



أوراق تأمينية

مصباح كمال*: مكتب رئيس مجلس الوزراء وتوطين التأمين

وصلتني قبل أيام صور سبعة كتب صادرة من مكتب رئيس مجلس الوزراء مؤرخة في ٢٨ و ٢٩ أيلول ٢٠٢٤، موضوعها ينصب على "توطين قطاع التأمين"، وتشمل الآتي:

دراسة إنشاء شركة إعادة تأمين وطنية مساهمة مختلطة
كتاب موجه إلى صندوق التأمين العراقي "لأخذ ما يلزم أصولياً وبالتعاون مع وزارة المالية بالبدء بدراسة إنشاء شركة إعادة تأمين وطنية مساهمة مختلطة وبالشراكة مع شركات التأمين في القطاع الخاص".

فك ارتباط ديوان التأمين من وزارة المالية
كتاب موجه إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء-مكتب الأمين العام "بأخذ ما يلزم أصولياً بشأن فك ارتباط ديوان التأمين من وزارة المالية وارتباطه بمجلس الوزراء بصفته جهة منظمة لعمل التأمين في العراق".

إلزام الوافدين والزائرين والمقيمين بالحصول على وثيقة تأمين صحي
كتاب موجه إلى وزارة الداخلية-مكتب الوزير، ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية-مكتب الوزير "بشأن إلزام الوافدين والزائرين والمقيمين بالحصول على وثيقة تأمين من أي شركة تأمين مجازة من ديوان التأمين ومتعاقد معها من قبل هيئة الضمان الصحي وإلزام الشركة المنفذة لنظام الفيزا الإلكترونية بعدم إصدار الفيزا إلا من خلال التكامل مع شركة التأمين على أن تكون أجور هيئة الضمان الصحي بموجب أحكام العقد المبرم مع الشركات".

إلزام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بالتأمين على ممتلكاتها
كتاب موجه إلى الوزارات كافة-مكتب الوزير، الجهات غير المرتبطة بوزارة كافة، المحافظات كافة-مكتب المحافظ "لأخذ ما يلزم أصولياً بشأن التأمين على الأبنية والموجودات والمركبات العائدة لتشكيلاتكم لدى شركات التأمين المجازة من ديوان التأمين واستنفاد ما مخصص من أموال في موازنتكم لأغراض التأمين وفق أحكام قانون تنظيم أعمال التأمين رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وعدم مناقلتها لاستخدامها لأغراض أخرى".

الضريبة على أقساط إعادة مبالغ التأمين
كتاب موجه إلى وزارة المالية - مكتب الوزير "لأخذ ما يلزم أصولياً والإيعاز إلى الهيئة العامة للضرائب بشأن استضافة السيدة رئيس ديوان التأمين مع جمعية التأمين لمناقشة موضوع الضريبة على أقساط إعادة مبالغ التأمين".



أوراق تأمينية

تقييم لشركة إعادة التأمين العراقية العامة

كتاب موجه إلى وزارة المالية-مكتب الوزير "لأخذ ما يلزم أصولياً بتكليف السيد المستشار فلاح العامري بالتعاون والتنسيق مع ديوان وجمعية التأمين لتقديم دراسة جدوى وتقييم لشركة إعادة التأمين العراقية العامة وزيادة رأسمالها لتتمكن من التأمين على المخاطر الكبيرة".

تعاقد هيئة الضمان الصحي مع شركات التأمين المجازة من ديوان التأمين

كتاب موجه إلى وزارة الصحة-مكتب الوزير "لأخذ ما يلزم أصولياً بالإيعاز لهيئة الضمان الصحي وبالتنسيق مع ديوان التأمين لشمول جميع شركات التأمين المجازة من الديوان [كلمة غير واضحة] بالتسجيل والتعاقد بعد التأكد من سلامة موقفها القانوني"

هذه الحزمة من الكتب (القرارات) تؤشر على اهتمام سياسي (حكومي) بقطاع التأمين تحت عنوان "توطين التأمين" تصب في نهاية المطاف في خدمة هدف زيادة الطلب على الحماية التأمينية من خلال إلزام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بالتأمين على ممتلكاتها وبالتالي تعظيم التغلغل التأميني، وكذلك توفير الوسائل المناسبة لتنفيذ أحكام بعض القوانين كتلك المتعلقة بالضمان الصحي، إضافة إلى تقييم شركة إعادة التأمين العراقية، ومشروع تأسيس شركة جديدة لإعادة التأمين. كما أن بعضها هي امتداد لما ورد في الورقة البيضاء^١ ونفترض أن موضوعات معظم هذه الكتب كانت قد أخضعت للبحث وكتابة أوراق للتداول بين من لهم مصلحة فيها بهدف استدراج الاستشارة وتحقيق صياغة أفضل للسياسات المرتبطة بها وبشكل عام سياسة لقطاع التأمين.

