أوراق تأمينية

مصباح كمال*: الموازنة العامة الاتحادية للسنوات 2023-2024-2024 والتأمين

نظرة عامة

في تعليق لي على مقال للدكتور صباح قدوري حول الموازنة الاتحادية للعراق[1] أكدّت على اطروحته أن الموازنة تفتقد إلى رؤية لرسم مسار الاقتصاد العراقي، فهي موازنة استهلاكية تلعب فيها القروض دوراً سلبياً تزيد من اعتماد العراق على المؤسسات المالية الدولية، وتعزز من ريعية الاقتصاد المُرتَهن بتقلبات أسعار النفط. وكما يبين الدكتور صباح فإن النفقات الرأسمالية (الموجودات، استثمارات محلية، استثمارات قروض) بقيمة 49 ترليون دولار، تمثل 25% من إجمالي النفقات الجارية (199 ترليون دينار)، مقابل 75% للنفقات الجارية (تشغيلية، برامج خاصة، مديونية) بقيمة 150 ترليون دينار، وتمثل 75% من إجمالي النفقات الجارية.

عدا ذلك فليس هناك ما يربط بين عناصر النفقات الرأسمالية (المشاريع المختلفة) ضمن رؤية اقتصادية تخلق روابط أمامية وخلفية لكل مشروع. الانطباع الذي خرجت منه من قراءة قانون الموازنة هو إبقاء العراق مُنتجاً للنفط الخام فليس هناك مشاريع كافية لتصنيع النفط والغاز وبالتالي خلق صناعات جديدة مترابطة مع بعضها تعتمد على النفط كمادة أولية،

[1] د. صباح قدوري*: على هامش تشريع الموازنة العامة الاتحادية للعراق لعام 2023 – شبكة الاقتصاديين العراقيين(iraqieconomists.net)

قانون رقم 13 لسنة 2023، الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية 2023-2024-2024، **الوقائع العراقية**، 26 حزيران 2023.

يمكن قراءة نص القانون في موقع **شبكة الاقتصاديين العراقيين**:
http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2023/07/Iraq-Federal-Budget-Law-20232425-Arabic-1.pdf

وتستدعي قيام شركات صناعية أخرى، وكذا الحال بالنسبة لتأسيس صناعات خارج القطاع النفطي، مما يساعد في التنويع الاقتصادي.

موازنة 2023-2024-2025

كتبت أيضًا أن التأمين لا يرد له ذكر في قانون الموازنة إلا مرة واحدة (المادة 45، ص 49) التي نصَّت على ما يلي:

> تلتزم المصارف كافة عند فتح الاعتمادات المستندية الخاصة بالاستيرادات التأكد من تقديم الجهة المستوردة وثيقة تأمين على البضاعة المراد استيرادها من البلد المنشأ إلى المخزن داخل العراق، على أن تكون الوثيقة صادرة من إحدى شركات التأمين المجازة في العراق.

في قانون الموازنة لسنة 2021 ورد نصّ المادة 45 كالآتي:

> المادة - 45 إلزام المصارف الحكومية والاهلية بالتأمين على الاعتمادات المستندية المفتوحة لديها للبضائع المستوردة من المنشأ الى مخازن الدوائر الحكومية والتجار لدى شركات التأمين العراقية الاهلية والعامة والشركات الاجنبية التي لديها فروع مسجلة بالعراق ومرخصة بممارسة التأمين.

المادة 45 تؤشر إلى تطور مهم، بالنسبة لقطاع التأمين، لأنها ستعمل، عند تطبيقها الصحيح، على رفع حجم أقساط التأمين البحري على البضائع لشركات التأمين العراقية التي حُرمت من معظم هذه الأقساط بفضل الأحكام الضارة في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10) الذي صاغته سلطة الاحتلال الأمريكية. الأمل هو أن تلتزم الجهات المستوردة والمصارف بتأمين البضائع المستوردة لدى شركات تأمين مجازة من قبل ديوان التأمين.

