
مصباح كمال

قانون تنظيم أعمال التأمين

لسنة 2005

تقييم ودراسات نقدية

شركة التأمين الوطنية

2014

قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية

عنوان الكتاب: قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية

المؤلف: مصباح كمال

الطبعة: الأولى 2014

الناشر: شركة التأمين الوطنية، بغداد

رقم الإيداع بدار الكتب والوثائق ببغداد: 241 لسنة 2014

حقوق النشر

يحتفظ الناشر بجميع الحقوق (2014)

بمقتضى قوانين حقوق النشر لا يحق لأي شخص أو جهة استنساخ أو تصوير أو إعادة طبع أو حفظ هذا الكتاب في كومبيوتر أو جهاز إلكتروني لحفظ واسترجاع المعلومات دون الموافقة الخطية للناشر.

يمكن الاقتباس من الكتاب لأغراض الدراسة والبحث مع الإشارة إليه.

التأليف

يعلن مصباح كمال بأنه مؤلف هذا الكتاب ويؤكد حقوقه المعنوية في الكتاب.

رغم الجهد والعناية التي بذلها المؤلف في البحث والكتابة فإن المؤلف والناشر لا يتحملان أية مسؤولية تجاه مستعملي الكتاب فيما يتعلق بأي خطأ أو نقص أو عيب في شكل الكتاب أو مضمونه.

المحتويات

إهداء	6
توضيح	7
شكر وتقدير	9
تقديم الكتاب والمؤلف	11
مدخل	15
نقد مشروع إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي	30
مدخل	30
المعلومات المتوفرة عن إعادة هيكلة السوق	31
شركات تأمين متخصصة: الخصخصة تحت واجهة الإصلاح	34
نقد شركات التأمين المتخصصة	36
ملاحظات أخرى	40
تعليق ختامي	45
إعادة صياغة قوانين التأمين في العراق	47
في نقد قانون تنظيم أعمال التأمين: الأمر رقم (10) لسنة 2005	55
[1] مقدمة	55
[2] خلفية القانون	56
[3] إيجابيات القانون	59
[4] أخطاء في الصياغة	64
[5] غموض في الصياغة	66
[6] عيوب في الصياغة	67
[7] تحفظات ومخاوف	69
[8] نواقص وملاحظات أخرى	72
[9] من باب الختام	74
قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية	76
[1] السياق العام: المشروع الاقتصادي الأمريكي للعراق	76

78	[2]	مشروع نيوليبرالي للعراق
79	[3]	مراجعة للتسلسل الزمني: تهيئة الأرضية للخصخصة والاستثمار الأجنبي
86	[4]	صياغة قانون التأمين
90	[5]	عرض سريع لبعض المزايا الإيجابية لقانون التأمين لسنة 2005
92	[6]	بعض الآثار الاقتصادية لقانون سنة 2005 وتجاهل سوق التأمين العراقي
101	[7]	تأمين صناعة النفط العراقية
102	[8]	ملاحظات ختامية
104		نقد مذكرة بسام البناء بشأن قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005
123		وقفة نقدية مع "وقفة جادة مع قانون تنظيم أعمال التأمين" للمحامي جبار عبد الخالق الخزرجي
135		تجاهل شركات التأمين العراقية: ملاحظة حول بعض آثاره السلبية
143		الشركات الأجنبية وشركات التأمين العراقية وضرورة تعديل قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005
150		هل هناك مشروع لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة؟ تمهيد لمناقشة موسعة
150		غياب وضبابية المعلومات
151		إعادة هيكلة شركات التأمين ليس إجراءً جديداً
153		إعادة هيكلة شركات التأمين: هل لها وظيفة اقتصادية استراتيجية؟
159		ما هو شكل/أشكال إعادة الهيكلة؟
160		قبل الإقدام على إعادة الهيكلة
161		الخصخصة ليست حلاً سحرياً لأزمة الاقتصاد العراقي
168		المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10): المدخل لتغيير القانون
168		مقدمة
169		مزاولة نشاط التأمين
171		المادة 81 وإطلاق حرية التأمين والتناقض القانوني
174		الصمت الرسمي
174		بعض الآثار الاقتصادية
178		نقض التنمية الحقيقية
180		تحریم التأمين خارج نظام الرقابة: قراءة لكتاب ديوان التأمين العراقي المؤرخ 9 كانون الأول 2012
180		عرض كتاب ديوان التأمين
181		قراءة كتاب ديوان التأمين
182		مزاولة نشاط التأمين
183		المادة 81 وإطلاق حرية التأمين والتناقض القانوني
185		تنظيم عمل وكلاء ووسطاء التأمين
186		هدر حقوق شركات التأمين العراقية
187		من باب الختام
188		ملحق: بعض قضايا صناعة التأمين في العراق: دعوة للنقاش

188	الإطار العام: مدخل	[أ]
190	قانون تأمين أعمال التأمين لسنة 2005 نموذجاً لدمج التأمين في العراق في السوق العالمية	[ب]
191	رصد أولي لبعض قضايا سوق التأمين في العراق	[ج]
198	من باب الختام	[د]

إهداء

إلى أصحاب الأقلام العراقية المجهولة التي ساهمت، عبر الأجيال،
في تدوين قوانين التأمين العراقية.

مصباح كمال

توضيح

سيلاحظ القارئ والقارئة أن تقديم الكتاب مؤرخ في صيف 2011 في حين ان الكتاب ينشر في 2014. ويعود التأخير إلا أنني كنت قد قدمت مسودة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية لإدارة شركة التأمين الوطنية في بغداد، مباشرة بعد تقديم مسودة كتابي أوراق في تاريخ التأمين في العراق: نظرات انتقائية عام 2011 بهدف النشر، وقد رحبت إدارة الشركة بمشروع نشر الكتابين. وقامت الشركة، مشكورة، بطبع ونشر أوراق في تاريخ التأمين (طبع سنة 2012 وصدر في 2013). عند الاستفسار إن كانت النية قائمة لطبع ونشر قانون تنظيم أعمال التأمين أعلمتني إدارة التأمين الوطنية في تموز 2013 أنها تفضل الانتظار لأن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 قيد المراجعة لدى الأمانة العامة لمجلس الوزراء وقد يصدر تعديل أو قانون جديد. وقد أخذت هذه المعلومة على أنها جدية وأسرعت لتجميع مجموعة من مقالات زملاء لي في سوق التأمين العراقي نشرتها ككتاب إلكتروني (جبار عبد الخالق الخزرجي، سعدون الربيعي، فؤاد شمقار، محمد الكبيسي، مصباح كمال، منعم الخفاجي، مساهمة في نقد ومراجعة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، تحرير ونشر: مصباح كمال، 2013)

ولكن بعد التداول مع إدارة شركة التأمين الوطنية، أقرت تبني طبع ونشر هذا الكتاب.

وأرى ان نشر كتابي الآن مفيد طالما أن القانون قيد المراجعة لا طمعاً بأن تقوم الأمانة العامة لمجلس الوزراء بقراءته فهذا حلم إبليس بالجنة، وإنما أن يقوم ممارسو التأمين في العراق بقراءته لعلها تحفزهم على تطوير موقف تجاه إعادة النظر بمفردات القانون، وصياغة التعديلات الضرورية بالاستفادة من تجاربهم العملية والإشارات الواردة في الكتاب، وإيصال موقفهم إلى الجهات ذات العلاقة. كما أن نشره يمكن أن ينظر إليه كمساهمة في توثيق مرحلة في تاريخ التأمين في العراق.

استفدت من تأخير نشر الكتاب لإضافة الفصول التالية:

- "نقد مذكرة بسّام البناء بشأن قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005"
- "المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10): المدخل لتغيير القانون"
- "تحریم التأمين خارج نظام الرقابة: قراءة لكتاب ديوان التأمين العراقي المؤرخ 9 كانون الأول 2012."

شكر وتقدير

كان لأستاذي العزيز عبد الباقي رضا دور أثناء إعداد مسودة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 رغم أن المشروع الذي تقدم به سنة 2004 لسن قانون جديد لم يجر العمل به كاملاً. ففي رسالة له بتاريخ 21 تشرين الثاني 2011، اقتطف منها أدناه لأنها توثق لهذه المرحلة في إعداد القانون، ذكر ما يلي:

"كل ما أعرفه عن القانون هو أنني تلقيت نسخة من النص الإنكليزي لمشروع القانون وصلتني من وزير المالية السيد عادل عبد المهدي فكتبت إليه ملاحظاتي بتسع صفحات، ثم حصل أن اطلعت على القانون الأردني المعدل فأعجبني فكتبت إلى السيد الوزير مقترحاً عليه اعتماد القانون الأردني وإدخال تعديلات عليه تقتضيها تجربتنا وقد استحسننت لغته العربية القانونية السليمة تجنباً من اضطرارنا إلى ترجمة النص الإنكليزي ترجمة غير موفقة كما وجدنا في العديد من ترجمات القوانين التي أصدرها برimmer ولم يتحرك أحد لإصلاحها حتى الآن رغم المشاكل التي حصلت من تطبيقها... طرحنا نفس الفكرة، أي اعتماد القانون الأردني، على أحد وزراء حكومة السيد إياد علاوي

فعرضها على رئيس الوزراء فوافق عليها فكتب بها إلى وزارة المالية وكلفني والمستشار القانوني لرئيس الوزراء، الصديق د. فاضل محمد جواد، لإعداد مشروع القانون. في هذه الأثناء حان موعد سفري إلى الولايات المتحدة فاجتمعت بالدكتور فاضل وسلمته نسخة من القانون الأردني وملاحظاتي على النص الإنكليزي للمشروع المقترح وغادرت العراق. بعد هذا لا علم لي بأي شيء حتى اطلاعي على القانون [قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 المعروف بالأمر رقم 10] منشوراً في الوقائع العراقية.

يسرني أن أقدم بجزيل شكري لأستاذي العزيز عبد الباقي رضا، رئيس مجلس الإدارة والمدير العام السابق لشركة التأمين الوطنية (1966-1978) ونائب رئيس مجلس إدارة الشركة حالياً، لتبرعه بمراجعة مسودة الكتاب باستثناء الفصول: "نقد مذكرة بسّام البناء بشأن قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005"، "المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10): المدخل لتغيير القانون" و"تحريم التأمين خارج نظام الرقابة: قراءة لكتاب ديوان التأمين العراقي المؤرخ 9 كانون الأول 2012".

أرجو لأستاذي وفير الصحة وطول العمر للاستمرار في عطاءه.

كما يسرني أن أقدم بجزيل الشكر لإدارة شركة التأمين الوطنية لتبنيها طبع ونشر وتوزيع هذا الكتاب.

أي نقص أو خطأ أو عيب في الكتاب هو من مسؤوليتي.

مصباح كمال

لندن 15 كانون الثاني 2014

misbahkamal@btinternet.com

تقديم الكتاب والمؤلف

قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم نقدي هو الكتاب الثاني لزميلنا مصباح غازي عسكر كمال الذي تبنت شركة التأمين الوطنية طبعه ونشره. ويأتي تبنيها للكتاب لأهميته وفراة معالجاته في الجمع بين المنظور التأميني البحث والمنظور الوطني العام علاوة على أن زميلنا هو، كما يقول، من تلاميذ شركة التأمين الوطنية حيث تعلم فيها المبادئ الأولية للتأمين. نضيف إلى ذلك أن أستاذنا عبد الباقي رضا كان له دور أثناء إعداد مسودة القانون رغم أن المشروع الذي تقدم به لم يجر العمل به كاملاً. يقول في رسالة له لزميلنا مصباح بتاريخ 21 تشرين الثاني 2011 نقتطف منها ما يلي لأنها توثق لهذه المرحلة في إعداد القانون:

"كل ما أعرفه عن القانون هو أنني تلقيت نسخة من النص الإنكليزي لمشروع القانون وصلتني من وزير المالية السيد عادل عبد المهدي فكتبت إليه ملاحظاتي بتسع صفحات، ثم حصل أن اطلعت على القانون الأردني المعدل فأعجبني فكتبت إلى السيد الوزير مقترحاً عليه اعتماد القانون الأردني وإدخال تعديلات عليه تقتضيها تجربتنا وقد استحسن لغته العربية القانونية السليمة تجنباً من اضطرارنا إلى ترجمة النص الإنكليزي ترجمة غير موفقة كما وجدنا في العديد من ترجمات القوانين التي أصدرها برimmer ولم يتحرك أحد لإصلاحها حتى الآن رغم المشاكل التي حصلت من تطبيقها ... طرحت نفس الفكرة، أي اعتماد القانون الأردني، على أحد وزراء حكومة السيد إياد علاوي فعرضها على رئيس الوزراء فوافق عليها فكتب بها إلى وزارة المالية وكلفني

والمستشار القانوني لرئيس الوزراء، الصديق د. فاضل محمد جواد، لإعداد مشروع القانون. في هذه الأثناء حان موعد سفري إلى الولايات المتحدة فاجتمعت بالدكتور فاضل وسلمته نسخة من القانون الأردني وملاحظاتي على النص الإنكليزي للمشروع المقترح وغادرت العراق. بعد هذا لا علم لي بأي شيء حتى اطلعي على القانون [قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 المعروف بالأمر رقم 10] منشوراً في الوقائع العراقية.

اعتزاز زميلنا مصباح بتاريخ التأمين العراقي، كما ورثناه وقد كتب عن بعض جوانب هذا التاريخ،* دفعه إلى إثارة أسئلة خطابية ينعوا باللائمة على إدارات شركات التأمين العامة والخبير الأمريكي الذي قام بإعداد قانون سنة 2005 لكنه، ومن تواضعه، يشير إلى دور زملاء كبار في سوق التأمين العراقي مثلما يناقش البعض منهم في أفكارهم وحججهم. إن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم نقدي يتجاوز تحليل النصوص ويتوسع ليؤرخ لفترة فاصلة في تاريخ التأمين العراقي. وبهذا فإن الكتاب يشكل مساهمة في كتابة تاريخ التأمين في هذه الفترة.

لا نرغب أن نفسد على القارئة والقارئ متعة التعرف على الدراسات التي يضمها هذا الكتاب ولكننا نود إظهار الموقف الذي ينتظم كتابات زميلنا العزيز مصباح. ويمكننا أن نجمل بعض عناصر هذا الموقف، وهي قابلة للنقاش، فيما يلي.

■ من العيب المنهجي الاستهانة بتاريخ التأمين العراقي أو القصور في الإشارة إليه، وهو ما فعله الخبير الأمريكي عندما قصر ما أثار انتباهه في العراق على لطف الناس. وقد وصف زميلنا هذا الموقف بأنه "سياحي": "إعجاب مايك بيكنز [الخبير الأمريكي] بالعراق وبالعراقيين لا يضيفي قيمة معينة علينا بقدر ما يعني أنه ومن عمل في إمرتهم لم يكونوا يعرفون هذا الوطن وأهله، وهو مصدر الانجذاب والإعجاب السياحي بالعراق الذي عبّر عنه بيكنز." كما جاء في الفصل المعنون "إعادة صياغة قوانين التأمين في العراق: لا داعي للقلق؟" في الكتاب الذي نقدم له. وقد ترجم زميلنا موقفه أيضاً في كتابه أوراق في تاريخ التأمين في العراق: نظرات انتقائية التي قامت شركة التأمين الوطنية بنشره عام 2012.

■ إن العاملين في بيت التأمين العراقي أدركوا بشؤون وهموم صناعاتهم وقضاياها العُقدية والتنظيمية والقانونية، وإن فرض المحتل، وبقبول من رئيس الوزراء العراقي المعين من المحتل، لقانون 2005 ليس فقط منافياً ومتعارضاً مع اتفاقيات جنيف بل هو تدخل فظ في شأن عراقي محلي لم يكن يشكل تهديداً عسكرياً لوجود المحتل في العراق. وقد بان أثر هذا التدخل في صياغة قانون أهمل قضايا أساسية وساهم في تهميش قطاع التأمين العراقي.

■ واستمراراً للموقف السابق: السكوت "الصارخ" لقانون 2005 عن اشتراط تأمين الأصول والمسؤوليات القانونية لدى شركات تأمين عراقية مسجلة في العراق، تدفع الضرائب والرسوم لخزينة الدولة، لا ينطلق من مصلحة وطنية عراقية في قطاع التأمين وإنما ترجمة، خلصة، للمشروع الليبرالي الجديد الذي رسمه المحتل للاقتصاد العراقي.

■ عزلة قطاع التأمين عن العالم ليست مطلوبة فهي تتوقع واستمرار بصيغة أخرى لسنوات القهر، العقوبات الاقتصادية الدولية 1990-2003. إن مطلب الندية في التعامل مع الآخر، ضمن الضوابط القانونية السليمة والقواعد المهنية، أساسي في عملية تطوير قطاع التأمين العراقي.

■ إن قطاع التأمين بحاجة إلى سياسة تأخذ بنظر الاعتبار الواقع القائم، بما فيه قانون 2005، وترسم آفاق تطويره.

نكتفي بهذا القدر في عرض موقف زميلنا، وهو كما قلنا يحتمل النقاش، ونترك للقارئة والقارئ اكتشاف المزيد من خلال القراءة النقدية للكتاب - كما يدعو له - إذ أنها الوسيلة الفضلى لتقويم الخطأ وتوليد الأفكار ورسم السياسات. وقد ثبت زميلنا عنوانه الإلكتروني لمن يرغب بالكتابة إليه. ولمن لا يعرف فإن مصباح يدير مدونتين، **مجلة التأمين العراقي و مرصد التأمين العراقي**، مكرستان لقضايا التأمين في العراق، وهو يرحب بكل الكتابات الرصينة لنشرها في إحدى المدونتين. نحن العاملين في قطاع التأمين مدينين له لقيامه بإطلاق هاتين المدونتين المتميزتين لخدمة القطاع خاصة في غياب مجلة أو نشرة مطبوعة أو إلكترونية حتى الوقت الحاضر.

بات علينا الآن توحيد الجهود في عمل جماعي للضغط باتجاه تعديل القانون رقم (10) وبما يخدم المصالح العامة المشتركة لشركات التأمين العاملة في العراق، ووضع نهاية لتسرب أقساط التأمين إلى خارج العراق بشكل غير قانوني.

أخبرنا زميلنا العزيز أن له دراسات أخرى. ونحن نأمل منه أن يقوم بإعدادها للطبع لتعميم الفائدة منها خاصة وأن العديد من هذه الدراسات متميزة في نهج معالجتها للقضايا التأمينية العامة. على سبيل المثال، كما قرأنا، دراسته عن "التأمين في كردستان العراق بين حكومة الإقليم والدولة الفيدرالية" فهي دراسة تأسيسية تستحق القراءة وإعادة القراءة مثلما تستدعي تطوع الآخرين للبحث في موضوع الرقابة الاتحادية على النشاط التأميني في عموم العراق.

نتمنى لزميلنا العزيز موفور الصحة للاستمرار في رفدنا بكتاباته.

ننتهز هذه الفرصة لنقدم شكرنا الجزيل لتبرع أستاذنا عبد الباقي رضا، الرئيس والمدير العام السابق لشركة التأمين الوطنية (1966-1978) ونائب رئيس مجلس إدارة الشركة حالياً، في مراجعة مسودة الكتاب. نرجو له أيضاً وفيراً من الصحة وطول العمر للاستمرار في عطاءه.

صادق الخفاجي

الرئيس والمدير العام

شركة التأمين الوطنية

بغداد كانون الثاني 2014

* أنظر: مصباح كمال، أوراق في تاريخ التأمين في العراق: نظرات انتقائية (بغداد: شركة التأمين الوطنية، 2012)

مدخل

يضم هذا الكتاب مجموعة من المقالات التي كتبها من موقف نقدي عن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، واعتماداً على المعلومات التي كانت متوفرة عندي. قد لا أتجاوز الحقيقة إن قلت بأنني كنت أول من بادر إلى الكتابة النقدية والنشر عن هذا القانون في العراق والخارج، وكان ذلك بفضل ما وفره لي زميلي محمد مصطفى الكبيسي من مستندات بعد أن التقيت به في لندن أواخر سنة 2003 والرسائل التي تبادلناها فيما بعد عن هذا القانون وغيره من شؤون التأمين في العراق.

موقفي النقدي، والسجالي، يقوم على تقييم عام يرد في ثنايا هذا الكتاب، لكنني أود هنا أن اقتبس فقرة مما كتبته في مكان آخر شكلاً إطاراً فكرياً عاماً لبعض الأوراق التي كتبها عن التأمين في العراق. ففي رسالة إلى مجلة إلكترونية أمريكية (رؤى استراتيجية، المجلد الخامس، العدد 3 (مارس 2006)¹، تعليقا على دراسة للزميل د. صبري زاير السعدي، نُشر

¹ كانت مقالة د. صبري السعدي بعنوان:

Iraq's National Vision, Economic Strategy, and Policies, *Strategic Insights*, Volume V, Issue 3 (March 2006)

رابط المقالة:

<http://edocs.nps.edu/npspubs/institutional/newsletters/strategic%20insight/2006/saadiMar06.pdf>

في هذه المجلة تحت عنوان "العراق: الرؤية الوطنية، والاستراتيجية الاقتصادية، والسياسات"، كتبتُ ما ترجمته هو الآتي:

لا تكتمل الصورة من دون الإشارة إلى السياسات الكارثية للحاكم الأمريكي بول بريمر في 'تخطيط' الدولة العراقية (بالمعنى الماركسوي الساذج)، وتأسيسه 'الدكتاتورية' (بمعنى *dictatura* الرومانية²)، وإهدار الأموال دون الخضوع للمساءلة (مثل أي مُبذّر ولكن مع فارق أن الأموال التي بذرها لم تكن له) والتي كان بالإمكان، وكان ينبغي، إنفاقها بشكل صحيح على أعمال البنية التحتية بدلاً من صبغ المدارس باستخدام العقود غير محدودة الأجل/عقود الطوارئ غير محددة الكميات. هذا ناهيك عن سوء فكرة مشروع غزو العراق ودعوة جماعات بن لادن إلى العراق كساحة معركة للولايات المتحدة في حربها ضد الإرهاب الدولي. العواقب السياسية والاقتصادية للغزو هي الآن الواقع المهيمن وهي التي تحول دون تقدم حقيقي في العراق.

رب قائل يقول ان قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 هو في صالح قطاع التأمين العراقي لأنه لو كان غير ذلك فإن شركات التأمين الأجنبية كانت قد اكتسحت السوق العراقي باعتبار أن القانون نظم كيفية دخول شركات التأمين الأجنبية إلى العراق. وهذا قول مُقنع في ظاهره فقط خاصة وأن شركات التأمين الأجنبية لم تؤسس بعد شركات أو فروعاً لها في العراق رغم تحسن الأوضاع الأمنية. أما مساهمات رأس المال العربي في بعض شركات التأمين التي تأسست بعد الغزو الأمريكي فهي صغيرة. حقاً لا يشكل التأمين "الجائزة الكبرى" للغزو والاحتلال فهذه محصورة بالثروة

² استخدامي لمصطلح الديكتاتورية هنا فيه مجانية. لكن الهدف هو توصيف حكم ممثل الولايات المتحدة في العراق على غرار ما كان معمولاً به في الجمهورية الرومانية القديمة: ممارسة السلطة في حالة الطوارئ من قبل شخص موثوق به لأغراض مؤقتة ومحدودة.

'Dictatorship' here is used with some licence. The intention is to characterise the rule of the US representative in Iraq along the lines applied in the ancient Roman Republic: the emergency exercise of power by a trusted person for temporary and limited purposes. cf Hal Draper, *The 'Dictatorship of the Proletariat' From Marx to Lenin*, (New York: Monthly Review Press, 1987), p 11-12.

النفطية للشعب العراقي، وحتى هذه لا تتمثل بالفكرة المبسطة المتداولة عن تحميل النفط بثمن بخس ونقله إلى المتروبولات الغربية (النمط الاستعماري القديم).³ لكن الحجم المتدني لأقساط التأمين في الوقت الحاضر يعكس تركة الماضي المتمثل بنتائج العقوبات الدولية (1990-2003) من جانب وإفrazات هذا القانون في تسهيل تسريب أقساط التأمين إلى الخارج من جانب آخر.

جوهر المسألة يكمن في ما يضمه هذا القانون من مواد في غير صالح قطاع التأمين العراقي، والفلسفة التي يقوم عليها، والسياسات المرتبطة به، وإهماله المطلق لتاريخ النشاط التأميني في العراق والقوانين القائمة المنظمة له، وهو ما نحاول الكشف عنه في نصوص هذا الكتاب. ويكفي هنا أن نقول بأن مشروع إعادة تشكيل قطاع التأمين مرّ بمرحلتين.

الأولى، إعادة الهيكلة (الخصخصة) التي لم تتحقق على أرض الواقع وهو ما نعالجه في فصل بعنوان **نقد مشروع إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي**.

الثانية، إعداد مسودة قانون الرقابة على التأمين لسنة 2004 وهو موضوع دراساتنا في الفصل المعنون **إعادة صياغة قوانين التأمين في العراق**. لكن هذه المسودة، التي أعدت باللغة الإنجليزية، لم توضع قيد التطبيق وخضعت للتعديل والترجمة إلى اللغة العربية لتصبح الأمر رقم (10): **قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005**. وهذا هو موضوع الفصل

المعنون في نقد قانون تنظيم أعمال التأمين، الأمر رقم (10) لسنة 2005

لقد كُتب قانون 2005 بقلم أجنبي جاهل بتاريخ التأمين في العراق والقوانين المنظمة له. فهو لم يُشر، مثلاً، في مسودة 2004 وما صار بعد ذلك الأمر رقم (10) إلى قانون شركات التأمين رقم 74 لسنة 1936 (العهد الملكي)، وهو أول قانون صدر في 1 نيسان 1936 من قبل حكومة عراقية،

³ أنظر: Greg Muttit, *Fuel on the Fire: Oil and Politics in Occupied Iraq* (London: The Bodley Head, 2011), p xxv, passim.

ولا إلى قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 39 لسنة 1960 (الجمهورية العراقية الأولى)، أو قانون تأمين بعض الشركات والمنشآت رقم 99 لسنة 1964 (نقطة تحول أساسية)، أو قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 (نهاية التأمين وبدء تأسيس شركات التأمين الخاصة). وبغض النظر عن تقييمنا لهذه القوانين وغيرها كثير مما له علاقة بقطاع التأمين، فإنها صدرت من قبل حكومات عراقية "مستقلة" في حين أن قانون 2005 اختلف عنها جميعاً كونه قانوناً شرعته سلطة احتلال أجنبية وقبلت به حكومة عراقية (مجلس الحكم الانتقالي) مُعَيَّنة على أسس طائفية من قبل سلطة الاحتلال. ويبدو أن هذه المفارقة ليست موضوعاً يستحق التوقف عنده والتفكير فيه ملياً ضمن المشروع الأمريكي للعراق: إقحام الرأسمالية في صيغتها الليبرالية الجديدة من خلال العلاج بالصدمة.

كما أن صبيان شيكاغو (أتباع مذهب ملتون فريدمان وبقرته المقدسة "السوق الحرة" التي تستعيد توازنها (السوق) دون تدخل من الدولة) لم يتوقفوا لحظة للتعرف على تجربة سوق التأمين العراقي أثناء فترة العقوبات الدولية (1990-2003) وكيف عملت شركات التأمين التابعة للدولة أولاً ومنذ سنة 2000 الشركات الخاصة وتحت مظلة شركة إعادة التأمين العراقية، في غياب إعادة التأمين الاتفاقي العالمي والعربي، اعتماداً على مواردها البشرية والمالية والأدوات الفنية المتوفرة لها. تلك تجربة فريدة في تاريخ التأمين العراقي لم تخضع بعد للدراسة وبانتظار من يقوم بها.

لم يصدر حتى الآن أي كتاب مُكرّس لتحليل ومناقشة هذا القانون الذي يُشكّل، في اعتقادي، مرحلة فاصلة في تاريخ التأمين العراقي. لقد كتب زملاء المهنة مقالات متفرقة عن القانون، وقدموا بعض الرسائل والتقارير عن الآثار الضارة له إلى أطراف رسمية ذات علاقة بالنشاط التأميني بهدف تغيير بعض بنود القانون. وحتى وقت كتابة هذا المدخل لم يتوقفوا عن المناشدة والمخاطبة. وقد تميّز الزميل سعدون مشكل خميس الربيعي بحمله العبء الأساس في التنبيه على الآثار السلبية لعدم الالتزام بأحكام قانون

التأمين والحيث لا يحق شركات التأمين الخاصة، من خلال الكتابة لوزارة المالية ومن خلال الندوات واللجان التي يعمل فيها. وكذلك ما دمج الزميل منعم الخفاجي من ملاحظات قصيرة قيمة غير منشورة.⁴ وهذه جهود تستحق الثناء، وأتمنى أن أرى مساهمات الربيعي وزملائه موثقة في كتاب جماعي يساهم في إبراز القضايا العقدية التي تمس ممارسة التأمين في العراق وتؤثر على تطور القطاع.⁵ إن صدر مثل هذا الكتاب فإنه سيشكل، مع كتابي هذا، نواة لدراسات جديدة، مثلما سيؤرخ للنشاط التأميني في العراق منذ الغزو الأمريكي سنة 2003. وقد يتحفز البعض لاستدراك ما فاتنا كفريق وإضافة الجديد من المعلومات والتحليلات والمقترحات لتعديل القانون.

حاولت في إحدى دراساتي "السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة: قطاع التأمين نموذجاً"⁶ تلخيص العناصر الأساسية لإعادة النظر بقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ذكرت فيها: إن إعادة النظر يجب أن تتجاوز مجرد رصد الأخطاء والثغرات بل تمتد لتشمل الرؤية التي يقوم عليها هذا القانون. فأحكام هذا القانون تتطوي على تناقض مستتر يتيح فرصة عدم الالتزام به. فالمادتين 13 و 14 تتصان على ما يلي:

المادة-13- لا يجوز مزاولة أعمال التأمين في العراق إلا من [قبل]:
أولاً- الشركات العراقية العامة.

⁴ نشرت مقالة منعم الخفاجي، بعد كتابة هذا المدخل، كفصل مستقل تحت عنوان "التأمين في العراق الواقع والطموح [تعديل بعض مواد قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005]". أنظر: مساهمة في نقد ومراجعة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، كتاب جماعي، تحرير: مصباح كمال (2013)، ص 15-24.

⁵ أنظر: الهامش رقم 4.

⁶ أنظر: مصباح كمال، "السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة: قطاع التأمين نموذجاً" الثقافة الجديدة، العدد 333-334، (2009). يمكن قراءة الموضوع في مدونة مجلة التأمين العراقي الإلكترونية

<http://misbahkamal.blogspot.com/2009/12/2009.html>

- 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 [وذا] قدرة مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون.
- المادة-14- أولا- لا يجوز لأي من المنصوص عليهم في المادة (13) من هذا القانون أن يمارس أعمال التأمين إلا بعد حصوله على إجازة بذلك وفقا لأحكام هذا القانون.

لكن الملاحظ، وبشهادة شركات التأمين العراقية ومستشاريها القانونيين، أن شركات التأمين غير العراقية وغير المسجلة لدى وزارة التجارة وغير المجازة من قبل ديوان التأمين العراقي تقوم بالاكتتاب بالأعمال العراقية في أوطانها وبذلك تحرم شركات التأمين العراقية، المسجلة والمجازة من قبل الديوان وتدفع الضرائب والرسوم عن نشاطها إلى خزانة الدولة، تحرم من حقها القانوني في الاكتتاب بأعمال التأمين. وقد نشأ هذا الوضع، الذي خسرت شركات التأمين العراقية بسببه ملايين الدولارات من الأقساط مثلما خسرت الخزينة إيرادات رسم الطابع على وثائق التأمين وكذلك إيرادات الضريبة على شركات التأمين، وكل ذلك لأن قانون تنظيم أعمال التأمين لا يضم مواد إضافية لضبط الاكتتاب وحصره بشركات التأمين العراقية المرخصة وضمان الالتزام بهاتين المادتين. لا بل أن القانون يؤكد على حرية شراء منتجات التأمين وخدماته من أي شركة للتأمين أو إعادة التأمين. فقد جاء في الفقرة الأولى من المادة 81 في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ما يلي:

لأي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص الحق في الاختيار بشراء منتجات التأمين وخدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين ما لم ينص القانون خلاف ذلك.

ولم ينص هذا القانون أو غيره خلاف ذلك. إزاء هذا الوضع يصبح ضرورياً القيام بالمراجعة الفنية والقانونية لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 فهو يشكل العنصر الأساس في السياسة التأمينية الوطنية.

وقد اقترحنا وضع ضوابط بهذا الشأن وإدخال بعض التعديلات على القانون ومنها:

1 اشتراط إجراء التأمين على الأصول والمسؤوليات القانونية الناشئة عنها لدى شركات تأمين مسجلة لدى الدوائر المختصة في العراق ومجازة من قبل ديوان التأمين العراقي، السلطة الرقابية، بموجب المادتين 13 و 14 من القانون.

2 تحريم إجراء التأمين خارج العراق، أي خارج القواعد الرقابية التي يديرها الديوان، وهو ما يطلق عليه بالإنجليزية prohibition of non-admitted insurance واعتبار مثل هذا النوع من التأمين باطلاً إلا في حالات محددة يجب النص عليها ودائماً دون إجحاف بمصالح شركات التأمين المسجلة في العراق والمجازة من قبل الديوان.

3 فرض غرامات مالية وغير مالية عند مخالفة هذا الشرط وإلزام الطرف المخالف بشراء التأمين من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.

ويمكن تعزيز الالتزام بهذه الشروط وضمان تطبيقها من خلال التنسيق مع أطراف أخرى ومنها:

الإدارات الجمركية عن طريق تقييد إخراج البضائع المستوردة على أنواعها من الموانئ العراقية البرية أو البحرية أو الجوية وذلك باشتراط إبراز وثيقة تأمين صادرة من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.

عدم تقديم السلف أو الدفع على الحساب أو إجراء التسوية النهائية لعقود المقاولات دون إبراز وثيقة تأمين صادرة من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق. وكانت الممارسة في الماضي تقوم على إلزام المقاول، عند تخلفه عن إجراء التأمين، تسديد أجر المثل (قسط التأمين المقابل لتأمين عقد المقاول) والذي كان يستقطع من استحقاقات المقاول لدى رب العمل.

النص في عقود الدولة على إجراء التأمين مع شركات تأمين مسجلة ومجازة في العراق. وهذا أمر منوط بوزارة التخطيط والتعاون الإنمائي كما أظن.

بعض هذه الأفكار وجدت لها آذاناً صاغية لدى العديد من العاملين في شركات التأمين العراقية العامة والخاصة إلا أنها لم تترجم إلى عناصر في حملة ضغط جماعية قوية على المشرعين والاكتفاء بمخاطبة من احتل موقع وزير المالية.

يُشكّل نشر هذا الكتاب، مع مدونة مجلة التأمين العراقي الإلكترونية⁷ *Iraq Insurance Review* ومرصد التأمين العراقي *Iraq Insurance Monitor* التي أطلقتهما بجهد شخصي من لندن ودعم بعض الزملاء في العراق، مساهمة متواضعة لدراسة قضايا التأمين في العراق من منظور أوسع خارج الكتابة التقليدية التي تُركّز على الجوانب الفنية والقانونية الصرفة - كما يشهد على ذلك ما كان ينشر في مجلة رسالة التأمين (متوقفة عن الصدور منذ ثمانينيات القرن الماضي). ولا يعني هذا التوقّف عن البحث في العناصر الفنية والمبادئ القانونية المنظمة للتأمين، فهذا البحث مهمٌ بحد ذاته لتوضيح وترسيخ مفاهيم التأمين، بل الخروج من دائرة الكتابة السائدة التي تظل قراءتها، بسبب طبيعتها الفنية، محصورة لدى ممارسي التأمين في حين أن إخضاع دراسة النشاط التأميني لمنظور أوسع سيساهم ليس في إثراء مواضيع البحث بل تقريب التأمين من اختصاصات الآخرين في الاقتصاد والتاريخ والعلوم الاجتماعية الأخرى. ومن إفرازات هذا

⁷ رابط المدونة: <http://misbahkamal.blogspot.com/>

التوجه تأسيس وعي عام بالتأمين كمؤسسة فريدة في أصولها ووظيفتها تستحق اهتمام الأكاديميين وصناع القرار والحكومات.

وهذا المقترح في دراسة التأمين هو ما حاولته من خلال العديد من الأوراق التي نشرتها في المدونة. لقد حاولت الخروج بعض الشيء عن دائرة المؤلف في الكتابة التأمينية للإشارة والتنبيه إلى أن هناك عالماً أرحب يمكننا أن نوطن فيه النشاط التأميني والكتابة عنه. وقد وجدت هذه المحاولة ترحيباً من قبل مجلس تحرير مجلة الثقافة الجديدة (صدر العدد الأول سنة 1953) الذي كان سخيماً معي في نشر العديد من دراساتي فيها. وله في اعتقادي فضل الريادة، بين المجلات العراقية، بالترحيب بالكتابات التأمينية.

هناك قضايا فكرية ذات علاقة بالتأمين تستحق التوقف عندها ومعالجتها نقدياً من منظور اقتصادي وقانوني وتاريخي وحتى سياسي. ويوفر لنا قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 مثلاً لتطبيق مثل هذه المعالجة، والفرصة للبحث فيه وما يتعلق به، وكذلك إفرازاته على الواقع الحالي والمستقبلي لقطاع التأمين، بهدف صياغة سياسة للتأمين في العراق ضمن رؤية للاقتصاد العراقي تميل بوضوح إلى تقليل الاعتماد على الريع النفطي. وقد كتبت عنها في بعض دراساتي المنشورة لكن الموضوع ما زال في أوله وينتظر من يتصدى له. ليس لي الدربة الاقتصادية والقانونية وغيرها من مناهج المعرفة للخوض في المزيد من البحث فهذا منوط بتظافر جهد جماعي يشترك فيه العاملات والعاملون في قطاع التأمين مع من يناظرهم في قطاعات أخرى وفي المجال الأكاديمي.

لذلك أتمنى أن أرى أيضاً من يقوم بدراسات، بالأرقام وبالإحصائيات التحليلية، للتعرف على تأثير هذا القانون على حجم أعمال التأمين المكتتبه، وما يقابله من تسريب لأقساط التأمين خارج العراق، ووضعها في سياقها التاريخي كي لا تختزل قضايا صناعة التأمين العراقية وما تعاني منه في الوقت الحاضر وتلقى تبعاتها حصراً على هذا القانون. وقد يتطلب ذلك مراجعة تاريخية لتطور أقساط التأمين لعدة عقود لتقدير آثار القانون مع

الآخذ بنظر الاعتبار بيئة ممارسة النشاط التأميني بضمنها حجم الاستثمارات والتجارة الخارجية وثقافة التأمين وغيرها. وسيكون مفيداً لذلك اعتماد مفاهيم الاقتصاد الكلي والجزئي في العرض التاريخي، ومنها الناتج الوطني الإجمالي ومكوناته ومكانة النشاط التأميني، والتأمين على الحياة كوسيلة ادخارية، واستثمار أرصدة التأمين، والتضخم ودورة الأعمال وآثارها على النشاط التأميني، والسياسة المالية والنقدية، والطلب على الحماية التأمينية، وأسعار التأمين. ويمكن القيام بهذه المراجعة من خلال بحوث أكاديمية عندما لا تتوفر القدرات لتحقيقها لدى كيانات التأمين.

ومن الضروري التوسع في البحث ليشمل السياسات التأمينية التي تقتضي معالجة جملة من العناوين يمكن صياغتها كما يلي:⁸

دور الدولة المباشر وغير المباشر في النشاط التأميني: التأمين التجاري (من خلال شركات التأمين العامة) والاجتماعي (من خلال الضمان والرعاية الاجتماعية).

أطروحة خصخصة شركات التأمين ومدى الحاجة إليها ضمن الواقع الحالي للنشاط التأميني (تواجد شركات خاصة وعامة).

عقود النفط وغيرها من عقود الدولة التي تغفل مسألة التأمين على الموجودات والمسؤوليات القانونية والتعاقدية، أو لا يجري فيها تأكيد واضح على إعلاء مكانة شركات التأمين العراقية.

تبني صياغة موحدة للعقود الإنشائية للدولة، ووضع قواعد موحدة لحصول القطاع العام على خدمات التأمين لتجنب الفساد في شراء الحماية التأمينية.

⁸ سبق وأن عرضنا معظم هذه العناوين الكبيرة في دراستنا: "السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة: قطاع التأمين نموذجاً"، مصدر سابق، وقد توسعنا قليلاً في عرضها هنا.

إشاعة الطلب على التأمين بين المواطنين والمؤسسات التجارية وجعل فروع معينة إلزامياً من باب حماية ثروات الوطن كالتأمين ضد خطر الحريق.

رسملة شركات التأمين العامة والخاصة؛ تشجيع تحويل جزء من الأرباح لزيادة رأس المال، وكذلك تشجيع الاندماج بين شركات التأمين لخلق كيانات تأمينية عراقية كبيرة.

تحديد موقف إيجابي تجاه دور شركات القطاع الخاص، ووضع الضوابط المناسبة لعمل الشركات الأجنبية وفروعها في سوق التأمين العراقي.

تكامل سوق التأمين العراقي: على المستوى الوطني الفيدرالي وضمان حرية مزاوله العمل في جميع أنحاء العراق والخضوع للنظام الرقابي الاتحادي المتمثل بديوان التأمين.

تكامل سوق التأمين العراقي: على مستوى الخدمات النوعية التكميلية (خبراء تسوية الخسائر، خبراء تقييم الممتلكات العينية، الوساطة التأمينية، التخصص الحقوقي في التأمين، الخدمات الاكتوارية).

متابعة السياسة المالية والنقدية وتأثيرها على دور التأمين في الاقتصاد الوطني واحتياجات شركات التأمين.

إبراز مكانة التأمين في الحياة العامة عند رسم ميزانية الدولة، وعند إجراء الانتخابات البرلمانية، وعند صياغة التشريعات المقترحة التي تؤثر على قطاع التأمين، والاستفادة من كل الفرص لتعزيز موقع التأمين. نقول هذا وفي بالنا أن الوعي بالتأمين لا يتحقق بمجرد رفع الشعار.

نحن على قناعة أن رسم السياسة التأمينية، الذي يتطلب بحثاً مستفيضاً بما فيه إعادة النظر ببنود بعض القوانين التأمينية وتلك التي لها

علاقة بالتأمين⁹، وكذلك تركة الفترة ما قبل 2003، يقع على عاتق الكيانات التأمينية. ولا أمل في رسم مثل هذه السياسة بانتظار مبادرة من وزارة المالية وغيرها من الوزارات ذات العلاقة بالتأمين. نقول هذا وفي بالنّا أن الموقف الرسمي من النشاط التأميني، في قناعتنا، يدور في فلك سياسة عامة تقوم على لجم دور الكيانات الاقتصادية الوطنية من خلال إهمالها لتعرض للمزيد من التهرؤ كي تتسهل عملية إنجاح الاعتماد على الشركات الأجنبية، وهو المشروع الذي عملت سلطة الاحتلال على وضع الأسس القانونية له وحاولت العمل على تطبيقه. يُضاف إلى ذلك غياب العمل الجدي على إعادة تأسيس الكيانات الوطنية كما هو الحال بالنسبة لإعادة تأسيس شركة النفط الوطنية. ولذلك متى ما استطاعت كيانات التأمين (ديوان التأمين وكذلك جمعية شركات التأمين العراقية) وضع خطة تأشيرية للنشاط التأميني وصياغة رؤية له يصبح عندها سيكون سهلاً عرضها على الحكومة القائمة بهدف تبنيها كأحد مكونات السياسة الاقتصادية العامة أو على الأقل الترويج لها بين الأحزاب السياسية وأعضاء البرلمان.

لقد قلت أكثر من مرة إن العديد من هذه العناوين (المطالب والمقترحات) ذات طبيعة إشكالية وقد لا تحظى لذلك بتوافق جميع أطراف القطاع. قد يكون الإجماع صعباً بسبب وجود مصالح متعارضة لكن ذلك لا يعفي أياً من هذه الأطراف من طرح وجهة نظرها. فمن خلال الجدل والحوار البيني، الذي يفترض القبول بالرأي المغاير، يمكن التوصل إلى الحدود الدنيا للاتفاق على سياسات معينة.

9 كقانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006. تنص المادة 11 على أن المستثمر يتمتع ببعض المزايا ومنها "رابعاً: التأمين على المشروع الاستثماري لدى أي شركة تأمين وطنية أو أجنبية يعتبرها [المستثمر] ملائمة." وكذلك قانون الاستثمار في إقليم كردستان - العراق رقم (4) لسنة 2006 الذي ينص في المادة السابعة على حرية المستثمر في التأمين على المشروع لدى "إية شركة تأمين أجنبية أو وطنية يعتبرها ملائمة، ويتم بموجبه تأمين: افة جوانب العمليات التي يقوم بها".

إثارتنا للموضوع ليس من باب العتب أو الانتقاص من أي طرف بل التحفيز على تطوير وتعزيز فهم مشترك لمؤسسة التأمين ودورها في المجتمع وفي الاقتصاد وكونها حاجة أساسية للتقدم.

إلى جانب رسم سياسة لقطاع التأمين، هناك حاجة للنظر الفاحص في بعض قضايا التأمين العراقي وهي ترتبط مع صياغة هذه السياسة. (أنظر الملحق: بعض قضايا صناعة التأمين في العراق: دعوة للنقاش).

أود أن ألفت الانتباه إلى أن سوق التأمين العراقي قد شهد بعض التطورات منذ كتابة نصوص هذا الكتاب ومنها، على سبيل المثال، إصدار ديوان التأمين لجملة من التعليمات المهمة ومنها تحديد المبلغ الأدنى للضمان، وديعة الضمان، أسس احتساب المخصصات الفنية، السياسات المحاسبية لشركات التأمين، تعليمات منح إجازة ممارسة أعمال التأمين وإعادة التأمين، تعليمات منح إجازة وسيط التأمين ووكيل التأمين.

وكذلك قيام الديوان بمخاطبة المؤسسات العراقية ومنها شركات النفط فيما يخص ترتيب تأميناتها لدى شركات تأمين عراقية وعدم حصرها بشركات التأمين العامة. وقد جاء تحرك الديوان بفضل اعتراض بعض شركات التأمين الخاصة على عدم التزام مؤسسات الدولة بأحكام قانون 2005 في استدراج العروض بالمناقصة للتأمين على أموالها.¹⁰

ومن التطورات الأخرى تزايد عدد شركات التأمين الخاصة دون أن يقتصر ذلك بزيادة كبيرة في حجم أقساط التأمين المكتتبة، أو يتغير توزيع هذه الأقساط بين شركات التأمين العامة والخاصة إذ ظل الفارق بين الشركات كبيراً مع استحواد شركة التأمين الوطنية العامة، وهي الأقدم والأغنى بين الشركات، على الحصة الكبرى من الأقساط.

هذه الإشارات للتطورات لا ترقى لرصد تاريخي للنشاط التأميني منذ صدور القانون، وغرضي منها التشجيع على بحثها وبيان نجاح أو إخفاق

¹⁰ كتبت ورقة تحليلية بالإنجليزية عن هذا الموضوع في إطار بنود التأمين في عقود جولة التراخيص النفطية قد أضمتها إلى كتاب لاحق في المستقبل.

كيانات التأمين (الديوان، جمعية التأمين الراقية، وشركات التأمين) في تحقيق نقلة نوعية في هذا النشاط. إن مرور ما يزيد عن ست سنوات منذ إصدار القانون فترة مناسبة للقيام بجرد نقدي لمجمل أوضاع قطاع التأمين.

منذ الانتهاء من كتابة نصوص هذا الكتاب لم تظهر مستندات جديدة تُلقي الضوء على ظروف وكيفية تحرير مسودة قانون التأمين، ولم يكتب أحدٌ عنها وحتى ممثلي شركات التأمين العراقية الذين استأنس الخبير الأمريكي المنتدب برأيهم وقبله البريطاني الذي كُلف بتقديم دراسة عن إعادة هيكلة قطاع التأمين. هذه اللحظة في تاريخ التأمين العراقي بحاجة إلى من يوثقها بشكل أفضل مني. وأرى أن تقييمي النقدي للقانون بحاجة أيضاً إلى من يُخضعه للمعينة والنقد.

في النية نشر دراسات أخرى في كتابين أحدهما بعنوان أوراق في تاريخ التأمين في العراق: نظرات انتقائية¹¹ والثاني بعنوان جوانب اقتصادية للتأمين في العراق. وكنت قد أعددت المسودة الأولى لكتاب بعنوان التأمين في كردستان العراق: دراسات نقدية سنة 2009 بهدف النشر لكنني فشلت في إيجاد ناشر عراقي له حتى في كردستان العراق.