فيما يلي سأقدم ملاحظاتي على مفهوم توطين التأمين بأمل تناول بعض هذه الكتب في أوراق قادمة.

في مفهوم التوطين

شاع استعمال مفردة "التوطين" في العراق في السنوات القليلة الماضية بارتباطها بما صار يُعرف بـ "توطين الرواتب" وهو نظام أقدمت عليه حكومة العراقي لاعتماد تسديد رواتب موظفي الدوائر الحكومية بالتحويل الإلكتروني إلى حسابات الموظفين المصرفية. وهو بهذا يشكل جزءاً من التوجه العام نحو تعميم التعامل الإلكتروني^٢.

^١ مصباح كمال، الورقة البيضاء وقطاع التأمين العراقي (مكتبة التأمين العراقي، ٢٠٢٢)

^٢ هناك توجيهات من مجلس الوزراء لتوسيع نطاق صرف الرواتب لموظفي القطاع الخاص من خلال القنوات الرقمية، على غرار الرواتب الحكومية، بالتعاون مع وزارة العمل والبنك المركزي العراقي. وتوجيهات أخرى لتسريع التحول من التعاملات الورقية إلى التعاملات الرقمية داخل منظومة الجمارك كجزء من الإصلاح الاقتصادي. وقد أضاف الدكتور همام مسكوني مشكوراً بعد مراجعته للمقال الآتي: "أرجو ملاحظة أن الهيئة العامة للكمارك بدأت منذ شباط ٢٠٢٤ تطبيق برنامج أتمتة معطيات الجمارك (أسيكودا) (ASYCUDA) في كل المنافذ الحدودية عدا تلك في إقليم كردستان. وقد تصدت وزيرة المالية بصرامة لكل محاولات عرقلة أو تأجيل تطبيق هذا البرنامج".



أوراق تأمينية

وفي مسح سريع لمفردة "التوطين" في الموسوعة الحرة نكتشف بأن التوطين indigenise, indigenisation هو تكييف المنتج أو المحتوى وتعديل بعض خصائصه ليتناسب مع الاختلافات اللغوية والثقافية والسياسية والقانونية لترويج وبيع المنتج في أسواق أو بلدان معينة. والمعنى الشائع للتوطين، لاسيما في دول الخليج العربي، هو "توطين الوظائف"، أي التأكيد على الاحلال التدريجي وبنسب متفاوتة لعدد أكبر من مواطني هذه الدول في مجالات الإدارة والتوظيف وغيرها محل غير المواطنين، وحتى أن البعض منها تُلزم الشركات الأجنبية أو فروعها العاملة فيها على استخدام نسبة محددة من مواطني الدولة في ملاكاتها الوظيفية.^٣

ونلاحظ أشكالا أخرى للتوطين كما في التغييرات التي تحصل في الإدارة ومناهج التعليم والتعاملات الخارجية وغيرها بعد التحرر من الاستعمار؛ أو تطويع الأفكار الدينية التقليدية أو تلك المرتبطة بها لتتناسب مع مطالب جديدة مختلفة، على سبيل المثال توطين هذه الأفكار بصياغة جديدة كما يتمظهر في لاهوت التحرير وخاصة في أمريكا اللاتينية. وفي مجال التأمين نرى هذا التوطين بصيغة التأمين الإسلامي/التكافلي، باستخدام آليات التأمين التجاري الرأسمالي في إطار معطيات معينة مرتبطة بالشرعية.

