٤,٥	١,٥	١,٥	٤,١	٠,٤
١٩٤٢	٦٢,٩	١٠٥,٦	٥,١	٢٥,٩	٢,٦	١,٢	٢,١	٠,٦	١,٥	٣,٨
١٩٤٣	١٨٢,١	٧٢,٣	٢,٣	٢٢,٨	٢,٤	٢,٩	١,٥	٠,١	٠,٤	٠٠
١٩٤٤	١٨٢,٠	١٠٧,٠	٣,٩	٤٨,٤	١,٦	٠,٦	١,٥	٠,٢	٠,٧	٣,٠
١٩٤٥	٢٥٥,٤	١٥٣,٤	٢,٧	١١٩,٤	٥,٥	٠,١	١,٧	٠,١	٠,١	٠,٣
١٩٤٦	٢٧٤,٩	٢٠٨,١	٧,٤	١١٧,٨	١,٤	٠,٣	١,٦	٠٠	٠٠	٢,٦
١٩٤٧	٢٩٨,٨	٢١٦,١	٢,٨	١١٨,٧	١,٠	٢,٢	١,٦	٠٠	٠٠	؟
المعدل	١٩٥,٠	١٤٢,١	٥,٠	١٤٠,٣	٢,٣	١,٧	١,٧	٠,٤	١,٧	٢,٣
معدل ٣٣—٣٩	٢٧٨,٠	١٦٣,٥	٥,٦	٤٥٥,٩	٢,٠	١,٦	١,٨	٠,٥	٥,٣	٥,٢
النسبة بين المعدلين	٧٠٪	٨٧٪	٨٩٪	٣١٪	١١٥٪	١٠٦٪	٩٤٪	٨٠٪	٣٢٪	٤٤٪

---

١ — استناداً إلى أرقام « احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٩–١٩٤٥ ، و « المجموعة الإحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٦ ، ومجلة غرفة تجارة بغداد جزء ٧ لسنة ١٩٤٨ ص ٤٧١ .

٢ — يراجع جدول صفحة ٢٦١ .

أسعار الحاصلات المذكورة ، وعلى مدى ما عاناه الاستهلاك المحلى من غلاء المعيشة ؛ ولم يشذ عن هذا المفاد هبوط قيمة الصادر من السمن والبذور والبيض وعرق السوس والمصارين ، إذ كان ذلك الهبوط نتيجة للتدهور الكبير فى الكمية ، وانعدامها فى بعض الأحوال (١) .

---

(١) فيما يلى جدول بقيمة الصادرات الرئيسية خلال سنوات ١٩٤٠–١٩٤٧[1] ، بآلاف الدنانير مرتبة حسب الأهمية ، ومعدلاتها خلال السنوات المذكورة مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٣٣–١٩٣٩[2] :

	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	١٩٤٦	١٩٤٧	المعدل	معدل سنوات ٣٣–٣٩	النسبة بين المعدلين
حبوب	١,٠٤٩	٤٣٨	٩٢٧	٥,٣٨١	٤,٧٠٥	٤,٦٢٦	٥,٦٩٣	٦,٨٦٢	٣,٧١٠	١,٠١٥	٣٦٦٪
تمور	١,٠٤٥	١,٠١٨	١,٢٩٨	١,٩٢٢	٢,٤٤٢	٢,٩٦٩	٤,٤٢٥	٤,٧٠٢	٢,٤٧٨	٨٨٨	٢٧٩٪
صوف	٨١٥	٩٦٥	٧٤٣	٣٨٣	٦٣٢	٣٥٢	١,٠٠٤	٣٧٢	٦٥٨	٤٤٦	١٤٨٪
حيوانات	٣٠٩	٣٩٤	٤١٢	٨٦	٢٦٦	٤٨٨	٥٤٠	٦٣٥	٣٩١	٢٠٢	١٩٤٪
جلود	١٠٩	١٩٢	٢٣٤	٤٠١	٢٨٥	٧٦٧	٣٧١	١٥٥	٣٢٧	١٨٧	١٧٥٪
قطن	١٧٨	٤٠٤	٨٢	٤١٠	١٤٧	٢٥	٣٩	٢٦٤	١٩٤	٩٧	٢٠٠٪
مصارين	٨١	٤٤	٦٠	٥٨	٦٤	٧٦	٧٣	٧٣	٦٦	٨٠	٨٢٪
أسماك	٣٥	٥٠	٥٦	١٤	٣٧	٢٥	١	٠٠	٢٧	١٤	١٩٣٪
بذور	٦٨	٤٧	٢١	١٠	١٣	٤	٠٠	٠٠	٢٠	٣٧	٥٤٪
عرق سوس	٢٣	٢	١٥	٠٠	٣١	٣	٢٧	؟	١٤	٢٢	٦٤٪
سمن	١٤	٠٠	٠٠	١	٠٠	٠٠	١	٠٠	٢	٢٣	٩٪
بيض	٧	١١	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٢	٩	٢٢٪
المجموع	٣,٧٢٣	٣,٥٦٥	٣,٩٤٨	٨,٦٦٦	٨,٦٢٢	٩,٣٣٥	١٢,١٧٤	١٣,٠٦٣	٧,٨٨٨	٣,٠٥٤	٢٥٨٪
سلع أخرى	١٧٠	٣٤١	٥٤٨	٤٨١	٥٤٩	٤٨٣	٥٤٨	٧٣٧	٤٨٠	١٣٤	٣٥٨٪
المجموع العام	٣,٩٠٣	٣,٩٠٦	٤,٤٨٠	٩,١٤٧	٩,١٧١	٩,٨١٨	١٢,٧٢٢	١٣,٨٠٠	٨,٣٦٨	٣,١٨٨	٢٦٢٪

١ – استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٩–١٩٤٥ ، و « المجموعة الإحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٦ ، ومجلة غرفة تجارة بغداد جزء ٧ لسنة ١٩٤٨ ص ٤٧١ .

٢ – يراجع جدول صفحة ٢٦٠ .

تطور تجارة التصدير بالنسبة للانتاج القومي والتجارة الاستيراد :

ومما ينبغي بيانه في مجال تقدير آثار السنوات التسع الماضية على تجارة التصدير ، وتقرير السياسة الواجب اتباعها في الظروف الحاضرة وإلى عدد من السنين المقبلة ، أن أزمة الغلاء وندرة المواد الغذائية ، التي لازال الكثير من أعراضها باقياً ، قد تمخضت عن الظواهر الرئيسية الثلاث التالية :

أولا — نشاط الإنتاج القومي وارتفاع مستواه عن مستوى ماقبل الحرب ؛ فقد تضافرت نتائج الإصلاحات العامة ، وارتفاع الأسعار ، وتزايد الطلب ، على مضاعفة جهود الإنتاج الزراعي بوجه خاص أثناء الحرب ؛ ثم يسر ارتفاع القوة الشرائية ، واتساع استيراد الآلات ، واستمرار مساعي الإصلاح ، سبيل الإعمار بعد ذلك ، فبات من المتوقع أن يطرد النشاط المذكور وأن يتزايد .

ثانياً — زيادة الاستهلاك المحلي ؛ وذلك أن تراكم الأرباح وارتفاع الدخول ، وزيادة عدد السكان ، وتحسن المستوى الصحي والثقافي ، ونشوء الصناعات ، عوامل لابد أن تستتبع نمو الحاجة إلى المواد الغذائية والأولية بصفة عامة ، وأن تحدث تغييراً جوهرياً على عناصر الغذاء الشعبي ، وعلى كميات هذه العناصر .

ثالثاً — إرتفاع الأسعار ؛ فقد ترتب على اختلال النسبة بين عرض السلع والخدمات وبين طلبها أن تضخمت أسعار السلع المستوردة ، وأسعار السلع المنتجة محلياً ، على السواء . وكان مستوى أسعار الجملة للسلع الأخيرة (١) من الإرتفاع بحيث استتبع نتيجتين خطيرتين ،

---

(١) فيما يلي جدول بالمعدلات الشهرية لأسعار الجملة لأهم المنتجات الزراعية والحيوانية خلال سنوات ١٩٤٠–١٩٤٧ ، باعتبار معدل الشهور التسعة المنتهية في أغسطس ١٩٣٩ مساوياً ١٠٠ [١] :

	تمور وحبوب	لحوم ومنتجات ألبان	مواد غذائية أخرى	منتجات أخرى
١٩٤٠	١٤٨,٤	١٢٨,٧	١٣٤,٨	١٤٤,٧
١٩٤١	١٩٣,٠	١٤٤,٥	١٧٨,٠	١٧٣,٤
١٩٤٢	٤٦٠,٨	٣١٣,٨	٤٢٠,٨	٢١١,٠
١٩٤٣	٧٧٣,٦	٦٣٩,٠	٤٩٦,٩	٢٨٤,٢
١٩٤٤	٦١٧,٥	٧٨٥,٩	٣٣٤,٧	٣٨٥,٠
١٩٤٥	٥٩٢,٩	٦٨١,٧	٣٠٩,١	٣٩٦,٠
١٩٤٦	٥٩٥,٧	٦٨٠,٩	٣٠٢,٧	٤٢٤,٤
١٩٤٧	٧١٤,٠	٧١١,٠	٢٩٦,٠	٣٩٥,٠

١ — أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٦ ص ٢٢١ ، وأرقام مجلة غرفة تجارة بغداد أجزاء ١ — ١٠ لسنة ١٩٤٧ والجزئين ١ و٢ لسنة ١٩٤٨ .

أولاهما عرقلة التطور الاجتماعى ، خاصة وأن النسبة بين النفقة على الغذاء وبين سائر النفقات الأخرى نسبة عالية عند أغلب فئات الشعب ، والأخرى عرقلة حركة تصدير بعض المنتجات.

وقد أشارت إلى النتيجة الأخيرة غرفة تجارة بغداد فى مستهل سنة ١٩٤٨ ، فذكرت أن « تصدير الصوف والقطن والجلود والأمعاء راكد بالنظر إلى عدم ملائمة أسعار العراق المرتفعة أسعار الأسواق العالمية ، فأسعار القطن العراقى لا تلائم أسواق أوربا ، وأسعار جلود الغنم والماعز لا تلائم أسواق انكلترة حيث حددت السلطات المختصة سعرها بما لا يزيد على ٣٥ پنساً للپيرة وهو سعر لا يوافق المصدر العراقى فى الوقت الحاضر »[١] .

والحاصل من اقتران الظواهر الثلاث المتقدمة أن تجارة التصدير لم تتسع اتساعاً متناسباً مع زيادة الانتاج القومى أو مع تضخم تجارة الاستيراد ؛ بل أن مصلحة التطور الاجتماعى ومصلحة الانتاج القومى تقضيان — إلى بضع سنوات — أن لا يحدث ذلك ، وأن لا يكون انطلاق التصدير من القيود إلا فى حدود الكفاية التامة للحاجة المحلية .

ولقد كان ما ذهبت إليه سلطات التموين سنة ١٩٤٧ من إزالة قيود تصدير الشعير وبعض المواد الغذائية الأخرى خطأ فاضحاً عرض تجهيز المواد الغذائية للخطر ، وساهم فى رفع مستوى الأسعار من جديد ، وأضر بالكيان الاقتصادى للبلد ؛ فأهم ما ينبغى أن تتجراه السياسة التجارية فى الظروف الحاضرة هو خفض نفقات المعيشة ، ولاسيما النفقة على الغذاء ، إذ أن على هذا الخفض تتوقف مدى قدرة الصناعات الناشئة على المنافسة ، كما يتوقف عليه استغلال ارتفاع الأسعار الخارجية للسلع الميسور تصديرها فى الحصول على أرباح حقيقية لا صورية .

---

١ — مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ١—٢ لسنة ١٩٤٨ ، ص ٨ .

المبحث الثانى

تطور رسوم التصدير وآثارها

(١) رسوم التصدير بعد سنة ١٩٣٩

تقدم أن المشرع كان متأثراً فى تقريره رسوم التصدير سنة ١٩٣٣ بآثار الأزمة العالمية على الأسواق الخارجية ، فاتخذ سبيل المشرع المصرى سنة ١٩٣٠ قدوة ، وألغى أكثر الرسوم موضوع البحث ، قاصراً باقيها على فئة قيمية مقدارها ١ ٪ للتمور والذهب ، وعلى رسمين نوعيين معادلين لتلك الفئة ومفروضين على الخيول وعرق السوس .

وفى مجال هذه الرسوم لم يطرأ مايستحق الذكر مدة الحرب وما بعدها ، فقد ظلت فئاتها على ما كانت عليه ، وإن كان عبء الرسمين النوعيين المقررين للخيول وعرق السوس قد هبط بصورة ملحوظة ، نتيجة للارتفاع فى مستوى الأسعار .

والمهم الذى استجد بعد سنة ١٩٣٩ هو إحداث رسم على السمك المصدر ، فلقد أصبحت هذه السلعة ضمن صادرات العراق الرئيسية منذ أواسط الفترة السابقة ، ثم تزايد تصديرها إلى فلسطين بصورة خاصة بعد نشوب الحرب ، الأمر الذى جعلها مطمعاً للحصول على مورد مالى باخضاعها لرسم تصدير .

وقد صدر قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٤١[١] ، ناصاً على إخضاع مايصدر من السمك لرسم قدره ١٠ ٪ من القيمة ، وذلك بالإضافة إلى الرسم المفروض على الأسماك عموماً ، المصدر منها والمستهلك محلياً ، بموجب « قانون الصيد رقم ٥٧ لسنة ١٩٣٨[٢] » .

ثم صدر فى السنة التالية قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٢[٣] ملغياً قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٤١ ، وجامعاً فى المادة الثانية منه بين الضريبة على السمك بصفة عامة وقدرها ١٠ ٪ ، وبين الضريبة الاضافية على مايصدر منه وقدرها ١٠ ٪ أيضاً .

أما حصيلة رسوم التصدير القديمة فقد كادت أن تقتصر على الإيراد من رسم التمور ، إذ انقطع تصدير الذهب ، وتضاءل تصدير الخيول وعرق السوس وهبط عبء الرسمين النوعيين المفروضين عليهما .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ ص ١٠١ .
٢ ــ « « « « ١٩٣٨ ص ٣٦١ .
٣ ــ « « « « ١٩٤٢ ص ١٧١ .

وقد كان الحاصل من ذلك ، ومن ارتفاع أسعار التمور وفرض رسم الأسماك(ا) ، ومن تزايد إيرادات الدولة من الموارد الأخرى ، أن زاد إيراد الكمارك من تجـــارة التصدير ، وأن هبطت ، فى الوقت ذاته ، نسبة هذا الإيراد إلى مجموع إيرادات الميزانية الاعتيادية (ب) .

(ا) فيما يلى جدول بقيم الصادر من التمور والأسماك والذهب ، وكميات الصادر من عرق السوس والخيول ، خلال سنوات ١٩٤٠–١٩٤٥ [١] ، مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٣٣–١٩٣٩ :

		معدل سنوات ٣٣–١٩٣٩	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥
التمور	(ألف دينار)	٨٨٨	١,٠٤٥	١,٠١٨	١,٢٩٨	١,٩٢٢	٢,٤٤٢	٢,٩٦٩
الأسماك	(»)	١٤	٣٥	٥٠	٥٦	١٤	٣٧	٢٥
الذهب	(»)	١٣١	١٢	..	..	..	..	..
عرق السوس	(ألف طن)	٥,٢	٥,٨	٠,٤	٣,٨	..	٣,٠	١,٠
الخيول	(عدد)	١,٠٠٠	٦٥٣	١٢٣	١٤٥	٢٣٧	١٠٧	٢١٤

(ب) فيما يلى جدول بحصيلة رسوم التصدير بآلاف الدنانير ، ونسبتها إلى مجموع إيرادات الميزانيـة الاعتيادية ، خلال سنوات ١٩٤٠–١٩٤٥ المالية [٢] ، مقارنة بمعدل سنوات ١٩٣٣–١٩٣٩ المالية [٣] :

	معدل سنوات ٣٣–١٩٣٩	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥
الحصيلة بآلاف الدنانير	١١,٨	١١,١	١٤,١	٢٠,٣	١٧,٥	٣٢,٧	٣٦,٥
النسبة إلى إيرادات الميزانية الاعتيادية	٪٠,٢٣	٪٠,١٦	٪٠,٢٠	٪٠,١٧	٪٠,١٢	٪٠,١٩	٪٠,٢١

---

١ – استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٤٠–١٩٤٥ التقويمية .
٢ – استناداً إلى أرقام « المجموعة الإحصائية السنوية العامة » لسنتى ١٩٤٣ و ١٩٤٦ .
٣ – يراجع جدول صفحة ٢٦٤ .

(٢) التعديل المقتضى لرسوم التصدير

والواقع أن المشرع قد أضاع فرصة ثمينة للحصول على موارد مالية من تجارة التصدير أثناء الحرب ، فلقد كان من الميسور أزاء شدة الطلب على المواد الغذائية والأولية فى الداخل والخارج أن يزيد الرسوم الموجودة ، وأن يستحدث رسوماً جديدة ، وأن يحقق خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ الست نحواً من مليونى دينار ، من رسوم لاتتجاوز نسبتها ٥ ٪ من قيمة ماتم تصديره فعلا .

ومثل هذه الفرصة لازالت سانحة ، ولكن بمقياس ضيق ، وبشروط معينة ، وبالنسبة لعدد متضائل من السلع ؛ فزيادة رسوم التصدير الحالية ، أوتقرير رسوم جديدة ، لابد أن يكون فى حدود الاعتبارات التالية :

أولا — خفض الأسعار الداخلية ؛ فقد تقدم أن آثار ارتفاع هذه الأسعار قد بدأت فى الظهور على حركة تصدير الصوف والقطن والجلود والأمعاء ، وتلك ظاهرة حرية بأن تحول دون فرض أى عبء جديد ؛ ومن المؤكد أن أثرها سيتفاقم فيشمل سائر مفردات تجارة التصدير ، إذا لم يبادر الى اتخاذ تدابير فعالة لخفض نفقات المعيشة بتوفير المواد الغذائية ، والتيسير على السلع المستوردة الضرورية وشبه الضرورية ، وضغط المتداول النقدى .

ثانياً — مراعاة وضع تجارة التمور خلال السنوات القليلة القادمة ؛ فإن الشطر الأهم من هذه التجارة قد أصبح منذ سنة ١٩٣٩ محتكراً لشركة أجنبية بموجب عقود بينها وبين « جمعية التمور » ، على النحو التـــالى تفصيله فى الفصل السابع ؛ وربما اختير لتنظيم التجارة المذكورة حل جديد بعد انتهاء أجل آخر عقود الاحتكار سنة ١٩٤٩ ؛ فأمر إبقاء الرسم الحالى على التمور ، أو زيادته ، أو إلغائه ، منوط بطبيعة الوضع السائد بعد هذه السنة .

ثالثاً ــ الاعتدال فى فرض الأعباء الجديدة ، والتفريق بين فئاتها باختلاف الحاصلات ؛ وفى هذا المجال ينبغى استبعاد الصادرات التى لازالت أسواقها بعيدة عن الرسوخ ، والاقتصار على فئات منخفضـــة تتراوح بين ١٪ و ٥٪ من القيمة بالنسبة للصادرات الأخرى ، وتوزيع هذه الفئات باعتبار مدى الحاجة الداخلية ، وبعد أخذ الطلب الخارجى بنظر الاعتبار الدقيق .

ومن البين أن مثل هذه الرسوم المزيدة أو المستحدثة لايبررها غير استغلال الظروف الاستثنائية الحالية لتحقيق موارد مالية ، فهى بهذا الاعتبار لايمكن أن تكون إلا مؤقتة بفترة وجيزة ؛ والمبدأ الرئيسى فى الأحوال الاعتيادية هو إلغاء رسوم التصدير بأجمعها ، أخذاً بكافة الوسائل لمؤازرة الانتاج القومى .

وعلى ذلك فإنه من المستحسن أن يجرى تشريع التعديل المقترح على غرار مااستجد أثناء الحرب وبعدها من ضرائب معينة الأجل ، كضريبة الطوارىء وضرائب الدخل والاستهلاك الإضافية ، ثم يحتاط لما قد يطرأ قبل نهاية الأجل المحدد من ظروف ، فتخول السلطة التنفيذية صلاحية الخفض والإلغاء باصدار أنظمة ، على نحو مانصت عليه المادة السادسة من التعريفة بشأن رسوم الاستيراد .

الفصل الثالث

تطور أحكام العبور وآثارها

كانت حركة السلع العابرة ، قبل الحرب العالمية الأولى وفى صدر عهد الانتداب ، عماد تجارة العراق الخارجية وأكبر أقسامها ، إذ كانت مصاعب النقل فى إيران ، وفوضى أمنها ، تدفع بصادراتها واستيراداتها إلى تجرى نهر دجلة ، بحيث أصبحت بغداد المركز الرئيسى الذى يسيطر على تجارتها ، وصار ما تدره هذه السيطرة من أرباح من أهم مقبوضات الميزان الحسابى وعناصر تغذية الميزان التجارى .

على أن نشاط التجارة الروسية الايرانية بعد الحرب العالمية الأولى ، واستتباب الأمن وتحسن الطرق فى إيران ، واحتكار حكومتها للتجارة الخارجية ، وتقييدها التحويل الخارجى ، واندفاعها فى اتجاه القومية الاقتصادية ، قد أدى إلى ضمور تجارة العبور العراقية بالتدريج ، فبلغت الحضيض فى سنوات الأزمة العالمية ، ثم استقرت بين سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٩ على نحو نصف ما كانت عليه قيمتها بين سنتى ١٩٢٠ و ١٩٢٩ .

وكانت الحكومة العراقية ، منذ فترة الانتداب ، حريصة على إسناد هذه التجارة واستعادة مركزها ، فأبرمت مع حكومة سوريا اتفاقاً سنة ١٩٢٥ ينظم مرور السلع بين البلدين ، وخفضت رسوم الترانسيت باطراد حتى جعلتها واحداً بالألف من القيمة منذ سنة ١٩٣١ ، ويسرت الكثير من إجراءات العبور ، وزادت عدد الطرق المشمولة بأحكامه ؛ كما أنها حاولت الحصول على منطقة حرة على البحر الأبيض منذ سنة ١٩٣٠ ، وعقدت لهذا الغرض ، ولغرض إسناد حركة النقل البرى بين بغداد وحيفا ، اتفاقاً مع حكومة فلسطين سنة ١٩٣٧ .

غير أن كل هذه التدابير لم تحل دون تدهور التجارة موضوع البحث ، وهبوطها إلى الدرجة الثانية فى الأهمية بين أقسام التجارة الخارجية فى أواسط فترة الانتداب ، ثم إلى الدرجة الثالثة بين آخر هذه الفترة ونشوب الحرب العالمية الثانية ، وذلك لأن التدابير المذكورة لم يكن من شأنها إعادة ميزة النقل عبر العراق ، أو تحقيق ما كان مطلوباً من تيسير حركة السلع بين إيران والبحر الأبيض .

ثم ما لبثت الأوضاع أن انقلبت بنشوب الحرب ، إذ توقفت الملاحة التجارية فى البحر الأبيض ، واجتاحت جيوش المحور أوربا ، ونشطت التجارة بين بلاد الشرق الأدنى وبين الهند ؛ وبذلك ظهرت أهمية العراق كمنفذ لجزء كبير من صادرات واستيرادات تركيا وإيران وسوريا وفلسطين وشرق الأردن ومصر ، وعادت قيمة تجارة الترانسيت العراقية إلى المرتبة الثانية بين أقسام التجارة الخارجية ، بالغة حداً من التضخم لا سابق له .

إلا أن هذه الظاهرة الحسنة لم تكن إلى دوام ، فقد تلاشت معالمها حال عودة السلم ، واتجهت قيمة السلع العابرة إلى هبوط حاد ، فترتب على السياسة التجارية إعادة المحاولة التى فشلت فى أدائها قبل الحرب ، واتخاذ سائر التدابير المؤدية إلى تنشيط التجارة موضوع البحث وشد أزرها ، إذ أن على مثل هـذه التدابير يتوقف مصير جزء هام من مقبوضات الميزان الحسابى .

المبحث الأول

تجارة الترانسيت وأحكامها

(١) تطور تجارة الترانسيت

تطور تجارة الترانسيت أثناء الحرب :

كانت سنة ١٩٤١ ، التى شهدت بدء آثار الحرب على كمية تجارتى الاستيراد والتصدير وعلى قيمتهما ، نقطة تحول فيما يتعلق بتجارة الترانسيت أيضاً ؛ فلقد تلاشت حركة السفن التجارية فى البحر الأبيض بعد أن اشتركت إيطاليا فى قتال الحلفاء فى تلك السنة ، فازدادت أهمية الخليج الفارسى كوسيلة للاتصال بين الشرق الأوسط والبلاد الأخرى ؛ كما أن إنتاج الهند الصناعى قد نما فأصبحت مورداً لتجهيز بلاد الشرق الأوسط ، عن طريق العراق ، بكثير من السلع التى تعذر الحصول عليها من أوربا وانكلترا .

وهكذا عادت ميزة النقل عبر العراق على نحو جديد فقده منذ شق قنال السويس ، حيث بارحت تجارة الترانسيت نطاقها القديم ، ولم تعد وقفاً على تجارة إيران الخارجية ،

وتضخمت قيمتها وكميتها باطراد حتى وصلت سنة ١٩٤٤ رقماً لم يعرف من قبل [١].

وقد كان أهم عناصر التضخم المذكور صادرات التبوغ التركية إلى الولايات المتحدة،

---

(١) فيما يلي جدول بقيم أهم مفردات تجارة الترانسيت خلال سنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٥[١]، بآلاف الدنانير مرتبة حسب الأهمية، ومعدلات هذه القيم خلال السنوات المذكورة مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩[٢]:

	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	المعدل	معدل ٣٣—٣٩
التبغ	١١١	١,٧٣٨	٤,٢٢٦	٧,٧٢٤	١٠,١٥١	٤,٥٨٣	٤,٧٥٦	١
الصوف ومصنوعاته	٦٢٦	٤٨٧	٧٩٥	١,١١٦	٧٣١	١,٤٨٥	٧٠٧	٧٠٣
موادحيوانية ونباتية	٤٩٠	٦١٧	١,٢٥٨	١١٦	١١١	٣٠٥	٤٨٣	١٧٧
القطن ومصنوعاته	٣٢٦	٨٠٣	٨٢٢	٦٠	٢٠	٣٠٩	٣٩٠	١٠٠
وسائل النقل	١٩٥	٤٠٠	٣٢٥	١٤٢	١٢٨	٨٣	٢١٢	١٨٧
المعادن العادية	١٤٩	٣٧٧	٤٩٠	٧٤	٧٥	٩٠	٢٠٩	١٢٢
المنتجات الكيماوية	٢٢٦	٤١٢	١٠٤	٢٠٧	٢٤٦	٥٨	٢٠٩	٣٥
الجلود والفراء	١٨٧	١٤٤	١٥٠	١٣٧	٢٨٨	١٣٥	١٧٤	٨١
الآلات والعدد	٩٧	٥٥٢	١٣٣	٨٩	٦٥	٤٥	١٦٤	٧٨
الحرير ومصنوعاته	٨٦	١٦٧	٦٨	٦٥	١٣٩	٢٣٩	١٢٧	١٨
الفواكه والأثمار	٤٢	١٤٩	٩٧	٣٤	١٣٩	٢٧٩	١٢٣	٣٧
المعادن الثمينة	١٥	٨	٣	٤٦	١٤٩	٣٣٤	٩٢	٣٥٢
الملابس	٧٩	٩٢	٨١	٧٥	٧٢	١٢٤	٨٧	٤١
سلع الكاوتشوك	٨٣	٢٢٤	٧٠	٢٦	٠٠	١	٦٧	٥٠
الشاي والبن والتوابل	١٣٨	١٨٤	٣١	٢٤	١	١٣	٦٥	٢١
المسكوكات	٠٠	٠٠	١٩٨	٢	١٨	٠٠	٣٦	٩٤
الورق وسلع المكتبات	٣٤	٣٢	٢٢	٣	٧١	٣٩	٣٤	١٧
الصابون والزيوت	٤	١٤	٣٠	٨	١٥	٢	١٢	١٧
السكر ومصنوعاته	٩	١٨	٢١	٠٠	١	٠٠	٨	١٣
النفط ومشتقاته	١٢	١	٣	٢	٢	١	٤	٢٣٤
سلع أخرى	٢٠٢	٩٥٦	٢٥٧	٣١٧	١,١٧٦	١,٧٤٤	٩٤٢	٩٩
المجموع	٣,١١١	٧,٣٧٥	٩,١٨٤	١٠,٢٦٧	١٣,٥٩٨	٩,٨٦٩	٨,٩٠١	٢,٤٧٦

١ ـ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٩ـ١٩٤٥ التقويمية.

٢ ـ يراجع جدول صفحة ٢٦٩.

وصادرات الولايات المتحدة إلى تركيا (١) ؛ فلقد ألجأت الظروف الجديدة هذا البلد إلى الاعتماد على العراق والتعاون معه فى مجال التجارة الخارجية لأول مرة بعد الحرب العالمية

(١) فيما يلى جدولان بقيم تجارة الترانسيت إلى أهم البلاد ومنها ، بآلاف الدنانير خلال سنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٥ مرتبة حسب الأهمية [١] ، ونسب هذه القيم إلى مجموع التجارة المذكورة ، ومعدلات القيم والنسب مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ [٢] :

إلى :		١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	المعدل	معدل ٣٣ ـ ٣٩
الولايات المتحدة	القيمة	١,٠٤٧	٢,٧٦٠	٥,٣٠٣	٧,٩٣٣	١٠,٢٨٢	٥,٠٩٩	٥,٤٠٤	٦١٢
	النسبة	٪٣٣,٧	٪٣٧,٤	٪٥٧,٧	٪٧٧,٣	٪٧٥,٦	٪٥١,٧	٪٦٠,٧	٪٢٤,٧
تركيا	القيمة	٦٠٧	٢,٤٢٣	١,٥٥١	٦٤١	١٠٨	٤٠٦	٩٥٦	٤
	النسبة	٪١٩,٥	٪٣٢,٨	٪١٦,٩	٪٦,٢	٪٠,٨	٪٤,١	٪١٠,٧	٪٠,٢
إيران	القيمة	٢٠٣	٣٠٤	٥٧٩	٦٤٤	١,٨٣٦	١,٤٥٣	٨٣٦	٩٥٦
	النسبة	٪٦,٥	٪٤,١	٪٦,٣	٪٦,٣	٪١٣,٥	٪١٤,٧	٪٩,٤	٪٣٨,٦
سوريا	القيمة	١٢٩	٢٤٢	٦٣٣	٥٧٨	٧٨٥	١,٧٥٠	٦٨٦	١٢٧
	النسبة	٪٤,١	٪٣,٣	٪٦,٩	٪٥,٦	٪٥,٨	٪١٧,٧	٪٧,٧	٪٥,١
فلسطين	القيمة	٤٥٤	١,٣٠٠	٦٠١	١٣٧	١٤٦	٣٥٨	٤٩٩	١٠
	النسبة	٪١٤,٦	٪١٧,٦	٪٦,٥	٪١,٣	٪١,١	٪٣,٦	٪٥,٦	٪٠,٤
مصر والسودان	القيمة	١٩٢	١٦٢	٣٦٣	١٠٦	٢٤٥	٤١٢	٢٤٧	١٢
	النسبة	٪٦,٢	٪٢,٢	٪٣,٩	٪١,٠	٪١,٨	٪٤,٢	٪٢,٨	٪٠,٥
بريطانيا	القيمة	٣٢٨	٥٧	٩٧	٩٩	٥٦	٤٦	١١٤	٣٥٩
	النسبة	٪١٠,٥	٪٠,٨	٪١,١	٪١,٠	٪٠,٤	٪٠,٥	٪١,٣	٪١٤,٥
الهند	القيمة	١٩	٢٤	٦	٤٣	١١٤	٨٩	٤٩	٣٤
	النسبة	٪٠,٦	٪٠,٣	٪٠,١	٪٠,٤	٪٠,٨	٪٠,٩	٪٠,٦	٪١,٤
فرنسا	القيمة	١٧	..	..	..	..	١	٣	٧٠
	النسبة	٪٠,٥	..	..	..	..	..	..	٪٢,٨
إيطاليا	القيمة	٧	..	..	..	..	..	١	٢٤
	النسبة	٪٠,٢	..	..	..	..	..	..	٪١,٠
ألمانيا	القيمة	..	..	..	..	..	..	..	٤٠
	النسبة	..	..	..	..	..	..	..	٪١,٦
هولندا	القيمة	..	..	..	..	..	..	..	١٠٧
	النسبة	..	..	..	..	..	..	..	٪٤,٣

١ ـ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٩ـ١٩٤٥ التقويمية .

٢ ـ يراجع جدولا صفحة ٢٧٠ و ٢٧١ .

الأولى ، وساعد على ذلك وصل سكة حديد بغداد — الموصل بالسكك الحديدية

من :		١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	المعدل	معدل ٣٣ — ٣٩
تركيا	القيمة	١٧٥	٢,١١٧	٥,٠٥٤	٧,٨١٢	١٠,١٥٩	٤,٦٧٣	٤,٩٩٨	١٣
	النسبة	٥,٦ ٪	٢٨,٧ ٪	٥٥,٠ ٪	٧٦,١ ٪	٧٤,٧ ٪	٤٧,٣ ٪	٥٦,٢ ٪	٠,٥ ٪
إيران	القيمة	١,٢٢٤	٥٧١	٩٦٤	١,٠٣٩	١,١٩٤	٣,٣٣٣	١,٣٨٨	١,٢٨٩
	النسبة	٣٩,٤ ٪	٧,٧ ٪	١٠,٥ ٪	١٠,١ ٪	٨,٨ ٪	٣٣,٨ ٪	١٥,٦ ٪	٥٢,١ ٪
الولايات المتحدة	القيمة	٥٠٣	١,٩٦٠	٧١٥	٢٤١	٤٧٤	٣٢٦	٧٠٣	١١١
	النسبة	١٦,٢ ٪	٢٦,٦ ٪	٧,٨ ٪	٢,٣ ٪	٣,٥ ٪	٣,٣ ٪	٧,٩ ٪	٤,٠ ٪
الهند	القيمة	١٧٠	٦٨٠	١,٣٩٦	٥٥٥	١١٥	٣١	٤٩١	٢٤٣
	النسبة	٥,٤ ٪	٩,٢ ٪	١٥,٢ ٪	٥,٤ ٪	٠,٨ ٪	٠,٣ ٪	٥,٥ ٪	٩,٠ ٪
سويسرا	القيمة	٦	٢٩	١٣	١١٠	٧٥١	٥٢٥	٢٣٩	٥
	النسبة	٠,٢ ٪	٠,٤ ٪	٠,١ ٪	١,١ ٪	٥,٥ ٪	٥,٣ ٪	٢,٧ ٪	٠,٢ ٪
فلسطين	القيمة	١٠٥	٥٢	٣٦	١٢١	٥٠١	٢٤٥	١٩٣	٣
	النسبة	٣,٤ ٪	٠,٧ ٪	٠,٤ ٪	١,٢ ٪	٣,٧ ٪	٣,٥ ٪	٢,٢ ٪	٠,١ ٪
بريطانيا	القيمة	٢٩٧	١٧٢	٣٠٤	١٠١	٦٤	٩٦	١٧٢	٣٩٦
	النسبة	٩,٦ ٪	٢,٣ ٪	٣,٣ ٪	١,٠ ٪	٠,٥ ٪	١,٠ ٪	١,٩ ٪	١٦,٠ ٪
سوريا	القيمة	٧٧	٢٣١	٣٨٨	١٧٣	١٤٣	١٢	١٧١	١٥
	النسبة	٢,٥ ٪	٣,١ ٪	٤,٢ ٪	١,٧ ٪	١,٠ ٪	٠,١ ٪	١,٩ ٪	٠,٦ ٪
اليابان	القيمة	٢٧٣	٥٩٣	٦١	١٦	..	..	١٥٧	٥٩
	النسبة	٨,٨ ٪	٨,٠ ٪	٠,٧ ٪	٠,٢ ٪	..	..	١,٨ ٪	٢,٤ ٪
ألمانيا	القيمة	..	٢٣٨	..	..	٣	..	٤٠	٣١
	النسبة	..	٣,٢ ٪	..	..	..	..	٠,٥ ٪	١,٣ ٪
بلاد العرب	القيمة	١٤	٦	٥	٣	١٨	٣١	١٣	٢٨
	النسبة	٠,٤ ٪	٠,١ ٪	٠,١ ٪	..	٠,١ ٪	٠,٣ ٪	٠,١ ٪	١,١ ٪
فرنسا	القيمة	٧	٣	٣	..	..	٢٣	٦	٦١
	النسبة	٠,٢ ٪	..	..	..	..	٠,٢ ٪	٠,١ ٪	٢,٥ ٪
هولندا	القيمة	..	..	..	..	..	..	..	٦٤
	النسبة	..	..	..	..	..	..	..	٢,٦ ٪
بلجيكا	القيمة	..	..	..	..	..	..	..	١٨
	النسبة	..	..	..	..	..	..	..	٠,٧ ٪

التركية ــ السورية سنة ١٩٤٠ ، بحيث أصبحت مواصلات العراق شريان التجارة التركية ، وأضحى عنوان علاقات تركيا التجارية بالعراق : « اتكأنا على العراق واسترحنا »(١) .

وبالاضافة إلى ذلك فإن ميناء البصرة قد أصبح منفذاً لجزء ملحوظ من تجارة سوريا وفلسطين بصفة خاصة ، حتى أن حكومة البلد الأخير كانت تحاول سنة ١٩٤٠ عقد اتفاق يحل محل اتفاق سنة ١٩٣٧ ، ويقرر خفض رسوم الترانسيت عن الصادرات والاستيرادات الفلسطينية ، ويمنحها تسهيلات خاصة فى الميناء المذكور[٢] .

أما مرور السلع من إيران وإليها فقد ظل من حيث القيمة قريباً من معدل ما قبل الحرب ، غير أنه انخفض انخفاضاً جديداً من حيث الكمية ، إذ آثرت جهود الحلفاء لمد روسيا بالمعونة مساعى تيسير المواصلات بين جنوب إيران وشمالها ؛ كما أن السكك الحديدية العراقية قد تعذر عليها أن تتحمل مزيداً من الأعباء فوق ما كانت تنوء به ؛ فضلا عن أن ظاهرة استعاضة إيران عن السلع الأجنبية بمنتجاتها المحلية قد استمرت ، وتلاشى تجهيز أقاليمها الوسطى والشمالية بپترول « عبادان » عن طريق العراق بعد تأسيس معامل تكرير كرمنشاه وتوسيعها .

تطور تجارة الترانسيت بعد الحرب :

على أن ما استجد من نشاط التجارة موضوع البحث قد زال بمجرد عودة الملاحة إلى البحر الأبيض ، فتلاشت حركة عبور التبغ من تركيا إلى الولايات المتحدة ، كما تلاشى عبور السلع الأمريكية إلى تركيا ، وهبط تزود الشرق الأوسط من منتجات الهند ، وضعف اعتماد سوريا وفلسطين على العراق للاتصال بالدول الأخرى .

وقد ترتب على ذلك أن تدهورت قيمة تجارة الترانسيت سنة ١٩٤٧ إلى نحو ربع ما كانت عليه سنة ١٩٤٤ ، وأن عادت عناصرها إلى ما يقرب من الوضع الذى كان سائداً

---

(١) « أرقه مزى عراقه دايادق وأوطوردق » ، من حديث للرئيس إينونو مع وزير العراق المفوض فى أنقرة فى يناير ١٩٤٢[١] .

---

١ ــ ملف رقم ٢/٦/٢ « نقل البضائع بالسكك الحديدية » .

٢ ــ ملف رقم ٧٤/٧/٢ « التجارة مع فلسطين » .

قبل الحرب ، فأصبح أساسها من جديد تجارة إيران الخارجية (١) ، وذلك مع فارق جزئى ، متمثل فى تيسير الاتصال بين تركيا وسوريا ولبنان ، وبين الهند والشرق الأقصى ، عن طريق سكك حديد العراق التى تم وصلها بالسكك التركية ــ السورية .

(٢) تطور أنظمة الترانسيت

كان نظام رقم ٣٤ لسنة ١٩٣١ ، الصادر وفق المادة (١٣٨) من قانون الكمارك ، قد خفض رسم الترانسيت من نصف بالمئة إلى واحد بالألف من القيمة ، راميا بذلك إلى قصر حصيلة الرسم على غرض تغطية نفقات المراقبة الكمركية ، وتخفيف أعباء السلع العابرة

---

(١) فيما يلى جدول بمجموع قيمة تجارة الترانسيت خلال سنتى ١٩٤٦ و ١٩٤٧ بآلاف الدنانير ، وقيمها إلى أهم البلاد ومنها ، ونسب هذه القيم[1] :

		١٩٤٦		١٩٤٧	
		إليها	منها	إليها	منها
إيران	القيمة	١,٠٧٨	٤,٠٦٧	١,٥٩٩	١,٦٣٥
	النسبة	٪ ١٩,٢	٪ ٧٢,٦	٪ ٤٧,٨	٪ ٤٨,٩
الولايات المتحدة	القيمة	٧١٧	١٣٠	٣٦٦	١٨٢
	النسبة	٪ ١٢,٨	٪ ٢,٣	٪ ١٠,٩	٪ ٥,٤
فرنسا	القيمة	٨٠٢	٦١	٣٥٢	؟
	النسبة	٪ ١٤,٣	٪ ١,٦	٪ ١٠,٥	؟
لبنان	القيمة	٨٦٩	٣٩	١٣٦	١٨٠
	النسبة	٪ ١٥,٤	٪ ٠,٧	٪ ٤,١	٪ ٥,٤
بريطانيا	القيمة	١٢٣	١٩٧	١٠٢	٤٠١
	النسبة	٪ ٢,٢	٪ ٣,٥	٪ ٣,١	٪ ١٢,٠
البلاد الأخرى	القيمة	٢,٠١٢	١,١٠٧	٧٨٧	٩٤٤
	النسبة	٪ ٣٥,٩	٪ ١٩,٨	٪ ٢٣,٥	٪ ٢٨,٢
المجموع		٥,٦٠١		٣,٣٤٢	

---

١ ــ استناداً إلى أرقام « المجموعة الإحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٦ ، و :
مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٨ ــ ٩ لسنة ١٩٤٨ ، ص ٥٢٥ .

إلى أدنى حد ؛ كما أن بيانات الكمارك ، الصادرة بين سنتى ١٩٣١ و ١٩٣٩ ، قد تضمنت تيسير إجراءات الترانسيت وزيادة عدد الطرق المشمولة بأحكامه[١] .

وقد استتبع تضخم قيمة التجارة محل البحث على الوجه المتقدم ، وازدياد أهمية وضع العراق بين بلاد الشرق الأوسط ، أن استجد بعض التغيير فى أحكام الترانسيت ، وذلك بقصد تيسير سبيل العبور من جهة ، وزيادة موارد الدولة من جهة أخرى ؛ وكانت المظاهر الرئيسية لهذا التغيير ما يلى :

أولا — زيادة رسم الترانسيت من واحد بالألف إلى ثلاثة بالألف ، بموجب نظام رقم ٧٤ لسنة ١٩٤٠[٢] ، حيث أغرى نشاط حركة المرور على التخلى عن مبدأ قصر مقدار الرسم على نفقات المراقبة الكمركية ، وعلى تحرى الحصول على موارد مالية ؛ غير أن ما حققته الزيادة الجديدة من هذه الموارد لم يكن كبير الأهمية خلال مدة الحرب ، ثم لم يعد له شأن يذكر بعدها (١) .

ثانياً — زيادة عدد الطرق المشمولة بأحكام الترانسيت ؛ وكان أهم هذه الطرق المستجدة هو طريق قطار الموصل — تل كوجوك ، المفضى إلى تركيا وسوريا ، والذى تم انشاؤه فى أوائل الحرب ؛ فقد أعلن هذا الطريق طريقاً للترانسيت بموجب

---

(١) فيما يلى جدول بحصيلة رسوم الترانسيت ، ونسبها إلى إيرادات الميزانية الاعتيادية ، خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٧ المالية[٣] ، مقارنة بمعدل سنوات ١٩٣٧ — ١٩٣٩ المالية :

	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	١٩٤٦	١٩٤٧	معدل ٣٧—٣٩
ألف دينار	١٣,٨	٢٥,٢	١٩,٩	٤٨,٠	٣٣,١	٢٠,٨	١٢,٦	٩,٢٪	٢,٥
النسبة	٠,٢٪	٠,٤٪	٠,٢٪	٠,٣٪	٠,٢٪	٠,١٪	٠,١٪	٠٠	٠٠

---

١ — تراجع الصفحتان ٢٦٦ و ٢٦٧ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ قسم ثان ص ٣٥٨ .

٣ — استناداً إلى أرقام «المجموعة الإحصائية السنوية العامة» لسنوات ١٩٣٩ و١٩٤٣ و١٩٤٦ ، و: أرقام مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٥—٦ لسنة ١٩٤٨ ، ص ٣٤٥ .

« بيان الكمارك رقم ٩ لسنة ١٩٤٠ » ، وأصبح عماد حركة مرور السلع بين الخليج الفارسى وبين تركيا وسوريا (١) .

ويضاف إلى ذلك أن الضرورات العسكرية أثناء الحرب قد اقتضت إنشاء خط حديدى بين الكوت وبعقوبة ، متصلا بخط بغداد ـ خانقين المفضى إلى إيران ، ثم شمل هذا الخط ، والطريق النهرى الذى يكمله بين الكوت والبصرة ، بأحكام الترانسيت بموجب « بيان الكمارك رقم ٢ لسنة ١٩٤٣ » ، وبذلك استجد سبيل إضافى لوصل أواسط إيران وأعاليها بالخليج الفارسى .

ثالثاً ـ إطالة المدد التى يلتزم بها الناقلون المرخصون عند قيامهم بنقل السلع التى تدخل العراق برسم الترانسيت ؛ وقد كان ذلك ضرورياً بالنظر لتضخم أعباء السكك الحديدية ، والبواخر النهرية ، والموجود من سيارات الحمل ، وبالنظر لاضطراب النقل البحرى ، فنص « بيان الكمارك رقم ٢ لسنة ١٩٤٤ » على مضاعفة المدة المحددة لنقل السلع بين البصرة وبغداد ، والمدة المحددة للتصدير من مخازن استيداع البصرة عن طريق البحر .

(٣) التعديل المقتضى لأحكام الترانسيت

أهمية أرباح تجارة الترانسيت :

لا شك أن أرباح تجارة الترانسيت عنصر من أهم عناصر مقبوضات الميزان الحسابى فى العراق ؛ وقد كانت قبل الحرب العالمية الأولى أهم المصادر التى يسرت نشاط تجارة

---

(١) فيما يلى جدول بمقدار السلع العابرة بهذا الطريق إلى كل من تركيا وسوريا ومنهما ، خلال سنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٦ ، بالأطنان [١] :

		١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	١٩٤٦
تركيا	إليها	٨,٤١٩	١٧,٦٢٥	١٩,٥٢٢	٢,٥٦٢	٦٠١	٥١٧	١,٢١٨
	منها	٩٩٠	٣,٢٣٨	٢٢,٢٦٩	١٣,٢١٩	١٧,٠٢٤	٩,٤١١	٩٥
سوريا	إليها	٢,٠٣٨	١,٩٤٨	٢,٢٥٣	٦٤٨	٤٢٣	٩,٠٢٧	٧,٧١٤
	منها	١,٢٢٨	١,٠٥٢	٣,٧٦٥	١,٥٦٣	٦٣٥	٨٦	١٦

١ ـ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٤٠ـ١٩٤٥ ، و « المجموعة الإحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٦ .

الاستيراد ، ومكنت من سد الثغرة بينها وبين تجارة التصدير الضعيفة ؛ فكان تضاؤل هذه الأرباح منذ أوائل فترة الانتداب ظاهرة وخيمة العاقبة على اقتصاديات البلاد ، ولا سيما حين اشتدت فى ظروف أزمة ١٩٢٩ السيئة ، بحيث تعرضت تجارة الاستيراد ، ومن ورائها إيرادات الدولة ، لنكسة مستديمة ، لولا ظهور موارد جديدة من البترول .

وقد تقدم أن المشرع والسلطات الكمركية قد عملا جاهدين على إعادة نشاط تجارة الترانسيت ، فشهدت السنوات الثمانية والعشرون الماضية سلسلة متصلة من التسهيلات المتوالية فى أحكام هذه التجارة وأعبائها لم يقطعها غير زيادة الرسم سنة ١٩٤٠ . غير أن تلك التسهيلات لم تكن لتوازى اختلال الأسس التى كانت تقوم عليها حركة عبور السلع قبل الحرب العالمية الأولى ، ولذلك لم تحل كل التدابير المتخذة دون سير هذه الحركة نحو الاضمحلال ، باستثناء ما طرأ عليها من نشاط شاذ تحت تأثير ظروف الحرب .

على أن الوسائل المؤدية إلى ترويج تجارة الترانسيت لم تستنفد بعد ، ومن الممكن استعادة ميزة النقل عبر العراق ، ومغالبة العراقيل التى توالى ظهورها فى هذا السبيل ، وترجيح عامل المنفعة الاقتصادية ، المتمثلة فى اختصار النفقة والزمن المقتضيين لاتصال البلاد المجاورة بالدول الأخرى ، على عامل التحيز الذى شارك فى تغيير خط سير تجارة البلاد المذكورة .

إلغاء رسم الترانسيت :

وأيسر الوسائل اللازم اتخاذها لتحقيق هذا الغرض هو إلغاء رسوم الترانسيت إطلاقاً ، على نحو ما أشار به « سر هلتن يونغ » سنة ١٩٣٠ ؛ فهذه الرسوم إن اتخذت مورداً مالياً يعتد به قضت على حركة السلع الخاضعة لها ، وإن جعلت صورية كانت وقراً لا طائل تحته . وقد أثبتت تجارب السنوات الماضية ضآلة الأهمية المالية لرسم الترانسيت ، إذ لم تكد الحصيلة من أعلى نسبه ، فى أكثر الفترات ملاءمة ، لتبلغ نصف بالمئة من مجموع إيرادات الميزانية الاعتيادية .

تيسير الاجراءات الكمركية :

ومن عناصر التسهيل التى لا زال فى الوسع إدخالها على أحكام النقل بالترانسيت ، بالإضافة إلى إلغاء الرسوم ، تبسيط الاجراءات ؛ فعلى الرغم مما تم اتخاذه فى هذا السبيل من تيسير فإن بعض التدابير الشكلية ، الرامية إلى إحكام الرقابة الكمركية ، قد ظلت ثقيلة

الوطأة كثيرة النفقات ، ومن الممكن أن يجمع بين تسهيل هذه التدابير ، وبين تحقيق غرضها ، بالإقلال من الالتزامات المفروضة على التجار والناقلين ، مقابل زيادة واجبات الدوائر الكمركية ورفع كفاءة إشرافها (١) .

تيسير النقل البرى عبر العراق :

على أن إلغاء الرسوم وتبسيط الإجراءات لا تعدو أن تكون وسائل ثانوية فى مجال استعادة مكانة تجارة الترانسيت ، والسبيل الأهم إلى ذلك هو خفض نفقات النقل البرى عبر العراق ، وتقصير الوقت الذى يستغرقه ، لأن عجز هذا النقل عن ملاحقة تطور الظروف فى البلاد المجاورة هو السبب الرئيسى فى اختلال أسس التجارة محل البحث وضمورها .

فلئن كان شق قنال السويس ، وتحسن طرق إيران ، قد أضاعا معظم ما كان للعراق من أهمية كمركز من مراكز التوزيع ، فإنه لازال فى الإمكان التعويض عن الميزة الضائعة بتيسير الاتصال بين تركيا وسوريا وفلسطين وشرق الأردن من جهة ، وبين الهند والشرق الأقصى من جهة أخرى ، واختصار المسافة بين إيران وأفغانستان وبين أوربا وأمريكا ، وتجنيب السلع المتنقلة بين هذه الجهات رسوم قنال السويس ، وطول الوقت الذى تستغرقه البواخر فى قطعها البحر الأحمر والبحر العربى والخليج الفارسى .

ومما لاشك فيه أن النقل بالسكك الحديدية هو أوفى أنواع النقل البرى بمستلزمات تجارة الترانسيت ، إذ أن هذا النقل يهون أمر المراقبة الكمركية ، كما أن نفقته أقل من نفقات الشحن بالوسائل البرية الأخرى ، فضلا عن أن أجوره قابلة للتغيير وفق مقتضى الظروف ، بحكم ملكية الدولة للسكك الحديدية وإشرافها على إدارتها .

وفى مجال هذا النقل فى العراق تلاحظ عيوب ونواقص خطيرة ، فالخطوط التى يمكنها خدمة تجارة الترانسيت هى خط البصرة — بغداد ، وخط بغداد — خانقين ،

---

(١) من أمثلة الإجراءات المشار إليها ما ذكره التقرير الرابع لغرفة تجارة بغداد عن « النفقات الباهظة التى يكلفها نقل البضائع المارة بطريق العراق ، ولا سيما جلود الماعز التى تبلغ مصاريفها نحو ١٥ ضعفاً عن الرسم الكمركى ، من جراء المعاملات الكمركية المفروضة عليها ، إذ يتحتم على التاجر إخراج البضاعة بالكفالة عند ورودها ، وحزمها وختمها بالرصاص تحت مراقبة مفتش الكمارك ، ثم إعادتها إلى دائرة الكمرك وتكبد مصاريف الحمالة والنقل إلى الدائرة ومنها ، فضلا عن المشقة والتأخير ... »[١] .

---

١ — « تقرير غرفة تجارة بغداد للسنتين ١٩٣٨ و ١٩٣٩ » ص ٩١ .

وخط بغداد ـ الموصل ـ تل كوجوك ؛ وهذه الخطوط عاجزة عن الإيفاء بمستلزمات حركة العبور من الوجوه التالية :

أولا ـ عدم ملائمتها غرض تحويل اتجاه سير تجارة البلاد المجاورة ؛ فخطا البصرة ـ بغداد، وبغداد ـ خانقين ، يخدمان حركة السلع بين إيران والخليج الفارسى ، وهى حركة مصيرها الزوال ما دامت لإيران منافذ متزايدة على الخليج المذكور ، وما دامت حركة إصلاح الطرق الإيرانية فى اتساع مطرد ؛ كما أن خطى بغداد ـ خانقين ، وبغداد ـ الموصل ـ تل كوجوك ، لا يسهلان اتصال إيران بالبحر الأبيض ، واتصال سوريا بالخليج الفارسى ، بسبب طول المسافة التى يقطعانها .

ثانياً ـ اختلاف عروض السكك ؛ إذ أن كلا من خطى البصرة ـ بغداد ، وبغداد ـ خانقين ، خط مترى ضيق ، فى حين أن خط بغداد ـ الموصل ـ تل كوجوك خط عريض ، وذلك مما يعرقل انتقال الشاحنات بين هذه الخطوط ، ويستدعى إعادة التفريغ والشحن .

ثالثاً ـ نقص وسائل عبور دجلة عند بغداد ؛ فإن البضائع التى ينقلها القطار بين بغداد وبين حلب أو الخليج الفارسى ، فى طريقها من إيران أو إليها ، تعبر دجلة فى الوقت الحاضر على معبر عائم بطىء العمل كثير التكاليف ، ومحفوف بالمخاطر لا سيما فى أوقات الفيضان ، الأمر الذى يزيد من الآثار السيئة لوجهى النقص المتقدمين .

على أن إدارة السكك الحديدية قد نشطت لإزالة هذه النواقص ، فأخذت منذ سنة ١٩٤٣ فى إعداد منهاج ضخم لتوسيع شبكة خطوطها بعد الحرب ، ولتلافى أسباب المصاعب التى تعترضها [١] ، وكان من بين فقرات منهاجها هذا المشاريع الآتية :

أولا ـ إنشاء جسر حديدى لعبور القطار فى بغداد ؛ وقد بوشر فى بنائه فعلا .

ثانياً ـ تمديد خط بغداد ـ الموصل من الناحية الشمالية ، ووصله عند «ديار بكر» بالخطوط التركية المفضية إلى أوربا ، واستكماله من الناحية الجنوبية بخط من نفس عرضه

---

١ ـ ملف رقم ١١/٦/٢ « تنظيم وتنسيق نقل البضائع » ، كتاب رقم جى ٢٧/١/٩١٣ وتاريخ ١٩٤٣/٦/٢٦ ومرفقاته .

ممتداً إلى البصرة فالفاو ، ومتفرعاً عند البصرة إلى الحدود الإيرانية .

ثالثاً — إنشاء خط عريض يصل بغداد بطرابلس وبيروت وحيفا ، وذلك عن طريق الرمادى — أبى كمال — حمص .

رابعاً — تعديل اتجاه الخط الذى أنشىء أثناء الحرب بين الكوت وبعقوبة ، وذلك بوصله ببغداد مباشرة ، ثم تمديده من الجنوب إلى العمارة ثم إلى « اندمشك » فى إيران .

خامساً — وصل كركوك بأربيل ، وأربيل بالموصل ؛ وقد بوشر بإنشاء الخط الأول ، وقارب العمل فيه نهايته .

تلك هى أهم المشاريع المتعلقة بموضوع البحث ، والتى انطوى عليها المنهاج المشار إليه ؛ وهى إن نفذت بمجموعها كانت كفيلة بتجديد أسس تجارة الترانسيت ، وتغيير مسالك تجارتى الاستيراد والتصدير أيضاً ، فضلا عن مختلف فوائدها الاجتماعية والاقتصادية الأخرى .

على أن تحقيق هذه الأغراض مشروط بإدخال تعديلات ملحوظة على بعض المشاريع متقدمة الذكر ، واستكمالها بمشاريع جديدة إضافية ، ومن ذلك تمديد مشروع خط حمص — بغداد إلى خانقين وقصر شيرين ، ووصل أربيل برواندوز ورايات ، وتوحيد مقاييس سائر الخطوط المنوى إنشاؤها على أساس مقياس ٥٦,٥ بوصة العريض .

والذى يترتب على إنجاز هذه المشاريع ، وفق التعديلات المذكورة ، هو الربط بين مناطق إيران الشمالية والوسطى والجنوبية وبين البحر الأبيض وأوربا ، وتسهيل اتصال تركيا والسواحل الشرقية للبحر الأبيض بالخليج الفارسى وبإيران [1] ، وتبسيط اجراءات

---

(١) فتسلك تجارة إيران خمسة طرق جديدة هى : (١) طريق رايات — أربيل — الموصل — تل كوجوك — حلب . (٢) طريق رايات — أربيل — الموصل — دياربكر — حيدرپاشا . (٣) طريق خانقين — بغداد — حمص — طرابلس أو بيروت . (٤) طريق اندمشك (دزفول) — العمارة — بغداد — حمص . (٥) طريق المحمرة — البصرة — بغداد — حمص .

وتسلك تجارة سوريا طريق حلب — تل كوجوك — الموصل — بغداد — البصرة ، وطريق حمص — بغداد — البصرة ؛ أما تجارة تركيا فتسلك طريق ديار بكر — الموصل — بغداد — البصرة .

المراقبة الكمركية ، وتجنب مصاعب إعادة التفريغ والشحن ؛ فضلا عن التخلص من أجور عبور قنال السويس ، وضغط تعريفات النقل المتقلبة التى تفرضها شركات الملاحة فى الخليج الفارسى المنعزل ، واختصار نحو من ثلاثة آلاف ميل تقطعها البواخر من البحر الأبيض الى عدن فكراتشى فبندر عباس وبندر شاهپور والبصرة .

عقد اتفاقات مع الدول المجاورة :

ولا شك أن مثل هذه المنافع المادية مما يهم سائر البلاد المجاورة ، فلن تجد تدابير التحيز الى جانبها مجالا ، ولا يتعذر أزاءها توحيد الجهود لتخفيف وطأة الرسوم واجراءات المراقبة ؛ فتستكمل تدابير التيسير المتقدمة باتفاقات متبادلة بشأن معاملة السلع العابرة ، ويتوصل إلى تحقيق ما كان يسعى إليه عبثاً كل من العراق وسوريا وفلسطين ، خلال ربع القرن المنصرم .

توسيع تطبيق المادة ١١٤ من قانون الكمارك :

ومما يسهل أمر تجارة الترانسيت ، بالإضافة إلى ما سبق ، توسيع العمل بأحكام المادة (١١٤) من قانون الكمارك ، وهي المادة التي تنص على جواز استيفاء الرسوم الكمركية في أماكن معينة داخل العراق دون الميناء أو مراكز الإدخال ، والتي ظل تطبيقها محصوراً في حدود تأجيل استيفاء رسوم الاستيراد في البصرة ، حتى يتقرر في بغداد أمر إخراج السلع للاستهلاك المحلي أو مرورها بالترانسيت أو إيداعها مخازن الاستيداع [١] .

فأحكام هذه المادة مما يعزز المركز التجاري للمدن الداخلية المشمولة بها ، ويغني تجارها عن الوكالات الإضافية ونفقاتها ، ويسهل عليهم انتهاز الفرص المناسبة لإمرار سلعهم بالترانسيت أو إعادة تصديرها . وقد أفسح ربط الموصل بالخطوط الحديدية المجال لشمول هذه المدينة بالأحكام المذكورة ، كما أن مباشرة مشاريع الخطوط الأخرى ستيسر شمول غير البصرة وبغداد والموصل ، من مختلف مراكز الإدخال والتوزيع .

المبحث الثاني

إعادة التصدير ونقل السلع من سفينة إلى أخرى

(١) تطور تجارة إعادة التصدير وأهميتها

كان من مقتضى ظهور مصاعب الاستيراد ، وتزايد الحاجة إلى السلع المستوردة ، وارتفاع الأسعار الداخلية ، أن فترت حركة إعادة التصدير ، وأن حرصت سلطات التموين على تقييد خروج السلع الأجنبية ، ولاسيما غير المستعمل منها .

وقد ترتب على ذلك أن أصبح ما يصل العراق من السلع لغير أغراض الاستهلاك المحلي فيه يمر وفق أحكام الترانسيت دون أحكام العبور الأخرى ، متمشياً مع خطط التوزيع التي يقررها « مركز تموين الشرق الأوسط » لمختلف البلاد على ضوء الاعتبارات النقدية ، ومدى الحاجات المحلية ، والمقادير المتيسرة من السلع في البلاد المصدرة .

---

١ ــ تراجع الصفحتان ١٧٧ و ١٧٨ .

إعادة التصدير من مخازن الاستيداع مباشرة :

وقد تزايد خلال فترة الحرب عدد المستودعات الخاصة التى تجيز فتحها الفقرة (٣) من المادة (٩) من قانون الكمارك ، وكان السبب فى ذلك ازدياد أعباء وسائل النقل ولا سيما السكك الحديدية ، وارتفاع أجور الخزن فى المستودعات العامة وفى المخازن الكمركية ، ونشاط الأعمال التجارية واتساعها .

على أن هـــذه الظاهرة قد خدمت ، بصورة رئيسية ، غرض تنظيم إخراج السلع للاستهلاك المحلى ، فلم تستفد منها تجارة الترانسيت أو إعادة التصدير فائدة تذكر ، حيث ظلت حركة التصدير المباشر من المستودعات العامة والخاصة عند مستوى منخفض ، وذلك باستثناء الزيادة الملحوظة خلال سنتى ١٩٤٤ و١٩٤٥ ، والتى كان قوامها عبور كميات من الحبوب والدقيق الى إيران وبلاد الخليج الفارسى (١) .

إعادة التصدير غير المشمولة بأحكام الاسترداد :

أما الصادرات الأجنبية التى لم تدخل مخازن الاستيداع ، والتى لا تشملها أحكام الاسترداد ، فقد اشتد تضاؤلها الملحوظ منذ أواسط فترة الانتداب ، إذ تضافرت عليها شدة الحاجة المحلية الى السلع ، وقيود التموين ، وفرض ضريبة الطوارىء ، والتعسف فى تثمين السلع الخاضعة لرسوم الاستيراد القيمية ؛ وبذلك هبط معدل قيمتها خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ الى نحو ٧٧٪ مما كان عليه خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ ، بالرغم من

---

(١) لم تكن إحصائيات الكمارك تفرد أرقاماً خاصة بالصادرات من المستودعات مباشرة قبل سنة ١٩٤٠ ؛ وفيما يلى جدول بقيم هـذا النوع من الصادرات ، بآلاف الدنانير ، بين السنة المذكورة وسنة ١٩٤٥ [١] .

١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥
١٩	٧٥	٨	١٠	٣٤٢	٦١٣

١ ــ أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٤٠ ــ ١٩٤٥ التقويمية .

تضخم أسعار مفرداتها (١) .

استحداث رسم على إعادة التصدير :

نصت المادة السادسة من التعديل الخامس للتعريفة سنة ١٩٤١ على فرض رسم قيمى ، مقداره ثلاثة بالألف ، على السلع العابرة التى لاتخضع لتسهيلات الترانسيت أو الاسترداد ؛ وأهم مايمثل هـــذه السلع هو الصادر من مخازن الاستيداع إلى البلاد التى لم تعين لها طرق مشمولة بأحكام الترانسيت ، والسلع التى لاتسلك الطرق المعينة لهذا الغرض أو لأغراض الدروباك ، والسلع المستعملة أو المخرجة من غلافاتها بصورة تخل بتشخيصها ، والسلع المشمولة بأحكام القبول المؤقت .

على أن الرسم الجديد لم يكن ذا أهمية تذكر ، لامن حيث حصيلته ، ولا من حيث أثره على السلع الخاضعة له ، وذلك بسبب ضآلة نسبته ، وبسبب ضعف تجارة إعادة التصدير بوجه عام .

إعادة التصدير وفق أحكام الاسترداد :

سبق فى القسم الثالث أن المواد (٤٢ — ٤٨) من قانون الكمارك قد نصت على إعادة سبعة أثمان رسوم الاستيراد المستوفاة عن السلع التى يعاد تصديرها بالطرق التى يعينها وزير المالية ، وذلك إذا ثبت كون هذه السلع أجنبية المنشأ ، وبشرط كونها لم تستعمل فى العراق أو تخرج من غلافاتها بصورة تخل بتشخيصها ، مع جواز إسقاط هذا الشرط بالنسبة للسلع التى تعين بأنظمة خاصة .

وفى هذا المجال الأخير صدر نظام رقم ٣٢ لسنة ١٩٤١ ، ونظام رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٧[٢] ،

---

(١) فيما يلى جدول بقيم هـــذه الصادرات خلال سنوات ١٩٤٠ ــ ١٩٤٥[١] ، مقارنة بمعـــدلها خلال سنوات ١٩٣٣ ــ ١٩٣٩ ، بآلاف الدنانير :

معدل سنوات ١٩٣٩—٣٣	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥
٢٨٦	١٧٥	٢٣٧	٢٠٥	٢٧٨	٢٣٣	١٩٦

١ ــ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٤٠ ــ ١٩٥ التقويمية .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ قسم ثان ص ٨٩ ، و :
جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٥٢٣ وتاريخ ١٩٤٧/٩/١١ .

ناصين على إعادة الرسوم عن طائفة من السلع المستعملة(١)، فكان فى ذلك تيسير لأحكام الإسترداد، الأمر الذى اقتضته ضرورة تسهيل إعادة تصدير الفائض عن حاجة الاستهلاك المحلى إلى البلاد المجاورة، والمساهمة فى محاولة الحلفاء سد حاجة الاستهلاك المدنى فى هذه البلاد.

على أن الارتفاع المتوالى فى الأسعار الداخلية، وشدة قيود التموين، وثقل وطأة رسوم الاستيراد القيمية، كانت عوامل حالت دون ظهور نتائج عملية للنظامين المذكورين؛ بل أن قيمة السلع المستفيدة من أحكام الاسترداد، القليلة أصلا، قد انخفضت بصورة ملحوظة فى أغلب سنوات الفترة موضوع البحث، وهبطت نسبتها إلى قيمة تجارة الصادرات الأجنبية عموماً(ب).

---

(١) هذه السلع هى:

١ ــ الساحبات والسيارات، والدراجات وعربات الأطفال والعجزة، وقاطرات ومقطورات السكك الحديدية والترامواى، والطيارات والسفن، وأجزاء هذه السلع.

٢ ــ المراجل والمكائن والعدد والأجهزة، وأجزاؤها، وسيور التحويل.

٣ ــ عدد التصوير الفوتوغرافى والسينمائى، وعدد العرض، وأجزاؤها.

٤ ــ الساعات وأجزاؤها.

٥ ــ الآلات الموسيقية وأجزاؤها ولوازمها.

٦ ــ الأسلحة.

٧ ــ الملابس الجاهزة.

٨ ــ الأثاث والسجاد.

٩ ــ أوانى الفخار والصينى، وسلعهما المنزلية، والزجاج ومصنوعاته.

١٠ ــ الجلود والمصارين.

١١ ــ اللآلىء والأحجار الكريمة وشبه الكريمة والحلى.

١٢ ــ أوعية الغازات المضغوطة أو السائلة.

(ب) فيما يلى جدول بقيم السلع المعاد تصديرها وفق أحكام الاسترداد، خلال سنوات ١٩٤٠ــ١٩٤٥، بآلاف الدنانير[1]، ومعدل نسبها إلى قيم سائر الصادرات الأجنبية فى السنوات المذكورة، مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٣٣ــ١٩٣٩[2]:

	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	المعدل		معدل سنوات ٣٣ــ١٩٣٩	
							قيمة	نسبة	قيمة	نسبة
مجموع الصادرات الأجنبية	١٩٦	٢٧٦	٢٢٤	٣٣٣	٣١٨	٢٣١	٢٦٣	١٠٠	٣٤٧	١٠٠
الصادرات المشمولة بالدروباك	٠٠	٣٩	١٨	٥٥	٣٥	٨٥	٣٩	١٥	٦١	١٨

١ ــ أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٤٠ ــ ١٩٤٥ التقويمية.

٢ ــ يراجع جدول صفحة ٢٨١.

التعديل المقتضى لأحكام إعادة التصدير :

من البين أن تسهيل إعادة تصدير السلع الأجنبية يرمى بصفة عامة إلى ثلاثة أغراض ، أولها تلافى الخطأ فى تقدير حاجة الاستهلاك المحلى إلى السلع المستوردة والتخفيف عن الكفة المدينة فى الميزان التجارى ، وثانيها تشجيع الصناعة المحلية التى تعتمد فى إنتاجها على المستورد من بعض المواد الأولية ونصف المصنوعة ، وثالثها تيسير تجارة العبور فى الأحوال التى يتعذر شمولها بأحكام الترانسيت .

وقد أسقط المشرع العراقى الاعتداد بالغرض الثانى ، إذ أنه قد اشترط فى الدروباك أن لا تكون السلع قد أخرجت من غلافاتها بصورة تخل بتشخيصها ، كما أنه قد قيد تخفيض الرسوم فى حالة القبول المؤقت بشرط مماثل ، وعين العمليات التى يجوز إجراؤها على السلع المقبولة مؤقتاً فى حدود التنظيف والتصنيف والحزم والتصليح ، ونحو ذلك مما تستدعيه تجارة العبور ، ومما لايساند عن قصد صناعة معينة [١] .

ولم يكن هذا الاتجاه فى ذاته معيباً ، فمؤازرة الصناعة المحلية عن طريق الدروباك أو القبول المؤقت أمر تعترضه مصاعب عملية فى تعيين ومراقبة المواد التى تستحق تسهيلات النظامين المذكورين ، ولا سيما فى حالة اعتماد الصناعة المحلية على مواد أولية أو نصف مصنوعة لها مثيل فى الانتاج القومى ، حيث يحتمل أن ترد الكمارك رسوماً لم تجبها . وبالإضافة إلى ذلك فإن ماقد يتحقق بهذين النظامين من فوائد قد أغنت عنه حماية التعريفة للانتاج القومى بصورة مباشرة وغير مباشرة ، كما أغنى عنه « قانون تشجيع المشاريع الصناعية » ، إذ نص هذا القانون على جواز إعفاء المواد الأولية اللازمة للصناعة من رسوم الاستيراد إعفاء تاماً .

غير أن المشرع قد أخفق فى رعاية الغرضين الآخرين ، فعرقل تجارة الحدود ، وعاق تصريف المستورد الفائض عن حاجة الاستهلاك المحلى ، وذلك بتحميله السلع المستوفية لشروط الاسترداد $\frac{1}{8}$ رسوم استيرادها ، وتحميله السلع المستوفية لشروط القبول المؤقت مثل هذا العبء مضافاً إليه رسم جديد قدره ٠,٠٣ من القيمة ، فى حين لم تكد حالة مثل هذه

---

١ – تراجع الصفحتان ٢٧٨ – ٢٨٠ .

السلع لتختلف اختلافاً جوهرياً عن حالة العبور بالترانسيت، سواء من حيث طبيعتها وغرضها، أو من حيث ضرورة التيسير عليها.

ولذلك كان من الضرورى أن تعدل الأحكام المقررة للنظامين محل البحث وفق التعديل المقتضى لأحكام الترانسيت، فتعاد كل الرسوم المستوفاة فى حالة الدروباك، وتعفى السلع المقبولة مؤقتاً إعفاء تاماً من رسوم استيرادها، وتيسر إجراءات المراقبة الكمركية المقررة لها، ويلغى الرسم الجديد المفروض على تصديرها.

(٢) تطور حركة النقل بين السفن وأحواضها

تقدم فى القسم الثالث أن المواد (١١٢ و١١٣ و١١٥) من قانون الكمارك قد خوّلت مدير كمرك منطقة الميناء حق إجازة نقل السلع من سفينة إلى أخرى لغرض الشحن إلى موانىء أجنبية دون استيفاء الرسوم الكمركية، وذلك بشروط قررتها المواد المذكورة، والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبها، وأهمها تمام النقل بسفن بخارية، وأن لا تكون وجهة التصدير إمارتى الكويت أو الدبى، فيما يتعلق بطائفة هامة من السلع التى يسهل تهريبها[1].

وقد اقتضت ظروف الحرب تخفيف وطأة الشرط الأخير، ولذلك صدر نظام رقم ٤٦ لسنة ١٩٤٢[2]، ونص هذا النظام على تعديل نظام رقم ٣٠ لسنة ١٩٣٥ الذى فرض الشرط المذكور على النقل إلى إمارة الكويت، فأجاز السماح بنقل السلع المحظورة كلما دعت إلى ذلك ضرورة خلال فترة الحرب. ثم صار العمل بمفاد النظام المذكور يتجدد سنوياً، وذلك وفق أنظمة مختلفة توالى صدورها منذ سنة ١٩٤٦؛ كما أن أحكامه قد شملت النقل إلى إمارة الدبى أيضاً(١).

---

(١) صدر فى هذا المجال نظام رقم ٤٦ لسنة ١٩٤٦، ورقم ٤٩ لسنة ١٩٤٧، ورقم ٤٤ لسنة ١٩٤٨[3]، الذى ينتهى أجل العمل به فى ١٩٤٩/٨/٢١.

---

١ ــ تراجع الصفحتان ٢٧٦ و ٢٧٧.

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٢ قسم ثان ص ١٥٢.

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٦ قسم ثان ص ١١٢، و:
جريدة الوقائع العراقية، عدد ٢٥٢٤ و٢٦٨٠ وتاريخ ١٩٤٧/٩/١٣ و١٩٤٨/١١/٢٩.

والواقع أن ماقرره قانون الكمارك من إعفاء السلع المنقولة بين السفن من الرسوم أمر ضرورى لشركات الملاحة ، فهو يسهل على هذه الشركات تقرير خطوط سير بواخرها ومواعيد المبارحة والوصول وفق أهمية الشحنات والموانىء ، ويمكنها من توزيع العمل بينها دون أن تتكبد مالا موجب له من تكاليف ووقت ، ويسر عليها تلافى أخطاء شحن السلع إلى غير وجهتها الحقيقية .

ومن البين أن هذه المزايا تستتبع سرعة النقل البحرى وخفض نفقته ، كما تستتبع إظهار أهمية ميناء البصرة كمركز رئيسى لتوزيع البضائع على موانىء الخليج الفارسى ، وتحقق موارد الميزان الحسابى من الخدمات التى تقدمها فى هذا المجال إدارة الميناء ومؤسساته وعماله .

ولذلك فإن عرقلة حركة نقل السلع بين السفن ، على نحو مانص عليه النظامان المرقمان ٣٠ و٦٠ لسنة ١٩٣٥ بشأن النقل إلى الكويت والدبى ، أمر ينبغى تركه نهائياً . والأجدى من اللجوء إلى مثل هذين النظامين تعزيز وحدات مكافحة التهريب وزيادة كفاءتها ، وتعميم استعمال البندرول فى كل الأحوال الملائمة ، والاتفاق مع السلطات المختصة فى إمارات الخليج حول التدابير اللازمة لزيادة الرقابة الكمركية ، كلما كان الاتفاق ممكناً .

الفصل الرابع

التمـــوين

تركت الحرب آثاراً خطيرة فى علاقات العراق التجارية وفى تجهيزه بالسلع ؛ فلقد انقطعت العلاقة ببعض الدول ، وتضاءل إنتاج سلع الاستهلاك المدنى فى الدول الأخرى ، وسيطرت الحكومات على هذا الإنتاج ، وتعرقل النقل البرى والبحرى . كما أن الطلب على السلع المنتجة محلياً قد ازداد ، وتضخمت القوة الشرائية ، ثم تعقدت أمور التحويل الخارجى ؛ ولذلك كانت مشكلة سد الحاجة المحلية إلى مختلف السلع هى الشغل الشاغل للحكومة العراقية ، بحيث جبّت مساعى حل هذه المشكلة كل مظاهر السياسة التجارية الأخرى ، خلال الفترة موضوع البحث .

وكانت مصاعب التموين أمراً مشتركا بين سائر دول العالم ، غير أن ماأصاب العراق من هذه المصاعب كان من أشدها وقعاً ؛ فلقد كان السبب الرئيسى للمشكلة عموماً ، وهو اختلال النسبة بين مستوى الإنتاج و بين مستوى القوة الشرائية ، فى حدة تطرفه فى العراق ، بالنظر لطبيعة الإنتاج المحلى أصلا ، ولضخامة النفقات العسكرية أثناء الحرب .

ويضاف إلى ذلك أن الأيدى التى عالجت التموين كانت ، فضلا عن مآخذها ، محكومة بعوامل وقوى قاهرة لاتستطيع ردها ، ومن هذه العوامل طغيان اعتبارات الارتباط بالحلفاء ، وعدم تعاون الشعب ، وفقدان المعلومات الإحصائية التى يعتدبها ، ووجود أحوال مشابهة فى البلاد المجاورة ، مع نشاط حركة التهريب .

والذى استتبعته الظروف المتقدمة أن سياسة التموين كانت فى الغالب سياسة ارتجال حائرة بين التسيب و بين التعسف فى السيطرة ، وأن نتاجها قد كان ، عند اشتداد الحاجة إليه ، نتاجاً ضعيفاً فى بعض الأحوال ، ووبالا على المستهلكين فى أحوال غيرها .

وقد صدرت لمعالجة شؤون التموين تشريعات رئيسية ثلاثة تناسخت وفوضت للسلطة التنفيذية صلاحيات متزايدة ، وباشرت هذه السلطة صلاحياتها بإصدار عدد من الأنظمة ومئات عديدة من البيانات ، فكان هذا الحشد من التشريعات والأوامر خير مايمثل ماتقدمت الإشارة إليه من تذبذب سياسة التموين ، وإن كان فيه ، من ناحية أخرى ، مايشير إلى تغير أحوال الإنتاج ، وإلى تطور ظروف النقل والتحويل الخارجى .

المبحث الأول

مرسوم تنظيم الحياة الاقتصادية رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٩ [١]

الأسس الأولى للتموين :

بادرت الحكومة إلى إصدار المرسوم موضوع البحث ، نافذاً من ١١ / ٩ / ١٩٣٩ ، من بين ماأصدرته من مراسيم للسيطرة على المرافق الاقتصادية والعسكرية ، والاستعداد لمواجهة ظروف الحرب الاستثنائية .

وبموجب هذا المرسوم تقررت الأسس الأولى لسلطة التموين، وتشكيلاته ، والاعتمادات اللازمة له ؛ وكانت هذه الأسس كما يلى :

أولا — لمجلس الوزراء تأليف لجنة للتموين وتعيين صلاحياتها وإحداث فروع لها بموجب نظام ؛ وقد صدر لهذا الغرض نظام رقم ٦١ لسنة ١٩٣٩ ، المعدل بنظام رقم ٨ لسنة ١٩٤٠ [٢] ، ناصاً على تشكيل « لجنة التموين المركزية » من ثمانية أعضاء يعينهم رئيس الوزراء ويرأسهم أحد الوزراء ، وذلك لغرض تحضير مشاريع الأنظمة المقتضية لتنفيذ أغراض المرسوم ، وإصدار التعليمات ، وصرف المبالغ اللازمة .

ثانياً — لوزير المالية تخصيص المـــال اللازم لإدارة شؤون التموين ، فى حدود ربع مليون دينار .

ثالثاً — لمجلس الوزراء إصدار أنظمة لتقييد أو مراقبة استيراد السلع وتصديرها ، ولتجهيز وخزن وتوزيع وحصر بيع السلع الضرورية ، ولإحصاء الموجود من تلك السلع ومراقبته وتحديد أسعاره ، ولتحديد الأجور .

ويتبين من ذلك أن المرسوم المشار إليه قد خول الحكومة سلطة هامة للإشراف على التصدير والإستيراد ، وعلى التجارة الداخلية ؛ غير أن ما اتخذ فعلا من التدابير قد تأخر حتى مرور سنتين على نشوب الحرب ، بحيث يمكن تقسيم المدة التى ظلت فيها أحكام المرسوم نافذة إلى فترتين ، انتهت أولاهما فى أواسط سنة ١٩٤١ ، وانتهت الثانية فى أواسط السنة التالية .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ص ٢٩١ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ٢٠٠ ، ولسنة ١٩٤٠ قسم ثان ص ١٤ .

إجراءات الفترة بين أواخر سنة ١٩٣٩ وأواسط سنة ١٩٤١ :

لم يكن أثر الحرب على اقتصاديات العراق واضحاً فى هذه الفترة ، وذلك بسبب انعزاله عن ملابسات الظروف الحربية ، وضعف زيادة المتداول النقدى ، وكثرة المخزون من السلع المستوردة ، وتيسر الاتصال بالهند وبسائر بلاد الشرق الأقصى وخاصة اليابان .

ولذا فإن إجراءات التموين التى نفذت فعلا لم تتجاوز السيطرة على التصدير فقط ، فصدر نظام رقم ٦٢ لسنة ١٩٣٩ (أ) ، ناصاً على منع تصدير بعض السلع الضرورية ، كالسكر والشاى والبن والصابون والكبريت والأدوية والسمنت والحنطة والدقيق ، ومشترطاً الحصول على رخص خاصة من لجنة التموين المركزية لتصدير بعض السلع الأخرى ، كالمنسوجات والغزول والقرطاسية ووسائط النقل الآلية والمعادن العادية ومصنوعاتها والأخشاب والجلود المدبوغة والكاوتشوك والمنتجات الكيماوية ومشتقات البترول والزيوت والشحوم والسمن والسمك والشعير والرز .

