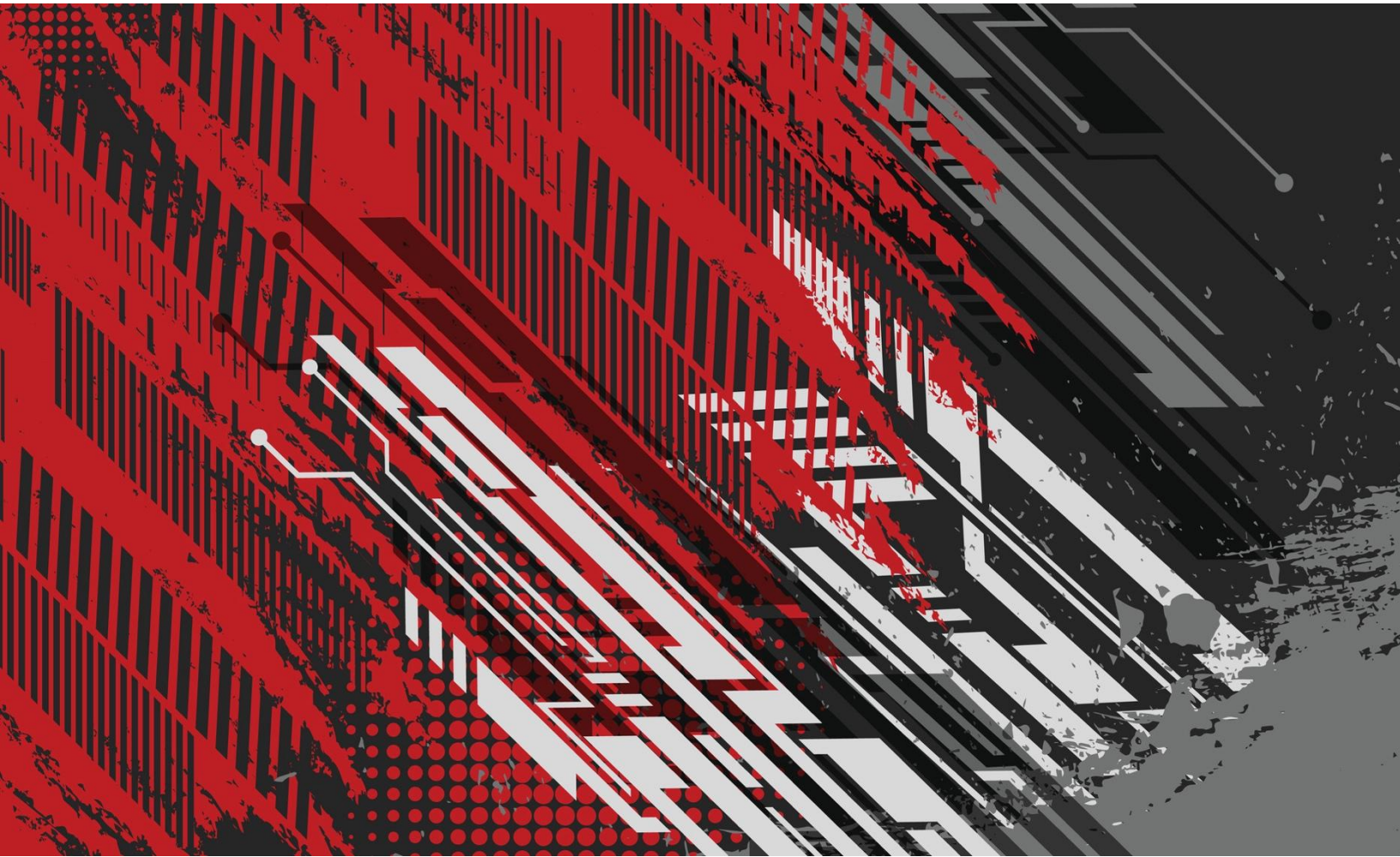




## الضمانات السيادية ودور التأمين في حماية المالية العامة في العراق

إسراء صالح داؤد

03 آذار 2026



## الضمانات السيادية ودور التأمين في حماية المالية العامة في العراق

بناءً على ما نشرته وكالة الأنباء العراقية (الوكالة الرسمية)، وتابعته (الاقتصادية العراقية) بتاريخ 23 شباط 2026، تناول المستشار المالي لرئيس الوزراء الأستاذ مظهر محمد صالح ملف الضمانات السيادية الحكومية. وأوضح صالح أن هذه الضمانات تمثل أداة دعم محورية للمستثمرين لتسهيل حصول مشاريعهم على التمويل اللازم، وهو ما لاقى صدقاً واسعاً في الوسائل الإعلامية ومنصات التواصل الاجتماعي. لكن السؤال الذي يفرض نفسه: من يحمي الدولة نفسها من مخاطر هذا الضمان؟ وأين دور التأمين في منظومة الضمانات السيادية التي تقدمها الدولة للمستثمر؟

إن الضمان السيادي هو تعهد رسمي من وزارة المالية بسداد القروض في حال تعثر المستثمر ويمثل هذا التعهد أداة لتعزيز الثقة وجذب التمويل الخارجي والمساهمة في التنمية خصوصاً لمشاريع البنية التحتية وطريق التنمية والطاقة المتجددة وغيرها من المشاريع الاستراتيجية. بيد أن الضمان السيادي مهما كان ضرورياً، يمثل التزاماً مالياً محتملاً على الخزينة العامة. وهذا ما أشار إليه المستشار مظهر محمد صالح عندما وصف الضمان السيادي بأنه التزام مالي سيادي محتمل. وبما أن التأمين وسيلة فنية لنقل وتوزيع المخاطر، فينبغي أن يتقدم دوره إلى الواجهة بوصفه خط الدفاع الأول قبل أن تتحول الكفالة (الضمان السيادي) إلى عبء مالي فعلي على الدولة.