الاعتمادات المستندية

وللتوسع في العرض وتوفير السياق اقتبس مطولاً من مقال سابق لي.[2]

إن فتح الاعتمادات المستندية هي الطريقة المتبعة في التجارة الدولية، وقد دعا إليها قبل سنوات عدد من المصرفيين والاستشاريين من بينهم المرحوم موفق حسن محمود إذ كتب يقول:

> لسنوات قبل اليوم دعوت غير مرة وفي غير مناسبة الى ضرورة التخلي عن أسلوب الحوالات من نافذة العملة لدى البنك المركزي لتمويل الاستيرادات والعودة الى الاعتمادات المستندية حفاضا على رصيد الامة من العملات الاجنبية من الضياع، ولست بحاجة الى التذكير بأن الاعتمادات المستندية الاسلوب المتبع على اوسع نطاق في التجارة الدولية وتنظمها أعراف وممارسات Uniform Customs & Practices دولية تصدرها غرفة التجارة الدولية ومقرها في باريس.[3]

والاعتمادات المستندية هي أيضاً وسيلة للحيلولة دون ما وصفه المرحوم بنهب الدولار من خزينة الدولة بدعوى تمويل تجارة الاستيراد، وهو في الواقع نهب منظم ينطوي على فساد. ولذلك فإن الإشارة إلى الاعتمادات المستندية المفتوحة في هذه المادة خطوة مهمة في الاتجاه الصحيح لضبط الاستيراد وربطه بالتأمين على الاستيرادات لدى شركات تأمين عراقية.

---

[2] مصباح كمال*: قانون موازنة 2021 والتأمين على استيراد البضائع – شبكة الاقتصاديين العراقيين (iraqieconomists.net)
M.-Kamal-Budget-2021-Insuring-Imports-with-Iraqi-Insurers-IEN.pdf (iraqieconomists.net)

[3] موفق حسن محمود، "مفترق طرق: حوالات مصرفية نهبت الدولار بزعم الاستيراد أم اعتمادات مستندية؟" موقع **شبكة الاقتصاديين العراقيين**:
http://iraqieconomists.net/ar/2016/03/03/%d9%85%d9%88%d9%81%d9%82-%d8%ad%d8%b3%d9%86-%d9%85%d8%ad%d9%85%d9%88%d8%af-%d9%85%d9%81%d8%aa%d8%b1%d9%82-%d8%b7%d8%b1%d9%82-%d8%ad%d9%88%d8%a7%d9%84%d8%a7%d8%aa-%d9%85%d8%b5%d8%b1%d9%81%d9%8c/

الاعتمادات المستندية وتوطين التأمين

وكنت مع غيري قد انتبهنا على أهمية إجراء التأمين على البضائع المستوردة بموجب اعتمادات مستندية مع شركات تأمين مرخصة بالعمل من قبل ديوان التأمين. ففي مقال لي نشر سنة 2012 تناولت مسألة وضع سياسة[4] للتأمين وعرضت تحت باب **توطين التأمين** بعض وسائل تحقيق هذه السياسة:

1- اشتراط إجراء التأمين على الأصول المادية والمسؤوليات القانونية الناشئة عنها حصراً لدى شركات تأمين مسجلة لدى الدوائر المختصة في العراق ومجازة من قبل ديوان التأمين العراقي.

2- تحريم إجراء التأمين خارج العراق، أي خارج القواعد الرقابية التي يديرها ديوان التأمين العراقي.

3- اشتراط ان تكون استيرادات العراق بشروط الكلفة والشحن (سي أند اف - C & F) وليس بشروط الكلفة والتأمين والشحن (سي آي إف - CIF) عند فتح الاعتمادات المستندية مع المصارف.[5]

4- فرض غرامات مالية وغير مالية عند مخالفة شرط التأمين لدى شركات مجازة من قبل ديوان التأمين العراقي على طرف عراقي أو اجنبي يعمل في العراق (أي المؤمن له)، وإلزام الطرف المخالف بشراء التأمين من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.