وقد استثنى النظام من الأحكام المتقدمة السلع المارة بالترانسيت ، والسلع المنقولة من سفينة إلى أخرى ، والسلع التابعة للقوات البريطانية ، كما استثنى السلع المصدرة بقرار من مجلس الوزراء أو بقرار من لجنة التموين المركزية ، فى أحوال معينة أهمها حالة اكتيال قبائل نجد من أسواق العراق (ب) .

(أ) عدل هـذا النظام خلال هذه الفترة بنظام رقم ٨٠ لسنة ١٩٣٩ ، ثم أبدل بنظام رقم ٨٨ لسنة ١٩٣٩ ؛ وعدل النظام الأخير بالأنظمة المرقمة ٩٠ و٩٨ لسنة ١٩٣٩ و٦٣ و ٦٧ و٨٢ لسنة ١٩٤٠ و ٨ لسنة ١٩٤١ [1] ؛ وما يلى مستند إلى ما تفيده هذه الأنظمة بمجموعها .

(ب) صدرت إلى جانب نظام رقم ٦٢ لسنة ١٩٣٩ المشار إليه ، وتعديلاته المختلفة ، قبل أواسط سنة ١٩٤١ ، أنظمة ثانوية من حيث أهميتها ، وهى نظام رقم ٧٢ لسنة ١٩٣٩ بشأن تخويل لجنة التموين المركزية صلاحية طلب بيانات إحصائية عن بعض السلع ، ونظام رقم ٩٦ لسنة ١٩٣٩ ورقم ١٨ لسنة ١٩٤٠ بشأن خزن زيوت التزييت وحصر بيعها ، ونظام رقم ١٩ لسنة ١٩٤٠ بشأن تحديد أسعار الأسلاك الشائكة والأوتاد الحديدية ، ونظام رقم ٧٧ لسنة ١٩٤٠ بشأن تقييد استيراد الحنطة بإجازة [2] .

---

١ ـ مجموعة القوانين والأنظمة (أقسام ثانية) : لسنة ١٩٣٩ ص ٢٠٣ و ٢٥٦ و ٢٨٠ و ٢٨٨ و ٣١١ ، ولسنة ١٩٤٠ ص ٣١٣ و ٣٢٣ و ٣٧٠ ، ولسنة ١٩٤١ ص ١٩ .

٢ ـ مجموعة القوانين والأنظمة (أقسام ثانية) : لسنة ١٩٣٩ ص ٢٣٣ و ٣٠٨ ، ولسنة ١٩٤٠ ص ٥٢ و ٥٣ و ٣٦٣ .

إجراءات الفترة بين أواسط سنة ١٩٤١ وأواسط سنة ١٩٤٢ :

بدأت هذه الفترة بتزايد الجيوش البريطانية زيادة فجائية فى العراق وإيران وسوريا ، فزاد استهلاك السلع المحلية والمستوردة ، وتضخمت القوة الشرائية باطراد ، ونشطت حركة التهريب . ثم أعلنت اليابان الحرب على الحلفاء ، فانقطعت العلاقات التجارية بينها وبين العراق ، وانسحب أسطولها التجارى من المحيط الهندى وساءت أحوال النقل فى هذا المحيط ، وزاد الضغط على الأسطول التجارى البريطانى ، وتقلصت أسواق الشراء من الشرق الأقصى نتيجة لاندحارات الحلفاء المتوالية ؛ كما أن الولايات المتحدة قد انصرفت إلى الإنتاج والنقل الحربيين ، فتضاءل منبع هام من منابع تجهيز سلع الاستهلاك المدنى .

وقد تمخض كل ذلك عن مضاربات كبرى فى العراق زادت أسعار السلع زيادات سريعة متطرفة ، ودفعت أرباح هذه المضاربات سائر وسائل الدفع إلى مفاقمة آثار الزيادة الطارئة على القوة الشرائية ، فأصبح من الضرورى تشديد الرقابة على التجارة الخارجية والداخلية بصورة فعالة ، ولذلك أقدمت الحكومة على اتخاذ التدابير التالية :

أولا — تشكيل « مديرية التموين العامة » فى وزارة الاقتصاد ، بموجب نظام رقم ٦٤ لسنة ١٩٤١ [١] ، تيسيراً لإدارة شؤون التموين وتنفيذ قراراته (أ) .

ثانياً — منع الاحتكار ؛ وقد صدر لهذا الغرض قانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٤١ [٢] ، ناصاً على تخويل « لجنة التموين المركزية » حق طلب معلومات إحصائية عن كمية ووصف أية سلعة تعينها ، ومعاقبة كل شخص يثبت قيامه بحصر القسم الكبير من تلك السلعة بقصد رفع سعرها بصورة غير اعتيادية ، وبيع ما احتكره وتسليمه البدل ، ومصادرة السلعة إذا تكرر فعل الاحتكار (ب) .

(أ) نقلت هذه المديرية إلى وزارة المالية فى ١٩٤٢/٢/١ ، ليمكن إدارة أعمال التموين بالاستفادة من التشكيلات الموجودة فى الوزارة المذكورة .

(ب) جعلت العقوبة غرامة لا تقل عن ٥٠ ديناراً ولا تزيد عن ٢٠٠٠ دينار ، أو الحبس لمدة لا تقل عن ١٥ يوماً ولا تزيد عن سنتين ، أو الغرامة والحبس معا .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ قسم ثان ص ٢١١ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ ص ٢٧٠ .

ثالثاً ــ إضافة كافة أنواع الحبوب إلى قائمة السلع التى لايجوز تصديرها الا برخصة بموجب نظام رقم ٥٩ لسنة ١٩٤١ [١] ، ومنع تصدير الأغنام واللحوم والطيور والأسماك مطلقاً بموجب بيانى لجنة التموين المركزية رقم ١ و ١٦ لسنة ١٩٤٢ [٢].

رابعاً ــ إخضاع الاستيراد لرخص غير قابلة للتحويل ، بموجب نظام رقم ٦٥ لسنة ١٩٤١ [٣] ، على أن تستثنى من هذه الرخص حالات أهمها حالة استيرادات الحكومتين البريطانية والعراقية .

وقد أكمل هذا النظام بنظام رقم ٧٠ لسنة ١٩٤١ ، المعدل بنظام رقم ١٦ لسنة ١٩٤٢ [٤] ، والناص على تأليف « لجنة الإستيراد المركزية » التى تتولى تقرير الكميات المسموح باستيرادها وتعيين البلاد المستورد منها .

وكان أساس الإشراف على حركة الاستيراد ، بموجب هذه الأنظمة ، هو تنفيذ « منهاج النقل البحرى فى الخليج الفارسى »[٥] ، الذى وضعه الحلفاء للتوفيق بين الخسائر الفادحة التى أصابت السفن البحرية ، وبين ضرورات تجهيز روسيا والجيوش المرابطة فى إيران والعراق بالسلاح والذخيرة ، وتموين العراق وإيران وتركيا وسوريا وفلسطين وشرق الأردن بسلع الاستهلاك المدنى عن طريق الخليج الفارسى .

خامساً ــ تخويل « لجنة التموين المركزية » صلاحية اتخاذ التدابير اللازمة لتجهيز السلع التى تعين بقرار خاص ، ولخزن مثل هذه السلع وتوزيعها ، ولحصر بيعها وتحديد استهلاكها ، ولتقرير أسعار محددة لها ، وذلك بموجب نظام رقم ٢٩ لسنة ١٩٤١ [٦].

وقد قررت اللجنة المذكورة ، بموجب هذه الصلاحيات ، استيراد كمية من الحنطة ودقيقها من الهند ، تلافياً للنقص الجسيم فى الميسور منها محلياً ؛ كما أن

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ قسم ثان ص ٢٠٠ .

٢ ــ مجموعة « بيانات لجنة التموين المركزية وبيانات تنظيم الحياة الاقتصادية الصادرة بموجب قانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٢ » ص ١و٩ .

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ قسم ثان ص ٢١٢ .

٤ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ قسم ثان ص ٢٢٥ ، ولسنة ١٩٤٢ قسم ثان ص ٦٨ .

٥ ــ ملف رقم ١/٦/٢ « الشحن والنقل والأمور الكمركية » .

٦ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ قسم ثان ص ٧٢ .

اللجنة قد قررت، ببيانات مختلفة [١]، تحديد أسعار الخبز والدقيق، ومنع نقل الحبوب إلى بعض الألوية المحاذية لمناطق التهريب، وإحصاء كميات السكر الموجودة ووضع اليد عليها وعلى ما يستورد منها، وبيع هذه الكميات لتجار تجزئة مرخصين، وتحديد أسعار بيعها للجمهور.

المبحث الثانى

قانون تنظيم الحياة الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٤٢ (١)

اشتداد أزمة التموين:

لم تكن الإجراءات متقدمة الذكر كافية لحل المشاكل المتزايدة التى أحاطت بتجهيز السلع المختلفة وتوزيعها، إذ كانت تلك الإجراءات، فضلا عن التأخر فى تطبيقها إلى وقت تأصلت فيه فوضى السوق المحلية، ضيقة النطاق واهنة التطبيق.

وكانت آثار تردى أحوال الإنتاج العالمى والنقل البحرى، واستنفاذ المخزون من السلع، وتزايد جيوش الحلفاء فى العراق، والتضخم المطرد فى القوة الشرائية، تزداد سوءاً يوماً بعد يوم، وتظهر على صورة ارتفاع متوال فى الأسعار، وتلاش متواصل فى كمية المعروض من السلع.

تغيير سياسة التموين:

ولذلك أقدمت الحكومة على إحداث تغيير جوهرى فى سياسة التموين وفى إدارته، فكان أول مظاهر هذا التغيير الجوهرى هو إلغاء مرسوم رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٩، وقانون منع الاحتكار رقم ٧٣ لسنة ١٩٤١، والاستعاضة عنهما بقانون موحد، هو قانون تنظيم الحياة الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٤٢ موضوع البحث، وذلك على أن يبقى مالا يتعارض مع القانون الجديد من الأنظمة والبيانات السابقة نافذاً.

---

(١) عدل هذا القانون بمرسوم رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٢ [٢]؛ ومايلى مستند إلى أصل القانون وتعديله.

---

١ ــ بيانات لجنة التموين المركزية رقم ٢و٤و٥و٧و٩و١٣ لسنة ١٩٤٢. مجموعة «بيانات لجنة التموين المركزية ...» ص ١ ــ ٤و٧.

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٢ ص ٢٤ و ١٩٥.

وقد كانت التغييرات الرئيسية التى استجدت بتشريع القانون المذكور كما يلى :

أولا ــ إعادة تشكيل الهيئة التى تقرر سياسة التموين ، وتعزيز الأداة التى تنفذ قرارات هذه الهيئة وزيادة الاعتمادات المخصصة لها ؛ فقد نص القانون الجديد على حل لجنة التموين المركزية ، وتشكيل « لجنة التموين العليا » برئاسة وزير المالية وعضوية عدد من كبار الموظفين ، يساعدها فى أداء أعمالها عدد من اللجان الأخرى(١) . كما أن القانون قد خول وزير المالية تعيين الموظفين واستعارتهم من مختلف الدوائر واستخدام العدد الكافى من الأشخاص لتنفيذ إجراءات التموين بصرف النظر عن قانون الخدمة المدنية ، وفوض لمدير التموين العام سلطات واسعة فى طلب المعلومات ، وفى التوثق من صحتها ، وفى فرض العقوبات على المخالفين (ب) .

ثانياً ــ زيادة الاعتمادات المخصصة لشؤون التموين من ربع مليون دينار إلى مليونى دينار .

ثالثاً ــ توسيع صلاحيات الحكومة بتخويلها الحق المطلق فى منع إصدار السلع وتقييده ، وفى تقييد الاستيراد برخص تمنح استناداً إلى مدى ضرورة كل سلعة ، وفى منع استيراد السلع التى تقرر الحكومة استيرادها بنفسها ، وفى تنظيم التجارة الداخلية على أساس إخضاعها لنظام الرخص ، وتحديد الأسعار والاستهلاك ، ومراقبة

---

(١) نص القانون على تأليف لجنة استشارية ، فى وزارة المالية ، من ذوى الخبرة فى الشؤون التجارية والاقتصادية والزراعية ، وذلك لإبداء رأيها فيما يعرض عليها من أمور تتعلق بتحقيق أهداف القانون .

وقد أجاز القانون ، بالإضافة إلى ذلك ، تأليف لجان استشارية فرعية فى مراكز الألوية ، ولجان خاصة فى الألوية والأقضية ، للقيام بتحديد الأسعار وتقدير التعويضات وتنفيذ سائر قرارات « لجنة التموين العليا » ، كما أجاز تأليف لجان أخرى تساعد هذه اللجنة الأخيرة ، وتقوم بأى عمل يساعد على تحقيق أهداف القانون .

(ب) زيدت العقوبات المفروضة على مخالفة أحكام القانون ، فجعلت متراوحة بين غرامة لا تزيد عن ٢٠ ديناراً أو حبس لمدة لا تتجاوز شهرين ، وبين غرامة قدرها ٣٠٠٠ دينار مع سجن مدته عشر سنوات ، وذلك حسب نوع الفعل المخالف للقانون كما هو منصوص عليه صراحة ، فضلا عن جواز مصادرة السلع التى ارتكب بشأنها الجرم دون تعويض ، وسحب رخصة الاتجار بها موقتاً أو نهائياً .

خزن السلع وتقييد نقلها داخل العراق ، ووضع اليد على أية سلعة وبيعها بأسعار مقررة .

وقد خول القانون الحكومة ، فضلا عن ذلك ، صلاحية تنظيم الصناعات على أساس إخضاعها لرخص وشروط يتقيد بها القائمون بتلك الصناعات لغرض حصول المستهلكين على أنواع معينة من المنتجات بأسعار ثابتة ، كما خولها صلاحية وضع اليد على المطاحن ومستودعات الحبوب والأفران والمصانع ، واستدعاء العمال وتشغيلهم لحساب الحكومة ، ووضع اليد على وسائل النقل أو تحديد مناطق عملها ، وإحصاء النفوس والسلع ووسائل الإنتاج ، وتحديد الأجور .

أهم الاجراءات المتخذة :

وقد كان أهم الإجراءات المتخذة وفق الصلاحيات متقدمة الذكر ، خلال سنة ١٩٤٢ المالية التي ظل فيها القانون محل البحث نافذاً ، مايلي :

أولا — تقييد تصدير جميع السلع المستوردة والمنتجة محلياً برخص خاصة [١] ، مع إطلاق تصدير سلع معينة أهمها التمور والصوف [٢] .

ثانياً — إطلاق الاستيراد بالطرق البرية وبالسفن الشراعية [٣] .

ثالثاً — توزيع السكر بالبطاقات ، اعتباراً من ٨ / ٤ / ١٩٤٢ [٤] .

رابعاً — تقييد الاتجار بالحنطة برخص خاصة [٥] ، واتخاذ عدد من التدابير الوقتية بشأن هذا الحاصل ، كوضع اليد على الموجود منه وبيعه بأسعار مقررة [٦] .

خامساً — تسجيل مافي حوزة التجار من بعض السلع ، ومنعهم من التصرف بما يتم تسجيله ، ثم تنظيم توزيع بعضه ، كإطارات السيارات ومواد الصابون الأولية والسمنت

---

١ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٧ لسنة ١٩٤٢ ، مجموعة « بيانات لجنة التموين المركزية » ص ١٥ .
٢ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٩ و ١٩ لسنة ١٩٤٢ ، المرجع السابق ص ١٨ و ٢١ .
٣ — بيان لجنة التموين العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٤٢ ، المرجع السابق ص ١٩ .
٤ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٥ لسنة ١٩٤٢ ، المرجع السابق ص ١٣ .
٥ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٥١ لسنة ١٩٤٢ ، المرجع السابق ص ٤٥ .
٦ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٤٢ و ٤٩ و ٥٣ لسنة ١٩٤٢ ، المرجع السابق ص ٤٢ و ٤٤ و ٤٨ .

ومواد البناء الحديدية والخشب المستورد ، بأذونات خاصة يزود بها المستهلك [١] .

سادساً — منع نقل سلع معينة إلى بعض الألوية المحاذية لمناطق التهريب [٢] .

سابعاً — وضع اليد على معامل نسيج الصوف ، وتعيين أنواع وأسعار وكميات الأقمشة التى تنتجها ، وتقرير كيفية التصرف بهذه الأقمشة [٣] .

ثامناً — تقييد بيع وسائل النقل البرية الجديدة برخص خاصة ، ووضع اليد على بعضها [٤] .

المبحث الثالث

قانون تنظيم الحياة الاقتصادية رقم ٤١ لسنة ١٩٤٣ (١)

تعديل جديد فى سياسة التموين :

كانت الصلاحيات التى خولت للحكومة بموجب قانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٢ السالف ذكره ، على سعتها ، قاصرة من بعض النواحى ؛ كما أن التطبيق الفعلى لتلك الصلاحيات ، ولاسيما مايتعلق منها بفرض العقوبات ، كان متساهلا فيه ، بحيث لم يحل القانون المذكور دون اطراد ارتفاع الأسعار وتضاؤل عرض السلع .

ولتلافى النواقص السابقة تقرر توسيع نطاق الإجراءات ، والتشدد فى تطبيقها ، والتقيد بتنظيمات « مركز تموين الشرق الأوسط » الذى أسس فى القاهرة منذ أواسط سنة ١٩٤١ ، والقيام باستيراد بعض السلع مباشرة ؛ ولذلك صدر قانون تنظيم الحياة الاقتصادية رقم ٤١

---

(١) عدل هذا القانون بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ [٥] ؛ وما يلى مستند إلى أصل القانون وتعديله.

---

١ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٢١و٢٤و٣٦و٧١ لسنة ١٩٤٢ . مجموعة « بيانات لجنة التموين المركزية ... » ص ٢٤و٢٧و٣٦و٥٦و٧٨ .

٢ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٧٠ لسنة ١٩٤٢ ورقم ١١و١٥و٣١و٤١ لسنة ١٩٤٣ . المرجع السابق ص ٥٥و٦٦و٦٨و٧٤و٧٥و٨٠ .

٣ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٧٢ لسنة ١٩٤٢ ورقم ١و٣ لسنة ١٩٤٣ . المرجع السابق ص ٥٦و٥٩و٦١ .

٤ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٢٣و٤٣و٤٨ لسنة ١٩٤٢ ورقم ٧ و١٠و١٨ لسنة ١٩٤٣ . المرجع السابق ص ٢٦و٤٢و٤٤و٦٥و٦٦و٦٩ .

٥ — مجموعة القوانين والانظمة لسنة ١٩٤٣ ص ٣٣٥و٥٨٣ .

لسنة ١٩٤٣ ، ملغياً قانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٢ ، على أن تبقى جميع الأنظمة والبيانات السابقة نافذة المفعول ، مالم تتعارض مع أحكام القانون الجديد .

وقد كان القانون الجديد مشابهاً فى نصوصه للقانون الملغى ، مع تعديلات غيرت قوام « لجنة التموين العليا » ، وزادت سلطتها ، وخفضت العقوبات على مخالفة القانون ويسرت فرضها ، وذلك على النحو التالى :

أولا — تأليف « لجنة التموين العليا » برئاسة رئيس الوزراء ، وعضوية مالا يزيد عن ثلاثة وزراء . وقد وزعت اللجنة الجديدة صلاحياتها بين وزارات المالية والداخلية والأشغال ، بموجب بيانات مختلفة[1] .

ثانياً — تخويل اللجنة المذكورة حق الاتفاق مع أشخاص أو شركات تجارية لاستيراد سلع معينة ، ومنع غيرها من ذلك ، وبيع تلك السلع بأسعار مقررة .

ثالثاً — تخويل اللجنة المذكورة حق بيع السلع التى تمتلكها الحكومة ، بحكم هذا القانون أو أى قانون آخر ، بأسعار تقل عن سعر التكليف للموظفين أو المستخدمين أو الأهالى .

رابعاً — تخفيض العقوبات على الأفعال المخالفة للقانون ، وإحالة المخالفين إلى محاكم جزاء من الدرجة الأولى (١) .

وقد ظلت سلطة الحكومة فى تنظيم شؤون التموين على هذا الوضع منذ سنة ١٩٤٣ ، وصدرت بموجب القانون محل البحث سلسلة طويلة من البيانات كان نصيبها من التطبيق ، بصفة عامة ، أوفى من نصيب سابقاتها ، إذ تيسرت لها الأداة المنفذة ، بتوسيع تشكيلات التموين وتنظيمها .

ويلاحظ أن سياسة التموين قد اتصفت فى بداية تطبيق القانون المشار إليه بتوسع التدخل فى شؤون التجارة الداخلية والخارجية توسعاً فجائياً كبيراً ، ثم فتر هذا التوسع

---

(١) عدلت العقوبات المنصوص عليها فى القانون الملغى ، وأنقص حدها الأقصى إلى الغرامة التى لا تزيد عن ٢٠٠٠ دينار ، مع الحبس لمدة لا تزيد عن سنتين .

---

١ — بيانات لجنة التموين العليا رقم ١و٢و٣و٤و٥و٨و١٠و١٥و١٧و٢٢ لسنة ١٩٤٣ . مجموعة « بيانات لجنة التموين العليا الصادرة وفق قانون تنظيم الحياة الاقتصادية رقم ٤١ لسنة ١٩٤٢ » ص ١٩ — ٢٢و٣٢ — ٣٤و٣٧و٤٧ — ٤٨و٤٩و٥١ — ٥٢ .

واتجه إلى العكس بين أواسط سنة ١٩٤٤ وأواخر سنة ١٩٤٥ ، ثم أصبح المبدأ الرئيسى لسياسة التموين الإسراع فى تخفيف القيود السابقة ، وذلك مع مراعاة التنظيمات النقدية التى تمخضت عنها نهاية الحرب ، ومراعاة عدم كفاية إنتاج بعض السلع فى الداخل والخارج ، والاعتداد بضرورة ضغط استيراد السلع غير الضرورية .

إجراءات الفترة بين أواسط سنة ١٩٤٣ وأواسط سنة ١٩٤٤ :

فى هذه الفترة بلغ تدخل الحكومة فى التجارة الداخلية والخارجية أقصى الحدود ، وظهرت أولى بوادر التذبذب فى كمية المتداول النقدى ، كما ظهرت مثل هذه البوادر على مستوى الأسعار ؛ وفيما يلى أهم الإجراءات المتخذة خلالها :

أولا — إبقاء قيد تصدير جميع السلع المستوردة والمنتجة محليـــاً برخص خاصة ، باستثناءات قليلة .

ثانياً — إعادة تنظيم الاستيراد ، فقد أصبحت الأسس الرئيسية للاستيراد خمسة ، أولها قيام الحكومة باستيراد بعض السلع ، وأهمها السكر والشاى ، لحسابها الخاص بوساطة « الشركة التجارية للمملكة المتحدة » ، وثانيها تقييد استيراد كافة السلع الأخرى براً وبحراً برخص لايمتنع عن منحها إلا إذا كانت السلعة ممنوعاً تصديرها فى البلد المصدر ، أو إذا كانت كميتها تزيد عن حصة العراق المقررة من قبل الهيئات المشرفة على توزيعها ، وثالثها منع تغيير وجهة السلع المستوردة فى الطريق ، ورابعها منع إخراج السلع من الكمارك إلا برخص خاصة ، وخامسها اشتراط الاحتفاظ بالسلع المخرجة والتصرف بها وفق الطريقة والشروط التى تعينها الحكومة [١] .

ثالثاً — تنظيم تداول السلع المستوردة بين التجار ، وذلك على أساس منع غير المرخصين

---

١ — بيان وزارة المالية رقم ١٩ و ٢٠ لسنة ١٩٤٣ ، جريدة الوقائع العراقية عدد ٢١٣٥ .

منهم من مباشرة البيع أو الشراء ، ومنع الخزن فى غير المخازن المسجلة ، وإلزام المستوردين وتجار الجملة والمفرد بتنظيم سجلات بالسلع الموجودة والمبيعة ، ومراعاة الأسعار المقررة لبعض السلع .

رابعاً — تنظيم تجهيز المستهلكين ، وذلك على أساس إلزام تجار المفرد بالبيع لهم بالأسعار المقررة لبعض السلع ، وبمقدار وربح معقولين بالنسبة لسائر السلع الأخرى [١] .

وقد تألفت لغرض تقرير الأسعار لجنة فى وزارة المالية فى آخر سنة ١٩٤٣ ، باسم « لجنة تحديد الأسعار » [٢] ، وأصدرت هذه اللجنة حتى آخر المدة موضوع البحث ٥٠ بياناً [٣] حددت بها أسعار ٢٢ نوعاً من السلع ، أهمها الشاى والبن والأقمشة والملبوسات القطنية والملابس المستعملة والأحذية والورق والأدوية .

خامساً — توزيع الشاى والأقمشة القطنية وعمرات الرأس ، فضلاً عن السكر ، بالبطاقات [٤] .

سادساً — مراقبة التداول بالحنطة والشعير والخضروات والفواكه واللحوم والأسماك ، وتحديد أسعار هذه السلع (١) ، والاستيلاء على قسم من حاصلات الحنطة والشعير لقاء أثمان معينة لتجهيز أفران الخبز وتموين الجيش البريطانى [٥] .

---

(١) أهم أسس مراقبة التداول بهذه الحاصلات تحديد محلات خزن الحبوب ، وإلزام الزراع وتجار الجملة بتنظيم سجلات خاصة عن البيوع التى يجرونها ، وإلزام تجار المفرد بالبيع فى المحلات وبالكيفية والكمية التى تعينها وزارة الداخلية ، ومنع غير المرخصين من بيع الخضروات والفواكه واللحوم والأسماك ، وتحتيم بيع هذه السلع بالأسعار التى تقرر من قبل المجالس البلدية .

---

١ — يراجع فيما تقدم بيان لجنة التموين العليا رقم ٦ لسنة ١٩٤٣ المعدل ببيانات رقم ٢٠ و٢٣ و٢٤ لسنة ١٩٤٣ ورقم ٣ و٦ و٢٨ لسنة ١٩٤٤ . مجموعة « بيانات لجنة التموين العليا .. » ص ٢٣ — ٣٠ و ٥٠ — ٥١ و ٥٣ — ٥٥ و ٦٧ و ٧٠ و ٩٣ .

٢ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٣٥ لسنة ١٩٤٣ ، وبيان وزارة المالية رقم ١٨ لسنة ١٩٤٣ . جريدة الوقائع العراقية عدد ٢١٣٣ .

٣ — جريدة الوقائع العراقية أعداد ٢١٣٤ — ٢٢٠٠ لسنتى ١٩٤٣ و ١٩٤٤ .

٤ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٧ لسنة ١٩٤٤ ، وبيان وزارة المالية رقم ٢١ لسنة ١٩٤٤ . جريدة الوقائع العراقية عدد ٢١٦٩ و ٢١٧٦ .

٥ — بيان لجنة التموين العليا رقم ١١ و ١٢ لسنة ١٩٤٣ ورقم ٢٠ لسنة ١٩٤٤ ، وبيان وزارة الداخلية رقم ١٢ و ٢٠ لسنة ١٩٤٣ . جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٠٩٩ و ٢١٠٨ و ٢١١٠ و ٢٢٠٤ .

إجراءات الفترة بين أواسط سنة ١٩٤٤ وأواخر سنة ١٩٤٥ :

شهدت الفترة السابقة توقف ارتفاع مستوى الأسعار ، كما شهدت بدء تذبذب هذا المستوى نحو الهبوط ؛ على أن الإجراءات المتقدم ذكرها لم تكن هى السبب الوحيد فى حدوث الظاهرة الجديدة ، بل شاركها فتور التضخم فى القوة الشرائية ، وتراوح كمية المتداول النقدى بين الزيادة والنقص .

وفى هذه الأثناء كانت تدابير الحلفاء لتجهيز الاستهلاك المدنى فى الشرق الأوسط تزداد انتظاماً ؛ كما أن نتيجة الحرب قد أصبحت جلية ، فبدأت غرفة تجارة بغداد سلسلة حملات متوالية على سياسة التموين ، مطالبة باستقرار تلك السياسة على أساس التدخل فى شأن الاتجار بالسلع الضرورية للغذاء والكساء ، والتخفيف من قيود السلع الأخرى ، وتعزيز الأداة المنفذة للقرارات المتخذة وتنظيمها بإنشاء وزارة خاصة بشؤون التموين .

وقد أنشئت هذه الوزارة بصدور قانون رقم ١٦ لسنة ١٩٤٤ ، النافذ فى ٨ / ٥ / ١٩٤٤[١] ، ضامة دوائر كانت موزعة بين وزارات مختلفة ؛ كما أن الاتجاه نحو تخفيف القيود السابقة قد بدأ ، فأصبحت شؤون التجارة الداخلية والخارجية منظمة وفق الأسس التالية :

أولا — استمرار خضوع الاستيراد لنظام الرخص ، مع استثناء منتجات الأقطار المجاورة المستوردة إلى العراق براً[٢] ، إذ لم يكن لهذه المنتجات أثر على مناهج النقل البحرى .

وقد استثنيت من نظام الرخص أيضاً السلع غير الخاضعة لرقابة « مركز تموين الشرق الأوسط » والمستوردة من بلاد الكتلة الاسترلينية[٣] ، وذلك لأن هذه السلع لم تكن ذات أهمية كبيرة للاستهلاك المدنى أو الحربى ، ولا كان

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٤ ص ٣٣ .

٢ — بيان وزارة التموين رقم ٢٨ و٢٩ لسنة ١٩٤٥ . جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٢٧٣ .

٣ — بيان وزارة التموين رقم ٦٥ لسنة ١٩٤٥ . جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٣١٢ .

تجهيزها شديد التأثر بظروف الحرب والتدابير النقدية . وكانت هذه السلع معروفة بـ « سلع جدول ج » ، وقد أخذت تتزايد باطراد ، ولا سيما بعد حل مركز تموين الشرق الأوسط فى ١ / ١١ / ١٩٤٥ .

ثانياً — إبقاء القيود المقررة على التصرف بالسلع المستوردة الضرورية للاستهلاك أو الإنتاج ، كالسكر والشاى والأقمشة القطنية وعمرات الرأس والورق والسمنت والحديد والخشب ووسائل النقل الآلية ولوازمها ، وإضافة الاقمشة الصوفية إلى قائمة هذه السلع بوضع اليد على الكميات الموجودة منها وتوزيعها على المستهلكين بأذونات خاصة [١] .

أما السلع غير الضرورية ، التى سبق تقييد التصرف بها ، فقد توالت بيانات التموين بشأنها ملغية تلك القيود ، مع اشتراط مراعاة الأسعار المقررة لبيعها فى بعض الأحوال [٢] .

ثالثاً — استمرار مراقبة التداول بالحنطة والشعير ، وشراء قسم من حاصلات الحنطة لتيسير تجهيز الخبز بأسعار ثابتة .

رابعاً — التخفيف من قيود التصدير ؛ فقد أجيز تصدير بعض السلع برخص خاصة ، على شرط قيام المصدرين باستيراد سلع تعتبرها وزارة التموين ضرورية [٣] ؛ كما أجيز تصدير سلع أخرى بصورة حرة [٤] .

وقد وضح تذبذب مستوى الأسعار نحو الهبوط خلال الفترة موضوع البحث ، وأخذت بوادر زيادة عرض السلع فى الظهور . وكان ذلك ثمرة عوامل متعددة أهمها شعور التجار بقرب نهاية الحرب وضرورة تخلصهم من سلعهم المشتراة بأثمان عالية ، واتجاه المتداول

---

١ — بيان لجنة التموين العليا رقم ٣٣ لسنة ١٩٤٤ . جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٢٤١.

٢ — تراجع فى ذلك بيانات التموين المنشورة فى أعداد ٢٢٢٠ — ٢٢٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، وأعداد ٢٢٥٣—٢٣٢٦ لسنة ١٩٤٥ ، من جريدة الوقائع العراقية .

٣ — بيانات وزارة التموين رقم ٣٥و٣٦و٣٨ لسنة ١٩٤٥ ، وبيان لجنة التموين العليا رقم ١١ لسنة ١٩٤٥ . جريدة الوقائع العراقية أعداد ٢٢٨١ و٢٢٨٤ و٢٢٩٢.

٤ — بيانات وزارة التموين رقم ٣١و٦١و٦٢ و٧٨ لسنة ١٩٤٥ . جريدة الوقائع العراقية أعداد ٢٢٧٥ و٢٣١٠ و٢٣٢٣ .

النقدى نحو الضمور ، بحيث ركدت حركة المضاربة ، وجاءت نزعة التخفيف فى إجراءات التموين ملائمة لمقتضى الحال ثم أخذت قيود التصدير فى الدول الأخرى بالزوال ، ولاحت بداية العودة إلى الأحوال الطبيعية ، فأخذت ماهية مشاكل التموين تتطور تطوراً جوهرياً .

إجراءات فترة مابعد الحرب :

كانت المهمة الرئيسية لسلطات التموين أثناء الحرب توفير السلع اللازمة للاستهلاك والإنتاج المحليين ، وذلك بتحرى كافة الطرق المؤدية إلى تيسير الاستيراد وتقييد التصدير ، فلما عاد السلام ترتبت على عاتق السلطات المذكورة مسئوليات جديدة ، بحيث أصبح غرضها السابق مقيداً بالاعتبارات التالية :

أولا — ندرة مايمكن الحصول عليه من بعض العملات ، ومراعاة المقادير المسموح بإطلاقها من أرصدة العراق الاسترلينية ؛ فلقد كانت مشكلة التحويل الخارجى أثناء الحرب مشكلة ثانوية إذا قيست بمصاعب الإنتاج والنقل ، ثم تضخمت أهميتها بعودة السلم ، حين أخذت المصاعب الأخيرة بالزوال ، وحين بدأت بريطانيا محاولاتها لضغط نفقاتها داخل الكتلة الاسترلينية وخارجها ، ولاستغلال رابطة الاسترلينى للتوفيق بين أداء التزاماتها السابقة وبين إعادة بناء كيانها الاقتصادى .

ثانياً — اعتبارات الميزان التجارى والميزان الحسابى : فلقد عادت هذه الاعتبارات إلى الظهور بوضوح ، إذ كانت شدة الحاجة إلى مختلف السلع ، وارتفاع القوة الشرائية ، وسرعة زوال قيود التصدير فى الخارج بالنسبة للسلع الكمالية ، نذراً بميزان تجارى شديد الاختلال يبدد الثروة التى تراكمت أثناء الحرب على الوجه الذى حدث فعلا بعد الحرب العالمية الأولى ؛ ولذلك أصبح من الضرورى الاعتداد بمدى ضرورة السلع للاستهلاك وللإنتاج عند تخفيف قيود الإستيراد .

ثالثاً — العودة بتجارة التصدير إلى وضعها الطبيعى ، فى حدود إشباع الحاجة المحلية .

وقد كان بعض مظاهر سياسة التخفيف التى ظهرت فى السنة الأخيرة من الحرب غير متعارض مع الاعتبارات الجديدة ، فى حين أصبح بعضها الآخر فى حاجة إلى تعديلات

هامة ، فكانت حصيلة بيانات التموين ، الصادرة بعد سنة ١٩٤٥ ، تنظيم التجارة الخارجية والداخلية على الأسس التالية :

أولا ــ التوسع فى إطلاق حرية التصرف بالسلع المستوردة التى سبقت السيطرة عليها ، فقد أصدرت وزارة التموين ولجنة التموين العليا ، حتى أوائل سنة ١٩٤٨ ، ٤١ بياناً انتهى بموجبها توزيع عمرات الرأس والأقمشة القطنية والشاى والسكر بالبطاقات ، وأبيح لتجار الجملة والمفرد التصرف بسلع مسجلة عديدة ، أهمها أقمشة الصوف والأدوية وأكياس الجوت والورق والزجاج والأخشاب والسمنت والحديد والمحركات واللوازم الزراعية والصناعية ولوازم السيارات الاحتياطية وأطاراتها[1] ، على شرط أن تباع هذه السلع بـ « ربح معقول » فى بعض الأحوال ، وبموجب الأسعار المقررة فى أحوال أخرى .

ثانياً ــ حصر شرط الحصول على رخص الاستيراد بمجموعتين رئيسيتين من السلع[2] ، أولاهما السلع المستوردة من بلاد العملات النادرة ، وثانيتهما السلع الكمالية ، وأهمها أقمشة الحرير الطبيعى والصناعى ومصنوعات الجلد والأغذية والمستحضرات الغذائية والسكرية والخمور والسكاير ومواد التواليت ولوازم الزينة والسيارات وعدد الراديو(١) .

---

(١) ويضاف إلى ذلك أن شراء مخلفات الجيوش البريطانية والأمريكية قد اعتبر استيراداً تابعاً لرخص خاصة . وقد أصدرت وزارة التموين فى ١٩٤٨/٩/٢١ البيان رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٨[3] ، ناصاً على خضوع جميع السلع المستوردة من البلاد التى لا تتعامل بالعملات النادرة لرخص خاصة ، وبذلك عادت كل تجارة الاستيراد إلى نظام الرخص ؛ غير أن الغرض من ذلك لم يكن غرضاً اقتصادياً صرفاً ، وإنما دعت إليه ظروف خاصة ، فبقاء الاجراء الجديد متعلق ببقاء تلك الظروف .

---

١ ــ تراجع فى ذلك بيانات وزارة التموين رقم ١و٥و٦و١٣و١٨و١٩و٢٠و٢١و٢٧و٢٩و ٣٥و٣٧و٣٨و٤٤و٥٣و٥٤ لسنة ١٩٤٦ ، ورقم ٢و٥و٧و١٥و١٨و٢٤و٢٥ لسنة ١٩٤٧ ، ورقم ٢٥ لسنة ١٩٤٨ ، وبيانات لجنة التموين العليا رقم ١و٥و٩و١٧ لسنة ١٩٤٧ . جريدة الوقائع العراقية أعداد ٢٣٣٢ ــ ٢٦٦٤ .

٢ ــ يراجع فى ذلك بيان وزارة التموين رقم ٩ لسنة ١٩٤٦ والبيانات المعدلة له رقم ٢٣و٢٤و ٤١و٥١و٦٠ لسنة ١٩٤٦ ، وبيان وزارة التموين رقم ٧٠ لسنة ١٩٤٦ وتعديلاته رقم ٢٧و٢٨و٣٠ و٣١و٣٢ لسنة ١٩٤٧ ، وبيان رقم ٣٣ لسنة ١٩٤٧ وتعديلاته رقم ٣٧و٣٨و٣٩و٤١و٤٢و٤٥ لسنة ١٩٤٧ ورقم ٢ لسنة ١٩٤٨ . جريدة الوقائع العراقية أعداد ٢٣٣٨ ــ ٢٥٧١ .

٣ ــ جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٦٦١ وتاريخ ١٩٤٨/٩/٢١ .

ثالثاً ـ تضييق نطاق رخص التصدير ، فقد أطلق تصدير سائر أنواع الحبوب عدا الحنطة والرز ، كما أطلق تصدير الحبوب البقلية وحيوانات النقل ، وذكور البقر ، والمصارين ، وطائفة من الحاصلات الأخرى والمصنوعات المحلية .

على أن وضع المواد الغذائية مالبث أن تردى سنة ١٩٤٧ ، إذ كان الموسم الزراعى سيئاً لايلائمه إطلاق التصدير على الوجه المتقدم ، ولذلك أعيدت القيود على تصدير بعض الحاصلات ، كالشعير والذرة والحبوب البقلية [١] ، واستوردت كميات كبيرة من الحنطة ، واستمر العمل بالإجراءات السابقة المتخذة بشأنها ، والقاضية بالاستيلاء على قسم من حاصلها كل موسم بأسعار مقررة ، وتوزيعه على الأفران ، وتحديد أسعار الخبز [٢] .

تلك هى المراحل الأخيرة لإجراءات التموين ، وقد رافقها تناقص المتداول النقدى وودائع المصارف باطراد ، وتضخم تجارة الاستيراد ، واتساع تجارة التصدير ، وزيادة عرض مختلف السلع وهبوط أسعارها ، حتى ختام سنة ١٩٤٦ .

غير أن مستوى أسعار المواد الغذائية وبعض السلع المستوردة ، ولاسيما المنسوجات والمواد الإنشائية ، قد عاد إلى الارتفاع فى السنة التالية . وكان لذلك أسباب متعددة أهمها تردى الموسم الزراعى ، وارتفاع مستويات الأسعار فى البلاد الأخرى ، وزيادة أجور التأمين والنقل ، وتعديل التعريفة الكمركية ، ثم اعتبارات استثنائية وخارجية أخرى لاقبل لسلطات التموين بمقاومتها .

---

١ ـ تراجع فى ذلك بيانات وزارة التموين رقم ٣١و٤٠و٦٥و٦٩ لسنة ١٩٤٦ ورقم ٢١ لسنة ١٩٤٧ ورقم ٢٠ لسنة ١٩٤٨ ، وبيانات لجنة التموين العليا رقم ١١و١٤و١٩و٢٠ لسنة ١٩٤٧ ورقم ٢و٨ لسنة ١٩٤٨ . جريدة الوقائع العراقية أعداد ٢٣٦٠ ـ ٢٦٤٨ .

٢ ـ بيانات لجنة التموين العليا رقم ٢ لسنة ١٩٤٦ ورقم ٤ لسنة ١٩٤٧ ورقم ٧ لسنة ١٩٤٨ . جريدة الوقائع العراقية أعداد ٢٣٧٢و٢٤٨٩و٢٦١٠ .

المبحث الرابع

تقدير إجراءات التموين

يبدو مما تقدم كثرة ماطرأ على سياسة التموين من تقلب ، وشدة مالانتابها من تذبذب تراوحت فيه بين التعسف فى التضييق ، وبين التساهل الذى لايبرره واقع الحال .

والواقع أن المشكلة التى اضطلعت بحلها سلطات التموين كانت من أشد المشاكل تعقيداً ، فى حين لم تكن الحلول الرصينة فى متناول هذه السلطات ، أو كانت فى متناولها ثم قصرت فى تنفيذها ؛ ولذلك فإن أغلب الإجراءات المتخذة أثناء اشتداد أعراض المشكلة قد باءت بالفشل ، ولم ترض نتائجها أحداً ، سواء فى ذلك التجار والمستهلكون والحكومة (١).

الأسباب الرئيسية لأزمة التموين :

ولقد كانت مشكلة الإنتاج فى الداخل والاستيراد من الخارج أهم الأمور الخارج حلها عن طاقة الحكومة ؛ فحركة الاستيراد ، التى يتوقف عليها معظم الاستهلاك المحلى للسلع المصنوعة ، قد تضاءلت تضاؤلا كبيراً ؛ وكان مايخصصه الحلفاء للعراق من كميات السلع ، ومن أصنافها ، ومن حيز نقلها ، ضئيلة حتى لو أخذت ظروف إنتاج السلع المدنية والنقل أثناء الحرب بنظر الاعتبار .

أما الإنتاج المحلى ، وجله إنتاج الحاصلات الزراعية ، فقد ظل محكوماً بقلة اليد العاملة

---

(١) كانت غرفة تجارة بغداد أول الحاملين على إجراءات التموين ، وقد استمرت تعارض تلك الإجراءات فى خطب انتخاباتها السنوية ، وفى مقترحاتها المتكررة التى دأبت على تقديمها للحكومة ؛ وكان عنوان حملاتها المتوالية قضاء قيود التموين على عمل « التاجر الشريف » ، ونظرة الحكومة « إلى جميع التجار نظرها إلى التاجر الجشع المستهتر بالمصلحة العامة »[1] .

أما المستهلكون فقد بلغ من تبرمهم بارتفاع الأسعار ، وندرة السلع ، وتردى أصنافها ، أن صاروا يستبدلون بنون التموين تاء .

وأما الحكومة فقد اعترفت ، فى خطاب العرش فى ١٩٤٤/١٢/٢ ، بأن « أكثر قضايا وضع اليد وتقييد الأسعار لم يكن من نتائجه إلا إرباك الوضع واختفاء الأموال أو تهريبها »[2] .

---

١ ــ مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ١و٢و٣ لسنة ١٩٤٤ ص ١٥ .

٢ ــ وزارة الخارجية ، « نشرة الأخبار نصف الشهرية » عدد ٣ سنة ١٩٤٥ ص ٤ .

وجهلها ، وبمشاكل ملكية الأراضى ، وبمصاعب انتشار الآليات التى زادتها الحرب تفاقماً .

والحاصل من ذلك أن تجهيز السلع قد أصبح دون الكفاية ، وأنه كان كفيلا بنشاط المضاربة وارتفاع الأسعار واختفاء السلع ، حتى وإن لم يزد الطلب الداخلى ، أو تتضخم القوة الشرائية .

على أن الطلب الداخلى قد ازداد زيادة كبيرة بتكاثر الجيوش البريطانية وملحقاتها منذ سنة ١٩٤١ ؛ كما أن القوة الشرائية قد تضخمت نتيجة لنفقات هذه الجيوش ، ولارتفاع أسعار الصادرات ، فزاد المتداول النقدى من ٤,٨ مليون دينار فى ختام سنة ١٩٣٨ المالية إلى ٤١,٥ مليون دينار فى ختام سنة ١٩٤٥ المالية .

وكان امتصاص كل هذه الزيادة وفق توصيات مؤتمرات التموين التى عقدت فى القاهرة متعذراً ، فلم تأت ضريبتا الدخل الاعتيادية والإضافية ،وضريبة الطوارىء ،والاسترباح من عمليات التموين ، بنتائج فعالة فى هذا المجال ؛ كما أن عقد القروض العامة لم يكن ممكناً أزاء نشاط حركة المضاربة ، فتأخر اللجوء إليها حتى سنة ١٩٤٤ ؛ فضلا عن أن أكثر ماتم سحبه من المتداول بالوسائل المذكورة قد عاد إليه مع الأثمان والأجور العالية التى دفعتها الحكومة للحصول على السلع والخدمات .

أخطاء سلطات التموين والحكومة :

ولقد كانت الحكومة تحاول حل المشكلة وهى لاتعلم عدد السكان ونسب توزيعهم بين المدن والقرى والقبائل ، ولا تعرف إلا اليسير عن معدل الإنتاج السنوى من مختلف السلع ، ولا تملك الأداة التى تؤتمن على إدارة شؤون التموين وتنفيذ قراراته ، ولا تكاد سلطتها تتعدى حدود المدن فى هذه الشؤون التى تستثير مكاسبها مختلف المطامع ، فضلا عن أن المستهلكين كانوا بعيدين عن التعاون ومندفعين إلى الاختزان .

ولئن كان حل بعض المشاكل المذكورة خارجاً عن طاقة الحكومة ،فأنها كانت مقصرة فى معالجة البعض الآخر ؛ فلقد تأخرت فى اتخاذ التدابير الفعالة حتى أشرفت الأسعار على الذروة ، وكانت رقابتها على تنفيذ أوامرها وجهودها للوقوف على حقيقة الموجود من السلع ضئيلة ، كما كان عقابها على مخالفة الإجراءات المقررة عقاباً متراخياً مقتصراً على

الغرامات فى الغالب ؛ ولذلك أصبح مألوفاً أن تقترن كل زيادة فى القيود على تداول السلع باختفاء تلك السلع ، وبارتفاع المستوى العام للأسعار (١) .

ويضاف إلى ما تقدم تقصير الحكومة فى سحب قسط هام من زيادة المتداول النقدى وفى احتجازه ؛ وكان تحقيق ذلك يتطلب اتخاذ إجراءات استثنائية واسعة ، كمضاعفة الجهود لإخضاع أكبر عدد ممكن من الأفراد والشركات لضريبة الدخل ، وخفض الحد الأدنى للأرباح الخاضعة لضريبة الدخل الإضافية ، وزيادة

---

(١) فيما يلى جدول بمعدل مستوى الأسعار خلال سنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٧ ، باعتبار معدل مستوى الشهور التسعة التى سبقت إعلان الحرب مساوياً ١٠٠[١] :

	المنتجات الزراعية				المنتجات الصناعية				
	التمور والحبوب والدقيق	اللحوم ومنتجات الألبان	المواد الغذائية الأخرى	منتجات حيوانية ونباتية أخرى	المواد الإنشائية	المنسوجات	الوقود	السلع المصنوعة الأخرى	الرقم القياسى العام
١٩٤٠	١٤٨	١٢٩	١٣٥	١٤٥	١٥٤	١٣٧	١٠٣	١٥٠	١٣٨
١٩٤١	١٩٣	١٤٤	١٧٨	١٧٣	٢٢٥	٢٢٨	١٠٩	١٩٠	١٧٩
١٩٤٢	٤٦١	٣١٤	٤٢١	٢١١	٥٢١	٥٧٨	١٢٤	٣٦٦	٣٨٣
١٩٤٣	٧٧٤	٦٣٩	٤٩٧	٢٨٤	٦٠٩	١٢٨٨	١٣١	٦٨١	٥٩٠
١٩٤٤	٦١٧	٧٨٦	٣٣٥	٣٨٥	٦٥٠	١٢١٢	١٤٢	٥٩١	٥٣٤
١٩٤٥	٥٩٣	٦٨٢	٣٠٩	٣٩٦	٦١٨	٩٤٤	١٣٨	٥٣٥	٥٠٣
١٩٤٦	٥٩٦	٦٨١	٣٠٣	٤٢٤	٥٢١	٩١٩	١٤٠	٤٨٣	٤٨٢
١٩٤٧	٧١٤	٧١١	٢٩٦	٣٩٥	٦١٧	١٠٠٤	١٣٦	٤٥٥	٥٢٧

وقد وصل الرقم القياسى العام أقصى مداه خلال هذه المدة فى نوفمبر ١٩٤٣ ، إذ بلغ ٦٥٨ ./. ، مع أن إجراءات التموين كانت فى تلك الأثناء قد بلغت الذروة في اتساعها .

---

١ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الإحصائية السنوية العامة لسنتي ١٩٤٤ و ١٩٤٥ » ص٢٢٣ ، وأرقام مجلة غرفة تجارة بغداد لسنة ١٩٤٦ جزء ٣ ص١٦٢ وجزء ٤ ص٢٣٦ والجزئين ٥و٦ ص ٣٤١ والجزئين ٧و٨ ص ٤٦٦ والجزئين ٩و١٠ ص ٥٨٦ ، ولسنة ١٩٤٧ الأجزاء ١و٢و٣ ص ١٠٦ ، والأجزاء ٤و٥و٦ ص ٢٤٤ ، والجزئين ٧و٨ ص ٣٧٦ ، والجزئين ٩و١٠ ص ٤٩٢ ، ولسنة ١٩٤٨ الجزئين ١و٢ ص ١٠١ .

الحدود العليا لهذه الضريبة ، والتدقيق الشديد فى إعداد ميزانية الدولة وضغط نفقاتها ، ثم مكافحة ما قد ينشأ عن ذلك من إضعاف قدرة صغار المستهلكين الشرائية بإحكام السيطرة على مواد الغذاء والكساء الرئيسية ، وبيع بعضها بأسعار تقل عن نفقة إنتاجها .

واجب سلطات التموين والحكومة فى الظروف الحاضرة :

وأهم ما تبقى من وظائف التموين فى الوقت الحاضر هو إبقاء حركة التصدير فى نطاق فضلة الحاجة المحلية ، وتنظيم الاستيراد من بلاد العملات النادرة ، وضغط استيراد السلع الكمالية . ولاشك أن هذه وظائف خطيرة يتوقف على حسن القيام بها كفاية المواد الغذائية ، وصيانة الثروة التى تحققت خلال سنوات طويلة من حرمان المستهلكين ومن توقف تطور الانتاج وتردى وسائله ؛ ولذلك فإن بقاء فعاليات التموين أمر لابد منه ، خلافاً لما يدعو إليه الكثيرون ، وعلى رأسهم غرفة تجارة بغداد .

والذى يقتضى التزامه عند تطبيق نظم التموين الحالية والمستقبلة هو التوفيق بين سد حاجة الأسواق المحلية وخفض مستوى الأسعار من جهة ، وبين سلامة استغلال القوة الشرائية المتراكمة من جهة أخرى ، فلا يقام لنعرة معادلة الميزان التجارى ، التى عادت إلى الظهور منذ سنة ١٩٤٧ ، وزناً إلا فى حدود المبادىء المذكورة .

ولتحقيق الغرض المذكور ينبغى إيجاد تعاون وثيق بين سلطات التموين وبين مؤسسات الدولة الأخرى ، وتنسيق سائر الفعاليات العامة فى المجالين الاقتصادى والمالى ، وتنفيذ الإجراءات الرئيسية الخمسة التالية :

أولا — ضغط المتداول النقدى ، وذلك بإبقاء بعض الضرائب الاستثنائية التى فرضت أثناء الحرب ، وفرض ضرائب جديدة ، وعقد قروض عامة بشروط أكثر سخاء مما هو متبع فى هذه القروض عادة ، وخفض نفقات الدولة غير المنتجة إلى أبعد حد .

ولاشك أن مثل هذه التدابير ، بالرغم مما يثار حولها من شكوك ومطاعن ، ضرورية لخفض القوة الشرائية ، وكبح نزعة البذخ فى الاستهلاك ، فضلا عن أنها تستكمل عدالة توزيع عبء الضرائب ، وتيسر الموارد اللازمة لتنفيذ مناهج

الإصلاح التى تضاعف الشعور بالحاجة إليها . أما مايتردد ذكره من إضرار الضرائب الاستثنائية بالإنتاج القومى ، وبحركة استثمار رؤوس الأموال فى المشاريع الصناعية، فيمكن تلافيه بمنح إعفاءات خاصة لهذه المشاريع ، وبوسائل أخرى مماثلة .

ثانياً — تعديل التعريفة الكمركية ، على الوجه الذى سبق تفصيله .

ثالثاً — مضاعفة الجهود لإعداد المشاريع العامة ووضعها موضع التنفيذ بسرعة ، ومساندة الانتاج الآلى مساندة فعالة ، ونبذ مبدأ حصر المبايعات الحكومية بسوق بريطانيا المزخومة ، وقصر الاستيراد من بلاد العملات النادرة على سلع الاستهلاك الشعبى الضرورية وشبه الضرورية وسلع الانتاج ، وتيسير استيراد هذه السلع بتخفيف شكليات الإشراف عليه جهد الإمكان ، وعقد اتفاقات خاصة مع الدول الأخرى .

رابعاً — ضغط استيراد السلع الكمالية إلى أقصى حد ؛ فالملاحظ أن رخص استيراد هذه السلع من بلاد العملات الميسورة ليست بعيدة المنال ، كما أن قسماً هاماً من العملات النادرة كان يضيع فى استيراد سيارات الركوب والثلاجات ونحو ذلك من سلع البذخ ، ولاسيما قبل تقرير بريطانيا وقف صرف الاسترليني فى ١٩٤٧/٨/٢٠ . وتلك نزعة ينبغى القضاء عليها قضاء حاسماً ، لأنها تهدد الثروة التى تراكمت أثناء الحرب بالمصير الذى لقيته ثروة الحرب العالمية الأولى ، وتسيء إلى استغلال العملات النادرة فى الحصول على السلع الضرورية .

خامساً — إحكام السيطرة على ما يكفى حاجة الاستهلاك والإنتاج من الحاصلات المحلية ، واستغلال أكبر قسط ممكن منها فى المقايضة على السلع اللازم استيرادها ، وإطلاق تصدير الباقى .

الفصل الخامس

السياسة التجارية فى المجال الدولى

كان العراق ، عند نشوب الحرب ، لا يزال مرتبطاً بالتزامه بمعاملة دول عصبة الأمم معاملة أولى الدول بالرعاية بموجب تصريح سنة ١٩٣٢ ؛ كما أن أحكام الاتفاقات التجارية ، التى سبق عقدها مع كل من تركيا ومصر وألمانيا والولايات المتحدة والسويد والبرازيل ، كانت لا تزال قائمة .

وقد ازالت حالة الحرب هذه الالتزامات ، فبطل العمل بالاتفاق المعقود مع ألمانيا ، وجبّت الظروف الاستثنائية آثار الاتفاقات الأخرى ، وزال حكم تصريح ١٩٣٢ ، بالنظر للظروف المذكورة ، وبالنظر لانتهاء الأجل المقرر له فى ١٩٤٢/١٠/٣ .

غير أن الالتزامات الزائلة قد حلت محلها التزامات أخرى شديدة الوطأة ، فتقيدت علاقات العراق التجارية مع مختلف الدول بقيود شاذة ، وهى قيود لم يكن منها بد أزاء تحول الإنتاج العالمى إلى حالة الحرب ، وتردى أحوال النقل البرى والبحرى ، واشتداد تدابير الحرب الاقتصادية التى شنها الحلفاء على ألمانيا وحليفاتها .

ثم عادت بعودة السلم العلاقات المنقطعة مع بعض الدول ، وتوسعت المعاملات التجارية مع غيرها ؛ ومع ذلك فإن رجوع التجارة العالمية إلى الأحوال الطبيعية قد استلزم بقاء قسم من قيود الحرب ، كما استلزم ظهور بعض القيود الجديدة .

وفى مضمار هـــذا الانتقال إلى الأحوال الطبيعية يخطو سلطان العراق ، فيما يتعلق بالسياسة التجارية الخارجية ، نحو التحرر من القيود التى لازمت تاريخ دولته الحديثة ، بحيث بات الواجب الأول فى إعادة تنظيم العلاقات التجارية هو الحرص على أسباب انطلاق السلطان المذكور ، وتجنب الارتباط بما يثقل عليه ، وتحرى التوفيق بين هذا الواجب ، وبين مقتضى ظروف الانتقال الحالية .

المبحث الأول

علاقة العراق بدول الأعداء

(١) انقطاع العلاقات بدول الأعداء

نصت المادتان الأولى والرابعة من المعاهدة الانكليزية العراقية لسنة ١٩٣٠ على قيام رابطة تحالف بين العراق وبريطانيا ؛ وأهم مستلزمات هذا التحالف أن لا يتخذ أى فريق، فى سياسته الخارجية ، موقفاً يسىء إلى مصالح الفريق الآخر ، وأن يبادر العراق إلى مساعدة بريطانيا فى أراضيه فى حالة نشوب حرب .

وكان مقتضى ذلك انحياز العراق إلى جانب الحلفاء ، والمساهمة فى التدابير المتخذة ضد دول المحور وحلفائها ؛ ولذا بادرت الحكومة العراقية ، على أثر نشوب الحرب ، إلى قطع العلاقات السياسية مع الرايخ الألمانى ، وإلى تجميد أموال رعاياه ومنع الاتجار معهم ، وإلى إخضاع هؤلاء الرعايا لأحكام « نظام مراقبة أموال الأجانب رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ » ، بموجب الإرادة الملكية المرقمة ٥٠٧ والمؤرخة ١٩٣٩/٩/٢١ [1] .

---

(١) صدر على أثر نشوب الحرب « مرسوم الطوارىء رقم ٥٧ لسنة ١٩٣٩ » ؛ وقد نص هذا المرسوم ، ومرسوم تعديله رقم ٦٠ لسنة ١٩٣٩ ، والقانون الذى حل محلهما رقم ١٠ لسنة ١٩٤٠[1] ، على تخويل وزير الداخلية سلطة اعتقال أى أجنبى ، وإدارة أمواله وتصفية المنقول منها وفق أنظمة خاصة .

وقد صدر لهذا الغرض نظام رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ المشار إليه ، ونظام رقم ٦٤ لسنة ١٩٤٠[2] الذى حل محله ، ناصين على ما يلى :

أولا — يقصد بالمملكة الأجنبية ، وبالأجنبى ، أية مملكة أو دائرة تابعة لها يعلن بإرادة ملكية سريان النظام عليها ، وأى شخص حقيقى أو حكمى من رعاياها ، وأية شركة مؤسسة وفق قوانينها . ويقصد بالمناطق الأجنبية أية منطقة عائدة للمملكة الأجنبية ، على أن تعين هذه المناطق ببيانات من وزير الداخلية . ويقصد بأموال الأجنبى كافة أمواله المنقولة وغير المنقولة الكائنة في العراق ، وكل ما هو أجنبي من عملات وكتب اعتماد وبوليسات شحن وحوالات وأوراق مالية وأسهم ، وكل وثيقة تثبت حق ملكية أموال منقولة أو غير منقولة في حوزة شخص فى العراق لمنفعة أجنبى .

ثانياً — لا يجوز لأى شخص بغير موافقة مراقب أموال الأجانب أن يدفع أو يحول نقوداً أو سندات أو أوراق مالية إلى أى أجنبى أو منطقة أجنبية ، أو أن ينفذ أى التزام لأجنبى أو يتنازل له عنه ، أو أن يشتري عملة أجنبية ، أو أن يجهز أجنبياً ببضائع ، أو يحصل عليها منه ، أو يقوم بأية معاملة تجارية معه .

---

١ ــ مجموعة القوانين والانظمة ، لسنة ١٩٣٩ ص ٢٨٥و٢٩٥ ، ولسنة ١٩٤٠ص ٣٦ .

٢ ــ مجموعة القوانين والانظمة ، لسنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ٢١٣ ، ولسنة ١٩٤٠ قسم ثان ص ٣١٤ .

ثم أعقب ذلك تطبيق الإجراءات ذاتها على إيطاليا بالإرادة المرقمة ٢٧٥ والمؤرخة ١٩٤١/٦/٨ ، وعلى الإمبراطورية اليابانية بالإرادة المرقمة ٧٧٤ والمؤرخة ١٩٤١/١٢/١٨؛ كما أن الإجراءات المذكورة قد نفذت ، بموجب بيانات من وزارة الداخلية ، على الدول المحالفة للمحور ، وعلى البلاد التى احتلتها جيوشه .

وقد تغير نطاق هذه الدول والبلاد بعدئذ ، وذلك وفق تطور الأعمال العسكرية ، ووفق تغير القوائم التى أعدها الحلفاء لتحديد مفهوم لفظ « العدو »[1] ؛ على أن اللفظ المذكور لم يطلق فى العراق على أعداء الحلفاء ، حتى أعلنت الحكومة العراقية الحرب على دول المحور رسمياً ، وانضمت إلى تصريح الأمم المتحدة فى ١٩٤٣/٢/١ ، بموجب قانون رقم ١ لسنة ١٩٤٣[2] .

(٢) مصادر الحلفاء الاقتصادى

والواقع أن مصير العلاقات التجارية بدول المحور وحلفائها ومناطق احتلالها كان مقرراً ، سواء وجدت التدابير المتقدم ذكرها أو لم توجد ، إذ كانت الطرق الى العراق تحت سيطرة الحلفاء .

وقد فرض الحلفاء على ألمانيا أولا ، ثم على حليفاتها ، حصاراً شديداً باسم « التفتيش البحرى » ، فأصدرت الحكومتان البريطانية والفرنسية ، فى ١٩٣٩/١١/٢٨ ، أوامر إلى جميع السفن التى تغادر أو تقصد ألمانيا ، أو البلاد التى لألمانيا إليها طريق ، أن تتجه إلى قواعد

---

(١) كان لفظ « العدو » ، فى اصطلاح الحلفاء سنة ١٩٤٣ ، ينقسم إلى ثلاثة أقسام :

أولا — عدو محارب ، ويشمل حكومات ألمانيا وإيطاليا واليابان وهنغاريا وفنلندا ورومانيا وبلغاريا وسيام ، وسائر الأشخاص الموجودين فى هذه البلاد .

ثانياً — عدو بسبب احتلال أراضى الحلفاء ، ويشمل الأشخاص الموجودين فى بلجيكا وهولندا وتشيكوسلوفاكيا واليونان ولكسمبرغ والنرويج وبولندا ويوغوسلافيا وبرما وهونكونغ وبورنيو الشمالية وجزائر اندومان ونيكوبار ، والأقسام المحتلة من الاتحاد السوفييتى والصين .

ثالثاً — عدو بسبب الإقامة فى أراض معينة ، ويشمل الاشخاص الموجودين فى فرنسا والدنمارك وموناكو واستونيا ولاتفيا ولتوانيا والهند الصينية الفرنسية[1] .

---

١ ــ ملف رقم ١٤/٧/٢ « التجارة مع الدول المتحاربة » .

٢ ــ مجموعة القوانين والانظمة لسنة ١٩٤٣ ص ١ .

تفتيش معينة ، حيث توضع سائر البضائع الألمانية المنشأ أو الملكية فى عهدة محكمة غنائم . ثم تطورت هذه الأوامر بتطور الحرب ، حتى أصبح النقل البحرى إلى أكثر البلاد مقيداً برخص خاصة ، تصدرها سلطات بريطانية (أ) .

وعند ما دخلت الولايات المتحدة الحرب تيسر إعداد منهاج محكم لإدارة الحرب الإقتصادية ؛ وكان مؤدى هذا المنهاج ، الذى وضع موضع التنفيذ فى ١٩٤٢/٣/٣١ ، اتخاذ كافة التدابير للسيطرة على موارد الدول الحليفة والمحايدة ، ومنعها عن الأعداء منعاً باتاً . وقد شملت التدابير المذكورة إخضاع الاستيراد والتصدير فى الدول الحليفة والمحايدة لنظام الرخص ، وإعادة تنظيم الشحن البحرى ، ونشر « قوائم سوداء » بأسماء المؤسسات والأشخاص الذين يعاملون الأعداء ، أو لا يوالون الأمم المتحدة ، وجعل الاتجار معهم معاقباً عليه بالغرامة والسجن (ب) .

(٣) أثر الاجراءات المتقدمة فى علاقات العراق التجارية

ولم تكن وطأة الإجراءات المشار إليها شديدة الأثر على تجارة الاستيراد العراقية قبل أواسط سنة ١٩٤١ ، فقد خفف من وقعها تيسر الاتصال بالشرق الأقصى ، واستيراد بعض السلع من إيطاليا ، واستلام شحنات سبق التعاقد بشأنها قبل نشوب الحرب .

غير أن الحالة مالبثت أن تردت بعد ذلك ، حتى فقدت تجارة الاستيراد نحواً من ٤٥٪ من المصادر التى كانت تغذيها ، وتعذر تعويض هذه المصادر من الدول الأخرى

(أ) أصدرت الحكومة البريطانية فى ١٩٤٠/٧/٣٠ أوامر جديدة تستلزم من جميع السفن التي تحمل بضائع وجهتها أو منشأها دول البلطيق أو فنلندا أو السويد أو سويسرا أو يوغوسلافيا أو بلغاريا أو رومانيا أو هنغاريا أو روسيا الاوربية أو اسبانيا أو البرتغال أو الجزر الاسبانية أو البرتغالية أو مراكش أو تركيا ، أن تكون حاصلة على « شهادة شحن بحرية للسفينة » ، وذلك للدلالة على أن البضائع التى تحملها إلى البلاد المذكورة قد منحت « شهادة شحن » ، وأن البضائع التي تحملها من البلاد المذكورة قد منحت « شهادة منشأ » . وقد أدخلت على الاوامر المذكورة تعديلات متعددة بعدئذ ، لغرض توسيع نطاق البلاد المشمولة بها وفق تغير سير الحرب[1] .

(ب) كان من جملة التدابير المشار إليها ، بالإضافة إلى ماتقدم ، إسناد الدول الصديقة وتجهيزها بالسلع المدنية والمواد الحربية ، والضغط على غيرها بالوسائل السياسية والعسكرية والمالية والتجارية ، ومباشرة « الشراء المانع » ، وهى طريقة اتبعتها الولايات المتحدة بوجه خاص ، إذ كانت تشتري من أسواق الدول المحايدة سائر المواد التى قد يستفيد منها الأعداء[2] .

---

١ ــ ملف رقم ١٤/٧/٢ « التجارة مع الدول المتحاربة » .

٢ ــ Paul V. Horn, "International Trade Principles and Practices" p. 206—208.

أما تجارة التصدير فلم تكد تتأثر بالقيود الجديدة ، فقد كانت الصادرات إلى دول المحور وتوابعها قليلة أصلا ، وقد استغرقتها بسهولة الحاجة الشديدة إلى المواد الغذائية والأولية فى الداخل والخارج (١) .

المبحث الثانى

علاقة العراق بدول الحلفاء والمحايدين

كان التضييق على تجارة الأعداء ، على الوجه المتقدم بيانه ، هو المظهر السلبى لسياسة الحلفاء التجارية أثناء الحرب ، أما المظهر الإيجابى لهذه السياسة فقد كان متمثلا فى التعاون الوثيق بين الحلفاء ، والسيطرة على حركة التصدير والاستيراد والصرف والنقل فى أكبر عدد ممكن من دول العالم ، وذلك لتلبية مطالب الحرب على أوسع نطاق ، ولخدمة الاستهلاك المدنى فى حدود الضروريات فقط ، وفى حدود فضلة حيز النقل العسكرى .

---

(١) فيما يلى جدول بالنسب المئوية لقيمة المستورد من « دول الأعداء » وقيمة الصادر إليها ، حسب معدل سنوات ١٩٣٧ ـ ١٩٣٩[1] :

	مستورد	صادر		مستورد	صادر
اليابان	١٧,٣	٧,٩	الاتحاد السوفييتى	٠,٤	..
ألمانيا	٦,٨	٣,٩	بولندا	٠,٤	..
بلجيكا	٤,٨	٣,٦	هنغاريا	٠,٣	..
الهند الهولندية	٤,٥	..	الصين	٠,٢	..
إيطاليا	٣,٥	٠,٥	النرويج	٠,٢	..
هولندا	١,٩	٠,٤	الهند الفرنسية	٠,١	..
تشيكوسلوفاكيا	١,٦	٠,٣	اليونان	٠,١	..
فرنسا	١,٥	٣,٨	فنلندا	٠,١	..
رومانيا	٠,٩	..	يوغوسلافيا	٠,١	..
النمسا	٠,٤	..	الدنمارك	٠,١	٠,١
			المجموع	٤٥,٢	٢٠,٥

١ ـ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٧ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

وقد حقق الحلفاء الأغراض المشار إليها بوسائل مختلفة قررت العلاقات التجارية بين بعضهم والبعض الآخر ، كما قررت العلاقات بينهم وبين الدول المحايدة ، وفيما يلى بيان أهم هذه الوسائل فيما يتعلق ببلاد الشرق الأوسط ، ومن بينها العراق .

(١) فعاليات مركز تموين الشرق الأوسط [١]

أسس « مركز تموين الشرق الأوسط » فى القاهرة فى أواسط سنة ١٩٤١ ، وجعل نطاق عمله شاملا مصر والسودان وليبيا ومالطة وقبرص والحبشة وإرتيريا والصومال البريطانى وفلسطين وشرق الأردن وسوريا ولبنان والعراق والمملكة العربية السعودية وعدن وتركيا.

وكان المركز فى أول أمره مؤسسة بريطانية خالصة رئيسها « مدير الميرة فى الشرق الأوسط » ، وأعضاؤها ممثلو الأسطول البريطانى فى البحر الأبيض ، وممثلو بريطانيا السياسيون فى البلاد المشار اليها ، وممثلو وزارة النقل الحربى و « الشركة التجارية للمملكة المتحدة » ؛ ثم اشتركت الولايات المتحدة فى إدارته بعد ذلك ، حين دخلت الحرب وانضمت إلى الحلفاء[1].

وقد كانت واجبات المركز تتضمن وضع الأسس العامة لأنظمة التموين الواجب تطبيقها فى بلاد الشرق الأوسط ، كما تتضمن اتخاذ التدابير لسد حاجة الاستهلاك المدنى فى هذه البلاد إلى السلع المستوردة عبر البحار ، وتوزيع منتجاتها فيما بينها ، وتصدير الفائض الى بلاد الحلفاء الأخرى وبلاد المحايدين .

أما الوسائل التى اتبعها المركز لتحقيق الأغراض المتقدمة فقد شملت نطاقاً واسعاً من التدابير ، وكان لها تأثير حاسم على السياسات التجارية فى البلاد الداخلة ضمن اختصاصه ؛ وفيما يلى بيان أهم هذه الوسائل .

تنزيع حيز النقل البحرى :

تولى المركز توزيع الميسور من حيز وسائل النقل البحرى بين المعدات الحربية والذخائر ، وبين سلع الاستهلاك المدنى ، فكانت رخص الشحن لأغراض الاستيراد ، ولأغراض التصدير ، لا تصدر الا فى حدود مقرراته .

---

(١) استمر المركز يمارس أعماله حتى ١٩٤٥/١١/١ ، ثم ألغى وحلت محله مؤسستان وقتيتان ، باسم « بعثة التموين البريطانية فى الشرق الأوسط » ، و « دائرة المشاور الاقتصادى الإقليمى » الأمريكية .

---

١ ــ ملف رقم ٦/٧/٢ « المؤتمرات الاقتصادية ومؤتمرات التموين » ، و :
مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ١٠ سنة ١٩٤١ ص ٩١٤ ، وجزء ٦ و٧ لسنة ١٩٤٢ ص ٥١٧ ــ ٥١٨ ، وجزء ١ ــ ٣ لسنة ١٩٤٤ ص ٨٩ و١٠٥ و١١٥ و١٢٤ ، وجزء ٩ و١٠ لسنة ١٩٤٥ ص ٣٤٥ ــ ٣٤٩ .

توزيع السلع المستوردة عبر البحار :

وقد تم ذلك بتطبيق أنظمة رخص الاستيراد ، التى قرر المركز أسسها ، والتى طبقت فى سائر البلاد المتقدم ذكرها . وكان المركز يقرر حصصاً سنوية لكل بلد من سلع معينة ، أهمها السكر والشاى والأقمشة والحبوب ، وذلك بالتعاون مع « لجنة الطعام المشتركة » و« لجنة الانتاج والموارد المشتركة » فى واشنطن ؛ كما أنه كان يشرف على توزيع الميسور من السلع الأخرى ، فلم تخرج عن رقابته غير سلع ثانوية قليلة كان نقلها يجرى فى الغالب بالسفن الشراعية أو بالطرق البرية .

سد الحاجة بالمنتجات المحلية :

كان المركز فى هذا المجال يقدم الاقتراحات لحكومات الشرق الأوسط ، ويدبر عقد مؤتمرات حكومية للاتفاق على التدابير التى تؤدى إلى زيادة الانتاج الزراعى والصناعى ، وتقييد الاستهلاك ، وتثبيت الأسعار ، ومكافحة التضخم ، وتحسين النقل البرى ، وتنظيم التبادل بالمنتجات المحلية (١) .

وكان تبادل المنتجات المحلية بين بلاد الشرق الأوسط أمراً ذا أهمية خاصة ، لأنه يزيح عقبة النقل البحرى ، وينمى قوى هذه البلاد الإنتاجية ، ويزيد فى قدرتها على سد حاجتها بنفسها . وفى هذا المضمار كان عقد الاتفاقات التى تنظم التبادل بالسلع الفائضة عن الحاجة المحلية أمراً ضرورياً ؛ غير أن ما تم من هذه الاتفاقات بين العراق والبلاد المذكورة لم يكن كبير شأن ؛ فقد جرت حركة التصدير من العراق خلال أغلب الفترة موضوع البحث فى حدود الأسس العامة التى قررها المركز لرخص التصدير ، ثم تيسر ، فى آخر سنوات الحرب ، عقد اتفاقين لتنظيم

---

(١) أهم المؤتمرات التى تم عقدها تحت إشراف المركز ما يلى :

١ ـ مؤتمر مجلس تموين الشرق الأوسط فى القاهرة فى ١٩٤٢/٥/١١ .

٢ ـ مؤتمر تطبيق نظام البطاقات فى القاهرة فى ١٩٤٣/٨/٢١ .

٣ ـ مؤتمر الأغذية للشرق الأوسط فى دمشق فى ١٩٤٣/١٢/١٢ .

٤ ـ المؤتمر الزراعى للشرق الأوسط فى القاهرة فى ١٩٤٤/٢/٧ .

٥ ـ المؤتمر المالى للشرق الأوسط فى القاهرة فى ١٩٤٤/٤/٢٤ .

التبادل ببعض السلع ، أحدهما مع لبنان ، والآخر مع فلسطين (١) .

(٢) تجهيز جيوش الحلفاء من الأسواق المحلية

كانت ظروف الإنتاج فى دول الحلفاء ، وأحوال مواصلاتهم المتردية فى أوائل الحرب ، تقضيان بأن تعتمد جيوشهم فى الخارج على الموارد المحلية .

وقد ارتفع عدد الجيوش البريطانية والهندية فى العراق ارتفاعاً فجائياً فى أواسط سنة ١٩٤١ ، ثم لحقت بهذه الجيوش جموع من المهاجرين البولونيين ، ووحدات من الجيش الأمريكى ، فترتب على ذلك زيادة كبرى فى الاستهلاك المحلى لبعض المواد الغذائية ، وبعض سلع الإنتاج وسلع الاستهلاك الأخرى ، كالحبوب والمواشى والخضروات والفواكه والسمنت والحديد والآجر والأغطية والخيام .

وكانت هذه الظاهرة هى العامل الرئيسى لتفاقم أزمة التموين تفاقماً حاداً ، إذ أن السلطات العسكرية ، تحت إلحاح حاجتها ، لم تكن تراعى الظروف المحلية ، أو تقف عند حد فيما تعرضه من أسعار .

---

(١) عقد الاتفاق العراقى ـ اللبنانى فى ١٩٤٥/٢/٢٧ ؛ وقد نص فيه على تصدير مقادير من الرز وبذر الكتان والجلود وغزل الصوف والأغنام والبقر من المنتجات العراقية ، بقيمة ٢٥٨ ألف دينار ، مقابل استيراد مقادير من السمنت وجلود النعل والجلود الخفيفة والزجاج والكرتون والكبريت من المنتجات اللبنانية ، بقيمة ٢٥٧ ألف دينار ، على أن يتم التبادل خلال ستة أشهر[١] .

أما الاتفاق العراقى ـ الفلسطينى فقد عقد على غرار الاتفاق الأول فى ١٩٤٥/٧/٢ ، ونص فيه على تصدير ذكور بقر وغزل صوف بقيمة ٣٦٤ ألف دينار ، مقابل استيراد صابون وأقمشة قطنية وأواني زجاجية وفخارية بقيمة ٢٨٠ ألف دينار ، على أن يتم هذا التبادل خلال سنة واحدة[٢] . غير أن هذا الاتفاق لم ينفذ بكامله ، إذ قررت لجنة التموين العليا ، فى ١٩٤٦/١/١ ، منع استيراد البضائع الفلسطينية ، وقيد تصدير المواد الأولية إلى فلسطين برخص خاصة .

وقد بوشرت فى أول سنة ١٩٤٥ مفاوضات مع الحكومة السورية للاتفاق بشأن تبادل كميات من الجلود والمواشى العراقية بكميات من الصابون والمنسوجات القطنية السورية ، غير أن هذه المفاوضات فشلت بسبب ما ارتأته « لجنة التموين المشتركة » ، المشرفة على شؤون التموين فى سوريا ، من ضرورة عدم احتساب قسم من المواد الأولية اللازمة لصناعة السلع التى يطلبها العراق على الحصة السنوية المخصصة لسوريا من تلك المواد[٣] .

---

١ ـ نص الاتفاق في بيان وزارة التموين رقم ٣٦ لسنة ١٩٤٥ . جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٢٨١ .

٢ ـ نص الاتفاق فى مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٤ـ٦ لسنة ١٩٤٥ ، ص ١٦٢ ـ ١٦٣ .

٣ ـ مجلة غرفة تجارة بغداد جزء ١ـ٣ لسنة ١٩٤٥ ص ٧ .

٤ ـ ملف رقم ١٤/٧/٢ « التجارة مع الدول المتحاربة » ، ورقم ٥/٥/٢ « تجارة الحيوانات » ، ورقم ١/٦/٢ « الشحن والنقل والامور الكمركية » .

وقد خفت وطأة هذه المغالاة فى الاعتماد على الأسواق المحلية منذ سنة ١٩٤٣ ، حين قربت مناهج الإنتاج الحربى من التكامل ، واشتد عون الولايات المتحدة ، وانتظم النقل البحرى ، وازداد نشاط مركز تموين الشرق الأوسط . على أن أغلب الآثار المترتبة على ذلك كانت متعلقة بالسلع المصنوعة ؛ فقد استمر اعتماد الجيوش على الموارد المحلية للتزود بالمواد الغذائية ، وظل جزء كبير مما كان يصدره العراق من هذه المواد تستهلكه قوات الحلفاء فى العراق ، وفى إيران وسوريا وفلسطين وشرق الأردن أيضاً .

(٣) تجهيزات الاعارة والتأجير

أعدت الولايات المتحدة ، فى مارس سنة ١٩٤١ ، مشروعاً تساند بموجبه الحلفاء والدول الصديقة بفيض من المعدات الحربية والذخائر ، وبسلع الاستهلاك المدنى ، لقاء بدلات مؤجلة متساهل فى سدادها .

وقد حصل العراق على حصة من تجهيزات المشروع المذكور بعد انضمامه إلى تصريح الأمم المتحدة ، وإعلانه الحرب على المحور فى أوائل سنة ١٩٤٣ ؛ غير أن قيمة هذه الحصة لم تكن شيئاً مذكوراً بالقياس على أرقام المشروع الفلكية ، إذ كانت ، حتى ١٩٤٥/٨/٣١ ، نحواً من ١,٣٣٠,٠٠٠ دينار من السلع التى بلغت الحاجة إليها أقصى الحدود ، والتى تعذر استيرادها بأى طريق آخر .

والواقع أن التجهيزات محل البحث قد خرجت عن المفهوم المعروف للإعارة والتأجير بالنسبة للعراق ، فقد استوفيت أثمان هذه التجهيزات نقداً ، وذلك بحجة كونها من سلع الاستهلاك المدنى[1] .

---

(١) فيما يلى جدول بقيم السلع التى حصل عليها العراق بموجب مشروع الإعارة والتأجير ، حتى أواخر سنة ١٩٤٥[1] :

السلعة	ألف دينار	السلعة	ألف دينار
إطارات سيارات	٤٠٨,٩	حديد وفولاذ	١٠٠,٧
منسوجات	٣٨٤,٨	آلات ومكائن متنوعة	٤٥,٥
مكائن زراعية	١١٨,٨	مواد طبية	١١,٦
سكر	١١٣,١	سلع أخرى	٢٤,٣
سيارات نقل	١٠٢,٦	المجموع	١٣٣٠,٥

١ ـ أرقام مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٧و٨ لسنة ١٩٤٥ ، ص ٢٨٨ ـ ٢٨٩ .

المبحث الثالث

العلاقات التجارية بعد الحرب

(١) قيود العلاقات التجارية بعد الحرب

المشاكل الرئيسية للتجارة الدولية :

انجلت الحرب عن إنتاج منصرف إلى التجهيزات العسكرية ، وعن تخريبات خطيرة فى مرافق الكثير من الدول ، وديون كبرى لفريق على فريق ، ومصير كان مبيتاً لصناعات البلاد المغلوبة ، وآمال واسعة فى الاصـــلاح حرضتها فى نفوس مختلف الشعوب فداحة تضحيات الحرب وكثرة دعاياتها .

وقد اقتضى ضمور إنتاج بعض السلع أثناء الحرب استمرار السيطرة على توزيعها ، واستتبعت ضخامة الطلب على سلع الاستهلاك الضرورية وعلى سلع الإنتاج مصاعب فى الحصول عليها ، وتحدد الوفاء بالتزامات الدول المدينة بنصوص اتفاقيات خاصة ، وشحت عملات بعض البلاد التى لم تنل الحرب من قواها الإنتاجية ومن أنظمتها النقدية ، وظلت اقتصاديات دول المحور التى لم يقرر الحلفاء لها معاهدات صلح رازحة تحت سيطرة فعالة ، وبقيت مشكلة النقل مشكلة رئيسية بسبب ما أصاب السفن التجارية ووسائل النقل الأخرى من تدمير .