عند إعداد النصوص الحالية في كتاب للنشر قمتُ بتصحيح بضعة أخطاء في الطبع والصياغة وأضفت بعض التواريخ، لكنني لم أدخل إلا القليل من التغييرات على التحليل والحجج والاعتراضات التي وردت فيها. هناك بعض التكرار، أرجو أن أعذر عليه، جاء بفضل اهتمامي الخاص بأفكار معينة، وقد أقيمت على هذا التكرار لأن التخلص منه كان سيُخلّ بتماسك ما هو مكتوب ولقناعتي أنه يساعد في تأكيد مواقف معينة.

لقد حاولت، قدر الإمكان، أن أوثق في الهوامش المصادر والمراجع التي استعنت بها في كتابة هذه النصوص. أقول قدر الإمكان لأن الإحالات ناقصة بعض الشيء، وهذا النقص سببه حفظي لبعض المعلومات أثناء

¹¹ تبنت إدارة شركة التأمين الوطنية، بغداد، هذا الكتاب وقامت بطبعه سنة 2012 وبدأت بتوزيعه سنة 2013.

الإعداد دون تثبيت المصدر وهو الحال بالنسبة للمعلومات المأخوذة من الشبكة العنكبوتية. إضافة إلى أن قسماً من المعلومات هي قيد التداول الموسع بحيث تصعب الإحالة إلى كاتب أو مرجع معين. لقد أقيمت على الهوامش كما وردت في نصوص المقالات ولم أعدّل فيها أو أضيف عليها إلا القليل لتعريف القراء بالدراسات التي نشرتها في أوقات لاحقة.

أملّي أن يُحفّز هذا الكتاب زميلات وزملاء المهنة على تناوله بالنقد الصارم وتقويم أخطائي. ولعل من ساهم من ممثلي شركات التأمين العراقية في مناقشة إعادة هيكلة القطاع ومسودة القانون في الفترة 2003-2005 سيقوم بالكتابة عن تلك الفترة الحرجة والفاصلة في تاريخ التأمين العراقي. وأمل أيضاً أن أقرأ كتاباتهم عن التأمين والتعاون معهم في بحث القانون وما يتعلق به.

وأنا أعد النصوص لهذا الكتاب خطر بيالي أن هذه النصوص أو قل بعضاً منها ربما أصبحت قديمة إلى حد ما. ربما هي قديمة من منظور شخصي لكن القضايا التي أثارها ما زالت قائمة بانتظار المزيد من البحث والكتابة. فالأمر رقم (10) لم يتغير والتنظيم الداخلي لشركات التأمين بقي على حاله، وقل مثل ذلك عن جوانب أخرى في قطاع التأمين. وفي ظني أن هذه النصوص تشكل مساهمة في كتابة لجانب من تاريخ التأمين في هذه الفترة.

ختاماً أود التنبيه إلى أن الآراء الواردة في نصوص هذا الكتاب تمثل وجهة نظري الشخصية ولا علاقة لها بشركة وساطة التأمين التي أعمل لديها في لندن.

لندن صيف 2011/صيف 2013

نقد مشروع إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي

مدخل

تكاد جميع التقارير والأخبار الصحفية التي تنشر، بالعربية والإنجليزية، عن التأمين في العراق أن تكتفي بذكر المصاعب التي يجابهها المؤمن لهم من الشركات الأجنبية "العاملة" في العراق في التأمين على مستخدميها وأموالها داخل العراق، والأسعار الفاحشة التي يفرضها المكتبون في الأسواق العالمية لقاء منحهم تغطيات معينة. لكن المرء يكاد أن لا يقرأ شيئاً عن حالة سوق التأمين العراقي، والشركات العاملة فيه ومشاكلها، وتجاوز قوانين التأمين القائمة من قبل الشركات الأجنبية، وما يخطط لهذا السوق من مشاريع يدبجها استشاريون أجانب معتمدين من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة.¹²

¹² من الجدير هنا الإشارة إلى استثناء يتمثل بما كتبه جوزف زخور في مذكرته الشهرية في مجلة البيان الاقتصادية: "عودة العراق إلى خارطة التأمين العربي" (البيان، آذار/مارس 2003، ص 56) وكذلك "شركات التأمين في العراق: يقترعون على ثوبها وهي لم تزال حية!" (البيان، كانون الثاني/يناير 2004، ص 211)

تهدف هذه الورقة، ضمن المعلومات المتوفرة لدى الكاتب، إلى سد بعض الفراغ في هذا المجال وعرض بعض الملاحظات النقدية والتصورات الأولية بشأن التوجه المستقبلي لقطاع التأمين العراقي.¹³

في تموز/يوليو 2003 استطاعت الشركة الأمريكية بيرنغ بوينت إنك BearingPoint Inc التي كانت تُعرف سابقاً باسم كي بي إيم جي للاستشارات KPMG Consulting الحصول على عقد بقيمة 9 ملايين دولار من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID لتقديم دراسات لتحويل وتطوير جوانب مختلفة من الاقتصاد العراقي بما في ذلك خصخصة مؤسسات القطاع العام. وفي سنة 2004 رسا عليها أيضاً، من نفس الوكالة، عقد بقيمة 240 مليون دولار لتطوير القطاع الخاص في العراق على أسس تنافسية. بعض هذا العمل الذي أنيط بالشركة تضمن تقييماً حالة سوق التأمين العراقي ووضع خطة لإصلاحه وإعادة هيكلته وخصخصة شركات التأمين التابعة للقطاع العام.

المعلومات المتوفرة عن إعادة هيكلة السوق

ليست هناك معلومات منشورة عن الدراسة والعمل الذي قامت به بيرنغ بوينت، أو نوعية ومستوى النقاش والاستشارة مع العراقيين المعنيين بشؤون التأمين ما خلا استدراج مساعدة إدارات شركات التأمين القائمة في القطاعين الخاص والعام لتزويدها بالبيانات المتوفرة لديها: رأس المال، أقساط التأمين، عدد الموظفين، الاستثمارات .. الخ. وما رشح من هذه الدراسة للعلن هو مخطط مطبوع من صفحة واحدة، باللغة الإنجليزية، يُبين الفترة الزمنية التي ستم فيها إعادة الهيكلة وتبدأ من 1/11/2003 وتنتهي في

¹³ كتبت هذه الورقة أصلاً باللغة الإنجليزية ونشرت في مجلة

MEES (Middle East Economic Survey) Vol. 47. No. 19 (10 May 2004) pp D1-D5

يتضمن النص العربي بعض الإضافات. نشرت الدراسة أيضاً تحت عنوان "ملاحظات نقدية حول إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي"،

الثقافة الجديدة، العدد 314، 2005، ص 48-58.

2004/12/1 والخطوات التي ستتخذ خلال هذه الفترة لإعادة هيكلة سوق التأمين.

يتكون سوق التأمين العراقي، حتى وقت كتابة هذه الورقة [أيار/مايو 2004]، من ثلاث شركات تعود للقطاع العام وهي: شركة التأمين الوطنية، شركة التأمين العراقية العامة وشركة إعادة التأمين العراقية، وأربع شركات تعود للقطاع الخاص تأسست بموجب القانون 21 لسنة 1997 وهي: الأهلية، الحمراء، دار السلام والأمين. وهناك شركتان قيد التأسيس والتسجيل.

من المفترض أن تكون المرحلة الأولى من برنامج إعادة الهيكلة في تشرين الثاني 2003 قد نفذت فعلاً مع إتمام مراجعة وتدقيق سجلات وأوضاع شركات القطاع العام الثلاث إلا أن المعلومات عن نطاق هذا التدقيق ليست متوفرة فيما يخص، على سبيل المثال، تحديد أرصدة والتزامات هذه الشركات تجاه المؤمن لهم وإرث الماضي في التعاملات مع معيدي التأمين. إلا أن ما كان واضحاً هو أن سلطة الأتلاف المؤقتة قد وضعت اليد على الأصول النقدية لهذه الشركات بموجب قرار مجلس الأمن المرقم 1483 باعتبارها أموالاً عائدة للدولة يستفاد منها في إعادة إعمار العراق. إضافة لذلك فإن مخطط الإصلاح يضم عنصرين آخرين ضمن الفترة التي تجري فيها عملية المراجعة والتدقيق وهي: (1) تدريب كوادر الشركات و (2) توزيع أصول الشركات الثلاث على أربع شركات متخصصة تُشكّل بعد الانتهاء من هذه العملية.

وتشمل هذه المرحلة أيضاً وضع برنامج مشترك لإعادة تأمين هذه الشركات الأربع، واتخاذ الخطوات المطلوبة لإعادة تأسيس دائرة مراقب التأمين. وبحلول كانون الثاني/يناير 2004 تكون هذه المرحلة قد انتهت مع توزيع أصول الشركات على الشركات الأربع المتخصصة التي سُميت في المخطط كما يلي:

الشركة العراقية لتأمين السيارات

الشركة العراقية لتأمينات غير البحري
الشركة العراقية لتأمين الطيران والبحري
الشركة العراقية لتأمين الحياة والتقاعد

وفي الفترة ما بين آذار/مارس ونيسان/أبريل تستطيع هذه الشركات المتخصصة تقديم طلب لدائرة مراقب التأمين للترخيص لها بمزاولة جميع فروع التأمين. ومن المفترض أن تشهد هذه المرحلة أيضاً تشكيل جمعية التأمين العراقية التي ستضم في عضويتها المدراء العاميين للشركات الأربع وشركات القطاع الخاص الحالية وغيرها من الشركات التي تؤسس بعد إنجاز برنامج الإصلاح إذ أن النية متجهة، حسب البرنامج المقترح، إلى عدم ترخيص شركات جديدة خلال هذه الفترة. وتشمل مهام الجمعية: التوعية بالتأمين على مستوى العراق وتدريب العاملين في القطاع التأميني، صياغة وثائق التأمين، إعادة النظر في أسعار التأمين، المحافظة على حقوق المؤمن لهم، مراقبة النشاط التأميني في السوق وكذلك التأمين عبر الحدود (ربما المراد به البطاقة البرتغالية لتأمين السيارات عبر البلاد العربية) .. الخ.

ويقتضي البرنامج انتهاء دائرة الرقابة من منح التراخيص للشركات الأربع مع بداية تشرين الثاني/نوفمبر 2004 لمزاولة الفروع الأخرى للتأمين وانتهاء الشركات نفسها من وضع خطط عملها للتفاوض بشأن عقود إعادة تأمينها.

إن تفكيك الشركات العامة الثلاث وتحويلها إلى شركات متخصصة يعكس السياسة العامة لسلطة الائتلاف المؤقتة لخصخصة الاقتصاد. ومن هنا منشأ خطة خصخصة شركتي التأمين العامتين على مرحلتين وإلغاء شركة إعادة التأمين ضمن الإطار العام لإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي المنوط بالشركة الاستشارية بيرنغ بوينت. وهكذا سيجري الاكتتاب العام بـ 49% من أسهم الشركات الأربع الجديدة عند تأسيسها وإبقاء 51% من الأسهم للدولة مؤقتاً كي تُعرض للاكتتاب العام في نهاية 2004. ليست هناك وثائق

معاناة تصف هذه التغييرات الجذرية المقترحة، أو تفصل الحجب الاقتصادية لإصلاح قطاع التأمين والأسباب التي تستدعي ضرورة تفكيك شركتي التأمين المباشر لخصصتها وإلغاء شركة إعادة التأمين.¹⁴

شركات تأمين متخصصة: التخصص تحت واجهة الإصلاح

المقترحات المقدمة باسم الإصلاح أو إعادة الهيكلة دُجيت بهدف خصخصة شركتي التأمين المباشر والتخلص من شركة إعادة التأمين بقرار "ثوري" يُعرض على بول بريمر، الحاكم الأمريكي للعراق، للتوقيع عليه ليصبح نافذاً.¹⁵ وبهذا الشأن فإن المقترحات لا تعدو أن تكون إجراءات مؤقتة إذ أن الشركات "المخصصة" ستختفي بالضرورة من خلال تقديمها طلب الترخيص للاكتتاب بفروع تأمينية أخرى خارج تخصصها.

لم يشهد أي من أسواق التأمين في العالم بعد فترات النزاع، حسب علمنا، محاولة تطبيق مثل هذا الترتيبات. هناك شركات متخصصة في أسواق التأمين المتقدمة والعديد منها ما تزال تعمل على أساس من الاختصاص بتسويق منتج واحد. وخير مثال على ذلك هو شركات التأمين على الحياة وفي الماضي، بالنسبة للمملكة المتحدة على سبيل المثال، شركات التأمين على الألواح الزجاجية، والنقابات الاكتتابية في سوق لويذر التي كانت تتخصص بالتأمين على فرع معين، والمجمعات التي تتخصص في التأمين على أخطار الطاقة وغيرها. والواقع أن صناعة التأمين في المملكة المتحدة قد بدأ، تاريخياً، بالاختصاص في فرع واحد للتأمين ومن ثم تطور نحو ممارسة فروع أخرى - كالتأمين أولاً على النقل البحري أو المراجل البخارية أو الحريق.

¹⁴ حاولنا الاتصال بالبريد الإلكتروني بالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID والاستشاري التأميني لشركة بيرنغ بوينت في بغداد للحصول على بعض الوثائق ولكن دون جدوى.

¹⁵ لم يرد إلى علمنا ما يفيد استشارة مجلس الحكم أو الوزارات المعنية بشأن إعادة هيكلة سوق التأمين.

يعتمد التأمين على قانون الأعداد الكبيرة، أي على توفر عدد كبير من الوحدات المعرضة للأخطار، وفي غياب هذه الأعداد فإن نتائج الأخطار التي تكتتب بها شركة التأمين قد تكون مُدمرة لشركة التأمين المتخصصة في منتج واحد ما لم يجر تدبير بعض الإجراءات الحمائية ومنها: الاكتتاب الانتقائي لطالبي التأمين والأخطار، ترتيب أغطية إعادة التأمين أو، حسب مقتضى الحال، إدارة الخطر مادياً من خلال الوسائل الهندسية وغيرها من أنظمة السلامة والسيطرة على مسببات الضرر ومكان الخطر. وفي هذا السياق فإن الكثافة التأمينية¹⁶ في العراق ضعيفة وخاصة في التأمينات الفردية وتساهم في عدم توازن المحفظة التأمينية. ولذلك، ما لم تنجح الشركات الأربع المتخصصة في تحقيق محافظ تأمينية كبيرة نسبياً في الوقت القصير الذي ستقوم فيه بأعمالها، كما تقضي خطة الإصلاح، فإن سلسلة من الخسائر الكبيرة ستؤدي إلى نتائج مالية خطيرة جداً تؤثر على ملاعتها المالية. ومما

¹⁶ *الكثافة التأمينية* مقولة اقتصادية يلجأ إليها المعنيون في الدراسات التأمينية وخاصة لأغراض المقارنة بين الأسواق، وتشير إلى معدل الإنفاق الفردي على شراء الحماية التأمينية، وهي بالتالي تعبر عن إجمالي الدخل من أقساط التأمين في البلد منسوباً إلى عدد السكان، ويعتمد هذا المعدل أساساً على حجم الدخل المتوفر للفرد.

صحيح أن مؤشر الكثافة التأمينية يعتمد بالدرجة الأولى على الدخل المتوفر للفرد إلا أن هناك عوامل ثانوية أخرى تؤثر قليلاً أو كثيراً على هذه الكثافة، ومنها الأقساط المنفقة على التأمينات الإلزامية كالتأمين على المسؤولية المدنية الناشئة عن استعمال المركبات، ومدى فاعلية الأفكار الدينية في بعض المجتمعات في الحد من الإقبال على شراء الحماية التأمينية، وتوفر وسائل بديلة للأمان الشخصي من خلال الأسرة الموسعة أو الجمعيات الخيرية أو الدولة. ويمكن إدراج هذه الوسائل تحت عنوان *التكافل الاجتماعي* الذي يضم مجموعة من وسائل الضمان المالي والعيني، الرسمي وغير الرسمي، لتوفير موارد مالية وعينية لدرء الضرر والعسر الذي يلحق بأفراد المجتمع. وتتأسس هذه الوسائل على ما تقضي به الشريعة الإسلامية (الزكاة، الصدقات، الأوقاف) والعرف (البر بالوالدين، التضامن مع الجيران) والدولة (دعم السلع الأساسية، الضمان الاجتماعي، نظام التقاعد .. الخ). ويمكن تأويل هذه الوسائل لصالح مفهوم العدالة التوزيعية: تحويل الموارد من القادرين إلى العاجزين لتحقيق توازن اجتماعي يخفف من غلواء التفاوت الطبقي.

التكافل الاجتماعي غير الرسمي لا يستدعي تسديد مقابل عنه كما هو الحال في نظام التأمين التجاري أو أنظمة الضمان الاجتماعي والتقاعد (التكافل الرسمي) التي تستوجب مساهمة معينة من المستفيد.

وتقارن مقولة الكثافة التأمينية مع مؤشر آخر عن الحالة الراهنة والمحتملة لسوق التأمين يعرف *بالثغلل التأميني*، وينصبّ على قياس نسبة أقساط التأمين للنتائج المحلي الإجمالي.

يُفاقم الخطر هو غياب حماية إعادة التأمين لشركات التأمين العراقية في الوقت الحاضر [2004].¹⁷

نقد شركات التأمين المتخصصة

هناك اعتبارات أخرى تجعل شركات التأمين المتخصصة غير مرغوبة اقتصادياً في المنظور النظري، وبعض هذه الاعتبارات ينطبق على الوضع العراقي الراهن. ويمكن إجمال هذه الاعتبارات كما يلي:

1 يؤثر التخصص على السياسة الاكتتابية لشركة تأمين السيارات إذ أن هذا الفرع التأميني يتميز بتكرار الحوادث ويحتاج إلى سيولة نقدية عالية خلافاً للفروع الأخرى لضيق الفترة الزمنية الممتدة بين استلام قسط التأمين وتسديد المطالبة بالتعويض في تأمين السيارات. وهكذا، لا تستطيع شركة التأمين مراكمة الأقساط للاستفادة منها في بناء الاحتياطيات لمواجهة عبء المطالبات الكبيرة وتوظيف الفائض لأغراض الاستثمار الذي يُشكّل مصدراً إضافياً لدخل الشركة.

2 يُحرم التخصص الشركة من مزية الإعانة المشتركة cross subsidisation التي تتمتع بها الشركات التي تكتتب في فروع تأمينية متعددة. فعندما يتأثر أحد الفروع بجملة من الخسائر الكبيرة التي تستنفد احتياطي التعويضات لذلك الفرع فإن الفروع الأخرى الأكثر ربحية تساهم في تغطية العجز الحاصل والحفاظ على الملاءة المالية للشركة.

3 كما أن تأسيس الشركات المتخصصة تحرم الزبائن الكبار من الاستفادة من قوتهم الشرائية الكبيرة التي يمارسونها عند إجراء تأميناتهم المتنوعة عند شركة تأمين تتعاطى فروعاً متعددة من التأمين. مع تأسيس الشركات المتخصصة فإن مثل هؤلاء الزبائن سيضطرون إلى التأمين عند أكثر من شركة وبذلك يخسرون المنفعة الكامنة في قوتهم الشرائية وفي ذات

¹⁷ توقفت شركات إعادة التأمين الدولية عن توفير حماية إعادة التأمين بعد غزو العراق للكويت في 2 آب/أغسطس 1990.

الوقت يتحملون مصاريف إدارية إضافية إزاء إجراء التأمين مع أكثر من شركة.

4 شركات التأمين المتخصصة المزمع إنشاؤها ستفاقم من عدم التوازن القائم حالياً في السوق بين الشركات العاملة – أي بين شركات القطاع الخاص والشركات المختلطة (من حيث الملكية وليس من حيث فروع التأمين) التي ستتشأ. فالمتوقع أن تثرث الشركات المختلطة الاحتياطات الغنية لشركات القطاع العام، وبفضل ذلك فإنها ستستمر أن تكون في وضع أفضل عند تنافسها مع شركات القطاع الخاص الحديثة العهد والضعيفة في حجم رأسمالها واحتياطياتها.

5 بالنسبة للمساهمين فإن شركة التأمين غير المتخصصة توفر فرصة استثمارية أفضل. صحيح أن شركة التأمين على الحياة لها جاذبيتها بفضل عقود التأمين الطويلة الأجل التي تتعامل بها والقدرة الإكتوارية التي تتوفر لها في السيطرة على نتائج اكتتابها لوثائق التأمين الفردية والجماعية إلا أن مثل هذه المزايا لا تنطبق تماماً على شركة تكتتب بالتأمين البحري والطيران أو التأمين غير البحري. في حين يمكن إخضاع تأمين السيارات، إلى حد ما، للسيطرة الاكتوارية إلا أن الظروف الحالية للعراق لا تسمح بمثل هذا التحكم.¹⁸

6 إن مقترح تأسيس شركة للتأمين على الحياة والمعاشات يعوزه التبصر فالطلب الفعال على التأمين الفردي على الحياة في العراق كان، تاريخياً، ضعيفاً. ويعكس ذلك، ضمن أسباب أخرى، المستوى المنخفض للدخل المتاح للإنفاق عند أغلبية السكان. وهذه الحقيقة ما زالت قائمة في العراق وستستمر لسنوات عديدة لحين تغيير إعادة توزيع الدخل.

¹⁸ لم تجر أية دراسات إكتوارية لتأمين السيارات في العراق أو لأي فرع آخر من فروع التأمين بضمنها التأمين على الحياة. جداول الحياة المستخدمة في العراق لا تعكس التجربة التاريخية، وفي حقيقة الأمر فإن مصدر هذه الجداول شركة إعادة تأمين أوروبية عريقة قدمتها هبة لإحدى الشركات في خمسينيات القرن العشرين عندما كانت تقوم بإعادة التأمين الاتفاقي لها.

ومع ذلك فإن تجربة الماضي تشير إلى أن شركة تأمين متخصصة في التأمين على الحياة تستطيع أن تزدهر خلال بضعة سنين. إلا أن التأمين على معاشات التقاعد أمرٌ مختلف تماماً، ففي الوقت الحاضر ليس هناك طلبٌ لوثائق التأمين الفردي على المعاشات. ولعل المقترح الخاص بإدخال هذا الفرع من التأمين يأتي مترامناً، بشكل عام، مع الأفكار المطروحة للتمهيد للخصخصة الجزئية أو الكاملة للضمان الاجتماعي وتقليص الدور الاقتصادي للدولة. وفيما يخص العراق، فإن أي مشروع لتأمين المعاشات تجارياً يظل أمراً نظرياً أو معلقاً لحين استرداد وتثبيت الاستقرار والأمن وتحسن مستوى معيشة الناس.

7 يفترضُ المقترحُ الخاص بتأسيس شركة متخصصة للتأمين على السيارات، وكأمر محسوم، إعادة صياغة قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980.¹⁹ وليست هناك معلومات منشورة عن إعادة صياغة هذا القانون وغيره من قوانين التأمين العراقية.

ويثير هذا الأمر تداعيات وأسئلة ذات طابع خطير فيما يخص الإصلاح المنشود للسوق فهو لم يقترن بتفكير عميق، ويبدو أنه يغض النظر عن قوانين التأمين القائمة، ولا يأخذ بعين الاعتبار الواقع الاقتصادي للعراق، ويتجاهل الخبرة السابقة لسوق التأمين العراقي خلال السنوات الخمسين الماضية، والتأثير الشللي الذي أحدثته عقوبات الأمم المتحدة التي استمرت لأكثر من عقد (1990-2003)،²⁰ ويُدين ضمناً شركات القطاع العام

¹⁹ يقوم هذا القانون على مبدأ المسؤولية المفترضة غير القابلة لإثبات العكس الذي يقضي بتحمل التبعة في المسؤولية أساساً لالتزام المؤمن له بدفع التعويض بدلاً من مبدأ المسؤولية القائمة على أساس الخطأ القابل لإثبات العكس. وقد عدل هذا القانون في نهاية 1987 فيما يخص استيفاء قسط التأمين وذلك من خلال توزيعه على مقدار الوقود الذي تستهلكه السيارة. وقد أنيطت مهمة إدارة المطالبات حصراً بشركة التأمين الوطنية لقاء هامش يسد من حسابات صندوق الأقساط المتجمعة، وهو صندوق يتمتع بكامل الاستقلالية ولا يدخل في حسابات الشركة.

²⁰ مصباح كمال، "التأمين في العراق وعقوبات الأمم المتحدة" مساهمة في مجموعة الأوراق التي نشرها المنتدى الاقتصادي العراقي لعدد من الاقتصاديين العراقيين تحت عنوان دراسات في الاقتصاد العراقي (لندن: المنتدى الاقتصادي العراقي، 2002) ص 73-96.

كشركات فاشلة .. الخ. كما أن الفترة المحددة لتحقيق إعادة الهيكلة هي في أحسن الحالات غير واقعية.

8 إن برنامج الإصلاح الراديكالي القائم على نزعة التوجه نحو التخصص، كإيديولوجيا وليس كضرورة اقتصادية، يتجاهل الآثار الاجتماعية المتمثلة بحالة القلق وعدم التأكد التي تخلقها لدى العاملين في شركات القطاع العام في الوقت الذي يعاني فيه الاقتصاد أصلاً من حالة الشلل ويئن من وطأة ندرة الاستقرار والأمن. وضمن هذا السياق فإن إحدى نتائج تسريع عملية التخصص تتمثل بتسريح أعداد إضافية من العاملين وهو ما يزيد من حدة البطالة القائمة ويترك أثراً اجتماعية سلبية.

إضافة لذلك، لو اقترنت التخصص بفتح قطاع التأمين أمام الاستثمار الأجنبي بدون ضوابط فإن رأس المال الأجنبي سيكون في وضع يستطيع معه المزايدة على رأس المال الوطني العراقي وفي غير صالح الأخير فيما يخص الملكية.²¹ إن "رأسماليي" العراق بحاجة إلى بعض الوقت لتنمية مواردهم كي تكون لهم حصة قوية في أسهم مؤسسات القطاع العام المراد خصصتها.

9 إن خلق أربع شركات متخصصة ليس هدفاً بحد ذاته يراد منه الاستفادة من مزايا التخصص الوظيفي. على سبيل المثال، التعويض عن النقص الحاصل في مهارات العاملين من خلال تجميع المهارات المتوفرة في شركات القطاع العام الثلاث؛ إبراز تحدي أمام شركات القطاع الخاص القائمة لرفع مستوى التنافس المفتوح على أعمال التأمين (وذلك بعد إنهاء احتكار شركات القطاع العام لتأمين مصالح الدولة وتحويلها إلى شركات

²¹ نسارع إلى القول إن الأمر رقم 39 الصادر عن سلطة التحالف المؤقتة في 19 أيلول/سبتمبر 2003 بشأن الاستثمار الأجنبي في العراق استثنى قطاع التأمين من أحكامه بموجب القسم 6: مجالات الاستثمار الأجنبي.

تجارية²²)؛ المساهمة في نمو الفروع المتخصصة للتأمين التي أسست من أجلها.

10 إن برنامج إعادة الهيكلة المقترح لم يأخذ بالحسبان التكاليف الاقتصادية والإدارية التي يتطلبها خلق الشركات الأربع المتخصصة، وفي توزيع أصولها، ومتابعة المسؤوليات القائمة تجاه المؤمن لهم وغيرهم، وإجراءات المقاصة .. الخ. ويبدو أن تجربة دمج شركات التأمين ومن ثم تأميمها في ستينيات القرن الماضي قد نسيت إن لم تكن غائبة، وهو الصحيح، عن أذهان الاستشاريين.²³

ملاحظات أخرى

اعتماداً على المعلومات الشحيحة، كما هي معروضة أعلاه، يصعب إصدار حكم نهائي بدون معرفة جميع الأسباب وراء هذا المشروع الطموح من حيث طابعه الراديكالي الظاهري والفترة الزمنية المحددة لإنجازه - وهي لا تتجاوز 12 شهراً. السؤال الجوهرى الذي يستوجب الإثارة هو: لماذا هذا الإصلاح ولمصلحة من؟

إن المرء لا يعرف، مثلاً، الأسباب الكامنة وراء مشروع إلغاء شركة إعادة التأمين العراقية. صحيح أن المرء يستطيع أن يكون ناقداً لهذه الشركة ولكن، كشركة إعادة تأمين محلية وإقليمية مهمة في الماضي، لعبت دوراً في تنمية سوق التأمين العراقي من خلال توفير طاقة استيعابية اختيارية إضافية

²² إن دخول الدولة، كطرف تجاري، في النشاط التأميني في ظل شروط الأسواق المفتوحة التي هي في طور النشوء والتشكل، وخلافاً لممارسات الماضي، يستوجب فصل هذا النشاط قانونياً عن السياسات الحكومية وضمانات الدولة. وبالتالي، فإن شركات الدولة تتحول إلى مؤسسات حيادية في علاقتها مع الدولة، ولا تتمتع بموقع احتكاري على حساب شركات القطاع الخاص، وتخضع لأحكام الضوابط الرقابية التي تطبق على جميع شركات التأمين العاملة في السوق. وبدون القيام بمثل هذا التغيير فإن سوق التأمين سيبقى مفتقراً لمتطلبات المنافسة الحقيقية.

²³ مصباح كمال، "تأميم قطاع التأمين في العراق 1964: مقدمة نقدية"، التأمين العربي، مجلة الاتحاد العام العربي للتأمين، العدد 109، حزيران/يونيه 2011.

لشركات التأمين المحلية، وطاقم من العاملين المدربين والمتمرسين في الصناعة. ثم أنها عملت، خلال سنوات عقوبات الأمم المتحدة التي دامت 13 سنة اعتباراً من سنة 1990، مع شركات التأمين المباشر، العامة أولاً والخاصة بعد تأسيسها، على وضع ترتيبات لتوفير حماية إغادية متواضعة لهذه الشركات. صحيح أيضاً أنها، كباقي شركات التأمين العراقية، فقدت عدداً من موظفيها المؤهلين والمتمرسين برحيلهم إلى أسواق التأمين العربية الأخرى إلا أن ذلك لا يُشكّل سبباً كافياً لإلغائها. أُنرى أن العراق لا يستحق أن يكون له سوق تأميني متكامل يضم شركات للتأمين المباشر وإعادة التأمين وينعم، مع مرور الزمن، بدعم خدمات إضافية في حقل وساطة التأمين الاحترافي، وتقييم الأموال العينية، وتسوية الخسائر وغيرها؟ لو كانت القوانين القائمة بشأن دور الشركة جائرة بحق شركات التأمين المباشر، مثلاً، فإن بالإمكان إعادة النظر فيها بالتناغم مع لبرلة الاقتصاد وكذلك النظر في ملكيتها: نزع ملكيتها من الدولة، تحويلها إلى شركة مختلطة²⁴.. الخ.

لا يستهدف برنامج إعادة الهيكلة، حسب المعلومات المتوفرة، تطوير سوق متكامل للتأمين، ولا يعدو غير وسيلة بسيطة، تُقلّد، بصورة فجّة، نموذج خصخصة المرافق العامة في بريطانيا والشركات الكبيرة في بعض دول أمريكا اللاتينية، لخصخصة شركات التأمين العائدة للدولة العراقية. والمشروع في حد ذاته ينطوي على تبعات قانونية في إطار عدم مشروعيته بموجب القانون الدولي فيما يخص تغيير الكيانات والمؤسسات القائمة من قبل سلطة الاحتلال دون أن تُشكل هذه المؤسسات تهديداً لها. حقيقة الأمر هو أن الهدف الأساسي لإعادة الهيكلة هو الخصخصة. فحتى فكرة تأسيس دائرة للرقابة على قطاع التأمين (الرقابة تُمارس حالياً من قبل وزارة المالية)

²⁴ تأسست شركة إعادة التأمين العراقية أصلاً عام 1960 كشركة مختلطة قبل تأميمها عام 1964. باشرت الشركة أعمالها سنة 1961، وكانت أول شركة عربية تفتح لها مكتباً للاتصال في سوق لندن العريق ظلّ عاملاً حتى غزو العراق للكويت في 2 آب/أغسطس عام 1990.

وكذلك فكرة تأسيس الجمعية العراقية للتأمين (وهي فكرة معقولة ومطلوبة في أي سوق يضم عدة شركات) لا توفر دعماً أكبر أو تبريراً لما هو مستهدف. والواقع أنه مع انتهاء الفترة القصيرة لتحقيق إعادة الهيكلة، التي لا تتجاوز اثني عشر شهراً، عندما تكون شركة إعادة التأمين العراقية قد ألغيت وتم تحويل ملكية شركتي التأمين المباشر، على مرحلتين، إلى القطاع الخاص (العراقي أو ربما الأجنبي) فإن الشركات الأربع المتخصصة المشكّلة (لأغراض التخصص) تكون قد أنهت تخصصها لتعمل كشركات تأمين عامة تتعاطى في فروع تأمينية أخرى.

إن التغييرات المزمع إدخالها لا تنهض من متطلبات سوق التأمين ذاته، أو بفضل ضغوط جمهور المؤمن لهم فيما يخص مستوى الخدمات التي تقدمها الشركات، أو فشل شركات القطاع العام للوفاء بالتزاماتها التعاقدية تجاه المؤمن لهم .. الخ. إنها، باختصار، تعبير عن نزعة إيديولوجية، وتذكر المرء ببرنامج الأحزاب الثورية في الماضي: الثورة، التخطيط، إعادة البناء من البداية. بعض من مثل هذا البرنامج قد أنجز في الغزو الأمريكي للعراق بالتدمير العشوائي لبعض الهياكل الارتكازية وغيرها، ونهب الأصول والممتلكات المختلفة تحت أعين قوات الاحتلال،²⁵ وإعادة تأسيس الدولة العراقية.²⁶ ويبدو أنه قد آن الأوان "لتدمير" شركات القطاع العام، بشكل ما، لإعادة بنائها على أسس جديدة.

²⁵ "وفي طول العراق وعرضه، سادت أجواء الفوضى والخوف وعدم الأمان. وفي معظم الأماكن، وقف أفراد القوات الأمريكية والبريطانية موقف المتفرج على نهب المباني والمكاتب والجامعات والمدارس والمستشفيات والمتاحف والمكتبات والمستودعات وسلبها وهدمها. وأحرق عدد لا يحصى من الوثائق الحيوية لمستقبل العراقيين أو تعرض للتلوث على نحو آخر" منظمة العفو الدولية، العراق: بعد مضي عام تظل أوضاع حقوق الإنسان حرجة (المنظمة: رقم الوثيقة MDE 14/006/2004 ، 18 مارس/آذار 2004)

²⁶ كتبنا في هامش مقالتنا "النفط والدولة والسياسة الاقتصادية في العراق، الثقافة الجديدة، العدد 322-323، 2007: "قد لا نتعجب إن استدعى أحدهم موقف ماركس من نتائج حكم بريطانيا الاستعماري للهند مع بعض التعديل لتبرير مفارقة الغزو الأمريكي للعراق وتدمير مؤسساته ومن ثم إعادة تشكيله، إذ يبدو أن ماركس قد كتب باستحسان عن النظام الكولونيالي البريطاني في الهند في إطار فهمه للتحوّل الرأسمالي للتشكيلات الاجتماعية ما قبل الرأسمالية كافة: (يتوجب على إنجلترا إنجاز مهمتين في الهند: واحدة تدميرية وأخرى تجديدية - القضاء على المجتمع الآسيوي البالي، وإقامة الأسس المادية للمجتمع الغربي في آسيا). ولكن من باب إنصاف

تطبيق اختبار الديمقراطية والاقتصاد البرالي على سلطة الأتلاف المؤقتة ومؤيديها يكشف تعسفاً ما في إصدار الأوامر وخطأً في بعض سياساتها المقترحة والمعتمدة. فتغيير المؤسسات القائمة بدون مناقشة عامة يجري إعدادها بشكل صحيح قد يكون "ثورياً" إلا أنه لا يستقيم مع الممارسة الديمقراطية. والواقع أن السلطة القائمة قد انتحلت لنفسها حق إقرار مستقبل مؤسسات العراق دون مشاركة حقيقية - وفي هذه الحالة من الأطراف التي تشكل السوق التأميني (المؤمن لهم، شركات التأمين وإعادة التأمين، الاقتصاديون وغيرهم من المعنيين بالشؤون العامة ذات العلاقة). ويظهر الخطل أيضاً في التغاضي عن دور قوى السوق في إقرار وجود ومستقبل الشركات في العملية التنافسية واستبدالها بـ "الأوامر الثورية" الفوقية.

الوظيفة الأساسية والمباشرة للنشاط التأميني، أيّاً كانت صورته، هي توفير الحماية ضد العواقب المالية للأخطار العرضية الاحتمالية سواء أكانت أخطاراً طبيعية أو من صنع البشر. وإزاء ذلك فإن مسألة الملكية تتخذ أهمية ثانوية. في ورقة سابقة أشرنا إلى أهمية التمهيد لإدخال وتعزيز شروط المنافسة العادلة بين شركات القطاع العام والخاص قبل الإقدام على الخصخصة.²⁷ إن إعادة تأهيل شركات القطاع العام، بضمها تحويلها إلى

ماركس علينا القول انه لم يتوقع من المستعمرين الإنجليز تحرير الشعب الهندي فتلك مهمة تقع على عاتق الهنود أنفسهم. فقد كتب ماركس بالتخصيص: (إن الهنود لن يحصلوا ثمار العناصر الجديدة للمجتمع التي نثرتها البرجوازية البريطانية بينهم إلى أن تحل البروليتاريا البريطانية محل الطبقات الحاكمة الآن في بريطانيا أو إلى أن يقوي الهنود أنفسهم بما يكفي للإطاحة بالإنجليز تماماً).

كارل ماركس، "النتائج المستقبلية للحكم البريطاني في الهند"، نيويورك ديلي تريبيون، العدد 3840، 8 آب 1853. النص الأصلي في موقع:

<http://www.marxists.org/archive/marx/works/1853/07/22.htm>

²⁷ "Fragmentary Notes" for a seminar organised by International Financial Services London for an Iraqi Financial Services Delegation, London 2 December 2003.

وقبل ما يقرب من عقدين ثبتنا الآتي: "إن البدائل المقترحة للمنافسة تدرج ضمن ما يمكن أن يسمى اعتباراً بديمقراطية السوق وتخطيط الحاجات. ... وقد يكون من المناسب الجمع بين أسلوب التخطيط والسوق في محاولة لتطوير أسواق التأمين من منظور إخضاعها لمبدأ الكفاءة وخاصة في الأسواق التي تخضع فيها شركة/شركات التأمين لسيطرة الدولة من ناحية الملكية ولتقييد حرية

كيانات تجارية مستقلة مالياً وقانونياً، يساهم في رفع قيمتها السوقية وعند بيع أسهمها مستقبلاً فإنها ستدرّ دخلاً أكبر لخزانة الدولة وتساهم، ولو بتواضع، في التقليل من عجز ميزانية الدولة. وفي هذا السياق لم يجرِ عرض أية بدائل للخصخصة لغرض المناقشة والتقييم واختيار ما هو الأفضل. ومما لا شك فيه أن جدلاً علنياً بين المعنيين وغيرهم حول مستقبل قطاع التأمين العراقي من شأنه أن يولّد العديد من الخيارات.

الأسلوب الذي تتبعه سلطة الائتلاف المؤقتة، الحاكم الفعلي للعراق، تُذكرُ المرءَ بالنقاشات التي كانت تجري في ستينيات وأوائل سبعينيات القرن الماضي حول عملية تحويل المؤسسات من خلال عملية برلمانية (طويلة ومعقدة) مقابل المشروعية الثورية (السريعة والسهلة). وقتها كان المشروع الديمقراطي غائباً عن الفكر السياسي العراقي والمُناخ العام يميل عند القوى المهيمنة لصالح المشروعية الثورية بكونها الأسرع والأكفأ في تحويل ما هو قائم نحو الأحسن مقارنة مع العملية الديمقراطية البرلمانية البطيئة. لم تقم للبرلمان قائمة (بعد أن أنهكه النظام الملكي بالتزوير والتلاعب بنتائج الانتخابات) وكانت نتائج المشروعية الثورية وبالأعلى على الاقتصاد العراقي²⁸

التصرف – أي أن تتحول هذه الشركات من مؤسسات بيروقراطية إلى مؤسسات ذات طابع تجاري، بمعنى إخضاعها للمساءلة الاقتصادية عوضاً عن إخفاء عيوبها في الأداء وفي الاستجابة لطلب المستهلك. "مصباح كمال، "المنافسة في أسواق التأمين العربية المفتوحة" ورقة غير منشورة قدمت في ندوة الاتحاد العام العربي للتأمين حول تأمين أخطار الممتلكات، 11-14 آذار/مارس 1987، تونس.

من المناسب هنا أن نشير إلى لجوء النظام الدكتاتوري البائد إلى إقحام إعداد من أزالاه في ملاك شركة التأمين الوطنية، كغيرها من الشركات، لأسباب حزبية وأمنية والمساهمة بذلك في تعميق البطالة المقنعة. مثلما قامت خلال فترة حرب الخليج الأولى، 1980-1988، بترحيل بعض الموظفين بحجة التبعية غير العراقية لأبائهم.

²⁸ بالنسبة لعموم الاقتصاد العراقي قام د. صبري زاير السعدي بإلقاء الضوء على "الإرادية" والاستخفاف بالقوانين الاقتصادية وغياب العمل المؤسساتي في سلوك النظام الدكتاتوري البائد في العديد من دراساته المنشورة باللغتين العربية والإنجليزية ومن بينها "السياسة والاقتصاد في نظام الحكم الديمقراطي (الجديد) في العراق" المنشور في مجلة الملف العراقي، لندن، العدد 126، حزيران/يونيه 2002 وكذلك كتابه الجديد نموذج النمو الاقتصادي والتوزيع في العراق: الثروة النفطية وإدارة الاقتصاد والعدالة الاجتماعية (بغداد: منشورات دار الأديب البغدادية، [2003])

كما على إلغاء السياسة (البولطيقا) بالمعنى الضيق. ويبدو أن سلطة الأتلاف المؤقتة تعمل بمنطق الثورويين سيئي السمعة. والمحافظون الجدد، والمسّرون لهم والمستفيدون من سياساتهم، هم على عجل من أمرهم لتحويل العالم حسب مقاساتهم دون الالتفات إلى قانون النتائج غير المستهدفة.

تعليق ختامي

يجب أن يكون إصلاح قطاع التأمين مقترناً بتكامله مع القطاع المالي (الذي ينحصر حالياً بالمصارف وسوق غير متطور للأوراق المالية) إذ يُفترض في قطاع التأمين أن يلعب دوراً مهماً في الوساطة المالية: مراكمة الصناديق المالية للمشاركة في التنمية الاقتصادية بعد الوفاء بالالتزامات التعاقدية تجاه حملة وثائق التأمين. وبالتوازي مع ذلك يلعب القطاع دوراً أساسياً في حماية الأصول المادية من الآثار المالية المترتبة على الكوارث الطبيعية ومن المسؤوليات القانونية ومخاطر السلوك البشري في العمل الإنتاجي وهو ما يقتضي الاهتمام الدقيق بالأرصدة المالية عند شركات التأمين وكيفية التصرف بها.

المطلوب هو مساعدة سوق التأمين العراقي للنهوض من ركوده، وبغض النظر عن شكل ملكية شركات التأمين فيه، كي يستطيع الاستجابة لتحديات تأمين المخاطر القابلة للتأمين في ظل الظروف الصعبة في العراق، وكي يساهم في إعادة الإعمار. والمطلوب أيضاً وضع أساس صلب لنمو وتطوير قطاع التأمين برمته.

إن الموقف المستسلم ظاهرياً لإدارات شركات القطاع العام تجاه ما هو مقترح يعني عدم قيام نقاش جدي واسع وعميق حول التوجهات المستقبلية لسوق التأمين وإعادة هيكلة شركات التأمين العامة. إن العيش وممارسة العمل في ظل الاحتلال يجب أن لا يقترن بالتخلي عن الاستقلالية في التفكير وطرح الحلول واجتراحها، فهذا الاحتلال زائل ومجلس الحكم الانتقالي ليس منتخبا من قبل الشعب العراقي كي نقبل بما يوافق عليه دون معرفة. ولذلك فإن شروط إصلاح سوق التأمين العراقي يجب أن لا يكون حصراً على

الاستشاريين الأجانب من أصحاب الأتعاب العالية، ويجب الاسترشاد بجدية
وبالشكل الصحيح برأي ممارسي التأمين العراقيين ليدلوا بمواقفهم بشأن
التطوير المستقبلي لسوقهم.

لندن أيار/مايو 2004

إعادة صياغة قوانين التأمين في العراق

كتب لي الزميل محمد الكبيسي رسالة حاول فيها التخفيف من قلقي على مصائر قطاع التأمين العراقي. على إثر ذلك كتبتُ هذا التعليق الذي لم يكن موضوعاً للنشر. وأنا أنشره الآن بعد موافقة زميلي.

[1]

أثارت رسالتك لي كثيرَ اعتزازي بك، وزادت من قناعاتي أن عراقنا لا يخلو من الطيبين ممن يدفعهم الفهم الصادق لما يقع في دائرة المصالح العامة المشتركة، ضمن الواقع القائم والمرتجى تحقيقه، على عدم التفريط بهذه المصالح والالتزام بما هو خير للجميع، وكل ذلك مقروناً بفهم عميق لهذا الواقع وتقدير مُنصف للمصالح المتباينة. وما الرسائل الصغيرة التي تبادلناها مع من عهدت إليهم مهمة إعادة تشكيل قطاع التأمين العراقي وصياغة قوانينه إلا دليل على حرصك في اجتراف بعض الحلول لقضايا عصية، والاعتراض العقلاني على بعض ما هو مطروح لأنه يخرج عن دائرة ما هو متاح وممكن عراقياً.

أشاركك التأكيد على أن عمل الخير، أياً كانت صورته، ومن المنظور الأخلاقي الصرف، لا يستدعي أجراً أو منة إذ أن فضيلته تكمن بالقيام به.

[2]

ربما تُصنّفني كما يصنّفني غيرك في خانة الأصوات التي سُمعت هنا وهناك، بشأن مسودة قانون التأمين العراقي، والتي تقول "إن المعنيين في قطاع التأمين العراقي لم يقوموا بواجبهم بالتصدي لبعض فقراته السلبية على مستقبل القطاع" وهو ما حَزَّ في نفسك كثيراً خاصة وأنتك، وآخرين، عملتم جاهدين على كسب ثقة جماعة البيرنك بوينت - كما جاء في رسالتك.

نعم، لقد ذكرتُ في ختام دراسةٍ لي نُشرت باللغة الإنجليزية (MEES Middle East Economic Survey No 19, 10 May 2004) ما يشابه هذا الموقف ولكنه كان ضمن سياق آخر، وقد دبجته بعناية ومن باب التمني على زملائي أكثرَ منه من باب النقد إذ أنني لم أكن على معرفة دقيقة بما كان يجري من مناقشات آنذاك، وحتى اليوم لم أطلع على مواقف مكتوبة قُدمت لأصحاب الشأن من الأجانب والعراقيين. ومن المفيد أن اقتبس الفقرة المعنية لتوضيح الأمر وكانت كالتالي:

إن الموقف المستسلم ظاهرياً لإدارات شركات القطاع العام تجاه ما هو مقترح يعني عدم قيام نقاش جدي واسع وعميق حول التوجهات المستقبلية لسوق التأمين. إن العيش وممارسة العمل في ظل الاحتلال يجب أن لا يقترن بالتخلي عن الاستقلالية في التفكير وطرح الحلول واجتراحها. ولذلك فإن شروط إصلاح سوق التأمين العراقي يجب أن لا يكون حصرًا على الاستشاريين الأجانب من أصحاب الأتعاب العالية، ويجب الاسترشاد بجدية وبالشكل الصحيح برأي ممارسي التأمين العراقيين ليدلوا بمواقفهم بشأن التطوير المستقبلي لسوقهم.

عند كتابتي لهذه الفقرة لم يكن في حوزتي غير المخطط (صفحة واحدة) الذي وضعه كلايف ويذرلي والذي تكررمت بإعطاء نسخة منه لي في كانون الأول/ديسمبر 2003. واعتماداً على هذا المخطط وبعض الحديث

الذي دار بيننا وما سمعته من أقوال أخرى توصلتُ إلى هذا الموقف. وفي ظني أن ما ثبتّه ينطبق على البعض ولك أن تخطّني خلاف ذلك. فيما يلي سأسجل بعض الملاحظات السريعة على مشروع "المايكين" كما سميتهما في رسالتك (Mike Pickens and Michael Carr) لإعادة تأسيس صناعة التأمين في العراق. ويجب على أن اعترف بأن هذه الملاحظات تقوم على قراءة انتقائية لإبراز بعض الجوانب السلبية إذ أنني لم أقم بعدُ بدراسة تفصيلية معمقة لمسودة القانون.