5- تعزيز الالتزام بهذه الشروط أعلاه وضمان تطبيقها من خلال التنسيق مع الإدارات الجمركية لتقييد إخراج البضائع المستوردة على أنواعها من الموانئ العراقية البرية أو البحرية أو الجوية وذلك باشتراط إبراز وثيقة تأمين أصولية صادرة من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.

---

[4] مصباح كمال، "نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق،" **مجلة التأمين العراقي**:
http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2012/10/blog-post.html

[5] أدين بهذه الفقرة للأستاذ عبد الباقي رضا وقد اقترحها بعد قراءة نص سابق لهذه الورقة في آذار 2012. وأضاف في تقييمه للورقة ان شروط سي اند اف تدفع المستورد إلى إجراء التأمين لدى احدى شركات التأمين المحلية المجازة، أجنبية كانت أو كفروع شركات عراقية.

6- عدم تقديم السلف أو الدفع على الحساب أو إجراء التسوية النهائية لعقود المقاولات دون إبراز وثيقة تأمين أصولية صادرة من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.

7- النص في عقود الدولة على إجراء التأمين مع شركات تأمين مسجلة ومجازة في العراق.

8- تأمين صناعة النفط والغاز، في جميع مراحلها، لدى شركات التأمين المسجلة في العراق العامة أو الخاصة منها.

في ظني أن بعض هذه البنود لا تزال بانتظار التنفيذ.

وتناولت هذا الموضوع أيضاً في مقال بمناسبة انعقاد مؤتمر التأمين العراقي الذي نظمه مركز الإبداع لتنمية الشباب والمجتمع في 3 آذار 2018.[6] وركزت على **التوصية الثانية الصادرة من المؤتمر:**

"صدور تشريع بتعديل بأن المادة 81 بفقراتها الثلاثة من قانون رقم (10) لسنة 2005 التعديل بأن يجري التأمين بأستيراد للبضائع الاستيرادية لدى شركات التأمين العراقية خاصة وعامة بدلاً من المنشيء." (النص كما ورد في توصيات المؤتمر)

للتعامل النقدي مع هذه التوصية اقتبست أولًا نص المادة 81 لفائدة القارئ والقارئة. تتكون المادة 81 من هذا القانون من الفقرات التالية:[7]

[6] مصباح كمال، "هوامش نقدية على مؤتمر التأمين العراقي وتوصياته،" موقع **شبكة الاقتصاديين العراقيين:** http://iraqieconomists.net/ar/2018/03/19/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d9%87%d9%88%d8%a7%d9%85%d8%b4-%d9%86%d9%82%d8%af%d9%8a%d8%a9-%d8%b9%d9%84%d9%89-%d9%85%d8%a4%d8%aa%d9%85%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%a3%d9%85/

[7] مصباح كمال، "المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10): المدخل لتغيير القانون،" **الثقافة الجديدة**، عدد مزدوج 353-354، كانون الأول 2012 http://www.iraqicp.com/2010-11-21-17-19-16/28074-----353-354-----.html

المـادة-81- أولاً- لأي شـخص طبيعـي أو معنـوي عـام أو خـاص الحـق فـي الاختيـار بشـراء منتجـات التـأمين أو خدماتـه مـن أي مـؤمن أو معيـد تأمين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ثانيـاً- لا يجـوز اجبـار شـخص طبيعـي أو معنـوي عـام أو خـاص علـى شـراء منتجـات خـدمات التـأمين مـن مـؤمن أو معيـد تـأمين أو وكيـل أو وسـيط أو مقـدم خـدمات تـأمين محـدد، مـا لـم يـنص القـانون علـى خـلاف ذلك.