وهكذا فإن عودة العلاقات التجارية بين الدول إلى حالة السلم ، ومساهمة هذه العلاقات فى تخفيف الضائقة التى ناء بعبئها العالم ست سنوات ، لم يكن لها إلا أن تكون عودة بطيئة مثقلة بالقيود .

أزمة العملات النادرة :

وكان أول آثار عودة السلم على علاقات العراق التجارية الدولية ، وأبرز هذه الآثار وأكثرها وضوحاً ، هو بدء التفريق تفريقاً حاسماً بين الدول ذات العملات النادرة وبين غيرها .

وقد تقررت أسس هذا التفريق فى « الاتفاقية العراقية البريطانية للعملات النادرة » ، المعقودة فى ٢٨ / ٥ / ١٩٤٥ ، والتالى بيانها بالتفصيل فى بحث السياسة النقدية .

والذى يجدر ذكره فى مجال البحث الحاضر أن الاتفاقية المشار اليها ، والاتفاقات الأخرى التى تممتها ، قد تضمنت مبادىء رئيسية ثلاثة كانت ذات أثر حاسم فى علاقات العراق التجارية ، وخلاصة هذه المبادىء كما يلى :

أولا ــ تتخذ الحكومة البريطانية التدابير المؤدية إلى تيسير الاستيراد من بريطانيا إلى العراق ، وترصد المبالغ اللازمة للاستيراد من البلاد الأخرى ، باستثناء بلاد العملات النادرة .

ثانياً ــ تخصص الحكومة البريطانية مبالغ من العملات النادرة ، محددة نصاً ، لإنفاقها خلال مدد مقررة فى استيراد سلع ضرورية معينة لايتيسر استيرادها من بلاد العملات الميسورة .

ثالثاً ــ تحدد بلاد العملات النادرة بالبلاد المتعاملة بالدولار الأمريكى ، والدولار الكندى ، والفرنك السويسرى ، والاسكودوس البرتغالى ، والكرونر السويدى(١).

وكانت نتيجة المبادىء المتقدمة ، بصفة رئيسية عامة ، انشطار تجارة الاستيراد إلى شطرين متمايزين ، يتعلق أحدهما بالمستوردات من بلاد العملات النادرة ، ويشمل الآخر المستوردات من سائر البلاد الأخرى .

وقد أخضع الاستيراد من بلاد العملات النادرة لرخص خاصة ، ومنحت هذه الرخص فى الغالب للحصول على الأقمشة والملابس والأدوية والمعدات الصناعية والزراعية وصناديق تغليف التمور وأخشاب البناء ، ونحو ذلك من السلع الضرورية .

أما الاستيراد من البلاد الأخرى ، ولاسيما بلاد الكتلة الاسترلينية ، فقد حرر من القيود بسرعة ، ولم يبق من هذه القيود إلا القليل المتعلق بسلع الترف التى تعينها سلطات التموين ، وإلا الحد الأقصى لما أطلق سراحه من أرصدة العراق الاسترلينية بموجب الاتفاق المعقود فى ١٣ / ٧ / ١٩٤٧ .

---

(١) تعينت بلاد العملات النادرة وفق أنظمة التحويل الخارجى المعمول بها فى بريطانيا ، وقد تزايد عددها باطراد ، فشملت فى آخر سنة ١٩٤٧ ما يلى :

١ ــ منطقة الحساب الامريكى ، وهى :
الولايات المتحدة . الفلبين . كافة الاقطار الواقعة تحت سيطرة أمريكا . بوليفيا . شيلى . كولومبيا . كوستاريكا . كوبا . جمهورية الدومينيكان . إكوادور . غواتيمالا . هايتى . هندوراس . المكسيك . نيكاراغوا . بناما . بيرو . سلفادور . فنزويلا .

٢ ــ المنطقة النقدية البرتغالية .

٣ ــ المنطقة النقدية البلجيكية .

٤ ــ كندا ونيوفاوندلند .

٥ ــ سويسرا وليختنستين .

٦ ــ الارجنتين .

٧ ــ السويد .

٨ ــ اليابان .

والواقع أن أبرز مظاهر مشكلة العملات النادرة قد تعلق بالاستيراد من الولايات المتحدة ، وبالاستيراد من بلجيكا ، وشأن العراق فى ذلك شأن أغلب البلاد الأخرى .

أما اعتبار اليابان ، وهى ثانية الدول المستورد منها قبل الحرب ، ضمن بلاد العملات النادرة ، فلم يكن له غير أهمية ثانوية ، وذلك لأن أهم مشاكل الاستيراد من تلك البلاد متعلق بسيطرة الحلفاء على مواردها الاقتصادية وعلى تجارتها الخارجية سيطرة تامة .

وأما سائر بلاد العملات النادرة الأخرى فإنها لم تكن لتجهز العراق إلا بجزء ضئيل من تجارة استيراده قبل الحرب ، كما أن قدرة هذه البلاد على تجهيز السلع المطلوبة فى العراق فى الوقت الحاضر لازالت ضعيفة ، باستثناء كل من السويد وسويسرا (١) .

(٢) عودة العلاقات التجارية بدول الأعداء

أصدرت وزارة الداخلية ، منذ أوائل سنة ١٩٤٦ ، بيانات متعددة تلغى بها الحظر الذى تقرر أثناء الحرب على الاتجار مع دول المحور وحلفائها وأراضى احتلالها ، بموجب « نظام مراقبة أموال الأجانب رقم ٦٤ لسنة ١٩٤٠ » .

وكان أهم آثار ذلك هو عودة العلاقات التجارية مع إيطاليا ، ونشاط حركة الاستيراد منها ؛ أما بلاد الأعداء الأخرى فقد نالها من التدمير ماشغل إنتاجها الجديد بإصلاح مرافقها ، ولذلك لم يكن لديها من المنتجات الفائضة عن حاجتها ماتصدره إلى غيرها ، ولاسيما خلال السنتين اللتين أعقبتا الهدنة .

ويلاحظ بصفة خاصة أن الرغبة فى القضاء على صناعات المانيا واليابان ، ونزعة الانتقام من هاتين الدولتين ، قد أسفرتا باستتباب الأمر للحلفاء ، فصودر جزء هام مما خلفته الحرب من وسائل إنتاجهما كتعويضات ، وأخضعت مرافقهما الاقتصادية وتجارتهما الخارجية

---

(١) فيما يلى جدول بالنسب المئوية لقيمة المستورد إلى العراق ، خلال سنوات ١٩٣٧ ـ ١٩٣٩ ، من أهم البلاد المعروفة الآن ببلاد العملات النادرة[١] :

	الولايات المتحدة	بلجيكا	السويد	سويسرا	كندا	الأرجنتين	اليابان	المجموع
١٩٣٧	٧,٦٠	٥,٣٥	٠,٦٦	٠,٣٤	٠٠٠	٠٠٠	١٨,٢٧	٣٢,٢٢
١٩٣٨	٩,٠٧	٤,٠٧	٠,٠٦	٠,٣٤	٠,٠٢	٠,٠١	١٤,٨٠	٢٩,٣٧
١٩٣٩	٨,٤٤	٤,٩٨	١,٢٨	٠,٣٨	٠,٠٧	٠٠٠	١٨,٧٢	٣٣,٨٧

١ ـ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٧ ـ ١٩٣٩ التقويمية .

لسيطرة فعالة باسم سداد نفقات الاحتلال والقضاء على الصناعات الحربية ، وقيد التعامل معهما بقيود شتى منها قيود الصرف ، ولذلك فإن الحركة التجارية مع الدولتين المذكورتين ، اللتين كانتا تجهزان العراق بنحو ربع استيراداته قبل الحرب ، قد ظلت بعد الهدنة حركة مشلولة.

(٣) الاتفاقات التجارية المعقودة بعد الحرب

الاتفاق العراقى اليمنى لسنة ١٩٤٦[١] :

وقع هذا الاتفاق فى ١٩٤٦/٤/١ باعتباره تدبيراً موقتاً ينظم العلاقات التجارية بين البلدين إلى حين عقد معاهدة تحل محله ، ونص فيه على تبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية بشأن حاصلات كل من الفريقين المتعاقدين ، المستوردة إلى بلاد الفريق الآخر للاستهلاك أو التصدير .

ولقد كان الاتفاق الحاصل مظهراً من مظاهر سعى الدول العربية لتوثيق الروابط بينها ، غير أن أهميته الاقتصادية فى الواقع لم تكن تذكر ، بل أن المصلحة تقضى بأن لا يتكرر عقد اتفاقات مماثلة له مع أى من البلاد العربية الأخرى . فأسلم سبل تنظيم العلاقات التجارية بين البلاد العربية ، فى أوائل فترة الانتقال نحو وحدتها الشاملة ، هو سبيل الاتفاقات الثنائية التى تنص على تبادل تسهيلات وامتيازات خاصة لسلع يتفق على تحديدها نصاً ، وهذه التسهيلات والامتيازات لا بد من أن تقتصر على الطرفين المتعاقدين ، فلا تسرى إلى غيرهما عن طريق مبدأ أولى الدول بالرعاية المنصوص عليه فى الاتفاق موضوع البحث ، أو الاتفاقات الأخرى المشابهة ، إذ أن المصالح المالية والوقائية للدول العربية ينبغى أن تصان وفق ما تقتضيه الظروف الخاصة بكل منها ، مادامت هناك فوارق قائمة بين أنظمتها السياسية والمالية والنقدية .

الاتفاق العراقى التركى لسنة ١٩٤٦ :

عقدت الحكومة العراقية ، فى ١٩٤٦/٣/٢٩ ، معاهدة صداقة وحسن جوار مع تركيا ، أهم أسسها التشاور والتعاون فى الشؤون الدولية ، ولا سيما ما كان منها ذا صفة إقليمية .

وقد ألحقت بأصل المعاهدة بروتوكولات ستة (١) ، وتناول الخامس من هذه

---

(١) أبرمت المعاهدة وملحقاتها فى ١٩٤٨/٥/١٠ ، وكانت البروتوكولات المشار إليها ما يلى :
١ ـ بروتوكول تنظيم مياه دجلة والفرات ٢ ـ بروتوكول التعاون المتقابل فى أمور الأمن ٣ ـ بروتوكول التعاون فى أمور التربية والتعليم والثقافة ٤ ـ بروتوكول المواصلات البريدية والبرقية والتلفونية ٥ ـ بروتوكول الأمور الاقتصادية عموماً ٦ ـ بروتوكول الحدود .

---

١ ـ ملف رقم ٨٣/٧/٢ « التجارة مع اليمن » .

البروتوكولات العلاقات التجارية بين البلدين ، فنص — بالقـــدر المتعلق بالبحث — على مايلى[١] :

أولا — يتعهد كل من الفريقين بأن يمنح الفريق الآخر إعفاء من الرسوم الكمركية ، أو تخفيضاً كبيراً فيها ، فيما يتعلق بالبضائع المنتجة فى بلد ذلك الفريق الآخر والمستوردة منه ويقاس التخفيض المذكور على أوطأ تعريفة كمركية ، مطبقة حالياً أو سوف تطبق فى المستقبل ، على غير البلاد العربية ؛ على أن يتساوى الحد المخفض مع الحد المطبق على البلاد العربية ، إذا كانت هذه البلاد — أو أصبحت — متمتعة بتخفيض أكبر (فصل ٢ ، مادة منفردة) .

ثانياً — يتعهد الفريقان بأن يدرسا فى أسرع وقت أمر تبادل تسهيلات فى مينائى البصرة والإسكندرونة ، وذلك فيما يختص بأمور الشحن والتفريغ والخزن والمرور وتأسيس المناطق الحرة والتسهيلات الأخرى المماثلة ؛ وأن يوقعا بروتوكولا خاصاً بهذه الأمور بعد تمام دراستها (فصل ٥ ، مادة منفردة) .

ثالثاً — تؤلف لجنة اقتصادية مشتركة تجتمع فى أوقات دورية لتهيأة المقترحات المتعلقة بالأحكام متقدمة الذكر ، ولتقرير طرق تنفيذها ، وللنظر فى التعديلات التى يقتضى إدخالها على فصول البروتوكول . (فصل ١ ، مادة ١) .

ولم تكن هذه الأحكام مستجدة فى سياسة العراق التجارية ، بل كانت لها سوابق فى الاتفاق العراقى التركى لسنة ١٩٣٢ ، وفى الاتفاق العراقى الفلسطينى لسنة ١٩٣٦ ؛ فلقد نصت ملحقات الاتفاق الأول على تخفيضات متبادلة بين العراق وتركيا بشأن رسوم الاستيراد المفروضة على سلع معينة ، ونص الاتفاق الثانى على تعهد فلسطين بمنح العراق تسهيلات خاصة فى ميناء حيفا .

ولا شك أن تيسير الحركة التجارية وتوثيق التعاون الاقتصادى بين العراق وتركيا أمر مرغوب فيه ، وأن فى تنفيذ ما أشار إليه البروتوكول من تبادل التسهيلات فى مينائى البصرة والإسكندرونة تيسير بالغ الأهمية لحركة الترانسيت عبر العراق ، وتسهيل لاغنى عنه لاتصال العراق بالبحر الأبيض ؛ غير أن النصوص التى تقررت لتحقيق

---

١ — نص المعاهدة وملحقاتها فى جريدة الوقائع العراقية ، عدد ٢٤٨٢ وتاريخ ١٩٤٧/٦/١٧ .

الأغراض المذكورة قد أنطوت على بعض المآخذ ، وأهم هذه المآخذ مايتعلق بالاعتبارين الرئيسيين التاليين :

أولا — إطلاق النص على تخفيض الرسوم والإعفاء منها على سائر منتجات الفريقين ، فذلك إطلاق سيء الأثر على حماية الإنتاج فى العراق ، إذ من الضرورى أن يقتصر نطاق الإعفاء ، ونطاق التخفيض الذى وصفه النص بكونه كبيراً ، على سلع معينة بالذات ، مما لايفتقر إنتاجه فى العراق إلى حماية كمركية .

ثانياً — المساواة بين تركيا والبلاد العربية فى امتيازات الرسوم ، فهى مساواة تفاقم آثار تخفيض الحواجز الكمركية بين البلاد العربية على فروع الإنتاج الناشئة فى العراق ، وذلك بإكساب تركيا المتفوقة فى إنتاجها سائر الامتيازات التى يحتمل منحها للبلاد العربية بمجموعها ، مما يستتبع فى النتيجة زوال الحواجز الكمركية بين العراق وتركيا . ولاشك أن هذه النتيجة الأخيرة غير مبررة ، وليس فى الإمكان مقارنتها بحالة زوال الحواجز بين البلاد العربية ، لأن التضحيات المترتبة على الوحدة الكمركية العربية تضحيات لابد منها ، مادام مصير البلاد المذكورة إلى الوحدة الشاملة أمراً محتوماً .

وعلى ذلك فإن تمام الإستفادة من مزايا الاتفاق موضوع البحث يقتضى التمسك بما يخوله نص المادة الأولى من الفصل الأول من البروتوكول من جواز قيام اللجنة المشتركة بالنظر « فى التعديلات والتحسينات التى يجب إدخالها على أحكام الفصول . . » ، فينص بوضوح على حصر امتيازات الرسوم بسلع معينة ، وتحذف الفقرة الثانية من الفصل الثانى ، الناصة على المساواة بين تركيا والبلاد العربية .

(٤) السياسة التجارية الخارجية الملائمة للظروف الحاضرة

تميزت التجارة الدولية بعد الحرب مباشرة بشدة الطلب على معدات الإنتاج والمواد الغذائية والأولية من جهة ، وبعجز العرض عن ملاحقة هذا الطلب من جهة أخرى ، وبتكاثر القيود النقدية من جهة ثالثة ؛ ولذلك شاع عقد الاتفاقات الثنائية الرامية إلى التخفيف من حدة هذه المشاكل ، بحيث تحصل كل دولة على أكبر قسط مما تحتاجه من منتجات غيرها ، وتسوى عراقيل التسليم العاجل ومصاعب الصرف .

وقد تمثل فى العراق ما تمثل فى البلاد الأخرى من شدة الحاجة إلى سلع الاستهلاك ، ومن ضرورة إصلاح المرافق العامة وتحسين وسائل الإنتاج الزراعى والصناعى ، ومن قيود نقدية اقتضاها تنفيذ اتفاقات العملات النادرة واتفاق الأرصدة الاسترلينية ، فكان الداعى إلى الأخذ بما أخذت به أغلب الدول من سبيل الاتفاقات الثنائية التى تنظم التبادل التجارى داعياً ملحاً لا سبيل إلى تأجيل تلبيته .

غير أن الحكومة العراقية لم تنجز فى هذا المضمار شيئاً ، فخضعت تجارة الاستيراد لما درجت عليه أغلب الدول المصدرة ، وعلى رأسها بريطانيا ، من مبدأ « بيع اللحم بالمزيد من العظام » فيما يتعلق بمدى ضرورة السلع المعروضة للتصدير ، وظل الحصول على سلع الاستهلاك والإنتاج الضرورية يجابه مصاعب التسليم العاجل وعراقيل الصرف ، وضاع على العراق شىء من ميزتين يتمتع بهما ، هما توفر المواد الغذائية والأولية ، وسعة مجال استغلال القوة الشرائية التى تراكمت أثناء الحرب .

والذى ينبغى للسياسة التجارية الخارجية أن تمارسه ، فى الظروف الاستثنائية الحالية ، هو أن تحاول مبادلة الصادرات بما تمس الحاجة إلى استيراده ، وذلك عن طريق اتفاقات تعقد مع دول أوربا بصفة خاصة ، ومع غيرها إن أمكن ، بحيث ينظم كل اتفاق ، جهد المستطاع ، تبادل بضائع معينة النوع والكمية والقيمة وأجل التسليم .

وعلى هذه السياسة أيضاً أن تحاول الاتفاق مع بريطانيا ، على صورة من الصور ، لزيادة تجهيز السلع التى يحتاجها العراق ، بحيث تزداد كفاءة استغلال المطلق من الأرصدة الاسترلينية ، ويخف الزخم عن الميسور من العملات النادرة .

ولا شك أن مثل هذه التدابير أمر حيوى لأداء مهمة الاستثمار الرشيد للقوة الشرائية غير الاعتيادية التى خلفتها الحرب ، وللتيسير على تجارة التصدير التى بات ارتفاع مستوى الأسعار المحلية يهددها بأسوأ العواقب ، كما أن التدابير المذكورة سند لا غنى عنه لمعاضدة تدابير التموين ، الرامية إلى توفير سلع الانتاج وسلع الاستهلاك الضرورية .

الفصل السادس

السياسة النقدية وقيود الصرف

جُندت المنطقة الاسترلينية أثناء الحرب للدفاع عن الامبراطورية البريطانية ، فاكتسبت العلاقات المرنة بين أعضاء المنطقة صفة من الضبط لم تكن معروفة فى أيام السلم ، وأصبح هؤلاء الأعضاء معرّفون قانوناً لأول مرة ، وبرزت الحدود التى تفصل مجموعهم عن البلاد الأخرى فى أمور الصرف ، واستحالت وساطة بنك انكلترا فى هذه الأمور إلى سيطرة على ما يملكونه من العملات غير الاسترلينية ، كما استحال ثبات سعر الصرف بين عملاتهم من وسيلة لتيسير الاتجار بينهم إلى وسيلة لتيسير تمويل مجهود بريطانيا الحربى .

وقد كانت نتيجة التحول المذكور فى أغراض الكتلة الاسترلينية إضافة عرقلة جديدة إلى العراقيل التى أقامتها الحرب فى سبيل تجارة الاستيراد العراقية ؛ فلقد انقسم ما بقى من الدول المستورد منها ، بعد انقطاع العلاقة بدول الأعداء ، إلى فريقين ، فريق الكتلة الاسترلينية الذى حشد معظم موارده لإدارة الحرب ، وفريق غيرهم حالت دون تمام الاستفادة من قدرته على التصدير قيود الصرف المستجدة .

وكان من مقتضى تضاؤل تجارة الاستيراد ، وتضخم النفقات العسكرية البريطانية ، ونظام إصدار العملة العراقية ، أن تراكمت الديون للعراق على بريطانيا مقومة بالاسترلينى ، وأن ظهرت مشكلة الأرصدة ، التى يتوقف على حلها مصير الميزان التجارى بعد الحرب ، ومدى التطور المرتقب فى أحوال العراق الاقتصادية والاجتماعية .

وقد عاد السلام على بريطانيا بمشكلة عويصة ، إذ أصبح عليها أن توفق بين إصلاح إنتاجها المفلوج وسد حاجتها إلى السلع والوفاء بديونها الضخمة من جهة ، وبين نقص المقبوضات فى ميزانها التجارى والحسابى وجماعة العملات النادرة من جهة أخرى ؛ فكانت هذه المشكلة سبباً لاستمرار قيود الصرف التى فرضت أثناء الحرب ، وفرض قيود أخرى لم تكن موجودة ، وزيادة شعور أعضاء الكتلة الاسترلينية بوطأة التزاماتهم ، وتألب

مختلف القوى على حل رابطتهم ، بحيث انفصل من هذه الرابطة بعضهم كمصر والسودان ، وحاد عن أسسها بعض آخر كاتحاد جنوب أفريقيا ، وأصبح البقاء فى نطاقها محل بحث لدى بعض ثالث كالعراق .

المبحث الأول

قيود الصرف أثناء الحرب

لم تكن لوساطة بنك انكلترا فى صرف الدينار أثر عملى يحد من نشاط تجارة العراق الخارجية أيام السلم ، إذ لم يكن انتقال الأموال بين داخل الكتلة الاسترلينية وخارجها ، آنئذ ، مقيداً .

غير أن الظروف الحربية قد استتبعت تغيراً جوهرياً فى هذا المجال ، فإن هذه الظروف قد ألقت على بريطانيا تبعات مالية كبرى ، وضاق نطاق الكتلة الاسترلينية بانسحاب أكثر أعضائها المحايدين ، وتعرض الميسور من الذهب ومن عملات بعض الدول ، ولا سيما الولايات المتحدة ، لاستنزاف سريع ، فصار من الضرورى أن تحد حرية التحويل الخارجى بين أعضاء الكتلة وغيرهم ، وأن تحشد مقبوضاتهم من العملات الأخرى لخدمة الحرب .

قانون مراقبة التحويل الخارجى رقم ٧١ لسنة ١٩٤١ :

وقد صدرت لهذا الغرض تشريعات موحدة الأسس فى سائر بلاد المنطقة الاسترلينية ، فكان منها فى العراق « قانون مراقبة التحويل الخارجى رقم ٧١ لسنة ١٩٤١ » ، الذى قرر فرض الرقابة على الصرف فى الحدود الرئيسية التالية(١) :

---

(١) عدل القانون المذكور أثناء الحرب تعديلين جزئيين بقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٤٢ وقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٤٣ ، وصدر بموجبه النظامان رقم ١٤ لسنة ١٩٤٢ ورقم ٢٨ لسنة ١٩٤٣[١] ، ومجموعة من البيانات من وزارة المالية ومن لجنة مراقبة التحويل الخارجى ؛ وما يلى مستند إلى مجموع هذه القوانين والأنظمة والبيانات .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٤١ ص ٢٦٣ ، ولسنة ١٩٤٢ قسم أول ص ١٠١ وقسم ثان ص ٦٣ ، ولسنة ١٩٤٣ قسم أول ص ٤١٤ وقسم ثان ص ٣٢٦ .

أولا ــ حظر شراء أو بيع أى تحويل خارجى ، أو نقل ملكيته أو حيازته ، أو التصرف به بأى وجه آخر ، إلا بواسطة مصارف يعينها وزير المالية .

وقد حدد المقصود بلفظ التحويل الخارجى بكونه أية عملة من غير عملات المنطقة الاسترلينية ، وأية حوالة أو كمبيالة أو اعتماد أو رصيد واجب الدفع بها .

أما المقصود بمنطقة الاسترلينى فقد ترك تحديده لوزير المالية ، فصدرت لهذا الغرض بيانات متعددة . وقد بلغت المنطقة المذكورة أوسع مداها سنة ١٩٤٣ ، ثم استقرت بين سنتى ١٩٤٤ و ١٩٤٧ على شمول المملكة المتحدة ومستعمراتها وحمياتها وملحقاتها وأقاليم انتدابها ، ودومنيوناتها باستثناء كندا ونيوفوندلند ، ومصر والسودان ، وفلسطين ، والعراق ، وايسلندا ، وجزائر الفارو[1] .

ثانياً ــ قيام المصارف المرخصة بمعاملات التحويل الخارجى ، وذلك إذا كان الغرض من هذه المعاملات سداد حاجة تجارة أو خدمة أو نفقة شخصية بمقدار مقبول ، أو تنفيذ التزام معقود قبل صدور القانون .

ويشترط فى قيام المصارف بالمعاملات المذكورة اتباع تعليمات لجنة مؤلفة فى وزارة المالية باسم « لجنة مراقبة التحويل الخارجى »[ب] ؛ أما ما كان لغير الأغراض المتقدم ذكرها من معاملات فمحظور القيام به بغير رخصة خاصة من اللجنة المذكورة .

ثالثاً ــ حظر التصدير إلى أى بلد خارج المنطقة الاسترلينية ، ما لم تقتنع اللجنة المشار

---

(١) نص على ذلك بيان وزارة المالية المورخ ١٩٤٤/١٠/٣١[1] . وقد كانت المنطقة فى ١٩٤١/١١/٢٤ تضم ، فضلا عما تقدم ، سوريا ولبنان ، والمستعمرات الفرنسية فى أفريقيا الاستوائية ، والكامرون ، وأوسيانا الفرنسية ، والأراضى الفرنسية فى الهند ، والكونغو البلجيكية ، ورواندا أوروندى ؛ ثم أضيفت إليها مدغشقر وملحقاتها فى ١٩٤٣/١/١٨ ، ثم استثنيت منها سوريا ولبنان وأقاليم انتداب فرنسا الأخرى ومستعمراتها فى ١٩٤٤/٢/١٨[2] ، ثم استثنيت منها الكونغو البلجيكية ورواندا أوروندى ببيان ١٩٤٤/١٠/٣١ المشار إليه ، ثم استثنيت منها مصر والسودان فى ١٩٤٧/٧/١٦[3] .

(ب) قوام اللجنة رئيس يعينه مجلس الوزراء ، وأعضاء ثلاثة يعينهم وزير المالية ، ممثلين المصارف المرخصة ، ووزارة المالية ، وغرفة تجارة بغداد .

---

١ ــ جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٢٤٢ وتاريخ ١٩٤٤/١١/٢٢ .

٢ ــ جريدة الوقائع العراقية أعداد ١٩٧٢ ، ٢٠٧٠ ، ٢١٦٧ .

٣ ــ جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٤٩٧ وتاريخ ١٩٤٧/٧/٢٣ .

إليها بأن ثمن البضائع المصدرة سيدفع بمقتضى شروط تعينها ، وذلك ضماناً لسيطرتها على العملات المتحصلة من هذا التصدير (١) .

رابعاً — جواز الاستيلاء على ما فى حوزة كافة الأشخاص من عملات غير عملات المنطقة الاسترلينية ، لقاء أثمان معينة . وقد نفذ ذلك فيما يتعلق بدولارات الولايات المتحدة وفرنكات سويسرا فى ١٩٤٢/١/٢٠ ، ففرض تسليم هاتين العملتين إلى المصارف المرخصة ، باعتبار الدينار الواحد ٤,٠٣ دولاراً ، أو ١٧,٤٠ فرنكاً[٢] .

تلك هى الأحكام الرئيسية لمراقبة التحويل الخارجى ، وتضاف إلى هذه الأحكام أحكام أخرى ثانوية غرضها الاحتياط للتهرب ولإساءة الاستعمال ، أو الإلمام بحركة الصرف وانتقال رؤوس الأموال ضمن المنطقة الاسترلينية ، أو الحصول على إيراد من عمليات التحويل المقيدة .

آثار قيود التحويل الخارجى أثناء الحرب :

كانت حصيلة قيود الصرف فى المنطقة الاسترلينية هى إطلاق يد بريطانيا فى الحصول على السلع والخدمات من بعض البلاد ، ولا سيما من الولايات المتحدة وكندا ، وعرقلة حركة استيراد باقى أعضاء المنطقة منها ؛ فكانت مقبوضات هؤلاء الأعضاء من الدولارات ، ومن بعض العملات الأخرى ، تدخل مستجمعاً عاماً للمنطقة كلها ، وإن احتفظ بعض الأعضاء إسماً بصندوق خاص ، ثم تسد حاجة كل عضو إلى العملات المذكورة من هذا المستجمع ، فى حدود الاقتصار على الضروريات ، و « وفق اتفاق جنتلمان تضمن حسن رعايته سيطرة الحلفاء على المواد الميسورة للتصدير وعلى النقل البحرى »[٣] .

---

(١) صدر لهذا الغرض بيان اللجنة المؤرخ ١٩٤١/١١/٢٤[١] ، وبموجبه اشترط لجواز التصدير إلى البلاد الواقعة خارج المنطقة الاسترلينية اقتناع الدوائر الكمركية بأن ثمن البضاعة قد تم دفعه إلى شخص مقيم فى العراق وفق أحكام مراقبة التحويل الخارجى ، أو أن ذلك الثمن سيدفع وفق هذه الأحكام خلال مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ التصدير . وقد أجيز للدوائر الكمركية أن تتوثق من ذلك بتعهد أو بيان يوقعه من يقدم تصريحة الإخراج .

---

١ — جريدة الوقائع العراقية عدد ١٩٧٢ وتاريخ ١٩٤١/١١/٢٤ .

٢ — جريدة الوقائع العراقية عدد ١٩٨٧ وتاريخ ١٩٤٢/١/٢٠ .

٣ — The Economist, Dec. 6th, 1947, p. 930.

والذى تشير إليه الأرقام المتعلقة بالميزان التجارى بين العراق وكل من الولايات المتحدة وكندا وسويسرا والسويد والبرتغال ، وهى أهم بلاد العملات النادرة حتى سنة ١٩٤٧ ، أن رصيد المعاملات التجارية مع مجموع هذه البلاد قد تراوح بين الفضلة والعجز حتى سنة ١٩٤١ ، ثم تميز بعجز متضخم باطراد بعد تلك السنة .

ومثل هذه الظاهرة الأخيرة توهم بأن العراق كان أثناء الحرب عالة على مستجمع المنطقة الاسترلينية(١) ؛ غير أن هذا الوضع ، إن وجد ، لم يكن فى الحقيقة بالمقياس الذى تشير إليه الأرقام المذكورة ، وذلك لأن معظم المستورد من سويسرا والسويد خلال الحرب كان بضائع معادة التصدير من بلاد أخرى ، ومدفوعاً ثمنها بالاسترلينى ، أو بعملات غير الفرنك

---

(١) فيما يلى جدول بالأرصدة الدائنة (+) والمدينة (—) ، الناشئة عن المعاملات التجارية بين العراق وكل من البلاد المذكورة أثناء الحرب ، وفى السنوات الثلاث السابقة لها ، بآلاف الدنانير[١] :

	الولايات المتحدة	كندا	سويسرا	السويد	البرتغال والهند البرتغالية	المجموع
١٩٣٧	(+) ٤٢٢,٤	(+) ٣٨,٨	(—) ٣١,١	(—) ٦٢,٦	(—) ١,٠	(+) ٣٦٦,٥
١٩٣٨	(—) ٢٩٣,٦	(+) ٤٢,٣	(—) ٣١,٦	(—) ٩٩,٢	(—) ١,٥	(—) ٣٨٣,٦
١٩٣٩	(+) ٥٠,٠	(+) ٣٢,٤	(+) ٧,٥	(—) ١٠٤,٤	(—) ٢,٥	(—) ١٧,٠
١٩٤٠	(+) ١٣٥,٢	(+) ٧,٤	(—) ٢,٢	(—) ٦٤,٣	(—) ٢,٤	(+) ٧٣,٧
١٩٤١	(+) ٩٨,٥	(—) ٢,١	(—) ٧,٢	(—) ٢٥,١	(—) ١,٠	(+) ٦٣,١
١٩٤٢	(—) ٥٣٨,٥	(—) ١٠٥,٥	(—) ٩٣,٩	(—) ٥,٩	(—) ٠,٤	(—) ٧٤٤,٢
١٩٤٣	(—) ٨١٤,٢	(—) ٥,٤	(—) ١٦٨,٥	٠٠٠	(—) ٥,٤	(—) ٩٩٣,٥
١٩٤٤	(—) ٩٨٨,٢	(+) ٦٣,٧	(—) ١٣٤,٦	(—) ١٠,٩	(—) ٣٢,٤	(—) ١١٠٢,٤
١٩٤٥	(—) ٢٦٥٧,١	(+) ٨٦,٧	(—) ٧٧,٠	(—) ٣,٠	(—) ١٤٢,٦	(—) ٢٧٩٣,٠
مجموع سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥	(—) ٤٧٦٤,٣	(+) ٤٤,٨	(—) ٤٨٣,٤	(—) ١٠٩,٢	(—) ١٨٤,٢	(—) ٥٤٩٦,٣

---

١ ــ استناداً إلى أرقام « احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٧ ــ ١٩٤٥ التقويمية .

أو الكرونر ؛ كما أن رصيد العراق النهائى من الدولار الأمريكى ، فيما يتعلق بسائر « المعاملات الجارية » ، كان ولا شك رصيداً موجباً ، نتيجة لنفقات الوحدات العسكرية الأمريكية الملحوظة .

المبحث الثانى

قيود الصرف بعد الحرب

(١) اتفاقات العملات النادرة بين سنتى ١٩٤٥ و١٩٤٧

استتبعت عودة السلم تطوراً جديداً فى روابط الكتلة الاسترلينية ؛ فلقد واجهت بريطانيا عبء إصلاح تخريبات الحرب ، وتنفيذ المناهج التى تضمنتها انتخابات سنة ١٩٤٥ ، كما واجهت أعباء العودة بالإنتاج إلى حالة السلم ، والاستعداد لمنافسة أمريكا التجارية ، وتلافى آثار نقص مقبوضات الميزان الحسابى وتضخم مدفوعاته على استيراد المواد الأولية والغذائية ، والوفاء بالديون التى تمخض عنها المجهود الحربى ؛ فكان من مستلزمات هذه الأعباء الضخمة أن تستمر قيود الصرف التى فرضت فى المنطقة الاسترلينية أثناء الحرب ، وأن يشتد التدقيق فى صرف رصيد العملات النادرة ، المتراكم منه والطارىء ، ولاسيما بعد نضوب معين الإعارة والتأجير .

وكان من مظاهر اشتداد التدقيق فى صرف الرصيد المذكور أن أصبح حق بعض أعضاء المنطقة الاسترلينية فى التزود من مستجمع العملات النادرة حقاً مضبوط الحدود باتفاقات مكتوبة ، بعد أن كان مطلقاً ضمن نطاق مرن من « التفاهم » على الاقتصاد ، فاستجد بذلك وضع لم يكن معروفاً فى علاقات المنطقة ، حيث ترتب على هؤلاء الأعضاء أن يسلموا مقبوضاتهم من العملات النادرة دون تحديد ، وأن لا يسحبوا منها إلا بمقدار معين نصاً .

اتفاق سنة ١٩٤٥ وتمديداته :

وقد كان العراق أحد الأعضاء الذين تحدد موقفهم على الوجه المتقدم ، وذلك بموجب اتفاق عقد مع بريطانيا فى ١٩٤٥/٥/٢٨ ، ونص فيه على المبادىء الرئيسية التالية[١] :

أولا — تبذل الحكومة البريطانية جهدها لتوفير السلع للعراق من المملكة المتحدة ، ولا تطلب من الحكومة العراقية أن تفرض أى قيد نقدى خاص على الاستيراد من خارج المنطقة الاسترلينية ، باستثناء بلاد العملات النادرة ، باعتبار أن الحكومة العراقية ستراعى الاقتصار على الاستيرادات الضرورية .

---

١ — نص الاتفاق فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٥ ص ٤٠٩ — ٤١٦ .

ثانياً ــ تستبقى الحكومة العراقية رقابتها على التحويل الخارجى ، وتزيد من تدقيقها فى صرف العملات النادرة .

ثالثاً ــ يلغى صندوق الدولار الخاص بالعراق ، وتتبع أصول احتفاظ بريطانيا بمستجمع عام بالنيابة عن المنطقة الاسترلينية .

رابعاً ــ تضع الحكومة البريطانية تحت تصرف حكومة العراق ، خلال سنة ١٩٤٥ التقويمية ، عملات نادرة تعادل ٣,٣٥١,٦٢٤ ديناراً لاستيراد البضائع ، و ١٥٠,٠٠٠ دينار لتغطية النفقات غير المنظورة (١) .

---

(١) وزعت هذه المبالغ على الوجه التالى :

نوع المدفوعات		دينار
مدفوعات منظورة	سلع مدرجة فى « منهج عام للاستيراد » ، وهى الأغذية والمشروبات ، والمواد الكيماوية والصيدلية ، والورق والكرتون والفلين ، والألبسة المستعملة ، والمعادن الفلزية وغير الفلزية ومصنوعاتها ، والمكائن الصناعية ، والأدوات اليدوية ، والدراجات ، وزيوت التزييت ، ومواد متنوعة أخرى .	١,٠٤٩,١٢٤
	ما لا يتيسر الحصول عليه من المنطقة الاسترلينية أو من بلاد العملات الميسورة من الأغذية المحفوظة ، وأوعية تغليف التمور ، وأخشاب البناء ، والأقمشة القطنية ، والمكائن الزراعية ، والسيارات وملحقاتها .	١,٩٥٢,٥٠٠
	ما تستورده الحكومة العراقية لدوائرها بوساطة « وكلاء التاج للمستعمرات » .	٢٠٠,٠٠٠
	تغطية النفقات الإضافية غير المتوقعة ، كالارتفاع الجزئى فى مستوى الأسعار فى الولايات المتحدة ، وتلافى الخطأ والإغفال فى المبالغ المخصصة لاستيراد السلع متقدمة الذكر ، واستيراد كميات إضافية من السلع الضرورية ، واستيراد بعض السلع غير المتوفرة فى بلاد العملات الميسورة .	١٥٠,٠٠٠
	المجموع	٣,٣٥١,٦٢٤
مدفوعات غير منظورة		١٥٠,٠٠٠
المجموع العام		٣,٥٠١,٦٢٤

خامساً ـ المقصود بالعملات النادرة دولارات الولايات المتحدة وكندا ، وفرنكات سويسرا ، وكرونز السويد . واسكودوس البرتغال .

وقد مدد العمل بالاتفاق ثلاث مرات[١] ، وذلك بين تاريخ انتهاء أجله فى ١٩٤٥/١٢/٣١ وبين ١٥ / ٧ / ١٩٤٧ ، وهو تاريخ نفاذ الاتفاقية المالية الانكليزية الأمريكية ، المبرمة فى ١٥ /٧/ ١٩٤٦ ، والتى نصت على إطلاق حرية تحويل الاسترليني الحاصل من المعاملات الجارية ، فوضع تحت تصرف العراق خلال هذه المدة من العملات النادرة مايعادل ٥,٢١٨,٢٦٨ ديناراً لاستيراد البضائع ، و٤٠٤,٥٠٠ دينار لتغطية النفقات غير المنظورة .

وعلى ذلك فإن مجموع قيمة العملات النادرة التى حصل عليها العراق ، بموجب أصل الاتفاق وتمديداته ، قد بلغ ٩,١٢٤,٣٩٢ ديناراً ، منها ٨,٥٦٩,٨٩٢ ديناراً لاستيراد البضائع ، بمعدل ٣,٢٦٤,٧٢٠ ديناراً سنوياً ، و٥٥٤,٥٠٠ دينار لتغطية النفقات غير المنظورة ، بمعدل ٢١١,٢٣٦ ديناراً سنوياً (١) .

(١) فيما يلى جدول بما خصصه أصل الاتفاق وتمديداته من العملات النادرة ، مقومة بالدنانير :

نوع المدفوعات		أصل الاتفاق من ١٩٤٥/١/١ إلى ١٩٤٥/١٢/٣١	التمديد الأول من ١٩٤٦/١/١ إلى ١٩٤٦/٣/٣١	التمديد الثانى من ١٩٤٦/٤/١ إلى ١٩٤٧/٣/٣١	التمديد الثالث من ١٩٤٧/٤/١ إلى ١٩٤٧/٧/١٥	المجموع
مدفوعات منظورة	سلع « منهج الاستيراد العام »	١,٠٤٩,١٢٤	٣٤٣,٣٠٢			
	سلع ضرورية أخرى	١,٩٥٢,٥٠٠	٦١٠,٦٢٥			
	مستوردات الحكومة العراقية	٢٠٠,٠٠٠	٥٠,٠٠٠	٢,٩٢٦,٨٤١	١,٢٥٠,٠٠٠	٨,٥٦٩,٨٩٢
	نفقات إضافية غير متوقعة	١٥٠,٠٠٠	٣٧,٥٠٠			
	المجموع	٣,٣٥١,٦٢٤	١,٠٤١,٤٢٧	٢,٩٢٦,٨٤١	١,٢٥٠,٠٠٠	٨,٥٦٩,٨٩٢
مدفوعات غير منظورة		١٥٠,٠٠٠	٩٧,٥٠٠	٢٥٠,٠٠٠	٥٧,٠٠٠	٥٥٤,٥٠٠
المجموع العام		٣,٥٠١,٦٢٤	١,١٣٨,٩٢٧	٣,١٧٦,٨٤١	١,٣٠٧,٠٠٠	٩,١٢٤,٣٩٢

١ ـ نصوص التمديدات فى مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٦ ص٧٨ـ٨٠ و٨١ـ٨٧ ، وفى جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٤٦١ وتاريخ ١٩٤٧/٤/٢٢ .

آثار الاتفاق على تجارة الاستيراد :

والحاصل من تحديد التحويل الخارجى لأغراض الاستيراد على الوجه المتقدم ، فى الوقت الذى أخذت فيه مصاعب الإنتاج والنقل فى الخارج بالزوال ، أن برزت آثار قيود الصرف على تجارة الاستيراد العراقية ، حتى أصبحت هذه القيود هى العامل الرئيسى الذى يقرر أنواع وأصناف السلع الميسورة لسد الحاجة المحلية ؛ فلقد قسمت القيود المذكورة هذه التجارة إلى ثلاثة أقسام ، هى :

أولا — تجارة الاستيراد من بلاد العملات النادرة ، وقد حددت بمبالغ مقررة ضمن نطاق ضيق من الاقتصاد ، بحيث لم تكن لتتجاوز الحصول على السلع الضرورية التى لا يتيسر استيرادها من البلاد الأخرى ؛ بل أن هذه السلع كانت فى أصل الاتفاق وفى تمديده الأول معينة نصاً ، ومقسمة إلى مجموعات مقيد كل منها بمبلغ خصص له ، فلا تجوز المناقلة بينها إلا فى حدود ضيقة ، ثم أطلق التمديدان الثانى والثالث بعد ذلك للحكومة العراقية التصرف بمجموع المرصود لاستيراد السلع ، وفق ما يتبين لها من ضرورة .

ثانياً — تجارة الاستيراد من خارج المنطقة الاسترلينية باستثناء بلاد العملات النادرة ؛ وقد حصرت فى نطاق مرن من الاقتصار على « احتياجات العراق الحقيقية » ، فكانت لجنة مراقبة التحويل الخارجى تيسر المبالغ اللازمة للاستيراد من هـــذه البلاد ، أو تمتنع عن ذلك ، باختلاف مدى ضرورة السلع المطلوب استيرادها . على أن مقياس الضرورة كان مقياساً مطاطاً عند انتهاء الحرب ، بسبب فراغ الأسواق من مختلف السلع ، فلم يكن القيد على تجارة الاستيراد محل البحث قيداً ثقيلا فى الواقع .

ثالثاً — تجارة الاستيراد من المنطقة الاسترلينية ، وهى التجارة التى بقيت مطلقة من قيود الصرف ، ومن قيد الاعتداد بمدى ضرورة مفرداتها ، بحيث كان فى اجتماع هذا الانطلاق بظاهرة اندفاع بريطانيا فى زيادة صادراتها ، وظاهرة ارتفاع القوة الشرائية فى العراق ، أخطر أسباب تبديد الثروة المتراكمة أثناء الحرب ، ومفاقمة آثار أخطاء سياسة التموين فى مجال تخفيف قيود الاستيراد .

فلقد كان عرض سلع الإنتاج وسلع الاستهلاك الضرورية فى بلاد المنطقة الاسترلينية ، وعلى رأسها بريطانيا ، غير واف إلا بجزء ضئيل من الطلب عليها ، وكان الميسور من هذه السلع متردى الصنف فى بعض الأحوال ، ومتأخر التسليم فى أحوال أخرى . أما منتجات المنطقة من السلع غير الضرورية فكانت موفورة فى الغالب ؛ ومن ثم فقد ساعد فقدان الضوابط النقدية ، وأخطاء التموين ، هذه السلع على تغذية نزعة بذخ الاستهلاك فى العراق ، وتضخيم العجز فى الميزان التجارى بغير مبرر ، مع المنطقة الاسترلينية بصورة خاصة .

(٢) تسوية الأرصدة الاسترلينية

منشأ الأرصدة الاسترلينية :

كان الارتباط النقدى ببريطانيا عاملا يسّر تمويل الجيوش الأجنبية فى العراق تيسيراً استثنائياً ، فلقد كانت لجنة العملة العراقية ملزمة بالإصدار مقابل ما تستلمه من استرلينى ، دون أن يؤثر فيض المعروض من هذا الاسترلينى على ثبات سعر صرفه بالنسبة للدينار ؛ كما أن اللجنة كانت تستثمر ما تستلمه منه فى سندات أغلبها بريطانى ، فتساهم فى مساعدة بريطانيا على الاقتراض لتمويل الحرب ، وتخفف أعباء بنك انكلترا فيما يتعلق بالإصدار .

وقد كانت نتيجة هذه السهولة فى الحصول على الدينار ، ونتيجة إلحاح حاجة الجيوش إلى السلع والخدمات المحلية ، وتضاؤل تجارة الاستيراد ، أن تضخم كل من المتداول النقدى ومستوى الأسعار مترابطين فى حلقة مفرغة ، وأن زادت مقبوضات الميزان الحسابى على مدفوعاته زيادة كبرى ، فتراكمت الديون بالاسترلينى للعراق على بريطانيا ، متمثلة فى احتياطى لجنة العملة ، وفى ودائع الأفراد واعتماداتهم المصرفية وما يمتلكونه من قيم استرلينية ، وفى ديون المؤسسات الحكومية .

الأسس العامة لتسوية الأرصدة الاسترلينية :

وكان عبء بريطانيا من مجموع ديون بلاد المنطقة الاسترلينية عبءاً ضخماً ، ولذلك تحركت ذريعة الدفاع عن « القضية المشتركة » ، وحجة شذوذ ارتفاع الأسعار أثناء الحرب ، لمساومة الدائنين فى حقوقهم ؛ كما أن هذا العبء الضخم قد زاد من عوامل المماطلة فى تصدير السلع الضرورية من بريطانيا ، وحرض نزعة ضغط الاستيراد من خارج المنطقة الاسترلينية ، ولا سيما من بلاد العملات النادرة ، بحيث ضعفت قدرة بعض الدائنين على استعادة جزء من ديونهم عن طريق تجارة الاستيراد ، وأصبح بعضهم الآخر مهدداً بتراكم ديون جديدة .

وقد أسفرت الحرب عن اتساع كبير فى إنتاج الولايات المتحدة ، وعن إبعاد ألمانيا واليابان من ميدان التجارة الدولية ، وعن انشغال دول أوربا باصلاح مرافقها ، فكان فى عودة السلام إيذان باحتدام المنافسة التجارية بين الولايات المتحدة وبريطانيا ، على وجه لا تتعادل فيه كفتا القدرة على الإنتاج ، ولا يعزز طاقة بريطانيا على الصمود له فى البداية غير سلطانها النقدى على المنطقة الاسترلينية .

وكان مجموع الأرصدة الاسترلينية قوة شرائية كبرى زادت عوامل المنافسة المذكورة ، إذ تمثل فيها مجال حيوى لتصريف فيض الإنتاج الأمريكى ، كما تمثل فيها سند قوى لإنتاج بريطانيا وهو فى بدء تحوله وتوسعه ؛ ولذلك كانت تسوية هذه الأرصدة ، وإزالة عراقيل الصرف المفروضة فى المنطقة الاسترلينية ، محور المساومة فى الاتفاقية المالية الانكليزية الامريكية المبرمة فى ١٩٤٦/٧/١٥ .

وقد قبلت بريطانيا ، فى المادتين (٧) و (١٠) من هذه الاتفاقية ، تحديد ميعاد لوقف تراكم الأرصدة ، وإطلاق حرية تحويل الاسترلينى المتحصل من « المعاملات الجارية » خلال مدة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ نفاذ الاتفاقية ؛ كما أنها أعلنت العزم على تسوية الأرصدة المتراكمة باتفاقات خاصة مع البلاد الدائنة ، وذلك على أساس تقسيم هذه الأرصدة أقساماً ثلاثة ، تطلق حرية تحويل أولها حال الاتفاق وضمن مدة لا تتجاوز سنة واحدة من نفاذ اتفاقية القرض ، وتطلق حرية تحويل ثانيها مقسطاً على عدد من السنين ابتداء من سنة ١٩٥١ ، ويلغى ثالثها باعتباره مساهمة فى تسوية ديون الحرب وما بعدها ، « واعترافاً بالفوائد التى قد تعود على البلاد صاحبة الشأن من هذه التسوية » .

اتفاقية الأرصدة لسنة ١٩٤٧ :

وقد وقعت الحكومتان البريطانية والعراقية ، على هدى الأسس المتقدمة ، اتفاقاً فى لندن فى ١٣/٧/١٩٤٧ ، لتسوية جزء من أرصدة العراق الاسترلينية التى خمن ما يخص الحكومة العراقية ولجنة العملة والمصارف العاملة فى العراق منها فى ذلك التاريخ بنحو ٦٠ مليون باون استرلينى ؛ وكانت الأحكام الرئيسية لهذا الاتفاق كما يلى[١] :

أولا — تثبت الموجودات الاسترلينية التى فى حوزة حكومة العراق ، ولجنة العملة العراقية ، والمصارف العاملة فى العراق ، كما هى فى يوم ١٤/٧/١٩٤٧ (أ) .

ثانياً — تجمد فى حساب خاص ، يسمى « حساب رقم ٢ » ، المبالغ التالية :

١ — الموجودات متقدمة الذكر .

٢ — ما تدفعه الحكومة البريطانية إلى حكومة العراق ، بعد ١٥/٧/١٩٤٧ ، لقاء خدمات قدمت للقوات البريطانية قبل ذلك التاريخ .

٣ — فوائد المبالغ المقيدة فى هذا الحساب .

٤ — رؤوس الأموال المنتقلة من بلاد المنطقة الاسترلينية إلى العراق (ب) .

ثالثاً — يطلق من « حساب رقم ٢ » المذكور ، إلى حساب يسمى « حساب رقم ١ » ، مبلغ قدره ٢٦,٣٤٧,٩١١ باوناً استرلينياً ، موزعاً على الوجه التالى :

(أ) يشمل لفظ « الموجودات الاسترلينية » الحسابات الجارية وحسابات الودائع لدى المصارف فى بريطانيا ، والنقود الواجبة الدفع تحت الطلب أو الإخطار فى بريطانيا ، والقروض المعقودة بعملة استرلينية ، وأذونات الخزانة البريطانية ، والأوراق التجارية المقومة بالاسترلينى ، وسائر السندات البريطانية . ولا يشمل اللفظ المذكور الودائع المسجلة باسم أشخاص أو هيئات غير الحكومة العراقية أو لجنة العملة أو المصارف العاملة فى العراق ، كما لا يشمل التأمينات التى يحتفظ بها وكلاء التاج فى ١٤/٧/١٩٤٧ عن مبايعات الحكومة العراقية أو دائرتى السكك الحديدية والميناء المطلوبة قبل ١٥/٧/١٩٤٧ . (مادة ١١ فقرة ١) .

(ب) يتحدد المقصود « بالمنطقة الاسترلينية » وفق أنظمة الصرف المعمول بها فى بريطانيا ، ويستعاض عن هذا اللفظ باصطلاح « الأراضى المدونة فى القائمة » عند تنفيذ قانون مراقبة الصرف البريطانى لسنة ١٩٤٧ (مادة ١١ فقرة ب) .

---

١ — نص الاتفاق فى مجلة غرفة تجارة بغداد جزء ٧—٨ لسنة ١٩٤٧ ص ٢٨١ — ٢٩١ .

١٥,٠٠٠,٠٠٠ باون استرليني خلال خمس سنوات ، على أن لايزيد المبلغ المطلق في كل من السنتين الأوليين عن ٤,٠٠٠,٠٠٠ باون استرليني ، وعلى أن يقسم الباقي إلى ثلاثة أقساط سنوية متساوية .

٥,٠٠٠,٠٠٠ باون استرليني ، كاعتماد خاص يسهل على الحكومة العراقية الانتقال إلى الظروف الجديدة

٤,٣٤٧,٩١١ باوناً استرلينياً ، سداداً للمبالغ التي استلفتها الحكومة العراقية من شركات النفط ، واستهلاكا لدين ميناء البصرة .

٢,٠٠٠,٠٠٠ باون استرليني ، كرصيد تشغيل يتلافى به النقص الموقت في وسائل الدفع .

رابعاً — يطلق أيضاً من « حساب رقم ٢ » إلى « حساب رقم ١ » المبالغ التالية :

١ — مابقي من الإعتمادات التجارية المفتوحة من قبل المصارف العاملة في العراق لدى المصارف البريطانية قبل ١٥/٧/١٩٤٧ .

٢ — مابقي من العملات النادرة المخصصة للعراق بموجب اتفاق ٢٨/٥/١٩٤٥ وتمديداته.

٣ — مابقي من بدل التجهيزات العسكرية التي اشترتها الحكومة العراقية قبل ١٥/٧/١٩٤٧ ، وبدل المخلفات العسكرية التي باعتها الحكومة البريطانية إلى حكومة العراق قبل ذلك التاريخ ، وتلك التي ستبيعها إلى حكومة العراق أو إلى أهاليه بعد التاريخ المذكور .

٤ — ماتدفعه الحكومة العراقية ، أو مديرية السكك الحديدية ، أو مديرية ميناء البصرة ، لوكلاء التاج تنفيذاً لالتزامات عقدت قبل ١٥/٧/١٩٤٧ .

٥ — فوائد استثمار قسم من احتياطي لجنة العملة يعادل احتياطيها في ٣/٩/١٩٣٩ ، وذلك حسب معدل سعر الفائدة عن مجموع استثماراتها الحالية ، وفوائد استثمار باقي الاحتياطي بسعر فائدة ½ ٪ .

٦ — مايتم نقله من رؤوس الأموال من العراق إلى بلاد المنطقة الاسترلينية .

خامساً — يدخل في « حساب رقم ١ » كل ماتحصل عليه حكومة العراق ، أو لجنة العملة العراقية ، أو المصارف العاملة في العراق ، بعد ١٥/٧/١٩٤٧ من استرليني ،

نتيجة للمعاملات الجارية (أ) .

سادساً — لن تخضع المبالغ الداخلة فى « حساب رقم ١ » متقدم الذكر لأى قيد ، عند الاستعمال لأغراض « المعاملات الجارية » فى منطقة أية عملة ، أو للقيام بأية تأدية أخرى ضمن المنطقة الاسترلينية .

سابعاً — ينفذ الاتفاق ابتداء من ١٥ /٧/ ١٩٤٧ ، لمدة خمس سنوات تنتهى فى ١٤/٧/١٩٥٢ ؛ وتتشاور الحكومتان قبل انتهاء أجله لعقد اتفاق آخر .

ويبدو من مجمل هذه الأحكام ، مجردة عن آثار قرار بريطانيا وقف صرف الاسترلينى عشية إعلانها ، أنها قد أطلقت نحواً من ربع أرصدة العراق حال نفاذ الاتفاق ، ونحواً من نصفها خلال خمس سنوات ، فضلا عن إطلاقها مايستجد من مقبوضات تجارة التصدير والمعاملات الجارية الأخرى .

وقد وُصفت الأحكام المذكورة بكونها مراعية مصالح العراق رعاية يسوغها طول أجل الاتفاق ، وقبول العراق البقاء فى المنطقة الاسترلينية ، وموقعه فى إقليم حيوى من الناحية الستراتيجية ، وأنها لهذه الاعتبارات قد جاءت أنفع للطرف الدائن من بعض اتفاقات الأرصدة الأخرى . (ب)

(أ) حددت المادة (١١ فقرة ج) لمدفوعات « المعاملات الجارية » المعنى المقرر فى المادة (١٩ـ ط) من اتفاقية الاحتياطى النقدى الدولى ، فشملت بهذا التحديد كل المدفوعات التى لا يقصد بها نقل رؤوس الأموال ، كمدفوعات التجارة الخارجية والأعمال الجارية ، بما فيها الخدمات والعمليات المصرفية والائتمانية القصيرة الأجل ، كما شملت فوائد القروض والدخول الصافية للاستثمارات الأخرى ، والمدفوعات المعتدلة المقدار لاستهلاك القروض والاستثمارات المباشرة ، والحوالات المعتدلة المقدار للمصاريف العائلية .

(ب) كتبت مجلة الايكونومست ، مقدرة شروط الاتفاق ، ما يلى [١] :

«The terms conceded to Iraq are certainly favourable by comparison with those afforded by some of the other sterling agreements. It needs to be remembered that this agreement — unlike, for example those recently concluded with India and Egypt — is not merely an interim plan but operates over a five-year period ; and Iraq, unlike Egypt, remains a member of the sterling area. A firm and amicable arrangement with Iraq is perhaps particularly welcome, the more so by reason of its position in a strategically vital region.»

---

١ — The Economist, Aug. 23rd, 1947, p. 337.

على أن قياس بعض اتفاقات الأرصدة على بعضها الآخر ، من حيث رعايتها لمصلحة الطرف الدائن أو الطرف المدين ، قياس لا يصح بالأرقام وحدها ؛ فلقد اختلفت عناصر المساومة باختلاف الدائنين ، وداخلتها عوامل متعددة ، منها مقدار الالتزام المطلوب الإيفاء به ، ومدى ماجنته بريطانيا ومستجمع الدولار أثناء الحرب من فوائد ، وطبيعة العلاقات السياسية السائدة بين الطرفين المتفاوضين ، وماهية القوى التى تسند كل طرف فى مساومته ؛ ولذلك كان تقدير الاتفاقات المتوصل اليها مختلفاً من وجهة النظر المدينة بصفة خاصة ، فاعتبر الاتفاق مع الهند سنة ١٩٤٧ ، مثلا ، حلا وسطاً ، والاتفاق مع العراق فى تلك السنة ملائماً لمصلحته لأسباب ، والاتفاق مع مصر سنة ١٩٤٨ مدعاة لإفلاس بريطانيا .

تعديل الاتفاق :

والواقع أن الاتفاق الانكليزى العراقى ، فى أصله ، مقبول بصورة عامة ؛ وأهم مايؤخذ عليه هو ضعف الاعتداد بالتضخم المتوقع فى قيمة التجارة الخارجية ، وفى عجز الميزان التجارى ، عند تحديد رصيد التشغيل ، ومقدار الحصص السنوية الثلاث الأخيرة .

على أن هذا الاتفاق لم يلق تطبيقاً تاماً ، إذ أعلن وزير المالية البريطانى مساء يوم ١٩٤٧/٨/٢٠ وقف صرف الاسترلينى ، وترتب على ذلك قيد تحويل مايضمه « حساب رقم ١ » من أرصدة محررة ومن مقبوضات « المعاملات الجارية » ، وضرورة إعادة النظر فى الاتفاق بعد خمسة أسابيع من توقيعه .

وقد ظلت مدفوعات العراق من العملات النادرة فى حدود مرنة من الاقتصاد نحواً من أربعة أشهر ، حتى تم فى ١٩٤٧/١١/١٧ تعديل الاتفاق ، وذلك على الأسس الثلاثة التالية[١] :

أولا — إيقاف العمل بنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من أصل الاتفاق(أ) .

(أ) وهى الفقرة الناصة على تعهد الحكومة البريطانية بأن لا تقيد استعمال الاسترلينى الذى يضمه « حساب رقم ١ » لغرض القيام بتأديات المعاملات الجارية فى منطقة أية عملة ، أو لغرض القيام بأية تأدية ضمن المنطقة الاسترلينية .

---

١ — نص التعديل فى جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٥٥٤ وتاريخ ١٩٤٧/١١/٢٨ .

ثانياً — اتخاذ الحكومة العراقية التدابير الحائلة دون دخول العراق « فى معاملات جارية » تتجاوز مدفوعاتها ، بين ١٥ / ٧ / ١٩٤٧ و ٣٠ / ٦ / ١٩٤٨ ، مايعادل ٥,٣١٣,٠٠٠ باون استرلينى من العملات النادرة ، أى بمعدل ٥,٧٥٠,٠٠٠ باون فى السنة (١) .

ثالثاً — قيام الحكومة البريطانية بتيسير اللازم للمعاملات الجارية ، ضمن الحدود المذكورة ، من « حساب رقم ١ » ، بما فى هذا الحساب من أرصدة محررة ، ومن مقبوضات المعاملات الجارية .

ثم مدد العمل بالاتفاق المتقدم فى ٢٧ / ٦ / ١٩٤٨ ، وذلك لمدة سنة كاملة ، فاتفق على تخصيص مايعادل ٥,٥٠٠,٠٠٠ باون استرلينى من العملات النادرة ، لإنفاقها على « المعاملات الجارية » خلال اثنى عشر شهراً تبدأ فى ١ / ٧ / ١٩٤٨ .

وقد كان هذا التمديد أقل تيسيراً على العراق من تعديل أصل الاتفاق ؛ فلقد تضمن تخفيض حصة العراق الجديدة من العملات النادرة ، كما أنه قد وسع نطاق بلاد هذه العملات ، فأضاف إليها المنطقة البريطانية — الأمريكية من ألمانيا ، وهى منطقة نشط الاستيراد منها خلال الأشهر القليلة التى سبقت التمديد ، وكانت تقبل المدفوعات بالاسترلينى .

آثار أصل الاتفاق وتعديله على تجارة الاستيراد :

كان تعديل أصل الاتفاق ذا أثر رجعى ، ولذلك فإن النص على تحرير تحويل « حساب رقم ١ » فى الأصل لم يلق أى تطبيق ، واستمر العمل بطريقة تحديد مقادير العملات النادرة المتيسرة للعراق باتفاقات وقتية .

---

(١) حددت بلاد العملات النادرة بما يلى :
منطقة الحساب الأمريكى . منطقتا بلجيكا والبرتغال النقديتين . كندا ونيوفاوندلند . سويسرا وليختنستين . الأرجنتين . السويد . اليابان .

وقد تقدم أن تجارة الاستيراد ، من حيث مدى خضوعها لأحكام قيود الصرف، كانت منقسمة قبل عقد اتفاق الأرصدة إلى ثلاثة أقسام[١] ؛ فكانت نتيجة تنفيذ الاتفاق المذكور وتعديله ، توسيع بعض هذه الأقسام ، وتضييق بعضها الآخر ، على الوجه التالى :

أولا — تجارة الاستيراد من بلاد العملات النادرة ، وهى تجارة كانت مقيدة فى حدود مبلغ سنوى معدله نحو ٣,٢٥ مليون پاون استرلينى بموجب اتفاق العملات النادرة لسنة ١٩٤٥ وتمديداته ، فزاد هذا الحد إلى نحو من ٥,٢٥ مليون پاون استرلينى .

ومع أن هذه الزيادة فى العملات النادرة المخصصة للعراق قد اقترنت باتساع نطاق البلاد الداخلة فى التخصيص ، إلا أنه لاشك فى رجوعها على مستجمع المنطقة الاسترلينية ، مخصومة « من حساب رقم ١ » ، لأن مقبوضات العراق من هذه العملات لاتتجاوز الحد القديم فى الغالب .

على أن الجدير بالذكر أن الرقم المقرر فى التعديل وفى تمديده ليس إلا حداً أقصى ، وقد التزم العراق بحكم بقائه فى المنطقة الاسترلينية بأن يراعى « التفاهم » الذى تم بين أعضاء المنطقة فى أوائل أكتوبر سنة ١٩٤٧ حول ضرورة الاقتصاد فى إنفاق العملات النادرة[٢] ، وربما أدى ذلك إلى بقاء جزء من الزيادة المشار إليها نظرياً صرفاً ، وتحوله إلى نفقات استرلينية .

ثانياً — تجارة الاستيراد من خارج المنطقة الاسترلينية ، باستثناء بلاد العملات النادرة ؛ وقد كانت هذه التجارة محصورة فى نطاق مرن من الاقتصاد ، فضيق الخناق عليها ، فى الواقع العملى ، بعد نفاذ الاتفاق موضوع البحث وتعديله .

وكان الاستيراد من البلاد الداخلة ضمن « نظام الحساب القابل للتحويل » (Transferable Account System) ، كمصر والسودان وإيران وتشيكوسلوفاكيا والمنطقة النقدية الايطالية ، هو الأكثر تعرضاً للتضييق الجديد ، وذلك تخفيضاً لأعباء بريطانيا ومستجمع المنطقة الاسترلينية تجاه هذه البلاد ، التى قصدت أكثر من غيرها بقرار وقف صرف الاسترلينى ، والتى أصبح بعضها معدوداً من بلاد العملات النادرة .

---

١ — تراجع الصفحتان ٥٢٢ — ٥٢٣ .

٢ — The Economist, Oct. 11th, 1947, p. 614.

ثالثاً ــ تجارة الاستيراد من المنطقة الاسترلينية ؛ وقد كانت هذه التجارة مطلقة من القيود النقدية قبل اتفاق الارصدة ، فأصبحت بعد نفاذه مقيدة فى حدود المبالغ المطلقة من « حساب رقم ٢ » إلى « حساب رقم ١ » ، وبذلك استجد قيد ما كان موجوداً قبل الاتفاق المذكور .

ولا شك أن هذا القيد قيد خطير الأثر على تجارة الاستيراد ، ولاسيما بعد قرار وقف الصرف ، واتخـــاذ تدابير الضغط على الاستيراد من خارج المنطقة الاسترلينية ؛ فشدة الحاجة إلى السلع المستوردة قد اقتضت عجزاً ضخماً فى الميزان التجارى بعد الحرب ، وكان هذا العجز يسد قبل ١٥ / ٧ / ١٩٤٧ من موجودات الاسترليني دون تحديد ، ولذلك لم يكن ربط الموجودات المذكورة بأحكام الحسابين المشار إليهما غير تضييق لمورد هام من الموارد التى تغذى تجارة الاستيراد .

وسيبدو أثر القيد الجديد واضحاً فى الفترة التى تلى منتصف سنة ١٩٤٩ ، حيث لاينتظر أن يزيد موجود « حساب رقم ١ » من الأرصدة المطلق سراحها خلال كل من السنوات الثلاث الأخيرة من الاتفاق ، على ٢,٥ مليون باون استرليني .

ولا شك أن التدقيق فى منح رخص الاستيراد ، والتفريق بين سلع الإنتاج والاستهلاك الضرورية وبين غيرها ، هو أول التدابير المقتضية لمواجهة الوضع الذى آلت اليه تجارة الاستيراد تحت تأثير اتفاق الأرصدة ، وقرار وقف الصرف ، والبقاء ضمن المنطقة الاسترلينية .

ومثل هذا التدبير متفق مع مقتضى صيانة الثروة القومية ، ومع واجب حشد هذه الثروة لأغراض إصلاح الإنتاج ورفع مستوى المعيشة على الوجه الصحيح ، غير أنه من الضرورى أن يستكمل بممارسة شىء من الاستقلال فى تطبيق الاتفاقات « المكتوبة » ، وزيادة مرونة الارتباط بغيرها من الاتفاقات « المعهودة » بين أعضاء المنطقة الاسترلينية ، وإلا اشتد الوقر على اقتصاديات البلاد .

مصير الباقى من الأرصدة :

والذى تجدر العناية به ، بعد أن تقررت العلاقة بالأرصدة المتراكمة على الصورة المتقدمة ، هو مصير الباقى من الأرصدة بعد منتصف سنة ١٩٥٢ ، وهو الباقى الذى

تنطبق عليه أوصاف القسمين الثانى والثالث من التقسيم الذى قررته المادة (١٠) من الاتفاقية المالية الانكليزية الأمريكية .

فمن البين أن إلغاء أى جزء من هذا الباقى تفريط بحقوق مشروعة ، ومصادرة لقسم من الثروة القومية لاتغطيها سفسطة دعايات الحرب ، أو المراوغة فى تفسير الحقائق الاقتصادية .

ومن البين أيضاً أن أحوال العراق الاقتصادية والاجتماعية ، والقرارات النقدية المنفردة الخطيرة التى ظهرت بوادرها فى قرار ١٩٤٧/٨/٢٠ البريطانى وقرار ١٩٤٨/١/٢٤ الفرنسى ، تقتضيان الحصول على أكبر جزء ممكن من الأرصدة فى أقصر مدة ؛ ولهذا الغرض ينبغى التمسك بالأسس العامة لاتفاق سنة ١٩٤٧ عند تجديده سنة ١٩٥٢ ، فتقرر إطلاقات آنية هامة ، ويخصص رصيد تشغيل جديد ، وتعين حصص سنوية لاتقل عن ٥٪ من مجموع أصل الأرصدة ، إذا لم يكن ضمان الأرصدة بشرط الذهب أمراً ميسوراً .

المبحث الثالث

ظروف ما بعد الحرب وبقاء العراق فى المنطقة الاسترلينية

آثار الارتباط بالمنطقة أثناء الحرب :

تقدم فى القسم الثالث أن انتماء العراق إلى المنطقة الاسترلينية ، فى الظروف الاعتيادية ، قد وثق العلاقات التجارية الواسعة بأعضائها ، وأسند سعر صرف الدينار ، بحيث زالت مصاعب الحصول على السلع من البلاد التى يميل الميزان التجارى معها ميلا شديداً .

وقد تقدم أيضاً أن المزايا المذكورة قد قابلتها عيوب ناشئة عن ثبات سعر الصرف ، وعن وساطة بنك انكلترا فى التحويل ؛ وأظهر هذه العيوب عرقلة الإنتاج القومى ، وربط مصير التصنيع بظروف المنطقة الإنتاجية والمالية ، والتأثير فى مستوى الأسعار ، وضياع بعض أرباح التصدير ، والإخلال بالميزان التجارى بوقف أثر تغير سعر الصرف فى معادلته [١] .

---

١ ـ تراجع الصفحات ٣٥٩ ـ ٣٦٣ .

وقد تضاءل انتفاع العراق من رابطته الاسترلينية أثناء الحرب ؛ فلقد تضاءل شأن التجارة الخارجية ، وأثقلت العلاقات التجارية والمالية قيود التصدير ، ومصاعب النقل ، والعراقيل النقدية .

وكانت مطاعن الرابطة على العكس من ذلك ، حيث ازدادت وضوحاً وأثراً فى ظروف الحرب الاستثنائية ؛ فإن فيض مقبوضات الميزان الحسابى على مدفوعاته ، وثبات سعر الصرف ، قد أديا إلى تقويم الدينار بأقل من قيمته الواقعية بالنسبة للاسترلينى ، وبذلك مُولت مطالب الجيوش البريطانية — مقومة بالاسترلينى — بأقل نفقة ، وتضخمت الأسعار — مقومة بالدينار — إلى أعلى مستوى . وقد ساعدت طريقة إصدار العملة ، وطريقة استثمار الاحتياطى ، على مفاقمة هذه الآثار السيئة ، حيث يسرا إطلاق العنان للنفقات العسكرية ، وسهلا استنزاف الموارد المحلية نظير بدلات مؤجلة الدفع فى التجارة الخارجية ، مما استتبع ضغط مستوى الغذاء والكساء والسكن ، وعرقلة تطور الإنتاج ، وتراكم الأرصدة الاسترلينية .

مصير المنطقة بعد الحرب :

أصيبت المنطقة الاسترلينية أثناء السنوات العشر الماضية بضمور ملحوظ ، فقد انسحب منها فى بداية الحرب معظم الأعضاء المحايدين تجنباً لعواقب الارتباط بنقد بلد محارب ، ثم أدت زيادة واجبات الأعضاء فى الالتزام بمقررات بريطانيا ، وتضاؤل الثقة بالاسترلينى أثناء الحرب وبعدها ، ونمو الشعور القومى والرغبة فى رعاية المصالح الذاتية للأعضاء على وجه الاستقلال ، وتطور الأوضاع السياسية فى بعض البلاد ، الى انفصال مصر والسودان ثم فلسطين من المنطقة ، بحيث لم تعد تشمل فى سنة ١٩٤٨ غير العراق وايسلندا وجزر الفارو من البلاد غير الداخلة فى الامبراطورية البريطانية .

وكان قرار وقف الصرف ضربة جديدة شديدة الأثر على الثقة بالاسترلينى ، وهى العنصر الرئيسى لروابط المنطقة ، فكان من نتائج ذلك أن ظهرت بوادر الانشقاق على بعض الأعضاء الأصليين فيها ، كاتحاد جنوبى أفريقيا ، وايرلندا .

فلقد انطوى الاتفاق المعقود بين الاتحاد وبين بريطانيا فى اكتوبر سنة ١٩٤٧ على ظاهرتين مخالفتين لأصول الرابطة الاسترلينية ، وهما انسحاب الاتحاد من مستجمع الدولار ، والتمهيد لفرض القيود على تنقل رؤوس الأموال بينه وبين الأعضاء الآخرين ؛ كما أن الاتفاق المعقود فى نوفمبر سنة ١٩٤٧ بين ايرلندا وبريطانيا قد انطوى على احتمال اضطلاع ايرلندا بمسئوليتها الخاصة عن مقبوضاتها من الدولار ، وذلك بالنص على الفصل بين هذه المقبوضات ، وبين الحصة التى تستطيع سحبها من المستجمع العام [١] .

تقدير بقاء العراق فى المنطقة :

على أن هذا النزوع نحو التحرر من رابطة الاسترلينى ، والآثار السيئة للرابطة على تجارة العراق الخارجية فى الظروف الاعتيادية ، وما تجلى من مطاعنها أثناء الحرب ، أمور ينبغى تناسيها فى الأحوال الاستثنائية الحاضرة ، فيستمر انتماء العراق إلى منطقة الاسترلينى إلى حين ، ويؤجل تقرير الاستقلال النقدى بضع سنوات أخرى .

والذى يدعو إلى هذا التأجيل محض مصلحة العراق الذاتية ، وهى مصلحة تتبين من تحرى آثار العلاقة بين ثبات سعر الصرف ووساطة بريطانيا فى التحويل الخارجى ، وهما عنصران رئيسيان من عناصر الرابطة ، وبين أوضاع العراق الاقتصادية والنقدية الحاضرة ، المتميزة بالانتقال من مركز المدين إلى مركز الدائن ، وبتعذر استيفاء الدين إلا بمقدار ، وبضخامة عجز الميزان التجارى .

فثبات سعر الصرف بين الدينار والاسترلينى يعود الآن بالفائدة على العراق بعد أن عاد بها على بريطانيا أثناء الحرب ؛ إذ أن عجز الميزان التجارى ، الذى ظهرت آثاره فى المتداول النقدى وفى ودائع المصارف وفى الأرصدة الاسترلينية ، قد أثقل كفة المدفوعات فى الميزان الحسابى ؛ كما أن تلاشى النفقات العسكرية ، واضطرار بريطانيا إلى تحديد الوفاء بديونها المتراكمة ، قد ساعدا على اختلال النسبة بين مقبوضات الاسترلينى وبين المدفوعات المطلوبة ؛ فكان فى تثبيت العلاقة بين الاسترلينى والدينار تقويم للأخير بأكثر من قيمته الواقعية .

---

١ — The Economist, Dec. 6 th, 1947, p. 930 — 931.

ولاشك أن فصم العلاقة الثابتة بين العملتين ، فى الظروف الحاضرة ، يستتبع مصاعب كبرى فى تسوية المدفوعات الخارجية ، كما يستتبع ضرراً بليغاً بتجارة الاستيراد . ولا يرد على ذلك بأن العضوية فى الاحتياطى النقدى الدولى تغنى عن العلاقة المذكورة عند زوالها ، فإن هبوط سعر صرف الدينار ، نتيجة لضخامة عجز الميزان التجارى ، يصبح حينئذ حقيقة واقعة فى السوق غير الرسمية على الأقل ، ويتحتم ضغط تجارة الاستيراد على كل حال .

وأهم محاذير ارتباط العملتين فى ظروف ما بعد الحرب هو احتمال لجوء بريطانيا إلى خفض قيمة عملتها ، ففى ذلك خفض مباشر لقدرة العراق على الشراء من البلاد غير المنتمية إلى المنطقة الاسترلينية ، وخفض لقدرته على الاستيراد بصورة عامة فى النتيجة ، وضياع لبعض الثروة القومية المتراكمة فى الحالين .

وقد تردد ذكر هذا الاحتمال بين حين وآخر بعد الحرب ، غير أن السلطات المالية البريطانية كانت تسارع إلى نفيه . والواقع أن خفض قيمة الاسترلينى رهن ببلوغ أزمة الدولار حدها الأقصى ، فلا يترجح حدوثه إلا تحت أشد المصاعب الاقتصادية وطأة على بريطانيا ، وذلك لأسباب عديدة أهمها إستغناء ميزان بريطانيا التجارى عن عامل سعر الصرف (١) ، ورغبة بريطانيا الصادقة فى صيانة الباقى من الثقة بالاسترلينى بعد قرار وقف صرفه ، وسعيها لجمع شتات الكتلة الاسترلينية وإعادتها إلى سابق عهدها من السعة والتماسك .

وعلى كل حال ، فإن ملاحقة الدينار للاسترلينى ، على فرض خفض قيمة الأخير ، أمر

---

(١) وقد عبر « سرستافرد كريبس » ، وزير المالية البريطانى ، عن ذلك بقوله[1] :

« Where you are at the limit of export, and already control rigidly your imports, you do not get any better control by monkeying about with your currency. »

---

١ - The Economist, Mar. 13 th, 1948, p. 428.

لامفر منه ، لأن الاحتفاظ بسعر صرف مرتفع للدينار لن يحول دون هبوط قيمة أرصدة العراق مادامت مقومة بالاسترليني ، ولأن مثل هذا الوضع يتطلب تكاليف غير ميسورة لإعادة تقويم احتياطى العملة ، ولأن المنطقة الاسترلينية لا تزال أهم أسواق الصادرات العراقية ، بحيث يترتب على ارتفاع سعر صرف الدينار الضغط على هذه الأسواق وعرقلة تجارة التصدير .

ذلك ما يتعلق بثبات سعر الصرف بين الدينار والاسترليني ، وملائمته لمقتضى أوضاع العراق الاقتصادية والنقدية ، ومثله فى هذه الملائمة عنصر وساطة بريطانيا فى التحويل بين العراق والبلاد الأخرى ، وهو العنصر الرئيسى الثانى للرابطة الاسترلينية .

فالملاحظ أن مقبوضات العراق من العملات النادرة لا توازى غير جزء محدود من حاجته المتضخمة إلى الدفع بهذه العملات ، ولذا فإن الإنفراد بالمسئولية عن المقبوضات المذكورة ، وقطع العلاقة بمستجمع المنطقة الاسترلينية ، أمر لا نفع فيه ، ولا سيما بعد قرار بريطانيا وقف صرف الاسترليني .

وإذا كان فى وسع بعض الدول التى شملها « نظام الحساب القابل للتحويل » أن تحصل على الدولار أو الذهب من تحويل فائض مقبوضاتها من الاسترليني ، فإن هذا الوضع لا ينطبق على العراق ، وذلك بالنظر للعجز الضخم الذى يتميز به ميزانه التجارى ، مع المنطقة الاسترلينية بصفة خاصة .

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن انفصال العراق عن المنطقة الاسترلينية يستتبع فرض قيود جديدة على التحويل بينه وبين بلادها المختلفة ، وهى قيود حرية بالإضرار بعلاقاته التجارية الواسعة بهذه البلاد ضرراً بليغاً ، مادامت الدوافع إلى التعاون ضعيفة ، ومادامت الحاجة إلى الاستيراد حاجة ملحة .

والواقع أن وجود الأرصدة الاسترلينية ، وتعقد قيود الصرف ، يقتضيان استمرار التضحية بشىء من سلطان العراق النقدى . وقد أثبتت الحوادث أن الاتفاقات المعقودة لتحرير الأرصدة المتراكمة ، وللحصول على العملات النادرة ، كانت أيسر منالا فى حالة البقاء ضمن نطاق المنطقة الاسترلينية منها فى حالة الانشقاق عنها ، إذ أن حرص بريطانيا

على صيانة كيان المنطقة كان مثاراً للتعنت ، فضلا عن أن مثل هذا الانشقاق سبب فى عرقلة مساعى المدين للإيفاء بدينه ، وفى إضعاف قدرته على تنظيم موارده وتنسيق استغلالها لهذا الغرض .

على أن التسليم بضرورة البقاء ضمن المنطقة الاسترلينية فى الظروف الاستثنائية الحاضرة إنما هو تسليم بتحفظ ، فلابد لصلاحه من أن تلتزم فى علاقة العراق بالمنطقة حدود واضحة ، وأن يراعى فى تطبيق هذه الحدود أقصى المستطاع من رعاية المصالح المتقابلة .

ومن مستلزمات رعاية المصالح المتقابلة زيادة الحصص السنوية من العملات النادرة كلما زادت المدفوعات الحقيقية من بلاد هذه العملات إلى العراق ، وكلما تحسنت الأوضاع الاقتصادية والنقدية فى بريطانيا ؛ كما أن من المستلزمات المذكورة تجنب توسيع نطاق بلاد العملات النادرة دون زيادة الحصص المقررة ، والإقلاع عن توجيه الصادرات إلى هذا البلد أو ذاك خلافاً لمقتضى الفروق بين مستويات الأسعار ، وبذل أقصى الجهد لزيادة ما تجهز بريطانيا العراق به من سلع الإنتاج ومن سلع الاستهلاك الضرورية .

الفصل السابع

تنظيم تجارة تصدير التمور والحبوب والقطن

يكوّن تصدير التمور والحبوب أهم شطر من تجارة الصادر العراقية ؛ فلقد كان مجموع قيمة ما صدر من هذين الحاصلين بين سنتي ١٩٢٧ و١٩٣٩ نحو ٢٥ مليون دينار ، تمثل نحو ٥٦٪ من مجموع قيم التجارة المذكورة خلال تلك السنوات ؛ كما أن القطن قد صار ضمن صادرات العراق الرئيسية ، نتيجة لما بذل من مختلف المحاولات لنشر زراعته وتحسين نوعه ، فكان هو الرابع فى الترتيب بين هذه الصادرات سنة ١٩٣٨ .