[3]

ربما كنتُ سأميل إلى موقف مماثل بشأن مسودة قانون التأمين (The Insurance Regulatory Act of 2004) لولا أنني قرأتُ ما دار بينك وبين "المايكين" الأمريكي والبريطاني من تبادل في الرأي ساهم في التخفيف من الغلو في تقييمي وحكمي على بعض بنوده. وقد أعاننتي قراءة سريعة لمسودة القانون على تحديد موقف أولي منه يقوم على الترحيب بالجوانب الإيجابية التي وردت فيها ورفض ما أراه لا يستقيم مع واقع قطاع التأمين العراقي.

إن مشروع القانون المطروح من قبل طرف أجنبي (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية) يقع ضمن إطار أوسع يقوم على إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي بضمنه قطاع التأمين، وهو لذلك، وفي ظل الاحتلال المُقرّ من قبل الأمم المتحدة، يقع ضمن دائرة العلاقة بين الغالب والمغلوب. ولكن ضمن معطيات القانون الدولي، فيما يخص تنظيم علاقة القوة المحتلة بالدولة المقهورة، فإن سلطة الائتلاف المؤقتة (21 نيسان 2003 - 28 حزيران 2004) لا يحق لها تغيير القوانين القائمة إلا إذا كانت هذه القوانين تُشكل مصدرَ تهديد لها ولأمنها أو أن هناك ضرورة لا تُردّ تتطلب التغيير. وقوانين التأمين القائمة لا تشكل، في اعتقادي، مصدر تهديد للأمن الأمريكي في العراق. ولذلك فإن إثارة السؤال عن شرعية التغيير تبقى قائمة رغم

احتواء القانون على جوانب إيجابية غاية في الأهمية تُماشى ما هو موجود في أسواق متقدمة في العالم، وتوفر إطاراً لتأسيس جهاز متطور للإشراف على النشاط التأميني، وكذلك إنشاء جمعية لشركات التأمين العراقية. وهذا لا يعني رفض المشروع بالمطلق وإنما الاستفادة منه وبالقدر الذي يخدم المصالح العامة لسوق التأمين.

[4]

مسودة القانون تفصح جهلاً فاضحاً بواقع قطاع التأمين العراقي ومن هنا استرشد المايكين بك وبزملائك ومن ثم قبولهما، على سبيل المثال، بالمقترح الذي تقدمت به بشأن الحدود الدنيا لرأس مال شركات التأمين. ومما يثير الاستغراب بهذا الشأن هو أن الاستشاريين عملاً في هيئات الإشراف على النشاط التأميني في بلديهما، وخاصة بكنز، مراقب التأمين في ولاية أركنساس، ويعرفان جيداً اقتصاديات الرقابة على شركات التأمين. كما أنه من المفترض أن يكونا قد أطلعاً على الدراسة/الدراسات التي قام بها كلايف ويدرلي (البريطاني) عن سوق التأمين العراقي، وافترض هنا أن ويدرلي قد أنجز ما كان مطلوباً منه من قبل بيرنغ بوينت قبل انتهاء فترة استخدامه.

لأذكر لك سريعاً بعض الجوانب التي تكشف الانحياز الإيديولوجي، غير المؤسس على حجج قانونية ودراسات اقتصادية ما خلا ترديد الشعار والتغني بمباهج "الاقتصاد الحر"، كما في الاندفاع الأولي نحو برنامج الخصخصة الذي رفع رايته وزير المالية السابق،²⁹ نيابة عن سلطة الاحتلال، في الاجتماع السنوي للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي الذي انعقد في دبي (تشرين الأول/أكتوبر 2003) والذي تم التراجع عنه فيما بعد لهشاشته وسوء الإعداد له، والتخوف من آثاره الاجتماعية .. الخ.

²⁹ المرحوم كامل الكيلاني (1958-2011) أول وزير للمالية في مجلس الحكم المؤقت (13 تموز 2003 - 1 حزيران 2004) الذي شكله الحاكم المدني الأمريكي للعراق بعد إسقاط نظام صدام في نيسان 2003. وشغل منصبه من أيلول 2003 لغاية حزيران 2004.

أول ما يلفت النظر هو البند الأول من مسودة القانون Article 1 Title الذي يراد منه التعريف باسم القانون لكن واضعيه يسارعون بإقحام فقرة في هذا البند لإفهامنا أن هذا القانون يُطبق على شركات التأمين العراقية والأجنبية على حد سواء.

هوناً عليكم ياسادتنا وكبراءنا، لم إقحام هذه العبارة هنا وقد كان بإمكانكم تفصيله في البند 84؟ فهذا البند هو المكان المناسب للعبارة (Article 84 Applicability of Act)، أم أن النية معقودة أصلاً على فتح السوق أمام شركات التأمين الأجنبية دون إعداد الشركات العراقية العاملة في السوق للتنافس معها.

ويأتي بعد ذلك البند الذي يفتح الباب على مصراعيه أمام الشركات الأجنبية ومن بينها الشركات غير المقيمة offshore لمزاولة النشاط التأميني في العراق كما جاء في البند Article 13 Entities Which May Be Authorized to Conduct Insurance Business وبنود أخرى تحدد شروط عملها (البنود 12، 14، 15، 30، 47). وكان بإمكان واضعي المشروع تجميع شروط عمل الشركات الأجنبية ضمن فصل واحد بدل تفتيتها هنا وهناك.

وما يلفتُ النظر أيضاً أن مسودة القانون كُتبت باللغة الإنجليزية وكأنها اللغة الرسمية للعراق. ووصل الاستهتار بوضعي القانون إلى اعتبار اللغة الإنجليزية هي السائدة في حال الاختلاف بين النص الإنجليزي الأصلي وترجمته إلى لغات ولهجات أخرى. فقد ورد في البند 16 ما يلي:

Article 16 Mandatory Language Requirement

All insurance policies issued in Iraq shall be written in Arabic, Kurdish or other local language or *dialect*, and in English, so policyholders are able to read and understand them. A comprehensive translation in another language may be attached to any policy issued. In the case of misinterpretation, the *English interpretation shall prevail*. [Emphasis added]

وهكذا عندما يختلف طرفا العقد ويلجأ إلى المحاكم العراقية فإن القضاة يفصلون في الأمر اعتماداً على النص الإنجليزي. بالمناسبة، لم تجرأ دول المغرب العربي، حيث لغة العمل الرسمية هي الفرنسية، على فرض اللغة الفرنسية على المحاكم.

ثم ما هي هذه اللهجات التي ستحرر بها نصوص وثائق التأمين: العامية البغدادية أو لهجة الفرات الأوسط أو الموصل؟ وماذا حلّ باللغة الكردية واللغة التركمانية؟

ويفرد القانون دوراً لما يُسميه بالمنتجين المرتبطين بشركة تأمين واحدة أو عدة شركات (البندان 42 و 43) دون ذكر أي دور لوسيط التأمين المستقل والمحترف - أحد مكونات أسواق التأمين المتقدمة وربما كان من المفيد التمهيد لهذا الدور من خلال نص مناسب.

مصدر هذا القانون هو قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 1999 الأردني وتعديلاته ومبادئ مزاولة النشاط التأميني Principles for the Conduct of Insurance Business المعتمد من قبل الجمعية الدولية لمراقبي التأمين International Association of Insurance Supervisors. ليس عيباً الاستفادة والاقتباس من قوانين قائمة فليست هناك ضرورة لإعادة اختراع المفاهيم والإجراءات والآليات التي أثبتت صحتها في التطبيق. المشكلة (وهي تشبه السرقة الأدبية وتعكس عدم الأمانة) تكمن في عدم الإقرار بالمصادر وحتى مجرد الإشارة العامة لها، وينهض ذلك على خلفية خلو مسودة القانون من الحثثيات والمسوغات الاقتصادية والقانونية لإجراء التغيير. ويبدو أن وزير المالية السابق لم يكلف نفسه أو غيره عناء مراجعة مسودة هذا القانون أو هكذا يبدو الأمر. نعرف أن هناك جملة من الأسئلة الأساسية التي تستوجب الإثارة عند الإتيان على تغيير جوهري يمس مصالح متعددة ومنها:

لماذا التغيير لما هو قائم؟

لمصلحة من يجري هذا التغيير؟

ما هي آليات إدخال التغيير؟

ما هو المدى الزمني لاعتماد التغيير؟

وحسب علمي، فإنّ أيّاً من هذه الأسئلة أو ما يشابهها لم تكن موضوعاً للإثارة مع الاستشاريين فيكفي تلقّي ما يُعرض علينا. إن الممارسة الديمقراطية والشفافية وتأسيس المشروعية للتغيير تقتضي الانتباه لهذه الأسئلة وغيرها لأسباب إجرائية وكذلك لإثراء النقاش وتوسيع دائرته ومراكمة المعرفة. أعرف بأن الحكومة اللبنانية استقدمت خبيرين كنديين لصياغة قانون جديد للتأمين ما زال موضوعاً للمناقشة بين المعنيين به. كما قامت مؤسسة النقد البحرينية باستخدام إحدى شركات المحاسبة القانونية العالمية والعاملة أيضاً في حقل الاستشارات بوضع مشروع إطار الإشراف على قطاع التأمين. وأقدمت المملكة العربية السعودية على إجراءات مماثلة. وكل ذلك لم يتم خلال فترة وجيزة كالذي يُراد للعراق. ولكن يبدو أن العراق حالة خاصة للمحافظين الجدد في الإدارة الأمريكية. فكما أن غزو العراق كان سهلاً بات في ظنهم أن تغيير القوانين والوشائج الاقتصادية والاجتماعية لا يختلف عن الإجراءات العسكرية والحربية.

[5]

لقد تحدث بيكنز بعد عودته إلى أمريكا بكثير من الحب عن العراق وذكر بأن اعتماد مشروع القانون الذي قام بصياغته منوط بموافقة وزير المالية العراقي ومصادقة حاكم العراق بول بريمر، وأن الدهشة قد أصابته للمعرفة التي يمتلكها ممارسو التأمين العراقيين، وفروع التأمين المتوفرة في العراق.

إعجاب مايك بيكنز بالعراق وبالعراقيين لا يضيف قيمة معينة علينا بقدر ما يعني أنه ومن عمل في إمرتهم لم يكونوا يعرفون هذا الوطن وأهله، وهو مصدر الانجذاب والإعجاب السياحي بالعراق الذي عبّر عنه بيكنز. ولعلمك فإن بيكنز نال تقديراً وتكريماً من مجلس الأعيان لولاية أركنساس نظير عمله في العراق.

لدي قناعة تامة بأن لجنة متخصصة من الممارسين الحاليين للتأمين في العراق كان بإمكانها إعادة صياغة قوانين التأمين القائمة لتتماشى مع متطلبات اقتصاد السوق المفتوح والتنافسي، وبكلفة زهيدة. وكان بإمكان مثل هذه اللجنة الاستفادة من دراسة قوانين التأمين في الأردن ومصر وغيرها، مثلاً. المفارقة الكبيرة هي أن ممثلي شركات التأمين العراقية استدرجوا لمناقشة نص لقانون جديد للتأمين، حرر باللغة الإنجليزية، لم يكونوا طرفاً أصلياً في وضعه، وما علينا إلا أن نشكر من منّا علينا بهذه الانتفاة الكريمة!

[6]

لا أعرف شيئاً البتة عن الدورة التدريبية في عمّان في 14 تموز/يوليو التي ذكرتها في رسالتك غير ما ذكره مايك بيكنز انه يتطلع إلى الندوة التي ستعقد أواخر تموز في عمّان حيث يجتمع العراقيون مع أقرانهم في صناعة التأمين (دون أن يذكر هويتهم، ودون أن يذكر من أختارهم)، ولم نكن نحن بالطبع من بين هؤلاء وليس هناك من يدفع باتجاه أن نكون معكم فأنا لا ألبس عمامة أمريكية ولا أتلحف بالعلم الأمريكي. وأنا أحزنُ معك على بعض من "شارك" في هذه الندوة وكأنهم في نزهة وسياحة وفوتوا على أنفسهم فرصة الاستفادة من معارف وخبرات الآخرين وكان الأجدى بهم أن يفسحوا المجال لغيرهم من العاملين في شركات التأمين العراقية للمشاركة فربما كان هؤلاء أهلاً للاستفادة الحقيقية من هذه الندوة التدريبية.

لندن 14 تموز/يوليو 2004

في نقد قانون تنظيم أعمال التأمين:

الأمر رقم (10) لسنة 2005

[1] مقدمة

نود من خلال هذه المقدمة المتواضعة الإشارة إلى أن علاقة الولايات المتحدة مع العراق تتدرج ضمن الرؤية الاستراتيجية الأمريكية ومكانة الولايات المتحدة في العالم سواء أكان ذلك من خلال السيطرة domination أو الهيمنة hegemony وكلاهما قائمان في العراق منذ إسقاط الدكتاتورية. وتقوم هذه الرؤية أساساً على أولوية المصالح الأمريكية القومية. ولا تعني هذه المصالح الاستفادة المباشرة الآنية والأناية بل بناء العلاقات على أسس استراتيجية بعيدة المدى. وبالتالي فإن حصر تقييم السياسات المتبعة في العراق بمفهوم "الاحتلال" فقط لا يُسعف كثيراً في فهم إشكالية العلاقة التي هي في طور التشكّل ضمن هذه الرؤية. ونحن نرى أن المهمة الكبيرة هي تحديد طبيعة وآفاق العلاقات بين العراق، كدولة مستضعفة وضعيفة في المدى المنظور، والولايات المتحدة، كقوة إمبراطورية - أي ما هو قائم من علاقات، وما هو ممكن، وما هو ضروري من علاقات. ولمعالجة هذا الأمر يجب أن يحل التعامل العقلاني، السياسي

والاقتصادي معاً، محلّ العداء المتبادل الذي وسّم العلاقات منذ ثورة 14 تموز 1958 ولكن ضمن ضوابط أقلها تأكيد السيادة العراقية الحقيقية وفي مختلف المجالات.

مثل هذا الإطار المفهومي يساعدنا في تقييم جملة الإجراءات التي أقدمت عليها الولايات المتحدة بدءاً من العداء وانتهاءً بالاحتلال وما أسفر وسيطر عنه. وما الإقدام على تقييم أوضاع وهيكل سوق التأمين العراقي أولاً ومن ثم صياغة قانون التأمين الجديد وقبلها قانون المصارف.. الخ إلا أدوات لإعادة تأسيس الاقتصاد العراقي والقوانين ذات العلاقة لتنظيمه ضمن التوجهات التي تعتقد الولايات المتحدة أنها تخدم مصالحها القومية. والمهم، بالنسبة لنا، تغليب المصالح العراقية، أولاً وأخيراً، والعمل الدؤوب على تأكيد استقلالية القرار العراقي.

المساواة بين العراق وقوة الإمبراطورية الأمريكية ليست قائمة ولذلك فإن العلاقة بين الاثنين سيظل مجالاً للنزاع لانتزاع الإرادة الوطنية العراقية من برائن التماثل مع مصالح الولايات المتحدة. ونحن على قناعة أن الأمر يحتاج إلى مناقشة واسعة تطل توجيه وإدارة الاقتصاد العراقي وبناء الدولة العراقية الديمقراطية، وليس قطاع التأمين وحده، بعيداً عن المشروع الأمريكي والديني الذي يراد تطويره وتطبيقه في العراق.³⁰

[2] خلفية القانون

ترجع خلفية هذا الأمر/القانون إلى سقوط بغداد في 9 نيسان/أبريل 2003. ففي تموز/يوليو 2003 أرسّت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

³⁰ قد يرى البعض في هذه المقدمة خروجاً عن جوهر المادة المعروضة في هذه الورقة لكننا نسارع إلى القول أن القانون، أيّ كان، لا ينشأ من فراغ ومن الضروري الإحاطة، قدر الإمكان، ببعض المعطيات العامة التي تشكل الإطار العام لصياغة القانون وعدم الاكتفاء بالمعالجة الفنية الصرفة للنص.

نود التأكيد أن ما أتينا عليه من ملاحظات بشأن القانون لا ترقى إلى مستوى الدراسة المعمقة فقد أنقينا جوانب معينة دون غيرها. أملنا أن تستقر هذه الملاحظات غيرنا في متابعة التحليل.

USAID عقداً بقيمة 9 مليون دولار على الشركة الأمريكية بيرنغ بوينت إنك (BeringPoint Inc) لتقديم دراسات بشأن إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي بمقتضى متطلبات اقتصاد السوق بما فيها خصخصة مؤسسات القطاع العام. وفي عام 2004 أرست الوكالة عقداً جديداً كبيراً على بيرنغ بونت لتطوير القطاع الخاص في العراق على أسس تنافسية. وتضمن هذا العقد، من بين أمور أخرى، تقييم وضع سوق التأمين العراقي، ورسم خطة لإعادة هيكلة وخصخصة شركات التأمين العائدة للقطاع العام. وكان من المقترح أن تبدأ الهيكلية والخصخصة، التي سمّيها وقتها بالخصخصة تحت واجهة الإصلاح، في الفترة من 2003/11/1 لتنتهي في 2004/12/1. إلا أن مشروع الخصخصة لم يجد طريقه إلى التنفيذ.³¹

بعدها استقدم خبيران (بريطاني، لغرض التدريب وأمريكي لغرض كتابة القانون) لصياغة قانون جديد للتأمين في العراق.³² وتمت صياغة المسودة باللغة الإنجليزية وحملت عنوان The Insurance Regulatory Act of 2004 وتم تبنيها، بعد إدخال بعض التعديلات عليها، في 2005/3/3 من قبل مجلس الوزراء المؤقت تحت عنوان "قانون تنظيم أعمال التأمين" ونشر في الجريدة الرسمية.³³

أتينا على ذكر هذه الخلفية للتتويه بأن إعداد القانون الجديد بدأ من نقطة الصفر وكأن العراق لم يعرف من قبل قوانين للتأمين بغض النظر عن مدى مواكبة هذه القوانين لتشريعات التأمين في الأسواق المتقدمة أو للمبادئ

³¹ Misbah G.A. Kamal "Iraq's Restructured Insurance Market: A critical Review" MEES 47:19, 10 May 2004

نشرت النسخة العربية المعدلة من هذه الدراسة في الثقافة الجديدة (العدد 314، 2005) بدون الهوامش. يمكن قراءة الدراسة في موقع المجلة

<http://althakafaaljadedda.com/>

³² مصباح كمال "القانون الجديد للتأمين في العراق" البيان الاقتصادية، العدد 398 كانون الثاني/يناير 2005، ص 282.

³³ الوقائع العراقية، العدد 3995، 2005/3/3.

وقواعد العمل الأساسية التي تدعو لها الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين. أي أن ما تراكم من نصوص ومعارف وخبرات لدى العاملين في قطاع التأمين العراقي لم يعد له أهمية تذكر وبالتالي كان مآلها النسيان أو الأصح عدم الاكتراث. وقد جاء ذلك منسجماً مع سياسة الاحتلال في إعادة التأسيس بعد التدمير والنهب الذي ارتبط بفوضى حالة الحرب أو التخريب الذي كان متقصداً. ونعرف كيف تعرضت بعض مقار شركات التأمين إلى الإلتاف.

ومن المناسب هنا، ومن خلال قراءتنا لنص القانون المنشور في جريدة الوقائع العراقية والمسودة الأصلية التي حررت بالإنجليزية،³⁴ أن نثمن، بشكل عام، إذ أننا لم نتعرف على المساهمات التفصيلية، الدور الإيجابي الذي قام به عدد من ممارسي التأمين في العراق للتخفيف من بعض البنود غير المألوفة لهذه المسودة وجعلها أكثر توافقاً مع واقع التأمين العراقي. مقابل ذلك فإن موقف الحكومة كان غائباً.

لقد جاء هذا القانون معبراً عن مصالح معينة، تستحق البحث للكشف عنها، وهو من منظور تحقيق هدف الوضع الأمثل optimality الذي ينتظم

³⁴ المسودة المتوفرة لدينا تتألف من 46 صفحة، 106 مادة، وعنوانها "Act No. _____ of 2004" متبوعاً بالاسم الكامل للقانون The Insurance Regulatory Act of 2004 مؤرخة في 24 أبريل [نيسان] 2004 وفي أسفل كل صفحة عبارة SUBMISSION DRAFT أي مسودة إحالة ودون تحديد الجهة المحول إليها.

الميل المتزايد لصياغة القوانين باللغة الإنجليزية لم يعد مقصوداً على العراق. ففي لبنان استقدمت الحكومة خبيرين كنديين لكتابة قانون جديد للتأمين كان نصه موضوعاً لمناقشة واسعة. وفي المملكة العربية السعودية يصار إلى وضع الترجمة العربية مقابل النص الإنجليزي في القوانين كما هو الحال، مثلاً، بالنسبة لنظام مراقبة شركات التأمين التعاوني الصادر بتاريخ 1424/6/2 [2003/8/1]. في حين تبنى مؤتمر الشعب العام الليبي [البرلمان] قانون رقم (3) لسنة 1373 و.ر. [2005] بشأن الإشراف والرقابة على نشاط التأمين الذي كتب أصلاً باللغة العربية. وقد كتبنا تعليقات وجيزة على هذا القانون قبل وقت قصير بعنوان Brief Comments on Libya's Insurance Regulatory Law 2005 لم تنشر بعد أشرنا فيها إلى موضوع كتابة القانون الليبي باللغة العربية. نشرت فيما بعد بعنوان "تعليقات موجزة حول القانون الليبي للإشراف والرقابة على التأمين لسنة 2005" التأمين العربي، مجلة الاتحاد العام العربي للتأمين، العدد 86، 2005، ص 68-76.

مفهوم السياسة الاقتصادية لم يأخذ بنظر الاعتبار الخيارات التي كانت وما زالت تشغل بال إدارات شركات التأمين العراقية العامة والخاصة. فقد ضمنَ الخبير الأمريكي مايك بيكنز Mike Pekins في القانون ضوابط لمزاولة أعمال التأمين في العراق تحت إشراف ديوان التأمين العراقي إلا أنه أهمل، ربما عن قصد، النص على منع إجراء التأمين على الأصول العراقية مع شركات تأمين غير مسجلة في العراق وغير مجازة من قبل ديوان التأمين. ونزعم أن الإهمال كان مقصوداً لأن الخبير أدرك من غيره بهذا الموضوع فقد كان مفوض التأمين (1997-2005) لولاية أركنساس في الولايات المتحدة الأمريكية. ويرد في قانون التأمين في الولاية قواعد لتنظيم ممارسة العمل من قبل شركات غير خاضعة لإشراف مفوضية التأمين في الولاية وهو ما يعرف باسم non-admitted insurer فكل شركة تأمين، مسجلة في ولاية أخرى، ترغب في ممارسة العمل في الولاية مطالبة بالحصول على موافقة المفوضية.³⁵ ولذلك يمكن القول إن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ساهم في تعطيل قدرات قطاع التأمين الوطني.

[3] إيجابيات القانون

تتدرج إيجابيات القانون، والأحكام المنظمة للنشاط التأميني عموماً، ضمن المبادئ الأساسية لممارسة النشاط التأميني³⁶ التي قامت الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين بصياغتها وكذلك الدليل الذي أصدرته

³⁵. يرد النص التالي في قانون التأمين لولاية أركنساس بشأن شراء التأمين من شركات غير مسجلة في الولاية:

"When licensed insurers are unwilling or unable to provide needed coverage, consumers can secure coverage with an approved surplus line insurer (also know as a "non-admitted" insurer) through a licensed surplus line broker. (RULE AND REG 24)"

<http://209.85.229.132/search?q=cache:BliN23tyTBAJ:insurance.arkansas.gov/PandC/CommPage.htm+arkansas+non-admitted+insurance+regulations&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=uk>

³⁶ International Association of Insurance Supervisors (IAIS), *Principles for the Conduct of Insurance Business*, 1999.

بشأن الرقابة والإشراف على أعمال التأمين في الدول النامية المتجهة نحو اقتصاد السوق³⁷.

ولا نعرف إن كان كاتب مسودة القانون قد استهدى فعلاً بهذه المبادئ والدليل والمصادر المماثلة إلا أن قراءتنا تميل بنا إلى ترجيح ذلك. ونضيف إلى ذلك أنه اعتمد، والأصح استنسخ لهذا الحد أو ذاك، القانون الأردني³⁸ وعدله لمواكبة واقع التأمين في العراق (المتمثل بوجود شركات تابعة للدولة) وتسهيل عمل شركات التأمين الأجنبية في العراق (التي تشمل شركات التأمين العربية أيضاً) وتخفيف القواعد الرقابية العراقية عليها رغم أن المبادئ الأساسية للجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين تدعو إلى رقابة فعالة على الشركات الأجنبية.

من المفارقات التي نلاحظها على هذا القانون هو الخلط بين مصطلح "أمر" و"قانون" فكما ورد في **الوقائع العراقية** (العدد 3995 في 2005/03/3) يأتي ذكر "القانون" تحت عنوان أمر رقم (10) لسنة 2005 ولعل مرد ذلك، أي استخدام مصطلح "أمر"، هو أن مجلس الوزراء، الذي قرر إصدار القانون بموافقة مجلس الرئاسة، وكلاهما يشكلان السلطة التنفيذية، ربما³⁹ يمارسان، من باب الاضطرار الصلاحيات المنوطة بالسلطة

³⁷ IAIS, *Guidance on Insurance Regulation and Supervision for Emerging Market Economies*, 1997.

³⁸ نتمنى أن يقوم أحد العاملين في قطاع التأمين بدراسة مقارنة بين القانونين العراقي والأردني.

³⁹ نقول ربما لأن واقع سوق التأمين العراقي وقوانين التأمين القائمة لا يستدعيان الهولة نحو التغيير وكأن تصحيح أوضاع هذا القطاع الاقتصادي المنهك سيحل المشكلة الاقتصادية. كما أن تغيير القانون وإعادة كتابته، بغض النظر عن إيجابياته، لا ينسجم مع اتفاقيات جنيف التي تحد من صلاحيات القوة المحتلة في تغيير ما هو قائم ما لم يكن هناك ما يشكل تهديداً مباشراً لها أو أن هناك ضرورة تستوجب التغيير. ذكر لي أحد الأصدقاء كيف أن رئيس مجلس وزراء الحكومة المؤقتة (تشكلت في 28 حزيران 2004) السابق، د. أياد علاوي، بعد عودته من زيارة الولايات المتحدة الأمريكية، سارع إلى السؤال عن قانون التأمين الجديد ليقوم بالتوقيع عليه وكأن القضايا الإشكالية الكبرى في العراق قد وجدت طريقها إلى حل مرض. هل يا ترى أن أحدهم في الولايات المتحدة ذكره بهذا القانون ليسارع بالسؤال عنه رغم أن القانون لم يفتح الباب بالكامل، على سبيل المثال، أمام شركات التأمين الأجنبية لدخول سوق التأمين العراقي كما كان مثبتاً في المسودة الأصلية للقانون. وقد قام فعلاً بالتوقيع على القانون في 2005/2/9. قبله حاولت سلطة

التشريعية الغائبة عند إصدار القانون. ولغة الأمر هذا هو استمرار للنهج الذي اختطه بول بريمر (باشا) في سلسلة التغييرات التي أدخلها على القوانين العراقية بإلغاء والتعديل وإدخال الجديد، وهي تُذكر المرء، من الناحية الإجرائية وليس المحتوى، بالأوامر السلطانية والوزارية وتلك التي كان يصدرها صدام حسين. والقول أن هذه الأوامر شبيهة بالأوامر التنفيذية Executive Orders التي يصدرها رئيس الولايات المتحدة فيه مغالطة لأن شرعية أوامر الرئيس الأمريكي مستمدة من الدستور الأمريكي، ولا نعتقد أن مثل هذه الشرعية تنطبق على أوامر بريمر لا بل أنها مخالفة لاتفاقيات جنيف.

يعكس نص القانون المبادئ والممارسات المطبقة في أسواق التأمين المتقدمة فيما يخص تنظيم السوق والرقابة على عمل شركات التأمين وإعادة التأمين، والتأكيد على إعلاء أهمية حماية مصالح المؤمن لهم - وهي الغاية القصوى لأي نظام رقابي تأميني، وتأتي هذه الحماية في المرتبة الأولى من مهام ديوان التأمين (المادة 6 - أولاً). وهذا ينسجم مع مبادئ التأمين الأساسية للجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين. من المفيد أن نستعرض بعضاً من الجوانب الإيجابية الأخرى:

تأسيس ديوان مستقل للإشراف على قطاع التأمين وتنظيمه (المادة 5)
فلم يشهد سوق التأمين العراقي جهازاً مماثلاً في الماضي.⁴⁰

بريمر تمرير قانون الخصخصة المقننة لقطاع التأمين بسرعة ولم تنجح. ولا تتوفر على المعلومات بخصوص الأطراف التي أحبطت هذه المحاولة غير الحكيمة، ربما لغياب الشروط المناسبة لها.

⁴⁰ لم تكن المؤسسة العامة للتأمين، التي تأسست سنة 1964، لترقى في عملها والمهام المنوطة بها إلى المستوى السائد حالياً في أسواق التأمين المتقدمة، وهي في ذلك لم تكن قاصرة بمقدار تكيفها مع ما كان سائداً في أواخر ستينيات وسبعينيات القرن العشرين في حقل الرقابة. ومن المناسب أن نذكر هنا أن الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين لم تؤسس إلا في 1994 لتطويع قواعد الإشراف بما يضمن حماية حقوق المؤمن لهم وسلامة عمل شركات التأمين. إلا أن ما يعاب على المؤسسة هو تحولها إلى أداة تنفيذية وعدم تطوير مهامها الرقابية، ومرد ذلك، إلى حد كبير، الرؤية الخاطئة التي ترى في امتلاك الدولة لقطاع التأمين ضماناً لسلامة عمل القطاع وتطوره.

مكافحة غسل الأموال (المادة 35). في الماضي كانت عبارة غسل الأموال تطلق على التعاملات المالية ذات الطابع الإجرامي. وتتطوي ممارسة غسل الأموال على إخفاء مصدر هذه الأموال واستخداماتها النهائية، وبهذا المعنى، وكما تقضي به القواعد الرقابية على التعامل المالي، فإن أية معاملة غير شفافة ولا تقوم على أساس قانوني تصبح عرضة للمساءلة. كما أن ممارستها بهذا المعنى أيضاً لم تعد مقصورة على المتاجرين بالمخدرات أو عصابات الجريمة المنظمة وغيرها من مافيات الأعمال بل تمتد لتشمل المواطن العادي والشركات الصغيرة والكبيرة والموظفين الفاسدين. ويجد غسل الأموال في وثائق التأمين وسيلة فعالة لتدوير الأموال المشكوك في مصادرها.

الحفاظ على سرية المعلومات والوثائق ذات العلاقة بعملية المراجعة والفحص الذي يقوم به ديوان التأمين (المادة 37 - سادساً).

منع تداخل أعضاء مجالس إدارات الشركات ومدراءها المفوضين (العمل لدى أكثر من شركة) لضمان الشفافية والحيولة دن قيام تواطؤ في غير صالح المؤمن لهم (المادة 42 - ثانياً و 22 - ثالثاً).

تنظيم عمليات تحويل وثائق التأمين وتملك واندماج وتصفية شركات التأمين (المواد من 48 إلى 74).

شرط الاختراق Cut Through Clause (المادة 71) لضمان حقوق المؤمن لهم في حالة تصفية شركة التأمين.⁴¹

إدخال حلول بديلة للنظر في منازعات التأمين من قبل أشخاص مؤهلين (المادة 79) بدلاً من اللجوء إلى المحاكم أو الاقتصار على التحكيم.

وضع جميع شركات التأمين في مصاف واحد فيما يخص تأمين الأموال العامة العائدة للدولة من خلال المناقصات العلنية (المادة 81 - ثالثاً). وقراءتنا لهذه المادة هي أنها تمتد لتشمل الأموال العامة بالطلق وليس تلك التي ترغب الوزارات أو دوائر الدولة فقط في التأمين ضدها، أي أنها تشمل الأموال والأخطار لدى الإدارات المحلية أيضاً. وتهدف هذه المادة إلى إشاعة المنافسة بين شركات التأمين.

النص على تأسيس صندوق حوادث المركبات (له آثاره الاجتماعية المفيدة - أي حماية الطرف الثالث المتضرر)، وصندوق تعويضات المؤمن عليهم لدى شركات التأمين التي تتعرض للإفلاس (لضمان استمرار توفير الحماية التأمينية للمؤمن لهم) وغيرها من الصناديق (كصندوق تعويض ضحايا المركبات غير المؤمنة من قبل أصحابها أو

⁴¹ شرط الاختراق هنا يحمي المؤمن له فقط في حالة تصفية شركة التأمين. وقد كان حتى وقت قريب، وما زال كذلك لدى بعض الشركات متعددة الجنسية، الوسيلة الفضلى لتجاوز أي دور فعال لشركات التأمين المحلية التي تسند أعمال إعادة التأمين خارج بلدانها. وبسبب هذا الترتيب فإن العديد من الشركات المسندة تحولت إلى مجرد وسيط يعمل بالعمولة بدلاً من الاكتتاب الحقيقي والمساهمة في تنمية قطاع التأمين المحلي.

مستخدميها) التي تستهدف حماية الطرف الثالث المتضرر (المادة 83)⁴².

تفويت فرصة التلاعب أو التصرف غير العادل من قبل الوزارات والمؤسسات العامة من خلال النص على تقديم البيانات والمعلومات الخاصة بتأميناتها إلى ديوان التأمين (المادة 86). والمراد من هذه المادة هو ضمان امتثال الوزارات ومؤسسات الدولة وشركاتها لأحكام المادة 81 - ثالثاً - أو هكذا نقرأ هذه المادة. وتطبيق هذه المادة من شأنها ضمان تفعيل المنافسة في السوق بين شركات التأمين.

[4] أخطاء في الصياغة

هناك جملة من الأخطاء في الصياغة اللغوية ربما يعود سببها إلى الترجمة الحرفية للنص الإنجليزي الذي حرر به القانون أصلاً، أو عدم تدقيق النص قبل دفعه إلى الطبع، أو عدم عرض النص للمراجعة من قبل من له خبرة في صياغة القوانين. وفيما يلي عرضاً لعينة مما استطعنا التقاطه عند قراءتنا للقانون نعرضها دون الدخول في محاجة بشأنها.

رقم المادة	الخطأ	التصحيح
2 - حادي	المدقق القانوني المجاز	نرى أن حرف الجر على
عشر	على وفق	فائض عن الحاجة
2- ثالث	لممارسة التأمين على وفق	حرف الجر على فائض عن
عشر		الحاجة

⁴² فكرة هذا الصندوق ليست جديدة إذ سبق أن كان في العراق صندوق خاص يعنى بتسديد التعويض لضحايا السيارات غير المؤمن عليها.

2 - رابع المطالبات المتحققة عليه جرت العادة على استخدام
عشر على وفق شروط عقد إعادة عبارة المطالبات المترتبة.
التأمين حرف الجر على فائض عن الحاجة

2 - سابع جهة مخولة ممارسة الأصح: جهة مخولة بممارسة
عشر التأمين التأمين

2 - ثامن التأمين في الحياة .. أو حرف الجر الصحيح في
عشر التأمين في الأموال التي حالتين هو على. والضرر
يلحقها ضرر مباشر يلحق بالمؤمن له. ما لم توضع
للمؤمن علامة الفتحة على حرف الميم
الثانية في كلمة للمؤمن يصعب على
القارئ العادي التمييز بين المؤمن
(شركة التأمين) والمؤمن (المؤمن
له أو المؤمن عليه)

13 - لا يجوز مزاولة التأمين في التعبير الأوفق إلا من قبل
العراق إلا من:

27 - ثانياً لا يجوز للمؤمن إعادة حيث لم تجر الإشارة إلى معيد
تأمين عقود التأمين لأي التأمين أولاً (بل مؤمن آخر)
فرع من فروع التأمين التي فمن المفضل أن تستمر
يمارسها لدى مؤمن آخر الإشارة إلى المؤمن الآخر
إلا إذا كان معيد التأمين ونصب كلمة مجاز (مجازاً
مجاز لممارسة ذلك الفرع بالتكوين).

34 يمنح المؤمنون .. لإبلاغ كي تستقيم العبارة تعدل كما
ودائعهم يلي: يمنح المؤمنون .. للإبلاغ
عن ودائعهم

42 - أولاً - .. عضواً في مجلس إدارة عضو في مجلس إدارة أحد
ب إحدى المؤمنين المؤمنين

[5] غموض في الصياغة

المادة 81 - أولاً، ثانياً، ثالثاً كلها تشير إلى القانون وهذه الإشارة ليست كافية، ونرى أن الإشارة يجب أن تكون إلى "هذا القانون" - أي قانون تنظيم أعمال التأمين خاصة وأن هذا القانون لم يُعرف في الباب الأول: السريان والتعريف.

المادة 103 - "الرئيس الديوان بموافقة الوزير إصدار أنظمة داخلية تلزم الأشخاص بالتأمين ضد أخطار معينة". كان من المناسب تحديد الأشخاص كي يفهم أن حكم هذه المادة ينصب على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، رغم أن الأنظمة الداخلية التي قد يصدرها رئيس الديوان فيما بعد ستتولى التوضيح.

المادة 86 (تقابلها المادة 91 من مسودة النص الإنكليزي) "على جميع الوزارات ودوائر الدولة .. التي تستفيد من أعمال التأمين تقديم أي بيانات أو معلومات بترتيبات التأمين الحاصلة عليها .." هذه الصياغة العربية غير موفقة في مبناها وفي عرض الغرض المراد، وينطبق هذا كذلك على النص الإنكليزي الذي لم يترجم بالكامل في المادة 86.⁴³

⁴³ ورد النص الإنكليزي في مسودة القانون كما يلي:

[6] عيوب في الصياغة

كُتب هذا القانون أصلاً باللغة الإنكليزية وترجم بعدئذ إلى العربية، وهو ما يكشف عنه النص العربي في أكثر من مكان إذ ترد الصياغة العربية أحياناً ضعيفة لا تنقل المعنى المراد. وعلى سبيل المثال:

المادة 2 - عاشراً: تُعرّفُ خبير رياضيات التأمين بأنه "الشخص المجاز للقيام بتقدير عقود التأمين وأسعارها" في حين يرد هذا النص في القانون الأردني⁴⁴ بصياغة أكثر دلالة: "الشخص المرخص من الهيئة (هيئة التأمين) للقيام بتقدير قيمة عقود التأمين."

المادة 2 - رابع عشر حيث يرد تعبير المؤمن المفتترض (Assuming Insurer) وهو تعبير غير مألوف في لغة التأمين المستخدمة في العراق وقد اكتفى القانون الأردني (المادة 2) بتعبير "معيد التأمين/شركة إعادة التأمين" الأكثر شيوعاً في العالم العربي.

المادة 4 - رابعاً. يرد هنا تعبير غريب: "اجتذاب [solicitation] عقد التأمين وقبوله". وقد ورد ذات التعبير في القانون الأردني أيضاً (المادة 4) مترجماً عن المفردة الإنكليزية [soliciting] والغرابة ليست في صحة الترجمة الحرفية وإنما في الصياغة، فعقد التأمين، وقت الاجتذاب، ليس قائماً كي يكون موضوعاً للاجتذاب.

All ministries, governmental departments, or public corporations and companies in which the Iraqi government holds shares or a business interest that derive benefit from the insurance business shall submit all data, records or other documentation relating to the insurance arrangements in which they have an interest or affiliation, as requested by the Director General for any specified period of time he may determine to be relevant by the deadline he sets.

⁴⁴ قانون رقم (33) لسنة 1999: قانون تنظيم أعمال التأمين. وبالمناسبة، يكاد أن يكون القانون العراقي مستنسخاً عن القانون الأردني، ولا ضير في ذلك إذ ليس ضرورياً البدء من الصفر فحتى الدساتير تكتب من قبل لجان مختصة اعتماداً على نصوص قديمة لتكون نواة للتفاوض والتتقيح وصولاً إلى الدستور المراد. إلا أن الخبراء، حسب المعلومات الشحيحة المتوفرة لدينا، لم يفصحوا عن النص أو النصوص التي اعتمدوا عليها لكتابة القانون. والمفارقة الكبيرة هي أن ممارسي التأمين في العراق استدرجوا لمناقشة نص إنجليزي، بعد الانتهاء منه من قبل الخبراء الأجانب، وهم لم يكونوا طرفاً أصلياً في وضعه. وهكذا انعدمت الندية بين الخبراء وأقرانهم من العراقيين. وهذا يفصح الكثير عن سلطة المحتل في رسم وتنفيذ مشروعه الاستراتيجي للعراق.

المادة 22 - أولاً. " .. للمؤمن المٌجاز فتح فروع له في أنحاء جمهورية العراق أو خارجها أو إغلاقه أو نقل مكانه وأن يمارس عبر الحدود أعمال التأمين."

الملاحظة الأولى هي أن الممارسة تتعلق بأعمال التأمين وكان من المناسب أن تكون الصياغة: يمارس أعمال التأمين عبر الحدود. الملاحظة الثانية هي أن "عبر الحدود" [cross border] هذه ربما لا تفي بالمقصود أي ممارسة أعمال التأمين في دول أخرى. الملاحظة الثالثة هي سكوت القانون عن النظام الرقابي الذي يخضع له مؤمن عبر الحدود: أهو النظام العراقي أو نظام الدولة المضيفة.⁴⁵

المادة 32 - ثانياً (تقابلها المادة 23 في مسودة النص الإنجليزي). يرد هنا تعبير "التعويضات الواقعة غير المسجلة .." هذه الترجمة غير موفقة إذ أن هناك خلطاً بين المطالبة بالتعويض (التي قد لا تسدد من قبل المؤمن (شركة التأمين) لكونها غير مغطاة في وثيقة التأمين أو أنها دون فقرة

⁴⁵ يراد بالتجارة والخدمات عبر الحدود عموماً قيام الشركات تسويق وبيع الخدمات والبضائع في دولة مضيفة دون تواجدها في الدولة المضيفة من خلال تسجيلها القانوني لدى سجل الشركات في تلك الدولة. خير مثال على ذلك هو التجارة بين البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ومن المفيد هنا أن نقبس تعريف الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين:

Cross border provision of services - refers to provision of insurance or reinsurance on a services basis (without local establishment) in a jurisdiction other than the company's home jurisdiction. This term does not always apply in the sense given here when jurisdictions within states with a federal structure are concerned. In such cases, cross border refers to crossing the borders surrounding the jurisdictions of the federal structure but not inside it. [Source: Supervisory standard on licensing, 1 October 1998]. IAIS, Glossary of Terms, February 2005.

إذا تحول النظام السياسي في العراق إلى نظام اتحادي، فدرالي، وهو ما ينص عليه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (المادة الرابعة) يصبح تحديد "عبر الحدود" مطلوباً كي لا يصار، سهواً أو عمداً، إلى مصادرة حق شركات التأمين في العمل في جميع أنحاء العراق. فكما أن "للمواطن العراقي الحق الكامل غير المشروط بالتملك في كافة أنحاء العراق بلا قيود" كما تقضي الفقرة (ج) من المادة الخامسة عشرة من هذا القانون، المتوقع أن يكون النص المعتمد في صياغة دستور العراق، من المناسب جداً أن تكون لشركات التأمين مثل هذا الحق والمادة 22 - أولاً تضمن للشركات المرخص لها بالعمل فتح فروع لها في أنحاء جمهورية العراق أو خارجها.

التحمّل) و/التعويض بالمعنى الضيق (أي المطالبة التي أصبحت موضوعاً للتسديد من قبل المؤمن).

المادة 36 - ثالثاً. كلمة "انتخاب المُدقق" غير ملائمة في سياق هذا القانون. والمراد هنا تعيين المدقق وكذا الأمر بالنسبة لعبارة "... على مجلس إدارة المؤمن أن يختار لرئيس الديوان ثلاثة من المدققين." والمراد هو أن يقوم مجلس الإدارة بتسمية ثلاثة مدققين ويترك لرئيس الديوان اختيار أحدهم.

المادة 84 - أولاً. تقضي هذه المادة بتأسيس جمعية لشركات التأمين وإعادة التأمين العراقية، وتطلق عليها اسم "جمعية المؤمنین ومعيدي التأمين العراقية" وهو مترجم حرفياً عن النص الإنجليزي للقانون. كان بالإمكان الاكتفاء باسم 'جمعية التأمين العراقية' أو ما يقرب منه وهو أكثر سلاسة.

[7] تحفظات ومخاوف

المادة 13 - خامساً. تنص هذه المادة على عدم جواز مزاوله أعمال التأمين إلا من قبل شركات عراقية عامة وخاصة ومختلطة وكيانات التأمين التكافلي و "مؤمن أو معيد تأمين آخر يعتبره رئيس الديوان مؤهلاً وذو قدرة مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون."

قراءة هذا الفقرة في سياق هذه المادة تشير إلى نية فتح سوق التأمين العراقي أمام الشركات غير المقيمة offshore وربما النقابات الاكتتابية في لويذر لمزاوله أعمال التأمين في العراق. يؤيد ذلك ما تقره المادة 14 - ثانياً بجواز ممارسة "أعمال التأمين في العراق، قبل منح الإجازة، وفقاً لأحكام هذا القانون لأي مؤمن أو فرع معيد تأمين أو فرع مؤمن أو معيد تأمين أو مؤمن تابع من المجازين في بلدان تطبق أفضل السبل المثبتة في مبادئ التأمين الأساسية للهيئة الدولية للمشرفين على أعمال التأمين ومنحهم مهلة (90) يوماً لإكمال شروط الإجازة."

وجود هذه المادة، ذات الطابع الوقتي، أمر غريب، يوحي أن هناك مصالح داخلية وخارجية تعمل على فتح باب سوق التأمين العراقي بسرعة أمام الشركات الأجنبية (وربما العربية) لتستفيد من تأمين عقود إعادة أعمار العراق على حساب شركات التأمين العراقية (العامة والخاصة على حد سواء) الضعيفة في الوقت الحاضر والتي ستستمر في ضعفها ما لم يجري إعادة تأهيلها ومنحها فرصة زمنية كافية لتدارك أوضاعها ولرفع مستواها كي تكون قادرة على التنافس مع شركات التأمين غير العراقية وضمن أوضاع ملائمة. كان من المناسب إفراد فصل للأحكام المؤقتة إذ أن صلاحية مثل هذه الأحكام تنتهي مع انتهاء المدة المقررة لها.

المادة 29 - ثالثاً بشأن الوديعة لدى أحد المصارف العراقية التي يمكن أن تكون موضوعاً للتلاعب وعرضة لتقلبات سوق الأوراق المالية. كان من المناسب جداً تحديد نسبة الأصول غير النقدية من مجمل الوديعة المطلوبة وخاصة بالنسبة لشركات التأمين الأجنبية. فقد يلجأ المستثمرون إلى التصريح بالأسهم التي يحملونها إلى أكثر من جهة حيث تتواجد استثماراتهم، ما لم يُنصّ على الحيلولة دون تمكين المستثمر من التصرف بمثل هذه الأصول - وهو ما لم يذكره القانون. إن قيمة مثل هذه الأصول عرضة للصعود والهبوط.

المادة 30 توفر قيوداً على "التصرف في الوديعة" و "للمحكمة المختصة أن تأمر بوضع إشارة عدم التصرف عليها أو حجزها احتياطياً ضماناً لديون ناتجة عن أعمال التأمين ولا يجوز حجزها بسبب ديون أخرى." هذه الديون الأخرى قد تضطر المستثمر إلى بيع بعض أصوله ما لم تكن مستندات ملكية هذه الأصول مودعة لدى أحد المصارف العراقية.

والسؤال الذي ينهض بخصوص هبوط قيمة الأسهم والسندات أو العقارات هو: ما هي الموارد المتوفرة لديوان التأمين لضمان التأكد من بقاء قيمة الوديعة كما ينص عليها هذا القانون؟ ربما يكون الجواب هو أن المستثمر مطالب بضمان قيمة الوديعة وبخلافه يخسر حقه في مزاولة أعمال

التأمين. وهذا الموقف ينم عن ثقة وتفاؤل بسلامة تصرف المستثمرين في حين أن التاريخ المعاصر يشهد خلاف ذلك.