### التكليف القانوني للضمان السيادي

لا يعد الضمان السيادي، من الناحية القانونية أو الفنية، محلاً للتأمين بذاته، لأنه يمثل التزاماً مالياً مباشراً تتحمله الدولة ممثلة بوزارة المالية، وليس خطراً احتمالياً مستقلاً قابلاً للنقل إلى المؤمن. وعليه، فإن أي حديث عن "وثيقة تأمين على الضمان السيادي" بالمعنى التقليدي يعد توصيفاً غير دقيق.

إن محل التأمين في هذه الحالة ينصرف إلى المخاطر التي قد تؤدي إلى تفعيل الضمان السيادي، كحالات تعثر المشروع أو إخلال المتعهد بالتزاماته التعاقدية أو عدم السداد في عقود التمويل أو المخاطر الائتمانية المرتبطة بالجهة المستفيدة من الضمان. وهنا يكون التأمين أداة لإدارة الخطر وتقليل احتمالية رجوع الدائن إلى الدولة لتفعيل الضمان وليس لنقل التزام الدولة ذاته.

ويخضع هذا النوع من التغطيات لرقابة ديوان التأمين استناداً إلى قانون تنظيم أعمال التأمين رقم (10) لسنة 2005 وتعليماته بما يقتضي التحقق من توفر الملاءة المالية لشركات التأمين وفرض متطلبات إعادة التأمين المناسبة، ولا سيما عند التعامل مع مخاطر ذات طبيعة ائتمانية أو سيادية مرتفعة.

غير أن ضعف الطاقة الاستيعابية لرؤوس أموال للعديد من شركات التأمين المحلية يحد عملياً من إمكانية إصدار تغطيات واسعة النطاق ، مما يستوجب إما اللجوء إلى إعادة التأمين الخارجي أو اعتماد آلية التأمين المشترك (Coinsurance) أو إشراك معيدي تأمين متخصصين في مخاطر الائتمان والمخاطر السياسية. لذا فإن المعالجة السليمة في السوق العراقي تقوم على التمييز الدقيق بين الضمان السيادي كالتزام قانوني عام وبين المخاطر التجارية أو الائتمانية التي يمكن تأمينها كوسيلة استباقية لحماية المال العام وتقليل احتمالية تفعيل الضمان.