وقد كان حفظ أسواق التمور الخارجية وتوسيعها موضع اهتمام الحكومة العراقية منذ أواخر فترة الانتداب ، ثم أصبح من اللازم مضاعفة هـذا الاهتمام بعد تلك الفترة ، إذ أحاطت بتجارة تصدير الحاصل الحيوى المذكور ظروف نزلت بمرتبته من الدرجة الأولى إلى الدرجة الثانية بين الصادرات الرئيسية .

وكانت الحبوب العراقية تشكو طوال عشرات من السنين السابقة أعراض ضعف متعددة تتعلق بنوعها وتعبئتها ، فكانت الأسواق العالمية تدرجها فى عداد «غلال الخليج الفارسى» التى لا تلقى غير طلب فاتر وأسعار منخفضة ؛ كما أن نقل الحبوب بحراً قد أصبح مشكلة جديدة تضاف إلى مشاكلها الأخرى ؛ فكان علاج وضع الحبوب ، وهى أكبر الصادرات قيمة ، فى الدرجة الأولى من الأهمية .

أما القطن فقد كان حاصلا جديداً تقف فى سبيل إقبال الزراع والفلاحين على توسيع إنتاجه عوامل متعددة ، وكان أى انخفاض فى أسعاره شـديد الأثر على المساحة المزروعة منه ، ولذلك كان تصريفه بأسعار مرتفعة يستدعى المزيد من العناية والتنظيم .

وقد بذلت الحكومة مساع مختلفة لحل مشاكل الحاصلات الثلاثة المذكورة ، ومن هذه المساعى منح الإنتاج الراميـة إلى تحسين نوع الحبوب والقطن وتوسيع إنتاج الأصناف الجديدة منهما ، ومحاولات الاتفاق على خفض الرسوم الكمركيـة على التمور فى البلاد الأخرى .

ويضاف إلى الوسائل المتقدمة وسيلة نفذت خلال الفترة موضوع البحث ، وهى التدخل فى تجارة تصـدير الحاصلات المشار إليها . وقد نشأت فكرة التدخل منذ أواسط الفترة السابقة ، غير أن تطبيقها لم يتيسر قبل سنة ١٩٣٩ ؛ فإجراءات الوسيلة الجديدة ، إذن ، لم تستلزمها ظروف الحرب ، وانما صادفتها محض مصادفة .

المبحث الأول

تنظيم تجارة تصدير التمور

(١) مشاكل تجارة تصدير التمور

كانت التمور منذ أقدم العصور ولا تزال حاصلا تميز العراق بإنتاجه ، حتى قدر المعدل السنوى لكمية التمور العراقية ، التى استغرقتها الأسواق الخارجية بعد الحرب العالمية الأولى ، بنحو أربعة أمثال ما استغرقته هذه الأسواق من تمور كل البلاد الأخرى مجتمعة .

ويجرى إنتاج هذا الحاصل فى ثمانية من ألوية العراق الوسطى والجنوبية ، أولها لواء البصرة ، حيث تقع أكبر مزرعة للتمور فى العالم ؛ وتنقسم أنواعه العديدة ، من حيث قيمتها التجارية ، إلى المجموعات الرئيسية الثلاث التالية :

أولا — الحلّاوى والخضراوى والساير ؛ وهى الأنواع الأعلى نوعاً وسعراً ؛ وينتج أغلبها فى البصرة ، ويكون مجموع كمية الصادر منها سنوياً نحو نصف مجموع الصادر من التمور . وتكبس هذه الأنواع بعناية فى صناديق من الخشب ، أوفى علب من الكرتون أوالسيلوفين ، وتستهلك فى الولايات المتحدة وبريطانيا وأوربا الغربية كفاكهة غالية الثمن .

ثانياً — الزهدى ، وهو أكبر التمور المصدرة كمية ، إذا أخذ كل نوع من الأنواع الأخرى بمفرده ؛ كما أنه النوع الغالب إنتاجه فى غير لواء البصرة ؛ ويكبس فى أوعية من الصفيح أو الخوص أو الجلد ، ويستهلك فى الهند وجزيرة العرب كمادة غذائية رخيصة على الأكثر .

ثالثاً — سائر الأنواع الباقية ؛ وهى قليلة الكمية كثيرة العدد ، ويستهلك أغلبها محلياً كفاكهة طرية أو جافة .

ولم تكن مشاكل تجارة تصدير التمور ، بأنواعها المختلفة ، مشاكل خطيرة قبل الحرب العالمية الأولى ، وإنما أصبحت كذلك بعد تلك الحرب ، وظلت تتفاقم وتتكاثر سنة بعد سنة ، حتى وصلت الذروة فى سنتى ١٩٣٧ و١٩٣٨ ، وأصبح مجموعها معضلة عويصة لم يتعرض لمثلها أى حاصل عراقى آخر، كما يتضح من البيان التالى .

كمية الصادر من التمور العراقية :

تقدم أن العراق هو أهم المصادر التى تجهز الأسواق العالمية بالتمور، إذ يسد الإنتاج العراقى نحواً من ٨٠٪ من مجموع طلبها(١) .

ومثل هذا الامتياز الذى أسبغته الطبيعة على العراق ينطوى مقابل منافعه على مخاطر ، فهو يحمل العراق زخم الرسوم والقيود الكمركية على وجه لم يكن ليتحمله لو شاركته فى التصدير دول عديدة ، إذ تسند تجارة الحاصل حينذاك مجموعة يعتد بها من قوى المساومة تحول دون زيادة الرسوم والقيود فى الدول الأخرى .

ويلاحظ ، بالإضافة إلى ذلك ، أن عرض التمور العراقية للتصدير قد زاد بعد الحرب العالمية الأولى ، فقد أغرت الأرباح العالية التى تيسرت فى السنوات القليلة التالية لتلك الحرب زراع التمور على زيادة عدد النخيل فى كل وحدة قياسية من الأرض ، بعد أن كانوا يتجنبون ذلك حرصاً على صنف الحاصل ، كما أن الاستهلاك المحلى للتمور قد تضاءل ، فحلت محلها كفاكهة لدى سكان المدن طائفة من الفواكه الأخرى ، وقل استهلاك الفلاحين لها كمادة غذائية .

---

(١) ورد فى تقرير لدائرة المباحث الاقتصادية الفرنسية حول التمور وتجارتها العالمية[1] أن معدل كمية الصادر من التمور سنوياً يبلغ نحواً من ٢٨ ألف طن من إيران ، و ١٢ ألف طن من المستعمرات الفرنسية فى شمال أفريقيا ، فى حين يبلغ معدل كمية الصادر سنوياً من العراق ، استناداً إلى أرقام الاحصائيات العراقية عن سنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ ، نحواً من ١٥٠ ألف طن .

---

١ ـ مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ١٠ لسنة ١٩٣٩ ، ص ١٠٦٤ ـ ١٠٧٦ .

صفات التمور الخاصة :

للتمور — باعتبارها فاكهة — طلب مرن ، فهى شديدة التأثر بارتفاع أسعارها ، وبانخفاض الدخل الفردى فى البلاد المستهلكة ؛ كما أنها بهذا الاعتبار كثيرة التعرض لقيود الاستيراد التى زادت زيادة ملحوظة بعد الحرب العالمية الأولى وتضاعفت بعد أزمة ١٩٢٩ ؛ فضلا عن أنها قد تعرضت لمنافسة ضروب شتى من الحلويات ، ولمنافسة فواكه أفريقيا الجنوبية وكندا والولايات المتحدة ، التى صارت تصل مختلف الأسواق بالسرعة المطلوبة .

والتمور إلى جانب ذلك سلعة سريعة العطب نسبياً ، حيث يتعذر بغير وسائل الخزن الحديثة الاحتفاظ بها أكثر من شهور قليلة ؛ وهذه الصفة خطيرة الأثر فى أسعار الأسواق الداخلية والخارجية ، وفى أجور النقل البحرى ، وفى كفاءة الكبس ، إذ تستتبع النتائج التالية :

أولا — إسراع المنتجين إلى التخلص من حاصلاتهم ؛ وبذلك يفيض العرض على الطلب أثناء الموسم فى أسواق البصرة ، وفى الأسواق الخارجية ولا سيما سوق الهند ، فتنخفض الأسعار ، وترتفع أجور الشحن البحرى .

ثانياً — ضياع بعض الصفقات فى الأسواق البريطانية والأوربية والأمريكية ؛ فقطف التمور وتعبئتها يتمان بين أغسطس ونوفمبر ، ويستغرق النقل البحرى والتفريغ والإجراءات الكمركية وإعادة التصدير والتوزيع على تجار الجملة والمفرد مدة قد تتجاوز شهرين ؛ ويترتب على ذلك ضياع فرص للبيع قبيل عيد الميلاد ، وهو أحسن مواسم استهلاك الأنواع العليا من التمور .

ثالثاً — قصر مدة الكبس ، وما يستتبعه ذلك من صعوبة تحقيق تعبئة مثلى ؛ فالكبس على نطاق واسع ، ثلاثة أشهر من كل سنة ، يدعو إلى حشد نحو من ٥٠ ألف عامل من لوائى العمارة والمنتفك ؛ ومن المتعذر أن يسمى هؤلاء عمالا متخصصين ، أو أن تفرض عليهم رقابة مجدية ؛ كما أن المكابس العديدة التى يعملون فيها لا يمكن أن تشـــيد إلا بسيطة قليلة التكاليف ، ما دامت لا تستعمل غير فترة قصيرة .

ظروف تجارة التمور :

تحيط بتجارة تصدير التمور ظروف خاصة تضعف مركز المنتجين ، وتوهن قدرتهم على المساومة ؛ وقد تفاقم أثر هذه الظروف بعد أزمة سنة ١٩٢٩ ، حتى آل الأمر بسوق التمور فى موسمى ١٩٣٧ و ١٩٣٨ إلى مايشبه الفوضى ؛ وأهم هذه الظروف مايلى :

أولا — كثرة عدد المنتجين وانخفاض كفاءتهم ؛ فمنتجو لواء البصرة وحده نحو ستة آلاف منتج ؛ وهم إلى كثرة عددهم بعيدون عن التعاون ، بحيث يندر اتفاقهم على أمر يلائم مجموع صوالحهم ، فضلا عن أنهم يعتمدون على التمور وحدها كمصدر للدخل ، فلا يكادون يستثمرون أراضيهم المغروسة نخـــلا فى استنبات أى حاصل آخر ، ولذلك فهم ، بحكم وضعهم المالى عند حلول الموسم ، مضطرون إلى قبول أى سعر معروض .

ثانياً — كثرة عدد صغار الوسطاء ؛ فمواسم التمور ، ولاسيما الحسن منها ، تدفع بالكثيرين إلى ممارسة السمسرة دون أن يكونوا أكفاء لها ، فتؤدى عروضهم المتباينة ، والنسب المتفاوتة التى يتقاضونها كعمولة ، إلى اضطراب الأسعار ، وإلى ضياع نسبة من الأرباح على المنتجين .

ثالثاً — سيطرة شركات التصدير ؛ فتجارة تصدير التمور قد خضعت قبل سنة ١٩٣٩ لحالة « شبه احتكار فعلى » ، إذ تقاسمها عدد قليل من شركات وأفراد لم يترددوا فى إنزال أفدح الخسائر بمن تحدثه النفس بالخروج عن سلطانهم . وقد بلغ من تآمر هؤلاء أن فقدت أسواق الشراء فى الداخل ، وأسواق البيع فى الخارج ، أكثر مزايا السوق الحرة ؛ وظل هذا التآمر ، على وضوح معالمه ، ناقص البراهين بالنسبة للحكومة العراقية ، حتى أثبتته « لجنة التجارة التعاهدية » الأمريكية ، فى حكم لها سنة ١٩٤٠ (١) .

---

(١) تولت هـذه اللجنة النظر في قضية تتعلق بثمانية من المؤسسات التجارية التى تستورد التمور إلى الولايات المتحدة ، خمس منها تسيطر على تجارة تصدير التمور فى البصرة ، وأصدرت حكمها في ١٩٤٠/٩/١٩ على شركتين وتاجر كبير من المدعى عليهم .

وقد أبلغ هذا الحكم إلى الحكومة العراقية بمذكرة المفوضية الأمريكية رقم ٨٢٢ وتاريخ ١٩٤١/١/٦ ؛

رابعاً ــ سيطرة سوق لندن على جزء كبير من تجارة تمور العراق ؛ فلقد كانت بريطانيا منذ أيام العثمانيين أهم البلاد المستوردة للأصناف العليا من التمور ، ثم بقيت فى مركزها هذا حتى نافستها الولايات المتحدة فى السنوات العشر التى سبقت الحرب العالمية الثانية ؛ فكانت لندن مركزاً يوزع بعض التمور المستوردة على الأسواق المحلية فى بريطانيا ، ويعيد تصدير البعض الآخر إلى أوربا والولايات المتحدة .

ولم تكن التجارة فى هذه السوق تجارة حرة بالمعنى الصحيح ، إذ كانت خاضعة لسلطان هيئات معينة ، كثيراً ما حددت العرض وتلاعبت بالأسعار ، حفظاً لمصالح أعضائها (١) .

وفيما يلى ترجمة نصه[1] :

« قضية رقم ٤١٠٥ »

« حكم بالامتناع والكف »

« ... سمعت اللجنة هذه القضية . . وأصدرت حكمها بناء على الوقائع والنتائج الدالة على أن بعض المدعى عليهم قد خالف نصوص قانون هذه اللجنة :

بأن على المدعى عليهم : . . . و . . . و . . . ، وموظفيهم وممثليهم ووكلائهم ومستخدميهم ، أن يمتنعوا حالا عن دخول أو تدبير أو تنفيذ أو المشاركة فى أى خطة أو ترتيب أو تفاهم أو اتفاق لغرض :

١ ــ تحديد أو تقييد أو تقليل أو عرقلة المنافسة فى تجارة التمور بين الولايات المختلفة أو بين الولايات المتحدة والبلاد الأخرى ، أو احتكار بيع أو توزيع التمور ، أو :

٢ ــ تحديد أو تقليل عدد الأشخاص أو المشاركات التى تتعاطى استيراد التمور إلى الولايات المتحدة بقطع مصادر التجهيز أو بأية وسيلة مشابهة ، أو :

٣ ــ تحديد أو تقييد استيراد التمور إلى الولايات المتحدة ، أو تعيين وضبط كمية التمور التى يمكن استيرادها سنوياً إلى الولايات المتحدة من العراق أو أى بلد اخر .

. . . . . .

وعلى المحكوم عليهم أن يقدموا خلال ستين يوماً تقريراً مكتوباً عن طريقة امتثالهم لهذا الحكم . »

السكرتير

أوتيس ب. جونسن

(١) أهم الهيئات المشار إليها هى « جمعية لندن للأثمار المجففة » المؤسسة سنة ١٨٩١ ؛ وهى هيئة مؤلفة من ثلاثة فروع ، المستوردون والوسطاء والمشترون ؛ وقد نظم العمل بين هذه الفروع بحيث يتحتم على الفرع الثالث أن يشترى من الفرع الأول بواسطة الفرع الثانى ، فى نطاق من التعاون يضمن مصالح الجميع وينميها . وللجمعية أعضاء من كبار المشترين في بريستول ومانشستر وليفربول ؛ وكثيرا ما شكا من لا تضمهم هذه الجمعية من التجار البريطانيين بأنها تقفل الأسواق فى وجوههم[2] .

---

١ ــ ملف رقم ١٤/٧/٢ « التجارة مع الدول المتحاربة » .

٢ ــ آر. بى. فورستر ، « تقرير عن عرض التمور ولا سيما تمور العراق فى الأسواق البريطانية » ، بغداد ١٩٢٩ ، ص ٢٧ ــ ٢٨ .

(١)

منافسة التمور الفرنسية :

التمور الفرنسية منافس خطير لتمور العراق ، فقد كانت دائماً ذات مركز وطيد يحد من انتشار التمور العراقية فى سوق بريطانيا ، وفى أغلب أسواق أوربا وأمريكا اللاتينية ، بالرغم مما يقال عن تفوق التمور الأخيرة ، من حيث إمكان اختزانها مدة أطول ، ومن حيث ارتفاع نسبة السكر فيها وقلة نسبة الماء والألياف ؛ وكان هذا المركز الوطيد للتمور الفرنسية ناشئاً عن العوامل التالية :

أولا — قرب مراكز الكبس فى مرسيليا والجزائر من الأسواق البريطانية والأوربية ، مما ساعد التجار الفرنسيين على الإفلات من نطاق خطط تحديد الأسعار والتوزيع فى بريطانيا ، ومكنهم من توزيع العرض حسب تغير الطلب فى لندن وليفربول ونيوكاسل ومختلف بلاد أوربا [١] .

ثانياً — الشهرة التقليدية للتمور الفرنسية ؛ وقد نشأت هذه الشهرة عن سبق الكابسين الفرنسيين إلى الأخذ بطريقة الكبس بالكرتون والسيلوفين ، وتفننهم فى الترويج لمنتجاتهم ، والدعاية السيئة التى أذاعها الجنود المسرحون بعد الحرب العالمية الأولى عن أحوال الكبس فى العراق ، فى الوقت الذى اشتد فيه اهتمام المستهلكين بالشروط الصحية [٢] .

ثالثاً — الاتفاقات التجارية التى عقدتها فرنسا مع مختلف الدول لزيادة حصص استيراد التمور من مستعمراتها ، أو لتخفيض الرسوم الكمركية عنها ؛ ومثل هذه الاتفاقات لم يكن العراق ليستفيد منها فى الغالب ، إذ لم تكن دول عصبة الأمم ملزمة بمعاملته وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية مدة الانتداب البريطانى ، كما أن سجلات العراق الرسمية بعد ذلك خلو مما يشير الى مطالبة تلك الدول بتنفيذ شرط تبادل المعاملة وفق المبدأ المذكور ، على الوجه الذى قرره تصريح ١٩٣٢ .

---

(١) ليس لتمور البلاد الأخرى أثر ملحوظ فى مجال التنافس مع تمور العراق فى الأسواق العالمية ؛ فتمور جنوب إيران تماثل التمور العراقية من حيث الصنف وظروف الإنتاج والتوزيع ، وتمور مصر والسودان وليبيا وجزيرة العرب واسبانيا والولايات المتحدة تستهلك محلياً ، ولا تكاد تظهر فى التجارة الخارجية لهذه البلاد ؛ بل أن بعض البلاد المذكورة ، ولا سيما الولايات المتحدة ، تستورد كميات كبرى من التمور لسد حاجة الاستهلاك المحلى فيها .

---

١ — تقرير فورستر متقدم الذكر ص ٢٨ .

٢ — المرجع السابق ص ١١-١٢ و ٣٦ .

(٢) جمعية التمور

وقد حاولت الحكومة العراقية ، منذ أواخر فترة الانتداب ، أن تواجه بعض المشاكل متقدمة الذكر ، وأن توجد لها الحلول ، فكان من بين محاولاتها أن تؤلف هيئة خاصة لهذا الغرض، تعمل تحت إشرافها ، وتضم أصحاب المصلحة فى التجارة المذكورة ؛ ولذلك كونت « لجنة التمور الاختبارية » ، ثم « لجنة التمور » ، ثم « جمعية التمور » ، حالاً بعضها محل البعض الآخر.

وقد تكونت اللجنة الأولى سنة ١٩٣٢ ؛ وكانت الفكرة السائدة حينئذ أن التغلب على المصاعب القائمة يتوقف على علاج طريقة العرض فى الأسواق البريطانية ، والمحافظة على هذه الاسواق وتوسيعها ، فصدر قانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٣٢ [١] ، ناصاً على تأليف هيئة تمثل منتجى التمور ومصدريها برئاسة شخص يعينه وزير المالية ، وواجبها تأسيس مركز تجارب ، وتقديم التوصيات اللازمة لتحسين الانتاج والكبس وتنظيم تجارة التصدير وإقامة الصناعات التى أساسها التمور .

غير أن هذه اللجنة لم تفعل شيئاً فى الواقع ، فقد كانت نصوص القانون الذى أوجدها نصوصاً عامة ، كما كانت صلاحيات اللجنة محدودة ، ومواردها ضعيفة ، ولذلك ألغيت ، وحلت محلها « لجنة التمور » التى تألفت وفق قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٥ [٢] .

وقد انطوى هذا القانون على تدعيم سيطرة الحكومة على الهيئة الجديدة ، وزيادة مواردها ، وتوسيع صلاحياتها ؛ وصدر بناء عليه نظام رقم ٩ لسنة ١٩٣٦ ، المعدل بنظام رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٦ [٣] ، ناصاً على طريقة انتخاب أعضاء اللجنة ، ومعالجاً أمور إدارتها الداخلية .

على أن اللجنة الجديدة لم تكن خيراً من سابقتها فى مجال العمل ، إذ بقيت صلاحياتها ومواردها دون الكفاية بمراحل ؛ كما أن جمعها بين المنتجين والمصدرين كان أمراً لا طائل تحته.

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٢ ص ١٤٩ .
٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٥ ص ١٥٧ .
٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ قسم ثان ص ٤٩ و ١٨٧ .

وكان أهم ما قامت به هذه اللجنة هو استصدار « قانون تعديل قانون التجارة البرية رقم ٥٠ لسنة ١٩٣٦ [١] » ، محاولة بذلك تنظيم الوساطة فى تصدير التمور ؛ فنص القانون المشار اليه على منع التوسط فى بيع التمور بين العراق والبلاد الأخرى الا اذا كان الوسيط مسجلا فى غرفة تجارة عراقية ، وموكلا وكالة رسمية مطلقة ، ومقدماً ضماناً اعتبارياً بمبلغ معين .

وقد تفاقمت فى عهد اللجنة المذكورة مشاكل تجارة التمور على وجه لاسابق له ، وبلغ تعنت تجار التصدير وشركاته أقصى الحدود ؛ فأصبح المنتجون ، ولاسيما صغارهم ، يلاقون مصاعب متزايدة فى الحصول على الصناديق اللازمة لنقل تمورهم من المزارع إلى المكابس ، وصار ما يصل من التمور الى هذه المكابس يرفض لأتفه الأسباب . ولم يكن المقبول من التمور ليلقى فى الغالب غير نصف أسعار مواسم ما قبل أزمة ١٩٢٩ ، حتى آل الامر ، سنة ١٩٣٨ ، الى أن بعض المنتجين كان يفضل إتلاف حاصله على نقله الى المكابس وبيعه بالاسعار المعروضة .

وفى مثل تلك الظروف كان تدخل الحكومة تدخلا حاسماً أمراً ضرورياً مستعجلا ، ولذلك صدر مرسوم رقم ٦ لسنة ١٩٣٩ [٢] ، ناصاً على حل لجنة التمور ، وعلى تأليف هيئة جديدة باسم « جمعية التمور » ، جامعة شمل المنتجين تحت إشراف فعال من الحكومة ، ومستبعدة تجار التصدير بعد ثبوت استحالة التعاون معهم ، وحائزة على صلاحيات كبرى لمعالجة الأوضاع السائدة والمحتملة ، ومزودة بموارد كافية لمباشرة تلك الصلاحيات ، على النحو التالى بيانه .

تكوين الجمعية وإيراداتها :

نص المرسوم متقدم الذكر على أن الجمعية شخصية حكمية مستقلة ، وتتألف من مدير عام ومعاون مدير يعينهما وزير المالية (وزير الاقتصاد بعدئذ) ، ومن تسعة أعضاء يختار الوزير المذكور ستة منهم بناء على ترشيح منتجى لواء البصرة ، ويعين اثنين آخرين كممثلين عن منتجى الألوية الأخرى ، ويعين العضو الباقى ممثلا عن الحكومة .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٦ ص ٣٢٨ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ص ١٠ .

وقد ترك المرسوم أمر تقرير طريقة ترشيح الأعضاء ، ومدة عضويتهم ، وسلطة المدير ومعاونه ، وكافة الأمور المتصلة بالإدارة الداخلية ، لنظام خاص ؛ فصدر لهذا الغرض نظام رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٩ ، المعدل بنظام رقم ٧٥ لسنة ١٩٤٠ ، ونظام رقم ٢٨ لسنة ١٩٤١[١] ؛ وبذلك اكتمل الأساس التشريعى للجمعية ، وتم تأليفها على هذا الأساس ، وأصبحت مديرية ملحقة بوزارة الاقتصاد ، بعد صدور نظام هـــذه الوزارة رقم ٩١ لسنة ١٩٣٩ .

وقد جوز المرسوم أيضاً إصدار أنظمة لتأليف هيئات فرعية فى الألوية المنتجة للتمور ، وذلك لغرض بيان حاجات هذه الألوية ، وتنفيذ قرارات الجمعية ، واستعمال السلطات التى تخولها الجمعية لها ؛ فصدر نظام رقم ٧٣ لسنة ١٩٣٩ ، المعدل بنظام رقم ١٠ لسنة ١٩٤٠[٢] ، ناصاً على تأليف مثل هذه الهيئات فى كل من ألوية بغداد وديالى وكربلاء والحلة والديوانية والمنتفك ، على أن تتكون كل هيئة من سبعة أعضاء ، يعينهم وزير الاقتصاد بناء على ترشيح منتجى اللواء .

أما إيرادات الجمعية فتتكون من رسم تفرضه على التمور المصدرة بنسبة ٢ ٪ من قيمتها ، ومن مبالغ تقدمها الحكومة ، وهى منحة سنوية لا تتجاوز ٥,٠٠٠ دينار ، وسلفة لا تتجاوز ٣٠,٠٠٠ دينار ؛ فضلا عما قد يقرر من إعانات وقروض أخرى بتشريعات خاصة (١) .

---

(١) صدر فى هذا المجال قانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٤١[٣] ، ناصاً على تخويل وزير المالية حق تسليف الجمعية ، أو ضمان قروضها لدى المصارف المحلية ، على أن لا يتجاوز مقدار القرض ٦٠,٠٠٠ دينار .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة (أقسام ثانية) ، لسنة ١٩٣٩ ص ٤٨ ، ولسنة ١٩٤٠ ص ٣٦٠ ، ولسنة ١٩٤١ ص ٧٠ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة ، لســنة ١٩٣٩ قسم ثان ص ٢٣٥ ، ولســنة ١٩٤٠ قسم ثان ص ١٦ .

٣ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ ص ١٠٢ .

واجبات الجمعية وسلطتها فيما يتعلق بتحديد الأسعار :

تقوم الجمعية بتعيين الحد الأدنى لأسعار مختلف أنواع وأصناف ودرجات التمور التى يبيعها المنتجون للتجار لغرض التصدير ؛ ولها أن تتخذ ما يقتضى من إجراءات للمحافظة على تلك الأسعار ، بما فى ذلك من حق إطلاعها على العقود والوثائق ، وتعيينها طرق الدفع ، واشتراط مصادقتها على الصفقات قبل عقدها ؛ كما أنه للجمعية أن تعين أسعار مختلف أنواع وأصناف ودرجات التمور التى يبيعها التجار المصدرون للمستوردين فى الخارج ، وأن تطلع على العقود والوثائق المتعلقة بذلك .

سلطة الجمعية فيما يتعلق بتنظيم التصدير :

أولا — لا تصدر التمور إلا برخصة من الجمعية ؛ وعلى دوائر الكمرك أن توقف التمور غير المرخص بتصديرها .

ثانياً — للجمعية أن تفحص أية شحنة من التمور ، وأن تمنع تصديرها إذا كانت تشتمل على أصناف رديئة أو متحولة أو على مواد غريبة ، أو إذا لم تكن قد عقدت بشأنها صفقة معروفة ، أو إذا كانت مخالفة لأى شرط آخر تعينه الجمعية ؛ ويجوز أن يكون منع التصدير خاصاً بأسواق خارجية معينة .

ثالثاً — لا يجوز الاشتغال بتصدير التمور إلا برخصة من الجمعية ، مدتها ثلاث سنوات قابلة للتمديد ؛ وللجمعية أن تمتنع عن منح هذه الرخص ، وأن تلغيها بعد منحها . وتعين مؤهلات المشتغلين بالتصدير بموجب نظام خاص (١) .

رابعاً — للجمعية أن تعين الحد الأعلى للكميات المصدرة من مختلف أنواع وأصناف ودرجات التمور إلى كل سوق من الأسواق الأجنبية ، وأن توزع تلك الكميات على التجار ، وأن تخضع اتفاقات المصدرين بشأن توزيع الأسواق الأجنبية لموافقتها ورقابتها ، وأن تحدد عدد المصدرين إلى أى سوق ، وأن تشاركهم أرباحهم ،

---

(١) صدر لهذا الغرض « نظام الاشتغال بكبس التمور وتصديرها رقم ٦١ لسنة ١٩٤٠ »[١] .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ قسم ثان ص ٣٠٦ .

بشرط أن يوافق مجلس الوزراء على قرار التحديد ، وبشرط أن لاتزيد مدته عن ثلاث سنوات .

خامساً ــ للجمعية أن تعقد اتفاقات مع مصدرين يتعهدون بأن يشتروا منها ، أو من المنتجين، أنواعاً أو أصنافاً معينة من التمور لغرض تصديرها ، وذلك وفق شروط وبأسعار ومدد معينة ، وعلى أن يقدموا الضمانات الكافية ، وأن يوافق مجلس الوزراء على الاتفاق .

سادساً ــ للجمعية ، بعد قرار مجلس الوزراء ، أن تقوم بتصدير التمور بنفسها ، أو بوساطة التجار ، أو بالطريقتين معاً . وفى هذه الحالة لايجوز للمنتجين أن يسلموا تمورهم لغير الجمعية ، وتقوم الجمعية بتسليفهم على التمور المستلمة ، ثم توزع حاصل البيع عليهم بعد خصم عمولة .

سلطة الجمعية فيما يتعلق بتنظيم الكبس :

أولا ــ لايجوز إدارة مكابس التمور إلا برخصة من الجمعية ، مدتها ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، وللجمعية أن تمتنع عن منح هذه الرخص ، وأن تلغيها بعد منحها . وتعين مؤهلات إدارة المكابس بموجب نظام خاص ، ويجوز إصدار أنظمة لتعيين شروط الاستخدام والعمل والأجور والإقامة فى المكابس (١) .

---

(١) تعينت مؤهلات إدارة المكابس بموجب نظام رقم ٦١ لسنة ١٩٤٠ ، الذى سبقت الإشارة إليه . أما الشروط المتعلقة بالعمل فى المكابس فقد كانت معينة قبل صدور المرسوم موضوع البحث ، ثم عدلت بعد صدوره ؛ فقد كان « بيان مراكز كبس التمور فى لواء البصرة » ، الصادر سنة ١٩٢٨ ، يشترط سلامة العمال من الأمراض السارية ، ثم صدر « نظام مكابس التمر رقم ٤ لسنة ١٩٣١ » ، وفق « قانون وقاية الصحة العامة رقم ٦ لسنة ١٩٢٩ » ، معيناً شروطاً إضافية أخرى .

وقد عدل هذا النظام بنظام رقم ١٤ لسنة ١٩٣٣ ، ونظام رقم ٥٤ لسنة ١٩٣٤ ؛ وعندما نفذ مرسوم جمعية التمور عدل تعديلا ثالثاً بنظام رقم ٨٧ لسنة ١٩٤٠ [١] ، وصدر الى جانب التعديل الأخير « نظام عمال مكابس التمور رقم ٣٧ لسنة ١٩٤٠ » [٢] ، الذى أخضع الاشتغال باستقدام عمال المكابس لرخص سنوية تصدرها الجمعية ، ونظم علاقات أصحاب المكابس ورؤساء العمال والعمال بعضهم ببعض وبالجمعية .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة (أقسام ثانية) ، لسنة ١٩٣١ ص ٣٥ ، ولسنة ١٩٣٣ ص ٥٥ ، ولسنة ١٩٣٤ ص ٢٣٤ ، ولسنة ١٩٤٠ ص ٤١٣ .

٢ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ قسم ثان ص ١٦٣ .

ثانياً — للجمعية منع كبس التمور غير الناضجة أو الرديئة ، ولهـا أيضاً مباشرة الكبس بنفسها .

ثالثاً — للجمعية تقييد استيراد صناديق الكبس وتوابعها برخص خاصة ، ولها استيراد أغلفة التمور بنفسها وبيعها لأصحاب المكابس ؛ كما أن لها استيراد أدوات التبخير وتأجيرها للكابسين أو بيعها بأقساط سنوية .

سلطة الجمعية والحكومة فيما يتعلق بأمور أخرى متفرقة :

أولا — للحكومة أن تحدد زراعة النخيل ، أو أصناف معينة منها ، فى جميع المناطق أو فى منطقة معينة ، بموجب نظام .

ثانياً — للجمعية الاستلاف من المصارف ، وتسليف المنتجين المحتاجين .

ثالثاً — للجمعية أن تؤسس مخازن لحفظ التمور ، ومكابس نموذجية ، ومعامل تجريبية لإنتاج مشتقات صناعية من التمور ، ووكالات للبيع فى الخارج ؛ كما أن للجمعية أن تتعاقد مع شركات النقل ، وأن تقوم بالدعاية للتمور فى الداخل والخارج ؛ وأن تباشر أى عمل آخر يتعلق بترويج تجارتها ، وأن تنظم جمعيات تعاونية للمنتجين وأن تساهم فيها ، وأن تؤلف شركات للقيام بالأعمال المنصوص عليها فى المرسوم ، وأن تساهم فى مثل هذه الشركات بموافقة وزير المالية .

(٣) احتكار تصدير التمور

يبدو مما تقدم أن مرسوم رقم ٦ لسنة ١٩٣٩ قد خول جمعية التمور من الصلاحيات الواسعة ما أطلق يدها فى معالجة شؤون التمور ، فى كل مرحلة من مراحل إنتاجهـا وتوزيعها تقريباً .

وكان أظهر آثار تكوين الجمعية تحقيق شىء من التوازن بين المنتجين والمصدرين ، وذلك بحشد الأولين وتوحيد تصرفهم تحت إشراف فعال من الحكومة ، حتى أصبح ممكناً أن يقال أن مشكلة التمور قد أضحت مشكلة قائمة بين الحكومة من جهة ، وبين تجار التصدير من جهة أخرى . فلقد استبعد هؤلاء التجار من الجمعية ، وأصبح سائر أعضائها فى الواقع معينين من قبل وزير الاقتصاد ، الذى له الحق فى طلب إعادة النظر فى قرارات الجمعية ، واتخاذ

أى قرار يراه مناسباً فى حالة إصرارها على رأيها (ا) .

وقد تقدم أن وضع تجارة التمور كان يتطلب حلا حاسماً سريعاً حين صدور المرسوم المشار إليه ، غير أن الحكومة لم يكن لديها من الحلول غير فكرة حصر تصدير التمور بشركة معينة بموجب عقد تحدد فيه الأسعار ؛ ولذلك جاء المرسوم ناصاً فى المادة (١٣) منه على تخويل جمعية التمور حق عقد اتفاقات تصدير ، على أن يصادق على هذه الاتفاقات مجلس الوزراء (ب) .

وكانت شركة « اندرو واير » ، وهى كبرى الشركات البريطانية المصدرة للتمور والحبوب فى البصرة ، موضع التزكية دون غيرها ، فتم التعاقد بينها وبين الجمعية وفق أسس معينة ، أهمها الأساسان التاليان ٣ :

أولا — تتعهد الشركة بأن تشترى من المنتجين ، خلال كل من مواسم ١٩٣٩ و ١٩٤٠ و ١٩٤١ ، كميات محددة من الحلاوى والخضراوى والساير بأسعار معينة (حـ) ، وأن تشترى

(ا) وذلك بموجب المادة الأولى فقرة (و) من نظام رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٩ ، المعدل بنظام رقم ٧٥ لسنة ١٩٤٠ ، الذى عالج شؤون الادارة الداخلية للجمعية .

(ب) نشأت فكرة حصر تصدير التمور بعد أزمة سنة ١٩٢٩ ، وقدمت لتنفيذها عروض متعددة رفضتها الحكومة ؛ وأهم هذه العروض اثنان هما :

١ — عرض أوكاموتا وزير اليابان المفوض فى طهران[1] ؛ وقد قدمه فى ١٩٣٦/٢/٤ ، على أساس الاتفاق بين الحكومتين العراقية واليابانية لتخفيض رسوم الاستيراد على التمور فى اليابان ، وقيام الحكومة العراقية بمنح امتياز لشركة من الشركات اليابانية تحتكر بموجبه تصدير التمور إلى اليابان وممتلكاتها ومنشوكو لمدة معينة وبمقادير وأسعار يتفق بشأنها . غير أن الحكومة العراقية أهملت هذا العرض ، تمسكا منها بقاعدة الاستيراد النسبى ، التى كان زوالها شرطاً فى الاتفاق .

٢ — عرض مصطفى الابراهيم ، أحد كبار منتجى التمور فى البصرة ؛ وقد قدمه فى أواخر سنة ١٩٣٦ ، وتألفت لدراسته لجنة فى وزارة المالية ، فقررت فى ١٩٣٧/٤/٢٩ رفضه ، وحبذت قيام الحكومة بالتصدير بنفسها مع استمرار ممارسة تجار التصدير لأعمالهم[2] .

(حـ) ١٥٫٢ ألف طن من الحلاوى بسعر ٧٫٢ دينار للطن ، و ٦٫٥ ألف طن من الخضراوى بسعر ٦٫٣ دينار للطن ، و ٢٦٫٧ ألف طن من الساير بسعر ٠٫٥ دنانير للطن ، على أن يكون التسليم فى المكابس ، وعلى أن يدفع البائع رسوم الاستهلاك .

---

١ — ملف رقم ٦٧/١٣٣ قسم ثان « تبادل الأموال بين العراق واليابان » .

٢ — تقرير غرفة تجارة بغداد ، لسنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ ص ٤٨ ، ولسنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨ ص ٥٤ — ٥٥ .

٣ — ملف رقم ٤/٣/٢٢ « المقاولة المعقودة بين جمعية التمور وشركة اندروير » .

من هذه الأنواع خلال موسمي ١٩٤٢ و ١٩٤٣ بنفس الأسعار المقررة ، مع زيادة كمية كل نوع بمقدار ١٠ ٪ .

ثانياً — تتعهد جمعية التمور بأن لا تمنح ، خلال مدة الاتفاق ، أية رخصة لتصدير الأنواع المذكورة من التمور إذا كانت معبأة فى صناديق أو كرتون أو سيلوفين ، إلا بموافقة الشركة تحريرياً (١) .

ولم يكن هذا الاتفاق فى نظر جمعية التمور ، ومن ورائها الحكومة ، غير تجربة وقتية لتنظيم تجارة التمور ، ريثما تتهيأ حلول أخرى . غير أن هذه التجربة قد تطورت وأطيلت مدتها بعدئذ ، فأدخلت على أصل الاتفاق تعديلات اقتضتها ظروف الحرب ، وكرر التعاقد مع نفس الشركة ، بحيث امتد أجل امتيازها ، بموجب آخر اتفاقاتها مع الجمعية ، إلى موسم سنة ١٩٤٩ .

ولم تكن التجربة العتيدة التى طالت عشر سنوات غير صفقة خاسرة ؛ وكان وجودها أثناء الحرب شراً من عدمه ؛ وذلك ظاهر من استعراض مواسم تطبيقها ، وظروف تعديل الاتفاق وتجديده ، على الوجه التالى .

موسما ١٩٣٩ و ١٩٤٠ :

كان المستوى العام للأسعار فى العراق ، خلال هذين الموسمين ، قريباً مما كان عليه قبل الحرب ، وكذا كان الطلب الداخلى والخارجى على التمور .

وقد جاء الاتفاق المعقود معللا بسوء الحال الذى آل اليه المنتجون سنة ١٩٣٨ ، فبدت شروطه مرضية لصغار المنتجين بوجه خاص ، وهم الذين كانوا يتحملون تزمت المصدرين ، ويتقبلون صاغرين الحدود الدنيا من الأسعار .

غير أن الحل الجديد ما لبث أن تكشف عن نواقصه ؛ فلقد أصبح كبار المنتجين ،

---

(١) أهم الأسس الأخرى للاتفاق ما يلى :

١ — يكون للشركة وحدها حق توريد الصناديق الخشبية وتوابعها والكرتون والسيلوفين ؛ وعلى الجمعية أن لا تمنح رخصاً لاستيراد صناديق مماثلة لصناديق الشركة .

٢ — توزع الجمعية الكميات المشتراة من التمور على المنتجين ، وتراعى الشركة هذا التوزيع ، ما دام كل من المنتجين يسلم الكمية المخصصة له ؛ وللشركة الحق في الاتفاق مباشرة مع كل منتج حول مواعيد ومقادير الدفعات التى يسدد بها حصته .

٣ — إذا لم تستلم الشركة فى أية سنة كل الكمية المتفق عليها ، بدون عذر مشروع ، فللجمعية القيام بتصريف الكمية غير المستلمة ، وعلى الشركة أن تسدد الخسارة الناجمة عن فرق السعر إن وجد .

ومن كانت حاصلاته مبكرة ، يستنفذون الكميات المنصوص عليها ، ويضطر الباقون إلى قبول أسعار أقل من تلك التى تم عليها الاتفاق[1] . وبالإضافة الى ذلك فإن الأسعار المنصوص عليها لم تكن مقبولة إلا بالقياس على أسوأ الظروف[1] ؛ كما أن التعهد بالشراء لم يشمل «أبى خشيم»

(١) فيما يلى جدول بالمعروف من أسعار أنواع التمور التى تناولها الاتفاق ، بالدينار للطن الواحد ، خلال ١٩ سنة سبقت الاتفاق[2] ، ومعدل هذه الأسعار خلال السنوات المذكورة مقارناً بالأسعار التى أوردها الاتفاق :

سنة	حلاوى	خضراوى	ساير
١٩٢٠	١٧,٤	١٥,٨	١٢,٧
١٩٢١	١٥,٣	١٠,٩	٨,٠
١٩٢٢	١٤,٢	..	٤,٦
١٩٢٣	١٦,٤	..	٤,٨
١٩٢٤	١٠,٥	٧,٧	٥,١
١٩٢٥	١٠,٧	٩,٠	٦,٨
١٩٢٦	١٩,٣	١٢,٦	٩,٤
١٩٢٧	١٠,٢	٧,٤	٥,١
١٩٢٨	١٦,٥	٩,٤	٦,٩
١٩٢٩	١٢,٩	٨,٠	٧,٤
١٩٣٠	٩,٣	..	٤,٠
١٩٣١	٩,٧	..	٣,٥
١٩٣٢	٩,٧	..	٣,٤
١٩٣٣	١٣,٣	..	٥,٤
١٩٣٤	٦,٨	..	٤,٧
١٩٣٥	١٠,٢	..	٤,٨
١٩٣٦	٩,٩	٥,٠	٤,٢
١٩٣٧	٨,٩	..	٣,٩
١٩٣٨	٧,١	..	٣,٦
المعـــدل	١٢,٠	٩,٥	٥,٢
أسعار الاتفاق	٧,٢	٦,٣	٥,٠

١ ــ « تقرير لجنـة الشؤون المالية بمجلس النواب عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤١ » ص ١٢٤ .

٢ ــ الأرقام من ملف رقم ٧٠/٧/٢ « التجارة مع سويسرا » ، وملف رقم ٦/٣/٢٢ « اتفاقية احتكار تمور العراق مع شركة اندروير » .

و « الدوسان » ، وهما صنفان من التمور فى نضوجهما اختلال جزئى ، بحيث أصبح هذا الإغفال ذريعة لامتناع الشركة عن استلام التمور التى تحتوى على أية نسبة منهما .

موسما ١٩٤١ و ١٩٤٢ :

وقد أعقب الموسمين المتقدمين تضخم المستوى العام للأسعار ، وتزايد الطلب على التمور فى الداخل وفى الخارج ، كمادة غذائية وكعوض عن السكر الذى تناقص تجهيزه ؛ فارتفعت أسعار الزهـــدى ، وهو النوع الرئيسى الذى ظل خارج نطاق الاتفاق ، سنة ١٩٤٢ ، من ٢,٥ دينار إلى ٣٠ ديناراً للطن الواحد ؛ بل أن أسعار نوى التمر قد ارتفعت من ٧٠٠ فلس إلى ٨,٤ دينار للطن ، فأصبحت أعلى من الأسعار المقررة للحلاوى المختار[1] .

ومع ذلك فقد تمسكت الشركة بنصوص اتفاقها ، ثم تبرعت بزيادة أسعارها ١,٤ دينار عن كل طن فى موسم ١٩٤٢ ، ومن ثم لم تحصل إلا على ثلث الكميات المتفق عليها بشأن الموسم المذكور (أ) . وكانت تمور البصرة تباع فى الألوية الأخرى ، أو تهرب إلى إيران والكويت ؛ بل أن الحكومة بالذات كانت تبيع حاصلات أملاكها والأملاك التى تحت إشرافها بالمزايدة العلنية ، وتمتنع عن تسليمها إلى الشركة[1] .

وفى مثل تلك الظروف الاستثنائية ذاعت بين المنتجين فكرة إلغاء الاتفاق ، وإطلاق تجارة التمور من قيودها ؛ غير أن جمعية التمور التى تمثلهم قد تعللت بعلل مختلفة ، وقررت الاكتفاء بتعديل الاتفاق القائم (ب) ، ثم باشرت مفاوضة الشركة لهذا الغرض ،

(أ) حصلت الشركة على ٦٩١٫٣١٠ صندوقاً من التمور ، مقابل ٢٫٠٣٥٫٠٠٠ صندوق متفق على تسليمها[1] .

(ب) بررت الجمعية قرارها المذكور بالأسباب التالية[1] :

١ ــ مخالفة فسخ الاتفاق لتعهد الجمعية ومجلس الوزراء .

٢ ــ اختلال النقل البحرى بين العراق وبريطانيا وأمريكا وأوستراليا ، وانقطاع التصدير إلى أوربا ، واقتصار استهلاك الأقطار المجاورة على الزهدي .

٣ ــ صعوبة الحصول على أوعية التعبئة .

٤ ــ توقع وفرة حاصل سنة ١٩٤٣ .

٥ ــ ضرورة المحافظة على سوق بريطانيا .

---

١ ــ ملف رقم ٤/٣/٢٢ قسم ثان « المقاولة المعقودة بين جمعية التمور وشركة اندروير » .

ووقعت فى ٢٠/٧/١٩٤٣ تعديلا ينص على مايلى[١] :

أولا ــ شمول تعهد الشركة خلال سنة ١٩٤٣ ، وهى السنة الأخيرة من مدة الاتفاق الأصلى ، جميع حاصلات البصرة .

ثانياً ــ استلام الشركة لهذه التمور بمجرد كونها صالحة لأكل البشر .

ثالثاً ــ زيادة الأسعار المقررة للحلاوى والخضراوى والساير زيادة ملحوظة ، وتعيين أسعار أخرى لأنواع جديدة نص عليها التعديل (ا) .

رابعاً ــ قيام الجمعية بمنع تصدير أو إمرار أو نقل تمور لواء البصرة منعاً باتاً ، ومنع أى شخص أو شركة أخرى من استيراد الأوعية ، والتعاون مع الشركة للحصول على أكبر كمية ممكنة من التمور .

خامساً ــ حصول الجمعية على تصريح خطى من الحكومة العراقية بأنها لن تزيد الضرائب الكمركية على التمور أو أوعيتها خلال نفاذ الاتفاق .

موسم ١٩٤٣ :

وقد دل هذا التعديل بوضوح على مدى شدة الطلب على التمور ، إلا أن ماقرره من أسعار جديدة لم يكن ليتناسب مع أسعار السوق الحرة ، ولذلك تعذر على الشركة مرة أخرى أن تحصل على الكميات التى كانت تأمل الحصول عليها ، رغم جهود رجال الإدارة فى حمل المنتجين على تسليم تمورهم (ب) .

(ا) أصبحت الأسعار المقررة كما يلى :

١ ــ الحلاوي ، بما فيه أبو خشيم والدوسان ، والخضراوى : ٩ر١٧ دينار للطن

٢ ــ البريم : ٦ر٢٨ « «

٣ ــ الجبجاب : ٥ر٢١ « «

٤ ــ الساير والزهدى والأنواع الأخرى : ٣ر١٤ « «

(ب) لم تحصل الشركة ، حتى أوائل سنة ١٩٤٤ ، إلا على نحو ٦٠ر٠٠٠ طن ، من مجموع ٩٠ر٠٠٠ طن كانت تتوقع الحصول عليها[١] .

---

١ ــ ملف رقم ٤/٣/٢٢ قسم ثان « المقاولة المعقودة بين جمعية التمور وشركة اندرويز » .

ولم يكن الزهدى المنتج فى غير لواء البصرة داخلا فى نطاق الاحتكار خلال مواسم ١٩٣٩ — ١٩٤٢ المتقدمة ، وكانت أسعار سوقه الحرة تضرب أرقاماً قياسية لاسابق لها ؛ غير أن الجمعية مالبثت أن عقدت فى ١٣ / ٣ / ١٩٤٤ اتفاقاً جديداً مع الشركة بشأن حاصل موسم ١٩٤٣[1] ، بحيث تشترى الشركة كمية من الزهدى بسعر معين ، وتقوم الجمعية بمنع تصديره براً وبحراً حتى تستوفى الشركة تلك الكمية (١) .

وقد تمثلت فى تطبيق اتفاق الزهدى نفس مساوىء تطبيق اتفاق سنة ١٩٣٩ وتعديله ، وتراكمت فى سجلات الحكومة عشرات من شكاوى المنتجين عن امتناع وكلاء الشركة فى مراكز الإنتاج عن استلام التمور ، وعن عرضهم أسعاراً تقل عن المقرر ، وعن تفضيلهم فريقاً من المنتجين على فريق[1] .

وكان فى هذا التلاعب ، وفى استمرار منع التصدير ، ماهو كفيل بدهورة الأسعار والإضرار بالمنتجين ضرراً بليغاً ، غير أن شدة الطلب الداخلى والخارجى ، ونشاط التهريب ، قد حالا دون ذلك ، فاختفت حاصلات موسم ١٩٤٣ من الأسواق ، حتى اضطر أصحاب مصانع تقطير الكحول إلى شراء الزهدى اللازم لمصانعهم من الشركة[2] .

مواسم ١٩٤٤ و ١٩٤٥ و ١٩٤٦ :

كانت نتائج تطبيق الاتفاقات المتقدمة قاطعة الدلالة على تنافى احتكار التصدير مع مصلحة المنتجين العامة ، وكان انتهاء أجل هذه الاتفاقات عند موسم ١٩٤٣ فرصة سانحة للعدول عن

---

(١) شمل الاتفاق ٢٥٫٤ ألف طن من الزهدي بسعر ١٩٫٧ دينار للطن ، على أن يكون التسليم فى محطة القطار أو سيف الشركة فى البصرة ، أو فى محطة قطار بغداد ، أو المحطات الأخرى بين بغداد والبصرة مع مراعاة خصوم وشروط معينة .

---

١ ــ ملف رقم ٥/٣/٢٢ « اتفاقية تمور الزهدى مع شركة اندروير » .

٢ ــ « تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب عن لائحة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٤٥ » ص ٦٠ .

تجربة الاحتكار الفاشلة ؛ غير أن جمعية التمور عادت فوقعت فى ٢٧ / ٦ / ١٩٤٤ اتفاقاً جديداً تقدمت الشركة بمشروعه ، وكانت أسسه الرئيسية كما يلى[١] :

أولا — تشترى الشركة كل حاصل تمور البصرة ، فى كل من مواسم ١٩٤٤ و ١٩٤٥ و ١٩٤٦ ، بأسعار مماثلة تقريباً لأسعار اتفاق ١٩٣٩ المعدل (ا) .

ثانياً — تشترى الشركة كمية من زهدى الألوية الأخرى ، لموسم ١٩٤٤ فقط ، بسعر يقل عما حدده اتفاق الزهدى لسنة ١٩٤٣ (ب) .

ثالثاً — تتعهد الجمعية بأن تؤمن تسليم ١٠٠ ألف طن من مجموع تمور العراق خلال موسم ١٩٤٤ ، وبأن تمنع تصدير أى نوع من التمور إلى خارج العراق . وتتعهد الشركة بأن تستلم التمور فى مواعيد معينة نصاً ، وأن تتعاون مع الجمعية فى توزيع الصناديق على المنتجين وفى استلام التمور منهم بأكثر ما يمكن من العدالة (حـ) .

(ا) كانت الأسعار الجديدة كما يلى :

١ — الحلاوى والخضراوى ، بما فيهما أبو خشيم والدوسان : ٩ر١٧ دينار للطن

٢ — الساير ، بما فيه الدوسان ، والديرى وزهدي البصرة : ٤ر١٤ دينار للطن

(ب) عينت كمية الزهدى المتعهد بشرائها بـ ٣٥ ألف طن بسعر ٣ر١٤ دينار للطن ، مقابل ٤ر٢٥ ألف طن بسعر ٧ر١٩ دينار للطن فى اتفاق سنة ١٩٤٣ . على أن الاتفاق الجديد قد نص على أن تدفع الشركة ثلاثة دنانير إضافية عن كل طن ، لقاء الكبس والنقل إلى بغداد أو إلى البصرة .

(حـ) أهم الأسس الأخرى للاتفاق تعهد الشركة بالأمور التالية :

١ — أن تكبس أكبر كمية ممكنة من تمور البصرة ؛ على أن يكون الحد الأدنى هو ٤٠ ألف طن ، وعلى أن تستورد الصناديق الكافية لذلك .

٢ — أن تعين موقفها تجاه تجديد العقد قبل مايس سنة ١٩٤٧ ، وأن لا تقوم بعمل أو ترتبط بالتزام من شأنه عرقلة سير تجارة التمور بعد انتهاء مدة الاتفاق .

٣ — أن تسده الخسارة الناجمة عن فرق السعر ، فى حالة رفضها استلام التمور بدون عذر مشروع وتصرف الجمعية بالتمور غير المستلمة .

---

١ — ملف رقم ٦/٣/٢٢ « اتفاقية احتكار تمور العراق مع شركة اندروير » .

ويبدو من مجموع نصوص هذا الاتفاق أن معدل الأسعار المقررة قد انخفض عما كان عليه فى اتفاق ١٩٣٩ المعدل وملحقه ، وأن التزامات الجمعية قد زادت بالنص صراحة على كمية كبرى من التمور تتعهد بتسليمها .

وقد كانت حجج جمعية التمور فى قبولها التعاقد وفق هذه الشروط تستند إلى ما استتبعته الحرب من ضياع سوق أوربا ، ومن فرض قيود على استهلاك الأسواق الأخرى ، وعلى النقل البحرى ، وعلى تجهيز أوعية التعبئة . وهذه الحجج قد استعارتها الجمعية من الشركة ، التى ظلت تلهج بها بالرغم من تنافيها مع توسيع أسس الاتفاق حتى شملت كل تمور العراق تقريباً ، وبالرغم من إلحاحها ، ومن ورائها « وزارة الطعام » البريطانية ، فى الحصول على أكبر كمية ممكنة ، ورضائها باستلام التمور بمجرد كونها صالحة لأكل البشر .

والواقع أن ظروف الحرب التى نوهت بها الشركة والجمعية كمبرر للاستمرار فى تنفيذ خطة الاحتكار لم تكن عقبات يعتد بها فى سبيل التصدير ، فقد كان الطلب المتضخم على التمور ، فى الداخل والخارج ، يتخطى هذه العقبات بسهولة ، ويستثير حركة من التهريب .

وإذا أمكن التسليم بأن جمعية التمور قد عبرت تعبيراً صحيحاً عن رأى أغلبية المنتجين عند توقيعها الاتفاقات موضوع البحث ، فإن رضاء هؤلاء المنتجين بهذه الاتفاقات لابد أن يكون قد استند إلى صعوبة حملهم على تسليم تمورهم إلى الشركة ، وإلى اعتمادهم على نشاط تجارة التهريب ، وآية ذلك العجز الحاصل فى كمية التمور المسلمة فى كل موسم منذ سنة ١٩٤٢ ، وأقل المساوىء المترتبة عليه أن الحكومة قد أضاعت موارد هامة من رسوم الاستهلاك ورسوم الصادر دون مبرر .

مواسم ١٩٤٧ و ١٩٤٨ و ١٩٤٩ :

وبناء على ماتقدم فإن تجربة الاحتكار التى صادفت ظروف الحرب لم تكن حلا لمشكلة التمور ، وإنما كانت قيداً على تجارتها أضاع على المنتجين بعض أرباحهم ، وأضاع على الحكومة بعض حاصل ضرائبها ، وزاد شركة الاحتكار سلطاناً على سلطان .

ولئن كان ذلك صحيحاً أثناء الحرب فهو لايزال صحيحاً فى الوقت الحاضر ؛ فأزمة

المواد الغذائية فى العالم لازالت قائمة ، وقد تلاشت قيود النقل ، وعادت العلاقات التجارية مع دول أوربا ، وأصبح من الميسور الحصول على صناديق التعبئة من مصادر مختلفة ؛ كما أن أزمة الدولار الجديدة قد برهنت بوضوح على سهولة تقبل سوق الولايات المتحدة للتمور العراقية ، حتى باتت سوق بريطانيا التقليدية قانعة باستهلاك التمور الفرنسية ، تاركة تمور العراق المحتكرة لتساهم فى زيادة موارد مستجمع دولار الكتلة الإسترلينية .

ولم تكن هذه الحقائق خافية عند انتهاء أجل آخر الاتفاقات التى تقدم بحثها ؛ ومع ذلك فإن جمعية التمور قد أعادت الكرة ، فوقعت فى ٤ / ٨ / ١٩٤٦ اتفاقاً جديداً بشأن مواسم ١٩٤٧ و ١٩٤٨ و ١٩٤٩ ، ناصاً على شروط مماثلة لشروط الاتفاق المنتهى ، مع اختلافات جزئية يتعلق أهمها بخفض كميات التمور الملتزم بتسليمها إلى الشركة ، واستثناء زهدى الفرات من الإحتكار (١) .

---

(١) أهم أسس الاتفاق الجديد كما يلى[1] :

أولا — تشترى الشركة كل حاصل التمور لمواسم ١٩٤٧ و١٩٤٨ و١٩٤٩ باستثناء الزهدى والديرى ، وتشترى من كل من هذين النوعين الأخيرين ما لا يتجاوز ١١ ألف طن فى كل موسم .

ثانياً — تكون أسعار الشراء ١٧٫٩ دينار للطن من الحلاوي والخضراوى بما فيها من الدوسان وأبى خشيم ، و١٤٫٣ دينار للطن من أنواع تمور البصرة الأخرى .

ثالثاً — تتعهد الجمعية بأن تؤمن تسليم كمية من تمور البصرة لا تقل عن ٦٥ ألف طن فى كل موسم ، وأن تمنع تصدير أنواع التمور المشمولة بالاتفاق إلى خارج العراق .

رابعاً — تتعهد الشركة :

١ — بأن تستلم التمور المتفق بشأنها فى مواعيد معينة نصاً ، وأن تتعاون مع الجمعية فى توزيع الصناديق على المنتجين وفى استلام التمور منهم بأكثر ما يمكن من العدالة .

٢ — بأن تكبس ما لا يقل عن ٤٠ ألف طن من التمور كل موسم ، وأن تستورد من الصناديق ما يكفى لكبس ٦٠ ألف طن .

٣ — بأن تعين موقفها تجاه تجديد العقد قبل ابريل سنة ١٩٥٠ ، وأن لا تقوم بعمل أو ترتبط بالتزام من شأنه أن يعرقل تجارة التمور بعد انتهاء مدة الاتفاق .

٤ — بأن تسدد الخسارة الناجمة عن فرق السعر فى حالة رفضها استلام التمور بدون عذر مشروع وتصرف الجمعية بالتمور غير المستلمة .

٥ — بأن تحول لحساب الحكومة العراقية كافة العملات الأجنبية الناجمة عن بيع التمور .

٦ — بأن تؤجر من الجمعية ما قد تشيده الأخيرة فى لواء البصرة من مخازن للتمور .

---

١ — نص الاتفاق فى مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٩ — ١٠ لسنة ١٩٤٦ ، ص ٥٤٨ — ٥٥٤ .

والظاهر أن الجمعية قد أغراها ضمان أسعار مقررة لعدد من المواسم المقبلة ، فأضاعت فرصة جديدة لتنفيذ حل نهائى مقبول للمشكلة التى فوض إليها أمر علاجها ؛ فلقد كان فى إمكانها استغلال ظاهرة ارتفاع الأسعار فى الظروف الحاضرة — وهى ظاهرة تدعم مركزها — للعدول عن تجربتها الخاطئة ، قبل أن تعود ظروف سنة ١٩٣٨ ، فيصبح الخروج عن سلطان الاحتكار مجازفة محفوفة بالأخطار .

(٤) الحل المقتضى لمشكلة التمور

الذى يجدر ذكره مقدماً أن الحل النهائى المقبول لمشكلة التمور أمر لن يكون الوصول إليه هيناً ، وذلك بالنظر لما تقدم بيانه من تعقد هذه المشكلة وتداخل ملابساتها ، وبالنظر لأن تجارة تصدير التمور فى الوقت الحاضر احتكار عالمى لن يتركه أصحابه إلا بعد أن يستنفذوا جميع وسائل الدفاع عنه .

ولابد للوصول إلى الحل المذكور من تنفيذ طائفة واسعة من الإجراءات الاستثنائية ، يكمل بعضها البعض الآخر ، وتتناول الإنتاج والتعبئة والخزن كما تتناول التصدير . وفى مجال تطبيق هذه الإجراءات ينبغى الصمود لمصاعب كبرى ، والتزام الحذر الفائق ، حيث يؤدى الخطأ أو الضعف إلى خسائر فادحة ، تصيب المنتجين والحكومة على السواء .

إجراءات عاجلة :

لاشك أن اختلال التوازن بين قدرتى المنتجين والمصدرين على المساومة هى عقدة مشكلة التمور ؛ وقد التمست الحكومة إزالة هذا الاختلال عن طريق جمع كلمة المنتجين تحت إشرافها ، وتعزيز مركزهم بتكوينها جمعية التمور وتخويلها الصلاحيات الواسعة التى سبق ذكرها .

غير أن هذه الخطوة السديدة كانت قصيرة المدى ؛ فلقد كانت سلطة الجمعية مجموعة من النصوص لا سند لها من وسائل التنفيذ غير اسم الحكومة . ومن البين أن هذا السند لن يجدى نفعاً إذا لم يقترن بالكفاءة المالية ، وبالكفاءة الإدارية التى تتحرى أصول المشكلة ، وتهيء خطة رصينة لحلها ، وتضع هذه الخطة موضع التنفيذ دون تردد أو تأثر بعوامل خارجة عن محض مصلحة منتجى التمور ، صغارهم وكبارهم جميعاً .

وظاهر أن ضعف إحدى هاتين الكفاءتين ، أو كليهما ، ثغرة خطيرة فى جبهة المنتجين ، ومن الضرورى تلافى هذه الثغرة ، باتخاذ التدابير الرئيسية التالية :

أولا — إنابة الحكومة عن المنتجين إنابة تامة ، وتحويل جمعية التمور الى مؤسسة حكومية صرف ليس للمنتجين شأن فى إدارتها ، وتزويد هذه الدائرة برأس مال كاف لتمويل حاصل أى موسم .

ثانياً — قطع العلاقة بين المنتجين والمصدرين قطعاً باتاً ، بحيث يجرى تسليم الحاصل إلى « إدارة التمور » دون غيرها ، وتدفع بدلات التمور المستلمة فى أجل قصير ووفق أسعار مقررة لكل نوع وصنف ودرجة ، وتستورد الأغلفة بمناقصات حكومية ، ويسيطر على المكابس الموجودة ويدار العمل فيها تحت إشراف الإدارة المذكورة ؛ وبذلك يزول ما كان معهوداً من تلاعب بالأسعار ، وتعنت فى توزيع الصناديق ، وردّ للتمور بمختلف الحجج ، وبر بكبار المنتجين على حساب صغارهم .

ثالثاً — منح مؤسسة ما امتيازاً تشترى بموجبه تمور عدد من المواسم من الجمعية مباشرة ، بكميات وأسعار مقررة ووفق نماذج معينة ؛ على أن يجرى منح هذا الامتياز بمزايدات دولية لا يعتد فيها إلا باعتبار البيع بأفضل الشروط .

وقد تبدو هذه الطريقة امتداداً لنظام الاحتكار الحالى ؛ غير أنها فى الواقع خطوة أولى ، تمهد لما يليها ، ونحد من رد فعل الإجراءات الجديدة ، وتخفف من أعباء « إدارة التمور » وهى فى مستهل عملها .

وهى إلى ذلك طريقة خالية من المطاعن التى ينطوى عليها الاتصال المباشر بين المنتجين والمصدرين ، على نحو ما هو جار فى الوقت الحاضر ؛ كما أن فيها ما يسد ذريعة طالما رددت لخص شركة « اندرو وايز » دون غيرها بالاحتكار ، وهى ذريعة خبرة الشركة المذكورة فى إدارة المكابس وتجهيزها بالعمال والأوعية ، وكفايتها فى التغلب على مشاكل استلام التمور ودفع بدلاتها .

لمرسوم رقم ٦ لسنة ١٩٣٩ لا يتوخى فيه تحقيق سيطرة الحكومة على هذه التجارة سيطرة تامة لن يفلح فى إنقاذ حاصل العراق الأول من مغبة خطط شركات التصدير ومؤامراتها ، ومن تدهور أسعاره فى السنوات القليلة القادمة .

المبحث الثانى

تنظيم تجارة تصدير الحبوب والقطن

(١) مشاكل تصدير الحبوب والقطن

مشكلة الحبوب :

قوام صادرات العراق من الحبوب نحو ٦٠٪ من الشعير ، ونحو ٢٠٪ من الحنطة ، ونحو ٢٠٪ من الذرة والدخن والهرطمان والرز(أ) .

ولا تمثل هذه الصادرات غير فضلة عرضية من الإنتاج ، إذ أن الحبوب المذكورة عنصر غذاء الشعب ، وأوفى أنواع الحاصلات الزراعية بغرض دفع أجور الفلاح عيناً ، فمصير معظم الحاصل منها هو الاستهلاك الداخلى لا التصدير .

ومن الجائز أن يقال ، بناء على ذلك ، أن مشكلة الحبوب كانت حتى أواخر فترة الانتداب مشكلة متعلقة بسد الحاجة المحلية أكثر من تعلقها بتيسير التصدير ؛ ثم أدى اتساع المساحات المزروعة ، وظهور آثار الإصلاح الذى توالى على مرافق الانتاج الزراعى ، إلى تغيير الوضع بالتدريج ، وإلى ازدياد الاهتمام بتذليل مصاعب البيع فى الأسواق الخارجية(ب) .

وينحصر أغلب مشاكل تصدير الحبوب برداءة النوع ، وبنواقص الخزن والتعبئة والنقل البرى ، وباحتكار النقل النهرى والبحرى ، على الوجه التالى بيانه[١] :

(أ) استناداً إلى معدل قيمة الصادر من كل نوع خلال سنوات ١٩٢٧–١٩٣٩ الثلاثة عشر .

(ب) يتضح ازدياد انتاج الحبوب من مقارنة معدل كمية الصادر منها خلال سنوات ١٩٢٧–١٩٣٢ بذلك المعدل خلال سنوات ١٩٣٣ – ١٩٣٩ ؛ فبالرغم من ازدياد الاستهلاك الداخلى بزيادة عدد السكان خلال هذه السنوات ، فإن معدل كمية الصادر سنوياً فى الفترة الثانية قد بلغ ٢٦٣ ألف طن ، مقابل ١٨١ ألف طن فى الفترة الأولى .

---

١ – ملف رقم ١٢/٩/٢ « مخازن الحبوب فى البصرة » ، ورقم ١/٦/٢ « الشحن والنقل والأمور الكمركية » ، ورقم ٣/٧/٢ « المؤتمر الاقتصادى العالمى » ، و :

سر هلتن يونغ ، « تقريران عن الحالة الاقتصادية الحاضرة والسياسة الاقتصادية وخطة القروض » ، بغداد ١٩٣٠ ، ص ٨ – ٩ .

أولا ــ رداءة النوع ؛ فالحبوب العراقية ذات طلب ضعيف فى الأسواق العالمية ، ولا يكاد استهلاكها فى هذه الأسواق يتجاوز أغراض تغذية الحيوانات . وقد تقدمت الإشارة إلى ما بذلته الحكومة العراقية من مساع لتحسين نوعها[1] ، غير أن نتائج هذه المساعى كانت محدودة ؛ فكان استهلاك الحبوب المحسّنة دون استعمالها كتقاوٍ ، وخلطها عند البذر بالأصناف المتردية ، والشروط الخاصة التى يتطلبها صنع الخبز العراقى فى الحنطة(أ) ، عقبات كبرى فى سبيل تجهيز الأسواق الخارجية بما تطلبه من حبوب ممتازة .

ويضاف إلى ذلك أن إهمال الفلاحين فى توحيد التقاوى يسفر عادة عن حاصلات خليطة من أنواع مختلفة ، وأن استعمالهم وسائل الدراس البدائية يستتبع ارتفاع نسبة المواد الغريبة فى تلك الحاصلات ، حتى قدر أحد الخبراء أن نحواً من ٢٥ ألف طن من التراب تشحن سنوياً مع الحبوب العراقية(ب) .

وقد ترتب على هذه المساوىء عجز حبوب العراق عن منافسة حبوب البلاد الأخرى ، كروسيا والأرجنتين والولايات المتحدة وكندا واوستراليا ، وانخفاض أسعارها انخفاضاً بيناً ، وتفاقم أثر التعريفات النوعية عليها ، مما ظهر واضحاً أثناء أزمة ١٩٣٩ بصفة خاصة ، حين زادت القيود الكمركية فى مختلف الدول ، وحين أغرق الانتاج الروسى أسواق العالم .

ثانياً ــ نواقص الخزن والتعبئة والنقل ؛ فأغلب الحبوب تنقل من المزارع إلى مراكز التصدير بأكياس ؛ وثمن هذه الأكياس تكاليف إضافية ؛ كما أن قلة وسائل نقل الحبوب مفلولة يقتضى تكرر نفقة التعبئة والتفريغ باليد مرات متعددة بين المزرعة والباخرة .

ويضاف إلى ذلك أن فقدان المخازن الحديثة يعرقل تسليف الزراع لقاء رهن حاصلاتهم ، ويعوق انتظار فرص البيع المناسبة ، فيؤدى التهافت على البيع عند الموسم إلى إغراق الأسواق المحلية وإلى انخفاض الأسعار التى يعرضها المصدرون .

(أ) تقدم أن أساس إنتاج الحبوب فى العراق هو سد الحاجة المحلية ، والخبز العراقى الشائع يستلزم حنطة صلبة متماسكة العجين ، الأمر الذى يعرقل إنتاج الحنطة الرخوة المطلوبة فى الأسواق الأجنبية .

(ب) هو و. رودس خبير « شركة هنرى سايمن » ، الذى استقدمته مديرية الميناء العامة سنة ١٩٣٩ لبحث قضية خزن الحبوب وتنظيفها بالطرق الحديثة .

---

١ ــ تراجع الصفحات ٣٠١ ــ ٣٠٥ .

ثالثاً ــ احتكار النقل النهرى والبحرى : فلقد أدت سيطرة عدد قليل من الشركات والأفراد على الملاحة البخارية فى دجلة والخليج الفارسى (١) إلى أن يفقد المنتجون قسطاً كبيراً من أى ارتفاع فى أسعار أسواق الحبوب العالمية ، إذ تبادر مصالح النقل إلى زيادة أجورها .

ومن أمثلة ذلك ما حدث عند نشاط هذه الأسواق سنة ١٩٣٧ ، فقد زادت أجور النقل النهرى من ١٠ شلنات إلى ١٧ شلناً للطن ، كما زادت أجور النقل البحرى من ٢٠ شلناً إلى ٤٥ شلناً للطن[1] ، فأصبح مجموع هذه الأجور نحو ٧٠٪ من أسعار سوق بغداد للشعير ، ونحو ٤٥٪ من تلك الأسعار للحنطة .

مشكلة القطن :

لم تكن مشكلة تصدير القطن مشكلة خطيرة فى ذاتها ، وإنما اعتبرت كذلك من فرط الحرص على زيادة أرباح المنتجين ، وترغيب الفلاح فى إنتاج هذا الحاصل الجديد ؛ فكان اهتمام الحكومة بأمر تجارة تصديره تتمة لبالغ اهتمامها بشئر زراعته ، على النحو الذى سبق بيانه[2] .

وقد بدأت العناية بتنظيم تجارة تصدير القطن سنة ١٩٣٥ ، حين عاد إنتاجه إلى النشاط بعد تلاشيه أثناء الأزمة العالمية . ولم تكن المشاكل التى تناولها العلاج لتخرج فى مبعثها عن حداثة العهد بالحاصل المذكور ، وبعد إنتاجه عن الرسوخ ؛ وفيما يلى بيان أهم هذه المشاكل[3] :

أولا ــ ارتفاع نفقة الإنتاج : فزراعة القطن تتطلب المزيد من الماء فى فصل الصيف ، وهو أمر لا يتيسر إلا باستعمال المضخات فى الغالب ، كما أن رعاية القطن ووقايته من الآفات الزراعية تقتضى زيادة فى اليد العاملة لا تقتضيها أكثر الحاصلات الأخرى ؛

---

(١) تقوم بالنقل البخارى فى دجلة بواخر شركتين أجنبيتين ، وبواخر أفراد عراقيين يتراوح عدد مؤسساتهم العاملة فى وقت واحد بين واحد وثلاثة . وتقوم بالنقل البخارى فى الخليج الفارسى بواخر شركات أجنبية يتراوح عددها بين ثلاثة وثلاثة عشر .

---

١ ــ « تقرير غرفة تجارة بغداد للسنتين ١٩٣٨و١٩٣٩ » ص ٦٢ ، ومجلة غرفة تجارة بغداد عدد ٤ لسنة ١٩٣٨ ص ٢٩٦ .

٢ ــ تراجع الصفحات ١١٥ــ١١٨و٢٨٩ــ٢٩٠و٢٩٧و٣٠١ــ٣٠٢ .

٣ ــ ملف رقم ١٣/٥/٢ « تجارة القطن » ، ورقم ٦٧/١٣٣ قسم ثالث « تبادل الأموال بين العراق واليابان » ، و :

« التقرير السنوى عن أعمال المصرف الزراعى الصناعى لسنة ١٩٣٦ ــ ١٩٣٧ » ص ٧ ــ ٨ .

فضلا عن أن كثرة التعرض لهذه الآفات تنطوى على مجازفة لايهونها غير ارتفاع الأرباح المنتظرة .

ويضاف إلى ذلك أن الفلاحين لم يعتادوا استلام الأجور النقدية ، فهم لا يرتضون إنتاج حاصل القطن ، الذى يتطلب المزيد من العناية ولا يصلح لسداد أجرهم عيناً ، إلا بشروط استثنائية .

ثانياً — سيطرة المصدرين على السوق المحلية ؛ فقلة الكميات المنتجة من القطن ، وفقدان الصناعات القطنية ، قد يسّرا لعدد قليل من التجار تحديد أسعار الشراء ، والاتفاق على خفضها .

وقد وضح أثر هذه الظاهرة خلال سنتى ١٩٣٦ و١٩٣٧ ، حين اشترى المصرف الزراعى الصناعى كميات من القطن لحساب الحكومة بأسعار تزيد عن أسعار بغداد زيادة ملحوظة ، ثم باعها محلياً بربح مقبول ، بالرغم من الزيادة المشار إليها[1] .

(٢) لجنة تنظيم تجارة الحبوب

استقر رأى الحكومة على معالجة مشاكل تصدير الحبوب والقطن عن طريق هيئة خاصة تؤلف على غرار « جمعية التمور » ، فصدر قانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٣٩[2] ، ناصاً على تشكيل مؤسسة شبه حكومية باسم « لجنة تنظيم تجارة الحبوب » ، وبالأوصاف والواجبات والصلاحيات التالية :

تكوين اللجنة وإدارتها :

اللجنة هيئة ذات شخصية حكمية ، وتتكون من رئيس ومعاون رئيس يعينهما وزير المالية

---

(١) كانت أسعار القطن فى بغداد سنة ١٩٣٦ تتراوح بين ١٥ و١٦ ديناراً للطن من القطن غير المحلوج ؛ وقد اشترى المصرف بسعر يتراوح بين ١٩ و٢٠ ديناراً للطن ، ثم باع ما اشتراه لأحد التجار . وفى سنة ١٩٣٧ تراوح سعر السوق بين ١١/٧٥٠ و ١٢ ديناراً للطن ، واشترى المصرف كمية بسعر ١٤ ديناراً للطن ، ثم باعها لتجار التصدير بربح ٧٪ .

١ — « التقرير السنوى عن أعمال المصرف الزراعى الصناعى » لسنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ ص ٧ ، ولسنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨ ص ٨ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٣٩ ص ١٢٩ .

(وزير الاقتصاد بعدئذ) (ا) ، ومن أحد عشر عضواً يمثلون تجار الحبوب ، وزراعها ، ووزارة المالية ، ووزارة الاقتصاد ، والمصرف الزراعي الصناعي .

وتعين مؤهلات الأعضاء ، ومدة عضويتهم ، وسلطة الرئيس ومعاونه ، وسائر الأمور المتعلقة بالإدارة الداخلية بنظام(ب) . أما إيرادات اللجنة فتتكون من حصيلة ضريبة تفرض على الحبوب بنسبة ١ ٪ من قيمتها ، ومن مبلغ معادل لهذه الحصيلة تدفعه وزارة المالية(حـ).

واجبات اللجنة وصلاحياتها :

يتناول اختصاص اللجنة ، بمقتضى قانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٣٩ المشار إليه ، شؤون الحنطة والشعير والذرة والدخن والماش والعدس والرز والهرطمان ، كما يتناول شؤون السمسم وبذر الكتان والقطن أيضاً .

وتشمل واجبات اللجنة وصلاحياتها ، فيما يتعلق بالحاصلات المذكورة ، تنظيم أمور التنظيف ، والخزن ، والشحن ، والتصدير ، والتسليف ، على الوجه التالي :

أولا — تنشىء اللجنة ، مباشرة أو بتأسيس شركات مساهمة ، أهراء للحبوب (Silos) ، ومصلحة لتنظيفها بالآلات فى مواقع تختارها ؛ ولا يجوز ، فى المناطق التى تعينها اللجنة ، خزن الحبوب ، أو تنظيفها ، فى غير تلك المخازن أو بغير هذه الآلات .

ثانياً — تصنف اللجنة أنواع الحبوب إلى أصناف ودرجات ، وتفحصها للتأكد من مراعاة أحكام هذا القانون وأحكام الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه ، وتمنع تصدير الحبوب غير المستوفية للشروط المقررة .

ثالثاً — لايجوز لشركات النقل البحرى والبرى ، ولا للمصدرين ، اعتباراً من التاريخ الذى تعينه اللجنة ببيان ، شحن الحبوب إلا برخصة تعين شروط منحها بنظام(د) .

(ا) ألحقت اللجنة بوزارة الاقتصاد بموجب نظام الوزارة المذكورة رقم ٩١ لسنة ١٩٣٩ ؛ وقد جرت العادة على أن يكون وزير الاقتصاد نفسه رئيساً .

(ب) صدر لهذا الغرض نظام رقم ٥ لسنة ١٩٤٠ ، المعدل بنظام رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٣[1] .

(حـ) لوزير المالية ، بالإضافة إلى ذلك ، أن يقرض اللجنة مبلغاً لا يتجاوز ٢٠٠ر٠٠٠ دينار ، كما أن للّجنة ، بموافقة وزير المالية ، أن تقترض من المصارف المحلية مبلغاً لا يتجاوز ٢٠٠ر٠٠٠ دينار .

(د) صدر لهذا الغرض نظام رقم ٣٣ لسنة ١٩٤٠[2] .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٤٠ قسم ثان ص ٦ ، ولسنة ١٩٤٣ قسم ثان ص٣٨٢ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ قسم ثان ١١٥ .

رابعاً ــ للّجنة مفاوضة شركات النقل لغرض تحديد أجورها ؛ كما أن لها استئجار السفن لشحن الحبوب وقيد النقل بغيرها برخص خاصة ، وتأليف شركات مساهمة لتصدير الحبوب أو شحنها (أ) .

خامساً ــ يكون المصرف الزراعى الصناعى مصرفاً للجنة ، وللجنة أن تسلف الزراع بواسطته على حبوبهم المخزونة فى مخازنها ، وفق شروط تعين بنظام خاص (ب) .

(٣) أعمال لجنة تنظيم تجارة الحبوب

يتضح مما تقدم أن قانون لجنة تنظيم تجارة الحبوب قد تابع مرسوم جمعية التمور فى محاولته توحيد كلمة المنتجين تحت إشراف فعال من الحكومة ؛ غير أن اختلاف ظروف التجارتين ومشاكلهما قد استتبع إشراك التجار فى الهيئة موضوع البحث ، وقصر أهم وظائفها على تنظيف الحبوب وتنظيم خزنها ونقلها .

مخازن الحبوب :

فكرة تنظيف الحبوب وخزنها بالطرق الحديثة فكرة قديمة ترجع إلى أوائل عهد الانتداب البريطانى ؛ وقد تناوبها الإهمال والمعارضة طوال عشرين سنة ، حيث كان من رأى بعض المسئولين أن الأسواق الأجنبية تستهلك حبوب العراق كعلف ، وأن تنظيفها لا يغير من طريقة استهلاكها ومستوى أسعارها ، وأن المصدرين ملزمون بتنظيفها ، على نفقتهم ، بموجب اتفاقاتهم مع الهيئات الأجنبية المستوردة [١] .

ومن البين أن هذه الحجج ضعيفة ؛ فإن فى ارتفاع نسبة الشوائب فى الحبوب المصدرة نفقة زائدة عند النقل ؛ وتكاليف قيام المصدرين بالتنظيف داخلة على وجه مضاعف فى الأسعار التى يعرضونها ؛ كما أن الحبوب العراقية لم تعد وقفاً على غذاء الحيوانات ، إذ أثمرت

(أ) على أن تساهم اللجنة فى كل شركة بالنسبة التى يوافق عليها وزير المالية ، وعلى أن لا تتجاوز هذه المساهمة نسبة ٣٥ ٪ من رأس مال الشركة المؤلفة .

(ب) على أن لا يتجاوز مقدار كل سلفة ٦٠ ٪ من قيمة الحبوب ، وعلى أن لا يتجاوز سعر الفائدة ٥ ٪ .

---

١ ــ ملف رقم ١٢/٩/٢ « مخازن حفظ الحبوب فى البصرة » .

جهود تحسينها فى إيصال أنواعها الجديدة إلى الأسواق الخارجية ، فضلا عن أن اقتران التنظيف بالخزن الحديث يستتبع تيسير التصنيف ، واختصار بعض عمليات التعبئة ، وتسهيل التسليف على الحاصل .

وقد استقر الرأى فى الآخر على الأخذ بالفكرة ، وترك أمر تنفيذها إلى اللجنة موضوع البحث ، غير أن ظروف الحرب قد حالت دون هذا التنفيذ ، حتى تيسر فى أواخر سنة ١٩٤٦ تكليف إحدى الشركات ببناء مخزن نموذجى فى بغداد يتسع لخمسة آلاف طن من الحبوب ، على أن يوسع وينشأ غيره فى مراكز أخرى فى المستقبل [١] .