المادة 37 - ثانيا - التفاؤل بتصرف المؤمن الأجنبي يجد تعبيره في هذه المادة.⁴⁶ تُرى لماذا التساهل تجاه المؤمن الأجنبي. أهو أكثر التزاماً بالمبادئ والمعايير الدولية؟ كان بالأحرى معاملة المؤمن الأجنبي بذات المعايير التي تطبق على المؤمن الوطني فتلاعب شركات التأمين العالمية بحساباتها وتقييم أسهمها وتعظيم قيمتها ليس أمراً جديداً. ولعل التحقيقات التي يجريها المدعي العام في نيويورك مع كبريات شركات التأمين الأمريكية تفصح الكثير وتؤيد ما نذهب إليه في عدم الاطمئنان دائماً وتلقائياً لما تدعيه الشركات الأجنبية.

ويتكرر التساهل تجاه الأجنبي في المادة 38 - خامساً إذ يكتفي رئيس الديوان "بالتقارير المالية والبيانات والوثائق التي يقدمها المؤمن الأجنبي إلى مراقب التأمين في بلده شرط التزامهم بمبادئ التأمين الدولية." وكأن المؤمن الأجنبي مُنزّه عن التصرف غير السليم والمنافي للقواعد الأخلاقية والرقابية.

المادة 82 - لغة وثيقة التأمين. تنص هذه المادة على حكم نستغربه: "إذا نظمت وثيقة التأمين بلغات متعددة فالعبرة في حالة الاختلاف في تفسيرها بنص الوثيقة التي كتبت بلغة المؤمن له." اعتماداً على هذا الحكم فإن تحرير الوثيقة يمكن أن تكون بأي لغة: إسبانية، روسية، فرنسية، إيطالية.. الخ وإن ترجمت إلى العربية أو الكردية،⁴⁷ مثلاً، فإن المحاكم

⁴⁶ "ولرئيس الديوان الاكتفاء بإجراءات وتقارير فاحصي مراقبي التأمين في بلد المؤمن الأجنبي إذا كانوا ملتزمين بمعايير ومبادئ التأمين الدولية."

⁴⁷ ورد في المادة التاسعة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية: "اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق." وقد يأتي اليوم الذي تصدر فيه وثائق التأمين في العراق باللغة الكردية أو بالتوازي مع اللغة العربية.

العراقية، عند النظر في دعوى ناشئة من الوثيقة، ستكون مضطرة إلى اعتماد اللغة التي حررت بها الوثيقة.⁴⁸

من النتائج السلبية لهذا الحكم هو التقليل من قيمة اللغة الوطنية، وإضاعة فرصة تعزيز المصطلح التأميني بهذه اللغة.

[8] نواقص وملاحظات أخرى

المادة 72. تعالج هذه المادة ترتيبية ديون المؤمن تحت التصفية. ويأتي ترتيب حقوق المؤمن لهم في المرتبة الرابعة بعد نفقات التصفية، والمبالغ المستحقة للعاملين لدى المؤمن والمبالغ المستحقة للدولة. وكان بالأحرى إعطاء أهمية أكبر لحقوق المؤمن لهم ومنحها الصدارة إذ أن الهدف الأساس لقوانين الإشراف على النشاط التأميني، وكما تطور تاريخياً، هو "حماية حقوق المؤمن لهم".

المادة 103. تمنح هذه المادة رئيس الديوان حق إصدار أنظمة داخلية تلزم الأشخاص بالتأمين ضد أخطار معينة، دون تحديد هوية الأشخاص وكان من المناسب الإشارة إلى الأشخاص الطبيعيين والمعنويين.

المُضمر في هذه المادة، وهو أمر إيجابي، ينصب على جعل بعض أغطية التأمين إلزامياً كما هو الحال في العديد من الدول المتقدمة كإجبارية التأمين على المباني أو التأمين ضد خطر الفيضان وغيرها من الكوارث.

القانون ساكت عن حصر إجراء التأمين على الأموال والمسؤوليات لدى شركات تأمين مسجلة داخل العراق الأمر الذي يعني حرية التأمين

⁴⁸ هذا تطوير على مسودة القانون في نصها الإنجليزي الأول، الذي يعكس تعالياً كولونيالياً كنا نعتقد أنه أصبح من مخلفات الماضي، إذ ورد فيها:

Article 16 Mandatory Language Requirement

All insurance policies issued in Iraq shall be written in Arabic, Kurdish or **other local language or dialect**, and in English, so policyholders are able to read and understand them. A comprehensive translation in another language may be attached to any policy issued. In the case of misinterpretation, **the English interpretation shall prevail**. [التأكيد من عندنا]

خارج العراق، ومن نتائجه تهميش صناعة التأمين العراقية وتطورها اللاحق وهو ما لا يتسق مع الأسباب الموجبة للقانون الذي يهدف إلى "تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره .." هذا السكوت هو الذي يدفع باتجاه تجاهل شركات التأمين المسجلة في العراق والمرخصة من قبل ديوان التأمين.

القانون ساكت أيضا عن تشجيع قيام مؤسسات تكميلية في سوق التأمين لتنظيم أعمالها: جمعية لوسطاء التأمين، أو الوكلاء المستقلين، أو الوكلاء من موظفي شركات التأمين الذين غاب ذكرهم نهائيا في القانون رغم أهمية دورهم في الإنتاج وضرورة وضع قواعد سلوك واضحة لتحديد علاقتهم بالشركات التي يعملون لديها وكذلك علاقتهم مع المؤمن لهم. (المادة 2 - سابقا تُعرّف الوكيل بالشخص الطبيعي أو المعنوي المعتمد من قبل شركة التأمين لممارسة أعمال التأمين نيابة عنها).

الرقابة على الشركات الأجنبية بحاجة إلى تعزيز كما تقضي بذلك القواعد الأساسية التي تدعو لها الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين: رقابة فعّالة من جهة، والفصل بين الإجراءات المطبقة على الشركات المؤسسة داخل الوطن وبين الإجراءات المطلوبة لفروع الشركات المؤسسة خارج الوطن (ممارسة أعمال التأمين عبر الحدود).

المادة 13 - رابعا- والمادة 104 (أنظمة داخلية خاصة بالتكافل). لم يأت القانون بتعريف للتكافل أو إعادة التكافل رغم جدّة الموضوع بالنسبة لسوق التأمين العراقي. ماذا لو تقدم أصحاب رؤوس الأموال بطلب تأسيس شركة تكافل مباشرة بعد نفاذ هذا القانون دون وجود الأنظمة الداخلية؟

الفصل الثاني والحلول البديلة لمنازعات التأمين. الأحكام الواردة هنا إيجابية من باب تقليص اللجوء إلى المحاكم، وإناطة حل النزاع إلى

خبراء في التأمين. لكن القانون لا يضم أحكاماً لتظلم المؤمن لهم من شركات التأمين لدى جهة مستقلة Ombudsman.⁴⁹

المادة 89 التبليغات. يبدو أن واضعي القانون لا يعيرون أهمية لدور البريد المسجل في حين يذكر البريد الإلكتروني وهو لما يزل في أطواره الأولى في العراق ولا يمكن الاعتماد عليه في الوقت الحاضر نظراً للانقطاع المستمر للكهرباء. فما تفسير غياب الإشارة للبريد في إيصال التبليغات سوى أن من حرر القانون كان ينقل عن قانون آخر.

الباب التاسع - أحكام متفرقة. خلا القانون من الإشارة إلى قوانين التأمين الصادرة سابقاً والنص على بطلانها، مثلاً، أو سيادة هذا القانون، في حال الخلاف، على كل ما يتعارض معه. والملاحظ أن التشريعات التأمينية في العراق، منذ أن بدأت في ثلاثينيات القرن الماضي، كانت تهتم بهذا الجانب التدويني في إصدار القوانين.

[9] من باب الختام

باستثناء التحفظات والنواقص والملاحظات والعيوب الشكلية التي أتينا على ذكرها، لا ننكر إيجابية هذا القانون ودوره في وضع أساس جيد لتطوير صناعة التأمين العراقية، ويقيني أنه سيخضع للمزيد من التعليق والتحليل عندما يُصار إلى تطبيقه بعد تشكيل ديوان التأمين (الذي سيقوم بإصدار التعليمات المناسبة) وغيره من الكيانات ذات العلاقة. كما أن التطور اللاحق للاقتصاد العراقي والسياسات الاقتصادية التي ستتبعها الحكومات المنتخبة ستؤدي إلى خلق أوضاع جديدة قد تستوجب تعديل القانون.

⁴⁹ "الأومبودسمان" جهاز مستقل يناط به مهمة التحقيق في شكاوى المواطنين ضد الدولة والدوائر الحكومية والشركات والمؤسسات الأخرى. وأصل الكلمة سويدية عندما بدأ الأومبودسمان البرلماني في السويد مهامه أوائل القرن التاسع عشر لحماية حقوق المواطنين ضد تصرفات السلطة التنفيذية. وقد دخل هذا التعبير في اللغة الإنجليزية وغيرها من لغات العالم وبنفس المفهوم: النظر باستقلالية في المظالم وتجاوز الصلاحيات وضمن حقوق الأفراد.

وقد يكون من المناسب مراجعة نص القانون كما هو عليه الآن من قبل خبراء التدوين القانوني العراقيين، ولا نعتقد بأنهم قد اختفوا من الوجود، لإعادة صياغته اللغوية وإدخال التعديلات الضرورية بعد مناقشتها، وخاصة من قبل العاملين في قطاع التأمين، تمهيداً لتبنيها من قبل البرلمان المنتخب. ومن المؤمل أن تكون جميع التغييرات لصالح الناس في العراق، ومن أجل تعزيز صناعة التأمين الوطنية، في مختلف جوانبها، ومساهمتها في التنمية الاقتصادية.

لندن أيار/مايو 2005

قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية

[1] السياق العام: المشروع الاقتصادي الأمريكي للعراق⁵⁰

في تقييم العلاقة بين الولايات المتحدة الأمريكية والعراق يمكن النظر إلى هذه العلاقة ضمن الإستراتيجية العالمية للولايات المتحدة والتي تتمحور على أشكال متباينة من السيطرة والهيمنة ونشهد كلاهما في العراق منذ احتلاله في 2003 وسقوط الدكتاتورية. وتحتل المصالح الوطنية الأمريكية في هذه العلاقة موقع الصدارة إلا أن هذا لا يعني أن هذه المصالح تترجم نفسها في مكاسب أنانية آنية بل تتجسد في وضع أساس صلد لمصالح مادية وإستراتيجية جيوسياسية للمدى البعيد وهما كانا أساسيين لغزو العراق وما تلاها من محاولة، ما زالت مستمرة، لإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي لخدمة تلك المصالح بشكل مباشر أو غير مباشر. وفي هذا السياق فإن تصنيف سياسات الولايات المتحدة في العراق تحت مفهوم تبسيطي لـ "الاحتلال" كما

⁵⁰ هذه الفقرة مستلة مع قليل من التحوير من دراسة سابقة لنا تحت عنوان "ملاحظات نقدية حول قانون تنظيم أعمال التأمين: الأمر رقم (10) لسنة 2005" انتهينا من كتابتها في أيار/مايو 2005. أنظر نص الدراسة في هذا الكتاب.

لو أن الاحتلال غاية في حد ذاته لا يسعفنا في تقييم إشكالية العلاقة المعقدة التي هي في طور التكوين ضمن مدار الإستراتيجية الاقتصادية والجيوسياسية البعيدة المدى للشرق الأوسط.

المطلوب هو تحديد العلاقة بين العراق، كدولة مُستضعفة وضعيفة في المدى القصير، والولايات المتحدة كقوة إمبراطورية جبّارة. وبمعنى آخر تحديد العلاقة القائمة والمحتملة وما هو ضروري منها بالنسبة للعراق. ولذلك فإن مُقترَباً عقلانياً، سياسياً واقتصادياً، يكون ضرورياً في هذا المسعى بدل حالة العداء المتبادل التي وسمت العلاقة منذ ثورة 14 تموز 1958 شريطة أن تبقى المصالح الوطنية للعراق واستقلاله وسيادته فوق أي اعتبار آخر ضمن هذه العلاقة أو غيرها.

مثل هذا الإطار التصوري يمكن أن يكون مفيداً في تقييم سلسلة الأعمال والسياسات والإجراءات التي أقدمت عليها الولايات المتحدة، بدءاً من العداء القديم وانتهاءً بالاحتلال ونتائجه وبعضها لم يكن مقصوداً لذاتها بل هي نتيجة التفاعل الديناميكي للظروف. وهكذا فإن القيام بتقييم وضع سوق التأمين العراقي، وخاصة الشركات العامة الثلاث، لإعادة تركيبها وصياغة قانون جديد للتأمين، وقبله قانون المصارف، كانت، مثل غيرها، أدوات لإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي والبنية القانونية التي يقوم عليها ليخدم في نهاية الأمر ما يُعتقد أنها المصالح الوطنية للولايات المتحدة. وضمن هذا السياق يصبح لازماً على أصحاب القرار وصانعي الرأي في العراق إعطاء الأولوية أساساً للمصالح الوطنية العراقية والصياغة المستقلة للسياسات. نحن نُقرّ بأن المساواة بين العراق الضعيف المُستضعف وقوة الولايات المتحدة معدومة ولذلك فإن العلاقة بين الاثنين ستستمر ميداناً للتنازع لتخليص القرار العراقي من قبضة التماهي مع مصالح الولايات المتحدة.

تحتاج العلاقة برمتها إلى مناقشة مفتوحة وواسعة بين العراقيين لتحديد مسار الاقتصاد وإعادة تأسيس الدولة العراقية، وليس مجرد قطاع

التأمين، وبعيداً عن المشاريع الأمريكية أو الدينية المرسومة أو هي قيد التشكل والمراد تطبيقها في العراق، وذلك لأن هذه المشاريع لا تتطابق مع التطور التاريخي للعراق ويكمن فيها ما يشجع على الانقسام والصراع وهو ما نشهد بعضاً من آثاره على أرض الواقع.

[2] مشروع نيوليبرالي للعراق

في دراسة قيّمة قام الاقتصادي الأمريكي روبرت لووني بتحليل الأحكام الاقتصادية في الدستور العراقي الجديد،⁵¹ وبعد فرزها لسبع مواد لعلاقتها المباشرة بالاقتصاد أوضح أن تطبيق هذه المواد من شأنه "تأسيس اقتصاد عصري يحركه السوق". وفي تقديره فإن ذلك "سيؤدي إلى الاستمرار بالإصلاحات النيوليبرالية المثيرة للجدل التي أدخلت أواخر 2003". وتمت ترجمة هذه الإصلاحات إلى أوامر (قوانين): "أ) تمنح المستثمرين الأجانب حقوقاً مساوية لحقوق العراقيين في السوق المحلي؛ (ب) تسمح بإخراج الأرباح؛ (ج) وضعت نظاماً مقطوعاً للضرائب؛ (د) ألغت التعريفات؛ (هـ) وضعت قيد التطبيق نظاماً صارماً لحقوق الملكية الفكرية؛ (و) مهّدت السبيل لتقليص دعم السلع الغذائية والوقود؛ و (ز) في المطاف الأخير، خصخصة العديد من الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم وإسالة الماء".

المشروع الاقتصادي الأمريكي للعراق، رغم بعض الاختلاف، هو ذاته الذي اقترن باسم العلاج بالصدمة وطبق خلصة أو في غفلة في بعض دول أمريكا اللاتينية (شيلي) وروسيا (بوريس يلتسن). وهو في طور التحقق التدريجي في العراق من قبل ما صار يعرف باسم "صبيان شيكاغو" (مدرسة ملتون فريدمان).⁵²

⁵¹ Robert Looney, "Economic Questions Raised in Iraq's New Constitution," *Strategic Insights*, Vol. IV, Issue 11 (November 2005) <http://www.ccc.nps.navy.mil/people/looney.asp>

52 لمتابعة هذا الموضوع بتفصيل يمكن الرجوع إلى الكتاب التالي:

قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، الذي صدر أمراً برقم (10) يتلاءم تماماً مع الإطار النيوليبرالي الذي رسمه لوئي ويستلهم مبادئ مدرسة شيكاغو.

[3] مراجعة للتسلسل الزمني: تهيئة الأرضية للخصخصة والاستثمار الأجنبي

في تقريره الاقتصادي الأسبوعي في تشرين الثاني 2003 قال بول بريمر، المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة، ما يلي بشأن إصلاح قطاع التأمين:⁵³

- ثلاث شركات حكومية تسيطر على 98% من سوق التأمين العراقي. قانون التأمين في العراق مشتق من نموذج إنجليزي يمتد عمره لبضعة عقود. يمكن العمل بجوهر هذا القانون لكنه بحاجة إلى تحديث وتخليصه من أحكام عهد صدام.
- النشاطات التالية هي قيد التنفيذ من قبل خبراء العراق وخبراء سلطة الائتلاف المؤقتة:
- تقييم وتدقيق شركات التأمين الحكومية لتقرير قيمتها السوقية الحقيقية (لفتح المجال أمام الامتلاك الأجنبي)؛
- الاتفاق مع وزير المالية على تدقيق جميع شركات التأمين من قبل مجموعة معترف بها دولياً؛
- تأسيس جهاز رقابي مقبول دولياً؛
- تأسيس جمعية للتأمين لوضع السياسات وتنقيف العاملين في الصناعة [قطاع التأمين].

Naomi Klein, *The Shock Doctrine* (Penguin Books, 2008. First published in 2007), *passim*, pp 325-382.

⁵³ The Coalition Provisional Authority, Consolidated Weekly Economic Report, November 16, 2003, <http://www.iraqcoalition.org/economy/consolidated/WEEKLY%20ECONOMIC%20REPORT%20November%2016,%202003.doc>

(الترجمة للكاتب)

الإصلاحات المذكورة في هذا التقرير تتسجم مع مجمل مشروع الولايات المتحدة للعراق، فالإدارة الأمريكية سارعت، بعد احتلال العراق، إلى إطلاق يد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID لإصلاح وإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي. ولتحقيق ذلك تعاقدت الوكالة مع شركة بيرنغ بوينت إنك BearingPoint Inc للقيام بالمسح والتقييم ورسم السياسات لإعادة تحديد مسار الاقتصاد وإدارة بعض قطاعاته. بعض هذه السياسات كانت ذات علاقة بتكوين أسواق لرأس المال وفتح السوق للاستيراد غير المقيد. ففي منشور دعائي ذكرت الوكالة بأنها:

تساعد الحكومة العراقية لإصلاح الجوانب القانونية والرقابية والبنائية لأسواق العراق غير المصرفية (كالتأمين والتقاعد وحقوق المساهمين والقروض التجارية). ولغاية اليوم [تموز/يوليه 2004] عملت الوكالة مع الهيئات الحكومية لتأسيس سوق الأوراق المالية العراقية وجهاز الرقابة على الأسهم، الضرورية لاجتذاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وخصخصة الشركات العائدة للدولة.⁵⁴

بالنسبة لمراجعة قوانين التأمين العراقية تعاقدت الوكالة/بيرنغ بوينت مع اثنين من الخبراء. ويسأل المرء فيما إذا قام هذان الخيران، من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، بقراءة القوانين العراقية باللغة العربية أو ترجمتها بافتراض أن مجموعة قوانين التأمين كانت متوفرة لهم باللغة الإنجليزية. ومن المفيد أن نذكر هنا أن أول قانون عراقي لتنظيم عمل شركات التأمين صدر أواسط ثلاثينات القرن الماضي (قانون شركات التأمين رقم 74 لسنة 1936) وهي نفس السنة التي صدر فيها نظام إجازات وكلاء التأمين رقم 25 لسنة 1936 وكلاهما ألغيا مع صدور قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 49 لسنة 1960 لمواكبة التطورات في الاقتصاد العراقي ووضع

⁵⁴ USAID, Assistance for Iraq, Private Sector Development, <http://www.usaid.gov/iraq/accomplishments/privsec.html>. النص المقتبس من ترجمة الكاتب.

الضمانات لحماية حقوق حملة وثائق التأمين، والودائع القانونية، وحصر وكالات شركات التأمين الأجنبية بالعراقيين، وعدم جواز ممارسة التأمين من قبل شركات أجنبية ما لم تؤسس فرعاً أو وكالة لها داخل العراق .. إلخ.⁵⁵ وفيما يخص إزالة أحكام عهد صدام يفترض أن تقرير سلطة الائتلاف المؤقتة كان يشير إلى قوانين التأمين التالية:

نظام فروع ومكاتب الشركات والمؤسسات الاقتصادية والأجنبية رقم 5 لسنة 1989.

قانون رقم 21 لسنة 1997 [حول تأسيس شركات خاصة ومنها شركات التأمين].
قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997 [تأكيد واقع أن الشركات العائدة للدولة هي وحدات اقتصادية تجارية تعتمد على التمويل الذاتي].
قانون وكالة التسجيل رقم 4 لسنة 1999.
قانون تنظيم الوكالة التجارية رقم 51 لسنة 2000.⁵⁶

أو أنها كانت تشير إلى ما يلي:

قرار مجلس قيادة الثورة رقم 192 الصادر في 1998/12/11 بإسناد الوظيفة الرقابية على نشاط التأمين إلى وزارة المالية وإلغاء قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 49 لسنة 1960.

تعليمات رقم 12 لسنة 1999 الصادرة من وزارة المالية بشأن تنفيذ قرار مجلس قيادة الثورة رقم 192 لسنة 1998. [وتشكل هذه التعليمات نموذجاً أولياً بدائياً لتنظيم نشاط التأمين والرقابة عليه].

⁵⁵ بديع أحمد السيفي، التأمين: علماً وعملاً (بغداد: د. ن.، ط 1، 1972) ص 26-27.

⁵⁶ على محمد إبراهيم الكرباسي (إعداد)، الموسوعة القانونية، 22: قانون الشركات (مكتبة شركة التأمين الوطنية، بغداد، 2001)

الأمر الوزاري رقم 63 الصادر من وزارة المالية في 26/12/2000 حول تشكيل لجنة التنسيق لقطاع التأمين [بشأن التنسيق في الأمور الفنية وضمان المنافسة بين شركات التأمين على أسس فنية].

لا شك أن قوانين التأمين والتعليمات كانت بحاجة إلى تحديث خاصة وأنها كانت تقتصر إلى عنصر أساسي في الرقابة على النشاط التأميني: حماية حقوق حملة وثائق التأمين التي لم ينص عليها بصراحة. إلا أن مهمة التحديث، بالمعنى الضيق، والتي انتدب الخبيران من أجلها لم يحصل بمعنى البناء على ما هو موجود تنقيحاً وإضافةً وحذفاً باعتبار أن ما هو موجود، رغم نواقصه، جهد عراقي يتطلب الاهتمام. والذي حصل هو إعداد قانون جديد بسرعة وباللغة الإنجليزية تُرجم لاحقاً إلى اللغة العربية، ولم تكن الترجمة ذات مستوى عالي ففي أكثر من موضع يفصح النص عن نفسه كنص مترجم. وخلت مسودة هذا القانون من أية إشارة إلى مصير القوانين والتعليمات القائمة، فلم يرد فيها ما يفيد إلغاء هذه القوانين أو النص على سيادة أحكام القانون الجديد عند حصول تضارب بينه وبين ما كان قائماً.⁵⁷ نحن نشك إن قام الخبير الأمريكي (وقد عمل مفوضاً للرقابة على التأمين في ولاية أركنساس) بقراءة نقدية للقوانين والتعليمات القائمة.

نزعم أن الأسس الفكرية لهذا القانون الجديد قد تم وضعها من قبل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية: الخصخصة وفتح الباب أمام الملكية الأجنبية وحرية الشركات الأجنبية في العمل دون أن تتواجد في العراق. والواقع أن أوامر بريمر، التي بلغت المائة، كلها كانت جزءاً من مشروع وضع أسس لبرلة الاقتصاد العراقي وفتحه أمام الاستثمار الأجنبي المباشر Foreign Direct

⁵⁷ ورد في المسودة الأصلية الإنجليزية المتوفرة لدى الكاتب التي أعدها الخبير الأمريكي نص يقضي بإلغاء جميع قوانين التأمين السابقة (Insurance Regulatory Act of 2004, April 24, 2004: Submission Draft, Rev 1, page 45 of 46).

Investment (FDI) من قبل الشركات المتعدية الجنسية. وهذا يفسر السياسات الكلية macro-policies حول خلق البيئة المناسبة للأعمال (لرأس المال): المؤسسات القانونية والسياسية لحماية الملكية، الشفافية والاستقرار المالي. وبالطبع لا نشهد في الوقت الحاضر تدافعا بين الشركات الأجنبية للاستثمار المباشر في منشآت جديدة أو من خلال الاستحواذ والاندماج mergers & acquisitions (M&A) في العراق لكن الإطار القانوني قد وضع لذلك وهو المهم في المشروع الأمريكي للعراق، ومعظم أفراد الطبقة السياسية الجديدة في العراق قد تحولوا فكرياً نحو قبول إيديولوجية عدم وجود البديل there is no alternative (TINA) لما يسمى بالاقتصاد "الحر"⁵⁸ وما يلحق به ويتفرع عنه.⁵⁹ قانون التأمين الجديد هو جزء من هذا المشروع الأمريكي الكبير للعراق.

جوهر القانون الذي أعده خبير بيرنغ بوينت الأمريكي، لقاء أتعاب مجزية، مستنسخ من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 1999 الأردني مع

⁵⁸ إصاق الحرية بالاقتصاد له وظيفة إيديولوجية دعائية فهي ليست موجودة بصيغتها الصرفة فهناك تدخّل الحكومات القوي كما يظهر في السياسات النقدية والمالية ودعم أسعار معينة؛ ودور الشركات الصناعية والبيوتات التجارية العملاقة في تحديد الأسعار وحركة السوق؛ ودور نقابات العمال وغيرها. يعني هذا أن الاقتصاد ليس حراً في المطلق ومن الأفضل الحديث عن حرية نسبية. ولهذا السبب نضع كلمة "الحر" بين قوسين مزدوجين.

⁵⁹ قراءة ما يصدر من السياسيين في العراق من تصريحات تكشف عن التزام غير قابل للنقاش بالخصخصة، الاستثمار الأجنبي المباشر، قبول سياسات ووصفات صندوق النقد الدولي، تحجيم وتقليص دور الدولة .. الخ. وكمثال على ذلك، فإن وكيل وزارة المالية د. كمال البصري، يدعو إلى التخلص من سياسة دعم الدولة لبعض السلع ومنها الوقود والتموين الغذائي ضمن إستراتيجية وطنية للتنمية دون الإشارة إلى أن رفع الدعم هو أحد شروط صندوق النقد الدولي التي تقوم وزارته بتنفيذها. ("العراق: رفع الدعم عن المحروقات يصحح أخطاء الماضي" الحياة، 17 نيسان 2006، ص 17). ويقول البصري: "إن سياسة دعم أسعار المشتقات النفطية التي أخذت بها الحكومة السابقة جزء من نهجها القائم على التخطيط المركزي لموارد الدولة. ولا شك في أن التجارب أثبتت عدم قدرة هذا النهج على تحقيق المصلحة العامة ..". ويتساءل المرء عن مكانة سياسة الدعم (وخاصة في مجال الإنتاج الزراعي) التي يتبناها الاتحاد الأوروبي ضمن سياق الاقتصادات الحرة لأوروبا أو ذات السياسة في الولايات المتحدة. ليست هناك دائماً علاقة سببية بين سياسات الدعم والتخطيط المركزي فالحكومات الرأسمالية تلجأ إلى هذه السياسات لأغراض اجتماعية واقتصادية لرفع بعض الأعباء عن كاهل الفئات الفقيرة والمعوزة أو لتدعيم الموقع التنافسي في التجارة الدولية لقطاعات اقتصادية معينة. أما ما يسمى بالتخطيط المركزي للحكومة السابقة فإنه لم يكن إلا تلاعباً بالأرقام من قبل صدام حسين وأعوانه واقتصاديين مرعوبين. لم يتجاوز التخطيط الاستفادة القصوى من الثروة النفطية لتكون مرتكزاً للدكتاتورية وصيغة الدولة الريعية في أقبح وأسوأ أشكالها.

الاستفادة، حسب ما نعتقد، من دراسات الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين: دليل تنظيم أعمال التأمين والرقابة في اقتصادات الأسواق الناشئة، والمبادئ الأساسية لممارسة النشاط التأميني.⁶⁰

دُعي سبعة من ممثلي شركات التأمين (ثلاثة من الشركات العامة وأربعة من الشركات الخاصة) لمراجعة النص الإنجليزي الذي أعده الخبير الأجنبي – أي أن العراقيين لم يكونوا طرفاً أصلياً في تحرير النص الإنجليزي. وهكذا لم يكن هناك ابتداءً تكافؤ بين الطرفين، العراقي والأجنبي، لأن الأخير هو الذي وضع النص وفلسفته التي يقوم عليه، ودُعي العراقي لإبداء رأي ضمن إطار جاهز. وهذا يكشف عن الصلافة الكولونيالية لقوة الاحتلال في رسم وتبني السياسات والقوانين والبنى المؤسسية التي تتسجم مع مشروعها الاستراتيجي للعراق. وحسب بعض المعلومات الشخصية المتوفرة فإن ممثلي شركات التأمين العراقية، وكانوا قلة إذ لم يساهم جميع الممثلين السبعة في المراجعة والمناقشة، كدّوا ما استطاعوا للتخفيف من غلّو بعض أحكام مسودة القانون.⁶¹ وحيث أنهم كانوا يخضعون لضغوط قوية بالامتثال، ضمن المناخ العام الذي خلقه الاحتلال والطبقة السياسية العاملة معه وربما خوف بعض ممثلي الشركات العامة من فقدان مواقعهم الإدارية، فإنهم لم يكونوا في وضع يستطيعون معه فرض آرائهم. وفيما يخص "تقييم وتدقيق شركات التأمين الحكومية لتقرير قيمتها السوقية الحقيقية (لفتح المجال أمام الامتلاك الأجنبي)" كما جاء في تقرير

⁶⁰ International association of Insurance Supervisors, *Guidance on Insurance Regulation and Supervision for Emerging Market Economies 1997 and Conduct of Insurance Business 1999* (IAIS, Basel, Switzerland)

⁶¹ كمثال على أحد هذه الأحكام البليدة والمتعجرفة في النسخة الإنجليزية الأصلية ما ورد في المادة 16 بشأن إلزامية اللغة:

"All insurance policies issued in Iraq shall be written in Arabic, Kurdish or other local language or dialect, and in English, so the policyholders are able to read and understand them. A comprehensive translation in another language may be attached to any policy issued. In the case of misinterpretation, the English interpretation shall prevail." [Emphasis added]

بريمر الاقتصادي الأسبوعي في تشرين الثاني 2003، فقد قام "خبير" إنجليزي بهذه المهمة وقدم تقريره لقسم التنمية الاقتصادية لسلطة الائتلاف المؤقتة في تشرين الأول 2003. وقد تضمن هذا التقرير مقترح إصلاح قطاع التأمين عن طريق "العلاج بالصدمة" من خلال برنامج مُعجل لإعادة هيكلة شركات القطاع العام وتجهيزها للاستثمار الأجنبي المباشر. وتضمن البرنامج السماح باستثمار 49% كحد أعلى في كل من الشركات الثلاث مباشرة بعد الانتهاء من التدقيق المحاسبي الكامل لها في 30 أيلول/سبتمبر 2003 وإكمال توزيع أصول هذه الشركات وودائعها في كانون الثاني/يناير 2004. كما تضمن استثمار (امتلاك) الأسهم بما يتجاوز الحد الأقصى بعد مضي 12 شهراً – أي بعد كانون الأول/ديسمبر 2004.

وكان الهدف من هذا البرنامج الراديكالي الطموح، الذي لا يحترم عنصر الزمن في تحقيق التحولات ولا تاريخ التأمين في العراق، تخليص القطاع من وهدته وإدخاله عنوة للقرن الواحد والعشرين من خلال إعادة الهيكلة وتدريب القيادات الإدارية والموظفين وكذلك توعية الناس بحقائق التأمين وكل ذلك في فترة لا تزيد عن 18 شهراً!

مشروع الخصخصة هذا، الذي وُضع لصالح المستثمر الأجنبي، لم يُنفذ بسبب سوء الإدراك الذي يقوم عليه وسوء توقيت تطبيقه (خلال أقل من سنة في الواقع) ولم يكن غير تجميع بائس لفرضيات الاقتصاد الكلاسيكي الجديد والليبرالية الجديدة – أي مشروع العلاج بالصدمة الذي طبق في بلدان أخرى باسم "إصلاح الاقتصاد" مع ما ترتب عليه من نتائج أثقلت كاهل الناس العاديين وخلقت مافيات مالية من الأغنياء.

مشروع الخصخصة هذا الذي رُسم سنة 2003 وقانون تنظيم أعمال التأمين الذي أُنجز سنة 2005 كانا تعبيراً عن اختيارات سياسية متخفية تحت قناع ضرورات السوق في وقت لم تكن هناك ضرورة اقتصادية للخصخصة المتعجلة. ولا أدل على ذلك من أن مشروع خصخصة الشركات العامة الثلاث، ولحد هذا اليوم، لم يُنفذ، وما زالت هذه الشركات تعمل، رغم

ضعفها، كمؤسسات تجارية، بموجب أحكام قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997، بالتنافس مع شركات القطاع الخاص التي ليست بأحسن حال منها.

لم تكن هناك ضرورة اقتصادية واضحة للإقدام على طرح إعادة الهيكلة آنياً فالتجربة تبين أن إعادة الهيكلة تقتضيها الأزمات المالية والتي تستدعي التدخل من قبل الدولة أو المؤسسات المالية الدولية لاستعادة الحالة السوية للنظام المالي، ولخلق الشروط المواتية للتنمية والنمو في المدى البعيد. وبعكس ظواهر الطبيعة التي تحكمها قوانين موضوعية صارمة فإن الحياة الاجتماعية تحتل البدائل دائماً لكن التفكير بالبدائل منفي من الخطاب العام ومن ساحة النقاش فدوغمائية أن "ليس هناك بديل" تصبح القاعدة والإطار العام لرسم السياسات بغض النظر عن النتائج. وهكذا كان، بدلاً من إعادة إحياء حقيقي للوحدات الاقتصادية وتصليح الهياكل الارتكازية، من بين إجراءات أخرى، لاستعادة دورة الإنتاج وامتصاص البطالة .. الخ.

[4] صياغة قانون التأمين

في حديثه عن المبادرات في القطاع الخاص ذكر برimmer في تقريره الاقتصادي الأسبوعي، 31 كانون الثاني/يناير - 6 شباط/فبراير 2004 ما يلي:

"يشارك موظفو وزارات الخزانة والتجارة والخارجية الأمريكية في "خليفة قانونية عراقية للقانون التجاري" تقوم بصياغة وتنفيذ القوانين والتعليمات الخاصة لضمان المعاملات، والإجارة، وربما التأمين. إن إطاراً قانونياً ورقابياً قوياً في هذه المجالات ستسهل أعمال الائتمان وإشاعة بيئة صالحة للبيزنس".⁶²

⁶² The Coalition Provisional Authority, Weekly Economic Report, January 31 - February 6, 2004, <http://www.iraqcoalition.org/economy/consolidated/Administrator's%20WEEKLY%20ECONOMIC%20REPORT%20February%208,%202004.doc>

نلاحظ أن الأمر رقم 39 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 19 أيلول/سبتمبر 2003 بشأن الاستثمار الأجنبي، الذي سمح بحق الاستثمار الأجنبي المباشر من قبل الأفراد والكيانات لغاية 100% من قيمة الأصول العراقية، استثنى في القسم 6، مجالات الاستثمار، المادة 1، التأمين والموارد الطبيعية والبنوك.⁶³

ومن الغريب أن نلاحظ أيضاً أن التأكيد في تشرين الثاني/نوفمبر 2003 كان مُنصّباً على "فتح المجال أمام الامتلاك الأجنبي" ولكن بحلول شباط/فبراير 2004 يصبح موضوع صياغة قانون للتأمين أمراً يقع في خانة الاحتمال. في هذه المرحلة تضع سلطة الائتلاف المؤقتة أو ربما وزارة المالية العراقية، لا ندري أيهما، تضع مشروع العلاج بالصدمة، الخصخصة المُعجلة لشركات التأمين العامة، على الرّف. لربما وشوش أحدهم في أذن السلطة أو الوزارة أو كلاهما أن خصخصة شركات التأمين لا يمكن أن تُنفذ ما لم يكن هناك قانون جديد للتأمين، أو تحديثاً لما هو قائم، وبيئة صالحة شفافاً لصالح الأعمال لإغراء المستثمرين الأجانب الحقيقيين، وليس نهازو الفرص من بارونات الأموال المشبوهة، لشراء أصول هذه الشركات بافتراض استعدادهم لخوض هذا المجال.

على أي حال، بحلول آذار/مارس 2004 تحوّل اهتمام المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة بشأن مبادرات القطاع الخاص في تقريره الاقتصادي الأسبوعي نحو التأمين ذاكراً أن

⁶³ ورد في القسم 9، التأمين، من هذا الأمر ما نصه: "يسمح للمستثمر الأجنبي الحصول على تأمين من أي شركة تأمين أجنبية أو عراقية يعتبرها المستثمر الأجنبي ملائمة، ويتم بموجبه تأمين كافة جوانب العمليات التي يقوم بها." وهذا ليس في صالح شركات التأمين العراقية.

"التأمين أصبح محط اهتمام مستثمرين محتملين، وأن سلطة الائتلاف المؤقتة تعمل على فهم [دراسة] خيارات التأمين للشركات [الأجنبية] الراغبة في الاستثمار هنا [العراق].⁶⁴

يبدو أن النية كانت متجهة إلى تهيئة الأرضية للاستحواذ الأجنبي على شركات التأمين. وهذا يتساقط تماماً مع الاتجاه العام في البلدان النامية حيث يتخذ الاستثمار الأجنبي المباشر صيغة الاستحواذ وليس الاستثمار في تأسيس شركات تأمين جديدة green-field investments تحمل معها آثاراً اقتصادية مفيدة للبلد المضيف تتمثل بخلق فرص عمل جديدة، وإدخال قدرات إنتاجية جديدة، وحقن سيولة نقدية في اقتصاد البلد.

لم يناقش ممارسو التأمين والاقتصاديون العراقيون تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على صناعة التأمين في العراق. ولم نسمع أن ممثلي شركات التأمين العامة كان لهم رؤية مُميّزة في هذا المجال فيما يخص استمرار وجودها بصيغة أكثر كفاءة مما هي عليها أو فيما يخص الاستثمار الأجنبي. ولحد اليوم لم نقرأ لهم ورقة موقف بشأن مستقبل الشركات التي يقومون على إدارتها.

تتمثل واحدة من سلبيات الاستثمار الأجنبي المباشر في استنزاف الفائض الاقتصادي الضروري لإدامة النمو في المدين المتوسط والبعيد. وينشأ هذا الاستنزاف من رفع القيود عن الأسواق المالية لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر (وهذه تمثل جزءاً من السياسات الكليّة التي تروج لها المؤسسات المالية الدولية). وفي حقل التأمين، تتخذ الشروط السهلة التي يمنحها البلد المضيف لاجتذاب الاستثمار المباشر شكل إعفاء المستثمر الأجنبي من دفع الضرائب المحلية ومن وضع ودیعة ضمان في أحد

⁶⁴ The Coalition Provisional Authority, Weekly Economic Report, March 20-26, 2004, <http://www.iraqcoalition.org/economy/consolidated/Administrator's%20WEEKLY%20ECONOMIC%20REPORT%20March%2028,%202004.doc>

المصارف المحلية. وتظهر أهمية معظم هذه المنافع/الامتيازات الممنوحة للشركات الأجنبية عند قيامها بتأسيس فروع لها دون أن تضطر إلى الالتزام بكامل الشروط المفروضة على الشركات الوطنية المحلية. وفيما يخص الاستثمارات الجديدة green-field investments ورغم أنها تساهم في تعظيم القدرات الاقتصادية المحلية فإنها قد تؤثر سلباً على تطوير القدرات والطاقات المحلية.

في 9 شباط/فبراير 2005 تبنى مجلس الوزراء المؤقت (الذي تشكل بموجب قانون إدارة الدولة في العراق للمرحلة الانتقالية الذي وقّعه مجلس الحكم الانتقالي، المّعين من قبل سلطة الاحتلال، في 8 آذار/مارس 2004) الترجمة العربية لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. نشر قانون التأمين هذا (الأمر رقم 10) في جريدة الوقائع العراقية في 3 آذار 2005 ليكون نافذاً بعد ثلاثة شهور من هذا التاريخ. قيل أنه تمّ تسريع توقيعه من قبل رئيس الوزراء المؤقت خشية أن لا يتم تبنيه لاحقاً وذلك لأن الولايات المتحدة الأمريكية قد قررت نقل ما سُمى بالسيادة العراقية في 28 حزيران 2005.⁶⁵

كما في جميع الحالات الأخرى، باستثناء قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، فإن قانون التأمين لم يخضع لمناقشة علنية عامة كما لم يناقشه مجلس الوزراء المؤقت. وحسب المعلومات المتوفرة لدينا كانت الصحافة

⁶⁵ Putting the legality of the invasion of Iraq aside, changing the existing laws of Iraq by the occupying power runs against the Geneva Convention. As to the question of establishing Iraqi sovereignty, Professor Francis A. Boyle, "US as Belligerent Occupant: Iraq and the Laws of War," CounterPunch, December 22, 2005, argues that "it was a total myth, fraud, lie, and outright propaganda for the Bush Jr. administration to maintain that it was somehow magically transferring "sovereignty" to its puppet Interim Government of Iraq during the summer of 2004. Under the laws of war, sovereignty is never transferred from the defeated sovereign such as Iraq to a belligerent occupant such as the United States. This is made quite clear by paragraph 353 of U.S. Army Field Manual 27-10 (1956): "Belligerent occupation in a foreign war, being based upon the possession of enemy territory, necessarily implies that the sovereignty of the occupied territory is not vested in the occupying power. Occupation is essentially provisional." <http://www.counterpunch.org/boyle12222005.html>

العراقية برمتها ساكتة تماماً عن الموضوع ربما لأن موضوع التأمين يُلْفُه الغموض أو أن ممارسي التأمين قد أصابهم الإنهاك في المناقشات المغلقة مع ممثلي سلطات الاحتلال أو لأن الإعياء قد لف الجميع بعباءته الثقيلة. وهذه هي الحالة الفضلى لإدخال القوانين والإجراءات التنظيمية الليبرالية - كما تقضي بذلك قواعد العلاج بالصدمة.

[5] عرض سريع لبعض المزايا الإيجابية لقانون التأمين لسنة 2005

قبل أن نأتي على ذكر الجوانب السلبية⁶⁶ نشير إلى أن القانون الجديد يضم العديد من المزايا الإيجابية التي تعكس مبادئ وقواعد العمل السليم المطبقة في أسواق التأمين المتقدمة فيما يخص تنظيم السوق، والإشراف والرقابة على شركات التأمين وإعادة التأمين، وإبراز أهمية حماية حقوق حملة وثائق التأمين (المادة 6) وهي الهدف الأعظم لأي نظام رقابي متين. وهذا الهدف يتطابق مع المبادئ الأساسية لممارسة النشاط التأميني التي وضعتها الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين.

تضم المزايا الإيجابية الأخرى تأسيس ديوان مستقل للتأمين للإشراف والرقابة على عمل الكيانات التأمينية العاملة في السوق (المادة 5). ويعتبر هذا انطلاقة جديدة في تاريخ التأمين العراقي إذ أن المؤسسة العامة للتأمين (التي تأسست سنة 1964 وألغيت أواسط ثمانينيات القرن الماضي وأنيطت وظائفها لوزارة المالية) كانت تقتصر إلى مجموعة الكفاءات والاختصاصات الضرورية لأي جهاز رقابي عصري. لكن تقييم المؤسسة يجب أن يوضع في سياقه التاريخي والبيئة الرقابية الضعيفة أو المفقودة في بعض الأحيان والتي كانت سائدة في سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين. وعلى المستوى العالمي فإن الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين لم تتأسس إلا سنة

⁶⁶ سبق وأن قمنا بدراسة الموضوع في مقالة نشرت تحت عنوان "قانون تنظيم أعمال التأمين: تعليقات هامشية" في الثقافة الجديدة، العدد 316، تشرين الأول 2005.

1994 لتقوم بتطوير قواعد الإشراف لحماية حملة وثائق التأمين ولضمان قيام الكيانات التأمينية بالحفاظ على ملائمتها المالية. وديوان التأمين العراقي هو في أول عهده ولم يستكمل بعد طاقمه من الموظفين المؤهلين والعناصر الكفوءة ذات الاختصاص المناسب لتنفيذ الوظيفة الرقابية.⁶⁷

كما أن تأسيس جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية (المادة 84) يعتبر تطوراً إيجابياً فيما لو أحسنت إدارتها بكفاءة وفعالية، وأخذت على عاتقها الدفاع عن المصالح الجماعية لكيانات التأمين العراقية، وساهمت في تطوير سوق وطني عراقي متكامل للتأمين. وهذا الدور التطويري يحتاج إلى رعاية وصقل ودعم من الشركات الأعضاء فيها إذ أن ديوان التأمين سيكون منشغلاً بتطبيق قانون التأمين في حين يتعين على الجمعية حماية مصالح أعضائها.

هناك عناصر إيجابية أخرى نكتفي بالإشارة إليها: غسل الأموال (المادة 35)، سرية المعلومات والمستندات الخاضعة للتدقيق (المادة 37)، منع المدراء أن يكونوا أعضاء في مجالس إدارة أكثر من شركة للحيلولة دون قيام فرصة للتواطؤ في ممارسات في غير صالح حملة وثائق التأمين (المادة 42)، قواعد خاصة بنقل وثائق التأمين، ملكية ودمج وتصفية شركات التأمين (المواد 48-74)، شرط الاختراق cut through clause (المادة 71)،

⁶⁷ في تقريرها الأسبوعي رقم 25 حول إعادة إعمار العراق ذكرت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أنها تساعد موظفي ديوان التأمين لتطوير التعليمات الرقابية والمساهمة في صياغة التعليمات بما يتناسب مع أفضل التطبيقات في العالم. كما أنها تقوم بالتدريب على كتابة التقارير ومنح التراخيص والملاءة والنظر في مظالم المستهلكين .. الخ. وفيما يلي النص الكامل لهذا الخبر:

In its Iraq Reconstruction Weekly Update no. 25 (FY 2006), USAID reported that it “is helping officials at the Insurance Regulatory Commission develop insurance regulations, helping to draft and explain regulations that are compliant with international best practices. Training is being provided on reporting, licensing, solvency, and consumer complaints practices.

When the regulations are in place, the obligations and rights of insurers and policyholders will be more clearly defined. The new regulations will mean that it will be possible to enforce the insurance law more vigorously and encourage a more robust regulatory regime.”

<http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EGUA-6PDJYR?OpenDocument>

يوحي الخبر وكان ديوان التأمين العراقي يضم طاقماً كاملاً من الموظفين المؤهلين، والحقيقة عكس ذلك.

الوسائل البديلة لفض النزاعات (المادة 79)، المنافسة العادلة بين الشركات على تأمين ممتلكات الدولة (المادة 81) .. الخ.

[6] بعض الآثار الاقتصادية لقانون سنة 2005 وتجاهل سوق التأمين العراقي

تذكر وزارة التجارة الأمريكية أن فرص العمل الرئيسية في العراق تنهض من خلال:⁶⁸

- (1) العقود الأمريكية الأساسية والثانوية لإعادة الإعمار. معظم هذه العقود تُمول من خلال التخصيصات الإضافية لحكومة الولايات المتحدة التي تبلغ أكثر من 18.4 بليون دولار لسنة 2004 وما بعدها. مقالو إعادة إعمار العراق الأساسيون والثانويون مسؤولون عن اختيار شركائهم في العمل، بضمنهم المجهزين.
- (2) العقود مع الوزارات العراقية.
- (3) الفرص التي يوفرها القطاع الخاص.
- (4) العقود مع الأمم المتحدة والمنظمات الدولية.

اعتماداً على المعلومات القليلة المتوفرة عن أغذية التأمين الخاصة بالعقود الأساسية وغيرها من العقود، فإن شركات التأمين العراقية لم تنتفع من اكتتاب التأمينات المطلوبة. فعقود إعادة الإعمار الممولة من قبل الولايات المتحدة تتطلب تأمين إصابات العمال (المدينين) إذ أن قانون القواعد الدفاعية لسنة 1941 Defence Base Act (DBA) يشترط على جميع مقالو الحكومة الأمريكية العاملين خارج الولايات المتحدة إجراء هذا التأمين لصالح العمال بضمنهم مواطني الولايات المتحدة ومواطني دول ثالثة ومواطني الدولة التي ينفذ فيه العقد. حاولت بعض شركات التأمين العراقية ممارسة هذا النوع من التأمين ومن خلال إعادة التأمين إلا أن جهودهم لم

⁶⁸ US Department of Commerce, Doing Business In Iraq (FAQ), General Information, http://www.export.gov/iraq/bus_climate/faq.html

تتكلم بالنجاح إذ أن معيدي التأمين الأمريكيان رفضوا تقديم الحماية الإعادية لهذه الشركات.