ثالثـاً- يجـري التـأمين علـى الأمـوال العامـة والاخطـار التـي ترغـب الـوزارات أو دوائـر الدولـة فـي التـأمين ضـدها بالمناقصـة العلنيـة وفقـاً لأحكـام القـانون، ولجميـع المـؤمنين المجـازين فـي العـراق حـق الاشتراك فيها.

تبـدأ التوصـية بالـدعوة إلـى تعـديل هـذه المـادة بفقراتهـا الثلاثـة، لكنهـا تهمـل الفقـرتين ثانيـاً وثالثـاً، وذلـك بـالنص علـى إجـراء التـأمين [البحـري] علـى البضـائع المسـتوردة لـدى شـركات تـأمين عراقيـة خاصـة و [أو] عامـة بـدلاً مـن التأمين عليها في بلد المنشأ.

إن تنظـيم اسـتيراد البضـائع علـى أسـاس الكلفـة والشـحن C&F (Cost & Freight) بـدلاً مـن الكلفـة والتـأمين والشـحن CIF (Cost, Insurance & Freight) كـان هـو السـائد فـي الفتـرة قبـل 2003 عنـد فـتح الاعتمـادات المسـتندية مـع المصـارف. ومنـذ صـدور الأمـر رقـم 10 لسـنة 2005 أخـذت دوائـر الدولـة والمسـتوردين عمومـاً بتحويـل إجـراء التـأمين علـى المُصـدّر فـي بلـد المنشـأ. وهـو مـا انتبـه لـه العـاملون فـي شـركات التـأمين العراقيـة وخـاطبوا دوائـر الدولـة بشـأنها لأنهـا تُحـرم شـركات التـأمين العراقيـة مـن فرصـة الحصـول علـى أقسـاط التـأمين. ويـأتي هـذا الجـزء مـن التوصـية اسـتمراراً للمحـاولات السـابقة مـن إدارات شـركات التـأمين لضـمان إجـراء التـأمين البحـري علـى البضـائع المسـتوردة لـدى شـركات تـأمين عراقيـة مرخصـة مـن قبل ديوان التأمين.

إن تعـديل الفقـرة أولاً يجـد تبريـره فـي إلغـاء إجـراء التـأمين علـى الأمـوال والمسـؤوليات خـارج العـراق، وهـذا لـيس بـالأمر الغريـب إذ أن تشـريعات التـأمين فـي معظـم دول العـالم تـنص علـى التـأمين مـع شـركات تـأمين وطنيـة

مرخصة ضمن ولاياتها القضائية. ولذلك من الضروري أن لا يقتصر التعديل على منع تأمين البضائع المستوردة خارج العراق بل يمتد ليشمل فروع التأمين الأخرى.

وقد انهيت تعليقي بتوجيه كاتب/كاتبة التوصية الاهتمام أيضاً بالفقرتين ثانياً وثالثاً. ولكن لم تخضع توصيات المؤتمر للمراجعة أو المتابعة وظلت مهملة.

المادة 45 وبعض آثارها التأمينية

يرد في هذه المادة [المادة 45 كما وردت في قانون موازنة سنة 2021] إلزام أن يكون التأمين من المنشأ إلى المخزن warehouse to warehouse أي أن التأمين يجب أن ينصبُّ على جميع مراحل الخطر البحري بضمنها المناولة في المنشأ والتحميل على واسطة النقل والتفريغ والخزن في مخازن الجمارك في العراق لحين إخراجها وتحميلها ونقلها إلى مخازن المؤمن له حيث تنتهي مسؤولية شركة التأمين.

لقد كانت التعليمات السابقة للأمر رقم 10 [قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005] والتي ما تزال نافذة تقضي بالتأمين على الأصول العراقية مع شركات تأمين عراقية. ومنذ 2003 أهملت هذه التعليمات مما أثر على مصالح شركات التأمين العراقية وتهميش دورها.