صفقة القطن وصفقتا الشعير :

نهجت لجنة تنظيم تجارة الحبوب نهج جمعية التمور فى التعاقد مع شركات أجنبية ، ومنح هذه الشركات امتياز تصدير كميات من القطن والشعير بأسعار مقررة . ولم يكن مثل هذا العمل مما ينص عليه قانون تأليف اللجنة ، بل اعتمدت فى مباشرته على سلطتها فى تقييد التصدير برخص خاصة .

على أن الصفقات محل البحث كانت مختلفة فى أسباب عقدها ، وفى آجالها ، عن اتفاقات احتكار التمور ؛ فلقد كان مرجعها آثار ظروف الحرب على طلب القطن ، وعلى نقل الحبوب بحراً ؛ كما أن مدة كل منها لم تتجاوز موسماً واحداً ؛ وبذلك كانت تدابير وقتية لم يقصد بها أن تكون تمهيداً لحل دائم .

وقد عقدت صفقة القطن بين اللجنة وبين شركة « متسوبيشى شوجى كيشا » اليابانية فى ٧ / ١٠ / ١٩٤٠ [٢] ، ونص فى عقد هذه الصفقة على تعهد الشركة بشراء جميع ما يقدم اليها من قطن وبذر قطن ، حتى ٣١ / ٧ / ١٩٤١ ، بأسعار معينة (١) ، وعلى تعهد اللجنة بأن لاتجيز لغير الشركة المذكورة تصدير القطن وبذره من العراق .

---

(١) كانت الأسعار الرئيسية التى قررها الاتفاق هى : ٢٦ ديناراً للطن من القطن غير المحلوج ، و٨٣ ديناراً للطن من القطن المحلوج ، و٧٫٥ دينار للطن من البذرة .

---

١ ـ ملف رقم ٢/٩/١١ « مخازن حفظ الحبوب فى بغداد » ، ورقم ٢/٩/٢ قسم أول وثان « قرارات لجنة تنظيم تجارة الحبوب » .

٢ ـ ملف رقم ٢/٩/١٥ « الاتفاق الخاص بالقطن بين شركة متسوبيشى شوجي كيشا ولجنة تنظيم تجارة الحبوب » ، ورقم ٢/٩/٢ قسم أول « قرارات لجنة تنظيم تجارة الحبوب » .

وكان تنفيذ الاتفاق المذكور موضع ترحيب كبير من المنتجين ، إذ كانت الأسعار التى قررها أعلى من أى سعر سابق (١) . غير أن الأسعار المقررة قد انطوت فى الواقع على أرباح كبرى للشركة المحتكرة ؛ فلقد استردت هذه الشركة جزءاً كبيراً مما دفعته للمنتجين ، وذلك باستغلالها قاعدة الاستيراد النسبى التى كانت نافذة حينئذ ، وبيعها شهادات التصدير التى تخول الاستيراد من اليابان (ب) .

وقد عقدت اللجنة ، بالإضافة إلى ماتقدم ، صفقتين لتصدير الشعير ؛ فوقعت مع شركة « اندرو وایر » ، فى ٢٢ / ١٢ / ١٩٣٩ ، اتفاقاً بمقتضاه تعهدت الشركة بأن تشترى ، بين التاريخ المذكور وبين ٣٠ / ٦ / ١٩٤٠ ، ١٥٠ ألف طن من الشعير بسعر ٤٫٥ دينار للطن ، وتعهدت اللجنة بأن لاتجيز تصدير الشعير من العراق بغير موافقة الشركة ٢ .

---

(١) فيما يلى جدول بكميات وقيم ومعدلات أسعار الصادر من القطن وبذره خلال السنوات الخمس التى سبقت عقد الاتفاق ، وخلال سنتى ١٩٤٠ و١٩٤١ [1] :

سنة	القطن			بذر القطن		
	الكمية (ألف طن)	القيمة (ألف دينار)	معدل السعر (دينار للطن)	الكمية (ألف طن)	القيمة (ألف دينار)	معدل السعر (دينار للطن)
١٩٣٥	٠٫٦	٣٦٫٠	٥٩	٠٫٣	١٫٠	٣
١٩٣٦	٠٫٩	٦٣٫٤	٧٢	٢٫٠	٧٫٦	٤
١٩٣٧	٢٫٨	٢٠٧٫٠	٧٤	٤٫٧	٢٦٫٢	٦
١٩٣٨	٣٫٧	٢١٧٫٧	٥٩	٧٫٩	٣٦٫٢	٥
١٩٣٩	٢٫٥	١٢١٫٧	٤٩	٣٫١	١٦٫٠	٥
١٩٤٠	٢٫١	١٧٦٫٨	٨٢	٢٫٦	٢٠٫٩	٨
١٩٤١	٤٫٥	٤٠٤٫٠	٩٠	١٫٥	١٤٫٦	١٠

(ب) كان نظام رقم ١٦ لسنة ١٩٤٠ قد استلزم أن تكون النسبة بين قيمة الصادرات من العراق إلى اليابان وقيمة الأقمشة المستوردة من اليابان إلى العراق كنسبة ٣٥ إلى ١٠٠ ، كما أن بيان الكمارك رقم ١٧ لسنة ١٩٤٠ كان قد حدد التأمينات النقدية التى تضمن مراعاة هذه النسبة بـ ٢٠٪ من قيمة الأقمشة المذكورة .

وبذلك كانت شهادات التصدير تباع لتجار الاستيراد من اليابان بأسعار تبلغ نحو ٥٧٪ من قيمة الصادرات العراقية ($\frac{٢٠}{١٠٠} \times \frac{١٠٠}{٣٥}$) ، بحيث لم تدفع الشركة فى الواقع غير نحو ١١ ديناراً للطن من القطن المحلوج ، و٣٦ ديناراً للطن من القطن المحلوج ، و ٣٫٥ دينار للطن من بذرة القطن .

---

١ ــ استناداً إلى أرقام « احصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٣٥ ــ ١٩٤١ التقويمية .

٢ ــ ملف رقم ٢/٩/٢ قسم أول « قرارات لجنة تنظيم تجارة الحبوب » .

وكان من آثار هذا الاتفاق تذليل بعض مصاعب الشحن التى تفاقمت فى بداية الحرب ، ولذلك حاولت اللجنة أن تعقد اتفاقاً آخر على غراره فى كل من سنتى ١٩٤٠ و ١٩٤١ ؛ غير أن تمسك الشركة بنفس الأسعار ، بالرغم من تغير الظروف ، قد حال دون ذلك .

ثم زاد استهلاك الحبوب محلياً وفى الأقطار المجاورة، فانصرف الاهتمام عن هذا الأمر حتى حلت سنة ١٩٤٦ . وفى هذه السنة فترت أسواق الحبوب المحلية بالنظر لجودة الموسم، وبالنظر لتضاؤل استهلاك الجيوش الأجنبية وقلة البواخر ، فاتفقت اللجنة مع شركة «اندروواير» على صفقة جديدة ؛ وبمقتضى هذه الصفقة تعهدت الشركة بأن تشترى ، بين أكتوبر ١٩٤٦ وابريل ١٩٤٧ ، ٢٠٠ ألف طن من الشعير ، بسعر ٢١ ديناراً للطن[1] .

(٤) تقدير كيان اللجنة وأعمالها

طبيعة مشاكل تصدير الحبوب والقطن :

تقدم عند استعراض مشاكل تصدير الحبوب والقطن أن أهم هذه المشاكل مرتبط بظروف الإنتاج والنقل، دون ظروف العرض فى الأسواق الأجنبية ؛ فهى بهذا الاعتبار مختلفة اختلافاً جوهرياً ، فى ماهيتها وفى الحلول المقتضية لها ، عن مشكلة تصدير التمور .

والواقع أن سعة أسواق الحبوب والقطن العالمية ، وضآلة مساهمة الحاصلات العراقية فيها ، تقضيان بأن يبتعد تدخل الحكومة عن مجال السيطرة الدائمة على تجارة الحاصلات المذكورة ، وأن يقتصر هذا التدخل على علاج إنتاجها ونقلها، على وجه متمم لما تقوم به الدوائر والمؤسسات الحكومية الأخرى .

تعديل تكوين اللجنة :

ويلاحظ على ضوء هذا التحديد لطبيعة المشكلة موضوع البحث ، ولماهية حلها ، أن تكوين لجنة تنظيم تجارة الحبوب ، بموجب قانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٣٩ ، ينطوى على مطاعن تعرقل أعمالها ، وتخفض كفاءتها ، وتضيق من سلطانها ؛ ولتلافى ذلك ينبغى تعديل هذا التكوين على الوجه التالى :

أولا — إقصاء المنتجين والتجار عن اللجنة ؛ فتمثيل هؤلاء أمر لاضرورة له ، إذ لا تتجاوز حقيقة مهمة اللجنة ما تقوم به أية دائرة حكومية مختصة بعلاج مشاكل الإنتاج والنقل؛

---

١ — ملف رقم ٥/٩/٢ « تجارة الحبوب » ، ورقم ١٦/٩/٢ « الاتفاقية الخاصة بشراء الشعير بين اندروير ولجنة تنظيم تجارة الحبوب » ، ورقم ٢/٩/٢ قسم أول وثان « قرارات لجنة تنظيم تجارة الحبوب » .

ومن الميسور الوقوف على رأى المنتجين والتجار ، عند الحاجة ، باستشارة الغرف التجارية ، والغرف الزراعية التى بدىء بتكوينها فى مختلف الألوية سنة ١٩٣٩ (١) ؛ وبذلك تتحول اللجنة إلى دائرة حكومية خالصة ، وتتجنب تأثير المصالح الخاصة فى قراراتها ، ويقضى على ماينشأ من تضارب هذه المصالح من عرقلة لأعمالها .

ثانياً — إشراك مديرتى السكك الحديدية والميناء فى الدائرة الجديدة ، وإلزامهما بقراراتها .

وفى هذا المجال يلاحظ أن مديرية السكك قد كادت أن تكون دولة مستقلة ضمن الدولة العراقية ، ولم يؤثر عنها ، فى أية فترة ، مايصح أن يسمى سياسة نقل منظمة تعاضد حركة التصدير . وكانت حدود أجورها تتقرر وفق أسس تجارية صرف ، إذ لم يكن ليهمها فى الغالب غير اتقاء منافسة النقل النهرى والنقل بالسيارات ، وتحقيق أكبر مايمكن من الموارد لميزانيتها المنفصلة عن ميزانية الدولة.

ثالثاً — زيادة الاعتمادات المالية للدائرة الجديدة زيادة تطلق يدها فى اتخاذ القرارات المقتضية ، وفى وضعها موضع التنفيذ .

تعديل صلاحيات اللجنة وواجباتها :

أما صلاحيات اللجنة وواجباتها فبعضها منصوص عليه فى قانون رقم ٣٢ المشار إليه ، وبعضها لازال ناقصاً ؛ وأهم ماينبغى ممارسته من هذه الواجبات والصلاحيات مايلى :

أولا — إنشاء مخازن للحبوب ، ومحطات لتنظيفها ؛ ويشترط فى ذلك أن تكون هذه المخازن والمحطات متصلة بالخطوط الحديدية فى مراكز تجميع الحبوب وإعدادها للتصدير ، كبغداد والبصرة والموصل ، ثم يتخطى ذلك إلى مراكز الإنتاج الرئيسية ، بحيث يتخلص من تكاليف نقل المواد الغريبة فى الداخل والخارج ، وبحيث تتيسر أعمال التسليف على الحاصل فى مناطق الإنتاج والتوزيع .

---

(١) أسست هذه الغرف بناء على اقتراح المصرف الزراعى الصناعي ، لغرض استشارتها فى مجال أعماله ؛ فصدر قانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٨ ، ونظام رقم ٨٤ لسنة ١٩٣٩ [١] ، ناصين على تأسيس غرف زراعية فى الألوية بقرارات من وزير الاقتصاد ، على أن تمثل هذه الغرف المزارعين ، وتضم كبار موظفى الرى والزراعة والبيطرة فى كل لواء ، وعلى أن تقوم بأعمال معينة غرضها ترقية الأحوال الزراعية ، بالتعاون مع مديريات الرى والزراعة والبيطرة والمصرف الزراعى الصناعى .

---

١ — مجموعة القوانين والأنظمة ، لسنة ١٩٣٨ ص ١٩٥ ، ولسنة ١٩٣٩ قسم ثان ٢٦٥ .

ثانياً ــ تجهيز المخازن المذكورة ، والخطوط الحديدية المتصلة بها ، بوسائل شحن الحبوب ونقلها مفلولة ؛ وبذلك تختصر نفقات زائدة أخرى يقتضيها فى الوقت الحاضر استعمال الأكياس ، والتعبئة والتفريغ باليد مراراً متعددة .

ثالثاً ــ العناية بتصنيف الحاصلات ، تيسيراً للتعاقد بشأنها وفق أنواع وأصناف ودرجات مقررة ، واستكمالا لتدابير تشجيع إنتاج الأنواع المحسّنة .

رابعاً ــ إسناد أسعار السوق المحلية بالشراء منها ؛ وفى هذا المجال ينبغى للمؤسسة الجديدة أن تبتعد عما درجت عليه اللجنة الحالية من منح الاحتكارات المؤقتة للشركات الأجنبية ، وأن تمارس الشراء باعتباره تدبيراً من تدابير تشجيع إنتاج الحاصلات الممتازة والقضاء على غيرها .

وسبيل ذلك أن تشترى المؤسسة لحسابها كميات معينة من الأصناف المحسّنة فقط ، معتمدة فى جمع الكميات المطلوبة على الأسعار التى تقدمها ، لا على سلطتها فى منع التصدير ؛ ثم تسوى ماقد يلحقها من خسارة بحصيلة الضريبة الإضافية التى تستوفيها ؛ وبذلك توازر التدابير الأخرى الرامية إلى ترسيخ إنتاج الأصناف الجديدة من القطن والحبوب والبذور ، وتقلل مخاطر التدخل فى تجارة الحاصلات محل البحث إلى أدنى حد .

خامساً ــ تعديل تعريفة أجور السكك الحديدية ، وذلك على وجه يعوض خسارة نقل الحاصلات المصدرة من أرباح نقل السلع المستوردة ونقل المسافرين ، بحيث تستفيد الحاصلات المصدرة فائدة مباشرة بينة ، وفائدة أخرى غير مباشرة ناتجة عما يستتبعه خفض أجور النقل بالسكك من خفض أجور النقل النهرى .

سادساً ــ التعاقد مع شركات النقل البحرى ؛ وفى مجال هذا النقل لابد من التسليم بالظروف الخاصة الناشئة عن انعزال الخليج الفارسى ، وبأن فكرة إدارة مصلحة خاصة للنقل عن طريق هذا الخليج فكرة عسيرة التطبيق ؛ فالواقع العملى يقتضى ، فى الوقت الحاضر ، وإلى حين تيسير الاتصال المباشر بالبحر الأبيض ، عقد اتفاقات سنوية ، مع شركة أو أكثر من الشركات الحالية ، على وجه يضمن استقرار أجورها عند حد مقبول .

الفصل الثامن

إعانات الإنتاج

كان اشتداد الطلب خلال الحرب على مختلف السلع فى الداخل والخارج أمراً يستلزم العمل على توسيع الإنتاج المحلى وبعث النشاط فيه ؛ غير أن ارتفاع الأسعار ارتفاعاً استثنائياً قد أغنى عن إعانات الإنتاج، وأدى — على العكس — إلى خفض القيمة المالية للموجود من هذه الاعانات ، ففقدت أهميتها فى التطبيق .

ثم عاد الاهتمام بالإعانات المذكورة بعودة السلام ؛ بل أن الحاجة إليها قد عادت أكبر مما كانت عليه قبل الحرب ، إذ تجلت خطورة ضعف الإنتاج القومى أثناء سنوات الشدة الست ، وتضخمت رؤوس الأموال التى تتطلب الاستثمار ، وقويت نزعة توظيفها فى المشاريع الصناعية والزراعية ؛ فكان داعى تدخل الدولة لتوجيه هذه النزعة ، وتحريض الصائب من مظاهرها ، داعياً ملحاً يتوقف على تلبيته مقدار مايستقر من القوة الشرائية المتراكمة استقراراً مثمراً ، ومدى مايتحقق من إصلاح وجوه الإنتاج الزراعى والصناعى وتوسيعهما .

المبحث الأول

قانون تشجيع المشاريع الصناعية[1]

(١) إعفاءات القانون وظروف الحرب

تعديل القانون :

اقتضت ظروف الحرب ، وما استتبعته من مصاعب الحصول على الآلات والمواد الإنشائية اللازمة لإقامة المصانع ، إحداث تيسير فى أحكام القانون موضوع البحث ، ولا سيما فيما يتعلق بالمشاريع المتمتعة بامتيازاته بصفة مؤقتة .

ولهذا الغرض صدر قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٤١[2] ، وهو التعديل الرابع للقانون المذكور ، ناصاً على تخويل وزير الاقتصاد صلاحية إطالة مدة العمل بالرخص الوقتية

---

١ — تراجع الصفحات ٢٨٢ — ٢٨٨ .

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤١ ص ٨٠ .

الممنوحة للمشاريع « المنوى تأسيسها » ، بحيث يستمر تمتعها بالإعفاء من رسوم الاستيراد ومن رسوم الطوابع سنتين إضافيتين (١) .

زيادة أهمية القانون بتعديل التعريفة :

وقد نص قانون التعديل الخامس للتعريفة سنة ١٩٤١ ، بالإضافة إلى ماتقدم، على إخضاع أكثر آلات المصانع ولوازمها لرسم قيمى قدره ٥ ٪ من قيمتها ، بعد أن كانت معفاة ، وبذلك زادت أهمية ماينص عليه قانون تشجيع المشاريع الصناعية من استثناء هذه الآلات واللوازم من رسوم الاستيراد .

التطبيق العملى للقانون أثناء الحرب :

على أن ماترتب على صدور القانونين المشار إليهما من توسيع أحكام القانون محل البحث وزيادة أهميتها لم يؤد فى الواقع العملى إلى نتيجة ما ؛ فعدد المشاريع المستفيدة من هذا القانون لم يزد زيادة تذكر ، بل أن عدد الفروع الصناعية المشمولة بأحكامه قد انخفض عما كان عليه قبل الحرب ؛ وكان مرجع ذلك الأسباب التالية :

أولا — ضياع أهمية الاستثناء من الرسوم الكمركية ، بسبب مصاعب استيراد معدات المصانع ولوازمها وموادها الأولية .

ثانياً — إلغاء إعفاء دخل الصناعات التى يتناولها القانون من ضريبة الدخل ، بموجب تعديله الثالث سنة ١٩٣٩ .

ثالثاً — انصراف رؤوس الأموال إلى المضاربة على السلع الموجودة ، زراعية وصناعية ، مستوردة أو منتجة محلياً .

رابعاً — توقع سيطرة الحكومة على المصانع ، وفرض الأسعار الجبرية على منتجاتها ، بموجب قانون تنظيم الحياة الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٤٢ ، ورقم ٤١

---

(١) شمل حكم التمديد المسموح به الرخص التى انتهى أجلها بين أكتوبر ١٩٣٩ وهو أول شهور الحرب ، وبين ١٩٤١/٣/٢٠ وهو تاريخ صدور التعديل ، وذلك مع تحديد سلطة وزير الاقتصاد فى التمديد بمرة واحدة فقط .

(١) فيما يلى جدول بعدد المشاريع التى كانت متمتعة بامتيازات قانون تشجيع المشاريع الصناعية سنة ١٩٣٩ ، وعددها خلال سنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٥[1] :

نوع الصناعة	عدد المشاريع					
	١٩٣٩	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥
السكاير	١٠	٨	٨	٨	..	..	..
الآجر	١٣	١٧	١٧	١٧	١٩	١٩	١٩
الدقيق	٤	٦	٦	٦	٦	٦	٦
الغزل والنسيج	٥	٥	٥	٥	٧	٧	٨
الكحول	٤	٤	٤	٤	٤	٥	٥
الكبريت	٥	٥	٥	٥	٤	٥	٥
الصابون	٤	٣	٥	٦	٥	٥	٦
حلج القطن وكبسه	٣	٣	٣	٣	٣	٣	٣
الدباغة	٢	١	١	١	١	٣	٤
الطباعة	٢	٣	٣	٣	٣	٥	٨
أجزاء المكائن الزراعية	٢	٢	٢	٢	٢	٢	٢
سدادات القناني	١	١	١	١	١	١	١
البلاط	٣	٣	٣	٣	٣	٣	٣
الجوارب	١	١	١	١	..	..	..
الزيوت النباتية	١	..	..	..	١	١	١
الأحذية	١	١	١	١	٢	٢	٣
أغطية الرأس	١	..	..	..	..	..	..
الورق والكرتون	١	..	..	..	..	..	..
توليد الأوكسجين	١	١	١	١	١	١	١
الألبان	١	..	..	..	..	..	..
السولومايت	١	١	١	١	١	١	١
البيرة	١	..	..	..	..	١	١
الحلويات	١	١	١	١	١	١	١
الاسطوانات	١	١	١	١	١	١	١
المكرونة	١	١	١	١	١	١	١
الأزرار والسبح والأمشاط	١	١	١	١	١	١	١
الكلس والسمنت والرخام	..	١	١	١	١	١	١
المجموع	٧١	٧٠	٧٢	٧٣	٦٨	٧٥	٨٤

١ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة » للسنوات ١٩٤٣ ـ ١٩٤٥ .

(٢) إعفاءات القانون وظروف مابعد الحرب

عودة أهمية القانون بعد الحرب :

ولما عادت ظروف السلم ظهرت الفائدة العملية للقانون من جديد ، وتضاعفت أهميته باندفاع أرباح الحرب نحو الصناعة ، وبازدياد إدراك الممولين لاحتمالات ربح الاستثمار فى فروعها المختلفة ، فصار فى وسعه أن يوجه هذا الاندفاع ، وأن يعاضد من الفروع الصناعية ما كان منها رصين الأساس ، ملائماً لظروف الاستهلاك المحلى أو التصدير .

التعديل المقتضى لأحكام القانون :

غير أن تحقيق هذه الأهداف على الوجه الأكمل ، وتلافى النواقص التى ظهرت فى التطبيق قبل الحرب ، رهن بتعديل بعض نصوص القانون ، وتكييف طرق تطبيقها ، على النحو التالى :

أولا — إعادة العمل بالاستثناء من ضريبة الدخل مدة كافية لرسوخ المشاريع الصناعية ؛ فمثل هذا التعديل كفيل بأن يدفع بجزء كبير من رؤوس الأموال نحو هذه المشاريع ، مادامت وجوه الاستثمار الأخرى خاضعة لضريبة الدخل الاعتيادية وضريبة الدخل الاضافية ، وهما ضريبتان تقدمت الإشارة إلى ضرورة توسيع أحكام أولهما ، وتأجيل إلغاء ثانيتهما إلى حين ؛ وبذلك يعود للقانون حافزه فقده منذ سنة ١٩٣٩ ، وتنقطع حجة القائلين بأن الضرائب الاستثنائية الحالية تؤثر تأثيراً سيئاً على حركة الاستثمار .

ثانياً — توسيع العمل باستثناء المواد الأولية اللازمة للمشاريع من رسوم الاستيراد ؛ فلقد كان تطبيق هذا الاستثناء فيما مضى جارياً فى أضيق الحدود ، تجنباً لإساءة استعماله ، وحضاً للمشاريع الصناعية على استخدام المواد الأولية المحلية . ولا شك أن هذا التضييق تطرف فى الحذر ، وعقبة فى سبيل استكمال الصفات التى يتطلبها الاستهلاك المحلى أو التصدير فى منتجات الصناعة القومية ، إذ أن اعتماد هذه الصناعة فى إنتاجها على المواد الأولية المحلية وحدها أمر متعذر فى بعض الأحوال ، وعامل يضعف من قدرتها على منافسة الصناعات الأجنبية فى أحوال أخرى .

فالواجب يقضى بأن يُتساهل فى إعفاء المشاريع التى تعتمد على المواد الأولية المستوردة ، مادامت أسس إنتاجها بصفة عامة رصينة ؛ وبذلك تشمل امتيازات القانون نفقات متجددة ، ويزول اقتصارها على نفقات التأسيس ، وتتحقق أغراض نظامى القبول المؤقت والدروباك ، المطبقين فى العراق على وجه لايفى بالمقصود منهما فى البلاد الأخرى .

أما حذر التهرب من رسوم الاستيراد تحت ستار هذا الاستثناء فأمر شكلى لاعبرة به ، مادام فى الإمكان الاحتياط له ؛ وقد قررت وزارة الاقتصاد ، فى أواسط سنة ١٩٤٥ ، أسساً وافية بالمرام فى هذا المجال (١) .

ثالثاً — تحرى الدقة فى تعيين الصناعات المشمولة بأحكام القـــانون ؛ فامتيازات القانون الحالية والمقترحة امتيازات كبرى تؤثر على حصائل ضرائب هامة ، وحافز شديد يحرض النزعة الحاضرة على استثمار رؤوس الأموال فى الصناعة ؛ وهذه النزعة فى ذاتها لاتخلو من مطاعن ، مبعثها كثرة رؤوس الأموال ، وانخفاض كفاءة المستثمرين ؛ فلا بد من أن يلائم تحريضها بإعفاءات القانون مقتضى صيانة إيرادات الدولة ، ومقتضى وقاية الثروة المتراكمة من أن تتبدد على مشاريع يتوقف دوامها على استمرار تغذيتها بالإعانات ، أو إسنادها بحماية كمركية استثنائية (ب) .

---

(١) نصت تعليمات الوزارة المذكورة ، الصادرة فى ١٩٤٥/٧/٣٠ ، على إلزام المشاريع الصناعية التى تعفى موادها الأولية من رسوم الاستيراد بإنشاء مخازن خاصة بالمواد المعفاة ، وبتنظيم سجلات تدون فيها كمية المواد الداخلة إلى تلك المخازن والخارجة منها ، وكمية المنتجات المصنوعة من المواد المذكورة ، على أن تكون المخازن والسجلات المشار إليها عرضة للتفتيش والتدقيق فى أى وقت [1] .

(ب) كان التعديل الثالث للقانون سنة ١٩٣٩ قد استلزم استشارة هيئة خاصة ، تعين بقرار من مجلس الوزراء ، عنـد تزويد المشاريع بالشهادات التي تخولها الاستفادة من إعفاءات القانون . وقد أصبح قوام هـذه الهيئة ، منذ أواسط سنة ١٩٤٧ ، مدير الاقتصاد العام ، ومدير المصرف الصناعى العـام ، ومدير المباحث الصناعية العام ، ومدير الزراعة العام ، وممثل عن غرفة تجارة بغداد [2] .

---

١ — مجلة غرفة تجارة بغداد جزء ٧ — ٨ لسنة ١٩٤٥ ص ٢٦٥ — ٢٦٦ .

٢ — مجلة غرفة تجارة بغداد جزء ٧ — ٨ لسنة ١٩٤٧ ص ٣٦٠ — ٣٦١ .

المبحث الثانى

إعانة الإنتاج بالإعفاء من الضرائب على الحاصلات الزراعية

أسس الاعفاء من الضرائب الزراعية كاعانة للانتاج قبل الحرب :

كان « قانون ضريبة الأرض رقم ٧٣ لسنة ١٩٣٦ » ينص ، فى المادتين (٥) و (٦) منه ، على جواز الإعفاء من الضريبة الواردة به (أجرة الأرض وحق الماء) فى حالة كون الأرض مستغلة فى إنتاج حاصل من الحاصلات المقرر تشجيعها ، وفى حالة كونها بوراً ثم استصلحت ، وفى حالة كونها معدة لإسكان قبائل عراقية رحالة .

على أن جواز الإعفاء على هذا الوجه لم يلق تطبيقاً بالرغم من أهميته ؛ وحينما استقر الرأى على إعانة إنتاج القطن وبذر الكتان صدرت قوانين وأنظمة خاصة أعفت الحاصلين المذكورين من ضريبة الأرض ومن رسوم الاستهلاك معاً ، ثم انتهى أجلها سنة ١٩٤٢ ، فلم تتكرر بعد ذلك ، إذ دعت ظروف الحرب إلى زيادة إنتاج الحبوب ، وأغنى عن الإعفاء ارتفاع الأسعار ارتفاعاً شاذاً [١] .

الضرائب الزراعية الحالية :

وقد نص قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٩ على الاستعاضة عن «ضريبة الأرض» ببدل يستوفى بعشرة أقساط سنوية ، بحيث ينتهى بسداد هذه الأقساط حكم الضريبة المذكورة ، ولا يتبقى من الضرائب الرئيسية على الحاصلات الزراعية غير المفروض منها بقانون رسوم الاستهلاك رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٣ وتعديلاته ، مضافاً إليها الضريبة الاستثنائية التى تقررت أثناء الحرب بموجب « قانون رسوم الاستهلاك الإضافية رقم ٦٤ لسنة ١٩٤٣ » .

أهمية إعفاء الأراضى المستصلحة وأراضى توطين القبائل :

ولا شك أن إعفاء الأراضى المستصلحة ، والأراضى المعدة لإسكان القبائل الرحالة ، تدبير حيوى لاغنى عنه فى الظروف الحاضرة ؛ فلقد أثمرت جهود « لجان التسوية » فى القضاء على جزء كبير من منازعات حقوق التصرف بالأراضى ، واتسع المجال للإعمار ،

---

١ — تراجع الصفحات ٢٨٩ — ٢٩٢ .

وعاد النشاط إلى مشاريع الرى العامة بعد ركودها أثناء الحرب ، وأغرى ارتفاع أسعار الحاصلات خلال السنوات السبع الماضية الكثير من أفراد القبائل على التوطن . وهذه ظواهر لابد من استغلالها ، وإحكام الصلة بينها وبين وفرة رؤوس الأموال ، وذلك عن طريق إعادة إعفاء صنفى الأراضى محل البحث .

على أن هذا الإعفاء قد يدفع الى الاستثمار فى مشاريع عقيمة ، وقد يستثير طائفة من المشاكل للإدارات المحلية ، أو يساء استعماله فيتخذ وسيلة للتهرب من الضريبة ؛ كما أن الضرائب الحالية تستوفى عن الحاصلات عند عرضها للاستهلاك المحلى أو التصدير ، فلا يتيسر التفريق بين الأراضى التى أنتجتها .

ولذلك يحسن أن تقتبس أصول الإعفاء من قانون تشجيع المشاريع الصناعية ، وأن ينفذ عن طريق الاسترداد ؛ فيعلق منح الإعفاء على موافقة هيئة خاصة تتأكد من توفر شروط معينة فى مشاريع الإعمار أو التوطين المطلوب استثناؤها ، ويتحرى فى تعيين الشروط المذكورة ضمان صلاح كل مشروع من النواحى الاقتصادية والإدارية والإجتماعية ، ويخضع سير العمل فى المشاريع لإشراف الحكومة ومراقبتها ، ثم يحقق الإعفاء برد مبلغ معادل لمقدار الضريبة المستحقة على الحاصلات المنتجة ، عن عدد من المواسم يقرر وفق أهمية كل مشروع .

أهمية إعفاء الحاصلات النقدية :

تقدم أن الضرائب الزراعية الرئيسية فى الوقت الحاضر هى ضريبتا الاستهلاك الاعتيادية والإضافية . وهاتان الضريبتان ، بحكم طريقة استيفائهما ، قاصرتان على ما يبيعه المنتجون من حاصلاتهم ، فلا يخضع لهما الجزء الأكبر من دخل الفلاح ، لأنه يستلم أجره عيناً ، ويستهلك معظم هذا الأجر العينى دون حاجة إلى بيع .

ومن البين أن إعفاء دخل الفلاح على هذا الوضع لا يتحقق فى حالة إنتاجه المحاصيل النقدية التى لا يمكن استهلاكها مباشرة ، كالقطن والبذور الزيتية ونحوها ؛ وبذلك تكون

الدعوة إلى إنتاج الحاصلات الجديدة دعوة إلى زيادة عبء الفلاحين من الضرائب ، الأمر الذى يستتبع مضاعفة تمسك هؤلاء بما ألفوا إنتاجه من الحاصلات القديمة ، وامتناعهم عن زراعة التقاوى الموزعة عليهم واستعمالها فى وجوه أخرى .

وقد كانت الطريقة الحاضرة لاستيفاء الضرائب الزراعية ثمرة تجارب طويلة أثبتت فشل سائر الطرق الأخرى فى التطبيق ، فتلافى المحذور المتقدم بيانه بتغيير هذه الطريقة سبيل شائك ؛ كما أن نظام الأجور العينية جزء من الحلقة المفرغة للمشكلة ، إذ يتوقف زوال هذا النظام على انتشار الحاصلات النقدية ؛ فلم يبق غير إعفاء ما يرغب فى تشجيع إنتاجه من هذه الحاصلات من ضريبتى الاستهلاك . وبذلك تزول عرقلة كبرى من عراقيل تنويع الإنتاج الزراعى ، ويستعجل تطور نظام الأجور الزراعية ، ويؤازر أصحاب الأراضى وهم فى بدء إنتاجهم للحاصلات الجديدة .

المبحث الثالث

التسليف الزراعى والصناعى

(١) التسليف الزراعى والصناعى أثناء الحرب

أعمال المصرف الزراعى الصناعى :

كان لارتفاع أسعار الحاصلات الزراعية ، وتضخم القوة الشرائية ، وتعذر استيراد وسائل الإنتاج ، آثار محسوسة فى الحد من نشاط المصرف الزراعى الصناعى ، المؤسس وفق قانون رقم ٥١ لسنة ١٩٣٥ ، فى تقديم السلف الزراعية والصناعية ، وفى ممارسة صلاحياته الأخرى .

وكانت هذه الظاهرة واضحة بوجه خاص قبل سنة ١٩٤٤ ، إذ تضاءل عدد السلف الممنوحة ، وبادر الكثيرون ممن سبق لهم الاستلاف إلى تسديد ما بذمتهم . على أن نشاط المصرف فى التسليف قد عاد بعد ذلك ، فاتسع نطاق عمله بافتتاح فرع له فى السليمانية لتسليف زراع التبغ ، وزاد عدد السلف ومقاديرها ، نسبياً ، بعد حركة

الاستغلال الزراعى والصناعى فى السنة الأخيرة من الحرب(١) .

توزيع اختصاصات المصرف الزراعى الصناعى :

وكان الرأى قد استقر منذ سنة ١٩٣٩ على توزيع أعمال المصرف الزراعى الصناعى بين مصرفين ، يتفرغ أحدهما للشؤون الزراعية ، ويختص الآخر بأمور الصناعة ؛ فصدر لهذا الغرض « قانون تأسيس مصرف صناعى رقم ١٢ لسنة ١٩٤٠ » ، « وقانون تأسيس مصرف زراعى رقم ١٨ لسنة ١٩٤٠ » ، معلق تنفيذهما على صدور إرادة ملكية تعين تاريخه .

غير أن تضاؤل أعمال المصرف القائم ، على الوجه المتقدم ، قد أخر هذا التنفيذ حتى سنة ١٩٤٧ ، حين صدرت أنظمة المصرفين الجديدين العامة والداخلية ، ووضع عقدا تأسيسهما ، وحل المصرف الزراعى الصناعى القديم .

(٢) المصرف الزراعى واختصاصاته

والواقع أن المصرف المنحل كان مصرفاً زراعياً ، بحكم ضعف الحركة الصناعية مدة

---

(١) فيما يلى جدول بعدد وقيم السلف الزراعية والصناعية المعقودة خلال سنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٥ المالية [١] ، ومعدلها السنوى مقارناً بمعدل سنوات ١٩٣٦ ـ ١٩٣٩ المالية :

سنة مالية	السلف الزراعية		السلف الصناعية	
	العدد	القيمة بآلاف الدنانير	العدد	القيمة بآلاف الدنانير
١٩٤٠	٥٢٦	٧٦,٠	١٢	٥,٩
١٩٤١	٣١٠	٤٠,٨	٧	٦,٢
١٩٤٢	١٠٠	٣١,٤	٣	٢٠,١
١٩٤٣	١٤١	٢٣,٣	٤	٠,٩
١٩٤٤	٢٧٩	٩٧,١	٣	١,١
١٩٤٥	٧٣٤	١٦٦,٥	٧	١٥,٨
المجموع	٢٠٩٠	٤٣٥,٣	٣٦	٥٠,١
المعدل السنوى	٣٤٨	٧٢,٥	٦	٨,٤
معدل سنوات ١٩٣٦ — ١٩٣٩	٤٦٧	٦٨,١	٩	٣,١

١ ـ استناداً إلى أرقام تقارير المصرف الزراعي الصناعى لسنوات ١٩٣٩ ـ ١٩٤٥ المالية .

قيامه ؛ وكانت الصلاحيات المخولة له فى الشؤون الزراعية مفصلة تفصيلا وافياً ، ولذلك لم يختلف المصرف الجديد فى تكوينه وفى صلاحياته عن سابقه غير اختلافات جزئية ، كقصر تمثيل المصالح غير الحكومية فيه على الزراع ، ورفع الحدود الدنيا والعليا للسلف ، والتوسع فى قبول الضمانات الشخصية تحرياً لمساعدة صغار الزراع ، ونحو ذلك مما استتبعه هبوط قوة النقود الشرائية ، أو تخصيص المصرف بمعالجة أمور الزراعة شكلا وموضوعاً ، أو إصلاح النواقص التى أظهرتها التجربة فى الأصول الإجرائية [١] .

تكوين المصرف :

قرر قانون المصرف الزراعى ، والتشريعات الأخرى الملحقة بالقانون [(١)] ، كيان المصرف وموارده وعلاقته بالحكومة ضمن الحدود التالية :

أولا — تؤلف الحكومة مجلس إدارة المصرف كشخصية حكمية مستقلة ، وتسلفه مبلغاً لا يتجاوز نصف مليون دينار ، وتصدر له الأنظمة اللازمة لقيامه بأعماله ، وتوافق على عقد تأسيسه وعلى نظامه الداخلى .

ثانياً — يتألف مجلس الإدارة من مدير عام يعتبر رئيساً ، ومن عضوين يمثلان وزارة المالية ووزارة الاقتصاد ، ومن عضوين يمثلان الزراع ؛ ويعين كل من هؤلاء بناء على ترشيح وزير المالية ، وبقرار من مجلس الوزراء مقترن بإرادة ملكية .

ثالثاً — لوزير المالية الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة ، فلا تنفذ فى هذه الحالة إلا إذا وافق عليها المجلس بإجماع الآراء .

رابعاً — يكون مركز المصرف فى بغداد ، وتؤسس فروعه بموافقة وزير المالية ، وتقوم دوائر الدولة المالية بأعماله فى المناطق التى لا فروع له فيها .

ومن ذلك يظهر أن المصرف مؤسسة حكومية فى كيانها ورأسمالها ، وأن تمثيل مصالح الزراع الخاصة فيه لا أثر له فى قراراته . وقد أجاز قانون التأسيس أن يتحول المصرف إلى شركة مساهمة يكون فيها رأسماله وممتلكاته أسهماً للحكومة ؛ غير أن مثل

---

(١) قانون تأسيس المصرف رقم ١٨ لسنة ١٩٤٠ ، ونظام رقم ٤٠ لسنة ١٩٤٧ الصادر بموجبه ، وعقد تأسيس المصرف ، ونظام المصرف الداخلى [٢] .

---

١ — تراجع الصفحات ٢٩٥ — ٢٩٧.

٢ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ ص ١٣٨ ، وجريدة الوقائع العراقية عدد ٢٥١٨ وتاريخ ١٩٤٧/٩/١ ص١ — ٩.

هذا التحول قد أحيط بضمانات تكفل دوام سيطرة الدولة عليه ؛ فقد اشترط القانون تمثيل الحكومة فى مجلس إدارة الشركة المحدثة ، كما أنه اشترط موافقتها على عقد تأسيس الشركة وعلى نظامها الداخلى ، وخولها حق الاعتراض على أى قرار تراه معرضاً مصالح المصرف للخطر ، فلا ينفذ حينئذ إلا إذا وافق عليه مجلس الإدارة بأغلبية خاصة .

اختصاصات المصرف :

خول المصرف صلاحيات واسعة لغرض « معاونة الزراع وإنهاض الزراعة وتحسينها » ؛ وتشمل هذه الصلاحيات التسليف الزراعى ، وتأجير الآلات الزراعية أو بيعها ، وبيع المواشى والأسمدة والبذور والنباتات بالتقسيط ، والتوسط فى بيع الحاصلات الزراعية وفى شرائها ، والقيام بمشاريع زراعية ، لحسابه مباشرة ، أو بتأليف شركات فرعية للغاية المذكورة ، أو بالمساهمة فى شركات قائمة لهذا الغرض .

والواقع أن التسليف الزراعى هو أهم اختصاصات المصرف ، وأولها من حيث ارتباطها بمجال البحث ؛ وقد تقررت أسسه الرئيسية على الوجه التالى :

أولا — تقدم السلف الزراعية لغرض سد نفقات الزراعة والحصاد الاعتيادية ، أو شراء الآلات الزراعية أو المواشى ، أو التشجير أو تحسين جنس الفواكه أو إصلاح الأراضى بتوصية من الدوائر المختصة ، أو فك رهون المزارع والبساتين ، أو تأليف الجمعيات التعاونية ، أو أى غرض آخر فى حالة الاستلاف على الحاصل .

ويجوز تقديم السلف لأغراض توطين القبائل وتأمين مباشرتهم للزراعة ، أو مساعدة الزراع المتضررين من حوادث طبيعية عامة ؛ على أن يكون ذلك بطلب من الحكومة ، وبضمان منها لأصول السلف ولفوائدها .

ثانياً — يشترط فى كل سلفة أن لا تقل عن ١٥ ديناراً وأن لا تتجاوز ٣٠٠٠ دينار ، وأن لا يزيد مجموع آجال أقساطها عن عشر سنوات ، وأن لا يتجاوز أجل القسط الواحد سنة واحدة ، وأن يكون المستلف شخصاً عراقياً أو جمعية تعاونية أو شركة زراعية عراقية مسجلة كل رأسمالها للعراقيين . أما سعر الفائدة فيقرره مجلس الإدارة فى الأوقات التى يراها مناسبة ، بشرط أن لا تختلف باختلاف المستلفين .

ثالثاً — توثق كل سلفة بضمان مالى يربو على قيمتها (ا) ، أو بضمان شخصى (ب) ، أو بضمان الحكومة فى أحوال خاصة .

تقرير تكوين المصرف واختصاصاته :

يمر العراق فى الظروف الحاضرة بمرحلة مهمة من مراحل تطور الإنتاج الزراعى ؛ فلقد بعث ارتفاع أسعار المنتجات الزراعية ، وزيادة القوة الشرائية ، نشاطاً استثنائياً فى حركة الإعمار ؛ وساندت هذا النشاط نتائج الجهود المستمرة لإصلاح المرافق العامة ، وحل منازعات الأراضى ، وإقرار الأمن ؛ ولذا كان لمرحلة التطور الحالية من الأهمية مايفوق أهمية جميع المراحل السابقة ، ومنها مرحلة السنوات العشر التى أعقبت الحرب العالمية الأولى ، والتى أثمرت فى إعمار مساحات جديدة من الاراضى ، وفى انتشار مضخات الرى ، وفى ظهور بعض الأنواع المستجدة من الحاصلات .

ولا شك أن هذه الظاهرة فرصة لابد من استغلالها وتوجيهها وتيسير سبلها ، توصلا إلى أحسن نتائجها ، وخفضاً للزائد من تكاليفها . وفى هذا المجال يعتبر التسليف الزراعى بصفة خاصة ، وسائر اختصاصات المصرف محل البحث بصورة عامة ، وسائل حيوية يتوقف على حسن أدائها التغلب على عراقيل هامة لازالت قائمة فى سبيل تطور الإنتاج الزراعى ، كمشاكل الحصول على رؤوس الأموال بفوائد منخفضة ، ومصاعب تعميم الآليات والمخصبات ونشر أنواع الحاصلات المحسّنة ، وإسناد أسعار الأسواق المحلية للحاصلات الزراعية .

(ا) أهم الضمانات المالية المقبولة هى العقارات غير المحجوز عليها ولا المرهونة رهناً من الدرجة الأولى ، والحقوق المستقرة على هذه العقارات بموجب عقد صحيح ، والحاصلات الزراعية والمنتجات الحيوانية القابلة للخزن ، والمواشى والآلات الزراعية إن كان الدين ناشئاً عن ثمنها ، ومضخات الرى ، والمصوغات والمسكوكات ، وودائع المصارف ، والأسهم والسفاتج والسكوبونات التى يقرر المجلس الاعتماد عليها . أما النسب بين قيم السلف وقيم ضماناتها فقد عينت مختلفة باختلاف نوع الضمان ، وأغلبها ٦٠ ٪ .

(ب) قررت الضمانات الشخصية لغرض مساعدة صغار الزراع ؛ وقد كان لهذه الضمانات أصل في تشريع المصرف الزراعي الصناعى القديم ، فوسع حكمها فى التشريع الجديد ، بحيث شملت نوعى الضمان التاليين :

١ — الكفالة المتسلسلة ، وقوامها أن يضمن السلفة ثلاثة أو أكثر من زراع ناحية واحدة يسألون بالتتالى ، بشرط أن لا يتجاوز مقدار السلفة ١٠٠ دينار ، وأن يكون الغرض من الاستلاف هو سد النفقات الاعتيادية للزراعة .

٢ — كفالة زارعين اثنين متضامنين من زراع ناحية المستلف ، بشرط أن لا يتجاوز مقدار السلفة ١٠٠ دينار ، وأن لا يكفل الشخص الواحد ، أو يستلف ، فى وقت واحد مرتين .

على أن تحقيق الأغراض المذكورة على الوجه المطلوب يستلزم تلافى نواقص أظهرتها تجارب المصرف الزراعى الصنـــاعى المنحل ، وهى نواقص لا بد أن يكون أثرها السيء مضاعفاً أزاء جسامة عبء المصرف الجديد ؛ ولغرض تلافى هذه النواقص ينبغى التمسك بالمبادىء الرئيسية الثلاثة التالية :

أولا ــ نبذ فكرة الاسترباح ؛ فاعتبار المصرف مؤسسة تجارية تدر أرباحاً اعتبار لا يتفق مع الغرض من إنشائه ، حتى لو كانت وجهة هذه الأرباح تغطية الخسائر المحتملة أو زيادة رأس المال ؛ ومدى نجاح المصرف فى أعماله إنما يقاس بالفرق المادى الذى يفيده المنتجون بين حالتى تعاملهم معه وتعاملهم مع غيره .

ولا شك أن اقتصار المصرف فى استيفاء بدل خدماته على الحدود الدنيا لتكاليف هذه الخدمات هو الشرط الأساسى لاعتبار أعماله إعانة مجدية للانتاج ؛ بل أن مساهمة الحكومة فى تغطية الحدود الدنيا للتكاليف ، أو تلافى الخسائر المحتملة ، منحة من أولى منح الإنتاج بالإقرار .

ثانياً ــ كفاية رأس المال ؛ فلقد كان انعدام هذه الكفاية فى عهد المصرف الزراعى الصناعى القديم عاملا حد من سلطانه فى ممارسة سائر أعماله ، وحرضه على التمسك بفكرة الاسترباح السابق بيانها . والمصرف الحالى أضعف كفاية من سابقه فى هذا المجال ، باعتبار الفرق فى قوة النقد الشرائية بين فترتى ما قبل الحرب وما بعدها ، وباعتبار سعة الأعمال التى تتطلبها الظروف الحاضرة.

وقد أجيزت زيادة رأس مال المصرف بإصدار سندات قابلة للتداول ، أو بالتحول إلى شركة مساهمة ؛ غير أن هذه الإجازة لا جدوى فيها ، ولا بد من أن تكون الزيادة من أموال الدولة ، ما دام من الضرورى أن يبتعد المصرف عن الأغراض التجارية .

ومن البين أن العبرة فى كفاية رأس المال هى بمقدار المدفوع منه ، لا بمقداره الإسمى ؛ فقد كان رأس مال المصرف الزراعى الصناعى سنة ١٩٤٥ نصف مليون دينار ، فى حين أن المدفوع من هذا المبلغ لم يتجاوز ٢٨٠,٠٠٠ دينار . وذلك أمر

ينبغي تجنبه بالنسبة لرأس مال المصرف الجديد ، بقيمته الإسمية الحالية ، وفي حالة زيادتها ؛ كما أن اعتبار أموال الدولة لدى المصرف سلفة واجبة السداد قيد لابد من إزالته ، صيانة لمبدأ تجنيب المصرف فكرة الاستر باح (١) .

ثالثاً — توزيع العمل وتعديد الفروع ؛ فالاختصاصات المخولة للمصرف اختصاصات واسعة تمس الإنتاج الزراعي من نواح مختلفة ، ومن الضروري لحسن أدائها أن يعنى بتوزيعها على دوائر متعددة تتوفر في كل منها درجة عالية من الكفاءة .

ومثل هذه العناية لازمة بوجه خاص فيما يتعلق بفروع المصرف خارج بغداد ؛ فتفويض أعمال المصرف لدوائر الدولة المالية العادية لن يغني عن ضرورة الاتصال المباشر بينه وبين مراكز الإنتاج ؛ كما أن عامل المسافة عامل هام يضيع على أكثر الزراع ، ولاسيما صغارهم وأواسطهم ، فرص الاستفادة من اختصاصات المصرف .

(٣) المصرف الصناعي واختصاصاته

كانت الصلاحيات المخولة للمصرف الزراعي الصناعي القديم ، فيما يتعلق بشؤون الصناعة ، صلاحيات محدودة لا تفي بغرض موازرة الإنتاج الصناعي الحديث . وقد تحقق تلافي هذا النقص بتوزيع اختصاصات المصرف المذكور بين مصرفين ، بحيث يتفرغ أحدهما لشؤون الزراعة ، وينصرف الآخر إلى رعاية الأمور الصناعية وهو مزود لهذا الغرض بالصلاحيات الكافية .

---

(١) نصت المادة (٥) من عقد تأسيس المصرف على أن « المدة القصوى لإطفاء السلفة (رأس المال المدفوع) ٧٥ سنة من تاريخ آخر دفعة لسداد ٥٠٠ر٠٠٠ دينار ، على أنه بعد مضي عشر سنوات من ذلك التاريخ يقرر مجلس الإدارة في كل سنة ، بناء على طلب وزير المالية ، المبلغ الذي يمكن أن يدفعه المصرف لإطفاء قسم من رأس المال ، بعد أخذه بنظر الاعتبار أرباح المصرف وخسائره وتوسع أعماله والحاجة إلى مقدار رأس المال لتدوير شئونه على ما يرام » .

تكوين المصرف [١] :

شابه المصرف الصناعى المصرف الزراعى من حيث التكوين ، ومن حيث اعتبار كل منهما مؤسسة حكومية ، مع فارق تبعى واحد ، متعلق بالمصالح الخاصة الممثلة فى مجلس الادارة [ب].

وقد تشابه المصرفان أيضاً من حيث مبلغ رأس المال ، وهو نصف مليون دينار ، ومن حيث اعتبار هذا المبلغ سلفة حكومية واجبة الرد . على أن تشريع المصرف الصناعى قد تحرى توسيع مجال استثمار رؤوس الأموال غير الحكومية فى أعمال المصرف مع بقائه مؤسسة حكومية ، فأقر مانص عليه تشريع المصرف الزراعى من جواز إصدار سندات قابلة للتداول ، وجواز التحول إلى شركة مساهمة تشرف عليها الدولة ، وأضاف إلى هاتين الوسيلتين من وسائل زيادة رأس المال وسيلة جديدة قوامها جواز قيام الحكومة بإصدار سندات عن المصرف تضمن قيمها كما تضمن حداً أدنى لفوائدها .

اختصاصات المصرف :

أقر قانون تأسيس المصرف رقم ١٢ لسنة ١٩٤٧ ما يتعلق بالصناعة من اختصاصات المصرف الزراعى الصناعى القديم ، وزاد عليها اختصاصات جديدة .

وقد فصل نظام رقم ٤١ لسنة ١٩٤٧ حدود هذه الاختصاصات وأصول ممارستها تفصيلا وافياً ، فأصبح واجب المصرف فى « إنهاض صناعة البلاد ومساعدتها » متمثلا فيما سبق النص عليه من التسليف لأغراض إنشاء المصانع أو توسيعها أو تحسينها ، والتوسط فى استيراد المواد الأولية وتصدير المنتجات المصنوعة ، والتسليف على تلك المواد والمنتجات ، مضافة إلى ذلك اختصاصات أخرى ، أهمها القيام بالمشاريع الصناعية بصورة مباشرة ، وتأليف شركات صناعية مساهمة ، والاشتراك فى شركات صناعية قائمة .

(ا) بموجب قانون التأسيس رقم ١٢ لسنة ١٩٤٠ ، ونظام رقم ٤١ لسنة ١٩٤٧ الصادر بموجبه ، وعقد التأسيس ، والنظام الداخلى[١] .

(ب) يمثل هذه المصالح فى مجلس إدارة المصرف الصناعي عضو من « الخبراء فى الصناعة » ، وآخر من « التجار أو أصحاب المصانع » .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٠ ص٤٧ ، وجريدة الوقائع العراقية عدد ٢٥١٨ وتاريخ ١٩٤٧/٩/١ ص ١٠ ــ ١٨ .

وكان ما تقرر من أحكام التسليف الصناعى شبيهاً ، بوجه عام ، بما تقرر من أحكام التسليف الزراعى ، مع فروق فرعية مرجعها اختلاف طبيعة المشاريع الصناعية عن المشاريع الزراعية ؛ وفيما يلى بيان أهم الأحكام موضوع البحث :

أولا — تقدم السلف الصناعية لغرض تأسيس المصانع أو توسيعها أو تحسينها ، أو لغرض استيراد المواد الأولية أو تصدير المنتجات المصنوعة فى حالة قيام المصرف بالاستيراد أو التصدير ، أو لغرض تمويل التجار الذين يتعاملون مع مؤسسات المصرف ، ويتعاطون بيع أو شراء المواد والمنتجات المتعلقة بهذه المؤسسات .

ثانياً — يشترط فى كل سلفة أن لا تقل عن ١٠٠ دينار وأن لا تتجاوز ١٠,٠٠٠ دينار ، وأن لا يزيد مجموع آجال أقساطها عن ١٠ سنوات ، وأن لا يتجاوز أجل القسط الواحد سنة واحدة ، وأن يكون الغرض منها تأسيس مشروع صناعى أو توسيع مشروع قائم إذا كانت مدتها أكثر من ثلاث سنوات ، وأن يكون المستلف شخصاً عراقياً أو شركة عراقية مسجلة أكثر من نصف رأسمالها للعراقيين . أما سعر الفائدة فيقرره مجلس الإدارة فى الأوقات التى يراها مناسبة ، بشرط أن لا يختلف هذا السعر باختلاف المستلفين .

ثالثاً — توثق كل سلفة تتجاوز مدتها ثلاث سنوات بضمان عقارى ، وتوثق السلف الأخرى بضمانات مالية تربو على قيمتها (١) ؛ ويجوز قبول الضمان الاعتبارى ، إذا لم يزد أجل السلفة عن سنة واحدة ولم يتجاوز مقدارها ألف دينار .

---

(١) أهم الضمانات المالية المقبولة هى العقارات غير المحجوز عليها ولا المرهونة رهناً من الدرجة الأولى ، والحقوق المستقرة على هـذه العقارات بموجب عقد صحيح ، والمصانع والآلات الصناعية ، والمصوغات والمسكوكات ، وودائع المصارف ، وسندات الحكومة العراقية ، والأسهم والسفاتج والكوبونات التى يقرر المجلس الاعتماد عليها . أما النسب بين قيم السلف وقيم ضماناتها فهى فى الغالب ٦٠ ٪ إذا كان الضمان عقاراً أو فضة أو أوراقاً مالية ، و ٧٠ ٪ إذا كان الضمان ذهباً ، و ٧٥ ٪ إذا كان من سندات الحكومة العراقية .

تقدير تكوين المصرف واختصاصاته:

لئن كان تدخل الدولة لمؤازرة الانتاج الزراعي وتوجيهه بعد الحرب ضرورة لازمة ، فإن تدخلها لمؤازرة الحركة الصناعية وتوجيهها أكثر لزوماً وأشد ضرورة .

فالانتاج الصناعي الحديث في العراق وجه جديد من وجوه الاستثمار متميز بمشاكل ومطاعن خاصة ، منها النزوع إلى الجمع بين مهمة المنظم ومهمة الممول في أغلب المشاريع ، وإساءة اختيار فروع الاستثمار الصالحة للبقاء في الظروف الاعتيادية ، وتعديد المشاريع الصغيرة ، والتهافت على تقليد فروع الإنتاج الأكثر ربحاً ، وعدم تحري الأسس الرصينة في الإدارة والتنظيم ، وانخفاض كفاءة اليد العاملة . وهذه المشاكل والمطاعن تختلط ، في الظروف الحاضرة ، بآثار العوامل الاقتصادية والنفسانية التي خلفتها الحرب ، والتي تمثلت في تضخم رؤوس الأموال ، وتوقف مضاربات الأسواق ، واعتياد الأرباح السهلة ، فيترتب على ذلك مضاعفة مخاطر الحركة الصناعية الجديدة ، وزيادة النفقات التي تقتضيها ، وتبديد الكثير من الجهود المبذولة فيها .

وقد تقدمت الإشارة ، في بحث قانون تشجيع المشاريع الصناعية ، إلى ناحية من نواحي علاج هذه المشاكل [١] ؛ غير أن جسامة المهمة الواجب إنجازها تستلزم معاضدة آثار القانون المذكور ، واستكمالها بتنفيذ الصلاحيات المخولة للمصرف الصناعي ، سواء ما يتعلق من هذه الصلاحيات بالتسليف ، أو بإقامة المشاريع الصناعية أو المساهمة فيها .

ولا يخرج واجب المصرف ، فيما يتعلق بالتسليف ، عما تقدم ذكره بشأن التسليف الزراعي من ضرورة نبذ فكرة الاسترباح ؛ بل أن نبذ هذه الفكرة أشد ضرورة في مجال التسليف الصناعي ، باعتبار كون استثمار رؤوس الأموال في المشاريع الصناعية لا يزال معدوداً في العراق من قبيل المغامرات ، وباعتبار أن تشجيع هذا النوع من الاستثمار يقتضي تسهيلات استثنائية لتجهيز رؤوس الأموال الإضافية اللازمة لإقامة المصانع أو إدارتها .

---

١ ـ تراجع الصفحتان ٥٧٨ ـ ٥٧٩ .

على أن المهمة الرئيسية فى الظروف الحاضرة إنما هى مهمة حشد رؤوس الأموال المتراكمة ، وتنظيم استثمارها .

وأسلم السبل المؤدية إلى هـــذا الغرض أن تتبع أصول « شركات الاقتصـــاد المختلط » ، فيما يتعلق بكيان المصرف ، وفيما يتعلق بمؤسساته ؛ فيحول المصرف إلى شركة مساهمة تحتفظ الحكومة فى رأسمالها بنسبة كافية لتحقيق إشرافها على أعمال مجلس الإدارة ، ثم تؤلف المؤسسة الجديدة شركات فرعية لمباشرة الإنتاج الصناعى ، وتساهم فى هذه الشركات بالقدر الذى يكفل لها الرقابة على أعمالها رقابة مجدية .

وبهذه الوسيلة يتيسر للدولة أن تشرف ، لقاء رأسمالها فى المصرف الحالى ، على نحو من ثلاثة أمثاله من رؤوس الأموال الأهلية ، وأن تحقق التعاون بين المصالح والأموال العامة وبين المصالح والأموال الخاصة فى إدارة المؤسسات الصناعية ، وأن تحسن استغلال الثروة المتراكمة بإقامة صناعات رصينة ، وأن تقرر ما قد يقتضى لهذه الصناعات من إعانات ومن حماية كمركية وهى على بينة من أمر ملاءمتها للصالح العام .

الفصل التاسع

التقدير العام للسياسة التجارية خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٨

تقدم فى القسم الثالث أن فترة الانتداب قد انتهت وظاهر الوضع الاقتصادى والمالى للبلاد فى حرج ؛ فلقد أفضى توالى العجز فى الميزان التجارى ، وتضاؤل موارد تجارة الترانسيت ، وآثار أزمة ١٩٢٩ على تجارة التصدير ، وسداد الديون العامة ، إلى تلاشى أرباح الحرب العالمية الأولى ، وإلى استهلاك جزء من رأس مال تجارة ترانسيت إيران ، وإلى ظهور أعراض العسر المالى على خزينة الدولة .

وقد تقدم كذلك أن هذه المظاهر المعتمة للوضع الاقتصادى والمالى لم تكن كل ماتمخضت عنه وصاية بريطانيا ، إذ أن الحقبة الأولى من حياة دولة العراق الحديثة قد شهدت أيضاً تحسناً وئيداً فى أحوال الأمن والإدارة ، وتطوراً فى الأوضاع الاجتماعية ، واتساعاً مطرداً فى المرافق الاقتصادية ، وانصلاحاً فى الإنتاج الزراعى والصناعى ، وإصلاحاً فى نظام الضرائب ، وخلاصاً من معظم الديون العامة .

وهكذا فإن شدائد الأزمة العالمية ما كادت تنقضى حتى أخذت نتائج الإصلاحات المذكورة تتضح ، بحيث كان بدء الحقبة الثانية من حياة الدولة العراقية بدءاً لدور رخاء عاضدت عناصره ، بعدئذ ، زيادة الإيرادات العامة ، وحل الكثير من مشاكل الملكية الزراعية ، واتساع مساحات الرى ، ونشر الحاصلات الجديدة ، ومؤازرة الإنتاج القومى بالمنح ، وتشريع تعريفة ١٩٣٣ .

وقد كانت فترة الحرب العالمية الثانية فترة تقتير وكدح وترقب لانفراج الضائقة ، فلما عاد السلام حانت الفرصة لجنى الثمار ، إذ تيسر السبيل لاستثمار وفور الشعب والدولة فى تحقيق ما أخفقت فى تحقيقه السنوات الثلاثون الماضية من نواحى الإصلاح الاقتصادى والاجتماعى والمالى ، وهلت بوادر دور جديد خطير من أدوار تطور العراق الحديث ، وثقل واجب السياسة التجارية واتسع نطاق مسئوليتها ، من حيث حض مظاهر التقدم والرخاء وتعضيدها ، ومن حيث تجنب أخطاء فترة الانتداب التى شهدت فرصة مماثلة لهذه الفرصة ثم لم تحسن استغلالها .

المبحث الأول

التقدير العام للسياسة التجارية أثناء الحرب

المبادىء العامة للسياسة التجارية أثناء الحرب :

كانت مشكلة التوفيق بين واجب مؤازرة الحلفاء ، وبين مقتضى سد حاجة الاستهلاك المدنى إلى مختلف السلع ، هى الشغل الشاغل للسياسة التجارية خلال سنوات الحرب الست .

وفى عرض حل هذه المشكلة فقد الميزان التجارى كل اعتباراته السابقة ، وتحول ما كان سائداً قبل الحرب من مبادىء عرقلة تجارة الاستيراد إلى الضد ، حتى أن سلطات التموين لم تكن لتحرص على تنفيذ نظام رخص الاستيراد إلا حين تضطرها إلى ذلك أحوال الإنتاج العالمى ، وظروف النقل البحرى ، والقيود على صرف بعض العملات .

ويضاف الى ذلك أن التعريفة قد خفف وقرها بصفة عامة ، وتلاشت أخطاؤها فى مجال توزيع العبء على الممول ، وفى مجال حماية الإنتاج القومى ، بتأثير التضخم الحاد فى الأسعار ، وبالنظر لإمساك المشرع عن زيادة الرسوم النوعية .

على أن كافة الجهود المبذولة لتيسير الحصول على السلع المستوردة ، وتوفير ما يكفى لسد الحاجة المحلية من المنتجات القومية ، قد باءت بفشل بيِّن ؛ فلقد وصل مستوى الأسعار حدوداً نادرة المثال فى البلاد الأخرى ، وحاق الحرج بمجموع الشعب فى تدبير أمر كسائه وسكنه ، وكان حرياً بأن تجتاحه المجاعة ، لولا أن أغلبيته تنتج المواد الغذائية .

وكانت العوامل الرئيسية التى أدت إلى تردى الوضع على الوجه المتقدم هى ضعف الإنتاج القومى أصلا ، وتعذر الحصول على المعدات التى تكفل مسايرة هذا الإنتاج للطلب المتزايد على مختلف السلع ، وتوقف العمل بمناهج الإصلاح العامة الرامية إلى توسيع مشاريع الرى ومكافحة الفيضان وتيسير المواصلات ، وتقصير الإنتاج العالمى عن الاستجابة لمطالب الاستهلاك المدنى ؛ فكان ارتفاع الأسعار ، وندرة السلع ، نتيجتين لازمتين لإرهاق وسائل الانتاج المحدودة فى مواجهة الطلب المضاعف ، ولإخفاق السياسة التجارية فى محاولتها تيسير تجارة الاستيراد .

دلالات الميزان التجارى أثناء الحرب :

ولقد ضمر عجز الميزان التجارى أثناء الحرب ضموراً واضحاً ، فانخفض معدل نسبته إلى مجموع تجارتى الاستيراد والتصدير عما كان عليه هذا المعدل خلال كل من فترة الانتداب

وفترة السنوات السبع التى تلتها ، ووصلت نسبة العجز سنة ١٩٤٤ حداً أدنى لاسابق له[١] .

وكان اقتران هذه الظاهرة بشدائد التموين ، وبركود تطور الإنتاج الآلى ، وبتعثر المشاريع العامة ، دليلا جديداً على خطل إطلاق القول بوجوب تعادل كفتى الميزان التجارى ، وحجة دامغة تثبت أن إرباء قيمة المستورد على قيمة الصادر صورة من صور رخاء الاستهلاك وتقدم المرافق الإنتاجية ، بالنظر لظروف البلاد الاقتصادية والمالية الخاصة فى الماضى ، وفى الحاضر ، وإلى سنين كثيرة مقبلة .

وهكذا أظهرت تجربة الحرب ، بوضوح ، أن تدابير السلم الرامية إلى الحد من اتساع الثغرة فى الميزان التجارى ينبغى أن تتحرى حسن استغلال تجارة الاستيراد لرفع مستوى معيشة مجموع الشعب وتعزيز طاقته الإنتاجية ، وأن تحاول إصلاح عناصر تجارة التصدير وزيادة ملائمتها للأسواق الخارجية ، لا أن تعرقل سبيل السلع المستوردة دون تمييز ، أو أن تدفع بالمنتجات القومية إلى الخارج بوسائل مصطنعة ، على نحو ما كانت تفعله قاعدة

---

(١) فيما يلى جدول بمقدار العجز فى الميزان التجارى بآلاف الدنانير ، ونسبته إلى مجموع تجارتى الاستيراد والتصدير خلال سنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٥ ، ومعدله خلال هذه السنوات مقارناً بمعدلى سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩ وسنوات ١٩٢٦ ـ ١٩٣٢ [١] :

	الواردات	الصادرات	عجز الميزان التجارى	نسبة العجز إلى مجموع الواردات والصادرات
١٩٤٠	٨,٦٩٣	٤,٠٩٨	٤,٥٩٥	٣٦٪
١٩٤١	٦,٨٥٠	٤,١٨٢	٢,٦٦٨	٢٤٪
١٩٤٢	١٢,١٨٤	٤,٧٠٤	٧,٤٨٠	٤٤٪
١٩٤٣	١٥,٦٤٠	٩,٤٨٠	٦,١٦٠	٢٥٪
١٩٤٤	١٤,٣٢٥	٩,٤٨٨	٤,٨٣٧	٢٠٪
١٩٤٥	١٨,٨٦٠	١٠,٠٤٩	٨,٨١١	٣٠٪
المعدل	١٢,٧٥٩	٧,٠٠٠	٥,٧٥٩	٢٩٪
معدل سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٩	٧,٦٢٥	٣,٥٣٤	٤,٠٩١	٣٧٪
معدل سنوات ١٩٢٦ ـ ١٩٣٢	٦,٦٥٧	٣,٣٨١	٣,٢٧٦	٣٣٪

١ ـ يراجع جدول صفحة ١٤٢ وصفحة ٣٧١ .

الاستيراد النسبي خلال سنوات ١٩٣٦ — ١٩٤١ .

ومما أظهرته تجربة الحرب ، فضلا عما تقدم ، خطأ فكرة تقسيم الميزان التجارى حسب الدول ، ومحاولة تقريب قيمة المعاملات التجارية مع كل دولة من التعادل ؛ فلقد شهدت سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ تضاؤلا فى عدد الدول التى تزيد قيمة الاستيرادات منها على قيمة الصادرات إليها (١) ، وانخفاضاً فى مقدار العجز فى الميزان التجارى مع بريطانيا واليابان بوجه خاص ، وثباتاً نسبياً فى عدد الدول التى تزيد قيمة الصادرات إليها على قيمة الواردات

---

(١) فيما يلى جدول بقيم المستورد من أهم هذه البلاد ، وقيم الصادر إليها ، بآلاف الدنانير خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ [١] ، ومعدلات تلك القيم مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ ، ومعدل العجز فى الميزان التجارى مع كل بلد [٢] :

		معدل سنوات ٣٣ — ٣٩	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	المعدل	معدل العجز
الهند	وارد منها	٥٣١	٩٤٧	١,٢٩٩	٦,٢٣٨	٨,٧٤٢	٤,٢٠٦	٤,٣٧٨	٤,٣٠٢	٣,٩٥٤
	صادر اليها	٣٣١	٣٦٢	٣٠٩	٢٢٤	١٩٥	٤٧٩	٥٢١	٣٤٨	
الولايات المتحدة	وارد منها	٥٦٧	٩٤٧	٩٥٥	١,٣٨٩	٩٦٨	١,٦٧٠	٣,٦٤٦	١,٥٩٦	٧٩٤
	صادر اليها	٦٢٤	١,٠٨٢	١,٠٥٤	٨٥١	١٥٤	٦٨٢	٩٨٨	٨٠٢	
إيران	وارد منها	٤٥٣	٣٦٥	٤٢٧	٩٣٩	١,٠٢٢	١,٣٥٩	٣,١٢٣	١,٢٠٦	٥٣٤
	صادر اليها	١٦٩	٦٨	٧٢	٣٨٧	١,٧٦٧	١,٢٧٠	٤٦٦	٦٧٢	
اليابان	وارد منها	١,٣٢٨	١,٦١٧	١,٠٤٨	٥٢١	١٠١	١٦	٢	٥٥١	٤٣٤
	صادر اليها	١٦٣	٢٥٥	٤٤٦	..	..	..	..	١١٧	
هولندا وجاوة	وارد منها	٤٠٨	٧٧١	٨٤٢	٥٠٨	١٢٨	٢	..	٣٧٥	٣٦١
	صادر اليها	١٥	٤	٣	..	..	..	٧٤	١٤	
جزائر موريسيوس	وارد منها	..	..	..	..	١٢٣	١,٠٢٨	٩٥١	٣٥٠	٣٥٠
	صادر اليها	..	..	..	..	..	..	..	..	
بريطانيا وجيشها	وارد منها	٢,١٨٧	١,٧٠٢	١,٣٣٨	١,٤٥٧	١,٧٠٨	١,٨٠٠	٢,٦٦٣	١,٩٤٥	١١٠
	صادر اليها	١,٠٠٠	١,٠٨٩	٥٨٦	٣٦٨	٤,٣٧٧	٣,٥١٤	١,٠٧٨	١,٨٣٥	
سوريا ولبنان	وارد منها	١٤٤	١٩٠	١٤٢	١٧٣	١,٠٨٨	٢,٣١٢	١,٥٣٩	٩٠٧	٧٧
	صادر اليها	٢٣٣	١٣١	٤٦٦	١,٣٣٦	١,٠٩٧	٧١٤	١,٢٣٤	٨٣٠	
مصر والسودان	وارد منها	١٤٠	٣٢٠	١٧٠	٨١	٦٧	١٥٠	٢٦٤	١٧٥	٢٦
	صادر اليها	٧٢	٢٢	٩٨	٢٠٥	١١	٥١	٥١٠	١٤٩	

---

١ — استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ التقويمية .

٢ — يراجع جدول صفحة ١٤٤ وصفحة ٣٧٣ .

منها (١)، وتضخماً فى فضلة التصدير الى بعض البلاد ، ونحو ذلك من المظاهر التى كان تحقيقها بين أهداف السياسة التجارية قبل سنة ١٩٣٩ ، ثم لم تكن حصيلتها أثناء الحرب غير ندرة سلع الاستهلاك والإنتاج ، وتردى أصنافها ، وهبوط كفاية الميسور من المنتجات المحلية لسد الحاجة الداخلية .

وعلى العكس مما تقدم فإن نتيجة المعاملات التجارية مع بعض الدول ، ولا سيما الولايات المتحدة وسوريا ولبنان ومصر ، قد انقلبت من حالة الفضلة الى حالة العجز ؛ كما أن معدل قيمة المستورد من الهند قد فاق معدل قيمة الصادر إليها نحواً من اثنتى عشر مرة ، وكان سبباً فى نشوء نحو ٧٠٪ من عجز الميزان التجارى بأسره ؛ ومع ذلك فإن ذرائع « عدالة التعامل »

---

(١) فيما يلى جدول بقيم الصادر إلى أهم هذه البلاد، وقيم المستورد منها ، بآلاف الدنانير خلال سنوات ١٩٤٠ ـ ١٩٤٥ [١] ، ومعدلات تلك القيم مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٣٣ـ١٩٣٩ ، ومعدل الفضلة فى الميزان التجارى مع كل بلد [٢] :

		معدل سنوات ٣٣ — ٣٩	١٩٤٠	١٩٤١	١٩٤٢	١٩٤٣	١٩٤٤	١٩٤٥	المعدل	معدل الفضلة
فلسطين	صادر اليها	٢٤٦	٤٦٤	٤٩٧	٧٥٤	٦٢١	١,٧١٣	١,٥٥٣	٩٣٤	٥٧٠
	وارد منها	١٦	٢٢	٢٨	٧١	٦٥١	٥٨٤	٨٢٩	٣٦٤	
بلاد العرب	صادر اليها	١٨٤	١٥٧	١٩٩	٧٨	٤٩٢	٦٧٩	٥٣٢	٣٥٦	١٨٨
	وارد منها	٢٤	٣١	٣٥	٢١٥	٣٣٩	٢٤٧	١٤١	١٦٨	
تركيا	صادر اليها	١٤	٣٦	٧٤	٤٩٠	٦٩٨	١١	٤١٤	٢٨٧	١٣٠
	وارد منها	٣٥	٢٠	٣٣	٢٦	١٦٢	٣٤٨	٣٥٠	١٥٧	
بلاد المغرب	صادر اليها	٥٧	٧	..	..	..	..	٣٥٦	٦٠	٦٠
	وارد منها	٢	..	..	..	..	..	١	..	
نيوزيلندا	صادر اليها	١٤	٢٤	١٩	..	..	١٩	..	١٠	١٠
	وارد منها	..	١	..	..	..	..	..	..	
ايرلندا	صادر اليها	١١	٥٥	..	..	..	..	..	٩	٩
	وارد منها	١	١	١	١	..	..	..	..	
كندا	صادر اليها	٣٦	٢٦	٢	..	..	٨٦	١١١	٣٨	٨
	وارد منها	٢	١٩	٤	١٠٥	٥	٢٢	٢٤	٣٠	

١ ـ استناداً إلى أرقام « إحصائيات التجارة الخارجية » لسنوات ١٩٤٠ـ١٩٤٥ التقويمية .
٢ ـ يراجع جدول صفحة ١٤٥ وصفحة ٣٧٤ .

لم تتحرك ، بل أن القيود التى فرضتها حكومات البلاد المذكورة على التصدير منها كانت سبباً للقلق فى العراق ، وموضوعاً لمفاوضات فى بعض الأحوال .

تراكم القوة الشرائية أثناء الحرب :

ولئن كان تضاؤل عرض السلع ، وتضخم الأسعار ، وركود المشاريع العامة ، عوامل أضفت على سنوات الحرب لوناً قاتماً ، فإنها من ناحية أخرى قد فرضت نوعاً من التوفير الإلزامى على الشعب والدولة كليهما ، وأظهرت عيوب الإنتاج القومى وحرضت عوامل تحسينه وتوسيعه ، وهيأت الموارد اللازمة لمباشرة إصلاحات اجتماعية واقتصادية شاملة ، فأعادت بذلك الفرصة التى كانت قد سنحت بعد الحرب العالمية الأولى ، ثم ضاعت أكثر مزاياها تحت ظل الانتداب ونظام الباب المفتوح .

وكان أساس الثروة التى تراكمت أثناء الحرب هو تأجيل التداول الدولى بجزء كبير من أثمان ماجهزه العراق من سلع وخدمات ، بحيث نجم عن هذا التأجيل تزايد المتداول النقدى وودائع المصارف ، وتضخم الأرصدة الاسترلينية[1] . وكانت الصفة اللازمة لهذه الظاهرة ضيق شديد حل بالمستهلكين ، وإرهاق لوسائل الإنتاج إلى أقصى حد ؛ ولذلك فإن وصف الثروة الطارئة بسهولة المنال وصف ظالم ؛ كما أن القول ، فى عرض مناقشة شرعية التزامات

---

(١) فيما يلى جدول بالمتداول من الأوراق النقدية والمسكوكات ، وبودائع المصارف وودائع صناديق توفير البريد ، فى ختام كل من سنوات ١٩٣٥ ـ ١٩٤٤ المالية ، بآلاف الدنانير[1] :

فى :	المتداول النقدى	ودائع المصارف	ودائع صناديق البريد
١٩٣٦/٣/٣١	٣,٧٦٠	٢,٢٩٤	٣
١٩٣٧/٣/٣١	٤,٨٦٨	٢,٣٢٧	٣١
١٩٣٨/٣/٣١	٤,٨٣٨	٢,٣٤٨	٥٧
١٩٣٩/٣/٣١	٤,٧٧٣	٢,٠٠٥	٧٦
١٩٤٠/٣/٣١	٦,١٨٣	٢,١٥٩	٧٠
١٩٤١/٣/٣١	٦,٦٢٣	٢,٣٥٣	٧٦
١٩٤٢/٣/٣١	١٢,٧٦١	٤,٤٦٦	٥٢
١٩٤٣/٣/٣١	٢٦,٢٩١	٩,٠٦٧	١٢٦
١٩٤٤/٣/٣١	٣٨,٩٦٦	١٧,٨٤١	٢٨٢
١٩٤٥/٣/٣١	٤١,٩٠٦	١٩,٦٢٧	٥٢٤

١ ـ أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة » للسنوات ١٩٣٩ و١٩٤٣ و١٩٤٦ .

الحرب المالية وكيفية الوفاء بهذه الالتزامات ، بأن « مايسهل نواله يسهل زواله » ، قول لايطابق وصف الثروة المذكورة وأصلها .

وهكذا فإن الحجج الرامية إلى تبرير التساهل بشأن المستوردات غير الضرورية بعد الحرب ، أو التجاوز عن جزء من الأرصدة الاسترلينية ، حجج لاتصلح للنقاش على أساس اقتصادى ، إلا أن تعد السلع والخدمات التى حرم منها المستهلكون والانتاج القومى ، طوال مدة الحرب ، مما تجوز فيه المصادرة والسخرة والتبذير .

المبحث الثانى

التقدير العام للسياسة التجارية بعد الحرب

حالة الميزان الحسابى :

تشير الإحصائيات المنشورة سنة ١٩٤٨ عن الميزان الحسابى لسنة ١٩٤٦ التقويمية إلى أن أهم المقبوضات التى انبعثت عنها ثروة الحرب هى نفقات القوات الأجنبية على السلع والخدمات المحلية ، والأرباح الناجمة عن نشاط تجارة الترانسيت وحركة تموين الجيوش بالمعدات الحربية والتجهيزات ، وبدل الخدمات الكثيرة التى قدمتها السكك الحديدية ومؤسسات الميناء فى هذا الصدد ، وضمور العجز فى الميزان التجارى ، وزيادة مقبوضات الدولة من شركات النفط (١) .

ومع أن أرقام الإحصائيات المشار إليها قد انطوت ، بالقياس على فترة الحرب ، على هبوط بعض المقبوضات ، وعلى ارتفاع بعض المدفوعات ، فإنها قد أظهرت بوضوح أن تغييرات جوهرية قد طرأت على عناصر الميزان الحسابى خلال سنوات الحرب الست ،

---

(١) كان إعداد الإحصائيات المتعلقة بالميزان الحسابى قد توقف منذ ختام سنة ١٩٣٨ المالية ، لسبب رئيسى هو تعذر الوقوف على حقيقة النفقات العسكرية بعد تلك السنة .

ولاسيما فى مجال قيم الخدمات المصدرة ، ورأس المال الداخل ، والذهب المستورد (١) .

(١) فيما يلى ثلاثة جداول ملخصة بمقبوضات الميزان الحسابى ، ومدفوعاته ، والأرصدة الموجبة والسالبة لعناصره الرئيسية ، بآلاف الدنانير خلال سنة ١٩٤٦ التقويمية [١] ، مقارنة بمعدلات سنوات ١٩٣٣ ـ ١٩٣٨ المالية وسنوات ١٩٢٦ ـ ١٩٣٢ المالية [٢] .

المقبوضات :		١٩٤٦	معدل ٣٣ ـ ٣٨	معدل ٢٦ ـ ٣٢
سلع صادرة	سلع وسبائك فضية (F.O.B.)	١٢,٧٣٨	٣,٦٧١	٣,٣٦١
	سلع مهربة	١,٢٥٠	٦٤	٣٤
فوائد وأرباح وخدمات أخرى	نفقات القوات البريطانية	٣,٠٠٠	٦٢٢	٨٨١
	عمولة وسمسرة	١,٣٠٩	٤٦٣	٣٨٩
	أجور النقل ورسوم الميناء وسد الفاو	١,١٢٨	٥٣٠	٤٩٣
	أجور البريد والبرق	١١٠	٢٧	١٦
	أرباح رؤوس الأموال العراقية فى الخارج	٤١١	١٢٥	١٤١
	حوالات العراقيين من الخارج	٥٠	١٠	١٠
	نفقات الزوار والسياح	٥,٠٠٠	٣٩٩	٣١١
	الإعانات الخيرية والتهذيبية	٢٥٠	٢٦	٢٥
	نفقات البعثات العلمية الأجنبية	٥	١١	٣٩
	نفقات الهيئات الدبلوماسية والقنصلية	٥٠٠	٧٨	٤٦
	حصة الحكومة من شركات النفط	٢,٢٢٥	١,٠٥٠	٢١٧
	حصة الحكومة من لجنة العملة	٦٠	٥١	٠٠
	مساهمة الحكومة البريطانية فى نفقات الجيش العراقى	٠٠	٠٠	٧٧
	متفرقات	١٣	١٤	١٠
رأس مال داخل	سلف شركات النفط	٥٠٠	٠٠	٠٠
	رؤوس أموال مستثمرة فى العراق لآجال طويلة	٢,١١٧	١,١٤٥	٧٤٦
	الزيادة فى رؤوس الأموال الأجنبية القصيرة الأجل فى العراق	٠٠	٨٧	٠٠
	النقص فى رؤوس الأموال العراقية القصيرة الأجل فى الخارج	٢,٨١٥	٣٦٨	٠٠
	ديون عامة	٠٠	١٦٧	٠٠
ذهب صادر	مسكوكات وسبائك ذهبية	١,٥٩٣	٢٩٨	٦٢٤
عناصر غير واضحة	تسوية الخطأ فى التقدير	٩٠١	١٧٦	= ٤٠١

١ ـ استناداً إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٦ ، ص ١٩١ .