نعرف بأن شركات التأمين العراقية ضعيفة في الوقت الحاضر بسبب الافتقار إلى المهارات الاكتتابية في بعض فروع التأمين، والمستوى المتدني لرأس المال وكذلك الحدود المنخفضة لحماية إعادة التأمين الاتفاقي من السوق الدولي. الاعتراف بهذا الوضع يجب أن لا يعني حرمانها من فرصة الاكتتاب وإعادة التأمين على أساس اختياري وهو ما حصل في الواقع. فحتى في تلك الحالات التي لجأت فيها بعض الشركات إلى ترتيبات الواجهة fronting arrangements فإن شركات التأمين وإعادة التأمين الأجنبية، مع استثناء حالات معينة، رفضت حتى مثل هذه الترتيبات. وكان الإصرار هو اكتتاب الشركة الأجنبية بالغطاء لوحدها دون إشراك شركة تأمين عراقية بشكل أو بآخر دون أن تشعر الشركة الأجنبية بأي حرج فليست هناك قواعد وقوانين عراقية رادعة في هذا المجال. ويسأل المرء إن كان الموقف الأجنبي المتعنت يعكس عجرفة كولونيالية أم حصافة تجارية؟

أما العقود مع الوزارات العراقية والأمم المتحدة والمنظمات الدولية فإنها لم تترجم إلى طلب فعال لأغطية تأمينية يمكن أن تكتتب بها شركات التأمين العراقية. وفي حقيقة الأمر فإن بعض الحالات التي تعرفنا عليها توضح أن الدوائر الرسمية العراقية، في تعاقدتها مع مؤسسات أجنبية، تتجاهل وجود شركات التأمين العراقية كُليةً. فقد جاء في أحد العقود ما نصه: "يُسمح للمقاول [الأجنبي] التأمين لدى شركات تأمين غير عراقية".⁶⁹

من الأمور التي تستدعي الاهتمام هنا تجاهل الوزارات والمؤسسات الرسمية لأحكام القانون. يرد في المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ما يلي:

⁶⁹ للمزيد من التعليق أنظر: مصباح كمال، "شركات التأمين العراقية: متى تعاد إليها حقوقها" البيان الاقتصادية، بيروت، العدد 412، آذار/مارس 2006.

المادة-81-

ثالثاً- يجري التأمين على الأموال العامة والأخطار التي ترغب الوزارات أو دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون، ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك فيها.

أي أننا أمام مخالفة صريحة لأحكام قانون التأمين وهو ما يستوجب تنبيه أجهزة الدولة المعنية بها من قبل جمعية شركات التأمين العراقية وتصحيح الوضع من خلال تعليمات مناسبة بشأنه.

أما عقود الأمم المتحدة، مع مقاولين أجانب، فإنها ساكتة عن مكان وهوية شركة التأمين التي يمكن أن تكتتب بعقودها. وسكوتهما ربما لا يدل على حيادية وإنما إبقاء المجال مفتوحاً للشركات التي ترسي عليها العقود لإجراء التأمين حسب ما تترأى.

وهكذا فإن شركات التأمين العراقية لم تكن المستفيدة من تأمين أخطار عقود إعادة الإعمار وما حصلت عليه لا يعدو الفتات. وهي بالتالي حُرمت من فرصة تنمية محافظتها وتراكم أقساط التأمين لديها وتدعيم أوضاعها المالية.⁷⁰

لقد وفرَّ قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، الذي قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بصياغته، الغطاء القانوني للتأمين لدى شركات تأمين غير عراقية. فقد ورد في المادة 81 (أولاً) من القانون ما يلي:

⁷⁰ جاء في تقرير لصندوق النقد الدولي (International Monetary Fund, IMF Country Report No. 05/294,) Iraq: 2005 Article IV Consultation, August 2005, p 7. أن تكلفة الحماية الأمنية والتأمين تأتي على 30-50% من مجموع كلفة أي مشروع في العراق. لم يفصل التقرير النسبة المنفقة على شراء الحماية التأمينية لكن شركات التأمين العراقية لم تستفد من تأمين عقود إعادة الإعمار وأن المستفيد الأكبر هي شركات التأمين الأجنبية (الأمريكية على وجه الخصوص وبعض شركات التأمين في الخليج).

"لأي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص الحق في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".⁷¹

لا يرد هنا إشارة إلى محل إقامة المؤمن أو معيد التأمين أو تسجيله في العراق ولا القانون الذي تشير إليه هذا المادة، حسب علمنا، نصّ خلاف ذلك. يلاحظ أيضاً أن هذه الفقرة تُقرُّ حق الشخص الطبيعي "في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين". ولكن يرد حكم غامض في قانون سنة 2005:

"المادة-14-

أولاً- لا يجوز لأي من المنصوص عليهم في المادة (13) من هذا القانون أن يمارس أعمال التأمين إلا بعد حصوله على إجازة بذلك وفقاً لأحكام هذا القانون."

ولكن لا قيمة لهذه المادة ما لم يحدد القانون بوضوح التزام طالبي التأمين بإجراء التأمين على أصولهم ومسؤولياتهم القانونية لدى شركات تأمين مجازة بموجب قانون التأمين.

كما يرد حكم غريب في قانون سنة 2005:

"المادة-14-

ثانياً- إستثناء من أحكام البند (أولاً) من هذه المادة لرئيس الديوان أن يسمح بممارسة أعمال التأمين في العراق قبل منح الإجازة وفقاً لأحكام هذا القانون لأي مؤمن أو فرع مؤمن أو معيد تأمين أو مؤمن تابع من المجازين في بلدان تطبق

⁷¹ وهذا تطوير على ما جاء في الأمر رقم 39 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 19 أيلول/سبتمبر 2003 بشأن الاستثمار الأجنبي حيث سمح بحق الاستثمار الأجنبي المباشر من قبل الأفراد والكيانات لغاية 100% من قيمة الأصول العراقية. وذكر بشأن التأمين، القسم 9 من الأمر، ما نصه: "يسمح للمستثمر الأجنبي الحصول على تأمين من أي شركة تأمين أجنبية أو عراقية يعتبرها المستثمر الأجنبي ملائمة، ويتم بموجبه تأمين كافة جوانب العمليات التي يقوم بها."

أفضل السبل المثبتة في مبادئ التأمين الأساسية للهيئة الدولية للمشرفين على أعمال التأمين، على أن يلتزم أي من المذكورين بإكمال شروط الحصول على إجازة ممارسة أعمال التأمين في العراق خلال (90) تسعين يوماً من تاريخ صدور قرار رئيس الديوان بالسماح له بممارسة أعمال التأمين.

هذا الاستثناء ينسجم مع الامتيازات الممنوحة لشركات التأمين الأجنبية لاجتذابها للعمل في العراق. ويمكن الزعم بأن إقحام هذا الحكم ربما جاء لإرضاء مصالح معينة داخل أو خارج العراق للاستفادة من عقود الإعمار، يدل على ذلك عدم مناقشة القانون علنياً وتعجيل التوقيع عليه من قبل رئيس الوزراء المؤقت. وتأتي بعض أحكام المادة 13 لتخلق وضعاً في غير صالح شركات التأمين العراقية:

"المادة-13- لا يجوز مزاولة أعمال التأمين في العراق إلا من [قبل]:

أولاً- الشركات العراقية العامة.

ثانياً- الشركات العراقية المساهمة الخاصة أو المختلطة.

ثالثاً- فروع شركات التأمين الأجنبية المسجلة في العراق.

رابعاً- كيانات تأمين التكافل أو إعادة التكافل.

خامساً- مؤمن أو معيد تأمين آخر يعتبره رئيس الديوان مؤهلاً وذو [ذا] قدرة مالية

شرط التزامه بأحكام هذا القانون."

مَنحُ رئيس الديوان سلطة السماح لمؤمن أو معيد آخر [أقرأ: أجنبي] ممن يعتبره مؤهلاً وذو قدرة مالية ويلتزم بأحكام القانون هذا للعمل في سوق التأمين العراقي يعني في الواقع السماح لشركات التأمين غير المقيمة offshore والشركات المقبوضة captives ونقابات لويذر الاكتتابية Lloyd's underwriting syndicates لممارسة التأمين في العراق دون أن تتحمل الأعباء التي تتحملها شركات التأمين العراقية: مصاريف التسجيل، مصاريف الرقابة،

والضرائب، والعديد من وجوه الإنفاق الأخرى الضرورية للعمل من مكاتب وموظفين .. الخ. في ظل هذه الشروط كيف يتأتى لشركات التأمين العراقية أن تتنافس مع الشركات الأجنبية؟

لا تحدد هذه المادة كيفية تواجده الكيانات التكافلية ولو أن المادة 104 تمنح رئيس الديوان حق إصدار التعليمات "لتنظيم مؤسسات التكافل وإعادة التكافل وترتيبات التأمين وإعادة التأمين الإسلاميين". والخوف أن تعامل معاملة المؤمن أو معيد التأمين الذي يعتبره رئيس الديوان "مؤهلاً وذو [ذا] قدرة مالية".

النتائج الاقتصادية لتجاهل دور شركات التأمين العراقية واضحة فأقساط التأمين المنفقة على شراء الحماية التأمينية للأصول الموجودة داخل العراق تحول إلى الخارج إما جهلاً أو قصداً بدلاً من إنفاقها داخل العراق. وهو ما يحرم هذه الشركات من فرصة النمو والنهوض للتعامل مع تأمين المشاريع وما يفرضه تطور الاقتصاد من تحديات. وللأسف فإن هذا الوضع يعكس حالة عامة تتمثل بإعادة تصدير المنافع الاقتصادية خارج العراق بدلاً من الاستفادة منها في تعزيز التراكم الاقتصادي الوطني. ويكفي هنا أن نتذكر مصير الأرصادة في صندوق تنمية العراق والمنح والقروض والمعونات العينية التي أقرها مؤتمر المانحين في مدريد في تشرين الأول/أكتوبر 2003 فقد أنفقت نسبة كبيرة منها خارج العراق بالتعزز على سوء الأوضاع الأمنية.⁷² أي أنها لم تصب مباشرة في حركة الاقتصاد العراقي إضافة إلى التبذير والسرقة التي تعرضت لها.⁷³

⁷² يذكر د. سنان الشبيبي، محافظ البنك المركزي العراقي، في مقابلة قصيرة (MEED Gulf Economic Review, January 2006, pp 36-37) دور المصارف الأجنبية التجارية في تدريب بعض المصرفيين العراقيين في الخارج، ويؤكد على ضرورة التدريب أثناء تأدية المصرفيين لعمليهم اليومي داخل العراق، ويحاجج بهذا الشأن، فيما يخص الأوضاع الأمنية، أن المؤسسات الأجنبية التي تستطيع العمل في دول تنتشر فيها الجريمة، مثل كولومبيا ونيجيريا، فإن بإمكانها التغلب على المصاعب الأمنية في العراق وتعديل الكلفة بموازاة ذلك.

⁷³ James Glanz, "Audit Describes Misuse of Funds in Iraq Projects," The New York Times, 25 January 2006.

الأموال العراقية العامة، المنقولة وغير المنقولة، تخضع لأشكال متعددة من التسرب وسوء الاستعمال والسرقة وكلها تؤثر على حركة الاقتصاد العراقي وعلى قطاع التأمين. على سبيل المثال، فإن الإنفاق على شراء الحماية التأمينية من الخارج، دون المرور بشركات التأمين العراقية، هو أحد أشكال تسريب الأموال وهو في ذات الوقت خسارة للدخل بالنسبة لهذه الشركات مثلما هو خسارة لمصدر ضريبي (ضريبة الدخل على شركات التأمين).

ما يعنينا من هذا كله هو الدور المحتمل لصناعة التأمين في العراق في المساهمة في التنمية الاقتصادية.⁷⁴ فالقانون، كما هو عليه، وطريقة إجراء التأمين خارج العراق يحرم قطاع التأمين من المساهمة الفعلية في التنمية في المستقبل المنظور عندما تتضح معالم هذا القانون في التطبيق ومجافاة بعض أحكامه لمشروع تأسيس سوق وطني عراقي مشترك للتأمين يضم إقليم كردستان.

إجراء التأمين خارج العراق دون الالتفات إلى الخدمات التي تستطيع شركات التأمين العراقية تقديمها، حتى في دور الشركة الواجهة fronting company مثلاً، بحجة أن هذه الشركات لا تتوفر على الخبرات والطاقت المطلوبة، تسرق منهم فرصة مجابهة الجديد والمعقد من الأخطار والعمل على إيجاد الحلول. ولكن يبدو أن المستهدف هو إبقاء هذه الشركات ضعيفة إلى أطول فترة ممكنة كي تستطيع الشركات الأجنبية النفاذ إلى السوق من خلال ما يسمى بالتجارة عبر الحدود cross-border trading هذا النمط من

Ed Harriman, "Cronyism and Kickbacks," *London Review of Books*, 26 January 2006.

⁷⁴ تناولنا دور التأمين في التنمية الاقتصادية في ورقة غير منشورة كتبت لمؤتمر كانت نقابة الاقتصاديين في إقليم كردستان تنوي عقده في أربيل في 2002/11/16 حال تطور الأوضاع دون انعقاده. مصباح كمال، "هل هناك دور اقتصادي للتأمين في كردستان العراق؟" (تموز 2002). وتابعنا جانباً منه في دراسة أخرى غير منشورة: "تطوير قطاع التأمين في كردستان العراق: ملاحظات أولية (لندن أيار/حزيران 2006)

تعاطي التأمين له آثاره السلبية على السوق الوطني. فهو يلغي الحاجة إلى الاستثمار في البلد المضيف، كما أنه يستغني عن الاعتماد على الموارد المحلية، وهو بالتالي لا يساهم في تطوير وتعزيز الخبرات المحلية، وبعبارة أخرى فإنه لا يعمل على نقل التكنولوجيا والمهارة (عدوى التقليد).

رغم تحفظنا على ترتيبات الواجهة غير الضرورية فإنها ضمن الظروف الحالية يمكن أن تساهم في تطوير دور شركات التأمين.⁷⁵ أولاً، آلية الواجهة مصدر لا بأس به للدخل لشركة التأمين العراقية التي تقوم بها. وهذا المصدر ما هو إلا العمولة التي يدفعها المؤمن أو معيد التأمين الأجنبي للشركة المحلية التي تقوم بإصدار وثيقة التأمين وخدمتها خلال فترة نفاذها. ثانياً، الدخول في ترتيبات الواجهة توفر فرصة للشركة العراقية للتعامل مع وثائق تأمين ذات طبيعة معقدة ربما تغطي أخطاراً غير مألوقة. وبالنتيجة، فإن ترتيبات الواجهة، إن أحسن استعمالها من قبل الشركة العراقية، تساعد على توليد معارف ومهارات جديدة أو ما يعرف في أدبيات الاستثمار الأجنبي المباشر بانتشار الكفاءة efficiency spillover

تحت دعاوى حرية وسيادة المستهلك يدعو البعض إلى إطلاق الحرية لطالبي التأمين من الشركات، المحلية والأجنبية، لشراء المنتجات التأمينية التي يحتاجون إليها من أسواق أخرى (عبر الحدود) إن كانت هذه المنتجات

⁷⁵ ممارسة دور شركة الواجهة fronting company يجب أن لا يكون نمطاً ثابتاً في تعامل شركات التأمين العراقية مع الزبائن الكبار من الشركات الأجنبية التي تعمل في العراق ولها علاقات قائمة مع وسطاء وشركات تأمين في بلدانها الأصلية. يجب أن تبقى الواجهة ترتيباً مؤقتاً، أو حسب ما تقتضيه الظروف مستقبلاً، وذلك لضمان عدم تقليص الدور الاكتسابي لشركات التأمين العراقية وتحويلها لمجرد وكلاء يعملون بالعمولة وهو ما لا يستقيم مع الدور الحقيقي لشركة التأمين: الاكتساب بالأخطار وتحمل مسؤولية تعويض المطالبات. هو إجراء مؤقت يعكس ضعف القاعدة المادية للشركات العراقية وصغر حجم إعادة التأمين الاتفاقي المتوفر لها حالياً. ويتوجب على الشركة التي تقوم بدور الواجهة الاطمئنان إلى سلامة الوضع المالي للشركة الأجنبية التي تتعامل معها وإغنائها من المسؤولية من قبل المؤمن له الأصلي في حالة فشل الشركة الأجنبية في تنفيذ التزاماتها تجاه المؤمن له.

للمزيد من المعلومات عن ترتيبات الواجهة يمكن الرجوع إلى دراسة نشرناها لاحقاً: "ترتيبات الواجهة: محاولة أولية لتقييم نقدي،" التأمين العربي، مجلة الاتحاد العام العربي للتأمين، العدد 95، 2007. يمكن قراءة النسخة الإلكترونية في مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2011/09/19/fronting-arrangements-critical-assessment/>

غير متوفرة لدى شركات التأمين الوطنية. مثل هذه الوصفة، التي تبدو بريئة في ظاهرها، تهمل أو تتناسى أن الشركات الوطنية تستطيع توفير ما هو مطلوب من خلال تجميع مواردها معاً والمشاركة في التغطية، أو من خلال ترتيبات إعادة التأمين الاختياري. وللسوق العراقي تجربة في هذا المجال ترجع إلى سبعينيات القرن العشرين.

إن معالجة هذه الأوضاع، أو بعض منها، منوطة بالجمعية العراقية لشركات التأمين من خلال التوعية بواقع صناعة التأمين العراقية وإمكانياتها وبمختلف الوسائل المتوفرة، والعمل على ترويج صياغة موحدة لشروط التأمين والتعويض insurance and indemnity clauses في عقود مقاولات القطاع الحكومي كما هو الحال حتى في أعتى الدول الرأسمالية. وكما قلنا في مكان آخر فإن "مشروع" "برلة" الاقتصاد العراقي يجب ألا يرتبط بتقويض الكيانات الاقتصادية المحلية في مختلف القطاعات الصناعية والخدمية وحرمانها من فرص التطور وتعميم الاستثمارات، وكلها تشكل مصادر جديدة وإضافية لشركات التأمين المحلية.⁷⁶

وفي هذا السياق من المناسب التذكير بالأسباب الموجبة لتشريع قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005 فقد ورد فيه هدف "تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وآمن مالياً وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني".⁷⁷ ولن يتحقق ذلك بتجاهل شركات التأمين العراقية وإيقائها ضعيفة من خلال أحكام ضارة في القانون وجهالة وربما سوء تصرف أصحاب الشأن في الدوائر الرسمية العراقية.

⁷⁶ البيان الاقتصادي، بيروت، العدد 410، كانون الثاني/يناير 2005، ص 429.

⁷⁷ الوقائع العراقية، العدد 3995، 2005/3/3، ص 28.

[7] تأمين صناعة النفط العراقية

ربما ستكون المشكلة الكبيرة القادمة التي ستجابه شركات التأمين العراقية هي تأمين الأصول المادية لصناعة النفط العراقية. والأمل معقودٌ على ما يلي: أولاً، عدم تجاهل دور هذه الشركات من قبل الشركات النفطية (وزارة النفط)، وكذلك قيام شركات التأمين ذاتها بتجميع مواردها المتوفرة بغية المساهمة الحقيقية في كل مراحل عملية التعامل مع وسطاء التأمين ومعيدي التأمين الدوليين. وثانياً، عدم استحضار نظرية المزايا النسبية من قبل أصحاب المصالح المترسخة في الداخل والخارج لتجاوز دور شركات التأمين العراقية في العملية التأمينية.

ومن المفيد لشركات التأمين العراقية التعرف على تجربة البلدان العربية المنتجة للنفط في مجال التأمين على أصول الصناعة النفطية. ففي جميع هذه البلدان تلعب الشركات المحلية دوراً كبيراً في تأمين الموجودات النفطية والغازية والبتروكيماوية. وفي هذه المرحلة لا نُدحه لنا غير الانتظار لنرى إن كانت المصالح الداخلية والخارجية ستسمح لشركات التأمين العراقية أن تلعب دوراً حقيقياً في هذا القطاع الذي يشكل دعامة الاقتصاد الوطني ومصدراً مهماً وكبيراً لأقساط وعمولات التأمين بفضل حجم أقيام المنشآت النفطية.

ونتوقع من شركات التأمين العراقية تنسيق جهودها في موقف جماعي لتأكيد حقها لتكون الطرف الأساسي في تأمين الكيانات النفطية وموجوداتها العاملة من وحدات تكرير ومكائن ومعدات وكذلك المشاريع النفطية تحت الإنشاء وكذلك عمليات الاستكشاف والإنتاج وصيانة الآبار النفطية والغازية والمسؤوليات المترتبة على تشغيلها.

نقول لكل من يظلم شركات التأمين العراقية: لقد استطاعت هذه الشركات، اعتماداً على جهودها الذاتية وفي غياب مطلق للحماية الإغادية الدولية في سنوات الحصار (1990-2003)، توفير حماية محدودة لطالبي التأمين. إن كانت قادرة على ذلك في الماضي القريب فهي اليوم أكثر اقتداراً

لتعظيم مساهمتها والمشاركة الحقيقية في تأمين صناعة النفط العراقية ولا أدل على قدرتها الكامنة من ابتداع غطاء أوائل سنة 2006 ضد أعمال الإرهاب التي تطل بأثارها حياة الناس من خلال توسيع غطاء وثيقة تأمين الحوادث الشخصية.

[8] ملاحظات ختامية

ما زال سوق التأمين العراقي ضعيفاً بعد معاناته الطويلة من النتائج السلبية لحروب الدكتاتورية وتدخلها السياسي، في تعيين الإدارات وأعضاء مجالس إدارة الشركات العائدة للدولة، والسنوات الثلاث عشرة من الانعزال عن السوق الدولي وهي عمر الحصار الدولي. وكان لتأسيس شركات تأمين خاصة مع حلول سنة 2000، بموجب القانون 21 لسنة 1997، فضيلة إدخال عنصر جديد مُحفز في نسيج صناعة التأمين رغم أنها لم تستطع تشوير السوق لضعف رسملتها وكوارها والافتقار لحماية إعادة التأمين الدولية.

لقد بدأ قطاع التأمين في العراق بتجاوز إرث الماضي القريب، ولو ببطء، إلا أنه بحاجة إلى سند قانوني من الدولة يؤكد على دوره، وسند إعادي، اتفاقي واختياري، من شركات إعادة التأمين العربية والعالمية كي يستطيع تحقيق نمو في الأقساط المكتتبة وتطوير للخدمات كما في تطوير الكوادر المدربة وصولاً لحالة من النضوج يضعه في مصاف قطاعات مماثلة في العالم العربي على أقل تقدير. ويتعين في هذا المضمار إعادة النظر ببعض مواد قانون 2005 التي تمنح الشركات الأجنبية مزايا لا تتمتع بها الشركات العراقية، وضمان مصالح جميع الشركات العاملة حالياً، والنص على إجراء التأمين مع شركات تأمين مسجلة ومرخصة بموجب القوانين العراقية.

الإطار العام الذي نقترحه للمراجعة 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

الندية مع الأجنبي في اكتتاب الأخطار العراقية. ولا يمكن الخروج من الواقع الحالي، شبه الراكد مع القليل من التحرك نحو الأمام، بخصخصة الشركات المملوكة للدولة فهذه تحولت قانونياً إلى شركات عامة تعتمد على نفسها مالياً. والملاحظ أن الشركات الخاصة والعامة تتنافس فيما بينها وفي ذات الوقت تتعاون على ما هو مشترك كما حصل في تأمين خطر الإرهاب على الأشخاص وكما هو الحال في القبول بترتيبات إعادة التأمين الاتفاقي التي تديرها شركة إعادة التأمين العراقية.

لقد تقزّم سوق التأمين في العراق بسبب الحروب، وعقوبات الأمم المتحدة، وضعف رأسمال الشركات العاملة، وعدم كفاية الحماية الإغادية، وخسارة الكوادر المدربة، وتوقف التأهيل والتدريب، وهبوط النشاط الاقتصادي وغيرها من الأسباب. إلا أن العائق الأكبر أمام الخروج من الوضع الحالي هو انعدام الأمن الذي ينيخ بثقله على الحياة العامة والفشل في استرداد الحالة السوية.

تحقيق الحدود الدنيا للأمن والأمان واستعادة الإرادة العراقية والاستقلال في صنع القرار بات ضرورياً لإحداث النقلة الاقتصادية السياسية والخروج من مأزق التماهي مع ما هو في صالح المشروع الأمريكي، والعمل الحثيث على بناء سوق مشترك، يضم إقليم كردستان، لصناعة تأمين وطنية عراقية.

لندن أيار/مايو 2006

نقد مذكرة بسّام البناء

بشأن قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005

"وتكمن أكبر المشكلات المعرفية في العراق لا في غياب قاعدة المعلومات، أو ضعف حرية تداول المعلومات، وهما الشرطان الأساسيان للمعرفة، بل تكمن أيضاً في انقطاع الصلة بين أجيال الباحثين والكتاب، وهي مشكلة تمنع التراكم المعرفي. فلا تقدم في المعرفة من دون تراكم في منتجات المعرفة، ولا تراكم في المنتجات من دون تواصل أجيال المنتجين.⁷⁸

مدخل

كتب الزميل بسام البناء مذكرة في ثلاث صفحات بتاريخ 2006/7/6 عن قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005. ونظراً لأهمية هذا الموضوع، الذي كنت قد كتبت فيه غير مرة، فقد اتفقت مع البناء على التعليق النقدي على ما ورد في مذكرته لإغناء النقاش وتوضيح الأفكار بما يخدم قضية تكوين سوق وطني عراقي مشترك للتأمين. ولتسهيل التعليق

⁷⁸ فالج عبد الجبار "المستبد وحقيقته بين جيلين" جريدة الحياة 2006/9/24.

والمراجعة والنقد مستقبلاً فقد وضعت عناوين ثانوية لمحتوى المذكرة واحتفظت بالتسلسل الذي اعتمدته البناء. (يشغل الزميل الآن موقع معاون المدير العام لشركة التأمين الوطنية).

خلفية القانون

ابتداءً أقول إن هذه المذكرة تعكس جهداً طيباً في العرض والتحليل والنقد، وتكاد بعض الأفكار الواردة فيها أن تتلاقى في توجهها مع ما كنت قد نشرته ووزعته من دراسات عن هذا القانون. وهذا أمرٌ مُسرٍ إذ أنه يفصح عن درجة من التوافق في تقييم هذا القانون وإصدار الأحكام بشأنه. ولعل غيرنا من زملاء المهنة في العراق قد قام أو سيقوم بجهد مماثل خاصة وأن ديوان التأمين، كما علمت، هو بصدد تشكيل لجنة لمراجعة بعض نصوص القانون. ولذلك تصبح المساهمة الجماعية الواسعة في تقييم القانون ضرورية للوصول إلى مواقف متزنة تصب في خدمة مصالح جميع شركات التأمين القائمة، العامة والخاصة، وتساهم في الوقت ذاته في تشكيل سوق وطني عراقي مشترك للتأمين. وبالطبع فإن حماية مصالح المؤمن لهم أمرٌ مفروغٌ منه فهي علة وجود هذا القانون أصلاً.

مايك بيكنز Mike Pickens ، الذي ورد اسمه في المذكرة، لا يعمل في شركة Arkansas Insurance Co ولا توجد شركة بهذا الاسم؛ ربما ورد هذا خطأً والصحيح أن بيكنز وافته المنية، سنة 2004، كان يشغل مركز مراقب التأمين insurance commissioner في ولاية أركنساس الأمريكية. وهو الذي قام بوضع مسودة القانون. أما مايك كار Mike Carr فإن دوره، حسب ما اعتقد، كان محصوراً في مجال التدريب وكانت مساهمته في صياغة المسودة محدودة أو معدومة.

ذكر الزميل البناء أن المدراء العامون لشركات التأمين وإعادة التأمين الحكومية قدموا اعتراضات بصيغة ملاحظات لم تؤخذ بها جميعاً. هل يفهم من ذلك أن ممثلي شركات التأمين الخاصة لم يقدموا ملاحظات عن القانون؟⁷⁹

لقد ذكرت في ورقة لم تنشر بعد التعليق التالي:⁸⁰

لكم نمني النفس أن نقرأ بالتفصيل عن التجربة الجماعية للعاملين في سوق التأمين في مناقشة مسودة القانون الذي وضعه الأمريكي مايك بيكينز Mike Pekins، والظروف التي كان النقاش يجري فيها وكيف ومن قام بممارسة الضغوط لتقليل شأن المداخلات العراقية والأخذ بها في تعديل النص الإنجليزي المستورد. هناك انطباع، ربما يكون خاطئاً ويحتاج إلى تقويم، أن مداخلات ممثلي الشركات العامة كانت تقدم باستحياء من باب الحيلة في مجابهة سياسات سلطة الاحتلال التي كانت تعمل على إعادة هيكلة الشركات العامة. وربما كان سبب هذا الموقف الحذر كامناً في خوف مبطن على فقدان المركز الوظيفي خاصة مع إصدار الحاكم الأمريكي للعراق بول بريمر قانون اجتثاث البعث من المجتمع العراقي في 16 أيار 2003. وربما كانت المداخلات ضعيفة بسبب الافتقار إلى مهارة لغوية إنجليزية وترك الأمر لمساهمة بعض ممثلي الشركات الخاصة الذين كانوا أوفر حظاً في التعبير بالإنجليزية.

ذكر أيضاً أن النقاش أنصبَّ على الميزانية السنوية لجمعية شركات التأمين وإعادة التأمين والتخصيصات المالية دون التوسع في ذكر أهمية هذا البند. ما قيمة هذا الموضوع؟ هل أن ميزانية الجمعية مثلاً كبيرة في سياق إيرادات شركات التأمين الأعضاء في الجمعية؟ ما هو المقصود بالتخصيصات؟ أهى مساهمة الشركات في تمويل الجمعية؟ وعلى أي حال،

⁷⁹ أرى أن صيغة المذكرة لم تكن لتسمح للزميل البناء بعرض الاعتراضات على فقرات من مسودة القانون والاتفاق مع صاحب الشأن الأمريكي على حذف بعض الفقرات وتعديل بعضها الآخر. سيكون من المفيد، لو استطاع توثيق هذه الملاحظات لأنها تساعد في فهم المواقع التي كان ممثلو قطاع التأمين العراقي ينطلقون منها وكيف تعاملوا مع ممثلي سلطة الاحتلال. أفترض أن شركة التأمين الوطنية قدمت ملاحظات مكتوبة لبيكينز.

⁸⁰ مصباح كمال، "نظرة سريعة على بعض قضايا شركات التأمين العامة في العراق: ورقة استهلالية للنقاش" (لندن: آب 2006)

وحسب علمي، فإن الميزانية السنوية للجمعية لم يكن موضوعاً للمناقشة أثناء إعداد مسودة القانون. وكما ورد في المادة 84-سادساً فإن تحديد "رسوم الانتساب إليها [للجمعية] والاشتراك السنوي والإجراءات الانضباطية وغير ذلك [سيكون] بموجب نظام داخلي يصدره رئيس الديوان".

إيجابيات القانون

يوجز الزميل البناء إيجابيات القانون في سبع ملاحظات سأعرضها وأعلق على بعضها بشيء من التفصيل:

1 *انفتاح سوق التأمين العراقي أمام المنافسة بسبب [بفضل] تعدد شركات التأمين ودخول شركات تأمين وإعادة تأمين عربية وأجنبية تخضع لهيئة رقابية مستقلة ممثلة بديوان التأمين.*

فيما يخص المنافسة فقد كانت متوفرة بشكل محدود منذ إصدار قانون الشركات رقم 21 وقانون رقم 22 لسنة 1997 إذ أصبح بالإمكان تأسيس شركات خاصة وهو ما حصل في الفترة ما قبل الاحتلال حيث كانت هناك أربع شركات تأمين خاصة تتنافس فيما بينها ومع شركتي التأمين العامتين.

الجديد في القانون هو السماح بدخول الشركات الأجنبية إلى سوق التأمين العراقي وخضوعها لإشراف ديوان التأمين. فقد ورد في المادة 13 ما يؤكد هذا الأمر إذ تنص المادة 13-خامساً على ما يلي:

"لا يجوز مزاوله أعمال التأمين في العراق إلا من [قبل]:

خامساً- مؤمن أو معيد تأمين آخر يعتبره رئيس الديوان مؤهلاً وذو قدرة مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون".

وقد وفر الفصل السادس من القانون "التزامات خاصة بالمؤمن الأجنبي" لم يرد فيها النص على أن يكون مقر إقامة فرع المؤمن الأجنبي في العراق. وهذا من شأنه أن يجعل سوق التأمين العراقي مفتوحاً أمام الشركات غير المقيمة offshore companies. بعبارة أخرى فإن هذه الشركات لا تساهم في دعم الاقتصاد العراقي (عمالة محلية، مقرات مكتبية، تسديد الضرائب بأنواعها، توفير فرصة نقل المعرفة والمهارة)

2 توفير أكثر من خيار للمؤمن له لانتقاء شركة التأمين التي يرغب في التأمين لديها على أمواله وحياته ومسؤولياته.

دون الدخول في التفاصيل، فإن حرية الاختيار كانت قائمة قبل إصدار القانون بفضل وجود عدة شركات عامة وخاصة. ولم تكن هناك قيود على المؤمن له لانتقاء الشركة التي يراها هي الأكثر ملائمة لحمايته. القيد الوحيد كان منصّباً على الوزارات والإدارات الحكومية والمؤسسات العامة للتأمين لدى شركات التأمين العامة.⁸¹

هذا الجانب الإيجابي تلغيه دعوة الزميل الكاتب فيما بعد في مذكرته إلى حصر أعمال الدولة لدى شركات التأمين العامة. (أنظر فيما يلي تحت عنوان سلبات القانون، الفقرة 2).

3 خلق منافسة سوقية بين شركات التأمين فيما يخص أسعار التأمين والخدمات.

⁸¹ ليست لدي معلومات دقيقة عن التعليمات التي تقضي بمثل هذا الإجراء ولعل الزميل البناء وغيره يستطيع توضيح الأمر.

المنافسة السوقية كانت قائمة حتى قبل تأسيس شركات التأمين الخاصة بموجب قانون سنة 1997. لم تكن المنافسة قوية بفضل الاختصاص السابق لشركتي التأمين الحكوميتين (واحدة لتأمينات الحياة وواحدة لجميع التأمينات الأخرى) مما أعطى لكل واحدة منهما مزية على قرينتها. وأضاف دخول شركات التأمين الخاصة عنصراً تنافسياً جديداً في مجال الأسعار والخدمات رغم ضعف رأسمالها وحاجتها إلى كوادرات متوسطة مؤهلة.

المنافسة السوقية هي الآن في حدودها الدنيا وذلك لضعف الإقبال على شراء الحماية التأمينية. وقد يشهد المستقبل، بعد استقرار الأوضاع، تزايداً في المنافسة القائمة على الأسعار والخدمات. المنافسة السعرية هي في صالح المؤمن لهم إلا أن المغالاة فيها ستكون مضرّة بمصالح شركات التأمين الصغيرة بسبب ضعف أوضاعها المالية ومن شأنها أن تضعف من فرص توفير حماية إعادة التأمين الاتفاقي لها متى ما انفطرت الترتيب الحالي من خلال شركة إعادة التأمين العراقية ولجوء الشركات منفردة إلى معيدي التأمين مباشرة.

4 **يحل ديوان التأمين عند تفعيله بعض المشكلات: أسعار التأمين واستقرارها، المنازعات الناشئة عن التأخير أو التلكؤ في تسديد التعويضات.**

استقرار أسعار التأمين لا تخضع لقرار بيروقراطي وإذا كان هذا الاستقرار من مسؤولية الديوان فإن ذلك يتقاطع مع فلسفة الاقتصاد الحر واقتصاد السوق (وهي ما يؤكد عليه صندوق النقد الدولي والإدارة الأمريكية ومؤسساتها العاملة في العراق وكذلك معظم أفراد الطبقة السياسية الحاكمة في العراق) حيث يفترض أن تحدد قوى العرض والطلب مستوى الأسعار. لا نعتقد بأن استقرار الأسعار تدخل ضمن وظائف الديوان فلم يرد في الباب

الثاني من القانون نص صريح بشأن ديوان التأمين ما يفيد دوره في استقرار أسعار التأمين. حدد القانون هدف الديوان كما يلي:

"يهدف الديوان إلى تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وآمن مالياً، وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني ولتجميع المدخرات الوطنية وتنميتها واستثمارها لدعم التنمية الاقتصادية..." (المادة 6)

ليس غريباً أن تتدخل هيئات الرقابة في تحديد سقف أعلى لبعض فروع التأمين كالسيارات كما هو حاصل في بعض الولايات الأمريكية، وكما هو الحال في أسواق أخرى فيما يخص تأمين المسؤولية المدنية الناشئة من استعمال المركبات. ترى هل انصرف ذهن الزميل الكاتب لهذا النمط من التدخل في تسعير المنتج التأميني.

وفيما يخص منازعات التأمين فإن القانون (المادة 97، الفصل الثاني: الحلول البديلة لمنازعات التأمين) لم يحددها واكتفى بالإشارة إلى "منازعات حملة وثائق التأمين والمنازعات التأمينية الأخرى" وحلها بالتوسط أو التحكيم. وهذا يستوجب من رئيس الديوان، كما يقضي القانون، مسك سجل بوسطاء منازعات التأمين والمحكمين المعتمدين. تُرتب الحلول البديلة، خارج المحاكم، أعباء مالية على طرفي العقد وهو أمر مفهوم خاصة بالنسبة للمؤمن لهم من الشركات إلا أن المؤمن لهم العاديين قد لا يستطيعون اللجوء لمثل هذه الحلول بسبب كلفتها. وكان حرياً بمحرري القانون اعتماد صيغة الـ Ombudsman لصغار المؤمن لهم.⁸²

⁸² "الأومبودسمان" جهاز مستقل يناط به مهمة التحقيق في شكاوى المواطنين ضد الدولة والدوائر الحكومية والشركات والمؤسسات الأخرى. وأصل الكلمة سويدية وتشير إلى الأومبودسمان البرلماني في السويد الذي بدأ مهامه أوائل القرن التاسع عشر لحماية حقوق المواطنين ضد تصرفات السلطة التنفيذية. وقد دخل هذا التعبير في اللغة الإنجليزية وغيرها من لغات العالم وبنفس المفهوم: النظر باستقلالية في المظالم وتجاوز الصلاحيات وضمان حقوق الأفراد وتوسع استعماله ليدخل في حقل حماية المؤمن لهم.

لا اعتقد أن التأخير أو التلكؤ في تسديد التعويضات يقعان تحت هذا الباب فالتأخير أو التلكؤ يفترضان اعتراف المؤمن بالمسؤولية بموجب عقد التأمين. وينشأ النزاع عندما يرفض المؤمن المسؤولية بحق المؤمن له بالتعويض أو بمبلغ هذا التعويض. وهكذا فإن التأخير أو التلكؤ يقعان تحت خانة الإجراءات الإدارية.

5 حماية ديوان التأمين لشركات التأمين من الإفلاس من خلال منعها من الاكتتاب بمبالغ تأمين تفوق طاقتها الاستيعابية ورأسمالها واحتياطياتها.

تنهض هذه الحماية بفضل الالتزامات المالية التي يتطلبها القانون وكما هي مبينة في الفصل الثاني من الباب الثالث (وهي المواد 28 - 34). مثل هذه الحماية يراد منها ضمان الحماية للمؤمن لهم. وبالطبع فإن الضوابط الواردة في هذا الباب لا تمنع شركات التأمين من توسيع طاقتها الاكتتابية من خلال الحماية الإعادية.

6 خلق مناخ واسع للاستثمار أمام "شركات التأمين وإعادة التأمين المختلفة سواء كان استثمار مالي أو عقاري لأن الروافد الرئيسية لإيرادات هذه الشركات هي من الأقساط وعوائد الاستثمار."

لا أعرف كيف يساهم القانون في خلق مناخ واسع للاستثمار رغم ما يرد في المادة 6:

"يهدف الديوان إلى تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وآمن مالياً، وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني ولتجميع المدخرات الوطنية وتنميتها واستثمارها لدعم التنمية الاقتصادية وله في سبيل ذلك القيام بالمهام الآتية..." (المادة 6)

هذه المادة، فيما يخص الادخار والاستثمار، هي أقرب للصيغة الإنشائية التي يرتاح لها المرء وتدغدغ مشاعره الوطنية دون أن يحدد القانون سبل "تجميع المدخرات الوطنية وتنميتها واستثمارها لدعم التنمية الاقتصادية". ولا أعرف إن كانت شركات التأمين الأجنبية (التي أراد لها واضعوا القانون أن تكون جزءاً من السوق المفتوح والشفاف والأمن) ستضع نصب عينيها تجميع المدخرات الوطنية واستثمارها في التنمية الاقتصادية للعراق.

وأرى أن الزميل الكاتب ربما أراد الإشارة إلى الدور الاقتصادي لشركات التأمين من خلال استخدام الأموال المتراكمة لديها في الاستثمار في مختلف الأنشطة الاقتصادية.

7 "في ظل التعامل بين شركات التأمين المختلفة سوف تتطور خبرة شركات التأمين الحديثة التكوين وكذلك شركات التأمين الوطنية عند الاحتكاك بشركات تأمين وإعادة تأمين عالمية تدخل السوق العراقي."

هذا هو المرتجى من الاستثمار الأجنبي المباشر Foreign Direct Investment (FDI) الذي يساهم، إن توفرت الإرادة والتشريعات المناسبة، على توليد معارف ومهارات جديدة أو ما يعرف في أدبيات الاستثمار الأجنبي المباشر بانتشار أو توسع نطاق الكفاءة efficiency spillover ليشمل المؤسسات والكوادر المحلية.

لكن التعكز على دعاوى حرية وسيادة المستهلك التي يدعو لها البعض ستؤدي إلى إطلاق الحرية لطالبي التأمين من الشركات، المحلية والأجنبية، لشراء المنتجات التأمينية التي يحتاجون إليها من أسواق أخرى (عبر الحدود) وخاصة إن كانت هذه المنتجات غير متوفرة لدى شركات التأمين الوطنية.

إضافة لذلك فإن قانون تنظيم أعمال التأمين يوفر مبرر التأمين لدى أي مؤمن أو معيد تأمين (المادة 81-أولاً)

سلبات القانون

ذكر زميلنا البناء خمس سلبات في القانون نعرضها حسب تسلسلها:

1 إصدار القانون على عجل دون أن يعرض على دراسة ومناقشة مستفيضة على ضوء واقع سوق التأمين العراقي.

لم يقتصر الاستعجال على إصدار هذا القانون فقط بل جميع الأوامر الأخرى التي أصدرها بول بريمر إذ كان يتصرف كبديل عن حكومة العراق أيضاً كانت. وكانت مجمل أوامره تشكل جزءاً من مشروع أمريكي لإعادة تأسيس العراق وموقعه في الشرق الأوسط وليس اقتصاده فقط.

وبالنسبة لقطاع التأمين فإن العمل على إعادة هيكلته (أي الشركات العامة) كان قد بدأ بعد شهرين من سقوط النظام الدكتاتوري تقريباً عندما استقدمت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية خبيراً، كان يعمل سابقاً في سوق لندن، لوضع إطار لخصخصة شركات القطاع العام الثلاثة. ولم تنجح هذه المحاولة. وقد كتبنا بشأنها فيما مضى في ورقة نشرت بالإنجليزية والعربية.⁸³

وقد بان الاستعجال في وضع القانون من خلال عدم دراسة تشريعات التأمين الكبيرة نسبياً التي أزعجها بكنز لم يطلع عليها ليس فقط لعدم معرفته للغة

⁸³ Misbah G A Kamal, "Iraq's Restructured Insurance Market: A Critical Review," *MEES*, Vol. XLVII, No 19, (10 May 2004)

نشر النص العربي بدون الهوامش في الثقافة الجديدة، العدد 114، 2004.

العربية وعدم توفر ترجمة وافية لهذه التشريعات أو النصوص المهمة منها بل لأن المشروع الأمريكي للعراق كان يقضي بتحطيم ما هو موجود (كقرار حل الجيش العراقي) أو عدم الاكتراث بتركة الماضي بغض النظر عن مدى صلاحية بعض هذه التركة والبناء عليها. وبأن الاستعجال أيضاً في هرولة رئيس الوزراء العراقي على التوقيع على القانون دون مناقشته ودون التدقيق في صيغته اللغوية.

وقد ثبتُ موقفي تجاه مشروع الخصخصة والقانون في دراسة لم تنتشر بعد اقتطف منه الآتي:

"مشروع الخصخصة هذا، الذي وضع لصالح المستثمر الأجنبي، لم ينفذ بسبب سوء الإدراك الذي يقوم عليه وسوء توقيت تطبيقه (خلال أقل من سنة في الواقع) ولم يكن غير تجميع بائس لفرضيات الاقتصاد الكلاسيكي الجديد والليبرالية الجديدة [مشروع العلاج بالصدمة الذي طبق في بلدان أخرى باسم "إصلاح الاقتصاد" مع ما ترتب عليه من نتائج أثقلت كاهل الناس العاديين وخلقت مافيات مالية من الأغنياء].

مشروع الخصخصة هذا الذي رسم سنة 2003 وقانون تنظيم أعمال التأمين الذي أنجز سنة 2005 كانا تعبيراً عن اختيارات سياسية متخفية تحت قناع ضرورات السوق في وقت لم تكن هناك ضرورة اقتصادية للخصخصة المتعجلة. ولا أدل على ذلك من أن مشروع خصخصة الشركات العامة الثلاث، ولحد هذا اليوم، لم ينفذ، وما زالت هذه الشركات تعمل، رغم ضعفها، كمؤسسات تجارية، بحكم قانون سنة 1997، بالتنافس مع شركات القطاع الخاص التي هي ليست بأحسن حال منها.

لم تكن هناك ضرورة اقتصادية واضحة للإقدام على طرح إعادة الهيكلة آنياً فالتجربة تبين أن إعادة الهيكلة تقتضيها الأزمات المالية والتي تستدعي التدخل من قبل الدولة أو المؤسسات المالية الدولية لاستعادة الحالة السوية للنظام المالي، ولخلق الشروط المواتية للتنمية والنمو في المدى البعيد. بعكس الطبيعة التي تحكمها قوانين موضوعية صارمة فإن الحياة الاجتماعية تحتمل البدائل دائماً لكن التفكير بالبدائل منفي من الخطاب العام ومن ساحة النقاش فدوغمائية أن "ليس هناك بديل" تصبح القاعدة والإطار العام لرسم السياسات بغض النظر عن النتائج. وهكذا كان بدلاً من إعادة إحياء حقيقي للوحدات

الاقتصادية وتصلح الهياكل الإنشائية، من بين إجراءات أخرى، لاستعادة دورة الإنتاج وامتصاص البطالة .. الخ.⁸⁴

2 تسريب أعمال تأمين القطاع العام إلى القطاع الخاص.

أفرد القانون مادتين تصبان في خدمة هذا المجال. فقد جاء في المادة 81 ما يلي:

"أولاً- لأي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص الحق في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ثانياً- لا يجوز إجبار شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص على شراء منتجات خدمات التأمين من مؤمن أو معيد تأمين أو وكيل أو وسيط أو مقدم خدمات تأمين محدد، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ثالثاً- يجري التأمين على الأموال العامة والأخطار التي ترغب الوزارات أو دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون، ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك فيها."

وأكدت المادة 86 على الموضوع بإلزام الكيانات التابعة للدولة (الشخص المعنوي العام كما ورد في القانون) تقديم البيانات عن التأمينات التي حصلت عليها أو التي ستحصل عليها إلى ديوان التأمين:

"على جميع الوزارات ودوائر الدولة والمؤسسات والشركات العامة التي تستفيد من أعمال التأمين تقديم أي بيانات أو معلومات بترتيبات التأمين الحاصلة عليها أو التي ستحصل عليها بطلبها الديوان خلال المدة التي يحددها."