نقرأ في بعض المعاجم ان "توطين النفس على الشيء كالتمهيد."^٤ وبهذا المعنى نسأل هل أن رئيس مجلس الوزراء من خلال حزمة الكتب التي أصدرها مكتبه يُمهد "لإعادة تأسيس" قطاع التأمين العراقي؟ الجواب مستور في أذهان أصحاب القرار السياسي وما سينشأ على أرض الواقع. ومن باب الاستطراد نشير إلى ما كتبه المعمار والمصمم الحضري معاذ الألوسي في سياق لا علاقة له بالتأمين عن "نوستوس" وهي "الصرخة التي جاهر بها يولييسيس أو عوليس في الملحمة المعروفة الأوديسة في القرن الثامن قبل الميلاد. نوستوس هو الاشتياق الموجه للبيت، الأوطان على وزن الوجدان."^٥ ترى هل أن هذه الحزمة من الكتب تؤشر على استعادة شيء من تاريخ بيت التأمين العراقي، دونكم الحنين إلى ماضيه، الذي كان مزدهرا في عصره الذهبي في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي، وفق معطيات الحاضر؟ لا اعتقد ذلك لأنه يدخل في باب التمنيات اليائسة، كما أن حكومات ما بعد ٢٠٠٣ أهملت ماضي مؤسسة التأمين في كل ما صدر عنها ومنها ما صدر في ظل الاحتلال الأمريكي كما في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة ٢٠٠٥ (تمت صياغته أيام مجلس الحكم سنة ٢٠٠٤ تحت إدارة سلطة الائتلاف المؤقتة).

^٣ على سبيل المثال فإن التوطين في المملكة العربية السعودية يتخذ شكل "السعودة" حيث تطلب هيئة التأمين في المملكة من شركات مزاولي الخدمات المساندة للتأمين، عند النظر في ترخيصها، قائمة بأسماء جميع الموظفين السعوديين متضمنة الخطة التدريبية، خطة تتضمن تأهيل الموظفين بالأنشطة المتعلقة بأعمال التأمين، مع مجموع عدد الموظفين السعوديين المتوقع توظيفهم ونسبة السعودة المتوقعة بشكل عام ونسبة السعودة المتوقعة في المناصب العليا. وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تستخدم هيئة التأمين مفردة "التوطين" كمقابل لـ Emiratisation. قطاع التأمين في العراق لم يكن بحاجة في الماضي إلى "عرقنة" لتوفر الكوادر المحلية، وهو ليس بحاجة إليها الآن إلا أن رفع المستوى من خلال التدريب المهني العام والمتخصص مطلب مهم.

^٤ مختار الصحاح (بيروت: دار الكتاب العربي ١٩٦٧)، ص ٧٢٨.

^٥ معاذ الألوسي، نوستوس (قبرص: دار منشورات الرمال، ٢٠١٢)، ص ٢٣٧-٢٣٨.



أوراق تأمينية

رصد استخدام مفهوم توطين التأمين في العراق

حزمة الكتب الصادرة من مكتب رئيس مجلس الوزراء تحمل عنوان "توطين قطاع التأمين". لا أذكر إن كان المكتب أو خلية الطوارئ للإصلاح المالي^٦ قد تناول مفهوم التوطين بالشرح. إن مثل هذا الشرح كان سيساعد في تكوين تصور أفضل للسياسة التأمينية التي تعتمدها الحكومة.

كان لي مساهمة في إبراز جوانب من توطين التأمين في عدد من المقالات والدراسات المنشورة.^٧ في ظني أن أول محاولة لي بهذا الشأن كان ضمن تعليقي على مراجعة وتعديل بعض قوانين التأمين، إذ كتبت الآتي:

الإطار العام الذي نقترحه للمراجعة [مراجعة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة ٢٠٠٥] يمكن اختزاله تحت عنوان **توطين صناعة التأمين في العراق** ليس خوفاً من مزاحمة الأجنبي، بل لخلق الشروط المناسبة التي يمكن فيها لصناعة التأمين العراقية أن تكون في مستوى يقارب النديّة مع الأجنبي في اكتتاب الأخطار العراقية.^٨

في وقت لاحق ثبتت تفاصيل مختصرة أدرجتها تحت عنوان "توطين التأمين":

١. 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.
٢. تحريم إجراء التأمين خارج العراق، أي خارج القواعد الرقابية التي يديرها ديوان التأمين العراقي.
٣. اشتراط ان تكون استيرادات العراق بشروط الكلفة والشحن (سي أند اف - C & F) وليس بشروط الكلفة والتأمين والشحن (سي أي اف - CIF) عند فتح الاعتمادات المستندية مع المصارف.