٢ ـ تراجع جداول صفحات ١٤٩ ـ ١٥٣ و٣٦٦ ـ ٣٧٠ .

ولا شك أن ظاهرة تراكم الثروة قد انعكست بعودة السلام ؛ فلقد تضاءل عدد القوات الأجنبية بسرعة ، وتدهورت تجارة الترانسيت ، وفترنشاط ما تقدمه السكك الحديدية والميناء من خدمات لتلك القوات وهذه التجارة ، واتجهت الحكومة إلى استهلاك ديونها وسلفها الخارجية ، وتزايد أثر العنصر الرئيسى بين عناصر المدفوعات ، وهو عنصر المستوردات المنظورة التى تضخمت فى السنوات الثلاث التالية للحرب ، حتى بلغت رقماً قياسياً لا سابق له .

		١٩٤٦	معدل سنوات ٣٣—٣٨	معدل سنوات ٢٦—٣٢
المدفوعات :				
سلع واردة	سلع وسبائك فضية (C.I.F.)	٢٣,٦٢٨	٧,٢٦٣	٦,٤٣٤
	سلع مهربة	١,٢٥٠	١٨٢	١٨٥
فوائد وأرباح وخدمات أخرى	نفقات السياحة والحج	٣,٤٣٥	٢٥٤	٢٧٠
	نفقات البعثات العلمية والعسكرية	١,٨٠٧	٤٧	٢٧
	نفقات الهيئات الدبلوماسية والقنصلية	١٤٩	٦٠	١٤
	حوالات الموظفين الأجانب	٢٠٠	٨٤	١٠٧
	رواتب الموظفين الأجانب التقاعدية	٩	٦٠	٧٩
	أجور البريد والبرق	١٤٥	٤٦	١٨
	فوائد الديون العامة	٧	٤٨	٤٣
	أرباح رؤوس الأموال والشركات الأجنبية	١,٢٠١	٤٠٧	١٨٠
	متفرقات	٤٩٨	٢٥	٢٥
رأس مال خارج	استهلاك الديون العامة	١٨	٥٥	٣٢٢
	رد سلفات شركات النفط	١١٦	..	..
	رؤوس أموال مستثمرة فى الخارج لآجال طويلة	١٤٨	٦٦	..
	النقص فى رؤوس الأموال الأجنبية القصيرة الأجل فى العراق	١٨٢	٤٢	..
	الزيادة فى رؤوس الأموال العراقية القصيرة الأجل فى الخارج	..	٥٥٦	٨٩
ذهب مستورد	مسكوكات وسبائك ذهبية	٣,١٨١	٣٨	٣
عناصر غير واضحة	تسوية الخطأ فى التقدير	..	٢٠	٥٩

وقد تضافر على زيادة قيمة المستوردات فراغ الأسواق المحلية ، وعودة النشاط إلى المشاريع العامة ، واتجاه الانتاج القومى إلى الآليات ، وتوسع أعمال شركات البترول ، وتكاثر عدد السكان ، وتطور مستوى المعيشة ، وكثرة الوفر الذى تخلف عند بعض الفئات.

حالة الميزان التجارى :

وكانت الحصيلة من ذلك ، ومن تعذر تطور الإنتاج القومى أثناء الحرب تطوراً متناسباً مع شدة الطلب على المواد الغذائية والأولية ، ومن سوء المواسم الزراعية سنة ١٩٤٧ ، ومن تضييق قيود التموين على التصدير بقصد توفير الغذاء وخفض مستوى الأسعار ، أن عادت نسبة العجز فى الميزان التجارى إلى الارتفاع بسرعة [1] ، وبدأ استنزاف متراكم وفور

الأرصدة الموجبة والسالبة لعناصر الميزان الحسابى الرئيسية :	١٩٤٦	معدل سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٨	معدل سنوات ١٩٢٦ — ١٩٣٢
السلع	(—) ١٠,٨٩٠	(—) ٣,٨٤٢	(—) ٣,٢٢٤
الفوائد والأرباح والخدمات	(+) ٦,٦٠٩	(+) ٢,٣٨١	(+) ١,٨٧٧
رؤوس الأموال	(+) ٤,٩٦٨	(+) ١,٠٤٦	(+) ٣٨٥
الذهب	(—) ١,٥٨٨	(+) ٢٥٩	(+) ٦٢٠
عناصر غير واضحة	(+) ٩٠١	(+) ١٥٦	(+) ٣٤٢

(١) فيما يلى جدول بمقدار العجز فى الميزان التجارى ، بآلاف الدنانير ، ونسبته إلى مجموع تجارتي الاستيراد والتصدير ، خلال سنتى ١٩٤٦ و١٩٤٧ ، ومعدله خلال هاتين السنتين مقارناً بمعدلات سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥ ، وسنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ ، وسنوات ١٩٢٦ — ١٩٣٢ :

	الواردات	الصادرات	عجز الميزان التجارى	نسبة العجز إلى مجموع الواردات والصادرات
١٩٤٦	٢٨,٤٢٢	١٣,١٥٦	١٥,٢٦٦	٪ ٣٧
١٩٤٧	٤٠,٠٢٣	١٤,٧٠٤	٢٥,٣١٩	٪ ٤٦
المعدل	٣٤,٢٢٣	١٣,٩٣٠	٢٠,٢٩٣	٪ ٤٢
معدل سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٥	١٢,٧٥٩	٧,٠٠٠	٥,٧٥٩	٪ ٢٩
معدل سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩	٧,٦٢٥	٣,٥٣٤	٤,٠٩١	٪ ٣٧
معدل سنوات ١٩٢٦ — ١٩٣٢	٦,٦٥٧	٣,٣٨١	٣,٢٧٦	٪ ٣٣

الحرب ، متمثلا فى المبالغ المستهلكة من الأرصدة الاسترلينية ، وفى هبوط كميات المتداول النقدى وودائع المصارف هبوطاً ملحوظاً (١) .

وكان من مقتضى تضخم تجارة الاستيراد بعد الحرب ، وشدة حاجة الدول المختلفة إلى المواد الأولية والغذائية ، أن تزايد عدد البلاد المستورد منها والمصدر إليها ؛ فلقد عادت العلاقات التجارية مع إيطاليا وبلجيكا وهولندا وتشيكوسلوفاكيا وفرنسا والسويد بعد تلاشيها أثناء الحرب ، ونمت علاقات أخرى مع بلاد لم يكن لها شأن يذكر بين عملاء العراق من قبل كالصين واسبانيا ؛ كما أن أهمية التجارة مع الولايات المتحدة وبلجيكا قد زادت بالنظر لارتفاع طاقة هاتين الدولتين على إنتاج السلع الضرورية ، وبالنظر لحرص سلطات رقابة الصرف على زيادة التصدير إليهما ؛ وبذلك بلغ نطاق العلاقات التجارية حداً لم يبلغه من قبل ، وإن ظلت حركة الاستيراد من العميلين القديمين ، اليابان وألمانيا ، فى حدود ضيقة ، بسبب سيطرة الحلفاء على تجارتهما الخارجية ، وبسبب مصاعب التحويل الخارجى .

والملاحظ أن بلاد المنطقة الاسترلينية كانت أهم البلاد المستورد منها ، حتى أن معدل قيمة المستورد خلال سنتى ١٩٤٦ و١٩٤٧ من بريطانيا وحدها قد بلغ نحو ٤٤٪ من مجموع قيمة تجارة الاستيراد كلها ، مقابل صادرات لا يتجاوز معدل قيمتها نحو ١٢٪ من مجموع قيمة تجارة التصدير ، بحيث بلغ العجز المترتب على ذلك نحو ٦٦٪ من معدل مجموع عجز

---

(١) فيما يلى جدول بالمتداول من الأوراق النقدية والمسكوكات ، وبودائع المصارف ، وودائع صناديق توفير البريد ، فى ختام كل من سنوات ١٩٤٤ ـ ١٩٤٧ المالية ، بآلاف الدنانير ١ :

فى :	المتداول النقدى	ودائع المصارف	ودائع صناديق البريد
١٩٤٥/٣/٣١	٤١,٩٠٦	١٩,٦٢٧	٥٢٤
١٩٤٦/٣/٣١	٤١,٥٠٦	٢٠,٩٤٧	٨٦٨
١٩٤٧/٣/٣١	٣٩,١٤٦	١٩,١٥٨	٩٨٢
١٩٤٨/٣/٣١	٣٤,٨٩٩	١٨,٢٧٣	٩٤٦

١ ـ أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٦ ، و:
مجلة غرفة تجارة بغداد ، جزء ٤ ـ ٦ لسنة ١٩٤٧ ، وجزء ٣ ـ ٤ و٥ ـ ٦ لسنة ١٩٤٨ .

الميزان التجارى[1] . ولا شك أن هذه الظاهرة نتيجة لازمة لإطلاقات الأرصدة الاسترلينية

(١) فيما يلى جدولان بقيم الاستيرادات والصادرات من أهم البلاد وإليها ، خلال سنتى ١٩٤٦ و١٩٤٧ ، ومعدلات القيم المذكورة ، ومعدلات مقادير العجز والفضلة فى الميزان التجارى مع كل بلد ، خلال هاتين السنتين ، وسنوات ١٩٣٩ — ١٩٤٥ و سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ ، بآلاف الدنانير :

		١٩٤٦	١٩٤٧	معدل الواردات والصادرات ٤٦ — ٤٧	٣٩ — ٤٥	٣٣ — ٣٩	معدل العجز ٤٦ — ٤٧	٣٩ — ٤٥	٣٣ — ٣٩
بريطانيا وجيشها	وارد منها	١٢,٦٨٦	١٧,٥٥٩	١٥,١٢٢	١,٩٤٥	٢,١٨٧	١٣,٤٣٢	١١٠	١,١٨٧
	صادر اليها	١,٢٦٧	٢,١١٢	١,٦٩٠	١,٨٣٥	١,٠٠٠			
الولايات المتحدة	وارد منها	٢,٢٠٧	٣,٣٤٣	٢,٧٧٥	١,٥٩٦	٥٦٧	١,٨٥٧	٧٩٤	٠٠
	صادر اليها	١,١٩٦	٦٤٠	٩١٨	٨٠٢	٦٢٤			
إيران	وارد منها	٢,٣١٦	١,٦٨٧	٢,٠٠١	١,٢٠٦	٤٥٣	١,٦٦٧	٥٣٤	٢٨٤
	صادر اليها	٣٨٢	٢٨٧	٣٣٤	٦٧٢	١٦٩			
الهند	وارد منها	٤,١٠٦	٥,١٠٢	٤,٦٠٤	٤,٣٠٢	٥٣١	١,٥٦٥	٣,٩٥٤	٢٠٠
	صادر اليها	٢,٥٧١	٣,٥٠٧	٣,٠٣٩	٣٤٨	٣٣١			
سوريا ولبنان	وارد منها	١,٩٤٨	٢,٢٤١	٢,٠٩٤	٩٠٧	١٤٤	١,٢٥٨	٧٧	٠٠
	صادر اليها	١,١٢١	٥٥٢	٨٣٦	٨٣٠	٢٣٣			
إيطاليا	وارد منها	٣٧٨	٢,٤٢٨	١,٤٠٣	٤١	٢٠٤	٤٧٨	٣٩	١٧٦
	صادر اليها	٠٠	١,٨٥٠	٩٢٥	٢	٢٨			
أوستراليا	وارد منها	٧٠٨	٤٢٥	٥٦٦	٤٦	٤٦	٤٣٩	١٨	٦
	صادر اليها	١٤٢	١١٢	١٢٧	٢٨	٤٠			
بلجيكا	وارد منها	١٦٠	١,٣٢٩	٧٤٤	٤٢	٣٥٦	٣٩٩	٤٢	٢٢٧
	صادر اليها	٣٥٤	٣٣٧	٣٤٥	٠٠	١٢٩			
جزائر موريسيوس	وارد منها	٣٥٩	٢٦٨	٣٦٣	٣٥٠	٠٠	٣٦٣	٣٥٠	٠٠
	صادر اليها	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠			
تركيا	وارد منها	٤٧١	٢٩٦	٣٨٣	١٥٧	٣٥	٢٧٠	٠٠	٢١
	صادر اليها	٢١٧	٩	١١٣	٢٨٧	١٤			
كندا	وارد منها	٢٤٤	٤٥١	٣٤٧	٣٠	٢	١٧٥	٠٠	٠٠
	صادر اليها	١٩٢	١٥٢	١٧٢	٣٨	٣٦			
الصين	وارد منها	٣٨	٢٧٨	١٥٨	٥٠	١٤	١٥٨	٥٠	١٢
	صادر اليها	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١			

١ — استنادا إلى أرقام « المجموعة الاحصائية السنوية العامة » لسنة ١٩٤٦ ص ١١٢—١١٤ ، و :
مجلة غرفة تجارة بغداد جزء ٨ — ٩ لسنة ١٩٤٨ ص ٥٢٦ — ٥٢٩ .

المتراكمة ، والجهود بريطانيا فى زيادة صادراتها ، وللقيود المفروضة على صرف الاسترلينى ، وعلى صرف الدينار المربوط به ، ولا سيما بعد قرار وقف الصرف فى ١٩٤٧/٨/٢٠ .

أسس السياسة التجارية الملائمة للظروف الحالية :

ولقد استفز تضخم عجز الميزان التجارى نزعة معادلته بعد أن سكنت أثناء الحرب ،

		١٩٤٦	١٩٤٧	معدل الصادرات والواردات ٤٦ — ٤٧	٣٩ — ٤٥	٣٣ — ٣٩	معدل الفضلة ٤٦ — ٤٧	٣٩ — ٤٥	٣٣ — ٣٩
فلسطين	صادر اليها	٦٢٧	٦٩٨	٦٦٣	٩٣٤	٢٤٦	٥٦٨	٥٧٠	٢٣٠
	وارد منها	١٦١	٢٩	٩٥	٣٦٤	١٦			
بلاد المغرب	صادر اليها	٧٩٨	١٤٤	٤٧١	٦٠	٥٧	٤٧١	٦٠	٥٥
	وارد منها	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٢			
مصر والسودان	صادر اليها	٧٩٢	٥٣٩	٦٦٥	١٤٩	٧٢	٤٥٩	٠٠	٠٠
	وارد منها	١٩٢	٢٢٠	٢٠٦	١٧٥	١٤٠			
اليونان	صادر اليها	٧٤٥	١٦٩	٤٥٧	٤٢	٠٠	٣٥٩	٣١	٠٠
	وارد منها	١٥٦	٤١	٩٨	١١	٨			
هولندة وجاوة	صادر اليها	١,٠٧٠	١٠١	٥٨٦	١٤	١٥	٢٧٨	٠٠	٠٠
	وارد منها	٩٣	٥٢٣	٣٠٨	٣٧٥	٤٠٨			
فرنسا	صادر اليها	٤١١	٧٧٦	٥٩٣	٢٨	١٩٩	٢٧٠	٢	٥٨
	وارد منها	١٢٨	٥١٨	٣٢٣	٢٦	١٤١			
قبرص	صادر اليها	١٧	٤٨٢	٢٤٩	٤	١	٢٣٦	٠٠	١
	وارد منها	١٤	١٢	١٣	٣٥	٠٠			
بلاد العرب	صادر اليها	٤١٩	٤٣٤	٤٢٦	٣٥٦	١٨٤	١٧٧	١٨٨	١٦٠
	وارد منها	٢٥٤	٢٤٤	٢٤٩	١٦٨	٢٤			
مستعمرة المضايق	صادر اليها	١٨٢	١٨١	١٨١	٣	٨	١٧١	٠٠	١
	وارد منها	١	٢٠	١٠	٧	٧			
برما	صادر اليها	٦٠	١٩٨	١٢٩	٠٠	٠٠	١٢٢	٠٠	٠٠
	وارد منها	٠٠	١٤	٧	٦	٢			

فظهرت بوادر زيادة العبء على السلع الكمالية فى التعديلين السادس والسابع لقانون التعريفة ، وتزايد الضغط على استيراد هذه السلع بموجب أنظمة التموين ، وأصبح من المتوقع أن تستحدث زيادات جديدة فى رسوم الاستيراد ، وأن تخفف قيود التصدير فى أقرب فرصة .

والذى يجدر بتكرار الإشارة إليه فى هذا الصدد ما سبق بيانه فى القسم الثالث من ضرورة تصحيح المقياس الذى يقاس به خطر عجز الميزان التجارى ، وذلك بزيادة الاعتداد بماهية السلع المستوردة ، وبطبيعة الموارد التى تغذى تجارة الاستيراد ، وبكفاءة الأسواق المتبايع فيها ؛ فلا يكون هدف السياسة التجارية تقريب كفتى الميزان التجارى من التعادل دون قيد أو شرط ، أو ربط الكفتين بنسب تحكمية ، أو التحيز ضد بلد أو منطقة ، إلا فى حدود ما لا يمكن تجنبه من أحوال المقابلة بالمثل ، أو من ضرورات التدابير النقدية المستجدة[1] .

وفى مجال تلافى وجوه الخطر فى ميلان الميزان التجارى ، وفق هذه الأسس ، ينبغى تعديل مختلف عناصر السياسة التجارية على الوجه الذى تقدم تفصيله فى مختلف فصول هذا القسم ، والذى تتلخص مبادئه العامة فى النقاط الرئيسية التالية :

أولا — تنظيم تجارة الاستيراد لا عرقلتها ؛ فالتطرف فى مكافحة تضخم هذه التجارة أمر لا مصلحة فيه ، لأنه يعارض مقتضيات خفض مستوى الأسعار ، ومؤازرة تجارة التصدير ، وتحريض حركة التطور الاجتماعى ، وتدعيم الإنتاج الآلى .

وعلى ذلك فإن التدخل فى شؤون التجارة المذكورة ينبغى أن يكون عن طريق زيادة رسوم السلع الكمالية ، وتخفيض رسوم سلع الإنتاج وسلع الاستهلاك الضرورية وشبه الضرورية ، ثم تعزيز آثار الرسوم فى عرقلة الاستيراد أو تيسيره بكافة الطرق الأخرى ، كزيادة فعاليات التموين ، وعقد الاتفاقات التجارية الثنائية ، ومحاولة زيادة الحصص السنوية من العملات النادرة ، وعدم التمادى فى مراعاة ظروف إنتاج

---

١ — تراجع الصفحات ٣٧٠ — ٣٧٦ .

المنطقة الاسترلينية ، وخفض القوة الشرائية المتضخمة بالقروض العامة وبزيادة الضرائب ، ولا سيما الضرائب المباشرة .

ثانياً — تنظيم تجارة التصدير وزيادة أرباحها ، وذلك بضبط الصادرات فى حدود الكفاية التامة للحاجة المحلية ، ثم موازرة الإنتاج القومى وتحسينه وتنويعه ، بحيث تتيسر المواد الغذائية ، وينخفض مستوى الأسعار ومستوى نفقة الإنتاج الصناعى ، وتوازر حركة التطور الاجتماعى ، ويحصل على أرباح حقيقية مما يمكن تصديره من المنتجات .

وتشمل الإجراءات الواجب اتخاذها فى هذا المجال نطاقاً واسعاً من فعاليات الدولة ؛ ومن هذه الإجراءات زيادة التدقيق فى منح رخص التصدير على ضوء الطلب الداخلى والخارجى ، وحماية الإنتاج القومى وتعزيزه برسوم التعريفة وبالمنح والسلف ، ومضاعفة المساعى لحل مشاكل الملكية الزراعية وتوسيع مشاريع الرى والنقل ومكافحة الفيضان والأوبئة ، وزيادة نشاط الدولة فى حشد رؤوس الأموال وتوجيهها نحو وجوه الاستثمار الرصينة ، وإنقاذ تجارة التمور من ملابسات الاحتكار ، ورفع مستوى التنظيف والتصنيف فى الحاصلات المصدرة ، وتجنب توجيه حركة التصدير خلافاً لمقتضى الأسعار المعروضة فى البلاد المستوردة إلا فى حدود الضرورات النقدية القصوى .

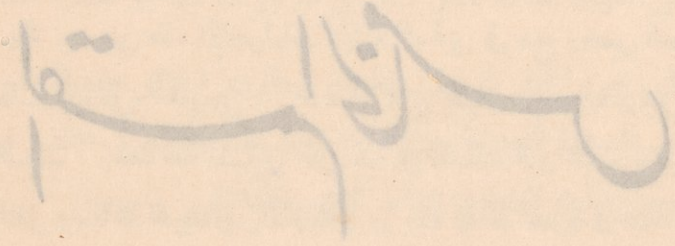
ثالثاً — صيانة الموارد غير المنظورة فى الميزان الحسابى ، فلا شك أن فى رخاء هذه الموارد رفعاً لمستوى المعيشة ، وإسناداً لتطور الانتاج ، وقضاء على المخاوف من عجز الميزان التجارى .

وفى مجال تنمية الموارد المذكورة ، وخفض المدفوعات غير الضرورية ، تتشعب الطرق والوسائل ، فتشمل تنشيط تجارة الترانسيت ، ومضاعفة أهمية الميناء ، وتوسيع شبكة السكك الحديدية والطرق ، وزيادة مقبوضات الدولة من شركات

البترول ، وتجنب التفريط فى الأرصدة الاسترلينية ، واجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية . وتضاف إلى الوسائل المتقدمة طائفة أخرى واسعة من التدابير التى لا تدخل فى نطاق البحث ، كتنظيم مناطق الاصطياف والزيارة والآثار ، وتسهيل الوصول إليها والإقامة فيها ، وقصر نفقات الحكومة والأشخاص العراقيين فى الخارج على أحوال الضرورة ، ونحو ذلك من الوسائل المؤدية إلى زيادة مقبوضات الميزان الحسابى ، وإلى ضغط مالا موجب له من مدفوعاته .

القسم الخامس

البترول ، وتخصيب التفريط فى الأرصدة الاسترلينية ، واجتذاب دؤوس الأموال الأجنبية . وتضاف إلى الوسائل المتقدمة طائفة أخرى واسعة من التدابير التى لا تدخل فى نطاق البحث ، كتنظيم مناطق الاصطياف والزيارة والآثار ، وتسهيل الوصول إليها والإقامة فيها ، وتيسير نفقات الحكومة والأشخاص العراقيين فى الخارج على أحوال الضرورة ، ونحو ذلك من الوسائل المؤدية إلى زيادة مقبوضات الميزان الحسابى ، وإلى ضغط ما الاموجب له من مدفوعاته .



مستقبل سياسة العراق التجارية

تمهيـــد

تناوبت على سلطان دولة العراق الحديثة ، فى المجال الاقتصادى ، ولا سيما مجال السياسة التجارية والسياسة النقـدية ، طائفة متباينة من القيود والحدود ، بعضها من توابع الكيان السياسى الخاص لهذه الدولة ، وبعضها من مقتضيات التطور العام فى الظروف الدولية ؛ فكان خروج إقليم العراق من سجن التبعية المطلقة للامبراطورية العثمانية إلى غل الانتداب البريطانى ، يليه وثاق تصريح سنة ١٩٣٢ ، الذى لم يكد ينفك حتى ألقت الحرب على اقتصاديات العالم شباكها المحكمة .

وقد استقبل العراق ، بعودة السلام وتدرج الظروف الدولية فى رجوعها إلى الوضع الطبيعى ، عهداً جديداً من التحرر محموداً وإن علقت به بعض شوائب الماضى ، وبعض آثار ملابسات الحرب الاستثنائية ؛ فصار عليه أن يحرص على نعمة الانطلاق بعد أن خبر نقمة الأسر ، وأن يزيل من سبيل تطوره بقايا العقبات ، وأن يلتزم الحذر فى مسالك الالتزامات الدولية الجديدة ، مهما كانت أسماؤها ، وأياً كان الدليل فيها .

ولا شك أن دولة العراق دولة انتقال وإن طال بها الأجل ، وأن مصير هـذه الدولة ، على كل حال ، إلى وحدة عربية لا أثر فيها للحـدود التى رسمت بمقاييس السياسة . ولا شك أيضاً أن من صالح الكيان الاقتصادى للوحدة العربية ، ومن مصلحة كل قسم منها بمفرده ، أن تدرج عناصر التطور فيها غير متنافرة ، فلا يكون ثمن الاتحاد فادحاً وقد كان التفرق رخيصاً ، ولا تستدعى إدارة الجهاز الكامل عند تمام بنائه تكييفاً جديداً لأجزائه .

وفى مجال هذه الاعتبارات تشير ظروف ما بعد الحرب ، وتجارب الماضى ، إلى ما ينتظر سياسة العراق التجارية ، فى سيرها نحو الأهداف القريبة والبعيدة ، من عوامل الموازرة والتثبيط ، وما يقتضيه تحقيق المقاصد العاجلة والآجلة من حكمة تحرى الاعتـدال بين حدود التطرف ، وما يستلزمه تباين الظروف والملابسات الدولية من ضرورة التوفيق بين الاستقلال الذى لا بد منه لحماية التطور الاقتصادى والمالى فى الوقت الحاضر وفى المستقبل القريب ، وبين التبعية التى يحتمها التعاون الدولى ، وبجانبـة تحيز الدول الأخرى ، ورعاية المصالح الإقليمية العربية فى ظروفها الحالية والمقبلة .

الفصل الأول

ميثاق هاڤانا

من الأوصاف الجوهرية للحرب العالمية الثانية كونها محاولة دموية لعلاج علة توالت عليها القرون ، هى علة الوصول إلى موارد المواد الأولية ومنافذ المنتجات المصنوعة ، بحيث لم تكن « دانزغ » و « پيرل هاربر » غير عرضين موضعيين للداء الكامن الشامل ، شبيهين بعرض « سراجيفو » القديم .

وقد كان شعار السلم الذى عاد سنة ١٩٤٥ هو شعار هدنة ١٩١٨ ، « ويل للمغلوب » ، وجنى ثمار « الحرب لإنهاء الحروب » ، وما لا يخرج فى جوهره عن هذين المعنيين من مبادىء متباينة الأسماء ، تفوض أمرها للأمم المتحدة ، مهمة فشلت فى رعاية مثيلتها عصبة الأمم .

وطبيعى إذن أن يشابه « ميثاق الأطلنطى » فى بنده الرابع « تصريح ولسن » فى نقطته الثالثة ، وأن تكون مسألة التجارة العالمية على رأس حشود المعضلات التى باتت تنتظر الحل ، وأن تعود سيرة المؤتمرات الاقتصادية التى أعقبت الحرب العالمية الأولى ، مع حافز يضمن إيصالها إلى نتيجة مسلم بها على أى حال ، هو حافز استيفاء الدولارات المئتين والثمانين ألف مليون ، التى أنفقتها الولايات المتحدة الأمريكية على الحرب .

وهكذا قام ميثاق هاڤانا دستوراً فوق الاتفاقات التجارية ، وصُورت منظمة التجارة الدولية دولة تخضع لسياستها سياسات الدول الاقتصادية ؛ وشأن الميثاق والمنظمة فى ذلك ، وفى الأغراض النظرية ، والحقائق الواقعية ، والمصير الحائر بين النظريات والواقع ، شأن ميثاق الأمم المتحدة ومنظمتها فى عالم السياسة .

ولئن أمكن الاتفاق على صيغة الميثاق بعد عناء ، فإن تعارض المصالح بين البلاد باختلاف

درجات تطورها ، وتباين مستلزمات الأوضاع الاقتصادية التى تمخضت عنها الحرب ، والتضارب بين السيادات الفردية للدول وبين السيادة العامة لمجموعها ، مشاكل لا زال نجاح المحاولة الجديدة فى التطبيق رهناً بتسويتها .

وفى مجال تقدير إمكانيات هذه التسوية باتت البلاد التى وضعت على الميثاق تواقيع ممثليها ، ومن بينها العراق ، تتأمل نصوصه لتتخذ قرارها الحاسم فى قبوله أو نبذه ، مترقباً بعضها من بعض بوادر التشجيع أو التحذير ، متعللا كل منها بأكثر من عذر وسبب ، كى يتجنب مزالق الاستعجال فى التنازل عن سلطانه المطلق فى رعاية مصالحه الخاصة .

المبحث الأول

مقدمات عقد الميثاق

نصوص ميثاق الأطلنطى :

ترجع الأصول البعيدة لميثاق هاڤانا إلى البندين الرابع والخامس من ميثاق الأطلنطى ، الذى أعلن فى ١٩٤١/٨/١٤ ؛ فلقد نص البند الرابع من هذا الميثاق على أن حكومتى الولايات المتحدة وبريطانيا « ستحاولان ، مع اعتبار التزاماتهما القائمة ، زيادة تمتع كل الدول ، كبيرة أو صغيرة ، منتصرة أو مدحورة ، بحق الوصول ، وفق شروط متساوية ، إلى تجارة العالم ، ومواده الأولية ، مما يقتضيه رخاؤها الاقتصادى » . كما أن البند الخامس من الميثاق المذكور قد نص على أن الحكومتين المشار إليهما « ترغبان فى تحقيق أتم التعاون بين الأمم فى المجال الاقتصادى ، لكى يضمن الجميع مستويات محسّنة للعمال ، وإصلاحاً اقتصادياً ، وأمناً اجتماعياً » .

ولم تكن هذه النصوص العامة ، فى حينها ، غير دعاية من دعايات الحرب ؛ إلا أنها قد أشارت ، بصورة غير مباشرة ، إلى أسباب الكفاح المسلح الذى كان دائراً ، وإلى بوادر ازدياد اهتمام الولايات المتحدة بمصير التجارة الدولية ؛ كما أنها قد أشارت ، فى استدراك

« اعتبار الالتزامات القائمة » ، إلى طرف بما ينتظر تطبيق منطوقها من مصاعب ، وما يحتمل إدخاله على أصول أهدافها من استثناءات .

أعمال مؤتمر التجارة الدولى فى « راى » :

وقد ازدادت النصوص المشار إليها وضوحاً وقرباً من حقيقة المقصود بها عند ما أشرفت الحرب على نهايتها ، وذلك فى مؤتمر التجارة الدولى المنعقد فى « راى » بنيويورك فى نوفمبر سنة ١٩٤٤ ؛ فلقد التأم هذا المؤتمر تحت رعاية مؤسسات تمثل مصالح أمريكا التجارية والصناعية ، وبتشجيع من الحكومة الأمريكية ، وانطوت تقارير لجانه ، ولا سيما تقرير لجنة السياسة التجارية ، على كثير من المبادىء التى انطوى عليها ميثاق هاڤانا فيما بعد .

توصيات مؤتمر برتن وودز :

وحينما انعقد المؤتمر النقدى والمالى للأمم المتحدة فى برتن وودز ، فى ١٩٤٤/٧/١ ، كان من بين توصياته توصية اتخذها بناء على قرار من لجنته الثالثة ، نصها كما يلى :

« بما أنه قد ذكر فى المادة (١) من اتفاقية الاحتياطى النقدى الدولى ، أنه من الأغراض الرئيسية للاحتياطى تسهيل التوسع المتزن فى التجارة الدولية ، والمساهمة بذلك فى تحقيق وصيانة مستوى عال من الاستخدام والدخل الحقيقى ، وتحسين الموارد الإنتاجية لجميع الأعضاء كأهداف أساسية للسياسة الاقتصادية ؛ وبما أنه من المسلم به أن إدراك هذه الأغراض ، والغايات الأخرى المذكورة فى الاتفاقية ، لا يمكن أن يتم عن طريق الاحتياطى وحده ؛ فلهذه الأسباب يوصى المؤتمر النقدى والمالى للأمم المتحدة الحكومات المشتركة فيه ... أن تسعى للوصول بأسرع ما يمكن إلى الاتفاق على الوسائل التى يمكن بواسطتها تيسير ما يلى على أحسن صورة :

١ ــ التقليل من العقبات التى تعترض سبيل التجارة الدولية ، والعمل على تنمية العلاقات التجارية المتبادلة المنفعة .

٢ ــ العمل على تسويق السلع الرئيسية بأسعار مرضية للمنتج والمستهلك على السواء .

٣ ــ معالجة المشاكل الدولية الخاصة التى ستترتب على توقف الإنتاج الحربى .

٤ ــ التعاون فى الجهود الرامية إلى تحقيق التناسق بين سياسات الأعضاء القومية التى تستهدف الوصول إلى مستوى عال من الاستخدام ، وإلى اطراد ارتفاع مستويات المعيشة . »

البيان الأمريكى الانكليزى :

وقد نشطت حكومة الولايات المتحدة إلى تنفيذ التوصية المذكورة ، فاختارت طائفة من خبراء المؤسسات المالية والتجارية والدوائر الرسمية ، لغرض وضع أسس المقترحات اللازمة فى هذا المجال . ولقد أنجز هؤلاء الخبراء تقريراً باسم « مقترحات لتوسيع التجارة العالمية والاستخدام » ، ثم قامت الحكومة الأمريكية ، فى نوفمبر سنة ١٩٤٥ ، بتوزيع هذا التقرير على مختلف الحكومات ، لدراسته والنظر فى أمر ماجاء فيه من توصية بعقد مؤتمر عالمى للتجارة فى صيف ١٩٤٦ .

وكانت مفاوضات اتفاقية القرض الأمريكى لبريطانيا ، الموقع عليها فى ١٩٤٥/١٢/٦ ، مصحوبة بمباحثات عامة حول التجارة الدولية ، فكان التقرير المذكور مما تناولته هذه المباحثات . وقد تم الاتفاق بين الحكومتين على أسس معينة من أسس التقرير ، وصدر بيان مشترك ، فحواه الدعوة إلى مؤتمر دولى يتناول تلك الأسس بالبحث .

نصوص ميثاق الأمم المتحدة :

وكان مؤتمر « سان فرنسسكو » قد تمخض فى ١٩٤٥/٦/٢٦ عن « ميثاق الأمم المتحدة » ، متضمناً مالا يخرج عن مفهوم المبادىء المتقدم ذكرها . فلقد نص الميثاق على أن من أغراضه « تحقيق التعاون الدولى لحل المشاكل الدولية ذات الصفة الاقتصادية والاجتماعية » (مادة ١ فقرة ٣) ، و « تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام الكامل وعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى ، وتيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية .. » (مادة ٥٥ فقرة ا و ب) .

وقد فوض ميثاق الأمم المتحدة أمر إنجاز الأغراض المتقدمة إلى « الجمعية العامة »،

وإلى « المجلس الاقتصادى والاجتماعى » (مادة ٦٠) ، مقرراً للجمعية مهمة الدعوة إلى عقد اتفاقات لتأسيس مايقتضى من « وكالات اختصاصية » (مادة ٥٧ و٥٩) ، ومخولا المجلس حق جمع « مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى مجال اختصاصه » (مادة ٦٢ فقرة ٤) .

اللجنة التحضيرية واتفاقية جنيف :

وفى فبراير سنة ١٩٤٦ طلب المندوب الأمريكى فى « المجلس الاقتصادى والاجتماعى » تهيئة سبيل اجتماع المؤتمر الذى أشار إليه البيان الأمريكى الانكليزى ، فقرر المجلس الموافقة على الطلب ، وتأليف لجنـــة تحضيرية لوضع مشروع ميثاق دولى للتجارة والاستخدام وفق المقترحات التى انطوى عليها البيان المذكور ، ثم عرض هذا المشروع على مؤتمر دولى يجتمع فى أواخر سنة ١٩٤٦ .

وقد اجتمعت اللجنة التحضيرية لأول مرة فى لندن فى أكتوبر ١٩٤٦ ، غير أن دورتها الأولى لم تؤد إلى تمام الغرض ، فعادت الى الانعقاد فى جنيف فى ابريل ١٩٤٧ ، وأتمت فى أغسطس وضع مشروع الميثاق المطلوب ، ثم أردفت ذلك ، فى ١٩٤٧/١٠/٣٠ ، بعقد اتفاقية وضعت على نهج الميثاق الذى تقرر مشروعه ، وتضمنت تخفيضات ملحوظة فى رسوم استيراد البلاد المتعاقدة ، وسميت « الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة » (١) .

مؤتمر هافانا :

وكان اجتماع المؤتمر الموكول إليه أمر بحث مشروع الميثاق فى « هافانا » فى ١٩٤٧/١١/٢١ ، باسم « مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والاستخدام » . وقد ضم المؤتمر مندوبى ٥٩ دولة ، تمثل كل الأمم المتحدة باستثناء روسيا السوفييتية وبضعة دول أخرى صغيرة ، وظل

---

(١) وقع الاتفاقية ثلاثة وعشرون دولة هى أوستراليا ، وبلجيكا ، والبرازيل ، وبرما ، وكندا ، وسيلان ، وشيلى ، والصين ، وكوبا ، وتشيكوسلوفاكيا ، وفرنسا ، والهند ، ولبنان ، ولكسمبرغ ، وهولندا ، ونيوزيلند ، والنرويج ، وباكستان ، وروديسيا الجنوبية ، وسوريا ، وأفريقيا الجنوبية ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة .

يوالى جلساته حتى ٢٤ / ٣ / ١٩٤٨ ، حين وقع ثلاث وخمسون مندوباً من المندوبين المذكورين الميثاق المطلوب ، الذى تم الاتفاق على صيغته النهائية بعد طول اختلاف ، والذى نشر باسم « ميثاق هاڤانا لمنظمة تجارة دولية » .

المبحث الثانى

ماهيـــة الميثـاق[1]

تضمن ميثاق هاڤانا مئة وست مواد ؛ وشملت هذه المواد نطاقاً واسعاً من شؤون السياسة الاقتصادية ، فقررت دستوراً تلتزم به الدول التى تقبل الميثاق فى مباشرتها تلك الشؤون ، ونصت على تكوين منظمة دولية ، قوامها ممثلون عن الدول المذكورة ، ومهمتها تيسير التعاون بين الأعضاء لتحقيق الأهداف المتفق عليها ، والرقابة على تنفيذ الالتزامات المرتبط بها .

غرض الميثاق وأهدافه :

وقد لخصت المادة الأولى من الميثاق البواعث على عقده ، والأهداف المتحراة من تطبيقه ، والوصف العام للمنظمة الجديدة ، فنصت على مايلى :

---

١ ــ مايلى من بحث مستند إلى النص التالى :

« Final Act and the Havana Charter for an International Trade Organization with related documents ». Presented by the President of the Board of Trade to Parliament by Command of His Majesty. April 1948. London. H.M.S.O. Cmd. 7375.

« اعترافاً بعزم الأمم المتحدة على تهيئة أحوال الاستقرار والرخاء الضرورية للعلاقات السلمية والودية بين الأمم ، فإن فرقاء هذا الميثاق يتعهدون ، فى مجال التجارة والاستخدام ، بأن يتعاونوا مع بعضهم ومع الأمم المتحدة لغرض تحقيق الأهداف المذكورة فى ميثاق الأمم المتحدة ، وخاصة بلوغ المستويات العليا من المعيشة ، والاستخدام الكامل ، وأحوال التقدم والتطور الاقتصادى والاجتماعى ، المشار إليهما فى المادة (٥٥) من ذلك الميثاق.

ولهذا الغرض فإنهم يلتزمون ، فرادى ومجتمعين ، بتوسيع التدابير القومية والدولية الرامية إلى تحقيق الأغراض التالية .

١ — ضمان قسط كبير ومطرد الزيادة من الدخل الحقيقى ومن الطلب الفعال ، وزيادة إنتاج السلع وتبادلها واستهلاكها ، والمساهمة بذلك فى اقتصاد عالمى متزن ومتسع .

٢ — تنمية ومؤازرة التطور الصناعى ، والتطور الاقتصادى عموماً ، وخاصة فى البلاد التى لازالت فى الأدوار الأولى من التطور الصناعى ، وتشجيع الحركة الدولية لرؤوس الأموال لغرض الاستثمار الإنتاجى .

٣ — زيادة تمتع سائر الدول ، وفق شروط متساوية ، بحق الوصول إلى الأسواق والمنتجات والتسهيلات الإنتاجية ، مما يقتضيه رخاؤها وتطورها الاقتصادى .

٤ — ترويج خفض التعريفات والحواجز التجارية الأخرى ، وإزالة المعاملة التحيزية للتجارة الدولية ، وذلك على أساس من التبادل والمنفعة المشتركة .

٥ — تمكين البلاد المختلفة ، بزيادة الفرص السانحة لتجارتها وتطورها الاقتصادى ، من الامتناع عن اتخاذ التدابير التى تشطر التجارة الدولية ، أو تخفض الاستخدام الإنتاجى ، أو تؤخر التقدم الاقتصادى .

٦ — تسهيل حل المشاكل المتعلقة بالتجارة الدولية ، فى مجال الاستخدام ، والتطوير الاقتصادى ، والسياسة التجارية ، والأعمال الاحتكارية ، وسياسة المواد الأولية ، وذلك عن طريق توسيع التفاهم والتشاور والتعاون المشترك .

وبناء على ذلك فإنهم يؤسسون بهذا منظمة التجارة الدولية ، التى بواسطتها سيتعاونون كأعضاء لتحقيق الأغراض والأهداف المذكورة فى هذه المادة » .

وقد استطرد الميثاق ، بعد إجمال أغراضه على الوجه المتقدم ، إلى تفصيل الوسائل التى اختيرت لتحقيق هذه الأغراض ، فنص على واجبات الأعضاء وحقوقهم ، وعلى الاستثناءات من هذه الواجبات والحقوق ، وحدد صلاحيات المنظمة والتزاماتها الضرورية لضمان التعاون بين الأعضاء ولمراقبة تنفيذهم لنصوص الميثاق ولحل ما قد يحدث بينهم من خلاف ، وقرر طائفة من الأمور الشكلية المتعلقة بعمل المنظمة وتوزيع اختصاصاتها .

وفيما يلى خلاصة لأهم أحكام الميثاق فى هذا الصدد ، مقسمة وفق فصوله التسعة ، التى استغرقت أولها المادة الأولى المتقدم ذكرها ، ووفق الأقسام التى انطوت عليها بعض هذه الفصول .

الاستخدام والنشاط الاقتصادى :

يلتزم الأعضاء بالعمل على تحقيق وصيانة استخدام منتج وكامل وطلب كبير ومطرد الزيادة ، وذلك باتخاذ التدابير التى تلائم أنظمتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، مع تجنب التدابير المؤدية إلى خلق مصاعب فى الميزان الحسابى للبلاد الأخرى (مادة ٣) .

كما أن الأعضاء يلتزمون برعاية التصريحات والاتفاقات الدولية المتعلقة بحقوق العمال ورفع أجور العمل وتحسين أحواله (مادة ٧) ، وبالاشتراك فى الإجراءات التى يتخذها أو يرعاها المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، فى مجال جمع وتحليل وتبادل المعلومات حول مشاكل الاستخدام واتجاهاته وسياساته ، وفى مجال تنظيم الدراسات المتعلقة بالمظاهر الدولية لهذه المشاكل ومشاكل السكان ، وفى مجال المشاورة بشأن توسيع الاستخدام والنشاط الاقتصادى (مادة ٥) .

التطوير الاقتصادى والتريم :

يلتزم الأعضاء بأن يعملوا ، فى حدود أقاليمهم ، على استثمار الموارد الصناعية والاقتصادية ، وعلى رفع مستوى مقدرتهم الإنتاجية (مادة ٩) ؛ كما يلتزمون بالتعاون مع بعضهم ، ومع المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، ومع المنظمة ، ومع المنظمات الدولية المختصة الأخرى ، لتيسير وتشجيع التطور الصناعى والاقتصادى ، ولتوفير ما يقتضى لذلك من رؤوس أموال ، ومواد ، وتجهيزات حديثة ، واختصاصات فنية وإدارية (مادة ١٠ فقرة ١ و٣ ومادة ١١) .

ويلتزم الأعضاء أيضاً بأن يعملوا على تسهيل استثمار رؤوس أموال الأعضاء الآخرين ،

وصيانة الاستثمارات الحالية والمستقبلة ، وذلك فى حدود ما يقتضى من تدابير لمنع التدخل فى الشؤون الداخلية والسياسات القومية (مادة ١٢) .

وتلتزم المنظمة ، بناء على طلب أى عضو ، وبالتعاون مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ومع المنظمات الدولية المختصة ، بدراسة موارد العضو الطبيعية وقابلياته للتطور الصناعى والاقتصادى ، وبالمساعدة فى وضع الخطط المقتضية لهذا التطور ، وبتقديم المشورة اللازمة أو تيسير الحصول عليها (مادة ١٠ فقرة ٢) .

ويسلم الأعضاء بأن التطور الصناعى أو الزراعى قد يقتضى مساعدة حكومية خاصة تتخذ شكل تدبير وقائى ، غير أنهم يسلمون أيضاً بأن إساءة استعمال هذه المساعدة تلقى على اقتصادياتهم أعباء لامبرر لها .

ولذلك فإن على العضو الراغب فى اتخاذ تدبير من هذا القبيل أن يتحرى ، إذا كان التدبير مؤثراً على حركة الاستيراد ، ومتعارضاً مع التزام قائم تجاه عضو آخر بموجب اتفاقية معقودة وفق هذا الميثاق ، الحصول على موافقة هذا العضو الآخر . أما إذا كان التدبير المنوى اتخاذه مما يتعارض مع نصوص الميثاق ، فإن على العضو أن يحصل على موافقة المنظمة مقدماً (مادة ١٣) .

ولكل عضو أن يستبقى أى تدبير وقائى غير تحيزى ، مفروض لغرض تأسيس أو تطوير صناعة معينة أو فرع زراعى معين ، وغير متفق مع نصوص الميثاق ، وذلك بشرط إخبار المنظمة بوجود التدبير المذكور ، وبالأسباب الداعية إليه ، وبالمدة التى لابد من بقائه خلالها ؛ فتقوم المنظمة ، خلال سنة من تاريخ انضمام العضو إليها ، باتخاذ قرار الموافقة على التدبير أو تعديله أو إلغائه (مادة ١٤)

ويلتزم الأعضاء الذين يرغبون فى عقد اتفاق تفضيلى جديد يخدم أغراض التطوير الاقتصادى أن يخبروا المنظمة بعزمهم ، مزودينها بالمعلومات الكافية لدراسة الاتفاق المقترح ؛ وعلى المنظمة أن تجيز هذا الاتفاق إذا حقق الشروط التالية :

١ — انعقاده بين بلاد متجاورة أوداخلة فى إقليم اقتصادى واحد .

٢ — كون التفضيل الوارد به ضرورياً لضمان أسواق رصينة وكافية لصناعة معينة أوفرع زراعى معين ، واتخاذه شكل إعفاء من رسوم الاستيراد أو خفض لهذه الرسوم بصورة محسوسة .

٣ — جواز شمول الاتفاق أعضاء آخرين تتوفر فيهم شروطه .

٤ — انتهاء أجل الاتفاق فى مدة كافية لتحقيق أهدافه ، على أن لاتتجاوز عشرسنوات على أى حال .

٥ — عدم إضرار الاتفاق بالتجارة الخارجية للإعضاء غير المشمولين به ضرراً بليغاً .

وللمنظمة أن تشترط لإجازتها الاتفاق المحقق لهذه الشروط إحداث تخفيض ، على أساس مبدأ أولى الدول بالرعاية ، فى رسم أية سلعة يشملها التفضيل ، إذا كان هذا الرسم من الارتفاع بحيث يضر بتجارة أى عضو .

أما إذا كان الاتفاق غير محقق للشروط متقدمة الذكر ، فإن جوازه منوط بموافقة المنظمة بأغلبية ثلثى الآراء ، ومقيد بما قد تقرره من شروط . (مادة ١٥) .

السياسة التجارية :

أولا — التعريفات ، والتفضيلات ، والضرائب والتنظيمات الداخلية :

يلتزم كل عضو بمعاملة الأعضاء الآخرين وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية غير الشرطى ، فيما يتعلق بالرسوم المفروضة على الاستيراد والتصدير والصرف ، وفيما يتعلق بجباية هذه الرسوم وبالقواعد والشكليات المتعلقة بالاستيراد والتصدير ، وفيما يتعلق بالضرائب والرسوم الداخلية وبالقوانين والأنظمة والتعليمات المؤثرة على البيع أو الشراء أو النقل أو التوزيع أو الاستعمال . (مادة ١٦ فقرة ١) .

وتستثنى من الالتزام المتقدم التفضيلات المتبادلة بين البلاد التى فصلت عن الامبراطورية العثمانية فى ٢٤ / ٧ / ١٩٢٣ ، وذلك بشرط موافقة هذه التفضيلات أحكام المادة ١٥ أعلاه (مادة ١٦ فقرة ٣) ؛ كما تستثنى من الالتزام التفضيلات المتعلقة برسوم الاستيراد ، والقائمة بين أقاليم الامبراطورية البريطانية ، أو بين كل من فرنسا وبلجيكا والولايات المتحدة والبرتغال وبين مستعمراتها ؛ أو بين دول أمريكا اللاتينية ، أو بين سوريا ولبنان من جهة وبين فلسطين وشرق الأردن من جهة أخرى (مادة ١٦ فقرة ٢) .

وعلى كل عضو أن يباشر ، بناء على طلب أى عضو آخر ، مفاوضات غرضها تبادل تخفيضات هامة فى رسوم الاستيراد والتصدير ، وإزالة التفضيلات المشار إليها فى المادة ١٦ فقرة ٢ أعلاه . وتدمج الاتفاقات المتوصل اليها بهذه المفاوضات فى « الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة » ، المعقودة فى جنيف فى ٣٠ / ١٠ / ١٩٤٧ (مادة ١٧) .

ويلتزم الأعضاء بأن يمتنعوا عن حماية الإنتاج القومى عن طريق التفريق بين المنتجات المحلية وبين المنتجات المستوردة ، فيما يتعلق بالضرائب والرسوم الداخلية ، وبالتشريعات والتنظيمات المؤثرة على البيع أو الشراء أو النقل أو التوزيع أو الاستعمال . على أن هذا الالتزام لايحول دون دفع إعانات للمنتجين المحليين ، شاملة الإعانات المستمدة من حصائل الضرائب والرسوم الداخلية ، والإعانات المتحققة عن طريق الشراء الحكومى للمنتجات القومية (مادة ١٨) .

ثانياً — التحديدات الكمية وأمور الصرف المتعلقة بها :

يلتزم كل عضو بأن لايفرض أو يبقى أى قيد كمى على الاستيراد أو التصدير من الأعضاء الآخرين أو إليهم ، سواء كان القيد متمثلا فى حصة أو رخصة استيراد أو تصدير أو غير ذلك ؛ وذلك باستثناء :

١ — قيود التصدير الضرورية لعلاج نقص خطير فى المواد الغذائية أو المنتجات الحيوية الأخرى .

٢ — القيود المفروضة لغرض تنفيذ المعايير والتنظيمات المتعلقة بتصنيف السلع والتداول بها فى التجارة الدولية .

٣ — قيود الاستيراد على منتجات الزراعة ومصايد الأسماك ، الضرورية لتنفيذ تدابير حكومية رامية إلى تحديد كمية مايسمح ببيعه أو إنتاجه من سلع محلية مماثلة للسلع المستوردة أو معوضة عنها ، أو إلى إزالة فضلة موقتة من المنتجات المحلية ، أو إلى تقييد إنتاج حاصلات حيوانية يعتمد إنتاجها على السلع المستوردة (مادة ٢٠) .

كما أنه يجوز لأى عضو أن يفرض قيوداً على الاستيراد لغرض صيانة أرصدته النقدية وميزانه الحسابى ، وذلك بشرط تخفيف هذه القيود ثم إلغائها بتحسن وضعه المالى ، وبشرط استشارة المنظمة إذا لم يكن العضو قد فرض قيوداً من هذا القبيل من قبل . وعلى المنظمة أن تعيد النظر فى مثل هذه القيود خلال سنتين من تاريخ نفاذ الميثاق ، ولها أن تقرر تعديلها أو إلغاءها (مادة ٢١) .

ويلتزم كل عضو ، فى حالة فرضه قيوداً على الاستيراد أو التصدير ، بأن لايفرق بين الأعضاء الآخرين فى التقييد ، وأن يتحرى جعل حصة كل من هؤلاء الأعضاء من السلع المسموح باستيرادها قريبة مما كان متوقعاً الحصول عليه لو لم توجد القيود المذكورة (مادة ٢٢) .

على أنه يجوز ، بالنظر للمصاعب الاقتصادية التى استتبعتها الحرب ، مخالفة قاعدة عدم التحيز المذكورة فى المادة ٢٢ أعلاه لمدة محدودة ، والتفريق فى معاملة الأعضاء على نحو ما أجازته المادتان ٧ و ١٤ من اتفاقية الاحتياطى النقدى الدولى (١) ؛ كما أن هذه القاعدة لاتحول دون توجيه الصادرات بصورة تزيد من مقبوضات العملات التى يؤدى الحصول عليها إلى عدم التفريق فى قيود الاستيراد (مادة ٢٣) .

ثالثاً — الإعانات :

على كل عضو يقدم إعانة تؤدى إلى تشجيع التصدير أو عرقلة الاستيراد أن يحيط المنظمة علماً بمدى الإعانة ، وبطبيعتها ، وبمخمن أثرها ، وبالظروف التى استوجبت تقديمها ؛ وإذا وجد أى عضو آخر أن مثل هذه الإعانة تخل بمصلحته إخلالا خطيراً ، وجب على العضو الأول بحث إمكان تحديدها مع العضو المتضرر أو مع المنظمة (مادة ٢٥) .

ويلتزم كل عضو بأن لايقدم أى إعانة للتصدير تؤدى إلى البيع بسعر يقل عن الأسعار المحلية ، على أن يعتبر إعفـــاء الصادرات من الضرائب والرسوم المفروضة على المنتجات المماثلة والمستهلكة محلياً ، أو رد هذه الضرائب والرسوم عند التصدير بمقادير لاتتجاوز ماجبى منها ، إعانة لايشملها الالتزام موضوع البحث (مادة ٢٦) .

رابعاً — إتجار الدولة والأمور المتعلقة به :

على كل عضو ينشىء أويستبقى مؤسسة تجارية حكومية ، أو يمنح أية مؤسسة تجارية امتيازات خاصة ، أن يجعل أعمال مثل هذه المؤسسة فى الاستيراد أو التصدير متفقة مع مبادىء هذا الميثاق المتعلقة بعدم التحيز ، بما فى ذلك من ضرورة الاقتصار على الإعتبارات التجارية ، المتمثلة فى الاعتداد بالسعر والجودة والتيسر والرواج والنقل ونحوها من شروط البيع والشراء ؛ كما أن عليه أن يتيح لمؤسسات الأعضاء الآخرين فرصة ملائمـــة للمساهمة فى مشتريات مؤسسته ومبيعاتها (مادة ٢٩) .

وعلى كل عضو يقرر أو يمنح احتكاراً لاستيراد أو تصدير أى حاصل ، أن

---

(١) تتعلق المادتان المذكورتان بالقيود الجائز فرضها على صرف العملات النادرة ، والقيود الجائز فرضها على التحويل الخارجى خلال فترة الانتقال التالية للحرب .

يفاوض من له علاقة تجارية ملحوظة بهذا الحاصل من الإعضاء ، وذلك للتوصل إلى ترتيب يخفف من الحماية التى يسبغها الاحتكار على الاستهلاك المحلى للحاصل المحتكر ، أو يضمن تصدير هذا الحاصل بكميات وأسعار معقولة ، فى حالة احتكار التصدير ، وللتوصل الى ترتيب يخفف من الحماية التى يسبغها الاحتكار على الإنتاج المحلى للحاصل المحتكر ، أو يضمن تخفيف قيـــود استيراده ، فى حالة احتكار الاستيراد (مادة ٣١) .

خامساً ــ نصوص تجارية عامة :

على كل عضو أن يطلق الحرية لمرور سلع الأعضاء الآخرين بالترانسيت عبر بلاده بالطرق الملائمة للترانسيت الدولى ، وأن لا يفرق بين هذه السلع فى المعاملة استناداً إلى جنسية السفن ، أو استناداً إلى بلد المصدر أو المغادرة أو الدخول أو الخروج أو الوجهة ، أو استناداً إلى أى أمر متعلق بملكية السلع أو السفن أو وسائل النقل الأخرى .

ولكل عضو أن يتطلب دخول سلع الترانسيت من مراكز كمركية ملائمة ؛ غير أن هذه السلع ينبغى أن لاتخضع لأى تأخير أو قيد غير ضرورى ، وأن تعفى من سائر الضرائب والرسوم ، باستثناء الرسوم المعادلة للنفقات الإدارية أو لتكاليف مايقدم للسلع من خدمات (مادة ٣٣) .

ويسلم الأعضاء بضرورة تحريم الإغراق إذا كان سبباً فى ضرر مادى لصناعة قائمة فى بلد عضو آخر ، أو داعياً إلى تأخير إقامة صناعة محلية ؛ ولكل عضو أن يفرض ضريبة مضادة للإغراق أو المنح على أى حاصل مغرق أو متمتع عند إنتاجه أو تصديره أو نقله بمنحة أو إعانة ، على شرط أن لاتتجاوز هذه الضريبة حد الإغراق أو ثمن المنحة أو الإعانة المقدمة ، وأن يستثنى من مفهوم الإغراق أو الإعانة فى هذا المجال إعفاء الصادرات من الضرائب المحلية (مادة ٣٤) .

سادساً ــ نصوص خاصة :

لن يحول الميثاق دون تقديم أى عضو امتيازات خاصة للبلاد المتاخمة لغرض تسهيل تجارة الحدود (مادة ٤٣) ؛ كما أن الميثاق لن يحول دون تكوين اتحادات كمركية أو مناطق تجارة حرة ، أو عقد اتفاقات وقتية مؤدية إلى تكوين مثل هذه الاتحادات أو المناطق ، وذلك بشرط إخبار المنظمة مقدماً ، وبشرط أن لا تكون الضرائب

والأنظمة الكمركية المطبقة على الأعضاء غير المشمولين بالاتحاد، أو المنطقة، أو الاتفاقية المؤدية إليهما، أشد وقعاً مما كانت قبل قيام الرابطة الجديدة، أو تنفيذ الاتفاقية المعقودة.

وللمنظمة أن تقدم توصيات لتعديل أية اتفاقية من الاتفاقيات المذكورة إذا ارتأت أنها غير حرية بأداء غرضها خلال مدة معقولة، فيترتب على الأعضاء حينئذ أن يمتنعوا عن تنفيذها إذا لم يكونوا مستعدين للأخذ بهذه التوصيات؛ كما أن للمنظمة أن توافق بأغلبية ثلثي الآراء على الوسائل المؤدية إلى تكوين الاتحادات والمناطق التي لا تتوفر فيها الشروط المشار إليها (مادة ٤٤).

ولن يحول هذا الميثاق، بالإضافة إلى ما تقدم، دون اتخاذ تدابير غير تحيزية رامية حقيقة إلى صيانة الأخلاق العامة، أو الأمن العام، أو الصحة الإنسانية أو الحيوانية أو النباتية، أو الإشراف على استيراد وتصدير الذهب أو الفضة، أو حماية منتجات صناعات السجون، أو حماية الثروات القومية الفنية أو التاريخية أو الأثرية، أو صيانة الموارد الطبيعية القابلة للنضوب، أو المتخذة طبقاً لاتفاقات المواد الأولية أو اتفاقات صيانة مصايد الأسماك والطيور المهاجرة والحيوانات البرية (مادة ٤٥).

الأعمال الاحتكارية:

على كل عضو أن يتخذ التدابير الملائمة، وأن يتعاون مع المنظمة، لمنع المؤسسات التجارية الخاصة والعامة من مباشرة ممارسات تؤثر في التجارة الدولية، فتقيد المنافسة، أو تحد من حق الوصول إلى الأسواق، أو تنمي ضبطاً احتكارياً، متعارضة في ذلك مع أي غرض من أغراض هذا الميثاق، المذكورة في مادته الأولى.

ولأي عضو أن يقدم شكوى للمنظمة عن أية ممارسة، تباشرها مؤسسة خاصة أو عامة ذات ضبط فعال على تجارة حاصل ما في أكثر من بلد واحد، ومنطوية على تحديد أسعار أو شروط معينة في التعامل مع الآخرين، أو تخصيص للأسواق أو تقسيمها أو إقصاء المؤسسات التجارية الأخرى عنها، أو تعيين للعملاء، أو تحديد لحصص بيع أو شراء، أو تحيز ضد مؤسسات تجارية معينة، أو اتفاق على منع استثمار أو تطبيق فن أو اختراع، أو توسيع لاستعمال حقوق الاختراع أو العلامات الفارقة أو حقوق النشر (مادة ٤٦).

وعلى المنظمة ، بعد التحقيق فى الشكوى والاقتناع بوجود الممارسة التى تنطبق عليها الأوصاف المذكورة فى المادة ٤٦ أعلاه ، أن تطلب من العضو المختص اتخاذ كافة التدابير الممكنة واللازمة لإزالة أسباب الشكوى ؛ كما أن للمنظمة أن تطلب من ذلك العضو إخبارها بالتفصيل عما اتخذه من إجراءات فى هذا السبيل (مادة ٤٨) .

الاتفاقات الدولية للمواد الأولية :

أولا — إعتبارات تمهيدية :

يسلم الأعضاء بأن الظروف التى تحيط بإنتاج بعض المواد الأولية أو تبادلها أو استهلاكها ظروف قد تستتبع مصاعب خاصة للتجارة الدولية بهذه المواد ، كالاختلال المستمر فى التوازن بين إنتاج المواد المذكورة واستهلاكها ، وتراكم مخزونات كبيرة منها ، والتذبذب الملحوظ فى أسعارها ، مما يؤثر تأثيراً خطيراً على مصالح المنتجين والمستهلكين ، وعلى السياسة العامة للتوسع الاقتصادى ؛ كما أن الأعضاء يسلمون بأن الاتفاقات الدولية ملائمة لعلاج هـذه المصاعب (مادة ٥٥و٥٧) .

ثانياً — الاتفاقات الدولية للمواد الأولية عموماً :

لكل عضو يهمه أمر إنتاج أية مادة أولية أو استهلاكها أو تجارتها ، ويعتبر أن التجارة الدولية بهذه المادة معرضة لمصاعب خاصة ، أن يطلب القيام بدراسة أحوال هذه المادة . وتقوم المنظمة ، إذا لم ترفض الطلب ، بدعوة كل من يهمه الأمر من الأعضاء ومن غير الأعضاء لتأليف « جماعة دراسة » تقدم نتيجة عملها ومقترحاتها للمنظمة (مادة ٥٨) .

وعلى المنظمة أن تدعو إلى عقد مؤتمر للاتفاق على التدابير المقتضية لمواجهة المصاعب المشار إليها ، وذلك بناء على توصية « جماعة الدراسة » المذكورة ، أو بناء على طلب أعضاء تشمل مصالحهم جزءاً هاماً من إنتاج المادة الأولية أو من استهلاكها أو تجارتها ، أو بناء على طلب أعضاء تعتمد اقتصادياتهم على تلك المادة ؛ كما أن للمنظمة أن تدعو إلى عقد مثل هذا المؤتمر من تلقاء نفسها (مادة ٥٩) .

وينبغى أن يكون الاتفاق المتوصل إليه مفتوحاً لمساهمة الدول الأخرى ، ومن

بينها دول غير الأعضاء ، ومنطوياً على معاملة عادلة بين فرقائه وبين الأعضاء غير المشتركين فيه (مادة ٦٠) .

ثالثاً — الاتفاقات الدولية لرقابة المواد الأولية(١) :

يشترط للاشتراك فى كل اتفاق رقابة على مادة أولية أن تقرر المنظمة ، أو المؤتمر المعقود على الوجه المتقدم ذكره ، أن هناك فضلة كبيرة من المادة قد تسبب مصاعب خطيرة للمنتجين ، أو بطالة واسعة متصلة بإنتاجها حرية بأن تفاقم المصاعب على العمال (مادة ٦٢) .

كما يشترط فى هذا الاتفاق ، فضلا عن شروط المادة ٦٠ أعلاه ، أن يضمن عرضاً كافياً لمواجهة الطلب العالمى بأسعار غير متقلبة ، وأن يتيح فرصاً متزايدة لسداد حاجة الاستهلاك القومى والعالمى من مصادر وافية واقتصادية ، وأن تضع البلاد المشتركة فيه مناهج إصلاح داخلية تضمن أكبر ما يمكن من التقدم فى حل مشكلة المادة الأولية خلال مدة الاتفاق (مادة ٦٣) ، وأن تشرف على تنفيذ الاتفاق هيئة إدارة باسم « مجلس المادة الأولية » (مادة ٦٤) ، وأن لا تتجاوز مدة الاتفاق خمس سنوات ، وأن ينص فيه على حق المنظمة فى طلب تعديله أو إلغائه إذا ارتأت أنه قد فشل فى رعاية مبادىء الميثاق (مادة ٦٥) .

رابعاً — نصوص متنوعة :

للمنظمات الدولية المختصة ، كمنظمة الغذاء والزراعة ، أن تحضر اجتماعات « جماعات الدراسة » ومؤتمرات المواد الأولية ، وأن تطلب دراسة شؤون أية مادة أولية أو الدعوة إلى عقد مؤتمر من مؤتمراتها (مادة ٦٧) .

وعلى الأعضاء إحاطة المنظمة علماً بما يساهمون فيه حين انضمامهم إلى المنظمة من اتفاقات حول المواد الأولية ، ومن مفاوضات لعقد مثل هذه الاتفاقات ؛ والمنظمة أن تطلب إليهم رعاية مبادىء الميثاق فى هذه الاتفاقات أو المفاوضات ، إذا ارتأت أنها مخالفة للمبادىء المذكورة (مادة ٦٨) .

---

(١) اتفاقات الرقابة على المواد الأولية هى الاتفاقات المنطوية على تنظيم إنتاج هذه المواد ، أو على الضبط الكمى لما يصدر أو يستورد منها ، والتى تهدف إلى خفض — أو منع زيادة — إنتاجها أو تجارتها ، وكذا الاتفاقات المنطوية على تنظيم أسعار المواد الأولية (مادة ٦١ فقرة ٢) .

منظمة التجارة الدولية :

أولا — كيانها ووظائفها :

الأعضاء الأصليون فى المنظمة هم الدول التى دعيت إلى « مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والاستخدام » ، والتى توافق حكوماتها على هذا الميثاق ، وكذلك الأقاليم الجمركية المستقلة التى دعيت إلى المؤتمر المذكور ، والتى يقبل أى عضو مختص هذا الميثاق بالنيابة عنها .

ولأية دولة توافق الجمعية العامة على عضويتها أن تصبح عضواً فى المنظمة بقبولها الميثاق ، بما قد يطرأ عليه من تعديل إلى حين قبوله (مادة ٧١) .

وتقوم المنظمة بالوظائف المفوضة إليها فى الميثاق ، وبالأعمال التالية بالإضافة إلى تلك الوظائف :

ا — جمع وتحليل ونشر المعلومات المتعلقة بالتجارة الدولية .

ب — تشجيع وتسهيل التشاور بين الأعضاء فى كل الأمور المتعلقة بنصوص الميثاق .

حـ — تعهد دراسات وتقديم توصيات وترويج اتفاقات ترمى إلى ضمان معاملة عادلة للرعايا الأجانب والمؤسسات التجارية الأجنبية ، وتوسيع التجارة الدولية وتحسين أسسها ، وتنفيذ ما نصت عليه الفقرة (٢) من مادة (١٠) من دراسة موارد الأعضاء الطبيعية وإمكانيات تطورهم الاقتصادى ومساعدتهم فى وضع الخطط ومدهم بالمشورة ، ومؤازرة مؤسسات التمرين الفنى الضرورية للتطور الاقتصادى ، وتحقيق أى هدف آخر من أهداف الميثاق المذكورة فى مادته الأولى .

ى — تعهد دراسات بشأن العلاقة بين الأسعار العالمية للمواد الأولية والسلع المصنوعة ، للنظر فى عقد اتفاقات دولية ترمى إلى الحد من اختلال تلك الأسعار ، وذلك بالتعاون مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، ومع سائر المنظمات الدولية المختصة .

هـ — التشاور مع الأعضاء وتقديم التوصيات إليهم وتزويدهم بالمشورة والمساعدة فيما يتعلق بتطبيق الميثاق ، والقيام بأى عمل آخر يقتضيه تنفيذ نصوصه .

و — التعاون مع « الأمم المتحدة » ، ومع المنظمات الدولية الأخرى ، فى توسيع وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة وصيانة السلام والأمن الدولى (مادة ٧٢) .

ويكون للمنظمة جمعية عامة ، ومجلس تنفيذى ، ولجان ، ومدير عام، وهيئة موظفين. (مادة ٧٣) .

ثانياً — الجمعية العامة :

تتألف الجمعية العامة من كل أعضاء المنظمة ، ويكون لكل عضو ممثل واحد (مادة ٧٤) ، ولكل ممثل صوت واحد ، وتتخذ قراراتها بأغلبية آراء الأعضاء الحاضرين والمصوتين ، ما لم ينص الميثاق على خلاف ذلك (مادة ٧٥) .

وتجتمع الجمعية فى جلسات دورية سنوية ، وجلسات خاصة يدعو إليها المدير العام بناء على طلب المجلس التنفيذى أو طلب ثلث الأعضاء (مادة ٧٦ فقرة ١) .

وتناط بالجمعية سائر الصلاحيات والواجبات المفوضة للمنظمة بموجب الميثاق، كما تناط بها السلطة النهائية فى تقرير سياسات المنظمة (مادة ٧٧ فقرة ١) .

ثالثاً — المجلس التنفيذى :

يتألف المجلس التنفيذى من ثمانية عشر عضواً من أعضاء المنظمة ، تختارهم الجمعية ، ويمثلون المناطق الجغرافية التى تضمها المنظمة ، كما يمثلون أنواعاً مختلفة من التكوين أو التطور الاقتصادى ، ويشملون أعضاء ذوى أهمية اقتصادية رئيسية تتعين بصفة خاصة بالنظر لمقدار حصتهم من التجارة الدولية . وتجرى الجمعية انتخاب أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات، بأغلبية ثلثى الآراء (مادة ٧٨) .

ويكون لكل عضو فى المجلس صوت واحد ، وتتخذ القرارات بأغلبية الآراء (مادة ٧٩) .

ويعتبر المجلس مسئولا عن تنفيذ سياسات المنظمة ، ويقوم بممارسة وتأدية ما تفوضه له الجمعية من صلاحيات وواجبات ؛ كما يقوم بالإشراف على أعمال اللجان واتخاذ القرارات التى يراها ملائمة بشأن توصياتها . وللمجلس أن يوصى الجمعية أو المنظمات الدولية بما يراه بشأن أى موضوع داخل فى نطاق الميثاق (مادة ٨١) .

رابعاً — اللجان :

تقرر الجمعية تأليف ما يقتضى من لجان لتأدية وظائف المنظمة ، وتعين لهذه اللجان مهامها ؛ ويقوم المجلس التنفيذى باختيار أعضاء اللجان من ذوى المران والخبرة ، ويكون هو مرجعها المسئول (مادة ٨٢ و ٨٣) .

خامساً — المدير العام وهيئة الموظفين :

الموظف الإدارى الرئيسى للمنظمة هو المدير العام ، ويعين من قبل الجمعية بناء على توصية المجلس التنفيذى ، ويكون خاضعاً لإشراف هذا المجلس ، وتتعين صلاحياته وواجباته وفق أنظمة تصادق عليها الجمعية (مادة ٨٤ فقرة ١) .

ويعين المدير ، بعد استشارة المجلس التنفيذى وموافقته ، وكلاء عنه ؛ كما يعين العدد اللازم من الموظفين ، مقرراً لهم وظائفهم وشروط خدمتهم ، وذلك وفق أنظمة تصادق عليها الجمعية (مادة ٨٥ فقرة ١) .

سادساً — نصوص تنظيمية أخرى :

ترتبط المنظمة بالأمم المتحدة فى أقرب فرصة كوكالة من الوكالات المتخصصة المشار إليها فى المادة ٥٧ من ميثاق الأمم المتحـــدة ؛ ويتقرر هذا الارتباط بموجب اتفاق توافق الجمعية عليه ، وينص على التعاون الفعال بين هذه الوكالات وتجنب الازدواج غير الضرورى فى فعالياتها ، وعلى التآزر لصيانة السلام والأمن الدولى (مادة ٨٦ فقرة ١ و ٢) .

تسوية الخلافات :

يلتزم كل عضو بأن لا يلجأ فى علاقته بالأعضاء الآخرين وبالمنظمة إلى غير الوسائل التى قررها الميثاق لتسوية الخلافات الناشئة عن تطبيقه ، وبأن لا يتخذ إجراءات اقتصادية منفردة تعارض نصوص الميثاق (مادة ٩٢) .

وإذا اعتبر أى عضو أن أية منفعة تعود عليه وفق هذا الميثاق قد زالت أو اختلت نتيجة أعمال عضو آخر ، فإن له أن يتصل بهذا العضو الآخر لغرض تسوية الأمر ؛ وللفريقين أن يخضعا خلافهما للتحكيم ، عارضين سير المباحثات ، أو التحكيم ، ونتيجتهما ، على المنظمة (مادة ٩٣) .

ولأى فريق أن يرفع الخلاف الذى لم تتسن تسويته بالطريقة المتقدمة إلى المجلس التنفيذى ؛ كما أن لأى عضو يعتبر أن أية منفعة تعود عليه وفق هذا الميثاق قد زالت أو اختلت نتيجة لحالة لا علاقة لأعمال الأعضاء الآخرين بها أن يرفع الأمر إلى المجلس المذكور .

ويقرر المجلس بعد تحقيقه فى الشكوى ما يراه مناسباً ، من انتفاء الحاجة إلى اتخاذ أى تدبير ، أو الإيصاء بإجراء مشاورات أخرى بين الأعضاء المختلفين ، أو إحالة الأمر المختلف

عليه إلى التحكيم ، أو إيصاء العضو المخالف بمراعاة نصوص الميثاق ، أو إيصاء الأعضاء بما يساعدهم على الوصول إلى تسوية مرضيـــة ، أو تحرير العضو المتضرر من التزاماته إلى الحد الكافى لتعويض ضرره (مادة ٩٤) .

وعلى المجلس أن يحيل ما يتخذه من هذه القرارات على الجمعية إذا طلب ذلك من يهمه الأمر من الأعضاء ، فتقوم الجمعية بتصديق القرار المتخذ أو تعديله أو إلغائه (مادة ٩٥ فقرة ١) .

ولأى عضو أن يعرض أياً من قرارات الجمعية ، المتخذة وفق هذا الميثاق ، والمجحفة بمصالحه ، على « محكمة العدل الدولية » ، ويكون رأى هذه المحكمة ملزماً للمنظمة (مادة ٩٦) .

نصوص عامة :

لن يحول هذا الميثاق دون إبقاء أى عضو على علاقاته الاقتصادية بغير الأعضاء ، على أن كل عضو يسلم بأنه مما يتعارض مع غرض الميثاق أن يحصل من غير الأعضاء على معاملة تفضيلية لا يتمتع بها الأعضاء الآخرون ، أو أن يدير تجارته معهم على وجه يضر بالأعضاء الآخرين . وليس فى هذا الميثاق مايلزم أى عضو بأن يمنح غير الأعضاء معاملة تعادل فى الحظوة معاملة الأعضاء الآخرين (مادة ٩٨) .

ولكل عضو أن ينسحب من المنظمة فى أى وقت بعد مضى ثلاث سنوات على بدء تنفيذ الميثاق ، على أن يعتبر الانسحاب نافذاً بعد مضى ستة أشهر من تاريخ إعلام المدير العام به تحريرياً . ويجوز إنهاء العمل بالميثاق فى أى وقت ، إذا وافق على ذلك ثلاثة أرباع الأعضاء (مادة ١٠٢) .

وعلى حكومة كل دولة تقبل هذا الميثاق أن تودع وثيقة القبول لدى «السكرتارية العامة للأمم المتحدة» ، ويبدأ نفاذ الميثاق فى اليوم الستين التالى ليوم إيداع أغلبية الحكومات التى وقعت « الصك النهائى لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والاستخدام » وثائق القبول على الوجه المتقدم .

وإذا لم يتحقق نفاذ الميثاق على هذه الصورة خلال سنة واحدة من تاريخ توقيع الصك المذكور بدأ نفاذ الميثاق فى اليوم الستين التالى ليوم إيداع وثائق القبول من قبل عشرين دولة

من الدول التى مثلت فى المؤتمر المشار اليه ؛ فإن لم يتحقق دخول الميثاق حيز التنفيذ فى ١٩٤٩/٩/٣٠ ، دعت « السكرتارية العامة للأمم المتحدة » الحكومات التى أودعت وثائق القبول ، لتقرير ما إذا كانت هذه الحكومات ترغب فى تنفيذ الميثاق ، ووفق أى الشروط يجرى هذا التنفيذ (مادة ١٠٣) .

المبحث الثالث

تقدير ميثاق هاڤانا

(١) تقدير الميثاق بصفة عامة

تلك هى خلاصة أحكام ميثاق هاڤانا ، الذى استغرق الاتفاق على صياغته شهوراً من اختلاف الآراء ، وتضارب المصالح ، وتبادل التهم ، والذى باءت مقاصده الحقيقية ، وكفاءته لتنظيم التجارة الدولية ، ومدى توفيقه بين سيادة المنظمة التى أوجدها وبين سيادات الأعضاء ، موضع التأمل لدى أغلب دول العالم .

تضارب المصالح الدولية :

ولعل خير مايمثل اختلاف الرأى فى أغراض الميثاق ، وفى الوسائل التى اختيرت لتحقيق تلك الأغراض ، ذلك الفارق الجسيم بين وصف المحاولة الجديدة فى رأى « وليم كلايتن » ، رئيس الدائرة الاقتصادية بوزارة الخارجية الأمريكية والمندوب الأمريكى فى مؤتمر هاڤانا ، وبين وصفها كما بدت للدكتور « مالينارى » ، مندوب الأرجنتين فى المؤتمر المذكور .

فلقد قدم كلايتن ، وهو راعى الميثاق وداعيته ، ميثاقه بمبررات الاستقرار والرخاء ، وبمزايا المستويات العليا من المعيشة والاستخدام الكامل والتقدم والتطور الاقتصادى والاجتماعى ، وبضرورة التعاون الدولى لتحقيق هذه الآمال التى يصبو إليها كل بلد .

أما مالينارى ، وهو حامل لواء الثورة فى المؤتمر ، فقد استقبل الوثيقة الكبرى بالاستنكار وودعها بالشتائم ، فقال أن المؤتمر يتجرى خلق دولة فوق الدول ، وأن بلاده لن تبلغ من الهوان فى تنازلها عن سيادتها القومية الدرجة التى تقتضيها أن تطلب مقدماً موافقـــة

أية مؤسسة دولية على سياستها الاقتصادية [١]، وأن الميثاق لم يكن غير صنيعة من صنايع الرأسمالية التى « تمثلها شارة الدولار ، وذهب فورت نوكس ، والاحتكارات الدولية ، وعصبة من الشياليخ منبثة تعتصر لباب الجماهير الجائعة .. (١) » .

وبين هذا الرأى وذاك تفاوتت درجات تزكية مبادىء الميثاق وتجريحها ، ووضح تضارب المصالح الدولية ، منقسمة — داخل المؤتمر وخارجه — الى فئات أربع ، هى المصالح الأمريكية ، والمصالح الشيوعية ، والمصالح البريطانية الامبراطورية ، ومصالح البلاد المتأخرة .

المصالح الأمريكية :

فلقد تبنت الولايات المتحدة فكرة خفض الحواجز الكمركية وإطلاق الحرية التجارية ، ودافعت عن فكرتها بإصرار ، مستخدمة فى دفاعها كل مانهيأ لها من وسائل .

وكانت هذه النزعة نتيجة لازمة لبلوغ الإنتاج الأمريكى أعلى مراحل التطور ، ولتحول أسس التجارة الأمريكية عن الأسواق المحلية ، بحيث أصبح توسيع الأسواق الخارجية أول مستلزمات صيانة الأوضاع الاقتصادية الحاضرة فى الولايات المتحدة .

وقد ظهرت النزعة المشار إليها قبل الحرب ، ثم تطورت وازدادت وضوحاً ، متخذة صوراً ومظاهر متباينة ؛ فكان منها تشريع «قانون اتفاقات التجارة المتبادلة» فى ١٩٣٤/٦/١٢ ، ونبذ مبدأ العزلة ، وشن الحرب على اليابان وألمانيا ، ومباركة الرئيس روزفلت لأعمال مؤتمر « راى » ، وحشد مقومات النجاح لمؤتمر « برتن وودز » ، وكرم القرض المعقود لبريطانيا ، ثم حرارة دفاع الوفد الأمريكى عن ميثاق هاڤانا ، ورصد الأرقام الفلكية لمشروع مارشال وذيوله .

المصالح الشيوعية :

أما روسيا السوڤييتية ، ودول أوربا الشرقية ، فقد آثرت الابتعاد عن المحاولة الجديدة ،

---

(١) « typified by the dollar sign, the gold at Fort Knox, international cartels and a spider web of Shylocks squeezing the heart of hungry multitudes. » [٢]

---

١ — The Times, March 25th, 1948.

٢ — The Economist, Feb. 21st, 1948, p. 308.

وأصرت على الاستقلال بشؤون السياسة الاقتصادية ، وتمسكت بمطلق سلطانها فى تعبئة مختلف جهودها لترميم مرافقها وقواها ، وعملت على مقاومة مشاريع الغرب باعتبارها خطوات تمهيدية لشن الحرب على الدول الشيوعية .

المصالح البريطانية الامبراطورية :

وأما بريطانيا ، وأغلب دومنيوناتها ، فقد دافعت عن ضرورة الإبقاء على الكثير من القيود التجارية والنقدية ، وعلى التفضيلات الإمبراطورية ، وذلك بسبب ماجرته الحرب على الإنتاج البريطانى من خسائر وما استتبعته فى موارد ميزان بريطانيا الحسابى من ضمور ، وبسبب الحرص على كيان الإمبراطورية ، وصيانة روابط المنطقة الاسترلينية ، والصمود للمنافسة التجارية الأمريكية التى يتزايد خطرها باطراد .

وقد ظهرت النزعة البريطانية المناهضة لمبادىء ميثاق هاڤانا سافرة بعد عقد « الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة » فى جنيف ؛ فلقد حملت « الديلى إكسبريس » على هذه الاتفاقية حملة شعواء ، وطالب حزب المحافظين البرلمان فى ٢٩ / ١ / ١٩٤٨ برفضها ، وقررت « الإيكونومست » ، وهى تحاول التزام حد الاعتدال ، أن جبل جنيف قد تمخض عن فأر (١) ، وكتبت « التايمس » تقول « أن بعض الزعماء الأمريكيين ، وبضمنهم مستر كلايتن نفسه ، يظهرون أحياناً تلهفاً لتحطيم الروابط الإمبراطورية البريطانية أكثر من رغبتهم فى فتح أسواق جديدة لتجارة بريطانيا ٢ » .