⁸⁴ مصباح كمال، "قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية" (لندن: أيار 2006). نشرت هذه الورقة ونشرت في مجلة الثقافة الجديدة، العدد 318، 2006 دون الهوامش. نشرت بعد ذلك في مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2008/07/2005-2006-318-2006.html>

وتتطبق هذه النصوص، كما هي، على الكيانات المركزية وتلك الموجودة في المحافظات اعتماداً على مفهوم الشخص المعنوي العام. أما الكيانات الموجودة في إقليم كردستان العراق فإنها ربما ستكون غير خاضعة لهذه النصوص. أقول هذا اعتماداً على الميل المتزايد المدعم بالأفعال لدى حكومة الإقليم نحو الاستقلالية عن المركز والتي قد تشكل موضوعاً آخرًا للتجاذب السياسي وقد لا تكون في صالح تشكيل سوق وطني عراقي مشترك.⁸⁵

في تحديده لهذا الجانب السلبي في القانون، أي تسريب أعمال قطاع التأمين إلى شركات التأمين الخاصة، يدعو الكاتب إلى:

حصر تأمين أعمال الدولة الضخمة بشركات التأمين الحكومية "لفترة زمنية معقولة حيث سينعكس ذلك على زيادة إيرادات شركات التأمين الحكومية التي تخصص نسبة كبيرة منها إلى خزانة الدولة مثل الأرباح بنسبة 45% حسب قانون الشركات رقم 22 لسنة 1997 المعدل ورسم الطابع عن الأقساط المستلمة حسب قانون رسم الطابع رقم 16 لسنة 1974 إضافة إلى حصة الخزينة من أقساط التأمين الإلزامي حسب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 1079 في 1981/8/12 علماً أن القوانين الصادرة سابقاً الخاصة بالتأمين لم تلغى ولا تزال سارية المفعول".

كانه في هذه الدعوة يطلب وقف العمل بالنص القانوني المعين لفترة من الزمن. وهذا أمر يستوجب العمل له من خلال جمعية شركات التأمين العراقية وديوان التأمين العراقي للخروج برؤية واضحة تحمي مصالح جميع الأطراف: الشركات العامة والخاصة وكيانات الدولة المركزية والمحلية الطالبة للتأمين.

⁸⁵ عالج بعض جوانب العلاقة بين المركز والإقليم في ورقتيين: "تطوير قطاع التأمين في كردستان العراق: ملاحظات أولية" (لندن: أيار/حزيران 2006) و "التأمين في كردستان العراق بين حكومة الإقليم والدولة الفيدرالية" (لندن: حزيران 2006) من المؤمل أن ينشر في العراق قريباً. [استكون هاتين الورقتين فصلين في كتابي التأمين في كردستان العراق: دراسات نقدية المؤمل أن ينشر إلكترونياً خلال 2014]

ورأينا ينصب التشاور بين الديوان والجمعية يجب أن ينصب على خدمة قطاع التأمين وطالبي حمايته وتغليب المصالح العامة، مصالح السوق التأميني الوطني المشترك، على الحساسيات الشخصية والمصالح الضيقة لشركة أو أخرى. جرت العادة في بعض أسواق التأمين المتقدمة اللجوء إلى إعداد أوراق بحثية أو استشارية consultation paper في قضايا ذات طابع عام تنشر بهدف استمزاز الآراء قبل الإقدام على تبني سياسة معينة وتحويلها إلى تشريع ملزم. ونتمنى اللجوء إلى مثل هذه الصيغة الديمقراطية بهذا الخصوص.

ويبدو أن دعوة الكاتب هذه تجد مبرراً لها في استمرار القوانين والتعليمات السابقة إذ أن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 لم يلغيها، ونحن إذا إزاء وضع قانوني مضطرب قد يؤدي إلى نزاع بين الأطراف المشاركة في النشاط التأميني يستوجب الاهتمام من كل المعنيين به.

حسب علمي لم يدرس هذا الموضوع بعمق وللكتاب فضل إثارته وقد سبقه الزميل المحامي جبار الخزرجي في ورقة قصيرة⁸⁶ يذكر فيها ما يمس إضعاف دور شركات التأمين العراقية من خلال توفير أفضليات للشركات الأجنبية، ويحاجج ضد خصخصة شركات القطاع العام، ويدعو إلى عدم تأمين الأموال العامة بالمناقصة العلنية. واقتبس منه مطولاً ما أورده بهذا الشأن:

"إن تأسيس جمعية مهنية تسمى (جمعية المؤمنين ومعيدي التأمين العراقية) المنصوص عليها في الفقرة أولاً من المادة (84) خطوة جيدة ومفيدة ويستوجب في رأينا تفعيل دور هذه الجمعية وجعل آرائها وطلباتها ملزمة الاعتداء [الاعتداد] والاسترشاد بتلك الآراء والطلبات وذلك انطلاقاً من ضرورة تشييق وتمتين العلاقة بين شركات القطاع العام

86 جبار الخزرجي "وقفة جادة مع قانون تنظيم أعمال التأمين" (بغداد: كانون الأول 2005).
وصلتني هذه الورقة من أحد أعضاء هيئة تحرير مجلة الثقافة الجديدة في 11 كانون الأول 2005.

والمختلط والخاص في باب التأمين وإعادته لخدمة الاقتصاد الوطني وحمايته من مختلف الأخطار.

وبناءً عليه فإن إجراء التأمين على الأموال العامة والأخطار التي ترغب الوزارات ودوائر الدولة في التأمين عليها بالمنافسة العلنية الواردة بالمادة (81) لا تتناسب وهذه الشفافية والتعاون والتنسيق بين قطاعات التأمين الثلاث، العام والمختلط والخاص وذلك لكونها تتعارض مع طبيعة عمل التأمين التجاري والذي يحتاج إلى السرعة ويتعارض مع إجراءات المنافسة الطويلة والمعقدة.

أضف إلى [ذلك] عدم تحقيق العدالة المطلوبة في توزيع التغطية التأمينية لأخطار دوائر الدولة ووزاراتها على شركات التأمين وقطاعاتها الثلاث، ومن الضروري البحث عن آلية بديلة مناسبة. " [التأكيد غير وارد في النص الأصلي]

من المهم جداً أن لا تحبط تطلعات شركات التأمين الخاصة ولا يلغى حقها القانوني في تأمين كيانات الدولة المركزية والمحلية. ويقتضي ذلك الكثير من الحوار بين الشركات العامة والخاصة ومن خلال جمعية شركات التأمين العراقية للتوصل إلى فهم مشترك ووضع أسس ترتيب التأمين لهذه الكيانات والتنسيق فيما بينها لتعيين الشركة الرائدة وتقديم الخدمات وترتيب حماية إعادة التأمين وغيرها من المتطلبات. وفي كل ذلك يجب أن ينصب الجهد على عدم التفريط بضرورة تشكيل سوق وطني عراقي مشترك للتأمين.

3 إضافة أعباء مالية كبيرة في بعض المجالات، كمرتبات وتخصيصات الجمعية، على شركات التأمين الحكومية مقارنة بما تسدده شركات التأمين الخاصة.

قد يكون موضوع الأعباء صحيحاً إلا أن الشريكتين العامتين، الوطنية والعراقية، هما الأغنى مالياً بين جميع الشركات وقد لا تشكل المساهمة في تمويل جمعية شركات التأمين العراقية عبئاً عليهما كما يقول الزميل البناء.

إضافة لذلك ربما يعكس حجم المساهمة حجم الأقساط المكتتبة. وندعو الكاتب إلى التوضيح ولتوسع فيما يقصده بالأعباء المالية الكبيرة.

يجب النظر إلى هذا الموضوع في سياق دعوة الكاتب إلى حصر تأمين أعمال الدولة بالشركتين العامتين إذ ليس من العدل الاستئثار بهذه الأعمال والتشكي من أجور المساهمة في جمعية مهنية يراد منها تمثيل جميع شركات التأمين.

إن تفعيل دور الجمعية يحتاج إلى تمويل مناسب كي تستطيع تمثيل مصالح الشركات المنضوية في عضويتها والدفاع عنها وبدون ذلك تبقى واجهة غير فعالة. ومسألة تحديد حجم المساهمة في التمويل يتطلب التشاور بين الأطراف المعنية للتوصل إلى قرار منصف بشأنها.

4 لقد أعطى هذا القانون صلاحيات فنية ومالية ورقابية ضخمة لـديوان التأمين الذي ولد ميتاً.

لم يعلق البناء على الصلاحيات واكتفى بالقول إن الديوان ولد ميتاً. وهو موقف قد لا يختلف كثيراً من موقف الزميل مرزا مجيد مراد خان فقد ذكر في مقالة له:⁸⁷

"وديوان التأمين لم يقم بعمل يذكر باستثناء إصدار جملة تعليمات مؤخراً تتضمن فرض رسوم والتهديد بفرض الغرامات التي تصل عشر مرات بقدر الرسوم نفسها وتحديد طلب ضمانات عالية جداً لا تتناسب مع واقع الشركات الخاصة ولا مع الظروف الحالية للبلاد."

مرزا مجيد مراد خان "صناعة التأمين في العراق"، جريدة الصباح 2006/7/11.

حسب المعلومات المتوفرة لدى فإن كوادر الديوان ليست مكتملة وقد يفسر هذا ضعف الدور الذي يقوم به. وتبقى مسألة الصلاحيات ضرورية لتعزيز الدور الرقابي دون أن يعني ذلك أن التعليمات التي أصدرها تتناسب مع واقع التأمين العراقي فهي، كما يظهر موضوع شكوى الشركات. العيب ليس في تأسيس ديوان التأمين وإنما القانون الذي عليه أن يقوم بتطبيقه والذي يحتاج إلى إعادة النظر في بعض بنوده.

5 دخول شركات التأمين وإعادة التأمين العالمية عند استقرار الوضع الأمني سيخلق حالة من العولمة عندها تدخل هذه الشركات بثقلها الفني والخبرة العالمية وثقلها المالي ومكنتها الحديثة في الوقت الذي كانت فيه الشركات العراقية بعيدة عن السوق العالمي لسنوات طويلة بسبب الحصار. إن هذا التنافس أشبه بصراع ما بين شخص معافى صحياً وآخر مترهل، وهو صراع غير متكافئ.

هذه الجانب السلبي يشكل مستقبلاً تهديداً حقيقياً ليس للشركات التأمين القائمة، العامة والخاصة، فقط وإنما لمشروع تشكيل سوق وطني عراقي مشترك. لقد كان الهدف من القانون هو فتح سوق التأمين أمام الشركات الأجنبية ومنحها مزايا ليست متوفرة للشركات العراقية. يمكن الرجوع إلى دراسات سابقة لي بهذا الصدد.⁸⁸

6 من الضروري وجود ضوابط تساهم في عدم تسرب العملة الأجنبية بنسبة عالية من خلال الاحتفاظ بأكثر قدر ممكن من الأقساط داخل

⁸⁸ "قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية" (لندن: أيار 2006) وخاصة القسم المعنون 'بعض الآثار الاقتصادية لقانون سنة 2005 وتجاهل سوق التأمين العراقي'. نشرت هذه الورقة ونشرت في مجلة الثقافة الجديدة، العدد 318، 2006 دون الهوامش. نشرت بعد ذلك في مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2008/07/2005-2006-318-2006.html>

القطر، أو إنشاء مجمعات ما بين الشركات واللجوء إلى تبادل الإسناد ما بين شركات التأمين المباشر الوطنية للتقليل من تسرب الأعمال إلى شركات إعادة التأمين الأجنبية.

لا اعتقد أن الحد من تسرب العملة الأجنبية له علاقة مباشرة بقانون تنظيم أعمال التأمين فالتسرب وكما يذكر الكاتب فإنه ينشأ من الإفراط في شراء حماية إعادة التأمين الاتفاقي والاختياري دون الاستفادة من القدرات المحلية الكامنة.

أرى أن القانون وسوء تصرف المؤسسات العراقية فيما يخص توطين التأمين وعدم الإصرار على التأمين لدى شركات تأمين مسجلة في العراق ولها مكاتب في العراق يحرم قطاع التأمين العراقي من الاكتتاب في أعمال كبيرة يجري التأمين عليها خارج العراق. وبهذا الخصوص من الضروري عدم تجاهل شركات التأمين العراقية من قبل مؤسسات الدولة والأمم المتحدة والشركات الأجنبية بفضل الغطاء الذي يوفره لها قانون تنظيم أعمال التأمين. وهذا يحتاج إلى إعادة النظر ببعض أحكام هذا القانون، كما يتطلب تدخل جمعية شركات التأمين العراقية لوضع وإشاعة نموذج لشروط التأمين والتعويض في عقود الإنشاء.

من باب الختام

الجوانب السلبية للقانون تعكس عدم استيعاب القائمين على تحريره لواقع التأمين في العراق، واستعارة النص الأصلي الإنجليزي لمسودة القانون من مصادر غير عراقية، وعدم الإشارة إلى القوانين القائمة وغيض النظر عن الاستفادة من بعضها وربما الاستهانة بها لمجرد أنها صيغت من قبل النظام الذي أسقط في نيسان 2003. ولم يكن يشغل بال هؤلاء مسألة تكوين سوق وطني عراقي للتأمين. إن التحليل الاقتصادي للقانون ضروري ضمن

مشروع تأسيس مثل هذا السوق والتحوط من الإذعان المطلق للفلسفة التي يقوم عليها القانون. وبهذا الخصوص كنت قد ذكرت ما يلي في مكان آخر:

"نزعم أن الأسس الفكرية لهذا القانون الجديد قد تم وضعها من قبل الوكالة الأمريكية للمساعدات الدولية: الخصخصة وفتح الباب أمام الملكية الأجنبية وحرية الشركات الأجنبية في العمل دون أن تتواجد في العراق. والواقع أن أوامر برimmer كلها كانت جزءاً من مشروع وضع أسس لبرلة الاقتصاد العراقي وفتحه أمام الاستثمار الأجنبي المباشر (FDI) Foreign Direct Investment من قبل الشركات المتعدية الجنسية. وهذا يفسر السياسات الكلية-macro policies حول خلق البيئة المناسبة للأعمال (لرأس المال): المؤسسات القانونية والسياسية لحماية الملكية، الشفافية والاستقرار المالي. وبالطبع لا نشهد في الوقت الحاضر تدافعا بين الشركات الأجنبية للاستثمار المباشر في منشآت جديدة أو من خلال الاستحواذ والاندماج (M&A) mergers & acquisitions في العراق لكن الإطار القانوني قد وضع لذلك وهو المهم في المشروع الأمريكي للعراق، ومعظم أفراد الطبقة السياسية الجديدة في العراق قد تحولوا فكرياً نحو قبول إيديولوجية عدم وجود البديل (TINA) there is no alternative لما يسمى بالاقتصاد "الحر" وما يلحق به ويتفرع عنه." قانون التأمين الجديد هو جزء من هذا المشروع الأمريكي الكبير للعراق."

لندن أيلول 2006

وقفة نقدية مع

"وقفة جادة مع قانون تنظيم أعمال التأمين"

للمحامي جبار عبد الخالق الخزرجي

1 قليلة هي الدراسات التي تناولت قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 من منظور نقدي. مساهمة الزميل الخزرجي (وقفة جادة مع قانون تنظيم أعمال التأمين، طريق الشعب، السنة 71، العدد 80، 2005) هي واحدة من هذه الدراسات التي كان يأمل المرء أن يتوسع فيها زميلنا بالعرض والتحليل والمناقشة للنصوص، لإثراء الآراء فيما يخص تطوير القطاع التأميني الآن وفي المستقبل المنظور خاصة وأن القانون الجديد، رغم المآخذ عليه، قد أصبح القانون السائد في القطاع. نقول هذا لأن الكاتب يمتلك المعرفة بالقوانين ذات العلاقة ولأنه صاحب موقف تجاه القضايا العامة وتلك التي تمس مصالح الناس عموماً والنشاط التأميني خصوصاً.

2 أفرد الكاتب ما يقرب من نصف ورقته لتقديم نبذة تاريخية، انتقائية، عن التشريعات التأمينية إلا أنه لم يربط هذه النبذة مع القانون الجديد. ولعله كان يريد أن يقول للقارئ أن قطاع التأمين العراقي لم يكن

فقيراً بالمرّة إلى قوانين تنظم عمل الشركات، ولم يكن من المناسب استتساخ قانون التأمين الأردني مع بعض التعديل وتقديمه كأنه منجز تأميني أمريكي للعراق، ولم يكن مناسباً أيضاً تحرير مسودة القانون الجديد باللغة الإنجليزية ومن ثم ترجمته للغة العربية. كما أنه أراد أن يقول لنا إن صياغة القانون الجديد ليست مكتملة لأنه لم يبلغ القوانين القائمة ومنها، كما يذكّرنا، قانون شركات الضمان (السيكورتاه) الذي نشر ذيلًا لقانون التجارة البرية.⁸⁹

ونرى أن هذه المسألة تستحق من الكاتب وقفة أخرى، والنشر في غير مجال الصحيفة اليومية الذي نشر فيها وقفته، قائمة على البحث وليس مجرد العرض العابر للتشريعات التأمينية لكي نستطيع التعرف عليها عن كثب، وما ظل منها نافذاً وما لم يعد منها مواكباً لما يجري في أنحاء أخرى من العالم.

3 كرّس الكاتب النصف الآخر من ورقته لجملة من الملاحظات على القانون الجديد نود أن ندشن معه ومع زملاء المهنة نقاشاً حولها للتوصل إلى وضوح أفضل واجترح الحلول المناسبة في ضوء التغير الذي جرى على بنية قطاع التأمين بعد صدور قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 وقانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997. سنهمل في هذه الورقة الجوانب الإيجابية في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 فقد أتينا على ذكرها في مقالات أخرى.

سنقتبس ملاحظات الكاتب أولاً حسب التسلسل الذي أورده ومن ثم نعلق عليها.

"1- ان قانون الاستثمار الأجنبي رقم (39) في 19/13/2003 [19 أيلول 2003] أسستى قطاع التأمين [والبنوك] من أحكامه أضف إلى ذلك أن قانون التجارة المعدل رقم (30) لسنة 1984 في الفقرة (14) من المادة الخامسة

89 أنظر: مصباح كمال، "قانون شركات الضمان (أي السيكورتاه): دراسة تمهيدية"، مرصد التأمين العراقي.

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2011/04/06/ottoman-insurance-law-1905/>

اعتبر التأمين من الأعمال التجارية، وبناء عليه فإن الحفاظ على الشخصية المعنوية المستقلة لشركات تأمين القطاع العام والتي اكتسبتها بموجب قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997 مسألة جوهرية ومنحها الاستقلال المالي عن ميزانية الدولة وبالتالي جعلها شركات تأمين تجارية تمارس استقلالها التام في كل نشاطاتها عن الدولة وحسب واقع سوق التأمين الحالية في العراق بعيداً عن التخصص والخصخصة وضمن محافظتها التأمينية وتجربتها العريقة والجيدة لنصف القرن الماضي ومع واقع الكثافة التأمينية المعتمدة أصلاً على دخل الفرد العراقي.

يبنى على ذلك ان الفقرتين اولاً وثالثاً من المادة (16) في قانون تنظيم أعمال التأمين غير ملائمة لسوق التأمين العراقية التي تدعو إلى التخصص وعلى المشرع العراقي وقف العمل بها بأسرع وقت ممكن.

في دفاعه عن شركات القطاع العام، التي يحرص الكاتب على استمرارها وهو ما ندعمه، عمد الكاتب إلى عرض القوانين ذات العلاقة:

اعتبار التأمين من الأعمال التجارية (قانون التجارة المعدل رقم 30 لسنة 1984)
استقلال شركات التأمين العامة عن الدولة وتمويلها الذاتي (قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997)

وبيني على ذلك رأيه في عدم ملائمة الفقرتين أولاً وثالثاً من المادة 16 لسوق التأمين العراقي والتي تدعو إلى التخصص⁹⁰ في النشاط التأميني، ويدعو المشرع العراقي إلى وقف العمل بهما.

نحن لا نتفق مع هذا الموقف لأن أحكام هذه المادة من القانون تنطبق على شركات التأمين الجديدة التي يتطلب منها التخصص في ممارسة التأمين على الحياة أو التأمينات العامة، ولا تنطبق على شركات التأمين المجازة التي

⁹⁰ أشار الكاتب إلى "الخصخصة" ولم ترد هذه المفردة في القانون.

تمارس التأمين على الحياة والتأمينات العامة معاً عند نفاذ القانون (الفقرة أولاً من المادة 16). [التأكيد من عندنا - م.ك.]

كما أن التأمين على الحياة نشاط تأميني متفرد ومستقل عن التأمينات العامة وتلجأ الهيئات الرقابية إلى فرض ضمانات معينة على عمل شركات التأمين على الحياة لضمان مصالح المؤمن على حياتهم بموجب عقود التأمين التي تمتد لسنوات طويلة.

إذا كانت شركات التأمين الجديدة ترغب في ممارسة التأمين على الحياة والتأمينات العامة فإن أصحابها يستطيعون ذلك من خلال تأسيس شركتين مستقلتين وتقديم الضمانات التي يحددها ديوان التأمين العراقي.

"2- ان الكثير من شركات التأمين وإعادة التأمين الأجنبية شركات وهمية وان السمعة الطيبة والرصانة المالية والخبرة العريقة في سوق التأمين العراقية والتي تزيد على نصف قرن توهم شركاتنا الوطنية كتأمين وإعادة تأمين لتضميد جراحها وإعادة بناء كيانها والحفاظ وصيانة هذه الشركات وعدم منح أفضلية للشركات الأجنبية وفروعها على شركاتنا الوطنية، وبالتالي يصبح من الضروري إلغاء الفقرة (3) من المادة (13) والفقرة (2) من المادة (14) والفقرة (5) من المادة (38) من القانون."

القول "ان الكثير من شركات التأمين وإعادة التأمين الأجنبية شركات وهمية" فيه تجني، ففي الأسواق المتقدمة هناك رقابة صارمة على الملاءة المالية لهذه الشركات، كما أنها تخضع لمراقبة غير مباشرة من خلال تصنيفها من قبل الشركات المختصة فيما يخص رأسمالها وأوضاعها المالية وقدرتها على تسديد التعويضات وحسن إدارتها والضوابط التي تنظم عملها. ولا أدل على حقيقتها ودورها تعويضها للمتضررين، من الأفراد والشركات، من آثار الكوارث الطبيعية المؤمن عليها في أوروبا وفي الولايات المتحدة الأمريكية وكذلك حوادث الطيران والصناعات النفطية والبتروكيماوية

وغيرها. وتجربة سوق التأمين العراقي مع شركات إعادة التأمين الأوروبية تشهد على جدية وحقيقة الحماية الإغادية.

هذا أمر وعدم منح أفضلية للشركات الأجنبية وفروعها للعمل في العراق في المرحلة الحالية أمر آخر. والأخير ينبع في رأينا من موقف المحافظة على الكيانات التأمينية العراقية القائمة وتوفير الفرصة لها لاستعادة عافيتها، وتمتين مواردها المالية، واستكمال وإعادة تأهيل كوادرها الفنية قبل فتح السوق أمام شركات التأمين وإعادة التأمين الأجنبية.

نحن نرى أن فتح السوق أمام الشركات الأجنبية قبل أن تتعزز مكانة شركات التأمين العراقية وقبل أن يتأسس سوق وطني عراقي مشترك للتأمين، يضم إقليم كردستان، سوف لن يكون في صالح الشركات العامة والرأسمال الوطني المؤسس لشركات القطاع الخاص. فالتكافؤ ليس قائماً بين الشركات الوطنية القائمة، العامة والخاصة، والشركات الأجنبية التي تستطيع ابتلاع السوق العراقي بفضل الإمكانيات المالية والقدرات الفنية التي تمتع بها.

وقد كتبنا عن بعض جوانب هذا الموضوع دراسة لم تنشر بعد نقبس منها ما يلي:

"لم يكن هذا القانون [قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005] ليندرج ضمن تطورات السوق العراقي للتأمين بل جاء نتيجة لفعل سياسي مهدّ له الغزو والاحتلال والهيئات التي خلقتها الإمبراطورية الأمريكية بفضل "قائض القوة" التي تتمتع بها.⁹¹ لست من دعاة الرفض المطلق لهذا وغيره من

⁹¹ تعبير الإمبراطورية وقائض القوة surplus power من ابتداء الكتاب والمحللين الأمريكيين وبعضهم قريب جداً من الإدارة أو يعمل لها. أنظر على سبيل المثال:

Richard N Haass, "What to do with American Primacy," *Foreign Affairs*, September 1999, <http://www.brook.edu/views/articles/haass/2000111.htm>

في هذه الدراسة وفي غيرها من الدراسات نجد جذور الاستراتيجية الأمريكية لعهد ما بعد الاحتواء والذي وضع قيد التطبيق بعد الحادي عشر من أيلول 2001 في أفغانستان والعراق.

القوانين لمجرد أنه من صنع الاحتلال وان الاحتلال لا يمتلك الشرعية بموجب القانون الدولي لتغيير ما هو قائم (فقطاع التأمين لم يشكل تهديداً للاحتلال ليسمح له بتغيير قوانينه القائمة) فواقع الحال هو أن هذا القانون أصبح هو السائد، رغم أنه لم يلغي القوانين الماضية، وبفضله تم تأسيس ديوان التأمين العراقي وجمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية.

لكن هذا القانون يحتمل التنقيح كما أشرت سابقاً،⁹² والتنقيح يجب أن يطال بالدرجة الأولى تلك الفقرات التي تُضعف تشكيل السوق الوطنية العراقية للتأمين من خلال الأفضليات الممنوحة للشركات الأجنبية ومن بينها عدم ضرورة التسجيل داخل العراق لممارسة أعمال التأمين وتحريم التأمين خارج العراق. وقد يتعزز هذا الضعف مع الميل في إقليم كردستان العراق لتغليب ما هو محلي على الوطني لكني ربما أكون على خطأ في تقديري هذا. وأرى أن أخطر أحكام هذا القانون هو توفير الغطاء لتجاهل شركات التأمين العراقية.⁹³

بسبب الوضع الأمني فإن شركات التأمين الأجنبية الكبيرة لم تدخل السوق العراقي من خلال ما يعرف بالاستثمار الأجنبي المباشر Direct Foreign Investment (DFI) وهو في الكثير من الحالات ينحصر في عمليات الدمج والاستحواذ على ما هو قائم mergers & acquisitions إن هذه

⁹² "قانون تنظيم أعمال التأمين: تعليقات هامشية" الثقافة الجديدة، العدد 316 (2005)، <http://www.althakafaaljadeda.com/316/14.htm>

وكذلك دراسة غير منشورة باللغة الإنجليزية تفصل خلفية القانون وما يراه منه وبعض آثاره الاقتصادية:

Misbah G A Kamal, "Iraq's Insurance Law: A Review of Context and Some Economic Consequences," (London, May 2006)

وقد قمنا بكتابته بالعربية، ولم ينشر بعد، تحت عنوان "قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية" (لندن أيار 2006). أنظر النص في هذا الكتاب.

⁹³ تطرقنا إلى الموضوع في مقالة منشورة: "تجاهل شركات التأمين العراقية: ملاحظات حول بعض آثاره السلبية" طريق الشعب، العدد 113 (16 شباط 2006) ص 9. ونشرت أيضاً بعنوان: "شركات التأمين العراقية متى تعاد إليها حقوقها" البيان الاقتصادي، العدد 412 (بيروت آذار/مارس 2006) ص 116.

الشركات، بقدراتها المالية الضخمة، تستطيع، نظرياً، "ابتلاع" السوق العراقي برمته والقوانين الحالية تسمح لها بذلك وبعض أصحاب المال العراقيين قد يرحبون بذلك كونه فرصة لتحقيق عائد كبير من خلال بيع حصصهم. سيكون هذا الوضع، دمج سوق التأمين العراقي بالسوق العالمي من خلال الاستحواذ الأجنبي، إن تحقق مستقبلاً، شاذاً. هذا احتمال نظري أثرنه بدافع مراجعة القوانين القائمة لضمان دور وطني في صناعة التأمين.⁹⁴

ويقول الكاتب:

"3- ان تأسيس جمعية مهنية تسمى (جمعية المؤمنين ومعيدي التأمين العراقية) المنصوص عليها في الفقرة أولاً من المادة (84) خطوة جيدة ومفيدة ويستوجب في رأينا تفعيل دور هذه الجمعية وجعل آرائها وطلباتها ملزمة الاقتداء والاسترشاد بتلك الآراء والطلبات وذلك انطلاقاً من ضرورة تعشيق وتمتين العلاقة بين شركات القطاع العام والمختلط والخاص في باب التأمين وإعادته لخدمة الاقتصاد الوطني وحمايته من مختلف الأخطار.

تفعيل الجمعية أمر وارد أما جعل آرائها وطلباتها ملزمة، لأطراف أخرى، كما يرى الكاتب، فإن ذلك ليس ممكناً وذلك لأن نطاق صلاحيات الجمعية لا تتعدى أعضائها كما يرد ذلك في المادة 84 - ثانياً: "تهدف الجمعية لرعاية مصالح أعضائها والعمل على تطبيق القانون وأخلاقيات التأمين وتمثيل المصالح الجماعية للمؤمنين ومعيدي التأمين أمام الديوان وغيرها من الأمور المتعلقة بأعمال التأمين."

⁹⁴ مصباح كمال، "بعض قضايا صناعة التأمين في العراق: دعوة للنقاش" (لندن، حزيران 2006). نشرت في مجلة التأمين العربي، العدد 90، ص 19-26. أنظر النص في ملحق الكتاب.

وتؤكد الفقرة ثالثاً من نفس المادة على الدور الثانوي للجمعية فرئيس الديوان يتشاور "مع الجمعية حسب متطلبات القانون ولا تكون آراء الجمعية أو طلباتها ملزمة له، ولا يكون للجمعية أي دور أو مسؤوليات تنظيمية". ويتوقع المرء أن تساهم الجمعية في صياغة قواعد السلوك المهني لأعضائها أو ما يسميه القانون "أخلاقيات التأمين" وتنسيق العلاقة بين الشركات في مختلف المجالات للحفاظ على مصالح سوق التأمين العراقي وتمييزه كي لا تتحول الشركات، وخاصة الصغيرة منها، إلى مجرد أفئدة وواجهات للشركات الأجنبية.

وقد تعرضت الجمعية، التي تأسست سنة 2005، إلى تجربة كانت في غنى عنها عندما قام مكتب المنظمات غير الحكومية في بغداد بتجميد أموال جميع الجمعيات والاتحادات بضمنها جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية استناداً إلى تعليمات صدرت سنة 2004.⁹⁵ ويدل هذا التصرف على جهل وغباء بعض الجهات الحكومية وعدم معرفتها بالتأمين.

وبناءً عليه فإن إجراء التأمين على الأموال العامة والأخطار التي ترغب الوزارات ودوائر الدولة في التأمين عليها بالمناقصة العلنية الواردة بالمادة (81) [ثالثاً] لا تتناسب وهذه الشفافية والتعاون والتنسيق بين قطاعات التأمين الثلاث، العام والمختلط والخاص وذلك لكونها تتعارض مع طبيعة عمل التأمين التجاري والذي يحتاج إلى السرعة ويتعارض مع إجراءات المناقصة الطويلة والمعقدة.

أضف إلى عدم تحقيق العدالة المطلوبة في توزيع التغطية التأمينية لأخطار دوائر الدولة ووزاراتها على شركات التأمين وقطاعاتها الثلاث، ومن الضروري البحث عن آلية بديلة مناسبة.

95 مرزا مجيد مراد خان، "صناعة التأمين في العراق"، جريدة الصباح، 2006/7/11. وقد تفضل الزميل خان بإرسالها لي.

هناك تناسق في أحكام المادة 81 ومن المناسب اقتباسها بالكامل لفائدة القارئ:

"المادة-81 - أولاً- لأي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص الحق في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ثانياً- لا يجوز إجبار شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص على شراء منتجات خدمات التأمين من مؤمن أو معيد تأمين أو وكيل أو وسيط أو مقدم خدمات تأمين محدد، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ثالثاً- يجري التأمين على الأموال العامة والأخطار التي ترغب الوزارات أو دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون، ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك فيها."

لا نختلف مع الكاتب أن إجراءات المناقصة طويلة ومعقدة، ونضيف عليها الكلفة الاقتصادية المترتبة على القيام بها والوقت اللازم لإدارتها وتفرغ عدد من الموظفين لها (تشكيل لجنة للمناقصات، تحديد وصياغة برنامج التأمين موضوع المناقصة، كشف المعلومات الاكتتابية كتقارير الكشف الميداني، التخاطب مع مقدمي عروض التأمين، وضع قواعد التقييم الكمي والنوعي للعروض لانتقاء الأفضل منها، اتخاذ القرار التأميني). لكن أسلوب المناقصة شائع في تأمين أخطار المصالح والمؤسسات الحكومية لتجاوز احتمالات الفساد المالي والإداري لدى موظفي الدولة (دون أن يعني ذلك أن العاملين في القطاع الخاص لا يمارسون أنواعاً من الفساد). كما أن هذا الأسلوب يوفر وسيلة لقياس تنافسية الأسعار التي يعرضها وسطاء التأمين أو شركات التأمين.⁹⁶

⁹⁶ كتبنا دراسة صغيرة غير منشورة عن موضوع إجراء التأمين من خلال المناقصة باللغة الإنجليزية:

Misbah Kamal, Tendering Insurance Programmes (London, October 2005)

في المرحلة الحالية، نتفق مع الكاتب على إجراء التأمين بالتعاون والتنسيق بين شركات التأمين القائمة بحيث تتولى إحدى الشركات دور الشركة القائمة على أن يتم تداول هذا الدور بين الشركات. ونحن هنا نتحدث عن الأخطار الكبيرة التي تتطلب حماية إغادية من الأسواق العالمية. في هذه الحالة تقوم الشركة القائمة باستدراج عروض تنافسية من هذه الأسواق. وتضمن هذه الطريقة تقديم ما هو الأفضل للمؤمن لهم. وربما كان هذا أحد البدائل التي أشار إليها الكاتب.

ونرى أن الجمعية العراقية لشركات التأمين وإعادة التأمين تستطيع أن تقوم بدور مهم في هذا المجال فيما يتعلق بالحصول على موافقة ديوان التأمين العراقي خاصة وأن المادة 81 - ثانياً يوفر فرصة تكييف القانون باتجاه التنسيق والتعاون بين شركات التأمين.

يراد من هذه الدعوة خلق الشروط التي ستساعد على بناء القدرات الفنية والمالية لشركات التأمين العراقية إذ أن تأمين أخطار المصالح العامة والوزارات ستكون مصدراً مهماً لأفراط التأمين بفضل الحجم الكبير لأصولها والمسؤوليات المترتبة عليها.

"4- أن قانون الشركات رقم (21) لسنة 1997 وقانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997 نظماً كيفية تأسيس الشركات الخاصة والمختلطة والعامة وإدارتها وزيادة رأس مالها ومراقبتها ودمجها وتحولها وتصفياتها وإعلان إفلاسها، وهناك نظام وفروع ومكاتب الشركات والمؤسسات الاقتصادية الأجنبية رقم (5) لسنة 1989 وغير ذلك من تفاصيل الحياة القانونية لتلك الشركات وبالتالي فإن وضع أحكام ومواد قانونية مغايرة أو متعارضة في قانون تنظيم أعمال التأمين الواردة بالفصل الرابع (إعادة التأهيل) المواد من (51) إلى (57) لا مبرر لها وتعرقل وتعيق النمو والازدهار والتطور لقطاع التأمين، نرى إلغاءها لعدم الحاجة إليها."

إن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 لم يلغ القوانين السابقة والملاحظ أن القانون لم يُشر إلى أي من هذه القوانين الأمر الذي يعني أن تعارضاً قد ينشأ بينه وبين هذه القوانين. وهذا يدل على ضعف صياغة هذا القانون، كما أوضحنا ذلك في مكان آخر.

لسنا في موقع يؤهلنا للحكم على دعوة الكاتب لإلغاء المواد 51-57 لكننا نرى ضرورة لمراجعة هذه المواد، والأفضل هو مراجعة القانون برمته للتخلص من بعض الصياغات غير الموفقة بسبب الترجمة من الإنجليزية إلى العربية، وإيلاء موضوع حماية صناعة التأمين الوطنية وسوق التأمين العراقي ما يستحقه من اهتمام قبل فتح الباب أمام شركات التأمين الأجنبية، والتخلص من بعض المواد السلبية وعلى سبيل المثال المادة 82:

"إذا نظمت وثيقة التأمين بلغات متعددة فالعبرة في حالة الاختلاف في تفسيرها بنص الوثيقة التي كتبت بلغة المؤمن له."

يقر الدستور العراقي الجديد وجود لغتين رسميتين هما اللغة العربية واللغة الكوردية ولا نرى ما يبرر هذه المادة ف لغة المؤمن له قد تكون ألمانية أو فرنسية أو روسية وغيرها ولا نرى ضرورة لتحميل شركات التأمين أو المحاكم العراقية هذا العبء اللغوي في حالة الاختلاف.⁹⁷

4 نثمن دراسة الكاتب كونها الوحيدة في الوقت الحاضر والتي تحاول الاقتراب قانونياً من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

⁹⁷ ربما كنا من أوائل من تناولوا نقد القانون. راجع مصباح كمال، قانون تنظيم أعمال التأمين: تعليقات هامشية "الثقافة الجديدة"، العدد 316 (2005)، <http://www.althakafaaljadeda.com/316/14.htm> حيث رصدنا عيوباً وتحفظات وأتينا أيضاً على ذكر الجوانب الإيجابية.

ويحدونا الأمل أن يقوم زميلنا بإعادة كتابته للتخلص من بعض الأخطاء الطباعية، والتوسع في الخلفية التاريخية، والتحليل المعمق لنواقص القانون. نقول هذا خاصة وأن ديوان التأمين العراقي أو ربما وزارة المالية أو كليهما، كما ورد إلى علمنا، بصدد مراجعة هذا القانون.⁹⁸ ستكون هذه فرصة مواتية للكاتب ليدلي بدلوه لتحسين القانون.

لندن تشرين الأول/أكتوبر 2006

⁹⁸ لقد مرت خمس سنوات ولم تتحرك وزارة المالية أو ديوان التأمين لمراجعة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

تجاهل شركات التأمين العراقية: ملاحظة حول بعض آثاره السلبية

نشرت هذه المقالة في جريدة طريق الشعب، العدد 113، 16 شباط 2006.
ونشرت أيضاً بعنوان "شركات التأمين العراقية متى تعاد إليها حقوقها" في
مجلة البيان الاقتصادية، بيروت، العدد 412، آذار 2006.

قد يعيب البعض علينا الاهتمام بالشأن التأميني في العراق في ظل الانفلات الأمني والقتل اليومي وسيطرة الإقطاعيات الإثنية والطائفية، "الديمقراطية" جداً في الذود عن مصالحها أولاً. لكن اهتمامنا ينهض على معرفتنا المتواضعة لبعض جوانب قطاع التأمين العراقي ويستقوي بالعمل اليومي الذي يقوم به العاملون في قطاع التأمين في العراق، رغم كل الصعوبات الداخلية والخارجية، انتصاراً لما تبقى من مهنتهم وتحدياً لكل ما يقوّض الحالة السوية التي يطمح إليها الناس. كما أننا نتعكز على هذا الاهتمام للإشارة إلى أحد إفرازات المشروع الأمريكي للعراق (ومن بينها الأوامر المائة التي "شرعها" بريمر باشا كممثل للاحتلال الأمريكي وخاصة الأمر 39 الذي رسم أرضية

خصخصة شركات القطاع العام ورفع القيود عن ملكية الأصول العراقية
وكان الخصخصة هي العصا السحرية الآتية لحل معضلات الاقتصاد
العراقي).

فمن خلال قراءة سريعة "للإنجازات" التي تعرضها الوكالة
الأمريكية للتنمية الدولية يمكن التعرف على مشروع إعادة تأسيس
الاقتصاد العراقي لئلا يتناغم مع متطلبات رأس المال وهو ما يسمونه
بالإصلاح الهيكلي: لبرلة/تحرير الأسعار (رفع القيود عن التجارة
الخارجية وتحويل العملة) (لكن البنك المركزي العراقي يلعب دوراً في
الحد من التحويل الحر غير المقيد)، التقشف المالي والنقدي (كما في رفع
الدعم عن السلع الأساسية وهو ما يحصل تدريجياً وكما بان في مسألة
رفع الدعم لأسعار الوقود امتثالاً لشروط صندوق النقد الدولي التي لم
تُعرض على البرلمان العراقي)، وخصخصة المؤسسات العامة (بالتزامن
مع تطوير سوق الأوراق المالية).

في البدء قبلوا بإعادة ما سمي بهيكلية سوق التأمين في العراق كما
فرضتها عليهم الولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة حكم بريمر باشا.⁹⁹
وبات الآن مسموحاً للعديد من أفراد الطبقة السياسية الحاكمة، التي
ترعرع بعض أطرافها في الخارج بالتناغم مع ما هو أمريكي، استسهال
التفريط بالمصالح العامة (لا أعني بذلك القطاع العام فقط فمصييره قد
أصبح مقررًا سلفاً بعد ترهله وإهماله في العهد الجديد وسوء إدارته في
العهد الدكتاتوري) وممارسة الفساد بمختلف أشكاله.

⁹⁹ Misbah G A Kamal, "Iraq's Restructured Insurance Market: A Critical Review," MEES, Vol. XLVII, No 19, (10 May 2004)

لم تتحقق هذه الهيكلية وقتها بانتظار صياغة قانون تأمين جديد، أنيطت بشركة استشارية تعمل لصالح الوكالة الأمريكية للتنمية
الدولية، أصبح نافذاً في 2005/6/3.

نشر النص العربي بدون الهوامش في الثقافة الجديدة، العدد 114، 2004.

يُرد في بعض عقود الإنشاء، وربما في غيرها، التي تبرمها الوزارات والمؤسسات التابعة لها، نصوص تعطي الحرية للشركات الأجنبية المنفذة لهذه العقود حرية التأمين على أخطار المشاريع مع شركات تأمين غير عراقية. فقد ورد في أحد العقود المتوفرة لدينا النص التالي تحت بند شركات التأمين:

Insurance Companies

In conformity with the Exchange of Letters, the Contractor shall be permitted to utilize non-Iraqi insurance companies.

"شركات التأمين"

بناءً على ما جاء في الرسائل المتبادلة يسمح للمقاول [وهو أجنبي] التأمين لدى شركات تأمين غير عراقية.

والنص يشير صراحة إلى تبادل الرسائل بين الطرف العراقي والمقاول الأجنبي، قبل إبرام العقد، بشأن التأمين. لعل هناك ما يبرر مثل هذه النصوص من باب عدم قدرة شركات التأمين العراقية على التعامل مع بعض أو كل أخطار هذه العقود، وهو موضع تساؤل، أو أن المشاريع تقع ضمن اتفاقات تقديم المنح والمساعدات من قبل دول ومؤسسات أجنبية وليس للطرف العراقي رأي مستقل فيها وكان العراقي أصبح في عداد المتسول ولذلك لا يملك حق الاختيار والتأكيد على أهمية الاستفادة القصوى من القدرات المحلية. وقد يكمن السبب في ضعف أو غياب القوة التفاوضية لدى الطرف العراقي أو جهل من يقوم بالتفاوض.

لقد وفر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، الذي قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بصياغته، الغطاء القانوني للتأمين لدى شركات تأمين غير عراقية. فقد ورد في المادة 81 (أولاً) من القانون ما يلي:

"لأي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص الحق في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك."

وحسب علمنا لم ينص القانون بغير ذلك. وبغض النظر عن ذلك فإن تبادل الرسائل يشي بجهل الطرف العراقي الذي قام بتوقيع العقد ذلك أنه لا يعرف أو تتاسى أن هناك شركات تأمين، عامة وخاصة، عاملة في العراق، وهو وغيره لم يمتحنوا قدرة شركات التأمين العراقية القائمة على توفير الحماية أو بعض منها. صحيح أن القدرات الاكتتابية والاحتفاظية لهذه الشركات ما زالت ضعيفة إلا أن ذلك لا يعني غض النظر عن وجودها وتوفير الفرصة لها لتوفير الحماية ولو في حدودها الدنيا أو إن كان ذلك متعذراً فإنها (أي شركات التأمين العراقية) قد تلجأ إلى ابتداع الوسائل المناسبة بهذا الشأن.¹⁰⁰

يقال إن الحاجة أم الاختراع، ونضيف عليه أن الطلب الفعّال، بلغة الاقتصاد، يخلق ما يناسبه من عرض. تحويل طلب التأمين إلى الخارج، بقوة القانون وخلافه، يعني تفويت الفرصة على شركات التأمين العراقية لأن تستجيب لمتطلبات تأمين إعادة إعمار العراق وتعظيم حجم أقساطها وصندوقها الاستثماري للمساهمة في عملية التنمية الاقتصادية.

¹⁰⁰ في ظل سنوات الحصار، 1990-2003، استطاع قطاع التأمين العراقي المحافظة على وجوده وتوفير الحدود الدنيا من الحماية التأمينية المباشرة والإعادية رغم الهزال والتآكل والتدهور الذي أصابه. للتعرف على بعض جوانب القطاع خلال هذه الفترة يمكن الرجوع إلى مساهمة الكاتب "التأمين في العراق وعقوبات الأمم المتحدة" في دراسات في الاقتصاد العراقي (لندن: المنتدى الاقتصادي العراقي، 2002) ص 73-96.

ومن المفيد أن نذكر هنا إقدام شركات التأمين في العام الفائت على توفير غطاء متواضع للأشخاص ضد خطر الإرهاب بالاعتماد على قدراتها الذاتية. أنظر:

Yochi J Dreazen, "For Some Fearful Iraqis, Terrorism Life Insurance Might be the Best Policy," *The Wall Street Journal Europe*, August 19-21 2005

إضافة لذلك فإن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (ولا ندري إن كان الطرف العراقي قد قام بقراءته) ينص على ما يلي:

يجري التأمين على الأموال العامة والأخطار التي ترغب الوزارات أو دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك فيها. (المادة 81-ثالثاً)

أي أننا أمام مخالفة صريحة للقانون.

كان حرياً بمحرري مثل هذه العقود أن يكونوا أكثر اتزاناً وحرصاً رغم الظروف القائمة في العراق بالنص على أن التأمين يمكن أن يُبرم مع شركات تأمين عراقية أو غير عراقية لعل الطرف الأجنبي بذلك يجد نفسه في موقع أخلاقي قد يفضي به إلى اللجوء إلى شركات التأمين العراقية أو أن الاعتبارات العملية (الخدمات المحلية لشركات التأمين) تقوده إليها.¹⁰¹ وهذا، بالنسبة للطرف العراقي، هو أضعف الأيمان لإثبات سلامة التصرف وحسن النية.

نعرف أن المبدأ الأخلاقي العام الذي يقوم عليه عمل الخير (أقرأ هنا المنح الاقتصادية) يستوجب عدم توقع الحصول على أجر (تحقيق منافع اقتصادية ثانوية لمؤسسات المانح) إذ أنه بذلك يتحول إلى صفقة تجارية. الإحسان والمساعدة، كقيمة أخلاقية، تعني إفادة المتلقي إلى أبعد الحدود ودون توقع المكافأة على مثل هذا الصنيع. ولكن، في حالتنا، تصبح إعادة تصدير بعض الفوائد إلى الدول المانحة أمراً يُشترط عليه

¹⁰¹ في الماضي كان المقاول الأجنبي ملزماً، بحكم القانون، بإجراء التأمين لدى شركة تأمين عراقية ولم يتخلف عن الالتزام بالقانون ما خلا لجوئه إلى ترتيب غطاء التأمين في حدوده الدنيا وبأقل الأسعار في العراق وفي ذات الوقت إجراء تأمين آخر في بلده أو في أسواق التأمين العالمية تحت مسمى الاختلاف في الشروط (Difference in Conditions (DIC ووثيقة الضمان Security Policy. وأذكر أن المعنيين في شركة التأمين الوطنية في سبعينيات القرن الماضي انتبهوا إلى الهدف المضمر وراء إصرار المقاول الأجنبي على ترتيب غطاء التأمين في العراق في حدوده الدنيا وبأقل الأسعار (كي يستطيع تمويل كلفة التأمين في الخارج) واتخذوا الإجراءات المناسبة للحد من تسرب أقساط التأمين إلى الخارج.