^٦ أقرّ مجلس الوزراء الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي في ١٣ تشرين الأول ٢٠٢٠ بموجب قراره المرقم ١٤٨ لسنة ٢٠٢٠. وقد صدرت الورقة بجزأين: الجزء الأول، ويضم التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، حملت تاريخ ١٠ تشرين الأول ٢٠٢٠؛ الجزء الثاني، صدر بتاريخ ٢٦ كانون الثاني ٢٠٢١ ويحمل العنوان الفرعي خطة تنفيذ برنامج الإصلاح. ويضم قسمين: الأول، الحوكمة، الثاني، المشاريع. للتفاصيل راجع كمال، مصدر سابق.

^٧ مصباح كمال، **التأمين في التفكير الحكومي وغير الحكومي: ٢٠٠٣-٢٠١٥** (مكتبة التأمين العراقي، ٢٠١٥)، ص ١٢٢-١٢٣.

^٨ مصباح كمال، **قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة ٢٠٠٥: تقييم ودراسات نقدية** (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، ٢٠١٤)، فصل "قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة ٢٠٠٥: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية"، ص ١٠٠. نشر هذا الفصل أصلاً كدراسة مستقلة سنة ٢٠٠٦.



أوراق تأمينية

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

٥. 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.

٦. 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.

٧. النص في عقود الدولة على إجراء التأمين مع شركات تأمين مسجلة ومجازة في العراق. وكذلك وضع نماذج موحدة لشروط التأمين والتعويض في عقود الدولة مع شركات المقاولات العراقية والأجنبية.

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

٩. تشجيع تأسيس شركات تأمين كبيرة ذات قدرات مالية قوية وكوادر وظيفية عالية الكفاءة من خلال دمج شركات التأمين الخاصة الصغيرة.^٩

كما يعرف القارئ المختص فإن هذه التفاصيل لا تستنفذ الطيف الواسع لإصلاح وتطوير قطاع التأمين العراقي، وهو ما كنت أؤكد عليه في كتاباتي.^{١٠} فمن بين الأمور التي أتيت على ذكرها توسيع مفهوم التوطين ليضم مسألة خلق سوق اتحادي مشترك للتأمين:

أحد جوانب هذا التوطين يتخذ شكل التأكيد في جميع العقود التي تبرمها الحكومة العراقية وحكومة الإقليم ومؤسساتهما على إجراء التأمين، حسب مقتضى الحال، لدى شركات تأمين مسجلة في العراق لتغذيتها المستمرة بأقساط التأمين التي تذهب الآن إلى الخارج – أي لا تدخل في الدورة الاقتصادية المحلية. تجاهل شركات التأمين العراقية يشكل إضراراً لمصالحها وينفي علة وجودها، ويحرمها

^٩ مصباح كمال، مؤتمرات التأمين في العراق-الادعاء والواقع (مكتبة التأمين العراقي، ٢٠٢٢)، ص ٤٠-٤١.

^{١٠} على سبيل المثال، "سياسة قطاع التأمين في العراق: نحو مشروع لصياغة سياسة قطاع التأمين في العراق"،

(٢٠١٢) مجلة التأمين العراقي: [مجلة التأمين العراقي: Iraq Insurance Review: سياسة لقطاع التأمين في](#)

[العراق](#)



أوراق تأمينية

من فرصة تعزيز مكانتها ومراكمة أقساط التأمين التي تنفق الآن في الخارج بتصميم أو إهمال من المؤسسات الرسمية في الإقليم وفي العراق عموماً. وتساهم مؤسسات الأمم المتحدة التي تقوم بتنفيذ مشاريع معينة في العراق على تجاهل شركات التأمين العراقية، عن جهل أو قصد، إذ لا تنص في عقودها مع المقاولين على إجراء التأمين مع شركات مسجلة في العراق. أما الشركات الأجنبية وخاصة الأمريكية العاملة في العراق فإنها تتجاهل شركات التأمين العراقية.^{١١}

من المؤسف أن موضوع النظام الاتحادي والتأمين لم يكتب عنه ويلقى عناية من المعنيين بقطاع التأمين العراقي. لقد اقتصر الاهتمام على محاولات شركات التأمين العامة وبعدها ديوان التأمين لمراجعة وجود فروع شركات التأمين في إقليم كردستان العراق. من بين المقترحات التي قدمتها في مقال قديم: "العمل على خلق سوق تأمين وطني اتحادي تخضع لنظام رقابي واحد، وتسهيل تأسيس شركات أو فروع لشركات التأمين العراقية في إقليم كردستان."^{١٢}