هذا إلى أن « ستيفن هولمز » ، المندوب البريطانى فى مؤتمر هاڤانا ، قد أعلن فى جلسة المؤتمر الختامية ، بصراحة ، « أن تصديق الميثاق يعتمد على ظروف لاسيطرة للحكومة البريطانية عليها ، وأن النصوص المتفق عليها لم تكن مرضية لبريطانيا من كل الوجوه ٣ » .

مصلحة الدول المتأخرة :

وأما الدول المتأخرة فقد حرصت على الابتعاد عن أى التزام يحول دون اختيارها ماتراه مناسباً من التدابير اللازمة لتغيير كيانها الإنتاجى ، أو يعرقل مساعيها للأخذ بأسباب التصنيع ، والانخراط فى كتل اقتصادية متجانسة الأجزاء .

---

(١) "There is, after all, something mouse-like about the offspring — a welcome mouse, a white mouse, one well worth putting on show, but definitely *mousy*..." ١

١ — The Economist, Nov. 22nd, 1947. p. 828.

٢ — The Times, Jan. 29th, 1948.

٣ — The Times, March 25th, 1948.

وقد تمثل هذا الاتجاه فى ما أثارته دول أمريكا اللاتينية ولا سيما الأرجنتين ، ودول الشرق الأوسط ، من اعتراضات على المبادىء الرامية إلى إزالة القيود الكمية الوقائية وعرقلة نشوء تفضيلات كمركية جديدة ، حيث تمسكت هذه الدول بالشرط الأساسى لإطلاق حرية التجارة الدولية ، وهو شرط تكافؤ درجات التطور الاقتصادى بين البلاد المختلفة ، وإتاحة الفرصة لكل دولة لاكتشاف اختصاصاتها الإنتاجية ، واستنكرت التناقض المتمثل فى إقرار التفضيلات الكمركية القائمة على الأسس الاستعمارية مع تضييق الخناق على التفضيلات التى قد يدعو إلى قيامها التكامل الاقتصادى الإقليمى ، أو التوحيد الاقتصادى والسياسى الشامل .

التطبيق العملى للميثاق :

ولا شك أن تضارب المصالح على الوجه المتقدم كان كفيلا بأن يودى بمشروع الميثاق ، وأن يسلب المنظمة المقترحة سلطتها فى الإشراف والتوجيه ؛ بل أن حصيلة المباحثات التى أدت الى توقيع الميثاق لم تكن تعدو فى وقت ما « خمسة التزامات وخمساً وخمسين مهرباً » ، ثم أمكن إقرار الصيغة النهائية التى عادلت جهد المستطاع بين القواعد والاستثناءات ، باعتبار هذه الصيغة أقصى ما يمكن أن يصل إليه إجماع جمهور الدول ، ولو تحت تأثير ترغيب الدولار وترهيبه .

على أن تسليم الدول بالقواعد المقررة اعتماداً على الاستثناء منها ، وتوقيع الاتفاق الجماعى الواسع الذى تعذر التوصل اليه خلال السنوات العشرين التى سبقت الحرب ، لا يعنى تسوية النزاع بين مبدأى حرية التجارة وحمايتها ، أو سهولة تطبيق الاتفاق الموقع .

والواقع أن ما تحقق فى جنيف وهافانا ما كان ليتحقق لولا إلحاح حاجة أكثر الدول إلى الاستيراد ولا سيما من الولايات المتحدة ، ولولا شدة وقع أزمة الدولار ، ولولا ضعف أثر التعريفات كحواجز كمركية إذا قيس هذا الأثر بأثر التحديدات الكمية السائدة فى غالبية البلاد ، ولولا التعلل بما أجازه الميثاق من انحراف عن مبادئه خلال الفترة الانتقالية التالية لبدء نفاذه .

ولذلك فإن تضارب المصالح ، والضيق بالقواعد المقررة على رحابة استثناءاتها ، لا بد أن

يعودا عندما تتحسن ظروف الإنتاج فى أوربا وانكلترا ، وعندما ترجع للتعريفات أهميتها كضابط من ضوابط الاستيراد ، وعندما تتحتم إزالة القيود الكمية ومراعاة سائر التزامات الميثاق مجردة عن الاستثناءات الموقتة ، بحيث تتعذر تهيئة عوامل تحقيق أى اتفاق جديد ، يضاهى فى أهميته « الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة » ، التى وقعت فى أكتوبر ١٩٤٧ .

ولا ريب أن مدى المصاعب التى تنتظر تطبيق الميثاق يتوقف ، إلى درجة كبيرة ، على اتجاه السياسة التجارية للولايات المتحدة ، وعلى النسبة بين تجارة الدول التى ستظل بعيدة عن التزامات الميثاق وبين مجموع التجارة العالمية ، وعلى مدى الإيمان بفائدة التعاون الدولى والرغبة فى تحقيقه ، وعلى مبلغ مايتيسر من مقومات السلام التى تبعد الدول عن مجال سياسات الاكتفاء الذاتى والاستعداد للحرب .

وليس فى الحقائق السائدة فى الظروف الحاضرة ، والمتعلقة بهذه الاعتبارات ، مايبشر مستقبل تطبيق الميثاق بالخير ؛ فالولايات المتحدة ، الدارجة على الحماية منذ القرن الثامن عشر ، الحريصة على تعريفة « هول — سموت » وأرقامها القياسية [١] ، المتمسكة بإعانات الإنتاج والتصدير وبمبادىء الاحتكار والتكتل الصناعى والتجارى ، لن تسلم للآخرين بما أباحته لنفسها خلال القرنين الماضيين من الوسائل الضرورية لاستثمار المرافق الاقتصادية وإظهار التخصص الدولى فى الإنتاج ؛ فهى بالرغم من بلوغها الذروة فى الإنتاج الصناعى والزراعى لازالت غير مستعدة لبذل التضحيات التى يتوقف عليها نجاح الميثاق فى التطبيق ، « وكثيراً ماأظهر الكونغرس أن التخفيضات المشروعة الوحيدة فى التعريفة هى التخفيضات التى يمكن إقرارها دون إضرار بأية مصلحة محلية [٢] » .

ومما يظهر الأثر السيء لهذا الاتجاه على مبادىء الميثاق ، وعلى حرية التجارة الدولية ، أن الولايات المتحدة قد خرجت من الحرب وفى حوزتها ٨٠ ٪ من ذهب العالم ، و٦٠ ٪ من فضته ، و٦٠ ٪ من صناعاته السلمية ، و ٧٠٪ من أساطيله التجارية ، و ٦٠ ٪ من

---

١ — يراجع فى مدى ارتفاع هذه التعريفة :
Paul V. Horn, «International Trade Principles and Practices». NewYork 1945. p. 141—142.

٢ — The Times, Jan. 29th, 1948.

صناعاته العسكرية ، و ٦٠ ٪ من طائراته المقاتلة والقاذفة ، و ٦٥ ٪ من أساطيله الحربية ، فاستنتج الساسة الأمريكيون من هذه الأرقام أن لدى الولايات المتحدة ، من القوة المالية ، والصناعية ، والعسكرية ، مايؤهلها لتقرير وتنفيذ أية سياسة خارجية [١] .

ولا شك أن مثل هذا التفوق ينطوى ، بصرف النظر عما فيه من عوامل الضغط على الدول الأخرى ، على عرقلة سير التجارة الدولية ، مادام مقترناً بحرص الولايات المتحدة على أن تبيع للعالم أكثر مما تشترى منه ، وأن تفرض على الدول شروط التغذية فى مجاعة الدولار .

وقد تمتعت بريطانيا فى القرن التاسع عشر بتفوق يشبه التفوق الأمريكى الحاضر ؛ غير أن بريطانيا كانت تحقق تعادلا طبيعياً فى ميزانها الحسابى ، كما كانت تأخذ بأسباب الحرية التجارية ، مصدرة السلع المصنوعة ورؤوس الأموال ، ومستوردة المواد الغذائية والأولية ، مما كان له أكبر الأثر فى تنظيم مجرى التجارة العالمية وتوسيعها ، على الوجه الذى تميز به القرن المذكور .

وقد فضلت روسيا السوفييتية ، والدول الشيوعية فى شرق أوربا ، والأرجنتين ، عدم الالتزام بقواعد الميثاق ؛ ولا بد أن تلحق بهذه الدول دول أخرى تمتنع عن تصديق الوثيقة التى وقعها مندوبوها ؛ والحاصل من ذلك انشطار التجارة الدولية شطرين متقابلين ، وضياع الصفة الدولية العامة للميثاق ، وخروج جزء هام من تجارة العالم ، متصف بشدة تدخل الدولة فى إدارته ، عن رقابة المنظمة الجديدة ، مما يضيف سبباً جديداً إلى أسباب فشلها فى النهوض بعبئها الثقيل ، ويزيد من العراقيل التى تعترض سبيل تطبيق الميثاق .

هذا إلى أن الإيمان بالتعاون الدولى لايكاد يجد سبيلا إلى اعتقاد أية دولة ؛ ومثل هذه الظاهرة تفقد محاولة هافانا أساس الرغبة الذاتية فى توحيد الجهود وتقديم التضحيات ، ولاسيما فى المجال الحيوى الذى تطرق إليه الميثاق ، وعلى النمط التفصيلى الذى درج عليه فى ذكر القواعد والضوابط ، بما لم تكن له سابقة فى المواثيق الجماعية ، سياسية كانت أو اقتصادية .

ولئن كان المؤتمر النقدى والاقتصادى العالمى سنة ١٩٣٣ قد باء بالفشل ، فإن العوامل التى أدت إلى فشله لازالت باقية ؛ بل أن هذه العوامل قد ازدادت شدة بتضخم الفوارق بين قوى الدول الإنتاجية والمالية ، وبتباعد الشقة بين نظمها السياسية .

---

١ — Paul Horn, p. 103 .

ومن الإغراق فى التفاؤل أن يؤمل نجاح التزامات هاثانا فى التطبيق ، مادام السبيل الذى أفضى إلى المهادنة بين المصالح المتضاربة سبيلا فرضت سلوكه المصاعب الاستثنائية التى أعقبت الحرب ، ومادام التسليم بالقواعد المقررة قد تم على أساس إمكان الاستثناء منها ، وما دام التعاون الدولى مشوباً بظاهرة إملاء فريق رأيه على فريق ، على نحو ماهو سائد فى المنظمات الدولية السياسية الحالية ، التى ليس لأحد أن يصف كافة فتاواها بفضيلة إعطاء ما لله لله وما لقيصر لقيصر .

(٢) تقدير الميثاق من وجهة النظر العراقية

رعاية مبادىء الميثاق لمصالح البلاد المتأخرة :

يتبين مما تقدم أن الفشل الذى ينتظر تطبيق الميثاق ، كوسيلة فعالة لتوجيه السياسات التجارية والتخفيف من قيود التجارة الدولية ، يستمد عناصره من التعسف فى تفسير نصوص الميثاق ، وتحرى الكسب بغير مقابل ، وتغليب المصالح الذاتية العاجلة على مصلحة الآخرين وعلى المصلحة النهائية العـــامة . أما ظواهر النصوص المتفق عليها فقد جاءت راعية مختلف وجهات النظر ، إذا قيست هذه الرعاية بمقياس يتجنب غلو المطالب ، ويقسط فى توزيع المنافع والتضحيات ، ويقدر الضرورات الاستثنائية بقدرها .

وقد كانت مصلحة العراق ، المتمثلة إجمـــالا فى الأخذ بأسباب التصنيع والتطوير الاقتصادى والاجتماعى العام ، وفى التمهيد للوحدة الاقتصادية العربية ، ضمن مصالح البلاد الزراعية ، وبلاد الشرق الأوسط بصفة خاصة ، التى أفلحت فى حمل المؤتمر على إقرار ما قد تقتضيه ظروف التطوير والتكـتل من خروج على مبادىء المساواة والحرية التجارية .

وهـكذا فإن قواعد الميثاق لم تعد متنافرة مع مقتضى مصلحة العراق ، إلا فى حدود معلومة تسوغ الالتزام بها ضرورة تحرى الاعتدال فى تقرير التدابير المختارة لتحقيق الأغراض القريبة والبعيدة ، وواجب المساهمة فى محاولة تخفيض الحواجز الكمركية والنقدية ، التى تفيد منها تجارة البلد الخارجية ومناهج إصلاحه الداخلية .

شرط رئيسى لاقرار الميثاق :

على أن إقرار العراق للميثاق ، وانضمامه إلى المنظمة الجديدة ، مشروط بشرط رئيسى تنتفى

بانتفائه المصلحة من الإقرار والانضمام ، هو شرط التدقيق فى الحكم على تعادل التضحيات المبذولة بالمنافع المأمولة ، والاستغلال الرشيد للاستثناءات المقررة .

وقد يبدو هذا الشرط من بديهيات الانضمام إلى أى اتفاق ؛ غير أن سوابق التزامات العراق الدولية تستوجب ذكر البديهيات ؛ فإن الالتزام بقواعد الميثاق موضوع البحث يصادف اكتمال سلطان العراق الكمركى لأول مرة فى تاريخه الحديث ، ويقتضى الانتقاص من هذا السلطان من جديد ، ويعيد إلى الذهن ذكرى التزامات الانتداب وتصريح سنة ١٩٣٢ ، وما اتصف به تنفيذ تلك الالتزامات من إسفاف ، ومن إهمال لمصالح العراق الخاصة ، ومن اعتداد بأسماء الدول فى تقرير نوع المعاملة الممنوحة لها ، بحيث جمعت بعض ممارسات السياسة التجارية الخارجية بين هلع الجبناء وتهور الحمقى .

ولئن كان ذلك شأن تطبيق العراق لما سبق من التزامات دولية عامة النصوص ، فإن التسليم بتوفر المصلحة فى الالتزام بأية وثيقة جماعية جديدة يستلزم منتهى التحفظ ، ولاسيما إذا كانت هذه الوثيقة هى ميثـــاق هاڤانا ، الذى تشمل قواعده المفصلة مجالا واسعاً من السياسة الاقتصادية ، والذى سيحيط بتطبيقه ضرب من تكالب المطامع وإساءة التأويل مالا عهد للعراق بمواجهته من قبل .

مزايا إقرار الميثاق :

وعلى أساس تيسر مراعاة الشرط المتقدم يبدو ميثاق هاڤانا ، من حيث ما تقضى به مصالح العراق الخاصة ، منطوياً على المزايا الرئيسية التالية :

أولا ـــ التيسير على تجارة التصدير ، وذلك عن طريق تخفيض رسوم الاستيراد فى الدول الأخرى ، وإزالة ما تفرضه من قيود كمية ، والقضاء على مظاهر التحيز والتفضيل . ومثل هذه المزايا قد فشلت سياسة العراق التجارية الخارجية فى تحقيق شىء منها بما عقدته من اتفاقات سابقة ، إذ كانت محاولاتها الكثيرة فى هذا الصدد تبدأ بمطالبة الآخرين بتخفيض رسومهم الكمركية ، أو زيادة حصص استيرادهم ، ثم ينتهى الأمر إلى انقطاع المفاوضة ، أو توقيع اتفاق عام ، ينص على مبدأ أولى الدول بالرعاية ، ولا يجد من الرقابة ما يكفل تنفيذه .

وأهم مايؤمل نواله من تطبيق مبادىء الميثاق فى هذا المجال إمكان إزالة المصاعب التى تحيط ، فى الظروف الاعتيادية بوجه خاص ، بتصدير التمور والحبوب ، وهما صادرا العراق الرئيسيان . وذلك أن التمور العراقية تخضع لأشد الرسوم والقيود الكمية وقعاً فى أغلب الدول باعتبارها فاكهة أو حلويات كمالية ؛ كما أن حبوب العراق قد لقيت عنتاً من التفضيلات الامبراطورية التى تقررت منذ سنة ١٩٣٢ ؛ فنصوص الميثاق ، التى تحتم على الأعضاء تبادل التخفيض فى رسوم الاستيراد وخفض الحدود التفضيلية وإزالتها باتفاقات خاصة ، وتلزمهم بالابتعاد عن التحيز وبإزالة القيود الكمية بالتدريج ، وتخضع رعايتهم هذه الالتزامات لرقابة المنظمة الدولية الجديدة وحكمها ، نصوص من شأنها تحقيق ما أخفقت فى تحقيقه اتفاقيات العراق التجارية السابقة ، بشأن الحاصلين المذكورين بصفة خاصة ، وبشأن تجارة التصدير عموماً .

ثانياً — تيسير استقلال العراق النقدى ، وتجنيب الميزان الحسابى القيود الأجنبية الضارة به ؛ فإن مبادىء الميثاق قد ساندت نصوص اتفاقية الاحتياطى النقدى الدولى فى العمل على إزالة القيود النقدية والتحديدات الكمية المتصلة بها ، التى تعرقل سير المعاملات الجارية وسير التوزيع الاعتيادى للتجارة الخارجية ، والتى تجعل استقلال العراق النقدى محفوفاً بمصاعب استثنائية ، بالنظر لسعة العلاقات التجارية والمالية ببريطانيا والمنطقة الاسترلينية .

ثالثاً — تيسير الحصول على مايقتضيه التصنيع والتطوير الاقتصادى العام من رؤوس أموال ومن تجهيزات واختصاصات ، وذلك بالاستفادة مما أوجبه الميثاق من تعاون بين المنظمة الجديدة ، وبين أعضائها وسائر المنظمات الدولية الأخرى ، فيما يتعلق بتهيئة هذه المستلزمات ، وإعداد الدراسات والخطط الضرورية لاستغلال المرافق غير المستثمرة .

محاذير إقرار الميثاق :

على أن مزايا الميثاق المتقدمة تقابلها التزامات ثقيلة لابد من اتخاذ الحيطة لها ، ومحاولة التمشى معها بأقل ما يمكن من ضرر بمصالح العراق وأهدافه المباشرة وغير المباشرة ؛ وأهم هذه الالتزامات مايلى :

أولا ــ تبادل خفض رسوم الاستيراد ، وفق المادة (١٧) من الميثاق ، التى حتمت تخفيض هذه الرسوم باتفاقات خاصة ؛ ففى هذا المجال لازالت التعريفة العراقية بعيدة عن احتمال أى تخفيض فى أغلب فقراتها ، إذ أنها قد قررت لأكثر سلع الإنتاج ومعداته الآلية رسوماً طفيفة ، وأعفتها فى كثير من الأحوال إعفاء تاماً ؛ كما أنها قد فرضت على أكثر سلع الاستهلاك عبئاً يسيراً ، وأخطأت فى تقرير رسوم هينة الوقع لطائفة واسعة من السلع الكمالية ، على نحو ما تقدم بيانه بالتفصيل .

ولذلك فإن الوضع الحالى لرسوم الاستيراد لا يترك مجالا لتطبيق نص المادة المشار إليها إلا فى صدد سلع معدودة ، ولا يجيز الدخول فى ما أشارت إليه هذه المادة من اتفاقات إلا بعد تعديل التعريفة تعديلا جوهرياً شاملا يصلح أخطاءها ، ويربو على ذلك بإيجاد عنصر للمساومة ، وإلا اختلت عدالة توزيع الأعباء العامة ، وتضررت موارد الدولة ، وتعرضت حماية الانتاج القومى للخطر .

ثانياً ــ قيود ممارسة الدولة للأعمال التجارية ، واحتمال تأويلها فى غير صالح العلاج المقتضى لمشكلة التمور ؛ فقد تقدم أن تمور العراق تخضع لاحتكار تصدير بموجب عقود بين جمعية التمور وإحدى الشركات ، وأن هذا الاحتكار لا يحقق المصلحة العامة ولا يصون مستقبل تجارة التمور مما ينتظرها من انتكاس ، وأن الوضع يتطلب نقل الاحتكار إلى يد الدولة ، والاستفادة من ظاهرة انفراد العراق بالجزء الأكبر من الانتاج العالمى لهذا الحاصل .

غير أن التدابير التى ينبغى اتخاذها لهذا الغرض قد تفسر ، عند احتدام النزاع بين مصلحة العراق والمصالح الأخرى ، على وجه يظهرها متعارضة مع مبادىء المنافسة الحرة ، التى ترمى إليها نصوص القسم الرابع من الفصل الرابع من الميثاق والفصل الخامس منه[1] ، فتتخذ هذه النصوص ذريعة لشل سلطان الدولة فى تلافى العوامل التى أسلمت حاصل العراق الأول إلى الوضع الحاضر ، مالم يلتزم فى التدابير المختارة الحذر والحزم .

ثالثاً ــ شروط الاتفاقات التفضيلية ، والاتفاقات الموقتة الرامية إلى إيجاد مناطق تجارة حرة أو اتحادات كمركية ، مما يقتضى التمهيد به للوحدة العربية الاقتصادية .

فقد اشترطت المادة (١٥) من الميثاق لإجازة الاتفاقات الأولى شروطاً معينة ، من بينها جواز شمول التفضيل سائر البلاد التى ينطبق عليها مجموع هذه الشروط ،

---

١ ــ تراجع الصفحات ٦٢٣ ــ ٦٢٤ و ٦٢٥ ــ ٦٢٦ .

وتحديد أجل الاتفاقات المذكورة بمدد معينة ، وعدم إضرارها بتجارة الأعضاء غير الداخلين فيها ؛ كما أن المادة المشار إليها قد أجازت للمنظمة اشتراط إحداث تخفيض عام فى رسم أية سلعة يشملها التفضيل [١].

واشترطت المادة (٤٤) لجواز الاتفاقات الثانية أن لاتستتبع زيادة الرسوم أو القيود على تجارة الأعضاء غير المشمولين بها ، وخولت المنظمة حق طلب تعديلها [٢].

هذا إلى أن كلا من المادتين متقدمتى الذكر قد اشترط موافقة المنظمة مقدماً على ماينتوى عقده من نوعى الاتفاقات .

وقد كان فى مجموع هذه الشروط مايعارض أهداف البلاد العربية ، فيحشر فى وحدتها الاقتصادية بلاداً أخرى لا علاقة لها بأهدافها ، ويقيم حالة من التنافر بين مقاطعة الاقتصاد الصهيونى وبين الاتفاقات موضوع البحث ، ويحد من سلطان البلاد العربية المختلفة فى رعاية مصالحها المالية والوقائية فى فترة الانتقال نحو وحدتها الشاملة ، ويعرض التدابير المتخذة لهذا الغرض لاعتراضات متباينة المقاصد .

ذلك مايتعلق بأهم مزايا ومحاذير الانضمام إلى الميثاق من وجهة نظر العراق الخاصة ، وتضاف إلى ما تقدم المنافع العامة الأخرى التى لخصها الميثاق فى مادته الأولى ، والالتزامات التى قررتها سائر نصوصه غير متعارضة تعارضاً ذا أهمية مع سياسة العراق التجارية ، كما هى وكما ينبغى أن تكون .

وفى مجال الموازنة بين مجموع الحقوق التى يخولها الميثاق ، وبين مجموع الواجبات التى يفرضها ، تبدو مصلحة العراق معتدلة المطالب ، مستعدة لتقديم التضحيات المعقولة والعادلة ، مؤمنة بفوائد التعاون الدولى الذى ينطبق اسمه على معناه ، محترمة الالتزامات الدولية ، ما دامت لهذه الالتزامات ، فى ذاتها وفى رعاية الآخرين لها ، مايوجب الاحترام .

---

١ ــ تراجع الصفحتان ٦٢٠ ــ ٦٢١ .

٢ ــ تراجع الصفحتان ٦٢٤ ــ ٦٢٥ .

الفصل الثاني

اتفاقيتا برتن وودز

لئن كان ميثاق هاڤانا هو المحاولة الرئيسية لتدعيم السلام الاقتصادى بعد الحرب، ولتجنب العوامل التى سادت بعد هدنة ١٩١٨ فشاركت فى إيقاع الكارثة العالمية الثانية ، فإن تلك المحاولة ، على سعة المشكلة التى تناولتها ، لم تكن كل ما ينبغى تجربته ، ولا كان تحرير التجارة العالمية مجدياً إن لم يتحرر الصرف الدولى ، ويمهد سبيل استثمار رؤوس الأموال .

« فالتثبيت النقدى » ، كما قال هنرى مورغنتاو وزير المالية الأمريكية فى أواخر الحرب ، « والسياسة التجارية ، وتجهيز الاعتمادات الدولية الطويلة الأجل ، وتعزيز ثبات أسعار المواد الأولية ، وتدابير الإعانة والتعمير ، مسائل مترابطة من نواح عديدة ، ولكنها بالنظر لتعقدها يجب أن تعالج منفصلة عن بعضها ، على أن يستكمل كل منها بغيره » .

بل أن أسس ميثاق هاڤانا قد تقررت ، كما سبق بيانه ، فى برتن وودز سنة ١٩٤٤ ، حيث اجتمعت الأمم المتحدة تحاول وضع خطط السلام وتوطيد العلاقات النقدية الدولية ، بالنظر لما كان متوقعاً حدوثه من مشاكل يستتبعها اختلال التوزيع العالمى لحيازة الذهب وإنتاجه ، وتراكم الديون لفريق على فريق ، وكثرة مطالب التجارة الخارجية لمختلف البلاد بعد الحرب ، وبالنظر لإمكانيات نجاح الاتفاق باعتبار سابقة التعاون بين الدولار والاسترلينى والفرنك سنة ١٩٣٦ .

وقد تمخض مؤتمر برتن وودز عن اتفاقيتين تقرران أسس التعاون النقدى والمالى ، وتكونان مع ميثاق هاڤانا أركان سيطرة عالمية على سياسات الدول الخاصة ، فى أغلب الشؤون

الاقتصادية ، سيطرة يتوقف مصيرها فى التنازع مع السيادات القومية للدول المختلفة على عدالتها وحيادها ، وعلى تطابق ظواهرها وخفاياها .

وإذا كان المؤتمر قد حقق اتفاقيتيه دون أن يكابد العناء الذى لقيته مؤتمرات لندن وجنيف وهاڤانا ، فمرجع ذلك ضيق نطاق عمله نسبياً ، وانتشار التبعية بين العملات ، والمصلحة الحقيقية لسائر الدول فى استقرار أسعار الصرف . غير أن ذلك لا يعنى اطراد تناسق المصالح ، أو انتفاء أسباب الخلاف . أو صلاح الوسائل المختارة ؛ وكفاءة المؤسستين اللتين أوجدهما المؤتمر لا زالت رهن الاختبار العملى ، ولاسيما عند زوال فترة الانتقال وبطلان الاستثناءات المقررة لها .

وقد كان العراق إحدى البلاد التى أبرمت اتفاقيتى برتن وودز ، وهو فى مجال الإيفاء بالتزاماتهما واكتساب حقوقهما ينتظر بوادر نجاح المحاولة الجديدة ، ويأمل أن يلقى فيها ما يعينه على صيانة نظامه النقدى عند تمام استقلاله ، وأن يتقى بها مخاطر الكفاح النقدى وعراقيل التجارة الدولية ، وأن يحصل بواسطتها على ما تقتضيه مشاريع تطويره الاقتصادى من رؤوس أموال لا تلحقها مضاعفات السياسة .

المبحث الأول

مقدمات اتفاقيتى برتن وودز

محاولات الاصلاح النقدى قبل عام ١٩٢٩ :

كانت قاعدة الذهب ، قبل الحرب العالمية الأولى ، وسيلة يندر أن يخطئها التوفيق فى تسهيل المدفوعات الدولية ، وفى توطيد كيانات النظم النقدية ؛ ثم عبثت ضرورات الحرب بهذه القاعدة ، فتضاءل سلطانها تحت أعباء تمويل الجيوش ، وتخلت عن مكانتها لمبادىء الإلزام ورقابة الصرف .

وقد بدأت محاولات العودة إلى السلام النقدى ، الذى اتصفت به العلاقات الدولية تحت ظل الذهب ، منذ هدنة ١٩١٨ ؛ غير أن التدابير الانفرادية المتخذة فى هذا الصدد قد باءت بفشل متوال ، فدب الاضطراب إلى بعض العملات الأوربية ، وانهار بعضها الآخر .

ولئن تيسر لبعض الدول ، بين سنتى ١٩٢٤ و ١٩٢٨، أن ترجع إلى قاعدة الذهب أو إلى قاعدة الأوراق الذهبية ، فإن رجوعها كان مشوباً بمطاعن ظاهرة ، إذ انقسمت هذه الدول فريقين متمايزين ، فريق قوّم عملته بأكثر من قيمتها وعلى رأسه بريطانيا ، وآخر على العكس وزعيمته فرنسا .

محاولات الاصلاح النقدى بعد أزمة ١٩٢٩ :

ثم جاءت أزمة ١٩٢٩ ، فثارت الحرب الكمركية ، وتدهورت التجارة الدولية ، وتقلص الإنتاج العالمى ، وسادت البطالة ، وأصبح على الفريق الأول أن يعدل سياسته النقدية ، فخرجت بريطانيا فى ٢١ / ٩ / ١٩٣١ عن قاعدة الذهب إطلاقاً ، وتبعها فى بحر سنتين نحو من ثلاثين دولة .

وكانت هذه الظاهرة سبباً لتفاقم مشاكل النقد الدولية ، فلم تحل سنة ١٩٣٥ حتى أصبحت الأنظمة النقدية لكل الدول الكبرى مصدر مصاعب لها ولغيرها .

فلقد لجأت الولايات المتحدة إلى خفض قيمة الدولار ، رفعاً لمستوى الأسعار المحلية ، غير أنها فشلت فى تحقيق غرضها ، وزادت فى اختلال توزيع الذهب . ولجأت بريطانيا إلى خفض قيمة الاسترلينى ، فربحت — ومعها الكتلة الاسترلينية — ميزة مصطنعة للتصدير ، ولكن على حساب فرنسا وإيطاليا وبلجيكا وغيرها من البلاد التى أبقت على القاعدة الذهبية . وصارت هذه البلاد الأخيرة ، ولا سيما فرنسا ، تعانى آثار ارتفاع قيمة نقدها فى عرقلة التجارة الخارجية ، وفى تحريض رؤوس الأموال التى تتوقع تخفيض قيمة العملة على الهروب. وذهبت ألمانيا ، تحت تأثير ظروفها الخاصة ، إلى التفنن فى فرض قيود الصرف ، وفى تقرير أسعاره .

ولم تكن حصيلة تضارب المصالح على هذا الوجه ، وسيادة السياسات القومية المتطرفة ، غير تردى العلاقات المالية والتجارية ، وتفشى القيود النقدية وتعدد أنواعها ، وذيوع اتفاقات المقايضة والمقاصة الثنائية ، وانهيار آخر أركان نظام الذهب .

المحاولات الجماعية للتثبيت النقدى :

وقد قارن هذه السياسات النقدية المنفردة بعض المحاولات للتعاون الدولى فى مجال التثبيت النقدي . وكان الداعي الى هذا التعاون ، فى أول الأمر، مشكلة التعويضات الألمانية ، وتضخم

المارك ، فاتجهت « اللجنة المالية لعصبة الأمم » الى محاولة ضبط أسعار الصرف ، وذلك عن طريق الإشارة على البنوك الكبرى لدول العصبة ببعض الإجراءات ، وتيسير تجهيز رؤوس الأموال للاستثمار فى ألمانيا ، والتدخل فى الشؤون الاقتصادية والمالية للدول المدينة ؛ غير أن هذا الاتجاه كان أقرب إلى التحكم والخطأ ، فكان مصيره الفشل .

ثم استأنف « بنك التسويات الدولية » فى بازل عمل اللجنة المالية لعصبة الأمم فيما يتعلق بتنظيم سداد التعويضات الألمانية ، وتضمنت اختصاصاته ، فضلا عن ذلك ، تيسير أمور الصرف بين سائر الدول . إلا أن البنك لم يكد يبدأ عمله حتى حلت أزمة ١٩٢٩ ، وامتنعت ألمانيا عن الدفع ، وخرجت بريطانيا عن قاعدة الذهب ولجأت الى قيود الصرف ، ولاحقتها فى ذلك دول عديدة .

وقد استتبعت الأزمة عقد « المؤتمر المالى والاقتصادى العالمى » فى لندن سنة ١٩٣٣ ؛ وكانت الأغراض الرئيسية لهذا المؤتمر تخفيف قيود التجارة الدولية ، والتثبيت النقدى على أساس الذهب ؛ غير أن أعماله قد انتهت بالإخفاق ، لأسباب متعددة ، منها سياسة الولايات المتحدة التضخمية .

وكانت بريطانيا قد كونت منذ سنة ١٩٣٣ مالا لموازنة الصرف ، وتبعتها فى ذلك الولايات المتحدة سنة ١٩٣٤ ، وفرنسا سنة ١٩٣٦ ؛ فكان فى تكوين هذه الأموال ماساعد على التثبيت النقدى فى البلاد المذكورة ، والتخفيف من آثار انهيار نظام الذهب ، إلى حد ما .

وفى أوائل سنة ١٩٣٥ بدأت الولايات المتحدة تتحول على سياستها التى أدت الى فشل مؤتمر لندن سنة ١٩٣٣ ، فأصبحت تنادى بضرورة تعاون الدول فى مجال التثبيت النقدى ، وذلك على أساس يتجنب جمود القاعدة الذهبية .

وقد أفلحت دعوة الولايات المتحدة ، فتم الاتفاق بينها وبين بريطانيا وفرنسا ، فى ٢٥ / ٩ / ١٩٣٦ ، على وقف التنافس فى تخفيض العملات ، والتثبيت النقدى عن طريق تعاون أموال موازنة الصرف ، وتكوين لجنة مشتركة تتولى تنسيق التدابير المتخذة لهذا الغرض . وإذ كان لهذه الدول الكبرى من التجارة الخارجية ، والموارد الاقتصادية ، والنفوذ السياسى ، مايشمل نطاقاً واسعاً من المصالح الدولية ، فإن عدداً من البلاد الأخرى قد بادرت إلى

الارتباط بالمحاولة الجديدة ، وبذلك ظهرت أول ثمار التعاون الدولى فى مجال التثبيت النقدى .

على أن الحرب العالمية الثانية ما لبثت أن قضت على آثار الاتفاق المذكور ، وحلت الرقابة النقدية الصارمة محل التعاون ، وأصبح أمر التثبيت النقدى الدولى محكوماً بنتائج الحرب، ومعدوداً فى مناهج السلم المنتظر .

مشاريع الحرب العالمية الثانية :

وقد بدأ إعداد خطة العمل فى هذا المضمار سنة ١٩٤٣ ، فنشرت سكرتارية الخزانة الأمريكية ، فى ٧ أبريل من تلك السنة ، مشروعاً أولياً لتكوين « احتياطى تثبيت دولى » ، عرف باسم « مشروع وايت (أ) » ؛ كما أن الحكومة البريطانية قد نشرت ، فى نفس التاريخ ، مقترحات الخبراء البريطانيين لتكوين « اتحاد مقاصة دولى » ، وهى المقترحات المعروفة باسم « مشروع كينز » (ب) .

ولم يكن المشروعان المذكوران غير وثائق أولية تمثل آراء الخبراء الفنيين ، وإن أشارا إلى اتجاه سياسة كل من الدولتين المذكورتين ، ولذلك فإنهما كانا محلا للبحث والتعديل . وقد بدأ هذا البحث بمناقشات مجلس العموم البريطانى فى ١٢ / ٥ / ١٩٤٣ ، ومناقشات مجلس اللوردات فى ١٨/٥/١٩٤٣ ؛ ثم دارت فى واشنطن مباحثات رسمية بشأن المشروعين المذكورين ، وظهرت مشروعات أخرى أهمها المشروع الكندى (حـ) ، وأعادت الخزانة الأمريكية نشر مشروعها الأول فى ١٠ / ٧ / ١٩٤٣ ، بعد تنقيحه على ضوء اقتراحات الدول الأخرى .

البيان المشترك :

وقد تمخضت الأبحاث المتقدمة عن صدور « البيان المشترك للخبراء حول تأسيس احتياطى نقدى دولى (د) » فى ٢١ / ٤ / ١٩٤٤ ، جامعاً بين المبادئ الأساسية التى أمكن

(أ) « Preliminary Draft Outline of a Proposal for an International Stabilization Fund of the United and Associated Nations ».

(ب) « The Proposals for an International Clearing Union ».

(حـ) قدم الخبراء الكنديون هذا المشروع فى ٩ / ٦ / ١٩٤٣ ، باسم :
« Tentative Draft Proposals for an International Exchange Union ».

(د) «Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Monetary Fund ».

الاتفاق عليها بين مختلف خبراء النقد ، واعتبر هذا البيان ، القريبة أوصافه من مبادئ مشروع وايت مستكملا بالمشروع الكندى ، نهاية لسائر الأبحاث الفنية ، وأساساً لوضع الصيغة المفصلة النهائية فى مؤتمر رسمى يضم وفود الأمم المتحدة .

مؤتمر برتن وودز :

وكان انعقاد المؤتمر المذكور فى برتن وودز فى ١ / ٧ / ١٩٤٤ ، ضاماً ممثلى ٤٤ دولة من بينها العراق ، وتم فى ٢٢ / ٧ / ١٩٤٤ توقيع « اتفاقية الاحتياطى النقدى الدولى » ، و« اتفاقية المصرف الدولى للإعمار والاستثمار » . ثم تحقق نفاذ الاتفاقيتين فى أول سنة ١٩٤٦ ، حين اكتمل نصاب الدول التى أبرمتهما ، على نحو ما هو منصوص عليه فيهما .

وقد أبرم البرلمان العراقى الاتفاقيتين فى ٢٣ / ١٢ / ١٩٤٥ ، فصدر قانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٤٥[١] ناصاً على هذا الإبرام ، وعلى تخويل وزير المالية صلاحية تدبير المال اللازم لدفع حصة العراق من رأس مال المؤسستين الجديدتين ، وحصته من نفقاتهما الإدارية .

المبحث الثانى

ماهية اتفاقيتى برتن وودز[٢]

اتفاقيتا برتن وودز وثيقتان متكاملتان ، تعنى إحداهما بتسهيل الدفع لأغراض المعاملات الجارية ، وتهتم الأخرى بتيسير حركة رؤوس الأموال المعدة واللازمة للاستثمار ، راميتين بذلك إلى تمهيد سبيل التجارة الدولية وتوسيعها ، وتحقيق الاستخدام الكامل ، وزيادة الدخول الحقيقية ، وتنمية الموارد الإنتاجية .

---

١ ــ مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٥ ص ٢٩٨ .

٢ ــ استناداً إلى النص العربى فى المرجع السابق ، والنص الانكليزى فى :
George N. Halm, « International Monetary cooperation ». New York 1945 . Appendix IV and V .

وقد نصت الاتفاقيتان على تكوين هيئتين دوليتين، مكونتين من ممثلى الدول التى تبرم الاتفاقيتين، ومختصتين باتخاذ التدابير المقتضية لتحقيق الغايات المذكورة؛ كما أن الاتفاقيتين قد فرضتا على الدول الأعضاء التزامات معينة، وقررتا لها حقوقاً خاصة، وحددتا للهيئتين المشار إليهما دستوراً للعمل، على النحو التالى بيانه إيجازاً.

(١) اتفاقية الاحتياطى النقدى الدولى

أغراض الاحتياطى:

تحددت الأغراض المقصودة من أعمال الاحتياطى النقدى الدولى بالمادة الأولى من اتفاقيته، فنصت هذه المادة على أن الاحتياطى يستهدف:

١ — تشجيع التعاون النقدى الدولى عن طريق إيجاد هيئة دائمة تعد الوسائل اللازمة للتشاور والتآزر فى المسائل النقدية الدولية.

٢ — تيسير التوسع والنمو المتزن فى التجارة الدولية، والمساهمة بذلك فى تحقيق مستوى عال من الاستخدام والدخل الحقيقى، وفى إنماء موارد الأعضاء الإنتاجية.

٣ — تعزيز استقرار أسعار الصرف، وإيجاد علاقات صرف متناسقة بين الأعضاء، وتجنب التنافس فى خفض هذه الأسعار.

٤ — العمل على إنشاء نظام جماعى للمدفوعات الخاصة بالمعاملات الجارية، وإزالة قيود التحويل الخارجى التى تعرقل نمو التجارة العالمية.

٥ — توفير الثقة لدى الأعضاء بتزويدهم بموارد الاحتياطى لقاء ضمانات مناسبة، بحيث يتيسر لهم إصلاح الاختلال فى موازين مدفوعاتهم، دون الرجوع إلى تدابير تضر بالرخاء القومى أو الدولى.

٦ — تقصير أجل الاختلال فى موازين مدفوعات الأعضاء الدولية، والحد من درجة هذا الاختلال، عن طريق التدابير المتقدم ذكرها.

الحصص والاشتراكات:

لكل عضو حصة فى الاحتياطى، ويكون مقدار هذه الحصة على نحو ما هو وارد

فى جدول « ا » الملحق بالاتفاقية [ا] (مادة ٣ قسم ١) .

ويدفع العضو بالذهب ما يوازى ٢٥ ٪ من مقدار حصته ، أو ١٠ ٪ مما فى حيازته رسمياً من الذهب والدولارات ، أيهما الأقل ؛ أما الباقى فيدفعه بعملته (مادة ٣ قسم ٣) .

سعر التعادل للعملات :

يحدد سعر التعادل لكل عملة بمعيار الذهب كأساس مشترك ، أو بالدولار الأمريكى بوزنه ونقائه يوم ١ / ٧ / ١٩٤٤ ؛ وتكون سائر المعاملات الحسابية ، فيما يتعلق بتطبيق الاتفاقية ، على أساس سعر التعادل المذكور [ب] (مادة ٤ قسم ١) .

ولا يجوز أن يختلف الحدان الأعلى والأدنى لسعر الصرف عن سعر التعادل بأكثر من ١ ٪ فى عمليات الصرف العاجلة ، أو بأكثر مما تعتبره هيئة الاحتياطى معقولا فى عمليات الصرف الأخرى (مادة ٤ قسم ٣) .

ولا يجوز تغيير سعر التعادل لأية عملة إلا بناء على طلب صاحبها ، وبعد التشاور مع الهيئة . ولا يُتقدم بمثل هذا الطلب إلا لغرض إصلاح خلل أساسى ؛ وفى هذه الحالة يجوز للعضو أن يغير سعر تعادل عملته بمقدار ١٠ ٪ من أصل السعر ، دون أن يكون للهيئة حق الاعتراض ؛ أما ما يزيد عن ذلك من تغيير فخاضع لموافقة الهيئة (مادة ٤ قسم ٥) .

ولهيئة الاحتياطى ، بأغلبية أصواتها ، أن تحدث تغييرات عامة متناسبة فى أسعار تعادل سائر العملات ، وذلك بشرط موافقة كل عضو حائز لعشرة بالمئة أو أكثر من مجموع الحصص ، وبشرط أن لا يشمل التغيير الأعضاء الذين لا يرغبون فى تبديل أسعار تعادل عملاتهم (مادة ٤ قسم ٧) .

التعامل مع هيئة الاحتياطى :

تقتصر أعمال هيئة الاحتياطى على تجهيز كل عضو ، بناء على طلبه ، بعملة أى عضو آخر ، مقابل دفع الثمن ذهباً ، أو بعملة العضو المشترى (مادة ٥ قسم ٢) .

(ا) حددت حصة العراق فى هذا الجدول بثمانية ملايين دولار .

(ب) حدد سعر تعادل الدينار ، باعتباره مساوياً للاسترليني فى القيمة ، بـ ٤٫٠٣ دولاراً أمريكياً .

ويشترط ، إذا كان الثمن بعملة العضو المشترى ، أن تتحقق الشروط التالية :

١ — أن يثبت وجود حاجة مباشرة للعملة الأخرى لغرض تسديد مدفوعات تتفق ونصوص الاتفاقية .

٢ — أن لا تكون الهيئة قد اعتبرت العملة المطلوب شراؤها عملة نادرة .

٣ — أن لاتسبب عملية الشراء زيادة موجود الهيئة من عملة العضو المشترى بأكثر من ٢٥ ٪ من حصته خلال السنة المنتهية بتاريخ الشراء ، وأن لاتوصل هـذا الموجود إلى أكثر من ٢٠٠ ٪ من أصل الحصة إطلاقاً (مادة ٥ قسم ٣) .

وتستوفى الهيئة من كل عضو يشترى ، لقاء عملته ، عملة عضو آخر ، رسماً قدره ¾ ٪ ؛ ولها أن تزيد هذا الرسم إلى ١ ٪ وأن تنقصه إلى ½ ٪ .

كما أن الهيئة تستوفى غرامات ، معينة حدودها نصاً ، على مقدار ما يزيد لديها من عملة أى عضو عن حصته (مادة ٥ قسم ٨) .

تحويلات رؤوس الأموال :

لايجوز للأعضاء أن يستفيدوا من موارد الاحتياطى لتحقيق خروج رؤوس الأموال على نطاق واسع ، أو بصورة مستمرة ؛ على أن الاتفـاقية لاتحول دون استعمال موارد الاحتياطى فى عمليات انتقال رؤوس الأموال بمقدار معقول يتطلبه اتساع التصدير ، أو السير العادى للتجارة أو الصيرفة أو الأعمال التجارية الأخرى (مادة ٦ قسم ١) .

العملات النادرة :

إذا وجدت هيئة الاحتياطى أن عملة معينة قد أخذت تندر ، فلها أن تبلغ سائر الأعضاء بذلك ، وأن تقترح على العضو المختص أن يقرضها مقداراً من عملته ، أو أن يوافق على اقتراض الهيئة لعملته من أى مصدر آخر ؛ كما أن لها مطالبته بأن يبيعها عملته بالذهب (مادة ٧ قسم ١ و ٢) .

وتقوم الهيئة ، إذا تبينت أن الطلب على عملة ما يهدد مقدرتها على تجهيزها بصورة جدية ، بإشهار ندرة هذه العملة رسمياً ، وتقسيم مايوجد أو يتحصل منها على الأعضاء تقسيماً عادلا ، تراعى فيه حاجتهم ، والوضع الاقتصادى الدولى العام ، وسائر الاعتبارات المهمة الأخرى .

ويعتبر هذا الإشهار الرسمى كتصريح لكافة الأعضاء ، يخولهم ، بصفة موقتة ، وبعد التشاور مع الهيئة ، فرض القيود على حرية الصرف بالعملة المذكورة (مادة ٧ قسم ٣) .

التزامات الأعضاء العامة :

ليس للأعضاء ، بغير موافقة الهيئة ، أن يفرضوا أى قيد على دفوع وتحويلات المعاملات الجارية ، وذلك باستثناء القيود المتعلقة بالعملات التى أشهرت ندرتهـــا ، وباستثناء قيود فترة الانتقال .

ولا تكون اتفاقات الصرف المخالفة لالتزامات هذه الاتفاقية نافذة فى إقليم أى عضو ؛ كما أنه لايجوز لأى عضو أن يشترك فى تدابير نقدية تنطوى على تمييز فى المعاملة ، أو أن يكون فرداً فى مجموعة تتبع سياسة نقدية خاصة ، إلا فى الأحوال التى تجيزها هذه الاتفاقية أو تقرها هيئة الاحتياطى (مادة ٨ قسم ١ و ٢ و ٣) .

فترة الانتقال :

لايدخل فى أعمال هيئة الاحتياطى تقديم الأموال اللازمة للإعانة والتعمير ، أو تسوية الديون الدولية الناشئة عن الحرب (مادة ١٤ قسم ١) .

ويجوز للأعضاء ، بالرغم من النصوص الأخرى للاتفاقية ، أن يستبقوا القيود المفروضة على دفوع وتحويلات المعاملات الجارية ، وأن يكيفوا هذه القيود وفق تطور الظروف ، وذلك فى فترة الانتقال التالية للحرب . غير أن عليهم اتخـــاذ كافة التدابير الممكنة لتنمية العلاقات التجارية والمالية مع الأعضاء الآخرين حالما تسمح الظروف ، وإلغاء القيود المشار إليها حال اقتناعهم بقدرتهم على تسوية ميزان مدفوعاتهم (مادة ١٤ قسم ٢) .

وتقوم الهيئة ، خلال ثلاث سنوات من بدئها العمل ، وفى كل سنة تالية ، بوضع تقرير عن القيود التى لازالت نافذة ؛ وعلى العضو الذى يستبقى مثل هذه القيود ، بعد مرور خمس سنوات من بدء عمل الهيئة ، أن يستشيرها فى أمر إبقاء القيود المذكورة لمدة أطول . وللهيئة أن تطلب من أى عضو إلغاء أى قيد معين ، أو إلغاء سائر القيود المتعارضة مع نصوص هذه الاتفاقية (مادة ١٤ قسم ٤) .

(٢) اتفاقية المصرف الدولى للاعمار والاستثمار

أغراض المصرف :

تحددت أغراض المصرف الدولى للإعمار والاستثمار بالمادة الأولى من اتفاقيته ، فنصت هذه المادة على أن المقصود من تأسيس المصرف مايلى :

١ — المساعدة على إعمار أقاليم الأعضاء واستثمارها بتيسير توظيف رؤوس الأموال لأغراض إنتاجية .

٢ — ترويج عمليات الاستثمار الأجنبية التى يقوم بها الأفراد أو الهيئات الخاصة ، وذلك عن طريق ضمان هذه العمليات أو المساهمة فيها .

٣ — العمل على تنمية التجارة الدولية تنمية متزنة بعيدة المدى ، وصيانة تعادل موازين المدفوعات بتشجيع الاستثمارات الدولية لإنماء موارد الأعضاء الإنتاجية ، والمساعدة بذلك على زيادة طاقة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحسين ظروف العمل .

٤ — الملائمة بين مايقدمه المصرف أو يضمنه من قروض ، وبين القروض الدولية الأخرى ، بحيث تعالج المشاريع الأكثر نفعاً وضرورة قبل غيرها .

٥ — المساعدة على الانتقال بسهولة من اقتصاديات الحرب إلى اقتصاديات السلم ، مع الاعتداد بما للاستثمار الدولى من أثر على الأحوال التجارية فى أقاليم الأعضاء ، عند إدارة المصرف لأعماله .

رأس مال المصرف :

مقدار رأس مال المصرف المرخص به عشرة آلاف مليون دولار ، بالوزن والعيار السائدين فى ١ / ٧ / ١٩٤٤ ، مقسماً إلى أسهم قيمة كل منها مئة ألف دولار (مادة ٢ قسم ٢) ؛ ويكتتب كل عضو بالأسهم المقررة فى جدول « ١ » كحد أدنى (١) (مادة ٢ قسم ٣) .

ويدفع العضو ٢٪ من اكتتابه ذهباً أو دولارات ، و ١٨ ٪ بعملته ؛ أما الباقى فلا يدفع إلا بناء على طلب المصرف لمقابلة الالتزامات الناشئة عن أعماله ؛ ويجوز أن يسدد هذا الباقى بالذهب أو الدولارات أو بالعملة التى تنفذ بها الإلتزامات (مادة ٢ قسم ٥و٧) .

---

(١) حدد الجدول قيمة الأسهم التى يكتتب بها العراق بستة ملايين دولار.

الأحكام العامة للقروض والضمانات :

تستخدم موارد المصرف ومساعداته لمصلحة الأعضاء دون غيرهم . ويساوى بين مشاريع الاستثمار ومشاريع الترميم ، على أن يعير المصرف اهتماماً خاصاً إلى ضرورة تخفيف الأعباء المالية والإسراع فى إنجاز أعمال الترميم ، عند تقرير شروط القروض المعقودة للبلاد التى دمرتها الحرب (مادة ٣ قسم ١) .

ويجوز للمصرف أن يقرض ، أو يضمن ، أو يساهم فى إقراض أى عضو ، بالشروط التالية :

١ — ضمان العضو الذى يقع المشروع فى إقليمه تسديد أصل القرض وفائدته ونفقاته الأخرى ، وذلك إذا لم يكن هذا العضو هو المقترض .

٢ — اقتناع المصرف بأن العضو المقترض لا يستطيع الحصول بوسيلة أخرى على القرض بشروط معقولة .

٣ — تزكية لجان المصرف الفنية للمشروع بعد دراسة مزاياه .

٤ — اقتناع المصرف بأن سعر الفائدة والنفقات الأخرى معقولة ، وأن السعر والنفقات وجدول الوفاء ملائمة للمشروع .

٥ — اقتناع المصرف بمقدرة العضو المقترض أو الضامن على الدفع وعلى تنفيذ شروط القرض .

٦ — استيفاء تعويض مناسب عن مخاطر ضمان قروض المستثمرين الآخرين .

٧ — أن يكون الغرض من القرض المعقود أو المضمون هو الصرف على مشروع معين من مشاريع الاستثمار أو الترميم فقط ، باستثناء أحوال خاصة (مادة ٣ قسم ٤) .

ولا يشترط المصرف أن تنفق الأموال المقترضة فى أراضى أى عضو معين ، وعليه أن يتخذ التدابير التى تضمن إنفاق القرض فى الأغراض التى قدم من أجلها ، مع الاعتداد باعتبارات الاقتصاد والكفاءة ، دون الاعتبارات السياسية أو غيرها من العوامل غير الاقتصادية (مادة ٣ قسم ٥) .

أعمال المصرف :

للمصرف أن يقدم القروض ، أو أن يعمل على تيسير عقدها ، وفق الشروط المتقدمة ، بإحدى الطرق التالية :

١ — عقد القروض المباشرة ، أو المساهمة فيها ، من أمواله الخاصة .

٢ — عقد القروض المباشرة ، أو المساهمة فيها ، من أموال يجمعها من السوق المالية لأى عضو ، أو من أموال يقترضها .

٣ — ضمان القروض التى يعقدها المستثمرون العاديون ، كلا أو جزءاً .

ولا يجوز للمصرف فى الحالتين الأخيرتين أن يقترض أو يضمن قرضاً إلا إذا وافق العضو الذى يطرح القرض فى سوقه ، والعضو الذى يقوّم القرض بعملته ، وبشرط أن يوافق هؤلاء الأعضاء على إمكان تحويل القرض إلى عملة أى عضو آخر دون قيد (مادة ٤ قسم ١) ؛ كما لا يجوز للمصرف أن يقرض عملة أى عضو ، المدفوعة سداداً لمقدار ١٨ ٪ من اكتتابه ، إلا بموافقة ذلك العضو (مادة ٤ قسم ٢) .

وتراعى الأحكام التالية فى حالة قيام المصرف بعقد القروض المباشرة :

١ — يزود المصرف العضو المقترض بنوع العملة اللازم إنفاقها لتحقيق الغرض من القرض .

٢ — يجوز للمصرف أن يزود العضو المقترض بعملته المحلية ، فى ظروف استثنائية .

٣ — يجوز للمصرف أن يزود العضو المقترض بمقدار من الذهب أو من العملات الأجنبية ، إذا اقتضى ذلك تزايد حاجة المشروع .

٤ — يجوز للمصرف أن يشترى جزءاً من عملة العضو المقترض ، لقاء الذهب أو العملات الأجنبية ، فى أحوال استثنائية ، وبناء على طلب هذا العضو (مادة ٤ قسم ٣) .

ويقوم المصرف ، عند عقد القروض المباشرة ، بتحديد الشروط المتعلقة سعر الفائدة ، وأقساط الاستهلاك ، وتواريخ الاستحقاق والوفاء ، ومقدار العمولة التى يتقاضاها ، وسائر الشروط الأخرى .

وينص فى عقد القرض على العملة التى يجرى بها التسديد ، على أن يكون للمقترض الخيار فى التسديد بالذهب أو بعملات أخرى إذا وافق المصرف ؛ كما ينص فى عقود القروض المباشرة ، المعقودة بأموال المصرف الخاصة ، على وجوب دفع الفوائد والنفقات وأقساط الاستهلاك بنفس العملة التى عقد بها القرض ، إلا إذا وافق العضو الذى عقد القرض بعملته على حصول التسديد بعملة أخرى .

وإذا أصبح العضو المقترض عاجزاً عن خدمة القرض نتيجة أزمة صرف حادة ، فله أن يطلب من المصرف تخفيف شروط الدفع ؛ وللمصرف أن يمارس فى مثل هذه الحالة إحدى الطريقتين التاليتين :

١ — قبول خدمة القرض بعملة العضو المقترض ، وذلك لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات ، وبشروط مناسبة بشأن استعمال هذه العملة والمحافظة على سعر صرفها وإعادة شرائها .

٢ — تعديل شروط استهلاك القرض ، أو تمديد أجله ، أو التعديل والتمديد معاً (مادة ٤ قسم ٤) .

المبحث الثالث

تقدير اتفاقيتى برتن وودز

تلك هى أهم الأحكام الرئيسية للاتفاقيتين المتوصل إليهما فى برتن وودز ؛ ويبدو من استعراض هذه الأحكام ، مقرونة بأحكام ميثاق هاڤانا ، أن التعاون الدولى الذى تقررت أسسه قد شمل نطاقاً واسعاً من وجوه النشاط الاقتصادى للدول المتعاقدة ، ومس عناصر الاقتصاد ، من إنتاج وتوزيع ، فى أكثر من موضع .

(١) تقدير اتفاقية المصرف الدولى للاعمار والاستثمار

لم يكن فى أحكام اتفاقية المصرف مايستوجب تعليقاً طويلا ، أو يدعو إلى النقاش الذى دار حول اتفاقية الاحتياطى النقدى ، أو يستثير الخلاف الشديد الذى استلزمه ميثاق هاڤانا .

فهذا المصرف أداة متممة تعالج شؤون رؤوس الأموال المعدة للاستثمار لآجال طويلة ومتوسطة ، وهدفه من ذلك تيسير الحصول على هذه الأموال بشروط مناسبة ، وتنسيق توزيع الفائض منها بين الدول ، والتعجيل بترميم ما خربته الحرب من مرافق الإنتاج وباستثمار الموارد الإنتاجية غير المستغلة ، والمساعدة على حل مشاكل الصرف والتجارة الدولية بتيسير عوامل معادلة موازين المدفوعات ومكافحة عناصر ندرة بعض العملات ورفع مستويات المعيشة .

وفى مجال تقدير هذه الأغراض ، من وجهة النظر العراقية ، تبدو أعمال المصرف المذكور بالغة الأهمية ؛ وذلك أن نزعة العراق نحو رؤوس الأموال الأجنبية تتصف بظاهرتين

أساسيتين ، إحداهما إلحاح الحاجة إلى هذه الأموال ، بالنظر لضخامة الموارد غير المستغلة ، وقلة رؤوس الأموال المحلية ، والأخرى حذر المضاعفات السياسية التى تكتنف الاستثمارات الاجنبية .

ولذلك فإن أحكام الاتفاقية موضوع البحث مما يستوجب الترحيب ، وإن كان الملحوظ على ممارسات المصرف ، التى أنجزها خلال أربع سنوات من إنشائه ، أنها لم تكن مجردة ، تماماً ، من ملابسات السياسة .

(٢) تقرير اتفاقية الاحتياطى النقدى الدولى

الثمرة الكبرى لمؤتمر برتن وودز هى اتفاقية الاحتياطى النقدى . وقد انطوت هذه الاتفاقية على عنصر « التسوية » بين مصالح متضاربة ، على نحو ماتم فى هاڤانا ، مع اختلاف فى درجة تضارب المصالح فى المناسبتين ؛ ولذلك فإن نجاح الاتفاقية المذكورة فى التطبيق لا زال رهن الاختبار ، وموضع الشك .

تضارب المصالح الدولية :

والواقع أن وفود الدول فى المؤتمر المذكور ، وأكثر من تناول الاتفاقية بالبحث من الكتاب ، قد أجمعوا على ضرورة العمل على استقرار أسعار الصرف ، ومؤازرة البلاد المدينة فى محاولاتها معادلة موازين مدفوعاتها ؛ والذى اختلفوا فيه إنما كان متعلقاً فى الغالب بدرجة الاستقرار المطلوب ، والوقت الذى ينبغى حدوثه فيه ، والوسيلة التى يقتضى اختيارها لتحقيقه . وفى مجال هذا الاختلاف يمكن اعتبار الاتفاقية حلا وسطاً بين أنصار الذهب وأعدائه ، فهى لذلك هدف الانتقاد من الجانبين ، على تباين فى صيغة الانتقاد وفى شدته .

المصالح الأمريكية :

وقد تزعمت مصالح الولايات المتحدة الدفاع عن الذهب ؛ وتلك نتيجة لازمة للسيطرة الأمريكية على أكبر قسط من أرصدة العالم الذهبية ، ولإشراف الإنتاج الأمريكى على ذروة تضخمه .

ولذلك فإن كثيراً من الكتاب الأمريكيين يذهبون إلى أن المحاولة الجديدة عبث لا طائل تحته ، « وأن استقرار أسعار الصرف لا يتحقق إلا إذا عادلت الأمم ميزانياتها ، وأبقت تعريفاتها عند مستوى معتدل ، ومارست سياسات نقد واعتماد رصينة فى بلادها ، ورتبت بيوتها مالياً . فإذا اتبعت الأمم هذه السبل لم تحتج إلى أى احتياطى دولى لصيانة تعادل

أسعار الصرف ، أما إذا لم تفعل فإن أية محاولة لفرض ثبات تحكمى غير حقيقى لن تكون عقيمة فقط ، بل خطيرة أيضاً[١] .

ويلحق بهذا الرأى ، من حيث النتيجة ، الرأى الذى يذهب إلى أن سعر الصرف إنما يتقرر بالقدرة الإنتاجية للبلاد المختلفة ، وأن استقرار أسعار الصرف نتيجة لا وسيلة ، وأن المحاولة الجديدة إعادة لتجارب اللجنة المالية لعصبة الأمم على وجه أسوأ عاقبة على اقتصاديات العالم ، لا سيما وأن هذه المحاولة قد بوشرت فى ظروف ما بعد الحرب ، وهى ظروف تتميز بشدة اختلال التوازن فى القوى الإنتاجية وفى مستويات الأسعار ، وبتراكم ديون دولية ضخمة[٢] .

المصالح البريطانية :

أما أعداء الذهب فيذهبون إلى أن مشروع برتن وودز مشروع محافظ يضع اقتصاديات الدول تحت ضغط عوامل انكماشية ، وأنه من اللازم أن تنبذ قاعدة الذهب نبذاً تاماً ، وأن يتجنب التدخل فى السياسات النقدية والاعتمادية القومية ، وأن تتاح الفرصة لتحقيق الاستخدام الكامل وصيانته ، ولو أدى الأمر إلى القضاء على العلاقات التجارية المتعددة الجوانب .

وقد تزعمت هذا المذهب مصالح بريطانيا المثقلة بالديون ، المجاهدة فى سبيل توسيع الإنتاج وتنشيط الصادرات والمحافظة على مستوى المعيشة بالرغم من ضمور موارد الميزان الحسابى ، الساعية إلى توثيق روابط الامبراطورية بكافة الوسائل .

وكان عنوان حملة هذه المصالح أن المشروع الجديد لا يسمح بدرجة كافية من التوسع النقدى والاعتمادى ، وأنه ذو صفة تحديدية مادامت البلاد التى تشكو العجز فى ميزانها الحسابى مضطرة إلى تخفيض استيراداتها حين تستنفد حصتها من الاحتياطى ، وأن مثل هذه الصفة تؤدى حتماً إلى العطالة ، لأن الاستخدام الكامل « يقتضى أن يعالج الميزان الحسابى الأعرج بإطالة ساقه القصيرة لا بتقصير ساقه الطويلة »[٣] .

---

١ ـ The Guaranty Survey. New York. Aug. 29th, 1944. P. 10.

٢ ـ Prof. Dr. J. Dobretsberger, « Money - Credit - Foreign Exchange » (Lectures) Cairo 1945. P. 319, 386 — 388, 390 — 392.

٣ ـ The Economist, Jan. 22nd, 1944. P. 94.

وتخرج المصالح البريطانية من ذلك إلى القول بأنه من الخير أن تجرب حلول أخرى أضيق نطاقاً وأقل عالمية ، وهى حلول الكتل النقدية ، التى تتضمن تعادل الموازين الحسابية بين أعضائها ، والتى تلزم هؤلاء الأعضاء بإزالة أى اختلال فى الموازين المذكورة عن طريق زيادة تجارتهم الخارجية ، وتتطلب منهم العمل على تلافى أسباب الكساد فى أقاليمهم ؛ فإن مثل هذه الكتل ستكون نموذجاً عملياً يحقق مبادىء التوسع التجارى ، ويمكن توسيعه حتى يشمل العالم بأسره ، عند سنوح الفرصة [١] .

مشروع وايت ومشروع كينز :

وقد تمثل تباين الرأى بين الولايات المتحدة وبريطانيا فى الفروق بين مشروع وايت ومشروع كينز ؛ فلقد تميز المشروع الأول بالميل إلى التمسك بقاعدة الذهب ، والتدخل فى السياسات الاقتصادية والمالية والداخلية ، ومحاربة الكتل النقدية ، ومعالجة مشاكل ديون الحرب ، فى حين اتجه المشروع الثانى إلى العكس ، واتصف بالميل إلى التضخم النقدى ، الذى يسهل تحقيق الاستخدام الكامل ، ويشجع الدول الدائنة على الاستيراد .

حل وسط :

على أن الفريقين قد تلاقيا عند ضرورة ضمان درجة من استقرار أسعار الصرف وسط بين الجمود والتسيب ، ووضع حد لما يترتب على القيود النقدية من عقبات فى سبيل التجارة الدولية ، وتيسير المراقبة على سياسات النقد المختلفة والسيطرة على المعاملات النقدية عند اللزوم ، وإعانة الفريق الضعيف ، فلا يسرى اختلال ميزانه الحسابى إلى الآخرين .

وكانت اتفاقية برتن وودز ثمرة هذا الصلح ، وحصيلة الاعتدال فى التحيز للمصالح الخاصة . وقد تمثل رأى الفريق المعتدل من الجانب الأمريكى فى قول « جورج هالم » : «إن من طبيعة التوفيق بين المصالح المتضاربة أن لا يحصل أى المتراضيين على كل مطالبه . فربما أغرانا على رفض الاتفاقية احتمال تحديد صرف الدولار كعملة نادرة ؛ وفى إمكاننا القول بأن الرقابة على الصرف أمر سيء ومتعارض مع المقاصة الجماعية ؛ غير أن هذا القول بالرغم من ظاهر وجاهته خاطىء ، لأننا برفضنا الإنضمام إلى نظام مشوب برقابة الصرف لا نوجد نظاماً خالياً من هذه الرقابة ، وإنما نقضى على فرصتنا الأخيرة فى الوصول إلى نظام دفع جماعى ، مماسيلقى

---

١ — The Economist, Feb. 5th, 1944. P. 170.

بنا عاجلا إلى شباك من القيود أسوأ أثراً [١].

أما وجه الاعتدال من الناحية البريطانية فقد تمثل فى خطاب « لورد كينز » فى مجلس اللوردات يوم ٢٣ / ٥ / ١٩٤٤ ، حين انبرى اللورد للرد على المتطرفين من أنصار التشبث بالكتل الإقليمية وبالسياسات النقدية والاعتمادية الخاصة ، فقال : « يبدو لى القول بأن نظاماً من الاتفاقات الثنائية ، التى لا يعلم فيها مالك الاسترلينى ماذا يفعل به ، هوخير الوسائل لتشجيع الدومنيونات على تركيز أنظمتهم المالية فى لندن ، قولا أقرب إلى الجنون . وربما كان هذا القول معقولا كتطبيق لمبدأ « انكلترا الصغيرة » ، حين تصبح تلك الممارسة أمراً لامفر منه ، وحين تنساق هذه البلاد الصغيرة الى العزلة الاقتصادية ، وإلى الانطواء على نفسها فى عالم عدائى قاس . غير أن الذين يتحدثون على هذا المنوال ، آملين أن تسارع بقية الكومنولث إلى انتهاج نفس الخطة ، وإلى قطع علاقاتها التجارية الحرة بالعالم ، لا يعلمون إلا قليلا كيف نمت هذه الامبراطورية . وبأية وسيلة يمكن تدعيمها » .

التطبيق العملى للاتفاقية :

على أن الإعتدال إذا أفلح فى التوفيق بين تعارض المصالح فإنه لم يقض على أسباب الخلاف ؛ وليس من شأن العلاج الذى تقرر غير مقاومة أعراض الداء ، وإسناد المريض فى مشيته ، دون تهيئة الأسباب الكافية للشفاء .

ولا شك أن مهمة معادلة الموازين الحسابية قد بقيت ، وستبقى ، مهمة كل دولة بذاتها ؛ فلن تغنى موارد الاحتياطى ، أو حكمة من بيدهم مقاليده ، عن واجب السياسة الاقتصادية لكل أمة ضعيفة فى تحرى الاكتفاء بحدود معقولة من استيراد السلع والخدمات ، وفى تنمية موارد ميزانها الحسابى بمؤازرة الإنتاج القومى ؛ فإن لم يتيسر لها ذلك ، أصبح شأنها ، بالرغم من الوسيلة الجديدة ، شأن الدولة التى تستنفد رصيدها الذهبى ، فلا يكون لها غير سبيلين ، أحدهما تخفيض سعر الصرف ، والآخر الأخذ بأسباب الإنكماش النقدى ، وما يستتبعه من تفشى العطالة ، ومن ضغط تجارة الاستيراد .

ولئن كان ذلك كذلك ، فلا مفر من أن تضيق بعض الدول بالتزامات الاتفاقية ، ولا سيما تحت ضغط ظروف ما بعد الحرب المتطورة .

---

١ ـ George N. Halm, "International Monetary Cooperation" p. 198.

ولقد ظهرت بوادر الضيق فعلا ، فقد شلت بريطانيا صرف الاسترليني بقرار ٢٠ / ٨ / ١٩٤٧ ، مخالفة بذلك روح الاتفاقية ؛ كما أن فرنسا قد عمدت ، فى ١٩٤٨/١/٢٤ ، إلى خفض سعر صرف الفرنك ، دون أن تأبه بالاحتياطى أو تعتد برجاء وزير المالية البريطانية .

وفى هذين التصرفين صورة لما يحتمل حدوثه حينما تزول فترة الانتقال التى قررت لها الاتفاقية استثناءات واسعة ، وحينما تتضح مظاهر التغير فى الظروف الإنتاجية والاستهلاكية للبلاد المختلفة ، وينضب معين الاعتمادات الأمريكية التى لا زالت تيسر لمجموعة كبرى من الدول مغالبة مصاعب موازين مدفوعاتها .

تقدير الاتفاقية من وجهة النظر العراقية :

وعلى ضوء هذا التقدير العام يمكن تبين مدى ماتحققه الاتفاقية موضوع البحث من مصالح العراق الخاصة ، فلا يسرف فى التفاؤل الذى اتصف به بعض المسئولين والباحثين حول أثرها فى توفير أسباب السيادة النقدية ، وإصلاح أسس إصدار العملة ، وتيسير مواجهة عجز الميزان التجارى .

فى مجال ماتطرق إليه هؤلاء المسئولون والباحثون تجدر ملاحظة الاعتبارات الرئيسية الثلاثة التالية :

أولا — أن ثبات علاقة الدينار بالعملات المختلفة بمقتضى الاتفاقية لا يعنى انفصام العلاقة القديمة بالاسترليني ، أو إمكان الامتناع عن ملاحقة تغير سعر صرفه ؛ وذلك أن استقلال الدينار رهن بطريقة الإصدار ؛ وقيام الاتفاقية لا ينفى ضرورة إعادة تقويم الاحتياطى النقدى إذا انخفض سعر صرف الاسترليني ، مثلا ، واختير الإبقاء على سعر صرف الدينار عند مستواه الحالى ؛ وآية ذلك أن مثل هذه الحالة تتطلب ، بمقتضى الفقرة (ب) من قسم (٨) من المادة (٤) من الاتفاقية ، زيادة أرصدة الاحتياطى من العملة العراقية ، حفظاً لقيمة هذه الأرصدة بالنسبة للذهب .

ثانياً — أن تقرير سعر التعادل مع الذهب أو الدولار لا يعنى وضع الدينار ، أو أية عملة أخرى ، على القاعدة الذهبية بمفهومها العادى ؛ فالذى تقرر بالاتفاقية من ارتباط بالذهب ، أو بالدولار المقوم به ، لم يكن غير اتخاذ مقياس مشترك لأسعار صرف العملات المختلفة ، تيسيراً لحركة المدفوعات الدولية .

وليس فى الاتفاقية مايلزم الأعضاء باتخاذ الذهب أساساً للإصدار ، بل أن غاية

ما يستفاد من الحالة الجديدة هو جواز اعتبار المدفوع من الحصص بالذهب جزءاً من الرصيد النقدى ، وهو جزء ضئيل لا يكفى وحده للتسليم بأن قوام هذا الرصيد قد تغير تغيراً جوهرياً ؛ كما أن تقرير سعر التعادل بين الاسترلينى ، وهو غطاء الدينار ، وبين الذهب أو الدولار لا يغنى فى هذا المجال ، لأن نفس الظاهرة صحيحة بالنسبة للاسترلينى أيضاً .

ثالثاً — أن تسهيلات الاتفاقية فيما يتعلق بتسديد المدفوعات الدولية تسهيلات محدودة ، وأن الانضمام إلى الإحتياطى لا يخفف شيئاً من مسئولية السياسة الاقتصادية المحلية فى العمل على تذليل مصاعب الميزان الحسابى

ويلاحظ فى هذا المجال ، بصفة خاصة ، أن حصة العراق فى الاحتياطى ، البالغة ثمانية ملايين دولار ، بعيدة عن أن تكفى لتحقيق تيسير فعال لتسوية المدفوعات الخارجية ، فى حالة نجاز الاستقلال النقدى .

وبيان ذلك أن ميزان العراق التجارى ، مع أغلب الدول ، يلازمه عجز ضخم فى الظروف الاعتيادية والاستثنائية على السواء ، وأن الجزء الأهم من مقبوضات الميزان الحسابى مصدره المنطقة الاسترلينية ، وأن تلافى مصاعب الحصول على العملات غير الاسترلينية قد تحقق فى الماضى وفى الحاضر عن طريق العلاقة الثابتة بين الدينار والاسترلينى . فالاستقلال النقدى ، الذى يستتبع الاستقلال بالمسئولية عن الصرف الخارجى ، سيظهر بوضوح أن المساعدة التى يمكن أن يقدمها الاحتياطى ، بناء على حصة العراق الحالية فيه ، لا يمكن أن توازى المساعدة المترتبة على علاقة العراق بالمنطقة الاسترلينية ، وعلى حقه فى التزود من مستجمعها .

والحاصل مما تقدم أن المزايا العامة للاتفاقية ، المتمثلة فى تيسير المدفوعات الدولية عن طريق تحقيق استقرار فى أسعار الصرف جامع بين رصانة القاعدة الذهبية وبين المرونة التى يقتضيها تطور الظروف الاقتصادية فى البلاد المختلفة ، وعن طريق مساعدة موازين المدفوعات المختلة على مغالبة مصاعبها ، مزايا لا تكتمل استفادة العراق منها تحت ظل النظام النقدى الذى تقرر سنة ١٩٣١ ، وأن تحقيق الاستقلال النقدى ، وتلافى الوجوه السيئة لعلاقة الدينار بالاسترلينى ، متوقف على شرطين رئيسيين ، أحدهما زيادة حصة العراق فى الاحتياطى ، والآخر مضاعفة الجهود للقضاء على عوامل اختلال الميزان الحسابى .

خطوة فى سبيل إصلاح النظام النقدى :

وقد شُرع فى إصلاح النظام النقدى العراقى إصلاحاً شاملا سنة ١٩٤٧ ، فصدر « قانون المصرف الوطنى العراقى رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٧ »[١] ، نافذاً بالإرادة الملكية المرقمة ٦٦٦ والمؤرخة ٩ / ١١ / ١٩٤٧[٢] ، وناصاً على تأسيس المصرف المركزى ، الذى يتولى « إدارة العملة وتأمين استقرارها وخدمة مالية الدولة وتسهيل التأديات الداخلية والخارجية وترويج وتسهيل الاعتماد لصالح التجارة والصناعة والزراعة بصورة عامة (١) » .

وقد صدر أيضاً قانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٤٧[١] ، وبموجبه عدل قانون العملة العراقية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣١ وتعديله قانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٣١ ، واستحدثت الأحكام الرئيسية التالية :

أولا — تحويل صلاحيات لجنة العملة إلى المصرف المركزى .

ثانياً — تعيين قيمة ذهبية للدينار ، مقدارها ٣,٥٨١٣٤ غراماً من الذهب الخالص .

ثالثاً — اشتراط كون « احتياطى العملة بنسبة لا تقل عن القيمة الإسمية للأوراق النقدية والمسكوكات التى فى التداول ، على أن يتكون هذا الاحتياطى من الذهب والعملات والسندات الأجنبية بنسبة لا تقل عن سبعين بالمائة ، ومن سندات الحكومة العراقية بنسبة لا تزيد عن الثلاثين بالمائة . » ، وعلى أن يجرى تعيين « نسبة الذهب الاحتياطى وكيفية ومحل خزنه وأنواع ومقادير العملات والسندات الأجنبية ومدتها بقرار من مجلس إدارة المصرف . . على أن لا تتجاوز مدة إيفاء السندات المذكورة عشرة سنوات من تاريخ شرائها » .

---

(١) الفقرة (١) من المادة الرابعة من القانون المذكور . وقد استطردت الفقرة فذكرت أنه « لتأمين هذه الاغراض يقوم المصرف بالواجبات التالية (١) إصدار العملة وإدارتها والقيام بالأعمال الناشئة عن ذلك (٢) القيام بالأعمال الناجمة عن الاتفاقيات الدولية ولاسيما اتفاقيات بريتون وودز (٣) القيام بالأعمال المتعلقة بمراقبة المصارف وتنسيق أعمالها (٤) القيام بالأعمال الناجمة عن مراقبة التحويل الخارجي (٥) حفظ حسابات الحكومة بما فيها الدوائر شبه الحكومية فى جميع فروعها (٦) معاملات القروض الحكومية وشبه الحكومية على اختلاف أنواعها (٧) الأعمال الأخرى التى يتقرر القيام بها من وقت لآخر » .

---

١ — جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٤٩٩ وتاريخ ٢٧ / ٧ / ١٩٤٧ .

٢ — جريدة الوقائع العراقية عدد ٢٥٤٩ وتاريخ ١٦ / ١١ / ١٩٤٧ .

رابعاً — النص على أن للمصرف أن يصدر ، عند الطلب ، مسكوكات وأوراقاً نقدية فى العراق لقاء الذهب أو العملات الأجنبية أو سندات الحكومة العراقية ؛ وأن عليه أن يعطى ، لقاء مايعرض عليه من عملة عراقية ، ذهباً أو عملات أجنبية حسب اختياره ؛ وأن عليه أن يعلن أسعار شراء وبيع العملات الأجنبية ومبالغها وشروط تحويلها ، على أن لايتجاوز الفرق بين قيمة البيع والشراء ١٪ .

ومن البين أن تطبيق التشريعين المتقدمين سيحدث تغييراً جوهرياً فى النظام النقدى ، سواء من حيث إصلاح ماهية الاحتياطى ، أو من حيث تيسير سبيل سيطرة الدولة على حركة الائتمان وتكييفها وفق مقتضى الظروف المحلية ، أو من حيث تركيز عناصر السياسة النقدية وتفويضها إلى الأداة المختصة ، وتحقيق المزايا التى تنطوى عليها اختصاصات المصرف المركزى .

على أن هذه الخطوة لابد أن تتلوها خطوة أخرى تستكمل بها العملة العراقية سائر مقومات استقلالها ، وهى خطوة الانفصال عن المنطقة الاسترلينية ، والاستعاضة عن شرطيها الرئيسيين ، وهما ثبات أسعار الصرف بين عملات الأعضاء ، وسيطرة لندن على حركة التحويل بين داخل المنطقة وخارجها ، بما فوض للمصرف الوطنى من المسئولية عن التأديات الداخلية والخارجية على السواء ، وبما قررته اتفاقية برتن وودز من استقرار مرن لأسعار الصرف ، ومن تيسير لوسائل التأديات الخارجية فى أحوال الضرورة .

وموعد هذه الخطوة الأخيرة منوط بزوال ظروف فترة الانتقال التالية للحرب ، أو تضاؤلها على الأقل ، حين تخف وطأة القيود النقدية والتجارية ولا سيما قيود المنطقة الاسترلينية ، وحين يهبط التضخم الاستثنائى الحالى فى عجز الميزان التجارى ، وحين تظهر نتائج استثمار أرباح الحرب فى المجالين الزراعى والصناعى ، وحين يضعف شأن الأرصدة الاسترلينية .

ولا بد لتمام الاستفادة من موارد الاحتياطى النقدى حينئذ من زيادة حصة العراق فيه ؛ فهذه الحصة قد تقررت وفق مقاييس أخل بصلاحها تطور الاقتصاديات العراقية ، ماحدث من هذا التطور وما سيحدث نتيجة لظروف الحرب وما بعدها ؛ وهى بمقدارها الحالى بعيدة عن الكفاية لمواجهة احتمالات العجز فى التأدية إلى الأقاليم والمناطق النقدية المختلفة ، على النحو الذى تقدم بيانه .

الفصل الثالث

الوحدة العربية الاقتصادية

وحدة الدول العربية نتيجة طبيعية لوحدة العنصر واللغة والإقليم والدين والتقاليد والتاريخ ، ومظهر من مظاهر التكتل الذى يستلزمه الكفاح فى الحياة الدولية ، وحشد لموارد وقوى متكاملة تحقق إنتاجاً أكثر كفاءة ، وتهيئة لسوق محلية واسعة يقتضيها هذا الإنتاج فى سائر مراحل تطوره .

ولئن كان هذا شأن عناصر الوحدة وأسبابها ، فإن الصبر على الحواجز السياسية التى أفتعلت بعد الحرب العالمية الأولى لم يطل ؛ فكان من بوادر نفاذه ما اتخذ صورة المطالبة بإيفاء عهود بريطانيا لشريف مكة الحسين بن على ، ومنها ماسلك سبيل التنويه بضرورة استعادة مزايا الوحدة الاقتصادية التى كانت سائدة تحت ظل الامبراطورية العثمانية . ثم تزايدت تلك البوادر واتسع نطاقها ، بمرور الزمن ، وبتوثق الاتصال الفكرى ، وباتقاد الشعور القومى ، وبنمو المصالح الاقتصادية ، حتى شهدت هدنة الحرب العالمية الثانية ميلاد ميثاق جامعة الدول العربية .

ولقد كان الميثاق المذكور وسيلة لتحقيق التعاون بين دول يحتفظ كل منها بكيانه الخاص ، فهو وسيلة تمهيدية انتقالية تهدف إلى ضغط الفوارق بين الأعضاء باطراد ، مهيئة الظروف لتمام الوحدة دون التعرض لمشاكل الطفرة .

وفى مجال تحقيق أهداف جامعة الدول العربية التى أوجدها الميثاق ، تكوّن الناحية الاقتصادية ، ومنها السياسة التجارية ، موضوعاً جوهرياً ذا مساس بمصالح الأعضاء الخاصة ، ولذلك كان العمل فى الناحية المذكورة بطيئاً ، وتباينت وجهات النظر فى الاقتراحات المعروضة تبايناً ملحوظاً .

ولاشك أن كفاءة التوفيق بين المقاصد العاجلة والمقصد النهائى ، والتسليم بالارتباط الوثيق بين النواحى السياسية والاقتصادية والمالية ، شرطان أساسيان لتجنب التفريط فيما يستغرقه تمام الوحدة المنشودة من وقت وجهود ؛ فلا يفاضل بين المقاصد فى الرعاية

أخذاً بأسباب الاستقلال فى تلافى نواقص كل كيان بذاته ، أو رغبة فى استعجال الأمور قبل أوانها ، كما لاتعالج عناصر الوحدة منفصلة عن بعضها ، طلباً لما يسهل طلبه ، أو اكتفاء بمظاهر لاجوهر لها ، أو تحقيقاً لمصلحة فريق دون فريق .