في العقود. وهو ما حصل فعلاً إذ أن نسبة عالية من الأموال (المنح والقروض والمعونات العينية) التي أقرها مؤتمر المانحين في مدريد (تشرين الأول/أكتوبر 2003) أنفقت خارج العراق بالتعز على سوء الأوضاع الأمنية.¹⁰² أي أنها لم تصب مباشرة في حركة الاقتصاد العراقي إضافة إلى التبذير والسرقة التي تعرضت لها.¹⁰³

وجاء في تقرير لصندوق النقد الدولي¹⁰⁴ أن تكلفة الحماية الأمنية والتأمين تأتي على 30-50% من مجموع كلفة أي مشروع ولم يفصل التقرير النسبة المنفقة على شراء الحماية التأمينية. ترى كم هو حجم أقساط التأمين التي اكتسبتها شركات التأمين العراقية؟ نزع من أن هذه الشركات لم تستفد من تأمين عقود إعادة الإعمار وأن المستفيد الأكبر هي شركات التأمين الأجنبية (الأمريكية على وجه الخصوص وبعض شركات التأمين العربية والأجنبية في الخليج). ونضيف إلى ذلك أن بعض المؤسسات الأمريكية، ومن باب ذر الرماد في العيون، تتصل بشركات التأمين العراقية لتوفير الحماية وبعدها ولأسباب عديدة تغض الطرف عن ذلك لا بل أن بعض عقود الإنشاء توفر صراحة ذريعة للمقاول العراقي كي يتملص من التأمين لدى شركات تأمين عراقية بدعوى عدم قدرة هذه الشركات على توفير الغطاء التأميني المطلوب.

كيف يمكن لصناعة التأمين العراقية أن تتطور وتستجيب لمتطلبات الاقتصاد العراقي، الآن ومستقبلاً، إن كانت النية معقودة على تجاهلها

¹⁰² يذكر د. سنان الشبيبي، محافظ البنك المركزي العراقي، في مقابلة قصيرة نشرت مؤخراً (MEED Gulf Economic Review, January 2006, pp 36-37) دور المصارف الأجنبية التجارية في تدريب بعض المصرفيين العراقيين في الخارج، ويؤكد على ضرورة التدريب أثناء تأدية المصرفيين لعملهم اليومي داخل العراق، ويحاجج بهذا الشأن، فيما يخص الأوضاع الأمنية، أن المؤسسات الأجنبية التي تستطيع العمل في دول تنتشر فيها الجريمة، مثل كولومبيا ونيجيريا، فإن بإمكانها التغلب على المصاعب الأمنية في العراق وتعديل الكلفة بموازاة ذلك.

¹⁰³ James Glanz, "Audit Describes Misuse of Funds in Iraq Projects," The New York Times, 25 January 2006.

Ed Harriman, "Cronyism and Kickbacks," London Review of Books, 26 January 2006.

¹⁰⁴ International Monetary Fund, IMF Country Report No. 05/294, Iraq: 2005 Article IV Consultation, August 2005, p 7.

الفض من قبل أجهزة الدولة والشركات الأجنبية العاملة في العراق؟
أليس هذا تقريظاً بدور المؤسسات الاقتصادية العراقية؟
إن معالجة هذا الأمر، أو بعض منه، منوط بالجمعية العراقية
لشركات التأمين من خلال التوعية بواقع صناعة التأمين العراقية
وإمكانياتها وبمختلف الوسائل المتوفرة، والأهم، فيما يخص موضوعنا،
هو صياغة العقود النموذجية لمقاولات القطاع الحكومي كما هو الحال
حتى في أعتى الدول الرأسمالية. وكما قلنا في مكان آخر فإن "مشروع
"البرلة" الاقتصاد العراقي يجب ألا يرتبط بتقويض الكيانات الاقتصادية
المحلية في مختلف القطاعات الصناعية والخدمية وحرمانها من فرص
التطور وتعظيم الاستثمارات، وكلها تشكل مصادر جديدة وإضافية
لشركات التأمين المحلية."¹⁰⁵

ورد في الأسباب الموجبة لتشريع قانون تنظيم أعمال التأمين رقم
10 لسنة 2005 هدف "تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل
تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وآمن مالياً وتعزيز دور صناعة
التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد
الوطني."¹⁰⁶ هذا الهدف لا يجد ترجمة حقيقية له على أرض الواقع.

السؤال الذي ينهض هنا هو: هل أن الدولة ومؤسساتها تتبع وتطبق
وتعمل بوحى القوانين العراقية، على علاقتها،¹⁰⁷ أما أنها تخضع للضغوط
والاعتبارات التجارية الخارجية، أو أن أصحاب القرار فيها لا يمتلكون
المؤهلات المناسبة التي تتطلبها المواقع الرسمية التي يشغلونها في إطار
المحاصصة الطائفية والحزبية والعشائرية. وما هو دور ديوان التأمين،

¹⁰⁵ البيان الاقتصادي، بيروت، العدد 410، كانون الثاني/يناير 2005، ص 429.

¹⁰⁶ الوقائع العراقية، العدد 3995، 2005/3/3، ص 28.

¹⁰⁷ مصباح كمال، "ملاحظات حول قانون تنظيم أعمال التأمين: الأمر رقم (10) لسنة 2005." دراسة تم توزيعها على بعض
أركان صناعة التأمين في العراق قبل نفاذ القانون في حزيران/يونيو 2005. وكان الأمل معقوداً على نشرها في إحدى المجلات
العراقية ولعلها ترى النور قريباً. أنظر النص في هذا الكتاب.

الذي نص عليه القانون الجديد، في المساهمة في تطوير صناعة التأمين العراقية؟

لا غرو إذاً عندما نسمع بأن ممارسي التأمين في العراق يرغبون في مغادرة السوق للعمل في أسواق أخرى كلما سُنحت لهم الفرصة هرباً من انعدام الأمن ومن قطاع لا تعير له مؤسسات الدولة ما تستحقه ولو قليلاً من الاهتمام غير العمل على تسريع خصخصة شركات القطاع العام¹⁰⁸ وكأنها بذلك ترفع من مستوى الكثافة التأمينية (إجمالي دخل أقساط التأمين منسوباً إلى عدد السكان) والتغلغل التأميني (نسبة أقساط التأمين للناتج المحلي الإجمالي) وتحل مشكلة البطالة الموروثة من النظام الدكتاتوري البائد والمتفاقمة بفعل الاحتلال وسياساته التي تفصح جهلاً بالواقع العراقي والقيم المؤثرة فيه.

لندن كانون الثاني/يناير 2006

¹⁰⁸ "بغداد: نحو تخصيص شركات التأمين وفتح الأسواق" الحياة، 29 تشرين الثاني/نوفمبر 2005

الشركات الأجنبية وشركات التأمين العراقية وضرورة تعديل قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005

كتبنا هذه الورقة¹⁰⁹ بوحى من ورقتنا المعنونة "الاتفاقية الأولية" بين وزارة النفط وشركة شيل لمشروع غاز الجنوب والتأمين على أخطار المشروع المشترك (لندن 29 كانون الأول/ديسمبر 2009) التي وزعناها على شركات التأمين العراقية. وكنا قد عرضنا بعض الأفكار الواردة في الورقة الحالية على أحد زملاء المهنة في العراق لاستمزاز الرأي، ولعله يكتشف بعض النصوص التي ثبتناها في تخاطبنا معه.

القدرات الحالية لشركات التأمين العراقية متدنية عند مقارنتها مع مثيلاتها في أسواق التأمين العربية. ويعود هذا التدني لأسباب عديدة بعضها تاريخية والبعض الآخر منها يعود للتركيبية الداخلية لشركات التأمين. ويشمل هذا التدني، من بين أمور أخرى، نوعية الكوادر الإدارية العليا والمتوسطة، والتفاوت في قدراتها، ومستوى الأداء، والمستوى المعرفي للعاملين. ونعرف أن الإطار القانوني الحالي لعمل شركات التأمين يعمل

¹⁰⁹ نشرت هذه المقالة في مجلة التأمين العراقي الإلكترونية في 5 آذار 2009.

<http://misbahkamal.blogspot.com/2009/03/2005-29-2009.html>

في غير صالحها، كما أن المؤسسات التأمينية الأخرى (الديوان والجمعية) ليست فعّالة وتكاد أن تراوح في مكانها، وقد يمضي بعض الوقت قبل أن تستطيع تكيف عملها وفرض الدور المتوقع منهما. واعتماداً على هذه القناعة فإن شركات التأمين العراقية ليست قادرة بالوفاء بالمتطلبات التأمينية للشركات الصناعية والتجارية العالمية التي تعمل أو ستعمل في العراق.

الأطروحة التي حاولنا ونحاول توصيلها، وبتواضع، للعاملين في سوق التأمين العراقي، تقوم على التنبيه إلى أهمية دراسة القوانين الحالية وممارسات طالبي التأمين من العراقيين والأجانب ومحاولة تغييرها لصالح شركات التأمين العراقية. وهي أطروحة تبدو بسيطة لكن العمل على تحقيقها يحتاج إلى جهود جماعية، وتحرك مؤسسي نظراً للمصالح المترسخة التي تقف وراء الوضع الحالي لقطاع التأمين العراقي. نشر بضع مقالات هنا وهناك وفي مدونة **مجلة التأمين العراقي** لا يفي بالمرام إن لم يتبعه نقاش واسع، وتحديد لرؤى يصار إلى توصيلها للجهات صاحبة القرار السياسي-الاقتصادي والتشريعي.

ونرى أن حالة شبه الركود في قطاع التأمين العراقي ناتج عن غياب رؤية أو عدم وضوح الرؤية لما يراد لهذا القطاع من دور يؤديه سواء بين العاملين فيه أو لدى مؤسسات الدولة المعنية به. نعلم أن الرؤية العامة للاقتصاد العراقي ليست واضحةً والتأمين، ربما، يعبر عن ذات عدم الوضوح العام. لكن ذلك لا يعفي أهل التأمين من إعادة ترتيب بيتهم الوطني، الفيدرالي، المشترك. وهو يسعى يستلزم بذل الكثير من الجهد وليس الاكتفاء بالوقوف على تخوم الأمنيات أو انتظار ما ستؤول إليه الأوضاع. التحدي الحقيقي هو النهوض بمستوى العمل، في مختلف وجوهه، لمواجهة الواقع وثقله غير العادي على شركات التأمين العراقية لأداء ما يتطلبه برنامج تأميني رفيع المستوى لشركة أجنبية تعمل في العراق قد يكون فيه الكثير من التعقيد، وقد يضم تغطيات جديدة لم تعهدها هذه الشركات.

يحصل التقدم عندما تتعامل شركات التأمين العراقية مع متطلبات الزبون العالمي بالتعاون فيما بينها ومع من تختاره من وسطاء التأمين العالميين. هناك تفاصيل عديدة وسيناريوهات لدى الزبون الأجنبي لا نعرف الآن عنها إلا القليل من خلال تجارب سابقة لنا (ولكن ليس من المناسب إسقاط تجارب شخصية في بعض الأسواق العربية وغيرها على سوق التأمين العراقي الحالي).

قد يأتي الزبون العالمي محملاً بسلة من المطالب التي حددها سلفاً؛ قد يأتي لوحده أو بمعية وسيط إعادة التأمين الذي اتفق معه على إدارة محفظة التأمين؛ وقد يهمل الاتصال بالمرءة بشركات التأمين العراقية دون أن يتعرض للمساءلة: أو ليس هو مستثمر أجنبي يحق له التأمين لدى شركة تأمين عراقية أو أجنبية كما يرتأي وكما يقضي به قانون الاستثمار العراقي؟ ربما يستفيد من غطاء تأميني قائم في موطنه الأصلي يستطيع أن يدرج أخطاره العراقية تحته، ربما يستفيد من شركة تأمين مقبوضة captive insurance company. الخيارات والمشاهد لمواجهة أخطار المشروع عديدة ومختلفة. ما يهم الشركة الأجنبية، غالباً، هو إجراء التأمين على أصولها ومسؤولياتها القانونية خارج منظومة القواعد الرقابية التأمينية العراقية. ويوفر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 الغطاء القانوني لإجراء التأمين خارج نظام الرقابة والإشراف على أعمال التأمين. أي أن الشركة الأجنبية تقوم بإبرام عقد التأمين على أصولها في العراق مع شركة تأمين غير مرخص لها مزاوله أعمال التأمين في العراق non-admitted. المهم بالنسبة لشركات التأمين العراقية اقتناص الفرصة والعمل على عدة جبهات الآن وليس بانتظار ما سيسفر عنه المستقبل بالنسبة للقوانين العراقية أو تحرك الزبائن العالميين ووسطائهم. (هناك مسائل تفصيلية تستحق من يعمل لها كالاتصال بوزارة النفط أو شركة نفط الجنوب وغيرها من الوزارات والمحافظات والشركات، العراقية والأجنبية، التي تتعامل بعقود

كبيرة، والتنسيق بين شركات التأمين في المرحلة الحالية بدلاً من استفراد واحدة منها بالعمل على الأخطار الكبيرة.. الخ).

يثار السؤال عن مدى مواكبة شركات التأمين العراقية للمعايير الفنية والمالية (وهي متباينة في أوضاعها المالية وقدراتها على تسديد المطالبات وخدمة وثائق التأمين) التي تضعها الشركات العالمية عند التعامل مع المؤمن المحلي. قد يكون الجواب بالنفي. لكن هذه هي الفرصة للعمل الدعوب من قبل إدارات شركات التأمين للتعرف على هذه المعايير ومواكبتها. لا نستسهل الأمر في ظل مستوى المهارات والمعارف القائمة وضعف الإلمام باللغة الإنجليزية لكن "رحلة الألف ميل تبدأ بخطوة واحدة." ولسنا هنا في معرض توصيف ما يجب على شركات التأمين القيام به من تغيير في المواقف وفي اتخاذ الإجراءات التنظيمية المناسبة داخل الشركات وفيما بينها. المطلوب البدء بعملية استكشاف بدائل لما هو قائم وعلى مستوى استراتيجي. فعلى سبيل المثال، نعرف أن تأسيس كيانات تأمينية كبيرة من خلال الاندماج أو الاستحواذ ليس ممكناً في الوقت الحاضر: القوانين لا تفرض رسمة عالية قد تدفع باتجاه الاندماج كما حصل في الأردن؛ الشركات الخاصة كيانات أشبه ما تكون بالعائلية يُغير أصحابها عليها للاستفادة من أرباحها. إزاء هذا الوضع، الذي قد يتغير متى ما توفر الرأسمالي (فرد أو مؤسسة) الذي يستطيع شراء شركتين أو ثلاث بهدف دمجها (لكن هذا يقع، حالياً، في باب الحلم). لذلك تظل فرصة التعاون وتعزيزه بين شركات التأمين القائمة موضوعاً يستحق العمل من أجله لصالح الجميع. أما رغبة الدولة، أو فلنقل رغبة مجموعة من المنتفعين من وجودهم داخل مؤسسات الدولة، في استجلاب المستثمرين الأجانب لقطاع التأمين، فإنهم لا يملكون القرار النهائي في تحديد مصائر هذا القطاع إن كان أهل هذا القطاع مدركين لما يريدونه بشأن تكوين وتطوير سوق وطني عراقي، ويضغطون على الشارع العراقي لتعديل القوانين والقرارات التوجيهية القائمة. من المناسب هنا أن نؤكد بأننا لسننا ضد الاستثمار الأجنبي (العربي وغير العربي) في قطاع التأمين

العراقي. صدرت قوانين بشأن الاستثمار، وقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 يسمح لشركات التأمين الأجنبية فتح فروع لها في العراق لمزاولة أعمال التأمين. ما يهمننا في المرحلة الحالية هو تعزيز دور الرأسمالية الوطنية ومساهمتها في شركات التأمين القائمة كي تصل إلى درجة مناسبة من الندية مع رأسمال الأجنبي. أنظر إلى أسواق التأمين في البلدان العربية ستري أن الشركات الوطنية هي المكون الأساسي للسوق. المطلوب من الدولة ليس إرضاء الأجنبي إلا في الحدود التي تخدم المصالح العراقية دون تقييد بأي منها. نحن لا ندعو إلى الانغلاق بل إلى حماية المصالح العراقية لأن الاقتصاد العراقي مازال ربيعاً ومنكشفاً أمام تقلبات أسعار النفط وأسعار الصرف، ويحتاج إلى سياسات قوية لتتنوع الموارد ويدخل التأمين ضمن هذه الموارد. نعرف أن التجاذبات السياسية والطائفية والإثنية أدت إلى الالتباس في هذه المصالح لكننا نعتقد أن الشأن التأميني هو الأقل عرضة للتجاذب، وبالتالي هناك كوة يمكن النفاذ منها نحو تشكيل رؤية وطنية مشتركة لقطاع التأمين. قد نكون متفائلين فيما نقول ولعل الأيام تسفر عن خطل أو صحة هذه الموضوعة.

كانت جميع محاولاتنا ولا تزال تصب في حث القطاع على النهوض من كبوته وخموده والخروج من العقلية القديمة التي يجري على هديها ممارسة العمل المكبل بالبيروقراطية وفقر التفويض للمراتب الوسطى. وطالما ظل القطاع ضعيفاً طالما زادت فرص المنتفعين أو الجاهلين في الدولة ومؤسساتها لتجاوز شركات التأمين. خمود القطاع يذكرنا بمواقف بعض أركانه، خاصة بين شركات التأمين العامة، عندما كانت بيرنغ بوينت إنك BearingPoint Inc تحاول الخصخصة الفورية لهذه الشركات سنة 2003 بعد شهور قليلة من الاحتلال، وبعد ذلك قيام السيد مايك بيكنز Mike Pekins بطلب من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في تدبيح مسودة قانون

تنظيم أعمال التأمين باللغة الإنجليزية اعتماداً على قانون التأمين الأردني¹¹⁰ وما تبعه من استهانة بالرأي العراقي وخوف مدراء الشركات العامة من اتخاذ موقف نقدي قوي تجاه مسودته. ستظل مثل هذه المواقف ومشاعر الخوف قائمة، وبعضها من تركة الماضي، ما لم ينهض موقف قوي لدى القطاع، بجميع مكوناته، لتعزيز مكانة الشركات (ومراجعة وتعديل قانون 2005) وعمل الشركات ذاتها للارتقاء بمستواها على جميع الأصعدة.

في رسالة لنا لأحد زملاء المهنة في العراق بشأن تعديل القانون اقترحنا التحرك الجماعي من خلال عدد من النشاطات في قطاع التأمين للعمل على تحفيز الجمعية والديوان للتحرك. ويمكن أن يبدأ تحرك مجموعة النشاطات باقتراح جدول أعمال لاجتماع عام أو مؤتمر، وكذلك إجراء البحوث بشأن بنود الجدول واختيار الأشخاص الذين سيقومون بالبحث وكتابة الأوراق كي تكون جاهزة للتوزيع قبل انعقاد الاجتماع. لاحظ بأننا تحدثنا عن إجراء البحوث وكتابة الأوراق فما نشر حتى الآن يدخل في باب التحليل العام والإشارة إلى بعض السياسات ولذلك فإن التحليل الملموس لقضايا السوق ما زال قائماً كاقترح خلق كيانات تأمينية كبيرة، على سبيل المثال، تستطيع التناغم مع متطلبات الشركات الأجنبية الكبيرة التي سيزداد دورها في تنفيذ المشاريع الكبيرة، وغيرها من قضايا تستحق الدراسة كفكرة المؤمن القائد والمشاركة في التغطية وإدارة ترتيبات الواجهة .. الخ. الاستمرار في المناقشة ضروري لبلورة المواقف والسياسات لكننا نرى أن تكون بين العاملين في القطاع لتطوير الخطاب المناسب لهم وتوجيهها للسياسيين والمشرعين للوصول إلى التغيير المطلوب وليس مجرد التناقش معنا، كما

¹¹⁰ لا نستطيع بقدرات الرجل فقد كان مفوض التأمين (1997-2005) لولاية أركنساس في الولايات المتحدة الأمريكية. وقد كرمه مجلس الشيوخ في الولاية بالثناء والإطراء على عمله في العراق في قرار صدر بتاريخ 14 آذار 2005. يمكن الإطلاع على نص هذا القرار باستخدام الرابط التالي:

<http://www.arkleg.state.ar.us/assembly/2005/R/Bills/SR13.pdf>

يفعل بعض الزملاء، فأنا لست إلا مشاهداً عن بُعد لا أتوفر على تفاصيل كافية لما يجري داخل السوق.

أملنا حقاً هو أن يتسع النقاش بين العاملين ليكون في العلن. إن كان هناك حرج عند البعض للمشاركة فلا ضير من الاستمرار بدونهم. أو إن كان النقاش العلني لا يؤدي الغرض المطلوب منه فليتم ذلك في لقاء مغلق بين ممثلي الشركات. خلاف ذلك لعل في تجربة المؤتمر العراقي الدولي للمصارف الذي عقد في بغداد في نهاية كانون الثاني 2009 تحت شعار "نظام مصرفي عراقي متين وسيلة لإرساء عراق مزدهر" مثلاً لعقد مؤتمر مماثل لقطاع التأمين دون أن يكون دولياً بل يقتصر على العراقيين في الداخل، المكتوبين بثقل تركة الماضي، والحيث القانوني الواقع على شركاتهم بسبب قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وخسارة أقساط التأمين من خلال تسريبها إلى الخارج بفضل الصياغة الغامضة للقانون وعجز ديوان التأمين أو جمعية شركات التأمين العراقي للخروج بورقة موقف تجاه سلبيات هذا القانون واقتراح علاجها من خلال إعادة صياغة بعض موادها.

لندن 3 آذار/مارس 2009

هل هناك مشروع لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة؟

تمهيد لمناقشة موسعة

قرأت مؤخراً خبراً مقتضباً بالإنجليزية عن مناقصة

تقديم خدمات استشارية لإعادة هيكلة المنشآت المملوكة للدولة بضمنها إطلاق مشروع تجريبي للشراكة بين القطاع العام والخاص.¹¹¹

غياب وضبابية المعلومات

قراءة الخبر توحى بأن الهدف سينصب على إعادة هيكلة المنشآت الصناعية، ويتعزز هذا الفهم بفضل الإشارة إلى "إطلاق مشروع تجريبي للشراكة بين القطاع العام والخاص". وليس معروفاً، في غياب المعلومات، إن كانت الاستشارات ستتناول أيضاً المنشآت الخدمية وغيرها بضمنها شركات التأمين العامة. لعل بعض الشك في مرامي مثل هذه المناقصة

وارداً في ضوء الشفافية المنقوصة في سياسات وممارسات الحكومة العراقية والتضارب في صياغة مسودات القوانين في العراق كما هو الحال في قانون النفط والغاز وقبلها مسودة الدستور فقد كانت هناك في التداول عدة مسودات. ولهذا ليس من المستبعد أن تطال إعادة الهيكلة شركات التأمين العامة أو قل في البدء إعادة هيكلة المنشآت الصناعية (ومعظمها يعاني من الإهمال وتركه الحصار الاقتصادي والعجز المالي والتخمة في عدد العاملين) وبعدها التحول صوب هذه الشركات. وهو محط اهتمامنا.

المهتمون بشؤون التأمين لا يعرفون على وجه الدقة ما هي المشاريع المضمرة لقطاع التأمين الآن أو في المستقبل القريب لانعدام التصريحات عنها أو غموض وعمومية الخطط والسياسات الاقتصادية. وهذا ليس بالأمر المستغرب فقد عودتنا عليها حكومات ما بعد 2003.¹¹² قبل ذلك كانت المشاريع والقرارات محتكرة من قبل مجلس قيادة الثورة ومنطق "الشرعية الثورية" لا يتطلب الاستئناس بآراء الغير ولذلك لم تخضع صياغة القرارات لنقاشات حقيقية مفتوحة.

لا نستهدف من هذه الورقة رفضاً أو قبولاً بالمطلق لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة بل إثارة جملة من الأسئلة نراها ضرورية لإذكاء النقاش لصياغة المواقف ضمن الرؤية الموسعة لقطاع التأمين المتجذر، كغيره من القطاعات، في الاقتصاد العراقي الريعي.

إعادة هيكلة شركات التأمين ليس إجراءً جديداً

لنعرّف أولاً من هي هذه الشركات. شركات التأمين وإعادة التأمين في العراق، التي يمكن أن تكون موضوعاً لإعادة الهيكلة، تنحصر بشركة

¹¹² مصباح كمال، "تعليق على غياب التأمين في برنامج الحكومة للسنوات 2011-2014" مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2011/07/21/absence-of-insurance-in-government-programme-for-2011-214/>

التأمين الوطنية (تأسست سنة 1950)، شركة التأمين العراقية (1959) وشركة إعادة التأمين العراقية (1960). سنشير إليها جميعاً تحت اسم شركات التأمين العامة.

تقديم الخدمات الاستشارية لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة، بافتراض أنها مطلوبة الآن ضمن المناقصة المعلن عنها أو قد يعلن عنها مستقبلاً، ليس جديداً فقد قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID بإعداد مشروع لإعادة الهيكلة سنة 2003 إلا أنه، ولسبب غير معروف لدينا، وضع المشروع جانباً، ربما على رף في وزارة المالية. وكانت إعادة الهيكلة هنا (على طريقة العلاج بالصدمة) تقتضي تحويل الشركات إلى شركات متخصصة في فروع التأمين خلال فترة زمنية قصيرة جداً.¹¹³

وقبل ذلك كانت إعادة الهيكلة معروفة ولكن ليس بهذا الاسم. هي حقاً ليست بالأمر الجديد بالنسبة لشركات التأمين العراقية، فقد عرفت أحياناً في ستينيات القرن الماضي (عمليات الدمج والتأمين)؛ وفي الثمانينيات (إلغاء المؤسسة العامة للتأمين وإطلاق حرية العمل لشركتي التأمين العامتين لمزاولة أعمال التأمين على الحياة وغير الحياة، وإلغاء إسناد حصص إلزامية لشركة إعادة التأمين العراقية)؛ وفي التسعينيات (فتح السوق أمام تأسيس شركات تأمين خاصة والتأكيد على أن شركات التأمين العامة هي من نمط الشركات ذات التمويل الذاتي). وبعد سقوط الدكتاتورية صدر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وتأسس بموجبه ديوان التأمين العراقي وجمعية التأمين العراقية. وهذه كلها محطات مهمة في تاريخ هيكلة قطاع التأمين العراقي تستحق الدراسة المستقلة.

¹¹³ مصباح كمال، "نقد مشروع إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي". كتبت هذه الورقة أصلاً باللغة الإنجليزية ونشرت في مجلة

MEES (Middle East Economic Survey) Vol. 47. No. 19 (10 May 2004) pp D1-D5

يتضمن النص العربي بعض الإضافات. ونشرت أيضاً تحت عنوان "ملاحظات نقدية حول إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي"، الثقافة الجديدة، العدد 314، 2005، ص 48-58. أنظر النص في هذا الكتاب.

إعادة هيكلة شركات التأمين: هل لها وظيفة اقتصادية استراتيجية؟

مشروع إعادة الهيكلة كان أصلاً جزءاً من إعادة تأسيس الدولة العراقية في السياسات الأمريكية قبل وبعد الغزو سنة 2003. وكان ما يصدر من آراء آنذاك من القوى السياسية المعارضة في الخارج، التي صارت الآن تمسك أو قل تستحوذ على أجهزة الدولة، عن إعادة هيكلة الاقتصاد صارخة في عموميتها وفي غياب رؤية تنتظمها. وهذه الآراء وقتها لم تأت على ذكر التأمين وفيما بعد، عقب سنة 2003، ظهرت إشارات مقتضبة للتأمين من خلال تصريحات ذات طابع عمومي ربما يمكن فهمها الآن على أنها كانت بوادر للتمهيد لمشروع إعادة الهيكلة وإبقاء فكرة المشروع حيّه في الأذهان. وقد لخصنا بعضها فيما يخص التأمين كالاتي عند التعليق على برنامج الحكومة الحالية للسنوات 2011-2014:

"واضعو البرنامج ليسوا مطالبين بذكر التأمين بالتخصيص فالتأمين هو دائماً الحلقة الأضعف في تصورات الحكومة والأحزاب السياسية، والأصح القول أن التأمين غائب في هذه التصورات. نعم يحاول وزير أن يظهر نفسه بأنه مهتم بالتأمين.¹¹⁴ ويلغي وزير آخر وجود التأمين في العراق.¹¹⁵ ومسؤول كبير يتحدث عن إعادة رسملة وتحديث صناعة التأمين.¹¹⁶ أكل هذه الحالات كانت تقوم على دراسات وأوراق عمل أم أنها كانت نزوات أو أفكار غير مكتملة. ونسأل: كم من أوراق بحثية قام هؤلاء بتكليف خبراء التأمين في العراق القيام بها؟¹¹⁷

¹¹⁴ مصباح كمال، نقد "مؤتمر التأمين" وتصريحات وزير المالية "مجلة التأمين العراقي".

<http://misbahkamal.blogspot.com/2009/07/28-2009.html>

مصباح كمال، "تفعيل دور شركات التأمين في تعزيز موارد الدولة: مناقشة دعوة وزير المالية" مجلة التأمين العراقي.

<http://misbahkamal.blogspot.com/2009/05/6-2009.htm>

¹¹⁵ مصباح كمال، "نزيف أفساط التأمين في العراق" مجلة التأمين العراقي.

http://misbahkamal.blogspot.com/2009/02/blog-post_23.html

¹¹⁶ مصباح كمال، "د. برهم صالح وإعادة رسملة وتحديث قطاع التأمين العراقي" مجلة التأمين العراقي

http://misbahkamal.blogspot.com/2009/05/blog-post_20.html

¹¹⁷ مصباح كمال، "تعليق على غياب التأمين في برنامج الحكومة للسنوات 2011-2014" مجلة التأمين العراقي

<http://misbahkamal.blogspot.com/>

استخدام عنوان "إعادة الهيكلة" أخف وقعاً من استخدام الخصخصة نظراً للمواقف العاطفية المتباينة التي يثيرها عنوان الخصخصة وخاصة عند استحضار تجاربها السيئة في بعض البلدان.¹¹⁸ فالعنوان "إعادة الهيكلة" يخلو من شحنة عاطفية ويوحى بأن موضوعه يجد تبريراً له في ضرورات اقتصادية - وهو ليس كذلك بالنسبة لشركات التأمين العامة رغم أنه أمر قابل للنقاش كما سنحاول عرضه في هذه الورقة. ولنا أن نقول باختصار أن المستهدف من إعادة الهيكلة هو تحويل المنشآت العامة إلى شركات رأسمالية صرفة تستهدف الربح أساساً، ملكية أسهمها ستكون مفتوحة للعراقيين ولاستحواد الشركات الأجنبية (التي قد تكون طاردة للرأسمال الوطني) وغيرها من "ضرورات" اقتصادية لإدماج الاقتصاد الوطني مع الاقتصاد العالمي والتماثل مع شروط صندوق النقد الدولي وكذلك منظمة التجارة العالمية.

نُقرُّ أن إيقاع العصر يستدعي التغيير والتعامل مع الضرورات والشروط المستجدة ولكن شريطة أن يكون التعامل من منظور تأسيس اقتصاد "رأسمالي" مُنتج يحافظ على المصالح الوطنية. ويقتضي ذلك إعادة تعريف الوظيفة الاقتصادية للدولة للتحويل من الاقتصاد الريعي، وتقويض طفيلية القوى السياسية الماسكة بمقالييد السلطة (سلطة المال من خلال الريع والفساد والإفساد وسلطة السياسة من خلال التمثيل البرلماني وكذلك سلطة الأمن). وهي ذات القوى التي قزمت الدولة، ككيان محايد، من خلال إقحام المحاصصة في بناء مؤسساتها.

وبالنسبة لقطاع التأمين فإن

"نشاط التأمين سيبقى مرتبطاً بالدرجة الأولى بمقدار التطور الاقتصادي المحلي بصورة عامة، وما يتبعه من تطور في قطاع البنوك كمصدر لتمويل الاستثمار

¹¹⁸ Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (London: Penguin Books, 2008)

وكوسيط في النشاط التجاري بصورة خاصة. وفي الحالتين، فإن التوقعات تعتمد بالدرجة الأساسية على مقدار النجاح المحقق في إحداث التغيير الاقتصادي الجذري (الإستراتيجية والسياسات وإقامة البنية الأساسية المادية والاجتماعية والبيئية العامة) وليس فقط تحقيق زيادة في الإيرادات النفطية. ومن واقع التطورات الراهنة والمحتملة في المدى القريب، فإن من المستبعد أن تزداد فعاليات التأمين على المستوى الكلي كما يتمثل في نسبة حجم أقساط التأمين إلى الناتج المحلي الإجمالي، وارتفاع كثافة سوق التأمين، كما في معدل إنفاق الفرد على التأمين كالذي تظهره ميزانية الأسرة.¹¹⁹

اعتماداً على هذه الرؤية هل ستساعد إعادة هيكلة شركات التأمين في زيادة دور هذه الشركات ضمن الاقتصاد المنتج؟ وهل هي فقرة من مشروع تقليص الاعتماد على الموارد الريعية أم انها واحدة من الإجراءات غير المنتظمة في رؤية متكاملة لتوجيه الاقتصاد العراقي (كما هو الحال مع رأسمالي ما بعد 2003، من العرب والكورد، ممن يعملون في أكثر من مجال دون أن يكون لديهم رؤية لتحقيق التكامل بين هذه المجالات؟ وذات التفكير ينطبق على سياسات القوى السياسية الحاكمة). البديل المرتجى هو المشروع الوطني المتكامل للتنمية القائم على إعادة النظر في توزيع الريع النفطي، وتحديدًا تقليص الاعتماد عليه والذي من شأنه أن يحدد معالم السياسات الاقتصادية التفصيلية التي تصب في المشروع. وخلاف ذلك سيسود الاستغراق في الجزئيات كما هو حال الرأسماليين الجدد.

لنلاحظ أن الريع النفطي الذي يتكسب لدى البنك المركزي العراقي (وقد بلغ الآن، آب 2011، 58 بليون دولار) لا يمثل دخلاً لقوة عمل المنتجين أو الفائض المتحقق للرأسماليين لقاء تشغيلهم لاستثماراتهم الإنتاجية أو الضرائب التي يدفعونها لخزينة الدولة. هو ليس إلا إيرادات النفط الخام المصدر. ولأن استقلال البنك المركزي له الأولوية العظمى، كما رسمها مستشارو بول بريمر، انحسر وبالأحرى ألغى دور البنك في المساهمة في

¹¹⁹ مقتطف من رسالة من د. صبري زابر السعدي للكاتب مؤرخة في 27 تشرين الأول 2010.

التممية الاقتصادية وما يترتب عليها من دور لقطاع التأمين. هو الآن ليس إلا حارساً للإيرادات النفطية ولا دور له في التتمية الاقتصادية. وقد كتبنا في مكان آخر: 120

"أن الهوس بالسياسة النقدية، كما يمارسها البنك المركزي، لا يساعد في إعطاء دفعة لبدء عملية النمو الاقتصادي. فتركيز السياسة على احتواء التضخم من خلال رفع القيمة التبادلية للدينار العراقي مع الدولار الأمريكي لم يؤدي إلى النتيجة المطلوبة في الوقت الذي تم فيه زيادة أسعار المحروقات وتأثيرها المتنامي على أسعار السلع والخدمات. وبدلاً من أن يكون عاملاً فاعلاً في التتمية الاقتصادية تم إعادة تكييف البنك المركزي على أسس نيوليبرالية: 121 التأكيد على استقلالية البنك (لإلغاء أي دور للبنك في تمويل الحكومة أو تمويل العجز)، الحد من التضخم (لتحويل أنظار البنك من الاهتمام بأهداف أخرى كالمساهمة في تحقيق استخدام كامل للعمالة، ودعم السياسة الصناعية أو تخصيص الاعتمادات لقطاعات اجتماعية معينة كالإسكان والتطبيق غير المباشر للأدوات النقدية (معدلات الفائدة للمدى القصير)."

إن لم يكن تجاوز الريع هو المطلوب فقد تكون إعادة الهيكلة من الخطوات المطلوبة لدخول العراق كعضو في منظمة التجارة العالمية من خلال التمهيد لرفع القيود والضوابط ومنها (بالنسبة لشركات التأمين): التخلي عن إلزامية إسناد حصة من الأخطار لشركة إعادة الوطنية (وبالنسبة للعراق فإن الحصة الإلزامية قد ألغيت أواخر ثمانينيات القرن الماضي)، وإلغاء تعرفات الأسعار (ولكن ليس هناك تعرفات في العراق)، والسماح للشركات الأجنبية للمساهمة بكامل رأسمال الشركات - أي دون الحاجة

¹²⁰ مصباح كمال، "النفط والدولة والسياسة الاقتصادية في العراق" الثقافة الجديدة، العدد 322-323، 2007، ص 12-13. كتب النص

الأصلي بالإنجليزية ونشرت نسختها المحررة في مجلة ميس. MEES, Vol 50: 23, 4th June 2007.

¹²¹ Gerald Epstein, "Central Banks as Agents of Economic Development," Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, September 2005.

<http://www.peri.umass.edu/Publication.236+M5d9a4547bec.o.html>

لشراكة عراقية.¹²² هناك شركات تأمين خاصة يساهم فيها رأس المال العربي والأجنبي.

هل تقتضي إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي خصخصة شركات التأمين العامة بعد أن فقدت هذه الشركات سنة 1997 موقعها الاحتكاري الذي كان مفروضاً بقوة القانون؟ كانت هذه الشركات حتى ذلك الوقت، وبالأصح منذ سنة 2000 عندما تأسست أول شركة تأمين خاصة، تتمتع بريع داخلي بفضل التحكم في منافذ التوزيع أو قل احتكار هذه المنافذ. ولا يزال بعض من هذا التحكم قائماً فيما يخص إدارة تعويضات التأمين الإلزامي إذ ليس لشركات التأمين الخاصة دور في هذا المجال، ولها الحق في المشاركة مما يتطلب مراجعة لقانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات لسنة 1980 وتعديلاته.

قد تكون إعادة الهيكلة من متطلبات التحديث كي يكون السوق العراقي على مستوى أسواق التأمين الأخرى في العالم العربي. وهذا يتناغم أيضاً مع شروط صندوق النقد الدولي لإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي - إخراجهم من الإيرادية في تسيير الاقتصاد الوطني وإخضاعه لقوى السوق. لكن هذا التبرير ضعيف ولا ينهض به واقع سوق التأمين العراقي في الوقت الحاضر فالمنافسة بين الشركات العامة والخاصة قائمة، والسوق يخضع لقوى العرض والطلب خاصة بعد أن أكد ديوان التأمين العراقي على الشركات النفطية الالتزام بأحكام قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 في استئراج عروض التأمين من جميع شركات التأمين العراقية من خلال المناقصات. وكان عدم الالتزام بالأحكام موضوع مساءلة وانتقاد من قبل شركات التأمين الخاصة.

¹²² أوضح الأستاذ عبد الباقي رضا في مراجعته لمسودة الكتاب ان قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 المعدل يسمح للشركات الأجنبية بتملك جميع رأسمال الشركات العراقية مهما كان نشاطها. (تشرين الثاني 2011)

لكن التحديث مطلوب بحد ذاته لمواكبة التغيرات الحاصلة في العالم دون أن يتطلب ذلك خصخصة شركات التأمين العامة. وقد رصدنا بعض ملامح التحديث في دراسة سابقة لنا¹²³

ربما يكون التبرير تحرير الدولة من أعباء كونها أكبر رب عمل. وهو صحيح وأخذ بالتضخم بفضل سياسة تكريس المحاصصة الانتية والطائفية بإقحام المزيد من الموظفين في مؤسسات الدولة حتى ولو بشهادات مزورة. لكن شركات التأمين العامة، رغم أنها توظف ما يزيد عن ألف وخمسمائة موظف إلا أن هؤلاء لا يشكلون أي عبء على خزينة الدولة لأن الشركات تحقق فائضاً يكفي لتمويل الرواتب والمصاريف الأخرى زيادة عن تمويل الخزينة بأرباحها ورسم الطابع ولها استثماراتها العقارية وغيرها.

لقد شهد قطاع التأمين تدهوراً كبيراً بسبب الحروب والعقوبات الدولية أفقدته الموارد المالية والبشرية للتحديث من الداخل. هل لذلك صار التوجه نحو إعادة الهيكلة واستدراج الشركات الأجنبية، وهو ما تشجع عليه الحكومات العراقية، هو الحل للنهوض من الواقع الراكد؟ أي أن إعادة الهيكلة ضرورية لإدخال التكنولوجيا (المعرفة الجماعية عن كيفية إنتاج السلع والخدمات بأسلوب أكثر كفاءة) وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمستهلك، حتى إذا تطلب الإصلاح إزاحة المنتج، الرأسمالي، الوطني، كما هو حاصل في قطاع النفط من خلال تقزيم دور شركة النفط الوطنية المرتجاة وحصر دور الرأسمال الوطني في أعمال هندسية صغيرة. سنناقش بعض جوانب هذا التبرير فيما بعد.

¹²³ مصباح كمال، "د. برهم صالح وإعادة رسملة وتحديث قطاع التأمين العراقي"، مجلة التأمين العراقي

http://misbahkamal.blogspot.com/2009/05/blog-post_20.html

ما هو شكل/أشكال إعادة الهيكلة؟

لو افترضنا أن مشروع إعادة هيكلة شركات التأمين العامة سيتحقق، ما هي صيغة إعادة الهيكلة (الخصخصة)؟ هل ستكون من خلال بيع أسهم الشركات إلى من يرغب بشرائها من العراقيين والعراقيات فقط أم من العراقيين والأجانب على حد سواء؟ هل تحتفظ الدولة بحصة في هذه الشركات؟ هل ستحدد فترة زمنية بعد الشراء لا يمكن خلالها إعادة بيع الأسهم؟ (لمنع أو الحد من المضاربات)

تري لو اتخذت إعادة الهيكلة صيغة الدعوة المفتوحة أو المقيدة لشركات التأمين الأجنبية لشراء حصص في الشركات العامة لتكوين شركات عراقية أجنبية في رأسمالها فإن هذه الصيغة قد تُفاقم من حدة التنافس الحالي في غير صالح شركات التأمين الخاصة ذات القاعدة الرأسمالية الضعيفة والاحتياطات المحدودة.

لعلني استبق الأمور بإثارة هذه الأسئلة لكنني أثيرها عمداً لتكون موضوعاً للمناقشة الآن بين من يعنيه وضع شركات التأمين العامة سواء بقيت على حالها (عندها يجب التفكير بوسائل النهوض بها في سوق قائم على التنافس) أو أصبحت موضوعاً للخصخصة أو أي شكل آخر من أشكال إعادة الهيكلة. هذه الأسئلة مفيدة أيضاً في إطار التفكير بمصالح العاملين والعاملات في الشركات العامة في الحفاظ على وظائفهم، وهل سيخصص لهم، مثلاً، قسم من الأسهم بأسعار مُيسّرة عرفاناً بدورهم في بناء قدرات شركاتهم؟

ماذا سيكون مصير شركة إعادة التأمين العراقية؟ هل سنُلغى هذه الشركة، ويوزع موظفوها وأصولها واحتياطياتها على شركتي التأمين المباشر العامتين؟

حالياً تقوم شركة إعادة التأمين العراقية بدور المدير للاتفاقيات الإعادية لمعظم شركات التأمين العاملة في العراق العامة والخاصة. إلغاء الإعادة العراقية سيؤثر أساساً على شركات التأمين الخاصة والصغيرة منها من حيث حجم الأعمال ورأس المال على وجه التخصيص. فهذه الشركات لن تكون قادرة لوحدها منفردة على شراء إعادة التأمين الاتفاقي. إن كان الإلغاء هو مصير الإعادة العراقية فإنه قد يوفر فرصة لمثل هذه الشركات للتشارك فيما بينها لشراء إعادة التأمين على نمط ما كانت تقوم به الإعادة العراقية. ويتطلب هذا الترتيب قيام واحدة من الشركات الخاصة بوظيفة التنسيق لشراء الحماية لحين تحسن أوضاع هذه الشركات (زيادة رأسمالها وحجم أقساط التأمين التي تكتتب بها أو اندماجها مع بعضها) بحيث تستطيع معه ترتيب اتفاقياتها بانفراد.

قبل الإقدام على إعادة الهيكلة

قبل الإقدام على إعادة الهيكلة يجب إعادة النظر في بعض بنود قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 لضمان حماية مصالح شركات التأمين العراقية. ولا حاجة بنا هنا لتكرار ما عرضناه، كما عرضه غيرنا من الزملاء، بشأن بعض الآثار الضارة والمسكوت عنها لهذا القانون.¹²⁴ يكفي هنا الإشارة إلى أهم التعديلات التي نقترحها على القانون لتعزيز مكانة شركات التأمين العراقية الخاصة والعامة:

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

¹²⁴ أنظر على سبيل المثال: مصباح كمال: "قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية"، الثقافة الجديدة، العدد 319، 2006، ص 48-58. أنظر النص أيضاً في هذا الكتاب.

- 2 تحريم إجراء التأمين خارج العراق، أي خارج القواعد الرقابية التي يديرها الديوان، وهو ما يطلق عليه بالإنجليزية prohibition of non-admitted insurance واعتبار مثل هذا النوع من التأمين باطلاً.
- 3 فرض غرامات مالية وغير مالية عند مخالفة هذا الشرط وإلزام الطرف المخالف بشراء التأمين من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.

ويجب العمل أيضاً على تعزيز دور الديوان وتفعيل جمعية التأمين العراقية.

الخصخصة ليست حلاً سحرياً لأزمة الاقتصاد العراقي

في مقالة مهمة حول مستقبل اليسار العراقي أكد د. عصام الخفاجي على

ان الوقوف ضد خصخصة قطاع الدولة يعني مزيداً من إضاعة الفرص والموارد التي يمكن توظيفها بطرق أخرى لتحسين أداء الاقتصاد الوطني، فضلاً عن أنه يمثل الدخول في معركة خاسرة سلفاً. أفترح، عوض ذلك، أن يطرح الحزب مطلب ضمان تثبيت ملكية العاملين في أي مشروع تتم خصخصته لنسبة 25 بالمئة من رأس المال وتمثيلهم بمثل هذه النسبة في مجالس الإدارة، ويشترط ألا يتم التصرف بتلك الحقوق لفترة زمنية محددة (20 سنة على سبيل المثال) ضماناً لعدم استغلال الممولين لحاجة العاملين وشراء تلك الحقوق.¹²⁵

¹²⁵ عصام الخفاجي، "موضوعات حول مستقبل اليسار العراقي"، موقع الحزب الشيوعي العراقي، 21 تموز 2011.

لن نناقش أطروحة د. عصام الخفاجي، رغم العنوان الكبير الذي اخترناه، إلا من خلال نظرتنا لقطاع التأمين العراقي. نحن على قناعة أن الخصخصة، لوحدها، لا تحل القضايا العقيدة للاقتصاد العراقي كحل مشكلة البطالة والفقر وتضييق الاعتماد على الريع النفطي. كما أن نهوض وتطور قطاع التأمين ليس مرهوناً بالخصخصة.

الخصخصة بالمطلق لكل الشركات والمنشآت التابعة للدولة لا ينسجم مع التحليل الملموس لكل حالة على حدة لاكتشاف مكامن الخلل فيها والتي يمكن أن تُصحح قبل اتخاذ قرارٍ لخصخصتها. ربما تضم بعض هذه الشركات مزايا تضاهي تلك الموجودة لدى مثيلاتها من الشركات الخاصة وهو ما نعتقد أن شركات التأمين العامة تتمتع بها لكنها تحتاج إلى تطوير. ومن رأينا أنه ليست هناك مبررات اقتصادية لخصخصة هذه الشركات بل هناك ضرورات للتطوير.

شركات التأمين العامة، الممولة ذاتياً منذ تأسيسها،¹²⁶ تختلف عن معظم الشركات العامة تلك التي تعمل في قطاع الصناعة، فهي، على سبيل المثال، لا تقترض من وزارة المالية لتسديد رواتب العاملين فيها. الخبر التالي يشرح هذا الأمر:

"تواصل عشرات الشركات التي تتبع وزارة الصناعة وتعمل بنظام التمويل الذاتي، اقتراض رواتب موظفيها البالغة مليارات الدولارات من وزارة المالية، في ظل العجز عن تحويلها الى "شركات رابحة".

وتملك وزارة الصناعة 75 شركة، تعمل جميعاً بنظام التمويل الذاتي، وتشغل نحو 250 ألف منتسب، 68 ألفاً منهم عادوا عبر نافذة "الفصل السياسي". ويعاني

¹²⁶ أفادنا الأستاذ عبد الباقي رضا أن الشركات العامة هي ممولة ذاتياً منذ تأسيسها وليس منذ عام 1997. (تشرين الثاني 2011)

معظم هؤلاء من عدم تغيير عناوينهم الوظيفية منذ سنوات، ما جمد رواتبهم عند حدود واطئة.¹²⁷

لا بل أن شركات التأمين تدفع نسبة من أرباحها للمستحقين من العاملين والعاملات. خلال تاريخها الذي يتجاوز نصف قرن لم تعتمد هذه الشركات على أي تمويل من قبل الدولة (الخزينة المركزية) لتغطية عجز (وهي لم تتعرض إلى عجز) لا بل هي كانت دائماً مصدراً لتمويل الميزانية من خلال الضرائب التي تدفعها على الأرباح المتحققة ورسم الطابع على وثائق التأمين الصادرة.