ومع ذلك، فإن هذا التحول يشكل فرصة تاريخية لسوق التأمين العراقي، إذ سيدفعه إلى تطوير منتجات تأمينية متخصصة وتعزيز الملاءة المالية وبناء شراكات إعادة تأمين عالمية والأهم الانتقال من دور هامشي إلى شريك فعلي في التنمية بوصفه صمام أمان للمالية العامة للدولة.

فإذا ما تم اعتماد تصميم منظومة الضمانات بالشكل الصحيح، فإن التأمين سيحقق فوائد عدة منها تقليل احتمالية اللجوء إلى الضمان، وخفض تكلفة الاقتراض وتعزيز ثقة السوق وحماية التصنيف الائتماني السيادي للدولة. أما في غياب التأمين أو إذا كان مجرد إجراء شكلي، فقد تتحول الضمانات السيادية إلى دين سيادي مستتر.

إن نجاح الضمانات السيادية لا يتوقف على وزارة المالية فقط، بل يعتمد أيضاً على ديوان التأمين الذي يحدد الإطار الرقابي والمؤسسي لسوق التأمين. ومن المفترض أن يكون هناك تبادل معلومات حول المشاريع الممنوحة ضماناً سيادياً، وإشراك ديوان التأمين في تقييم النطاق التأميني قبل الموافقة على منح الضمان، بعد إدراج دراسة مسبقة لتقييم المخاطر التأمينية.

### دور ديوان التأمين

لا شك أن ديوان التأمين يضطلع بدور محوري في وضع إطار رقابي منظم للتغطيات التأمينية ومنها المرتبطة بالمشاريع المضمونة سيادياً بما يضمن حماية استقرار السوق والمالية العامة. ويتمثل هذا الدور في:

- إصدار تعليمات تنظم اكتتاب المخاطر الكبرى.
- تحديد حدود الاحتفاظ.
- اشتراط إعادة التأمين الإلزامي لدى شركات ذات تصنيف ائتماني معتمد.
- مراقبة ملاءة الشركات.

- اعتماد معايير فنية لتقييم نطاق التغطية قبل منح الضمان السيادي.
- التنسيق مع وزارة المالية لضمان تكامل الرقابة التأمينية.
- وعليه، ينبغي على الديوان إصدار ضوابط تتضمن شروطاً صارمة، منها:
- عدم منح تغطية لمشروع مضمون سيادياً إلا بعد دراسة اكتوارية وفنية مستقلة.
- تحديد حد أدنى لإعادة التأمين لدى شركات مصنفة ائتمانياً.
- اشتراط توفر وثيقة تأمين شاملة قبل تفعيل الضمان.
- حماية الملاء المالية للشركات، إذ إن الضمانات السيادية ستقود إلى مشاريع استراتيجية ضخمة ودخول الشركات في اكتتاب غير مدروس قد يؤدي إلى آثار وخيمة. وهنا يتجلى دور الديوان في تحديد حدود الاحتفاظ القصوى للمشاريع الاستراتيجية ومراقبة نسب تركيز الخطر وإلزام الشركات بمخصصات فنية كافية.

#### دور جمعية المؤمنین ومعيدي التأمين العراقية:

إن منح دور لشركات التأمين العراقية في توفير التغطية للمشاريع المضمونة سيادياً يفتح باباً استراتيجياً أمام سوق التأمين العراقي، يتمثل في المشاركة في تغطية مشاريع طريق التنمية وتطوير منتجات تأمين ائتماني متخصصة. غير أن ذلك يتطلب من شركات التأمين اتخاذ جملة من الإجراءات، منها رفع حدود الاحتفاظ، وتحسين الحوكمة وبناء ورفع قدرات العاملين لديها في عمليات الاكتتاب بأسلوب فني متقدم. ولتحقيق ما سبق، لا بد أن تأخذ جمعية المؤمنین العراقيين ومعيدي التأمين دورها المهني الفعلي والتنسيق مع شركات التأمين. ومن أهم ما يمكن أن تقوم به:

- إنشاء مجمع تأميني وطني لتأمين المشاريع الاستراتيجية.
- توزيع الأخطار بين الشركات المحلية.
- التفاوض الجماعي مع معيدي التأمين العالميين.