المبحث الأول

مقدمات الوحـــدة

مقترحات الوحدة بين الحربين العالميتين :

كانت الوحدة الاقتصادية بين الدول العربية ، ولاسيما دول شمال الجزيرة ، موضع الاعتبار منذ أول قيام الحدود السياسية عقب الحرب العالمية الأولى ؛ فلقد نصت المعاهدة الانكليزية العراقية لسنة ١٩٢٢ ، وصكوك الانتداب على سوريا ولبنان وفلسطين وشرق الأردن ، على استثناء المعاملة الممنوحة من قبل أحدى هذه البلاد ، للبلاد العربية المجاورة ، من نص أولى الدول بالرعاية الملتزم به تجاه دول عصبة الأمم(١) .

وعندما حلت المعاهدة الانكليزية العراقية لسنة ١٩٣٠ محل معاهدة سنة ١٩٢٢ ، وتقرر استمرار التزام العراق بنص مبدأ أولى الدول بالرعاية تجاه دول العصبة بموجب تصريح سنة ١٩٣٢ ، نص البند الثانى من المادة (١١) من هذا التصريح على استثناء الامتيازات الناشئة عن أى اتحاد كمركى يعقده العراق ، وكذا الامتيازات الممنوحة للبلاد التى كانت جزءاً من الامبراطورية العثمانية فى آسيا سنة ١٩١٤ ، من مفهوم المبدأ المذكور .

على أن هذه النصوص لم تجد لها تطبيقاً شاملا ، وكان أهم ماعقد وفقها من الإتفاقات اتفاقى ١٩٢١ و ١٩٢٩ بين سوريا ولبنان وبين فلسطين[١] ، واتفاق ١٩٣٧ بين العراق

---

(١) ورد هذا الاستثناء فى المادة (١٦) من المعاهدة الانكليزية ـ العراقية لسنة ١٩٢٢ ، والمادة (١١) فقرة (٣) من صك انتداب فرنسا على سوريا ولبنان ، والمادة (١٨) من صك انتداب بريطانيا على فلسطين ، والمادة (٨) من المعاهدة الانكليزية ـ الاردنية لسنة ١٩٢٨ .

---

١ ـ Norman Burns , "The Tariff of Syria ," Beirut 1933 , p.67—81

وجبرائيل منسى ، « التصميم الإنشائى للاقتصاد اللبنانى وإصلاح الدولة » ، بيروت ١٩٤٨ ، ص ١٣٤ .

وفلسطين [١] ؛ فلقد حالت دون تمام الاستفادة من النصوص المذكورة اعتبارات السياسة ، وشدة الحاجة إلى المال ، والحرص على حماية الإنتاج القومى ، وملابسات أخرى [٢] .

تطور فكرة الوحدة أثناء الحرب العالمية الثانية :

وكان فى ظروف الحرب ما وثق الروابط الاقتصادية بين البلاد العربية ؛ إذ أظهرت مصاعب سد الطلب على السلع فى هذه البلاد ضرورة التعاون ، وألجأت تلك المصاعب إلى تبادل الفائض عن الحاجة المحلية من المنتجات ، تحت إشراف مركز تموين الشرق الأوسط .

وعندما عاد السلام كانت فكرة الوحدة العربية ، من مختلف نواحيها ، قد دخلت طوراً جديداً ؛ فلقد أزالت الحرب من جزيرة العرب استعماراً متطرفاً ، واستدعت ظروفها صدور تصريح بريطانى هام ، واستتبعت ملابساتها تأجج الشعور القومى واشتداد الرغبة فى التقارب ؛ فبارحت فكرة الوحدة حدودها القديمة ، وخرجت عن أسس مراسلات الحسين — مكماهون ونصوص الاستثناء من مبـــدأ أولى الدول بالرعاية ، متمخضة فى ٢٢ / ٣ / ١٩٤٥ عن توقيع « ميثاق جامعة الدول العربية » [(١)] .

ميثاق جامعة الدول العربية :

وقد نص الميثاق فى مادته الثانية على أن « الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ، وتنسيق خططها السياسية ، تحقيقاً للتعاون بينها ، وصيانة لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة فى شؤون البلاد العربية ومصالحها » .

وقد نص الميثاق أيضاً على أن من أغراض الجامعة ، بالإضافة إلى ماتقدم ، « تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً ، بحسب نظم كل منها وأحوالها ، فى الشؤون الآتية :

ا — الشؤون الإقتصادية والمالية ، ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة .

ب — شؤون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .

---

(١) أبرمت الحكومة العراقية الميثاق بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٤٥ [٣] .

---

١ — تراجع الصفحات ٣١٩ — ٣٢٤ .

٢ — تراجع الصفحات ١٣١ — ١٣٢ و ٣١١ — ٣١٣ .

٣ — مجموعة القوانين والأنظمة لسنة ١٩٤٥ ص ٥٦ .

حـ — شؤون الثقافة .

ى — شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين .

هـ — الشؤون الاجتماعية .

و — الشؤون الصحية » .

اللجنة الاقتصادية والمالية للجامعة :

وقد عينت المادة الرابعة من الميثاق أسس معالجة الشؤون المذكورة ، فنصت على تأليف لجان خاصة بكل منها ، تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة ، وتتولى « وضع قواعد التعاون ومداه ، وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها ، تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة » .

وبناء على ماتقدم تألفت « اللجنة الاقتصادية والمالية » ، واجتمعت لأول مرة فى ١٥/٧/١٩٤٥ ، ثم قررت حصر أعمالها فى شؤون ثلاثة ، يناط بحث كل منها بلجنة فرعية ، هى الشؤون الزراعية ، والشؤون التجارية والصناعية ، وموضوع إنقاذ أراضى فلسطين .

وفى ٧/٨/١٩٤٥ وافقت اللجنة المشار إليها على تقرير اللجنة الفرعية للشؤون التجارية والصناعية ؛ وكان قوام هذا التقرير بيان أسس التعاون التجارى والصناعى (١) ، والتمهيد لتنفيذ تلك الأسس بطلب طائفة من الإحصاءات والبيانات من مختلف دول الأعضاء[١] .

---

(١) حدد التقرير أسس هذا التعاون بما يلى :

« ١ — تيسير تصدير الفائض عن حاجة كل قطر من المنتجات الزراعية والصناعية لدول الميثاق ، والتعاون فى سبيل الحصول على المواد الأولية ٢ — تيسير وسائل المواصلات والمخابرات والنقل البحرى والبرى والجوى ، حسب مايتفق عليه بين دول الميثاق ٣ — تبادل البيانات والاحصاءات التجارية والاقتصادية ، وتوحيد أسسها ، وايداع صور منها فى مكتبة الجامعة ٤ — تبادل التمثيل التجارى والبعثات التجارية ٥ — إقامة المعارض للمنتجات الصناعية والزراعية ، والاشتراك كوحدة فى المعارض الدولية ٦ — تسهيل سبل السياحة ٧ — العمل على تنسيق السياسة الجمركية لدول الميثاق ٨ — تنسيق النظم الجمركية وتيسير إجراءاتها ٩ — إيفاد البعثات العلمية والعملية ١٠ — إنشاء مؤسسات صناعية وتجارية ومالية مشتركة بين دول الميثاق ورعاياها لاستغلال المرافق الاقتصادية ١١ — إنشاء غرف تجارية وصناعية مشتركة ١٢ — تنسيق البحوث العلمية والفنية وتبادل نتائجها ١٣ — رفع مستوى التعليم التجارى والصناعى ، والعمل على توحيده ، مع مراعاة ظروف كل دولة ١٤ — العمل على تنسيق التشريعات التجارية والصناعية والمالية ، وفى مقدمتها توحيد المقاييس والمكاييل والموازين ، مع مراعاة ظروف كل دولة ١٥ — العمل على تنسيق أسس العملة ، وتيسير التداول النقدى بين البلاد العربية . »

---

١ — جامعة الدول العربية ، « تقرير اللجنة الاقتصادية والمالية » ، القاهرة ١٩٤٥ ، ص ١ و ١٩ — ٣١ .

اقتراحات دول الأعضاء :

وبالإضافة إلى ماتقدم فإن الحكومة العراقية قد عرضت على الجامعة اقتراحاً يرمى إلى التوحيد النقدى ؛ كما أن حكومة لبنان قد اقترحت مشروعاً يتناول إلغاء رسوم الاستيراد عن منتجات الأعضاء ؛ وكان كل من الاقتراحين موضع الاهتمام ، ولا زالت أسسهما رهن البحث والتدقيق .

المبحث الثانى

مقترحات فى وسائل التوحيد

(١) إمكانيات التوحيد

إن الاستعراض المجمل للتكوين الاقتصادى والمالى للبلاد العربية ، والاعتداد بالاعتبارات السياسية الحاضرة ، يشيران إلى أن سبيل التوحيد ليس سبيلا خالياً من العقبات ، وأن تصميم الخطة اللازمة لتحقيق الوحدة ينبغى أن يلتزم حدوداً معينة ، وأن الطريق إلى الهدف النهائى لن يقطع إلا على مراحل .

المشاكل العامة للتوحيد :

وأول مايعرض من مشاكل التوحيد العامة هو تقارب الأوصاف الرئيسية للإنتاج والتصدير فى البلاد العربية ؛ فالزراعة هى المورد الرئيسى للدخل القومى فى غالب الأحوال ، والفائض عن الحاجة المحلية من المنتجات الزراعية هو عماد تجارة التصدير ؛ أما الإنتاج الصناعى فليس صفة رئيسية لأى بلد عربى .

وذلك يستتبع انخفاض نسبة قيمة التجارة بين الأعضاء إلى قيمة التجارة الخارجية لمجموعهم ، كما يستتبع ضعف إمكانيات زيادة هذه النسبة زيادة كبيرة سريعة ، واستحالة الاكتفاء الذاتى والاستقلال الاقتصادى الإقليمى .

ويؤكد النتيجة السابقة كون الصادرات التقليدية لبعض البلاد العربية مما لا تستغرقه السوق الإقليمية ؛ وذلك أمر جلى فى حالة القطن المصرى ، وحالة التمور العراقية ، حيث يتعذر تعديل التوزيع الحالى لأسواق هذين الحاصلين الرئيسيين تعديلا جوهرياً واسع النطاق ،

مادام إنتاجهما قد استقر على أساس طلب عالمى بعيد المدى ، وما دامت قدرة البلاد العربية على استهلاكهما محدودة .

ومن البين أن البلاد العربية متفاوتة فى درجة الاستغلال الزراعى ، وبعضها آخذ بأسباب التصنيع ، بحيث تبدو الحواجز الكمركية ، فى كثير من المواضع ، ضرورة لابد منها لاستعجال التطور الاقتصادى وحمايته . كما أن الحاجة إلى رؤوس الأموال ، وإلى اليد العاملة المدربة ، وإلى التنظيم الفنى والخبرة العلمية ، حاجة مشتركة بين الجميع ، مما يترتب عليه تحرج المصالح الذاتية العاجلة فى التسليم بمستلزمات التوحيد ، والحد من إمكانيات التعاون الفعال بين الأعضاء .

ومن البين أيضاً أن الحواجز السياسية ، وما تستتبعه من كيانات مالية مستقلة تعتمد على إيرادات الكمارك إلى درجة كبيرة ، عقبات خطيرة الأثر فى التعاون الاقتصادى ؛ كما أن الحواجز المذكورة ، وتباين الأحوال الاجتماعية ، وصعوبة المواصلات ، عراقيل فى سبيل انتقال العمل ؛ وبذلك يكون الاقتصار على التعاون الكمركى أو النقدى محدود الفائدة ، وضاراً فى بعض الأحوال ، كما يكون اعتبار الوحدة الاقتصادية غاية ينتهى التعاون عندها ويختص بها أمراً متعذراً تضيق به الكيانات السياسية .

المبررات العامة للتوحيد :

على أن الاعتبارات المتقدمة ، وما ينشأ عنها من مصاعب فى التوحيد ، ليست مطلقة أو حائلة دون تحرى سبيل التقارب المفضى الى الوحدة الشاملة ؛ وذلك أن اقتصاديات البلاد العربية فى حالة تطور مطرد ؛ وحشد الموارد وتيسير الاشتراك فى الاستفادة منها ، سواء فى ذلك ماوجد من هذه الموارد وما كان فى سبيل الوجود ، ضرورة لازمة لتحريض التطور المذكور وتسهيله .

وأظهر الأمثلة على توفر مسالك التعاون المشترك الفائدة تفاوت البلاد العربية فى الحاجة الى رؤوس الأموال واليد العاملة وخبرة الاستغلال ، وتباينها فى إمكانيات استثمار الموارد غير المستغلة ، وتفوق بعضها فى إنتاج مايحتاجه البعض الآخر من وقود ومواد أولية ، أو تخصصه فى إنتاج زراعى لايغنيه عن منتجات الآخرين .

ولا شك أن إمكان الاكتفاء الذاتى الإقليمى ليس شرطاً من شروط التوحيد ؛ بل أن فكرة هذا الاكتفاء فكرة سقيمة تعارض مبدأ التخصص الدولى فى الإنتاج ؛ كما أن

مقدار الزيادة المتوقعة فى تبادل المنتجات المحلية ليس هو المقياس الوحيد لمدى نجاح الوسائل المقررة ، مادام خطأ العزلة الاقتصادية والاكتفاء الذاتى مسلماً به .

وليس فى ضرورة بقاء الحواجز الكمركية ، وكفالة أغراض الحماية ، وضمان مصالح الكيانات المالية المستقلة ، مايحول دون الاتفاق على حلول تراعى المصالح الخاصة العاجلة ، والمصلحة العامة النهائية ، معاً ، وذلك لأن إزالة هذه الحواجز إزالة تامة ليس ركناً من أركان التقارب ، أو أمراً محتوماً منذ البداية . والذى يعرض من بحث مزايا التوحيد الكمركى العاجل ومطاعنه بحث مبعثه شطط العاطفة فى الغالب ، وشطط المصلحة أحياناً ، وطابعه تطرف المؤيدين الذين يريدون بناء الهرم من قمته ، وتعسف المعارضين الذين يرغبون فى أن يقوم الهرم دون أن يتكلف أحد مشقة بنائه .

وجدير بالتأكيد أن مناقشة إمكانيات الوحدة الاقتصادية ، مع افتراض دوام الحواجز السياسية ، عبث ومغالطة ، لأن السياسة تابع من توابع الاقتصاد ، والتسليم بتوفر المصلحة فى التوحيد الاقتصادى يستوجب التسليم بتوفر المصلحة فى الوحدة السياسية ، ويقتضى البحث عن الوسائل المؤدية إليها .

(٢) خطة التوحيد

والواقع أن مصاعب تصميم خطة التعاون بين البلاد العربية ، من الناحية الاقتصادية ، ليست بالمصاعب المستعصية .

وأظهر العوامل التى تهون تصميم هذه الخطة كون البلاد المذكورة ، بصفة عامة ، فى أوائل درجات التطور الاقتصادى والمالى ، الأمر الذى يكسب منهاج التوحيد مرونة ملحوظة ، ويفسح فى الأجل الذى تقتضيه الملائمة بين سائر المصالح ، ويخفف من حدة التضارب بين الحقوق المكتسبة لفروع الإنتاج المحمية ، ويكثر من فرص التعاون فى تمويل حركة الاستثمار المشتركة .

وهكذا فإن خطة التعاون المطلوب بين البلاد العربية لاتتعرض للمشاكل التى تتعرض لها الخطط المقتضية للبلاد الأخرى ، التى بلغ كيانها الاقتصادى مراحل تطوره الأخيرة ، كدول اسكندناقيا ، ودول البنلوكس ، وإيطاليا وفرنسا .

والذى تمليه مصالح البلاد العربية العاجلة وظروفها الخاصة ، ولا ينكره الغرض

النهائى لمجموعها ، هو تقسيم طريق الوحدة الاقتصادية إلى ثلاث مراحل ، بحيث تناسب إجراءات كل مرحلة الأوضاع العامة الحاضرة والمنتظرة ، وتحقق أكثر مايمكن من المنافع بأقل ما يقتضى من تضحية ، ويتجنب التكليف بما لاطائل تحته من المطالب ، فلا يستشعر من التدابير المتخذة حرج ، ولا يحرك التدرج الهين الأنغام النابية .

مرحلة تخفيض الحواجز الكمركية والنقدية :

هذه المرحلة هى أول المراحل المقترحة ، وأكثر مداخل الوحدة ملائمة للظروف الحاضرة ، المتميزة بالاستقلال التام للكيانات السياسية والمالية ، وبارتفاع نسب حصائل رسوم الاستيراد إلى إيرادات كل دولة ، وباختلاف النظم الكمركية والنقدية ، وبتفاوت درجة ضبط هذه النظم وإتقانها ، وبصرامة قيود الصرف ، وبحداثة العهد بفكرة التقارب الفعال ، بصورة عامة .

وقوام تدابير هذه المرحلة أن تباشر الدول العربية إبرام سلسلة من الاتفاقات الثنائية ، أو الثلاثية ، وتنسيق جهود الإصلاح الداخلية ، لغرض تسهيل التبادل التجارى ، وتيسير تمويل التجارة الخارجية والحركة الاستثمارية ، وفق الأسس الخمسة التالية :

أولا — تبادل خفض رسوم الاستيراد ، أو إلغائها ، عن سلع معينة نصاً ، مع الاعتداد بدرجة رسوخ إنتاج كل سلعة فى بلد الفريق المقابل ، والاعتداد بمدى إمكانيات الإنتاج المحلى ، ثم زيادة عدد السلع المشمولة بالتخفيض أو الإعفاء ، وفق مايظهر من نتائج موازرة الإنتاج القومى .

ثانياً — تعهد كل فريق بالامتناع عن زيادة الرسوم على التصدير إلى الفريق المقابل ، وإلغاء رسوم الترانسيت ، وتيسير أحكام الاسترداد .

ثالثاً — تخفيف قيود الصرف ، وإزالة الشروط الاستثنائية الخاصة بتعيين عملات يتحتم الدفع بها ، وتجنب التحديدات غير الضرورية فى رخص الاستيراد والتصدير ، وسلوك سبيل المقاصة والمقايضة للتغلب على عقبات الصرف المستعصية .

رابعاً — حض حركة إصلاح النظم الكمركية والنقدية المقتضى إصلاحها ، على أن ينتهج فى المجال النقدى سبيل التماثل بين عملات سائر البلاد العربية ، من حيث وحدة النقد ، والقاعدة النقدية ، وعناصر الاحتياطى .

خامسا ــ تبادل التسهيلات فى جمع رؤوس الأموال من الأسواق المالية ، وذلك بتخفيف القيود على انتقال المدفوعات لأغراض الاستثمار ، وتشجيع مشاركة الأموال العربية فى المشاريع المحلية ، وإزالة الشروط المتعلقة بجنسية رأس المال من قوانين إعانة الإنتاج القومى ، وتيسير أمر الانتقال والإقامة والتجنس لليد العاملة وللاختصاصات الفنية وللممولين ، وتحسين طرق المواصلات وتنسيق ترابطها .

ولا شك أن هذه الأسس مما لا يثقل على سيادات الدول العربية القائمة ، أو يكلفها مالا قبل لها به ؛ كما أنها مما يلائم حركة الإصلاح المتعددة المظاهر فى مختلف هذه الدول ، ولاسيما فى مجال التشريع الكمركى والنظم النقدية . وبالإضافة إلى ذلك فإن الأسس المذكورة ترضى نزعة الحماية والحرص على الموارد المالية لدى البعض ونزعة إزالة الحواجز الكمركية لدى البعض الآخر ، وتتفق مع ظروف فترة مابعد الحرب وقيودها ، بصفة عامة .

وهدف هذه المرحلة هو التمهيد لقيام السوق الإقليمية الموحدة لمنتجات البلاد العربية ، وتهيئة الظروف للتكتل النقدى ، وتسهيل التجارة بالسلع الجارى إنتاجها فعلا ، وإتاحة الفرصة الكافية لتجارب الكشف عن الموارد غير المستغلة ، وتحقيق فوائد التعاون بين الأيدى العاملة والخبرات الفنية ورؤوس الأموال فى مضمار التجارب المذكورة ، جهد المستطاع .

مرحلة المنطقة التجارية والنقدية الحرة :

يشترط فى تطبيق تدابير هذه المرحلة تحقق ماترمى إليه المرحلة السابقة من تقارب واف بين الكيانات المالية ، وانصلاح ملحوظ فى نظم الضرائب وفى النظم النقدية والكمركية ، ووضوح فى المؤهلات الاقتصادية الرئيسية ؛ كما يشترط فى هذا التطبيق تزايد الاستعداد العام لتنفيذ القرارات الجماعية المشتركة ، وتضاؤل أسباب اختلاف وجهات النظر ، وزوال ماستتبعته الحرب من قيود استثنائية ، ومن تضخم نقدى ، ومن تفاوت بين مستويات الأسعار ، ومن أحوال غير طبيعية للانتاج والاستهلاك .

وهدف هذه المرحلة تحقيق مورد موحد للمواد الأولية وللعمل ولرأس المال ، وتكوين منطقة موحدة للبيع والاستثمار ، وذلك عن طريق عقد اتفاقات جماعية شاملة تنطوى على المبادىء الرئيسية الخمسة التالية :

أولا ــ إلغاء رسوم الاستيراد والتصدير عن سائر منتجات الفرقاء المتعاقدين ؛ على أن

تحمى ، بالإعانات وبالحماية غير المباشرة ، فروع الإنتاج المؤسسة والرصينة ، فى حالة الضرورة ، وبصفة مؤقتة .

ثانياً — تنسيق التعريفات والنظم الكمركية ، فيما يتعلق بمستويات الرسوم على السلع غير العربية ، وفيما يتعلق بالصياغة الشكلية والإجراءات الإدارية .

ثالثاً — تعهد كل فريق بأن لايلجأ إلى وسائل اصطناعية رامية إلى تشجيع إنتاج سلعة تخصص فى إنتاجها فريق آخر بكميات تكفى لسداد الحاجة الإقليمية .

رابعاً — إزالة سائر قيود الصرف ، سواء ماتعلق منها بمدفوعات المعاملات الجارية أو بحركة رؤوس الأموال ، وإلغاء التحديدات الكمية على التجارة بمنتجات الفرقاء المتعاقدين ، أياً كان شكل هذه التحديدات أو غرضها .

خامساً — تأسيس هيئة مركزية تتولى تنسيق أعمال مصارف الإصدار ، فيما يتعلق بصيانة قيم العملات ، وتقرير أسعار الصرف وسياسات الإئتمان ، وتهيئة القروض للحكومات ، وتنظيم سداد الحاجة إلى الصرف الخارجى .

ومزية هذه التدابير ترسيخ الاختصاص الإنتاجى وتوسيعه ، واستغلال إمكانيات زيادة الحركة التجارية بين البلاد العربية إلى أبعد حد ، وإعداد الكيانات الاقتصادية لتقبُّل مقتضيات التوحيد الشامل ، فى المرحلة النهائية التالية .

فلا شك أن تحويل الأسواق المتعددة للسلع والأموال والخدمات تحويلا تاماً إلى سوق محلية واحدة يكسب التطور الاقتصادى مناعة وافية ضد ملابسات الظروف الخارجية ، إذ يحقق شرطاً للانتاج على نطاق واسع ثبتت ضرورته بوضوح من تجارب الولايات المتحدة بصفة خاصة .

كما أن توسيع السوق المحلية على هذه الصورة يتيح فرصة حيوية لظهور سائر الكفاءات الاقتصادية غير المستغلة ، ويسهل نشوء فروع جديدة من الإنتاج ؛ وآية ذلك رواج منتجات هذه الفروع الجديدة بناء على زيادة قدرة السوق المحلية على الاستيعاب ، وتجنبها مصاعب التصدير والمنافسة فى الأسواق الأجنبية وهى فى أول أدوار نموها .

مرحلة التوحيد الشامل :

ونهاية المرحلة السابقة رهن بزوال الحواجز السياسية ، فالشرط الأول لإلغاء الحدود الكمركية والنقدية إلغاءً تاماً هو اندماج الدول العربية المختلفة فى دولة متحدة ، بحيث تتضمن الوحدة السياسية التوحيد الاقتصادى والمالى .

ومن البين أن أى اتحاد سياسى عاجل ، جزئى أو كلى ، ينفى ضرورة التدرج ، ويجيز التغاضى عن المرحلتين السابقتين ، المبررتين — إلى حد كبير — بالاعتبارات السياسية ، ويحتمل التضحية بالمصالح التى لا تتيسر رعايتها بغير الحواجز الكمركية والنقدية .

خاتمة

لم يعدُ مامر من السياسة التجارية للدولة العراقية ، التى لم تتخط عامها الثامن والعشرين ، تصرف الحدث الناشىء فى علاقته بالآخرين .

فلقد تسلمت هذه الدولة إدارة ميراثها الهزيل من الامبراطورية العثمانية وهى قاصر ؛ وكان عليها ، حين صار لها بعض الأهلية ، أن تواجه حياة الكفاح العسيرة التى أعقبت أزمة ١٩٢٩ ؛ ثم انجرت بعد ذلك إلى غمرة مضاربة الحرب الخطيرة ، بحيث لم يكن لها غير انتظار النتائج .

وطبيعى إذن أن لاتخلو هذه السياسة من الهفوات والخطأ ، وأن لا يندر فى نتائجها الغبن ؛ وعلى الوصاية الدولية ورقابة عصبة الأمم فى ذلك بعض المسئولية ، وللدولة الناشئة من ضآلة الخبرة واعتبارات الظروف الاستثنائية بعض العذر .

على أن عهد الأخطاء المبررة قد انقضى ؛ فلقد سلف من التجارب مايكفى لتبين مسالك الصواب وإصلاح الخلل والأخذ بأسباب الاستقرار ، واكتملت للعراق حريته فى انتهاج سبيل مصلحته بين سبل السياسة التجارية ، فأصبح الشأن فى ذلك شأنه وحده ، أجر هدايته له ووزر زيغه عليه .

ولئن كانت تركة العثمانيين بعد الحرب العالمية الأولى تركة غثة محدودة الربح والخسران ، فإن هذه التركة قد نمت نمواً وئيداً على مر السنين ، فأصبحت فى ختام الحرب العالمية الثانية ثروة واسعة ، وأضحت رعايتها تستلزم المزيد من النشاط والحذر .

ولقد هيأت الحرب الأخيرة مالم يتهيأ من قبل من ظهور الاعتبار الدولى للبلاد العربية ، والتسليم بضرورة تقاربها ، وإلحاح الشعور العـــام بوقر مابينها من الحواجز السياسية والاقتصادية المصطنعة ، فقامت جامعة الدول العربية وسيلة من وسائل ضغط الفروق ، وتنسيق الجهود ، والتوفيق بين المصالح .

ثم أن رايات النصر فى هذه الحرب قد ضمت راية الحرية التجارية ، فكان من بين محاولات إعادة تنظيم العلاقات الدولية محاولة إقرار الحرية المذكورة ، والبحث عن وسائل التوفيق بينها وبين الواقع العملى ومراحل الانتقال ، حتى تيسرت فى هذا المضمار تسوية تعذر تحقيقها بعد الحرب العالمية الأولى ، إذا أخذت الأمور بظواهرها ، وأسقط حساب الاحتمالات .

وهكذا فإن واجب سياسة العراق التجارية الحالية والمستقبلة قد أضحى واجب اختيار الأساليب التى تجمع بين حكمة التجارب السابقة وبين رشاد ممارسة السلطان المكتمل ، وذلك لرعاية مصلحة العراق ، باعتبار ذاتها ، وباعتبار علاقتها الوثيقة بمصلحة البلاد العربية بوجه خاص ، ومصلحة البلاد الأخرى بصورة عامة .

وليس فى أداء هذا الواجب على وجهه الأكمل مايستثير تعارض المصالح المذكورة إذا ساد الاعتدال ، وتحريت تسوية كل خلاف بالضغط عليه من جانبيه .

فلا شك أن المصلحة الذاتية تستدعى حماية الإنتاج ، ، وصيانة الموارد المالية ، وتيسير الاستيراد أو عرقلته وفق درجة ضرورة السلع وموقعها من مقتضيات الحياة الاجتماعية السليمة . غير أن هذه المصلحة لاتحتمل إنكار فوائد التخصص الدولى فى الإنتاج ، أو بعد الرسوم الكمركية عن تحقيق مقتضى عدالة توزيع الأعباء العامة ، أو ضرورة إتاحة فرصة مقبولة للقوى الشرائية المتفاوتة كى تعمل على تطوير المجتمع .

ولذلك كان سبيل الرشاد فى رعاية المصلحة الذاتية هو اقتصار الحماية على مايكفى منها لإظهار كفاءة المرافق الاقتصادية القادرة على حفظ كيانها على وجه الاستقلال فيما بعد ، والإقلال من الاعتماد على الرسوم الكمركية كمورد رئيسى من موارد الدولة المالية ، وتجنب شطط الإثقال على الاستيراد فى الظروف الاعتيادية بالرسوم المانعة ، أو بالتحديدات الكمية .

وإذا كانت المبادىء المشار إليها مشتركة فى صحة تطبيقها بين البلاد العربية ، المتقاربة فى ظروفها العامة وفى درجة تطورها الاقتصادى ، فإن المصالح الذاتية لهذه البلاد لاتنطوى

على تعارض جوهرى ، ولا تكاد مهمة التوفيق بينها تتعدى فى الغالب تحطيم الحواجز السياسية، والتنازل عن الحقوق الاقتصادية الضعيفة التى لا تستطيع البقاء إلا فى ظل هذه الحواجز ، ومد أفق النظرة ، فلا تقتصر على موضع القدم .

ولقد كان ميثاق هاڤانا ، واتفاق برتن وودز ، تسليماً من أكثر دول العالم بضرورة الاعتدال والتزام الحدود الوسطى من المطالب .

فلم يكن فى وسع أشد الدول رغبة فى حرية العلاقات التجارية والنقدية إلا الاعتراف بأن هذه الحرية إنما هى مبدأ أعلى وغرض أخير ، وأن شرطها الأول هو التكافؤ فى فرص الإنتاج وتحقق الاختصاص الدولى ، وأن الحماية وقيودها قنطرة فى سبيل التطور الاقتصادى لا مفر لأية دولة من عبورها .

كما أن أكثر الدول تمسكا بسيادتها واستقلالها فى تصريف شؤون تجارتها ونقدها لم تنكر استحالة العزلة الاقتصادية ، ومزايا الحرية التجارية عند توفر شروطها ، ومصلحة الإنتاج والاستهلاك فى زوال العراقيل بينهما .

وهكذا جاءت الوثيقتان المذكورتان مقررتين هدفاً متفقاً عليه ووسائل مجمع على السماح بها ، ومهيئتين صلحاً مشروعاً يسوّى النزاع التقليدى بين مبدأى الحماية والحرية ، وشاهدتين على أن مصلحة الكل فى مجموع مصالح الأجزاء ، فلا تمحق مصلحة مصلحة أخرى ، إلا أن يكون ذلك عدواناً يستفز الدفاع عن النفس ، وإلا أن يضار المعتدى والمعتدى عليه بعضهما بعضا .

المراجع

مراجع رسمية

١ — وثائق الحكومة العراقية

وزارة الاقتصاد :

١ — ملف رقم ٣/٧/٢ « المؤتمر الإقتصادى العالمى »
٢ — « « ٦/٧/٢ « المؤتمرات الاقتصادية ومؤتمرات التموين »
٣ — « « ١٢/٧/٢ « التجارة مع الدول الخارجية »
٤ — « « ١٣/٧/٢ « معاملة أكثر الدول حظوة للبضائع المصدرة »
٥ — « « ١٤/٧/٢ « التجارة مع الدول المتحاربة »
٦ — « « ١٥/٧/٢ « التبادل التجارى »
٧ — « « ٥٧/٧/٢ « التجارة مع البرازيل »
٨ — « « ٥٨/٧/٢ « التجارة مع بريطانيا »
٩ — « « ٦٣/٧/٢ « التجارة مع المملكة العربية »
١٠ — « « ٦٥/٧/٢ « التجارة مع روسيا »
١١ — « « ٦٧/٧/٢ « التجارة مع اسبانيا »
١٢ — « « ٦٩/٧/٢ « التجارة مع السويد »
١٣ — « « ٧٠/٧/٣ « التجارة مع سويسرا »
١٤ — « « ٧١/٧/٢ « التجارة مع شرق الأردن »
١٥ — « « ٧٤/٧/٢ « التجارة مع فلسطين »
١٦ — « « ٧٨/٧/٢ « التجارة مع المملكة المصرية »
١٧ — « « ٨١/٧/٢ « الاتفاقية التجارية بين العراق والولايات المتحدة »

١٨ — ملف رقم ٨٢/٧/٢ « التجارة مع اليابان »
١٩ — « « ٨٣/٧/٢ « التجارة مع اليمن »
٢٠ — « « ٤٦/١٣٣ « العلاقات التجارية بين العراق وتركيا »
٢١ — « « ٥٦/١٢٣ « اتفاق تجارى مع سوريا »
٢٢ — « « ٦١/١٢٣ « اتفاقية كمركية بين العراق وفلسطين »
٢٣ — « « ٦٢/١٢٣ « اتفاقية تجارية بين العراق وألمانيا »
٢٤ — « « ٦٧/١٣٣ « تبادل الأموال بين العراق واليابان »
٢٥ — « « ٥/٥/٢ « تجارة الحيوانات »
٢٦ — « « ١٣/٥/٢ « تجارة القطن »
٢٧ — « « ٢٤/٥/٢ « شهادات المنشأ »
٢٨ — « « ١/٦/٢ « الشحن والنقل والأمور الكمركية »
٢٩ — « « ٢/٦/٢ « نقل البضائع بالسكك الحديدية »
٣٠ — « « ١١/٦/٢ « تنظيم وتنسيق نقل البضائع »
٣١ — « « ٢/٩/٢ « قرارات لجنة تنظيم تجارة الحبوب »
٣٢ — « « ٥/٩/٢ « تجارة الحبوب »
٣٣ — « « ١١/٩/٢ « مخازن حفظ الحبوب فى بغداد »
٣٤ — « « ١٢/٩/٢ « مخازن الحبوب فى البصرة »
٣٥ — « « ١٥/٩/٢ « الإتفاق الخاص بالقطن بين شركة متسو بيشى شوجى كيشا ولجنة تنظيم تجارة الحبوب »
٣٦ — « « ١٦/٩/٢ « الإتفاقية الخاصة بشراء الشعير بين اندرويز ولجنة تنظيم تجارة الحبوب »
٣٧ — « « ٤/٣/٢٢ « المقاولة المعقودة بين جمعية التمور وشركة اندرويز »
٣٨ — « « ٥/٣/٢٢ « اتفاقية تمور الزهدى مع شركة اندرويز »
٣٩ — « « ٦/٣/٢٢ « اتفاقية احتكار تمور العراق مع شركة اندرويز »

الدائرة الرئيسية للاحصاء :

١ — المجموعة الإحصائية السنوية العامة ، لسنوات ١٩٢٧ — ١٩٣٧ المالية .

٢ — المجموعة الإحصائية السنوية العامة ، لسنوات ١٩٣٩ — ١٩٤٦ .

مديرية التجارة :

المجموعة الإحصائية السنوية ، لسنوات ١٩٢٧ — ١٩٣٦ المالية .

إدارة الكمارك والمكوس :

١ — إحصائيات التجارة الخارجية ، لكل من سنوات ١٩٣٦ — ١٩٤٥ التقويمية .

٢ — نشرة الكمارك ، أعداد ٩ ١ — ١٢٧ .

٣ — التقرير الإدارى ، لكل من سنوات ١٩٢٨ — ١٩٣٤ المالية .

٤ — Explanatory Note for Assistance in the Application of the Tariff. Sgd. J. Van Der Paul and A. C. Johnson.

المصرف الزراعى الصناعى العراقى :

التقرير السنوى عن أعمال المصرف ، لكل من سنوات ١٩٣٦ — ١٩٤٤ المالية .

مجلس النواب :

تقرير لجنة الشؤون المالية عن الميزانية العامة ، لكل من سنوات ١٩٣٧ - ١٩٤٥ المالية.

وزارة العدلية :

مجموعة القوانين والأنظمة ، لكل من سنوات ١٩٢٠ — ١٩٤٦ .

مديرية الدعاية العامة :

جريدة الوقائع العراقية ، أعداد سنوات ١٩٤١ — ١٩٤٨ .

مجلس الوزراء ووزارة المالية :

١ — « تقرير بشأن إدارة الأمور المالية فى العراق » . كوماندر هلتن يونغ ومستر آر . ڤى . ڤرنن . بغداد ١٩٢٦ .

٢ — « تقرير عن عرض التمور ولا سيما تمور العراق فى الأسواق البريطانية » . آر . بى . فورستر . بغداد ١٩٢٩ .

٣ — « تقريران عن الحالة الاقتصادية الحاضرة والسياسة الاقتصادية وخطة القروض » . سر هلتن يونغ . بغداد ١٩٣٠ .

٤ — « An Inquiry into Land Tenure and Related Questions. ». Sir Ernest Dowson K. B. E. Letchworth 1932.

ب - وثائق الحكومة البريطانية وحكومة الهند

١ — مجموعة البيانات والإعلانات المصدرة من القائد العام أو بتفويض منه ، من ١٩١٧/٣/١١ إلى ١٩٢٠/٩/٣٠ .

٢ — The Sea Customs Act No VIII of 1878. The Unrepealed General Acts of the Governor General in Council. Calcutta. Third Edition, 1898. Vol. III. P. 156—241.

(*Av. British Museum. Press Mark: I.S.360/3.*)

٣ — « Special Report by His Majesty's Government in the United Kingdom to the Council of the League of Nations on the Progress of Iraq during the period 1920—1931 ». London 1931.

(*His Majesty's Stationary Office.*)

٤ — Reports by His Majesty's Government in the United Kingdom to the Council of the League of Nations on the Administration of Iraq, for:

1 — The period from April 1923 to December 1924.

2-8— The years 1925—1931.

9 — The period from January to October 1932.

(*His Majesty's Stationary Office*)

٥ — Reports by Commercial Secretaries to His Majesty's Embassy at Baghdad :

1— « Economic Conditions In Iraq. 1933 » C. Empson. London 1933. H. M. S. O.

2— « Economic Conditions In Iraq. 1933 — 1935 » J. P. Summerscale. London 1936, H. M. S. O.

3— « Report on Economic and Commercial Conditions in Iraq » J. P. Summerscale. London 1938. H. M. S. O.

(*O. P. Av. The British Library of Political & Economic Science. Aldwych, London.*)

٦ — « Final Act and the Havana Charter for an International Trade Organization with Related Documents». Presented by the President of the Board of Trade to Parliament by Command of His Majesty. April 1948. H. M. S. O.

حـ — وثائق عصبة الأمم

١ — « Decisions of the Council of the League of Nations of Sep. 27th, 1924, and March 11 th, 1926, Relating to the Application of the Principles of Art. 22 of the Convenant to Iraq ». (C. 216. M. 77. 1926 VI)

٢ — « Draft Customs Nomenclature ». 2 Volumes. (C. 295. M. 194. 1937. II. B.)

٣ — « Minimum List of Commodities for International Trade Statistics ». Revised Edition. (C. 226. M. 128. 1938. II. A.)

٤ — « The Mandates System. Origin — Principles — Application » (VI. A. Mandates. 1945. VI. A. 1.)

د — مراجع رسمية أخرى

الحكومة المصرية :

مجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية ، لسنوات ١٩٣٠ — ١٩٣٢ .

جامعة الدول العربية :

١ ــ ميثاق جامعة الدول العربية . القاهرة ١٩٤٥ .

٢ ــ تقرير اللجنة الاقتصادية والمالية . القاهرة ١٩٤٥ .

كتب ومطبوعات أخرى

١ ــ كتب

١ ــ « تجارة العراق قديماً وحديثاً » . يوسف غنيمة . بغداد ١٩٢٢ .

٢ ــ « العراق الحديث » . الدكتور متى عقراوى . الجزء الأول . الطبعة الأولى . بغداد ١٩٣٦ .

٣ ــ « القوانين المالية المحلية » . جورج جورجى . الجزء الأولى . الطبعة الأولى . بغداد ١٩٤١ ــ ١٩٤٢ .

٤ ــ « أربعة قرون من تاريخ العراق الحديث » . ستيفن هيمسلى لونكريك . (ترجمة جعفر خياط) . بغداد ١٩٤١ .

٥ ــ « النظام الاقتصادى فى العراق » . سعيد حمادة . بيروت ١٩٣٨ .

٦ ــ « النظام النقدى فى العراق » (رسالة دكتوراه) . الدكتور عبد الرحمن الجليلى . القاهرة ١٩٤٦ .

٧ ــ « التصميم الإنشائى للاقتصاد اللبنانى وإصلاح الدولة » . جبرائيل منسى . بيروت ١٩٤٨ .

٨ ــ « كتاب الأموال » . أبو عبيد القاسم بن سلام . (تصحيح محمد حامد الفقى) .

٩ ــ « كتاب الخراج » . أبو يوسف يعقوب بن ابراهيم . الطبعة الأولى . القاهرة ١٣٠٢ هـ .

١٠ ــ « الأحكام السلطانية » . القاضى أبو يعلى محمد بن الحسين الفراء الحنبلى . الطبعة الأولى . القاهرة ١٩٣٨ .

١١ ــ « كتاب صبح الاعشى » . أبو العباس أحمد القلقشندى . القاهرة ١٩١٤ .

« Babylonian Life and Histoy ». Sir E. A. Wallis Budge. K T. D.Litt. F.S.A. Second Edition. London 1925. — ١٢

« Mesopotamia. The Babylonian And Assyrian Civilization ». L. Delaporte. London and New York. 1925 — ١٣

« International Trade Principles and Practices ». Paul V. Horn. M.S. Ph.D. Revised Edition. New York. 1945. — ١٤

« The Tariff of Syria. 1919 — 1932 ». (Thesis). Norman Burns. Beirut 1933. — ١٥

« Fiscal Policy and Business Cycles ». A. H. Hansen. New York 1941. — ١٦

«International Monetary Cooperation». George N. Halm. New York 1945. — ١٧

« Money—Credit—Foreign Exchange ». (Lectures). Prof. Dr. J. Dobretsberger. Cairo 1945. — ١٨

ب — مطبوعات أخرى

(١—٤) — « تقرير غرفة تجارة بغداد » لكل من سنوات ١٩٣٥ — ١٩٣٩ .

٥ — « مجلة غرفة تجارة بغداد » ، أعداد سنوات ١٩٣٨ — ١٩٤٨ .

٦ — « رد الهاشمي باشا على تقرير السر هلتن يانغ » . ياسين الهاشمي . بغداد ١٩٣٠ .

"Britain's Trade War with Japan". K. K. Kawakami. New York 1934. — ٧

The Economist, 1944—1948. — ٨

٩ — مراجع أخرى .

فهرس الكتاب

صفحة

مقدمة ح — و

القسم الأول

تاريخ السياسة التجارية فى العراق

تمهيد ٣

الفصل الأول ، السياسة التجارية فى العراق القديم :

المبحث الأول ، السياسة التجارية قبل الإسلام ٤

المبحث الثانى ، السياسة التجارية فى الإسلام :

(١) عهد الدول العربية ٦

(٢) عهد المغول والتركمان ١١

المبحث الثالث ، السياسة التجارية فى عهد العثمانيين :

تنافس الدول الأوربية فى الخليج الفارسى ١٢

أسس السياسة التجارية فى الإمبراطورية العثمانية ١٣

التطبيق العملى للسياسة التجارية فى الإمبراطورية العثمانية ١٥

الفصل الثانى ، تطور تجارة العراق الخارجية وأثر السياسة التجارية فيه :

المبحث الأول ، تطور تجارة العراق الخارجية ١٧

المبحث الثانى ، أثر السياسة التجارية القديمة على التجارة الخارجية ٢١

القسم الثانى

سياسة العراق التجارية فى فترة الانتداب البريطانى

صفحة

تمهيد ٢٥

الفصل الأول ، الانتداب البريطانى وأسس السياسة التجارية :

المبحث الأول ، تشكيل الدولة العراقية وتقرير الانتداب ٢٦

المبحث الثانى ، أسس السياسة التجارية وفق نظام الانتداب : ٣٠

المشورة البريطانية ٣١

نظام الباب المفتوح ٣٢

تنفيذ المعاهدات والاتفاقات والتعهدات الدولية ٣٤

امتيازات القوات والهيئات والمؤسسات البريطانية الرسمية ٣٤

الفصل الثانى ، الادارة الكمركية والتشريع الكمركى :

المبحث الأول ، الإدارة الكمركية ٣٦

المبحث الثانى ، نظام التشريع الكمركى ٣٧

المبحث الثالث ، التشريعات الكمركية : ٤٠

(١) قانون الكمارك البحرية رقم ٨ لسنة ١٨٧٨ وملحقاته ٤٠

(٢) قوانين التعريفة الكمركية ٤٢

الفصل الثالث ، أحكام الاستيراد وآثارها : ٤٥

المبحث الأول ، قيود الاستيراد ٤٥

المبحث الثانى ، فرض رسوم الاستيراد وتحصيلها والإعفاء منها :

(١) فرض رسوم الاستيراد ٤٨

(٢) تحصيل رسوم الاستيراد :

الرسوم القيمية والنوعية ٤٩

تحويل السلع من مركز كمركى إلى آخر لاستيفاء الرسوم عنها ٥١

(٣) الإعفاء من رسوم الاستيراد ٥١

صفحة

المبحث الثالث ، نسب رسوم الاستيراد : ٥٥

(١) نسب الرسوم بين سنتى ١٩٢١ و ١٩٢٧ ٥٥

(٢) نسب الرسوم بين سنتى ١٩٢٧ و١٩٣٠ ٥٧

(٣) نسب الرسوم بين سنتى ١٩٣٠ و١٩٣٢ ٥٩

(٤) المستوى العام لرسوم الاستيراد ٦١

المبحث الرابع ، رسوم الاستيراد والميزانية : ٦٣

(١) مشاكل الإيراد والنفقة :

سعة أبواب الصرف ٦٤

مصاعب الإيراد ٦٥

(٢) حصيلة رسوم الاستيراد ٦٧

المبحث الخامس ، الرسوم وتجارة الاستيراد :

(١) مفردات تجارة الاستيراد ٧٣

(٢) أثر الرسوم فى تجارة الاستيراد ٧٥

المبحث السادس ، الرسوم وحماية الإنتاج القومى : ٧٨

(١) حماية الإنتاج الزراعى ٧٨

(٢) حماية الإنتاج الصناعى ٨١

المبحث السابع ، عبء رسوم الاستيراد : ٨٣

القبائل الرحالة ٨٣

القبائل المتوطنة ٨٤

سكان القرى والمدن الصغيرة ٨٥

سكان المدن الكبيرة ٨٦

توزيع العبء على عناصر المجتمع ٨٧

الفصل الرابع ، أنظمة التصدير وآثارها : ٨٩

المبحث الأول ، أحكام التصدير :

(١) رسوم التصدير ٩٠

(٢) الإعفاء من رسوم التصدير ٩١

(٣) قيود التصدير ٩٢

صفحة

المبحث الثانى ، آثار رسوم التصدير :
(١) رسوم التصدير والميزانية ٩٣
(٢) الرسوم وتجارة التصدير ٩٥
الفصل الخامس ، أمطار العبور وآثارها : ١٠٠
المبحث الأول ، الترانسيت :
(١) تطور تجارة الترانسيت :
ماهية تجارة الترانسيت ١٠٠
عوامل تدهور تجارة الترانسيت ١٠٢
(٢) تطور أحكام الترانسيت : ١٠٥
سنوات ١٩٢٠ — ١٩٢٤ ١٠٥
سنوات ١٩٢٥ — ١٩٢٨ ١٠٥
سنوات ١٩٢٩ — ١٩٣١ ١٠٨
سنة ١٩٣١ وما بعدها ١٠٨
المبحث الثانى ، إعادة التصدير واسترداد رسوم الاستيراد ١١٠
المبحث الثالث ، أحوال العبور الأخرى :
(١) نقل السلع من سفينة إلى أخرى ١١٢
(٢) الاستيداع ١١٣
الفصل السادس ، إعانات الانتاج : ١١٥
المبحث الأول ، إعانات القطن والكتان والحرير :
(١) إعانة القطن ١١٥
(٢) إعانة الكتان والحرير ١١٨
المبحث الثانى ، إعانة الرى بالمضخات ١٢٠
الفصل السابع ، السياسة التجارية فى المجال الدولى : ١٢٤
المبحث الأول ، نص أولى الدول بالرعاية :
(١) التزام العراق تجاه دول عصبة الأمم ١٢٤

صفحة

(٢) التزام دول عصبة الأمم تجاه العراق ١٢٥
(٣) تبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية بين العراق والدول غير الأعضاء فى العصبة : ١٢٨
الاتفاق مع المملكة المصرية ١٢٩
الاتفاق مع المملكة العربية السعودية ١٣٠
المبحث الثانى ، الاستثناء من نص أولى الدول بالرعاية ١٣١
المبحث الثالث ، انضمام العراق إلى المعاهدات والاتفاقات الدولية ١٣٣
المبحث الرابع ، علاقات العراق التجارية بالدول المختلفة ١٣٥

الفصل الثامن ، التقرير العام للسياسة التجارية فى فترة الانتداب : ١٤١
المبحث الأول ، حالة الميزان التجارى والميزان الحسابى ١٤١
المبحث الثانى ، مبادىء الإنتداب وتطبيقها ١٥٤

القسم الثالث

سياسة العراق التجارية بين سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٩

تمهيد ١٦١

الفصل الأول ، تطور المركز السياسى وأسس السياسة التجارية :
المبحث الأول ، معاهدة ١٩٣٠ وتصريح ١٩٣٢ ١٦٢
المبحث الثانى ، أسس السياسة التجارية بموجب تصريح ١٩٣٢ ومعاهدة ١٩٣٠ :
تصريح ١٩٣٢ ١٦٤
معاهدة ١٩٣٠ ١٦٦

الفصل الثانى ، التشريعات الجمركية : ١٦٧
المبحث الأول ، قانون الجمارك رقم ٥٦ لسنة ١٩٣١ :
تشريعه ١٦٧

صفحة
مشتملاته ١٦٧
تعديلاته ١٦٨
المبحث الثانى ، قانون التعريفة الكمركية رقم ١١ لسنة ١٩٣٣ :
تشريعه ١٦٩
مشتملاته ١٧١
تعديلاته ١٧٣
الفصل الثالث ، أصول تحصيل الرسوم الكمركية :
المبحث الأول ، أصناف الرسوم :
الرسوم النوعية ١٧٤
الرسوم القيمية ١٧٦
الرسوم المختلطة ١٧٧
المبحث الثانى ، تحويل السلع المستوردة لاستيفاء الرسوم المستحقة عنها ١٧٧
المبحث الثالث ، البندرول ١٧٨
المبحث الرابع ، فض الخلاف بين السلطات الكمركية والتجار ١٧٩
الفصل الرابع ، أحكام الاستيراد وآثارها : ١٨٠
المبحث الأول ، قيود الاستيراد :
حالة تقييد جديدة ١٨٠
حالة القيود القديمة ١٨١
المبحث الثانى ، فرض رسوم الاستيراد ١٨٥
المبحث الثالث ، الاستثناء من رسوم الاستيراد : ١٨٧
(١) الاستثناء من الرسوم لأغراض اقتصادية أومالية أواجتماعية أوصحية :
استثناءات جدول الواردات ١٨٧
استثناءات قانون تشجيع المشاريع الصناعية ١٨٩
(٢) الاستثناء من الرسوم لانتفاء القصد التجارى أو لبقاء السلعة فى العراق مؤقتاً ١٨٩
(٣) الاستثناء من الرسوم تنفيذاً للمعاهدات والاتفاقات ١٩١
المبحث الرابع ، نسب رسوم الاستيراد : ١٩٢

صفحة

(١) نسب الرسوم على سلع الاستهلاك :
الاعتبارات الرئيسية فى تقرير نسب رسوم سلع الاستهلاك ١٩٤
المعدل العام لنسب رسوم سلع الاستهلاك ٢٠١
(٢) نسب الرسوم على سلع الإنتاج :
مظاهر التخفيف عن سلع الإنتاج ٢٠٢
التفريق بين السلع باختلاف درجة الصناعة فيها ٢٠٢
معدل نسب الرسوم على سلع الإنتاج ٢٠٤
(٣) المستوى العام لرسوم الاستيراد ٢٠٧
المبحث الخامس ، رسوم الاستيراد والميزانية : ٢١٠
(١) تطور أبواب الإيراد والنفقة :
تطور أبواب الإيراد ٢١٠
تطور أبواب النفقة ٢١٥
(٢) الوضع المالى ورسوم الاستيراد ٢١٩
المبحث السادس ، الرسوم وتجارة الاستيراد ٢٢٢
المبحث السابع ، رسوم الاستيراد وحماية الإنتاج القومى : ٢٢٨
(١) الحماية المباشرة للإنتاج الزراعى والحيوانى : ٢٢٩
المنتجات التى أقرت حمايتها السابقة ٢٢٩
المنتجات التي استجدت حمايتها ٢٣٠
المنتجات التى لحقت رسومها زيادة عرضية ٢٣١
المنتجات الأخرى ٢٣٣
(٢) الحماية المباشرة للإنتاج الصناعى : ٢٣٤
الصناعات المحمية ٢٣٤
الصناعات غير المحمية التى استفادت من ظروفها الخاصة ٢٣٩
الصناعات غير المحمية المعرضة للمنافسة الأجنبية ٢٣٩
(٣) الحماية غير المباشرة ٢٤٥
المبحث الثامن ، عبء رسوم الاستيراد ٢٤٩
الفصل الخامس ، أنظمة التصدير وآثارها : ٢٥٣
المبحث الأول ، قيود التصدير :

صفحة

حالة القيود القديمة ٢٥٤
فرض قيود جديدة ٢٥٥
المبحث الثانى ، رسوم التصدير والإعفاء منها :
(١) نسب رسوم التصدير ٢٥٦
(٢) الإعفاء من رسوم التصدير ٢٥٨
المبحث الثالث ، آثار رسوم التصدير :
(١) تطور تجارة التصدير : ٢٥٩
العوامل المؤدية إلى اتساع تجارة التصدير ٢٦١
العوامل المعرقلة لتجارة التصدير ٢٦٣
(٢) حصيلة رسوم التصدير ٢٦٤
الفصل السادس ، أحكام العبور وآثارها : ٢٦٥
المبحث الأول ، أحكام الترانسيت وآثارها :
(١) أحكام الترانسيت ٢٦٥
(٢) آثار أحكام الترانسيت ٢٦٨
المبحث الثانى ، أحكام العبور الأخرى وآثارها : ٢٧٦
(١) نقل السلع من سفينة إلى أخرى ٢٧٦
(٢) الاستيداع ٢٧٧
(٣) الدروباك والقبول المؤقت ٢٧٨
الفصل السابع ، إعانات الانتاج والتصدير : ٢٨٢
المبحث الأول ، إعانة الإنتاج بالإعفاء من الضرائب والرسوم : ٢٨٢
(١) إعفاءات قانون تشجيع المشاريع الصناعية :
تشريع القانون وشروطه ٢٨٢
امتيازات القانون ٢٨٤
آثار القانون ٢٨٦
(٢) إعفاءات قوانين الضرائب على الحاصلات الزراعية :
أسس الاعفاء ٢٨٩
إعفاء القطن ٢٨٩

صفحة

إعفاء بذر الكتان ٢٩١
تقدير الأسس المتقدمة ٢٩١
(٣) الاعفاءات فى قوانين المكس على الكحول ٢٩٢

المبحث الثانى ، إعانة الإنتاج بتيسير التسليف الزراعى والصناعى :

(١) التسليف الزراعى :
مشاكل التسليف الزراعى ٢٩٣
ضمان وزارة المالية لقروض الزراع ٢٩٤
سلف المصرف الزراعى الصناعى ٢٩٥
تقدير سلف المصرف الزراعية ٢٩٧
(٢) التسليف الصناعى : ٢٩٨
سلف قوانين الأعمال الرئيسية ٢٩٨
سلف المصرف الزراعى الصناعى ٢٩٩
تقدير سلف المصرف الصناعية ٣٠٠

المبحث الثالث ، إعانة الإنتاج بتسليف البذور المحسّنة أو توزيعها مجاناً :
تسليف بذور القطن وتوزيعها مجاناً ٣٠١
تسليف بذور حاصلات أخرى ٣٠٣

المبحث الرابع ، إعانات التصدير :
(١) إعادة المكوس المستوفاة ٣٠٥
(٢) آثار تطبيق قاعدة الاستيراد النسبى ٣٠٦

الفصل الثامن ، السياسة التجارية فى المجال الدولى : ٣٠٨

المبحث الأول ، تبادل المعاملة وفق مبدأ أولى الدول بالرعاية بموجب تصريح ١٩٣٢ :
نص التصريح على مبدأ أولى الدول بالرعاية ٣٠٨
القيمة العملية للنص ٣٠٩

المبحث الثانى ، الاستثناءات من مبدأ أولى الدول بالرعاية بموجب تصريح ١٩٣٢ :
ماهية الاستثناءات ٣١١
التطبيق العملى للاستثناءات ٣١٢

صفحة

المبحث الثالث ، الاتفاقات التجارية : ٣١٤

(١) الاتفاقات المعقودة مع دول عصبة الأمم :

الاتفاق العراقى التركى لسنة ١٩٣٢ ٣١٥
الاتفاق العراقى المصرى لسنة ١٩٣٨ ٣١٧
الاتفاق العراقى السويدى لسنة ١٩٣٥ ٣١٨

(٢) الاتفاقات المعقودة مع الدول غير المنتمية إلى عصبة الأمم :

الاتفاق العراقى الفلسطينى لسنة ١٩٣٦ ٣١٩
الاتفاق العراقى الألماني لسنة ١٩٣٥ ٣٢٤
الاتفاق العراقى الأمريكى لسنة ١٩٣٨ ٣٢٦
الاتفاق العراقى البرازيلى لسنة ١٩٣٩ ٣٢٩

المبحث الرابع ، قاعدة الاستيراد النسبي : ٣٢٩

(١) تطبيق القاعدة على التجارة مع اليابان : ٣٣٠

تطور الحركة التجارية بين العراق واليابان والعوامل المؤثرة فيه ٣٣٠
مقدمات تطبيق القاعدة ٣٣٣
أحكام القاعدة ٣٣٥
تطور أحكام القاعدة ٣٣٥
أثر القاعدة فى تجارة الاستيراد ٣٣٧
أثر القاعدة فى تجارة التصدير ٣٣٩
أثر القاعدة فى الميزان التجارى ٣٤٢

(٢) تطبيق القاعدة على التجارة مع بلاد أخرى ٣٤٤

(٣) التقدير العام للقاعدة ٣٤٥

المبحث الخامس ، مساهمة العراق فى المؤتمرات والاتفاقات الدولية : ٣٤٦

(١) الاشتراك فى المؤتمر النقدى والاقتصادى العالمى ٣٤٦
(٢) الاشتراك فى فرض العقوبات الاقتصادية على إيطاليا ٣٤٧
(٣) الانضمام إلى الاتفاقات والبروتوكولات الدولية ٣٤٨

المبحث السادس ، علاقات العراق التجارية بالدول الأخرى : ٣٥٠

تطور العلاقة بالدول المستورد منها ٣٥٠
تطور العلاقة بالدول المصدر إليها ٣٥٢

صفحة

أثر السياسة التجارية فى توزيع التجارة الخارجية ٣٥٣

الفصل التاسع ، السياسة النقدية : ٣٥٤

المبحث الأول ، أسس النظام النقدى :

النظام النقدى الهندى ٣٥٤

إعداد النظام النقدي الجديد ٣٥٥

أسس النظام النقدى الجديد ٣٥٥

المبحث الثانى ، آثار النظام النقدى :

(١) الارتباط بالكتلة الإسترلينية ٣٥٧

(٢) مزايا الارتباط بالكتلة الإسترلينية ٣٥٩

(٣) مآخذ الارتباط بالكتلة الإسترلينية : ٣٦٠

عرقلة الانتاج وخفض أرباح التصدير والتأثير فى الأسعار ٣٦٠

الإخلال بالميزان التجارى ٣٦٢

ارتباط تطور الانتاج القومى بظروف الكتلة ٣٦٣

الفصل العاشر ، التقدير العام للسياسة التجارية خلال سنوات ١٩٣٣ — ١٩٣٩ :

حصيلة فترة الانتداب ٣٦٤

نمو الموارد الاقتصادية والمالية ٣٦٤

عجز الميزان التجاري ٣٧٠

القسم الرابع

سياسة العراق التجارية بين سنتى ١٩٣٩ و ١٩٤٨

تمهيد ٣٧٩

الفصل الأول ، تطور أحكام الاستيراد وآثارها : ٣٨١

المبحث الأول ، تطور أحكام الإستيراد :

(١) قانون ضريبة الطوارىء ٣٨٢

(٢) التعديل الخامس لقانون التعريفة : ٣٨٣

صفحة

تعديل الرسوم النوعية ٣٨٤
استحداث فئة ٥ ٪ القيمية ٣٨٧
خفض رسوم المواد الغذائية ٣٨٨
الأحكام الأخرى للتعديل ٣٩٠

(٣) إخضاع مبيعات الجيوش الأجنبية للرسوم ٣٩١

(٤) التعديلان السادس والسابع لقانون التعريفة : ٣٩٢

قانون التعديل السادس ٣٩٣
قانون التعديل السابع ٣٩٤

المبحث الثانى ، رسوم الإستيراد والميزانية :

(١) تطور أبواب النفقة :

تضخم نفقات الدولة أثناء الحرب ٣٩٦
تضخم نفقات الدولة بعد الحرب ٣٩٩

(٢) تطور أبواب الإيراد :

زيادة الإيرادات أثناء الحرب ٤٠٠
زيادة الإيرادات بعد الحرب ٤٠٣

(٣) تقدير الأثر المالى لرسوم الاستيراد :

حصيلة رسوم الاستيراد خلال سنوات ١٩٤٠ — ١٩٤٨ ٤٠٦
تقدير الأهمية المالية لرسوم الاستيراد الحالية ٤٠٨

المبحث الثالث ، الرسوم وتجارة الاستيراد :

(١) تطور تجارة الاستيراد :

تجارة الاستيراد أثناء الحرب ٤١٠
تجارة الاستيراد بعد الحرب ٤١٦

(٢) تقدير أثر الرسوم فى تطور تجارة الاستيراد :

أثر الرسوم فى تجارة الاستيراد أثناء الحرب ٤١٧
أثر الرسوم فى تجارة الاستيراد بعد الحرب ٤١٨

المبحث الرابع ، رسوم الاستيراد وحماية الإنتاج القومى :

(١) تطور الأثر الوقائى للرسوم أثناء الحرب :

تطور ظروف الاستهلاك والإنتاج ٤٢٠
تطور الغرض الوقائى للرسوم ٤٢١

(٢) تطور الأثر الوقائى للرسوم بعد الحرب ٤٢١

صفحة

(٣) الإصلاح المقتضى للرسوم فى مجال حماية الانتاج القومى :
المرحلة الحاضرة من مراحل تطور الانتاج ٤٢٣
الإثقال على السلع التي لها نظير في الانتاج القومى ٤٢٤
التخفيف عن سلع الانتاج القومى ٤٢٨
المبحث الخامس ، عبء رسوم الاستيراد :
(١) تطور عبء الرسوم أثناء الحرب ٤٣٢
(٢) تطور عبء الرسوم بعد الحرب ٤٣٣
(٣) التعديل المقتضى لتوزيع عبء رسوم الاستيراد :
مرحلة التطور الاجتماعى الحاضرة ٤٣٤
إعادة توزيع عبء الرسوم ٤٣٨
الفصل الثانى ، تطور أحكام التصدير وآثارها : ٤٤٤
المبحث الأول ، تطور تجارة التصدير :
أثر الحرب فى تجارة التصدير ٤٤٥
تطور تجارة التصدير من حيث الكمية ٤٤٦
تطور تجارة التصدير من حيث القيمة ٤٤٧
تطور تجارة التصدير بالنسبة للانتاج القومى ولتجارة الاستيراد ٤٤٩
المبحث الثانى ، تطور رسوم التصدير وآثارها :
(١) رسوم التصدير بعد سنة ١٩٣٩ ٤٥١
(٢) التعديل المقتضى لرسوم التصدير ٤٥٣
الفصل الثالث ، تطور أحكام العبور وآثارها : ٤٥٥
المبحث الأول ، تجارة الترانسيت وأحكامها :
(١) تطور تجارة الترانسيت :
تطور تجارة الترانسيت أثناء الحرب ٤٥٦
تطور تجارة الترانسيت بعد الحرب ٤٦٠
(٢) تطور أحكام الترانسيت ٤٦١
(٣) التعديل المقتضى لأحكام الترانسيت :
أهمية أرباح تجارة الترانسيت ٤٦٣
إلغاء رسم الترانسيت ٤٦٤

صفحة

تيسير الاجراءات الكمركية ٤٦٤
تيسير النقل البرى عبر العراق ٤٦٥
عقد اتفاقات مع الدول المجاورة ٤٦٨
توسيع تطبيق المادة ١١٤ من قانون الكمارك ٤٦٩

المبحث الثانى ، إعادة التصدير ونقل السلع من سفينة إلى أخرى :

(١) تطور تجارة إعادة التصدير وأحكامها : ٤٦٩
إعادة التصدير من مخازن الاستيداع مباشرة ٤٧٠
إعادة التصدير غير المشمولة بأحكام الاسترداد ٤٧٠
استحداث رسم على إعادة التصدير ٤٧١
إعادة التصدير وفق أحكام الاسترداد ٤٧١
التعديل المقتضى لأحكام إعادة التصدير ٤٧٣
(٢) تطور حركة النقل بين السفن وأحكامها ٤٧٤

الفصل الرابع ، التموين : ٤٧٦

المبحث الأول ، مرسوم تنظيم الحياة الاقتصادية رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٩ :

الأسس الأولى للتموين ٤٧٧
إجراءات الفترة بين أواخر سنة ١٩٣٩ وأواسط سنة ١٩٤١ ٤٧٨
إجراءات الفترة بين أواسط سنة ١٩٤١ وأواسط سنة ١٩٤٢ ٤٧٩

المبحث الثانى ، قانون تنظيم الحياة الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٤٢ :

اشتداد أزمة التموين ٤٨١
تغيير سياسة التموين ٤٨١
أهم الاجراءات المستجدة ٤٨٣

المبحث الثالث ، قانون تنظيم الحياة الاقتصادية رقم ٤١ لسنة ١٩٤٣ :

تعديل جديد فى سياسة التموين ٤٨٤
إجراءات الفترة بين أواسط سنة ١٩٤٣ وأواسط سنة ١٩٤٤ ٤٨٦
إجراءات الفترة بين أواسط سنة ١٩٤٤ وأواخر سنة ١٩٤٥ ٤٨٨
إجراءات فترة ما بعد الحرب ٤٩٠

المبحث الرابع ، تقدير إجراءات التموين : ٤٩٣
الأسباب الرئيسية لأزمة التموين ٤٩٣

صفحة

أخطاء سلطات التموين والحكومة ٤٩٤
واجب سلطات التموين والحكومة فى الظروف الحاضرة ٤٩٦

الفصل الخامس ، السياسة التجارية فى المجال الدولى : ٤٩٨

المبحث الأول ، علاقة العراق بدول الأعداء :

(١) انقطاع العلاقات بدول الأعداء ٤٩٩
(٢) حصار الحلفاء الاقتصادى ٥٠٠
(٣) أثر الإجراءات المتقدمة فى علاقات العراق التجارية ٥٠١

المبحث الثانى ، علاقة العراق بدول الحلفاء والمحايدين : ٥٠٢

(١) فعاليات مركز تموين الشرق الأوسط : ٥٠٣
توزيع حيز النقل البحرى ٥٠٣
توزيع السلع المستوردة عبر البحار ٥٠٤
سد الحاجة بالمنتجات المحلية ٥٠٤
(٢) تجهيز جيوش الحلفاء من الأسواق المحلية ٥٠٥
(٣) تجهيزات الإعارة والتأجير ٥٠٦

المبحث الثالث ، العلاقات التجارية بعد الحرب :

(١) قيود العلاقات التجارية بعد الحرب :
المشاكل الرئيسية للتجارة الدولية ٥٠٧
أزمة العملات النادرة ٥٠٧
(٢) عودة العلاقات التجارية بدول الأعداء ٥٠٩
(٣) الاتفاقات التجارية المعقودة بعد الحرب :
الاتفاق العراقى اليمنى لسنة ١٩٤٦ ٥١٠
الاتفاق العراقى التركى لسنة ١٩٤٦ ٥١٠
(٤) السياسة التجارية الخارجية الملائمة للظروف الحاضرة ٥١٢

الفصل السادس ، السياسة النقدية وقيود الصرف : ٥١٤

المبحث الأول ، قيود الصرف أثناء الحرب : ٥١٥

قانون مراقبة التحويل الخارجي رقم ٧١ لسنة ١٩٤١ ٥١٥
آثار قيود التحويل الخارجى أثناء الحرب ٥١٧

صفحة

المبحث الثانى ، قيود الصرف بعد الحرب :
(١) اتفاقات العملات النادرة بين سنتى ١٩٤٥و١٩٤٧ : ٥١٩
اتفاق سنة ١٩٤٥ وتمديداته ٥١٩
آثار الاتفاق على تجارة الاستيراد ٥٢٢
(٢) تسوية الأرصدة الإسترلينية :
منشأ الأرصدة الاسترلينية ٥٢٣
الأسس العامة لتسوية الأرصدة الاسترلينية ٥٢٤
اتفاقية الأرصدة لسنة ١٩٤٧ ٥٢٥
تعديل الاتفاق ٥٢٨
آثار أصل الاتفاق وتعديله على تجارة الاستيراد ٥٢٩
مصير الباقى من الأرصدة ٥٣١
المبحث الثالث ، ظروف مابعد الحرب وبقاء العراق فى المنطقة الإسترلينية :
آثار الارتباط بالمنطقة أثناء الحرب ٥٣٢
مصير المنطقة بعد الحرب ٥٣٣
تقدير بقاء العراق فى المنطقة ٥٣٤
الفصل السابع ، تنظيم تجارة تصدير التمور والحبوب والقطن : ٥٣٨
المبحث الأول ، تنظيم تجارة تصدير التمور :
(١) مشاكل تجارة تصدير التمور : ٥٣٩
كمية الصادر من التمور العراقية ٥٤٠
صفات التمور الخاصة ٥٤١
ظروف تجارة التمور ٥٤٢
منافسة التمور الفرنسية ٥٤٤
(٢) جمعية التمور : ٥٤٥
تكوين الجمعية وإيراداتها ٥٤٦
واجبات الجمعية وسلطتها فيما يتعلق بتحديد الأسعار ٥٤٨
سلطة الجمعية فيما يتعلق بتنظيم التصدير ٥٤٨
سلطة الجمعية فيما يتعلق بتنظيم الكبس ٥٤٩
سلطة الجمعية والحكومة فيما يتعلق بأمور أخرى متفرقة ٥٥٠
(٣) احتكار تصدير التمور : ٥٥٠
موسما ١٩٣٩و١٩٤٠ ٥٥٢

صفحة

موسما ١٩٤١و١٩٤٢ ٥٥٤
موسم ١٩٤٣ ٥٥٥
مواسم ١٩٤٤و١٩٤٥و١٩٤٦ ٥٥٦
مواسم ١٩٤٧و١٩٤٨و١٩٤٩ ٥٥٨
(٤) الحل المقتضى لمشكلة التمور : ٥٦٠
إجراءات عاجلة ٥٦٠
تأسيس مخازن حديثة لحفظ التمور ٥٦٢
تأسيس وكالات للبيع فى الأسواق الأجنبية ٥٦٣
تنظيم الإنتاج وتعزيز المركز المالى للمنتجين ٥٦٣
المبحث الثانى ، تنظيم تجارة تصدير الحبوب والقطن :
(١) مشاكل تصدير الحبوب والقطن :
مشكلة الحبوب ٥٦٤
مشكلة القطن ٥٦٦
(٢) لجنة تنظيم تجارة الحبوب : ٥٦٧
تكوين اللجنة وإيراداتها ٥٦٧
واجبات اللجنة وصلاحياتها ٥٦٨
(٣) أعمال لجنة تنظيم تجارة الحبوب : ٥٦٩
مخازن الحبوب ٥٦٩
صفقة القطن وصفقتا الشعير ٥٧٠
(٤) تقدير كيان اللجنة وأعمالها :
طبيعة مشاكل تصدير الحبوب والقطن ٥٧٢
تعديل تكوين اللجنة ٥٧٢
تعديل صلاحيات اللجنة وواجباتها ٥٧٣
الفصل الثامن ، إعفاءات الانتاج : ٥٧٥
المبحث الأول ، قانون تشجيع المشاريع الصناعية :
(١) إعفاءات القانون وظروف الحرب :
تعديل القانون ٥٧٥
زيادة أهمية القانون بتعديل التعريفة ٥٧٦
التطبيق العملى للقانون أثناء الحرب ٥٧٦

صفحة

(٢) إعفاءات القانون وظروف ما بعد الحرب :

عودة أهمية القانون بعد الحرب ٥٧٨
التعديل المقتضى لأحكام القانون ٥٧٨

المبحث الثانى ، إعانة الإنتاج بالإعفاء من الضرائب على الحاصلات الزراعية :

أسس الاعفاء من الضرائب الزراعية كإعانة للانتاج قبل الحرب ٥٨٠
الضرائب الزراعية الحالية ٥٨٠
أهمية إعفاء الأراضى المستصلحة وأراضى توطين القبائل ٥٨٠
أهمية إعفاء الحاصلات النقدية ٥٨١

المبحث الثالث ، التسليف الزراعى والصناعى :

(١) التسليف الزراعى والصناعى أثناء الحرب :

أعمال المصرف الزراعى الصناعى ٥٨٢
توزيع اختصاصات المصرف الزراعى الصناعى ٥٨٣
(٢) المصرف الزراعى واختصاصاته ٥٨٣
تكوين المصرف ٥٨٤
اختصاصات المصرف ٥٨٥
تقدير تكوين المصرف واختصاصاته ٥٨٦
(٣) المصرف الصناعى واختصاصاته : ٥٨٨
تكوين المصرف ٥٨٩
اختصاصات المصرف ٥٨٩
تقدير تكوين المصرف واختصاصاته ٥٩١

الفصل التاسع ، التقدير العام للسياسة التجارية خلال سنوات ١٩٤٠ - ١٩٤٨ : ٥٩٣

المبحث الأول ، التقدير العام للسياسة التجارية أثناء الحرب :

المبادئ العامة للسياسة التجارية أثناء الحرب ٥٩٤
دلالات الميزان التجارى أثناء الحرب ٥٩٤
تراكم القوة الشرائية أثناء الحرب ٥٩٨

المبحث الثانى ، التقدير العام للسياسة التجارية بعد الحرب :

حالة الميزان الحسابى ٥٩٩
حالة الميزان التجارى ٦٠٢
أسس السياسة التجارية الملائمة للظروف الحالية ٦٠٥

القسم الخامس

مستقبل سياسة العراق التجارية

صفحة

تمهيد ٦١١

الفصل الأول ، ميثاق هافانا : ٦١٢

المبحث الأول ، مقدمات عقد الميثاق :

نصوص ميثاق الأطلنطى ٦١٣
أعمال مؤتمر التجارة الدولى في « راى » ٦١٤
توصيات مؤتمر برتن وودز ٦١٤
البيان الأمريكى الانكليزى ٦١٥
نصوص ميثاق الأمم المتحدة ٦١٥
اللجنة التحضيرية واتفاقية جنيف ٦١٦
مؤتمر هافانا ٦١٦

المبحث الثانى ، ماهية الميثاق : ٦١٧

غرض الميثاق وأهدافه ٦١٧
الاستخدام والنشاط الاقتصادى ٦١٩
التطوير الاقتصادي والترميم ٦١٩
السياسة التجارية ٦٢١
الأعمال الاحتكارية ٦٢٥
الاتفاقات الدولية للمواد الأولية ٦٢٦
منظمة التجارة الدولية ٦٢٨
تسوية الخلافات ٦٣٠
نصوص عامة ٦٣١

المبحث الثالث ، تقدير ميثاق هافانا :

(١) تقدير الميثاق بصفة عامة : ٦٣٢

تضارب المصالح الدولية ٦٣٢
المصالح الامريكية ٦٣٣
المصالح الشيوعية ٦٣٣
المصالح البريطانية الامبراطورية ٦٣٤

صفحة
مصلحة الدول المتأخرة ٦٣٤
التطبيق العملى للميثاق ٦٣٥
(٢) تقدير الميثاق من وجهة النظر العراقية :
رعاية مبادىء الميثاق لمصالح البلاد المتأخرة ٦٣٨
شرط رئيسى لإقرار الميثاق ٦٣٨
مزايا إقرار الميثاق ٦٣٩
محاذير إقرار الميثاق ٦٤٠
الفصل الثانى ، اتفاقيتا برتن وودز : ٦٤٣
المبحث الأول ، مقدمات اتفاقيتى برتن وودز :
محاولات الإصلاح النقدى قبل أزمة ١٩٢٩ ٦٤٤
محاولات الإصلاح النقدى بعد أزمة ١٩٢٩ ٦٤٥
المحاولات الجماعية للتثبيت النقدى ٦٤٥
مشاريع الحرب العالمية الثانية ٦٤٧
البيان المشترك ٦٤٧
مؤتمر برتن وودز ٦٤٨
المبحث الثانى ، ماهية اتفاقيتى برتن وودز : ٦٤٨
(١) اتفاقية الاحتياطى النقدى الدولى :
أغراض الاحتياطى ٦٤٩
الحصص والاشتراكات ٦٤٩
سعر التعادل للعملات ٦٥٠
التعامل مع هيئة الاحتياطى ٦٥٠
تحويلات رؤوس الاموال ٦٥١
العملات النادرة ٦٥١
التزامات الاعضاء العامة ٦٥٢
فترة الانتقال ٦٥٢
(٢) اتفاقية المصرف الدولى للإعمار والاستثمار :
أغراض المصرف ٦٥٣
رأس مال المصرف ٦٥٣
الاحكام العامة للقروض والضمانات ٦٥٤
أعمال المصرف ٦٥٤

صفحة

المبحث الثالث ، تقدير اتفاقيتى برتن وودز : ٦٥٦
(١) تقدير اتفاقية المصرف الدولى للإعمار والاستثمار ٦٥٦
(٢) تقدير اتفاقية الاحتياطى النقدى الدولى : ٦٥٧
تضارب المصالح الدولية ٦٥٧
المصالح الامريكية ٦٥٧
المصالح البريطانية ٦٥٨
مشروع وايت ومشروع كينز ٦٥٩
حل وسط ٦٥٩
التطبيق العملى للاتفاقية ٦٦٠
تقدير الاتفاقية من وجهة النظر العراقية ٦٦١
خطوة فى سبيل إصلاح النظام النقدى ٦٦٣

الفصل الثالث ، الوحدة العربية الاقتصادية : ٦٦٥

المبحث الأول ، مقدمات الوحدة :
مقدمات الوحدة بين الحربين العالميتين ٦٦٦
تطور فكرة الوحدة أثناء الحرب العالمية الثانية ٦٦٧
ميثاق جامعة الدول العربية ٦٦٧
اللجنة الاقتصادية والمالية للجامعة ٦٦٨
اقتراحات دول الأعضاء ٦٦٩

المبحث الثانى ، مقترحات فى وسائل التوحيد :
(١) إمكانيات التوحيد : ٦٦٩
المشاكل العامة للتوحيد ٦٦٩
المبررات العامة للتوحيد ٦٧٠
(٢) خطة التوحيد : ٦٧١
مرحلة تخفيض الحواجز الجمركية والنقدية ٦٧٢
مرحلة المنطقة التجارية والنقدية الحرة ٦٧٣
مرحلة التوحيد الشامل ٦٧٥

خاتمة ٦٧٦

المراجع ٦٧٩

فهرس الكتاب ٦٨٦

تصويب الخطأ

صفحة	سطر	خطأ	صواب
١٥	٢ هامش	إذا صرح	إذ صرح
٢٩	٣ هامش	عبار	عبارة
٨٠	١٤	يحالف	يخالف
٩٢	١٦	لأزمة	لازمة
٢٠٤	٤	لإنتاج	الإنتاج
٢٠٧	١٩	معتدل	معتدلة
٢٣٠	٤	أنصف	اتصف
٤٠٦	١	(٢) تقدير	(٣) تقدير
٤٣٤	٩	بمجموعة	بمجموعه
٤٧٣	١	التعيل	التعديل
٤٨١	٢٠	والسانات	والبيانات
٥٦٥	١٥	١٩٣٩	١٩٢٩
٥٧٣	٥	مُديرتي	مديريتى
٦٥٥	١٧	سعر	بسعر

	صفحة
المبحث الثالث ، تقدير اتفاقيتي برتن وودز :	٦٥٣
(١) تقدير اتفاقية المصرف الدولي للإعمار والاستثمار	٦٥٦
(٢) تقدير اتفاقية الاحتياطي النقدي الدولي	٦٥٧
تضارب المصالح الدولية	٦٥٧
المصالح الامريكية	٦٥٧
المصالح البريطانية	٦٥٨
مشروع وايت ومشروع كاينز	٦٥٩
حل وسط	٦٥٩
التطبيق العملي للاتفاقية	٦٦٠
تقدير الاتفاقية من وجهة النظر العراقية	٦٦١
خطوة في سبيل إصلاح النظام النقدي	٦٦٣
الفصل الثالث ، الوحدة العربية الاقتصادية	٦٦٥
المبحث الأول ، مقدمات الوحدة :	
مقدمات الوحدة بين الحربين العالميتين	٦٦٦
تطور فكرة الوحدة في الحرب العالمية الثانية	٦٦٧
ميثاق جامعة الدول العربية	٦٦٧
اللجنة الاقتصادية والمالية للجامعة	٦٦٨
اقتراحات دول الأعضاء	٦٦٩
المبحث الثاني ، مقترحات في وسائل التوحيد :	
(١) إمكانيات التوحيد :	٦٦٩
المشاكل العامة للتوحيد	٦٦٩
المبررات العامة للتوحيد	٦٧٠
(٢) خطة التوحيد :	٦٧٢
مرحلة تخفيض الحواجز الكمركية والنقدية	٦٧٢
مرحلة المنطقة التجارية والنقدية الحرة	٦٧٣
مرحلة التوحيد الشامل	٦٧٥
خاتمة	٦٧٦
المراجع	٦٧٩
فهرس الكتاب	٦٨٦

382:J32sA:c.2
جميل ،مظفر حسين
سياسة العراق التجارية
AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES
01023963

American University of Beirut

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT
UT VITAM HABEANT ABUNDANTIUS HABEANT
1866

382.
J32sA
c.2

General Library