من باب الختام

أمل أن يساهم هذا العرض القصير لمفهوم توطين قطاع التأمين العراقي في إثارة اهتمام العاملين في القطاع والأطراف ذات العلاقة بالبحث في واقع ومصائر القطاع وتعميق فهمنا للتوطين. فهل أن استخدام مفردة "التوطين" من قبل مكتب رئيس مجلس

^{١١} مصباح كمال، التأمين في كردستان العراق: دراسات نقدية (مكتبة التأمين العراقي، ٢٠٠٩)، ص ٥٤. يضم الكتاب فصلاً بعنوان "التأمين في كردستان العراق: بين حكومة الإقليم والدولة الفيدرالية"، ص ٥٨-٧٣ ظل حتى الآن يتيمًا إذ أن موضوعه لم ينل اهتمام من يكتب في الشأن التأميني العراقي. أرى أن هذا الفصل يوفر، بعد الدراسة النقدية، إطارًا للتوطين التأميني اتحاديًا.

^{١٢} مصباح كمال، "قطاع التأمين العراقي: قضايا ومقترحات للتطوير"، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين: <http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2019/09/mqtrحات-مصباح-كمال.pdf>.

وكذلك: مصباح كمال، متى تستطيع شركات التأمين العراقية العمل في إقليم كردستان العراق؟ "مجلة التأمين العراقي (٢٦ شباط ٢٠٠٨): مجلة التأمين العراقي [Iraq Insurance Review](http://IraqInsuranceReview) ومما جاء في المقال الآتي:

"من المؤكد أن هناك امتعاضاً كبرياً على المستوى الشعبي في الإقليم من إدارتي شركة التأمين الوطنية والشركة العراقية للتأمين لتقاعس أو امتناع هاتين الشركتين الاعتراف بحقوق المؤمن عليهم في الإقليم ممن تعرضت مصالحهم في الماضي للأضرار، وخاصة ما يندرج منها تحت قانون التأمين الإلزامي للسيارات، دون أن يستطيعوا الحصول على تعويض منهما عن الأضرار التي لحقت بهم. (وقد أتينا على دراسة بعض جوانب هذا الموضوع سابقاً في ورقة بعنوان "نظرة سريعة على بعض قضايا شركات التأمين العامة في العراق" نأمل تدوينها في هذا الموقع (<http://www.misbahkamal.blogspot.com>). يضاف إلى ذلك نزعة قومانية للابتعاد عن القواعد التشريعية الاتحادية المنظمة للعديد من النشاطات ومنها التأمين. وهي نزعة لا تساهم في خلق سوق وطني موحد للتأمين. هذه النزعة وما ينشأ منها من سلوك وتصرفات، ومنها تغييب اللغة العربية، وهذا يستحق وقفة خاصة لدراسة آثاره المستقبلية على التعاملات بين الإقليم وعموم العراق. لعل غيرنا يقوم بمثل هذه الدراسة من منظور ترسيخ النظام الفيدرالي الذي قلنا غير مرة أنه قيد التشكل فالنصوص الدستورية لوحدها ليست كافية."



أوراق تأمينية

الوزراء لوصف وتشخيص ما ورد في كتب المكتب ملامًا؟ من رأيي أن التوصيف ملائم إن كان يستهدف تعزيز صناعة التأمين العراقية لتلبية احتياجات المؤمن لهم من الأفراد والشركات والمنظمات الاجتماعية وما شابهها، وتقليل الاعتماد على شراء حماية التأمين من خارج العراق إلا في حالة عدم توفر الحماية محليًا. إن التوطين من وجهة نظري يعني، باختصار، احترام الحكومة ودوائرها والمستفيدين من عقودها المختلفة (الإنشائية والخدمية وغيرها) وشركات القطاع الخاص والشركات الأجنبية لوجود قطاع للتأمين في العراق يجب عدم تجاوزه، وبالتالي فإن تكييف قوانين التأمين والتعليمات الصادرة بموجبها لتعزيز مكانة القطاع يصبح ضروريًا، وهو ما قمنا بدراسته في العديد من مقالاتنا وكتبنا المنشورة. ■

* كاتب في قضايا التأمين

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

<http://iraqieconomists.net/ar/>

٢٧ تشرين الثاني ٢٠٢٤