لنجاح تطبيق مادة الموازنة يجب "التنسيق مع الإدارات الجمركية لتقييد إخراج البضائع المستوردة على أنواعها من الموانئ العراقية البرية أو البحرية أو الجوية وذلك بالاشتراط على المستورد إبراز وثيقة تأمين أصولية صادرة من شركة تأمين مسجلة لدى مسجل الشركات ومجازة لمزاولة العمل في العراق من قبل ديوان التأمين." وهو ما ذكرته تحت البند رقم 5 تحت عنوان "توطين صناعة التأمين" أعلاه.

حصَرَتْ المادة 45 من قانون الموازنة إجراء التأمين البحري-بضائع "لدى شركات التأمين العراقية الاهلية والعامة والشركات الاجنبية التي لديها فروع مسجلة بالعراق ومرخصة بممارسة التأمين" وهو إجراء طالما دعت له شركات التأمين العراقية منذ صدور الأمر رقم 10.

ويأتي هذا الحصر بالتأمين لدى شركات تأمين عراقية متطابقًا مع المادة 13 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005:

المادة-13- لا يجوز مزاولة أعمال التأمين في العراق إلا من:
أولا- الشركات العراقية العامة.
ثانيا- الشركات العراقية المساهمة الخاصة أو المختلطة.
ثالثا- فروع شركات التأمين الأجنبية المسجلة في العراق.
رابعا- كيانات تأمين التكافل أو إعادة التكافل.
خامسا- مؤمن أو معيد تأمين آخر يعتبره رئيس الديوان مؤهلا وذو قدرة مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون.

إن المادة 45 خطوة مهمة لتوجيه المستوردين، أيًا كانت صفتهم، إلى التأمين البحري لدى شركات التأمين العراقية لكنها بحاجة إلى آلية لضمان الالتزام بها. واحدة من هذه الآليات تتضمن التنسيق مع الإدارات الجمركية لتقييد إخراج البضائع المستوردة من الموانئ والمنافذ العراقية البرية أو البحرية أو الجوية، بضمنها الموانئ والمنافذ في إقليم كوردستان، وذلك باشتراط إبراز وثيقة تأمين أصولية صادرة من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.

بانتظار تحقيق الآثار الإيجابية للمادة 45

من الآثار المتوقعة عند الالتزام بمضمون المادة 45 رفع حجم اكتتاب شركات التأمين العراقية بأخطار التأمين البحري بضائع.

من المناسب التذكير هنا أن قانون الموازنة العامة لسنة 2021 ضمت أرقامًا بملايين الدولارات لها علاقة بمشاريع استثمارية بتمويل من المصرف العراقي للتجارة ومصرفي الرشيد والرافدين، مشاريع بتمويل من القروض الأجنبية، مشاريع إعمار المدن المحررة والمتضررة من العمليات الإرهابية، مشاريع الوزرات (الإنتاجية وتلك المتعلقة بإنشاء البنى التحتية)، خطط إعمار المحافظات. بعض هذه المشاريع تتضمن استيرادًا للمكائن والمعدات والمواد الأخرى وهذا يعني أنها ستكون مصدرًا للطلب على التأمين البحري، وكذلك التأمين الهندسي (تأمين كافة أخطار

المقاولين، تأمين كافة أخطار النصب، المسؤوليات القانونية تجاه الأطراف الثالثة).

ستبين إحصائيات سنة 2021-2022 وما بعدها، التي تصدرها جمعية التأمين العراقية، مدى الالتزام بالمادة 45 من قانون الموازنة، ومدى ترجمة أرقام المشاريع الاستثمارية والنفقات الرأسمالية الأخرى إلى طلب حقيقي على الحماية التأمينية لدى شركات التأمين العراقية العامة والخاصة. وعلينا أن ننتظر صدور إحصائيات سنة 2020-2023، ومن ثم إحصائيات 2023-2024 لنتأكد من ترجمة أرقام الموازنات الخاصة بالإنفاق الرأسمالي إلى طلب فعّال للحماية التأمينية وتعظيم حجم أقساط التأمين المكتتبة.