بإنشاء هذا المجمع سيحقق فوائد عدة، منها:

- تقليل تسرب الأقساط إلى الخارج.
- توحيد الشروط والأسعار.
- بناء قاعدة بيانات مخاطر وطنية للحد من ضعف التسعير.

لأن المشاريع المضمونة سيادياً يجب ألا تكون ساحة لمنافسة سعرية غير مدروسة. ولتحقيق ذلك يمكن للجمعية إعداد نماذج وثائق قياسية معتمدة من الديوان، وإصدار كراس تسعير استرشادي فني ومنع الاكتتاب غير المدروس وإنشاء مركز معلومات للمشاريع الكبرى. كما ينبغي أن تدرك الجمعية أن الضمانات السيادية تجذب اهتمام الأسواق العالمية.

وعليه ، فإن التنسيق بين ديوان التأمين والجمعية سيسهم في إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي، الذي يواجه تحديات عدة، منها:

- محدودية حدود الاحتفاظ.
- ضعف رأس المال في بعض الشركات.
- الاعتماد الكبير على إعادة التأمين الخارجي.
- نقص الخبرات في التأمين الائتماني ومخاطر المشاريع الضخمة.

غير أن هذه التحديات يمكن أن تتحول إلى نقطة انطلاق حقيقية لبناء سوق تأمين قادر على مواكبة المشاريع الكبرى.

وأخيراً، إذا كان الضمان السيادي أداة تمويل، فالتأمين أداة استقرار. فإذا ما تم دمج الاثنين ضمن إطار حوكمة واضح يخدم التنمية، تحققت الفائدة المرجوة. أما إذا غاب الإطار الفني، فقد تتحول الضمانات إلى التزام مالي ثقيل.

إن نجاح تجربة "المليار دولار" لن يقاس بحجم الضمانات الممنوحة، بل بعدد المشاريع التي لم تضطر الدولة إلى السداد عنها ، لأن التأمين هو صمام الأمان الحقيقي، وأداة ضرورية وجوهرية متكاملة لإدارة المخاطر، ويشمل توفير التغطيات من خلال ذلك :

- تأمين جميع أخطار التنفيذ للمشاريع الكبرى، وتغطية الأضرار أثناء التنفيذ.
- تأمين المسؤوليات المدنية للحماية من مطالبات الغير.

- التأمين الائتماني ضد التعثر لتقليل احتمال تفعيل الضمان السيادي بسبب تعثر مالي غير متوقع.
- فكل مشروع مضمون سيادياً من دون تغطية تأمينية متينة يعد مخاطرة مضاعفة على المستثمر ومخاطرة على المالية العامة للدولة.
- ولهذا السبب لا تمنح الدول الضمانات السيادية إلا بعد استكمال منظومة إدارة المخاطر، وفي مقدمتها التأمين الذي يعد شرطاً مسبقاً لمنح الضمان، ويستند إلى:
  - وجود تغطية تأمينية شاملة للمشروع.
  - إعادة تأمين لدى شركات عالمية ذات تصنيف ائتماني مرتفع.
  - تقييم فني دقيق للمخاطر.
- وبذلك تتم حماية الدولة من تحول الضمان إلى عبء مالي فعلي يثقل كاهل الخزينة العامة.

عن الكاتب: إسرائء صالح داؤد. خبير في شؤون التأمين.



## عن الشبكة:

تهدف شبكة الاقتصاديين العراقيين الى التأسيس لمرجعية اقتصادية في العراق تعمل على اعطاء الاولوية للاقتصاد قبل السياسة وتنتشر الثقافة الاقتصادية بين افراد الطبقة السياسية خاصة وأفراد المجتمع العراقي عامةً متبينة خطابا اقتصاديا علميا وساعية الى موقعاً مؤثراً في الرأي العام والمجتمع العراقي يمكنها من إيصال كلمتها الى صاحب القرار السياسي والتأثير على قرارات السياسة الاقتصادية.

## ملاحظة:

-لا تعبر الآراء الواردة في الإصدار بالضرورة عن آراء أو اتجاهات تتبناها الشبكة، وانما تعبر عن رأي كاتبها.

**iraqieconomists.net**  
**[info@iraqieconomists.net](mailto:info@iraqieconomists.net)**  
**WhatsApp +964 786 629 6600**