إحصائية 2020-2021، وهي آخر إحصائية متوفرة، تورد الأرقام التالية لثمان وعشرين شركة تأمين في فرع التأمين الهندسي.

أقساط تأمين هندسي (2020-2021)

ألف دينار

2020	2021
30,260.354 USD 23,114,930	49,934,621 USD 38,143,482

1 USD = 1,309 IQD

المصدر، جمعية التأمين العراقية، احصائية نشاط شركات التامين العاملة بالعراق لعام (2020 - 2021)

من باب الختام: استذكار للماضي

رغم الانتقادات الموجهة للموازنة فإن الأمل معقود على أن تحظى شركات التأمين المجازة في العراق بعقود التأمين على معظم المشاريع الإنشائية التي وردت في الموازنة، هذا أن جرى العمل على تشييدها خلال سنوات الموازنة الثلاث القادمة. لو تم هذا فإنه سيساهم في تعظيم حجم أقساط

التأمين المكتتبة في فرع التأمين البحري على البضائع والتأمين الهندسي على المشاريع، وربما يمتد التأمين إلى فروع أخرى كالتأمين على السيارات، وهو ما حصل زمن الدكتاتورية (سبعينيات القرن الماضي).

من المفيد التذكير بما كان عليه الوضع في خمسينيات القرن الماضي فقد كتب بهاء بهيج شكري الآتي:

> بالرغم من ان شركة التأمين الوطنية كان عملها في بدء تأسيسها يقتصر على تأمين ممتلكات واستيرادات الدولة، إلا انها كانت تتعامل مع القطاع الخاص عن طريق تأمين الاعتمادات المستندية التي يتولى تجار القطاع الخاص فتحها لدى مصرف الرافدين، وقد كان مصرف الرافدين يسيطر على أكثر من ثمانين في المائة من التجارة الدولية مع العراق. لذلك يمكن القول إن وثائق التأمين البحري التي كانت تصدرها شركة التأمين الوطنية سنويا يعادل ثمانين في المائة من وثائق سوق التأمين العراقي.[8]

كتب جان شويري الذي عمل مع شركة ميونيخ لإعادة التأمين لأكثر من ثلاثين سنة مسؤولاً عن قسم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لغاية تقاعده سنة 1995 تقييماً لسوق التأمين العراقي.

> لقد اسلفت الحديث عن أهمية سوق العراقية بالنسبة لميونيخ ري وعن الدور القيادي للشركة في إطار التأمينات الهندسية. إن تطوير علاقاتنا كان قائماً بالدرجة الأولى على الثقة المتبادلة بين القائمين على التأمين في العراق وبين المسؤولين عن هذه السوق في شركة ميونيخ ري ومن ضمنهم الأمير بورخارد وأنا.
>
> من الجدير بالذكر ان رقم أعمال منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سنة 1980 كان في حدود 500 مليون مارك وكانت حصة السوق العراقي منه تعادل 180 مليون مارك.

[8] بهاء بهيج شكري، رسالة موجهة لمصباح كمال من عمان بتاريخ 21 أيلول 2018.

برأيي إن العراق يأتي على رأس الأسواق العربية التي قدمت نماذج للنجاح لعل أسطعها هي شركة التأمين الوطنية.[9]

هل لنا أن نتعظ ببعض إيجابيات قطاع التأمين العراقي قبل أن تنخره الحروب والعقوبات الدولية الظالمة وتركة الاحتلال الأمريكي؟ ■

(*) كاتب في قضايا التأمين

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 14 تموز 2023

http://iraqieconomists.net/ar/

[9] تيسير التريكي ومصباح كمال، **ذاكرة التأمين العربي-حوارات**، الجزء الأول (بيروت: منتدى المعارف، 2019). حوار مع جان شويري، ص 67-92. الاقتباس ص 81-82.