إذا كان هذا هو الواقع الحالي لهذه الشركات هل هناك ضرورة اقتصادية لخصخصتها أم أن هذه ترجمة لموقف إيديولوجي وربما ينطوي على مرامي غير ظاهرة الآن.

سؤال آخر موجه لإيديولوجي الليبرالية الجديدة: لماذا لا يترك مصير شركات التأمين العامة ليتقرر في السوق "الحرّة" من خلال قرارات المستهلكين (طالبي التأمين) وليس بقرار سياسي. أليس دعاة ومروجو إيديولوجيا السوق الحرة في كتب الاقتصاد المدرسية والمنابر الإعلامية والمؤسسات البحثية يؤكدون أن المستهلك هو صاحب السيادة في السوق؟ فلتتنافس الشركات العامة والخاصة على جذب المستهلكين إليها وليقرر هؤلاء أيهما الأفضل في تقديم المنتجات التأمينية والخدمات المرتبطة بها ومن ثم طردها من السوق من خلال عدم التعامل معها.

¹²⁷ ناصر البجاري "العشرات من شركات «التمويل الذاتي» تقترض المليارات لدفع رواتب موظفيها.. والإهمال حول منتسبيها الى «عاطلين» جريدة العالم، 8 أيلول 2011.

ما هو الهدف؟ إخضاع الشركات لمبدأ الربح كي تكون شركات رأسمالية؟ هذا الهدف لا مقوم له إذ أن الشركات تمارس أعمالها بهدف تحقيق الربح، وهي خاضعة لقيم الربح والخسارة.

ربما الهدف هو التخلص من الموظفين الفائضين عن الحاجة وتحسين مستوى الكفاءة الإنتاجية. يمكن تحقيق ذلك دون خصخصة الشركات. الشركات العامة متهمّة بأنها غير كفوءة في الأداء أو أنها غير قادرة على ابتكار منتجات تأمينية جديدة أو أنها تدير أعمالها بفساد وكل هذه أمور قابلة للنقاش بشكل عام وتحتاج إلى فحص كل حالة على انفراد وليس إطلاق الحكم. ونحن ميالون إلى تأكيد أن شركات التأمين العامة في العراق في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي كانت متقدمة في الأداء ومبتكرة للمنتجات (أو قل مواكبة ومقلدة لما هو موجود في أسواق تأمينية أخرى) وخالية من مظاهر الفساد المالي والإداري.

يمكن النظر إلى الشركات العامة على أنها تتمتع بريع بفضل موقعها. فرغم وجود شركات تأمين خاصة منذ سنة 2000 فإن الموقع الريعي للشركات العامة هو من إرث الماضي ونعني به إرث "رأسمالية الدولة". فبحكم العادة تلجأ منشآت القطاع العام إلى الشركات العامة لشراء وثائق التأمين. هذا رغم أن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (المادة 81) ينص على استدراج العروض من خلال المناقصات في تأمين الأصول العامة.

شركات التأمين العامة هي الأكثر غنى من الشركات الخاصة، وقد يستمر موقعها الريعي حتى بعد الخصخصة. إذا كان هذا التوقع صحيحاً فما الذي تجنيه شركات التأمين الخاصة من الخصخصة؟ ستشتد المنافسة على الأسعار، وستتركز المنافسة، خارج الأسعار، على تقليص كلفة الإنتاج (عنصر حاسم في تقييم أداء الشركات العامة) وزيادة المبيعات دون تخفيض

الأسعار من خلال حملات إعلانية، وتغيير نطاق إعطية التأمين، وجباية أقساط التأمين بالتقسيط، وتحسين نوعية الخدمة المقدمة لحملة وثائق التأمين. هذه المنافسة قائمة في الوقت الحاضر بدون خصخصة الشركات العامة.

في قطاع التأمين العراقي تعمل شركات التأمين العامة جنباً إلى جنب الشركات الخاصة، أي أن الشركات العامة تعمل ضمن ضوابط السوق التنافسي - ومنها أن شركات التأمين الخاصة الكفاءة والناجحة تضغط كنموذج بديل للشركات العامة وقد تستقطب العناصر الجيدة من الشركات العامة (معظم إدارات شركات التأمين الخاصة منذ 2000 هم من "خريجي" شركات التأمين العامة). مثل هذا الوضع يحفز الشركات العامة لمواجهة الشركات الخاصة في السوق. عندها تلجأ الشركات العامة إلى تحسين أدائها، إن كان دون ما هو مخطط له أو بالمقارنة مع أداء الشركات الخاصة، من خلال اعتماد جملة من الإجراءات:

- التدريب المكثف والمستمر للعاملين بما فيه احترام المستهلكين ضمن ضوابط العقود والقوانين.
- الاستفادة من خبراء استشاريين من خارج الشركات في مجالات معينة - على سبيل المثال إدخال الحاسوب في جميع مجالات تنفيذ الأعمال اليومية أو إعادة النظر في نظام الحوكمة وسبل تعزيزه.
- إجراء دراسات من قبل استشاريين مستقلين لكلفة الانتاج للمقارنة مع شركات التأمين الخاصة المماثلة.
- الاستفادة من نماذج التخطيط في الشركات الخاصة المتقدمة، وغيرها من الأدوات التي تستخدم في الشركات الخاصة: مساعلة المدراء ومجالس الإدارات، ضوابط لمنع سوء استخدام السلطة من قبل المدراء، التعلم من الحوكمة المؤسسية لدى الشركات الخاصة الناجحة الملتزمة بضوابط الأداء والمساءلة امام المالكين (مالكي الأسهم من الأفراد والشركات).

لو قارنا بين الشركات العامة والخاصة في العراق في الوقت الحاضر لوجدنا إنها جميعاً تدور في فلك المدير العام والمدير المفوض. أي أن التنظيم الداخلي متشابه وبالتالي فإن المركزية هي السمة المميزة السائدة في الشركات العامة والخاصة وكذلك البيروقراطية.

نعيد السؤال: هل الخصخصة هي الصيغة الوحيدة لإعادة الهيكلة أم أن هناك نماذج أخرى لها؟ ألا يمكن لهذه الشركات أن تكون مملوكة لحملة وثائق التأمين وتدار كمؤسسة تعاونية؟¹²⁸ نشير هذا السؤال وفي بالننا تأمين قطاع التأمين سنة 1964. موقفنا من التأمين ينطبق على إعادة الهيكلة فقد كتبنا الآتي بشأنه:

لم تكن نتائج التأمين متجانسة: تقدم من ناحية وحجر على التطور من ناحية أخرى، استقلال في الإدارة آنأ وتدخل سياسي وهكذا. وهذا يعلمنا أن لا نقاء في النظرية التي تنتظم التأمين وفي النتائج الفعلية المنظورة وغير المنظورة التي تترتب على التأمين. ولكن يظل هناك دائماً فسحة للتداول بشأن الخيارات المتوفرة في إدارة قطاع التأمين والاقتصاد الوطني. القول أن لا بديل هناك هو الموقف المتطرف عند اليمين واليسار معاً لإلغاء حرية المفاضلة بين البدائل.

كان بالإمكان التفكير بخيارات أخرى غير التأمين الذي كرس سيطرة الدولة على ملكية مرافق اقتصادية كان الأفضل أن تترك تحت ملكية وإدارة القطاع الخاص. هناك دور للدولة وهناك دور للقطاع الخاص وبينهما نماذج أخرى للملكية لم تجر الاستفادة منها، وهي التي لم تلق الأهتمام المطلوب من الاقتصاديين ومن أصحاب القرار في الماضي أو الحاضر لإصلاح النظام الاقتصادي وتداخله مع السياسي والاجتماعي.¹²⁹

¹²⁸ هناك العديد من شركات القطاع العام او الشركات التعاونية في العالم تضاهي الشركات الخاصة في الأداء يمكن أن تكون نموذجاً للاقتداء . أنظر:

Jim Stanford, *Economics for Everyone* (London & New York: Pluto Press, 2008), pp 328-331.

¹²⁹ مصباح كمال، "تأمين قطاع التأمين في العراق 1964: مقدمة نقدية"، مجلة التأمين العربي، العدد 109، حزيران/ يونيو 2011. نشر فيما بعد في كتاب مصباح كمال، أوراق في تاريخ التأمين في العراق: نظرات انتقائية (بغداد: شركة التأمين الوطنية، 2013)، ص109-136.

نعرف أن العالم كله يتغير وبنية الاقتصاد العراقي يجب أن تتغير ضمن مشروع يقوم أساساً على تحديد الرؤية لمكانة المحرك الأساسي، الموارد النفطية، وتقليص الاعتماد عليها، ومعالجة أزمة البطالة والفقر ووضع أساس متين لدولة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. لكن الخصخصة ليست المفتاح السحري لحل قضايا الاقتصاد العراقي إن لم توضع ضمن المشروع الاقتصادي الوطني. وعلى المرء أن يسأل: لماذا ولمصلحة من ستخصص شركات التأمين العامة؟

في دراسة سابقة لنا عن تأميم قطاع التأمين العراقي كتبنا التالي:

في محاولة لتعميق فهم قرارات التأميم نثير السؤال التالي: هل كان التأميم، في مجمله، محاولة لتقليل الاعتماد على الربيع النفطي الذي يمول الميزانية الاعتيادية للدولة والاستثمارات؟ لا نظن ذلك رغم شيوع الدعوة لسياسة تقليل دور الربيع النفطي في الاقتصاد الوطني. ليس لدينا جواب جاهز عن هذا السؤال، ولكننا نطمح إلى توضيح من اقتصاديين محترفين.¹³⁰

ونثير الآن نفس السؤال: هل ستكون إعادة هيكلة شركات التأمين العامة مدخلاً لتقليص الاعتماد على الربيع النفطي؟ لا نظن ذلك.

لندن 12 أيلول 2011

¹³⁰ كمال، مصدر سابق.

المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10): المدخل لتغيير القانون

نشرت هذه الدراسة في الثقافة الجديدة، عدد مزدوج 353-354، كانون الأول 2012

<http://www.iraqicp.com/2010-11-21-17-19-16/28074-----353-354-----html>

مقدمة

تناولت، من موقف نقدي، في العديد من مقالاتي¹³¹ الأحكام السلبية التي يضمها قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10) ومنها المادة 81 التي أشار إليها زملاء المهنة في العراق أيضاً في مقالاتهم المنشورة في مجلة التأمين العراقي ومرصد التأمين العراقي. ويجد موقعي حضوراً قوياً له في هذا الكتاب¹³² وقد سرّني أن أتعرف عن كثب على موقف نقدي مشابه لموقعي من هذه المادة لدى العديد من زملاء المهنة، في الديوان والجمعية وشركة إعادة التأمين العراقية والشركات العامة والخاصة،

¹³¹ تعتمد هذه الورقة على اقتباس بعض الفقرات، مع قليل من التحوير، من مقالاتي السابقة وخاصة "قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية" المنشور في هذا الكتاب. وقد أثر الإبقاء على هذه الفقرات لضمان سلاسة النص والحجة.

¹³² أعددت نص الكتاب في صيف 2011 وتبنت شركة التأمين الوطنية العامة طبعه، إلا أنها اعتذرت عن النشر لأن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، كما أخبرتني إدارة الشركة هو قيد المراجعة.

أثناء زيارتي للعراق أوائل شهر تموز/يونية 2012. وقد حفّزني موقفهم على استعادة بعض ما كتبتُ عن القانون وهذه المادة التي وصفتها بالمادة اللعينة في مقالتي الأخيرة "نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق".¹³³ المادة لعينة لأنها واحدة من أسباب ضيق ومعاناة النشاط التأميني في العراق منذ نشر القانون في الوقائع العراقية.

المقالة الحالية فيها بعض التكرار الذي اعتبره نافعاً فكلما راجعنا ما كتبنا واقتربنا من القانون تحليلاً ونقداً كلما سهلنا على صانعي القرار أو المساهمين فيه، كديوان التأمين العراقي، مهمة إعادة النظر وتغيير قانون تنظيم أعمال التأمين.

مزاولة نشاط التأمين

اعتقد بأن إعادة النظر يجب أن تتجاوز مجرد رصد الأخطاء والثغرات بل تمتد لتشمل الرؤية التي يقوم عليها هذا القانون. وكما بينت في دراسة سابقة¹³⁴ فإن أحكام هذا القانون تتطوي على تناقض مستتر يتيح فرصة عدم الالتزام به. فالمادتين 13 و 14 تتصان على ما يلي:

المادة-13- لا يجوز مزاولة أعمال التأمين في العراق إلا من [قبل]:

أولاً- الشركات العراقية العامة.

ثانياً- الشركات العراقية المساهمة الخاصة أو المختلطة.

ثالثاً- فروع شركات التأمين الأجنبية المسجلة في العراق.

رابعاً- كيانات تأمين التكافل أو إعادة التكافل.

¹³³ ورد الوصف في الهامش رقم 2. راجع:

<http://iraqiinsurance.wordpress.com/2012/08/06/a-policy-for-iraqs-insurance-sector/>

¹³⁴ مصباح كمال، "السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة: قطاع التأمين نموذجاً" الثقافة الجديدة، العدد 333-334، 2009. أنظر النص في هذا الكتاب.

خامساً- مؤمن أو معيد تأمين آخر يعتبره رئيس الديوان مؤهلاً وذو

[وذا] قدرة مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون.

المادة-14- أولاً- لا يجوز لأي من المنصوص عليهم في المادة (13) من هذا

القانون أن يمارس أعمال التأمين إلا بعد حصوله على إجازة بذلك

وفقاً لأحكام هذا القانون.

لكن الملاحظ، وبشهادة شركات التأمين العراقية ومستشاريها القانونيين، أن شركات التأمين وإعادة التأمين غير العراقية وغير المسجلة لدى وزارة التجارة وغير المجازة من قبل الديوان تقوم بالاككتاب بالأعمال العراقية في أوطانها وبذلك تحرم شركات التأمين العراقية، المسجلة والمجازة من قبل ديوان التأمين العراقي وتدفع الضرائب والرسوم عن نشاطها، من حقها القانوني في الاككتاب بأعمال التأمين على الأصول العراقية بما فيها الأشخاص. وقد نشأ هذا الوضع، الذي خسرت شركات التأمين العراقية بسببه ملايين الدولارات من الأقساط¹³⁵ مثلما خسرت الخزينة إيرادات رسم الطابع على وثائق التأمين الصادرة وكذلك إيرادات الضريبة على دخل شركات التأمين، لأن قانون تنظيم أعمال التأمين لا يضم مواد إضافية لضبط الاككتاب وضمان الالتزام بهاتين المادتين. فالمادة 13 تظل غير فعالة ما لم يحدد القانون، بوضوح، التزام طالبي التأمين، من العراقيين والأجانب، بإجراء التأمين على أصولهم ومسؤولياتهم القانونية لدى شركات تأمين مجازة بموجب قانون التأمين. ولكن خلافاً لذلك فإن القانون يؤكد على حرية شراء منتجات التأمين وخدماته من أي شركة للتأمين أو إعادة التأمين، بما فيها ضمناً الشركات الأجنبية، كما جاء في المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

¹³⁵ قد يقول البعض ان القول بأن حجم الخسارة هو بملايين الدولارات فيه مبالغة وقد يكون الأمر كذلك في غياب رصد علمي وتقييم كمي لخسارة الأقساط. لكن ملايين الدولارات غير المحددة هنا تبدو معقولة عند نسبتها إلى حجم ميزانية الدولة.

المادة 81 وإطلاق حرية التأمين والتناقض القانوني

يرد نص المادة 81 تحت الباب السابع، أحكام متفرقة، الفصل الأول، أحكام عامة، وكما يلي:

المادة-81-

أولاً- لأي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص الحق في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ثانياً- لا يجوز إجبار شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص على شراء منتجات خدمات التأمين من مؤمن أو معيد تأمين أو وكيل أو وسيط أو مقدم خدمات تأمين محدد، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ثالثاً- يجري التأمين على الأموال العامة والاختار التي ترغب الوزارات أو دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون، ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك فيها.

سنغض النظر في هذه المقالة عن الفقرة ثالثاً رغم أهميتها وشكوى البعض من وجودها، وربما نقوم بدراستها في ورقة مستقلة في المستقبل. ويكفي أن نشير هنا إلى أن هذه الفقرة، خلافاً للفقرتين ثانياً وثالثاً، تذكر حق "جميع المؤمنين المجازين في العراق" الاشتراك في مناقصات التأمين على الأموال العامة. انطلاقاً من هذه الملاحظة نجد أن الفقرة أولاً لا تشير إلى مؤمنين مجازين في العراق، وكذا الأمر بالنسبة للفقرة ثانياً. لم تأت هذه الصيغة في إغفال ذكر العراق عفواً وفي لحظة غفلة بل من باب التصميم وضمن رؤية لتوجيه الاقتصاد العراقي. كما نغض النظر عن مدى شرعية قانون تنظيم أعمال التأمين في ضوء اتفاقيات جنيف حول تغيير المحتل الأجنبي لقوانين الدولة المحتلة، ويكفي أن نقول إن هذا القانون لا ينسجم مع اتفاقيات جنيف

التي لا تجيز للقوة المحتلة صلاحية تغيير ما هو قائم ما لم يكن هناك تهديداً مباشراً لأمن القوة المحتلة أو أن هناك ضرورة تستوجب التغيير. وفي هذا السياق فإن النشاط التأميني، في أي من صورته، لم يشكل تهديداً مباشراً أو غير مباشر للاحتلال الأمريكي، ولم تكن هناك ضرورة اقتصادية أو اجتماعية لتغيير القوانين المنظمة للنشاط ما لم ندخل الاعتبارات الإيديولوجية في الحساب (إعادة تشكيل الاقتصاد العراقي من منظور العقيدة الليبرالية الجديدة)، وفي هذه الحالة فإن الضرورة ليست عراقية، نابعة من متطلبات تنمية الاقتصاد العراقي.

المادة 81 ناقصة، كما يلاحظ القارئ، لأنه يخلو من إشارة إلى محل إقامة المؤمن أو معيد التأمين أو تسجيله في العراق أو ترخيصه من قبل الديوان ولا القانون الذي تشير إليه هذه المادة، حسب علمنا، نصّ خلاف ذلك ولم ينشر حتى الآن تعديل للقانون بهذا الشأن. ويلاحظ أيضاً أن هذه الفقرة تُقرُّ حق الشخص الطبيعي في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين دون النص على عراقية المؤمن أو معيد التأمين (بمعنى تسجيله لدى سجل الشركات وترخيصه من قبل الديوان).

وفّرت المادة 81 الأرضية القانونية لتسريب أقساط التأمين العراقية إلى الخارج من خلال القبول الضمني بالتأمين خارج النظام الرقابي non-admitted insurance وهو ما لا نجد نظيراً له في معظم الأنظمة الرقابية على النشاط التأميني في العالم. وقد كتبتُ في مكان آخر أن "مايك بيكنز، مفوض التأمين في ولاية أركنساس، الذي أعد نص القانون باللغة الإنجليزية، يعرف تماماً القيود المفروضة على حرية شراء التأمين في ولايته وفي الولايات الأخرى للولايات المتحدة. ومع ذلك أقحم هذه المادة تعبيراً عن العقيدة الليبرالية الجديدة في رفع الضوابط الرقابية."¹³⁶

¹³⁶ مصباح كمال، "نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق"، مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2012/08/06/a-policy-for-iraqs-insurance-sector/>

لقد وفر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 الغطاء القانوني للتأمين خارج العراق لدى شركات تأمين أجنبية غير مسجلة في العراق وغير مرخصة. وعدا ذلك فإن القانون يتعارض مع أحكام الدستور الدائم، فقد أكدت المادة 130 من الدستور حول نفاذ القوانين القائمة على الآتي:

"تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، ما لم تُلغ أو تُعدل، وفقاً لأحكام هذا الدستور."

من التشريعات النافذة ذات العلاقة قرار مجلس قيادة الثورة رقم 192 المؤرخ 1998/12/3 الذي نصّ في الفقرة ثانياً على أنه

"لا يجوز التأمين خارج العراق مباشرة على أشخاص أو أموال موجودة في العراق أو مسؤوليات قد تتحقق فيه." (الوقائع العراقية، العدد 3757، ص 618)

ويعرف القارئ المطلع أن هذا القرار ألغى قانون شركات ووكلاء التأمين رقم (49) لسنة 1960 الذي نصّ في المادة 57 على الآتي

"لا يجوز لأي شخص أن يؤمن خارج العراق مباشرة على أشخاص أو عقارات أو أموال موجودة في العراق."

ومن النواقص التدوينية لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 عدم إيراد نص بإلغاء قوانين التأمين السابقة أو الاحتكام إليها في حالات معينة. هناك إذاً تضارب بين قانون سنة 2005 والقوانين السابقة التي لم تخضع للإلغاء.

إزاء هذا الوضع يصبح ضرورياً القيام بالمراجعة الفنية والقانونية لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وإعادة تدوينه فهو صار يُشكّل عنصراً أساسياً في توجيه النشاط التأميني. إن القانون، في صيغته الحالية، يحجّم دور شركات التأمين العراقية. وقد عرضتُ موقفي من تغيير القانون

في مقالتي "نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق" المنشور في **مرصد التأمين العراقي** وقد أشرت إليه سابقاً.

الصمت الرسمي

لست أول من انتبه إلى الآثار السلبية للمادة 81 فالحديث دائر عنها لدى ممارسي التأمين في العراق. لكن الذي يثير الاهتمام أن الكتابات النقدية المنشورة بشأنها والاتصالات الشخصية ومن خلال التخاطب التي قام بها أركان التأمين العراقي مع أكثر من وزير في الماضي وحتى وقت قريب لم تسفر عن تبني أي منهم لمشروع إعادة النظر في القانون وتعديل المادة 81 ولم يظهر في مراجعات القوانين، ومنها قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل، التي يطلع علينا بها البرلمان. ويبدو أن الحكومة والوزراء ونواب البرلمان يعانون من صمم تجاه الموضوع، أو لأن التأمين لا مكان له في جدول اهتماماتهم فهو قطعاً، حتى الوقت الحاضر، لا يدخل ضمن حزمة المنافع الشخصية (الرواتب، المخصصات، السيارات المصفحة التزود بالمسدسات والبنادق، التقاعد والجواز الدبلوماسي) التي يتبارون في التشريع لها.

تُرى من هو المستفيد من بقاء القانون على حاله رغم شكوى شركات التأمين العراقية؟ أهنأك مصالح غير مرئية تقف وراء عدم تغيير القانون؟ لست عارفاً بالتفاصيل لكن أعرف أن وزيراً قد استمع لأحد أركان التأمين لكنه بعد حين نسي أو تناسى الموضوع. هل هناك من يستطيع البحث في هذا الجانب من الموضوع؟

بعض الآثار الاقتصادية

النتائج الاقتصادية لتجاهل دور شركات التأمين العراقية واضحة فأقساط التأمين المنفقة على شراء الحماية التأمينية للأصول الموجودة داخل العراق تُحوّل إلى الخارج إما جهلاً أو قصداً بدلاً من إنفاقها داخل العراق.

وهو ما يُحرّم هذه الشركات من فرصة النمو والنهوض للتعامل مع متطلبات تأمين المشاريع في مختلف مراحلها وما يفرضه عليها تطور الاقتصاد من تحديات فنية ومالية. وللأسف فإن هذا الوضع يعكس حالة عامة تتمثل بإعادة تصدير المنافع الاقتصادية خارج العراق بدلاً من الاستفادة منها في تعزيز التراكم الاقتصادي الوطني. ويكفي هنا أن نتذكر مصير الأرصادة في صندوق تنمية العراق والمنح والقروض والمعونات العينية التي أقرها مؤتمر المانحين في مدريد في تشرين الأول 2003 فقد أنفقت نسبة كبيرة منها خارج العراق بالتعكز على سوء الأوضاع الأمنية.¹³⁷ أي أنها لم تصب مباشرة في حركة الاقتصاد العراقي إضافة إلى التبذير والسرقة التي تعرضت لها.¹³⁸

الأموال العراقية العامة، المنقولة وغير المنقولة، تخضع لأشكال متعددة من التسرب وسوء الاستعمال والسرقة وكلها تؤثر على حركة الاقتصاد العراقي وعلى قطاع التأمين. على سبيل المثال، فإن الإنفاق على شراء الحماية التأمينية من الخارج، دون المرور بشركات التأمين العراقية، هو أحد أشكال تسريب الأموال وهو في ذات الوقت خسارة للدخل بالنسبة لهذه الشركات مثلما هو خسارة لمصدر ضريبي (ضريبة الدخل على شركات التأمين).

¹³⁷ يذكر د. سنان الشبيبي، محافظ البنك المركزي العراقي، في مقابلة قصيرة (MEED Gulf Economic Review, January 2006, pp 36-37) دور المصارف الأجنبية التجارية في تدريب بعض المصرفيين العراقيين في الخارج، ويؤكد على ضرورة التدريب أثناء تأدية المصرفيين لعملهم اليومي داخل العراق، ويحاجج بهذا الشأن، فيما يخص الأوضاع الأمنية، أن المؤسسات الأجنبية التي تستطيع العمل في دول تنتشر فيها الجريمة، مثل كولومبيا ونيجيريا، فإن بإمكانها التغلب على المصاعب الأمنية في العراق وتعديل الكلفة بموازاة ذلك.

¹³⁸ James Glanz, "Audit Describes Misuse of Funds in Iraq Projects," *The New York Times*, 25 January 2006.
Ed Harriman, "Cronyism and Kickbacks," *London Review of Books*, 26 January 2006.

ما يعيننا من هذا كله هو الدور المحتمل لصناعة التأمين في العراق في المساهمة في التنمية الاقتصادية.¹³⁹ فالقانون، كما هو عليه، وطريقة إجراء التأمين خارج العراق يحرم قطاع التأمين من المساهمة الفعلية في التنمية في المستقبل المنظور عندما تتضح معالم هذا القانون في التطبيق ومجافاة بعض أحكامه، كالمادة 81، لمشروع تأسيس سوق وطني عراقي مشترك للتأمين.¹⁴⁰ وفي الواقع، ليس هناك، ومنذ تشرين الثاني/نوفمبر 1991، سوق وطني، فدرالي حقيقي، بل هناك ميل للانعزال في إقليم كردستان كما يظهر ذلك من خلال بعض التشريعات."

إجراء التأمين خارج العراق دون الالتفات إلى الخدمات التي تستطيع شركات التأمين العراقية تقديمها، حتى في دور الشركة الواجهة fronting company مثلاً، بحجة أن هذه الشركات لا تتوفر على الخبرات والطاقات المطلوبة، تسرق من هذه الشركات فرصة مجابهة الجديد والمعقد من الأخطار التأمينية والعمل على إيجاد الحلول لها. ولكن يبدو أن المستهدف هو إبقاء شركات التأمين العراقية ضعيفة إلى أطول فترة ممكنة كي تستطيع الشركات الأجنبية النفاذ إلى السوق من خلال ما يسمى بالتجارة عبر الحدود cross-border trading. هذا النمط من تعاطي التأمين له آثاره السلبية على السوق الوطني، فهو يلغي الحاجة إلى الاستثمار في البلد المضيف، كما أنه يستغني عن الاعتماد على الموارد المحلية، وهو بالتالي لا يساهم في تطوير وتعزيز الخبرات المحلية، وبعبارة أخرى فإنه لا يعمل على نقل

¹³⁹ تناولنا دور التأمين في التنمية الاقتصادية في ورقة غير منشورة كتبت لمؤتمر كانت نقابة الاقتصاديين في إقليم كردستان تنوي عقده في أربيل في 2002/11/16 حال تطور الأوضاع دون انعقاده. مصباح كمال، "هل هناك دور اقتصادي للتأمين في كردستان العراق؟" (تموز 2002). وتابعنا جانباً منه في دراسة أخرى غير منشورة: "تطوير قطاع التأمين في كردستان العراق: ملاحظات أولية (لندن أيار/حزيران 2006)

¹⁴⁰ راجع دراسة فؤاد شمقار "النظام رقم 9 لسنة 2011: نظام التأمين الإلزامي للمركبات"، مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2012/04/23/compulsory-motor-insurance-regulation-iraqi-kurdistan/>

التكنولوجيا والمهارة (عدوى التقليد)، إحدى المنافع المتوخاة من الاستثمار الأجنبي المباشر.

رغم تحفظنا على ترتيبات الواجهة غير الضرورية فإنها، ضمن الظروف الحالية، يمكن أن تساهم في تطوير دور شركات التأمين.¹⁴¹ أولاً، آلية الواجهة مصدر لا بأس به للدخل لشركة التأمين العراقية التي تقوم بها. وهذا المصدر ما هو إلا العمولة التي يدفعها المؤمن أو معيد التأمين الأجنبي للشركة المحلية التي تقوم بإصدار وثيقة التأمين وخدمتها خلال فترة نفاذها. ثانياً، الدخول في ترتيبات الواجهة يوفر فرصة للشركة العراقية للتعامل مع وثائق تأمين ذات طبيعة معقدة ربما تغطي أخطاراً غير مألوفة. وبالنتيجة، فإن ترتيبات الواجهة، إن أحسن استعمالها من قبل الشركة العراقية، تساعد على توليد معارف ومهارات جديدة أو ما يعرف في أدبيات الاستثمار الأجنبي المباشر بانتشار الكفاءة efficiency spillover

تحت دعاوى حرية وسيادة المستهلك يدعو البعض إلى إطلاق الحرية لطالبي التأمين من الشركات، المحلية والأجنبية، لشراء المنتجات التأمينية التي يحتاجون إليها من أسواق أخرى (عبر الحدود) إن كانت هذه المنتجات غير متوفرة لدى شركات التأمين الوطنية. مثل هذه الوصفة، التي تبدو بريئة في ظاهرها، تهمل أو تتناسى أن الشركات الوطنية تستطيع توفير ما هو مطلوب من خلال تجميع مواردها معاً والمشاركة في التغطية، أو من

¹⁴¹ ممارسة دور شركة الواجهة fronting company يجب أن لا يكون نمطاً ثابتاً في تعامل شركات التأمين العراقية مع الزبائن الكبار من الشركات الأجنبية التي تعمل في العراق ولها علاقات قائمة مع وسطاء وشركات تأمين في بلدانها الأصلية. يجب أن تبقى الواجهة ترتيباً مؤقتاً، أو حسب ما تقتضيه الظروف مستقبلاً، وذلك لضمان عدم تقليص الدور الاكتتابي لشركات التأمين العراقية وتحويلها لمجرد وكلاء يعملون بالعمولة وهو ما لا يستقيم مع الدور الحقيقي لشركة التأمين: الاكتتاب بالأخطار وتحمل مسؤولية تعويض المطالبات. هو إجراء مؤقت يعكس ضعف القاعدة المادية للشركات العراقية وصغر حجم إعادة التأمين الاتفاقي المتوفر لها حالياً. ويتوجب على الشركة التي تقوم بدور الواجهة الاطمئنان إلى سلامة الوضع المالي للشركة الأجنبية التي تتعامل معها وإعفاؤها من المسؤولية من قبل المؤمن له الأصلي في حالة فشل الشركة الأجنبية في تنفيذ التزاماتها تجاه المؤمن له.

للمزيد من المعلومات عن ترتيبات الواجهة يمكن الرجوع إلى دراستنا: "ترتيبات الواجهة: محاولة أولية لتقييم نقدي،" التأمين العربي، مجلة الاتحاد العام العربي للتأمين، العدد 95، 2007.

خلال ترتيبات إعادة التأمين الاختياري. وللسوق العراقي تجربة في هذا المجال ترجع إلى سبعينيات القرن العشرين.

إن معالجة هذه الأوضاع، أو بعض منها، منوطة بجمعية التأمين العراقية من خلال التوعية بواقع صناعة التأمين العراقية وإمكانياتها وبمختلف الوسائل المتوفرة، والعمل على ترويج صياغة موحدة لشروط التأمين والتعويض insurance and indemnity clauses في عقود مقاولات القطاع الحكومي كما هو الحال حتى في أعتى الدول الرأسمالية. وكما قلنا في مكان آخر فإن "مشروع" البرلة" الاقتصاد العراقي يجب ألا يرتبط بتقويض الكيانات الاقتصادية المحلية في مختلف القطاعات الصناعية والخدمية وحرمانها من فرص التطور وتعظيم الاستثمارات، وكلها تشكل مصادر جديدة وإضافية لشركات التأمين المحلية.¹⁴²

وفي هذا السياق من المناسب التذكير بالأسباب الموجبة لتشريع قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005 فقد ورد فيه هدف "تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وآمن مالياً وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني".¹⁴³ ولن يتحقق ذلك بتجاهل شركات التأمين العراقية وإبقائها ضعيفة من خلال أحكام ضارة في القانون وجهالة وربما سوء تصرف أصحاب الشأن في الدوائر الرسمية العراقية. وباختصار، وكما يشهد الواقع القائم، فإن أحكام القانون لا تستقيم مع الهدف "الإنشائي" المرسوم له.

نقض التنمية الحقيقية

نص القانون يؤسس لنمط من العلاقات الاقتصادية بين الأشخاص الطبيعيين والمعنويين في الداخل والخارج مع ميل قوي نحو الخارج، بين

¹⁴² البيان الاقتصادي، بيروت، العدد 410، كانون الثاني/يناير 2005، ص 429.

¹⁴³ الوقائع العراقية، العدد 3995، 2005/3/3، ص 28.

طالبى التأمين من العراقيين والأجانب وبين شركات التأمين العراقية، أو قل انه يعكس طبيعة الاقتصاد الريعي المتمثل بانعدام التنمية الحقيقية وبالتركيز على امتصاص الفائض في سلع وخدمات استهلاكية مستوردة ضمن سلوك اقتصادي يشوبه الغموض والعشوائية¹⁴⁴ وتغول بيروقراطي نتيجة التغذية المستمرة لأجهزة الدولة بأقارب أحزاب المحاصصة والموالين لها.

في ظل هذا الإطار فإن الطلب على الحماية التأمينية يتحول بفضل المادة 81 إلى الخارج، وبالتالي فإنه لا يصب في تنمية حقيقية لقطاع التأمين العراقي. إضعاف كل ما من شأنه أن يخدم مشروع التنمية الوطنية "المستقلة" وتعزيز الاعتماد على الخارج وفتح السوق المحلية أمام رأس المال الأجنبي هو ما أفرزه الاحتلال الأمريكي وهو ما قامت سلطة الاحتلال بترجمته في سلسلة من القوانين (الأوامر) ومنها القانون/الأمر رقم 10. وخير شاهد على مصادرة مشروع التنمية الوطنية هو العقود النفطية الاتحادية وعقود حكومة إقليم كردستان الملتبسة بسبب دستور دائم قصد القائمون على تحريره ليكون ملتبساً وحملاً للأوجه. فالتأكيد في هذه العقود، والهرولة نحوها، هو على زيادة الإنتاج كهدف أساس.¹⁴⁵ مثلما هرول رئيس الوزراء العراقي لتوقيع الأمر رقم 10 الأمريكي الصنع.¹⁴⁶

لندن

21 آب 2012

¹⁴⁴ د. مظهر محمد صالح، "الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق انفلات السوق : رؤية في المشهد الاقتصادي العراقي الراهن"، موسوعة نينوى <http://www.neinawa2.com/news3/news.php?action=view&id=20>

¹⁴⁵ لمن ترغب في متابعة القضية النفطية يمكن الرجوع إلى كتابات الخبير النفطي فؤاد قاسم الأمير، وقد صدر له مؤخراً كتاب بعنوان **الجديد في القضية النفطية العراقية**، بغداد، 2012.

¹⁴⁶ للاطلاع على خلفيات الأمر رقم 10 يمكن الرجوع إلى كتاباتي السابقة المنشورة في **مجلة التأمين العراقي و مرصد التأمين العراقي**.

تحریم التأمين خارج نظام الرقابة قراءة لكتاب ديوان التأمين العراقي المؤرخ 9 كانون الأول 2012

عرض كتاب ديوان التأمين

أصدر ديوان التأمين العراقي كتاباً برقم 316 مؤرخ في 9 كانون الأول 2012 رداً على استفسار من شركة آسيا للتأمين، وزعه على شركات التأمين العاملة في العراق كافة وجمعية التأمين العراقية.¹⁴⁷ ورغم أن موضوع الكتاب هو رد على "استفسار" فإن توزيعه يجعل منه إعمالاً يتناول قضية أساسية طالما دعونا لها في مناسبات مختلفة - وهي، تحریم التأمين على الممتلكات والمسؤوليات الموجودة والناشئة في العراق خارج نظام الرقابة والإشراف على النشاط التأميني (non-admitted insurance).

يضم الكتاب فقرتين أساسيتين إذ يؤكد أولاً على عدم أحقية أية شركة تأمين أجنبية أو شركة تأمين غير مرخصة [من قبل الديوان] ممارسة أعمال

¹⁴⁷ أشكر الزميل محمد مصطفى الكبيسي على تزويدي بنسخة من كتاب الديوان.

التأمين في العراق أو التأمين على الأموال والممتلكات [والمسؤوليات] الموجودة في العراق من قبل تلك الشركات.

يؤكد الكتاب ثانياً على عدم أحقية أي وكيل أو وسيط للتأمين تحويل وثائق التأمين [إجراء التأمين] على أموال وممتلكات [ومسؤوليات] موجودة داخل العراق إلى شركات تأمين خارج العراق أو شركات غير مجازة من قبل الديوان لممارسة أعمال التأمين.

قراءة كتاب ديوان التأمين

القراءة الدقيقة لهذا الكتاب تبين أن نطاقه ينحصر بالتأمين المباشر وليس إعادة التأمين إذ أن مصطلح إعادة التأمين لا يرد له ذكر في الكتاب. وإذا كانت النية منصبة على شمول إعادة التأمين بأحكام هذا الكتاب وجب الإشارة إليها تحديداً.

ويلاحظ على نص الكتاب انه لا يشير إلى أية مادة من مواد قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ليضفي عليه قوة إلزامية إضافية إلى جانب العقوبات التي يحق للديوان فرضها بموجب هذا القانون، كما يرد في آخر الكتاب.

كان من المناسب ان يصدر كتاب الديوان بصيغة تعليمات مكيّفة قانونياً أو، على الأقل، يُصاغ متضمناً الإشارة إلى أحكام القانون المناسبة. نقول هذا رغم أن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ليس مكتملاً وبحاجة إلى مراجعة كما ذكرنا في دراسة لنا نقتبس منها مطولاً بعض الفقرات ذات العلاقة بموضوع المقالة الحالية.¹⁴⁸

ففيما يخص ممارسة أعمال التأمين في العراق نقتبس الفقرات التالية:

¹⁴⁸ مصباح كمال، "المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10): المنخل لتغيير القانون" (الثقافة الجديدة،

عدد مزدوج 353-354، كانون الثاني 2012). نشرت المقالة أيضاً في مرصد التأمين العراقي

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2013/01/08/article-81-of-the-2005-insurance-law-and-its-amendment/>

مزاولة نشاط التأمين

اعتقد بأن إعادة النظر يجب أن تتجاوز مجرد رصد الأخطاء والثغرات بل تمتد لتشمل الرؤية التي يقوم عليها هذا القانون. وكما بينت في دراسة سابقة¹⁴⁹ فإن أحكام هذا القانون تتطوي على تناقض مستتر يتيح فرصة عدم الالتزام به. فالمادتين 13 و 14 تنصان على ما يلي:

- المادة-13- لا يجوز مزاولة أعمال التأمين في العراق إلا من [قبل]:
أولاً- الشركات العراقية العامة.
ثانياً- الشركات العراقية المساهمة الخاصة أو المختلطة.
ثالثاً- فروع شركات التأمين الأجنبية المسجلة في العراق.
رابعاً- كيانات تأمين التكافل أو إعادة التكافل.
خامساً- مؤمن أو معيد تأمين آخر يعتبره رئيس الديوان مؤهلاً وذو [وذا] قدرة مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون.
- المادة-14- أولاً- لا يجوز لأي من المنصوص عليهم في المادة (13) من هذا القانون أن يمارس أعمال التأمين إلا بعد حصوله على إجازة بذلك وفقاً لأحكام هذا القانون.

لكن الملاحظ، وبشهادة شركات التأمين العراقية ومستشاريها القانونيين، أن شركات التأمين وإعادة التأمين غير العراقية وغير المسجلة لدى وزارة التجارة وغير المجازة من قبل الديوان تقوم بالاككتاب بالأعمال العراقية في أوطانها وبذلك تحرم شركات التأمين العراقية، المسجلة والمجازة من قبل ديوان التأمين العراقي وتدفيع الضرائب والرسوم عن نشاطها، من حقها القانوني في الاككتاب بأعمال التأمين على الأصول العراقية بما فيها الأشخاص. وقد نشأ هذا الوضع، الذي خسرت شركات التأمين العراقية

¹⁴⁹ مصباح كمال، "السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة: قطاع التأمين نموذجاً" الثقافة الجديدة، العدد 333-334، 2009. يمكن قراءة الموضوع في مدونة مجلة التأمين العراقي <http://misbahkamal.blogspot.com/2009/12/2009.html>

بسببه ملايين الدولارات من الأقساط¹⁵⁰ مثلما خسرت الخزينة إيرادات رسم الطابع على وثائق التأمين الصادرة وكذلك إيرادات الضريبة على دخل شركات التأمين، لأن قانون تنظيم أعمال التأمين لا يضم مواد إضافية لضبط الاكتتاب وضمان الالتزام بهاتين المادتين. فالمادة 13 تظل غير فعالة ما لم يحدد القانون، بوضوح، التزام طالبي التأمين، من العراقيين والأجانب، بإجراء التأمين على أصولهم ومسؤولياتهم القانونية لدى شركات تأمين مجازة بموجب قانون التأمين. ولكن خلافاً لذلك فإن القانون يؤكد على حرية شراء منتجات التأمين وخدماته من أي شركة للتأمين أو إعادة التأمين، بما فيها ضمناً الشركات الأجنبية، كما جاء في المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

المادة 81 وإطلاق حرية التأمين والتناقص القانوني

يرد نص المادة 81 تحت الباب السابع، أحكام متفرقة، الفصل الأول، أحكام عامة، وكما يلي:

المادة-81-

أولاً- لأي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص الحق في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ثانياً- لا يجوز إجبار شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص على شراء منتجات خدمات التأمين من مؤمن أو معيد تأمين أو وكيل أو وسيط أو مقدم خدمات تأمين محدد، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ثالثاً- يجري التأمين على الأموال العامة والاختار التي ترغب الوزارات أو دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون، ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك فيها.

¹⁵⁰ قد يقول البعض ان القول بأن حجم الخسارة هو بملايين الدولارات فيه مبالغة وقد يكون الأمر كذلك في غياب رصد علمي وتقييم كمي لخسارة الأقساط. لكن ملايين الدولارات غير المحددة هنا تبدو معقولة عند نسبتها إلى حجم ميزانية الدولة.

سنغض النظر في هذه المقالة عن الفقرة ثالثاً رغم أهميتها وشكوى البعض من وجودها، وربما نقوم بدراساتها في ورقة مستقلة في المستقبل. ويكفي أن نشير هنا إلى أن هذه الفقرة، خلافاً للفقرتين ثانياً وثالثاً، تذكر حق "جميع المؤمنين المجازين في العراق" الاشتراك في مناقصات التأمين على الأموال العامة. انطلاقاً من هذه الملاحظة نجد أن الفقرة أولاً لا تشير إلى مؤمنين مجازين في العراق، وكذا الأمر بالنسبة للفقرة ثانياً. لم تأت هذه الصيغة في إغفال ذكر العراق عفواً وفي لحظة غفلة بل من باب التصميم وضمن رؤية لتوجيه الاقتصاد العراقي....

المادة 81 ناقصة، كما يلاحظ القارئ، لأنه يخلو من إشارة إلى محل إقامة المؤمن أو معيد التأمين أو تسجيله في العراق أو ترخيصه من قبل الديوان ولا القانون الذي تشير إليه هذا المادة، حسب علمنا، نصاً خلاف ذلك ولم ينشر حتى الآن تعديل للقانون بهذا الشأن. ويلاحظ أيضاً أن هذه الفقرة تُقر حق الشخص الطبيعي في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين دون النص على عراقية المؤمن أو معيد التأمين (بمعنى تسجيله لدى سجل الشركات وترخيصه من قبل الديوان).

وفرت المادة 81 الأرضية القانونية لتسريب أقساط التأمين العراقية إلى الخارج من خلال القبول الضمني بالتأمين خارج النظام الرقابي non-admitted insurance وهو ما لا نجد نظيراً له في معظم الانظمة الرقابية على النشاط التأميني في العالم.

لقد وفر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 الغطاء القانوني للتأمين خارج العراق لدى شركات تأمين أجنبية غير مسجلة في العراق وغير مرخصة. وعدا ذلك فإن القانون يتعارض مع أحكام الدستور الدائم، فقد أكدت المادة 126 من الدستور حول نفاذ القوانين القائمة على الآتي:

"تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، ما لم تلغ أو تُعدل، وفقاً لأحكام هذا الدستور."

من التشريعات النافذة ذات العلاقة قرار مجلس قيادة الثورة رقم 192 المؤرخ 1998/12/3 الذي نصّ في الفقرة ثانياً على أنه

"لا يجوز التأمين خارج العراق مباشرة على أشخاص أو أموال موجودة في العراق أو مسؤوليات قد تتحقق فيه." (الوقائع العراقية، العدد 3757، ص 618)

ويعرف القارئ المطلّع أن هذا القرار ألغى قانون شركات ووكلاء التأمين رقم (49) لسنة 1960 الذي نصّ في المادة 57 على الآتي

"لا يجوز لأي شخص أن يؤمن خارج العراق مباشرة على أشخاص أو عقارات أو أموال موجودة في العراق."

ومن النواقص التدوينية لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 عدم إيراد نص بإلغاء قوانين التأمين السابقة أو الاحتكام إليها في حالات معينة. هناك إذاً تضارب بين قانون سنة 2005 والقوانين السابقة التي لم تخضع للإلغاء.

إزاء هذا الوضع يصبح ضرورياً القيام بالمراجعة الفنية والقانونية لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وإعادة تدوينه فهو صار يُشكّل عنصراً أساسياً في توجيه النشاط التأميني. إن القانون، في صيغته الحالية، يحجّم دور شركات التأمين العراقية. وقد عرضت موقفي من تغيير القانون في مقالتي "نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق" المنشور في مرصد التأمين العراقي وقد أشرت إليه سابقاً."

تنظيم عمل وكلاء ووسطاء التأمين

وفيما يخص وكيل أو وسيط التأمين كان من المناسب أن يشار في الكتاب لمواد قانون 2005 والتعليمات الصادرة بشأنهما. فالمادة 75 تقيد عمل وكيل التأمين كما يلي:

المادة-75-

أولاً- تنظم أعمال وكيل التأمين ومتطلبات إجازته والمؤهلات المطلوبة والمسؤوليات المترتبة عليه بمقتضى تعليمات يصدرها رئيس الديوان.
ثانياً- لا يجوز لأي شخص أن يقوم بأعمال وكيل التأمين إلا بعد إجازته من الديوان وبعد تزويده بالاتفاق المبرم بينه وبين المؤمن والذي ينص على اعتماده وكيلاً لها، ويجوز أن يعمل وكيل التأمين مع أكثر من مؤمن.

وقد أصدر الديوان التعليمات رقم (11) لسنة 2008 حول إجازة وكيل التأمين وتنظيم أعماله ومسؤولياته.
أما عمل وسيط التأمين المباشر ووسيط إعادة التأمين فإن القانون ينظم عمل الوسطاء في المادة التالية:

المادة-76-

لا يجوز لأي شخص أن يمارس أعمال وسيط تأمين أو وسيط إعادة التأمين إلا بعد حصوله على ترخيص من الديوان وفق الشروط التي يحددها رئيسه بتعليمات يصدرها لهذه الغاية تتضمن تنظيم أعماله وتحديد مسؤوليته وإجراءات ومتطلبات ترخيصه والمؤهلات المطلوبة.

وقد قام الديوان بإصدار التعليمات رقم (10) لسنة 2006 حول إجازة وسيط التأمين وتنظيم أعماله وتحديد مسؤولياته.

هدر حقوق شركات التأمين العراقية

لقد جاء كتاب الديوان مؤيداً لموقفنا ولكن من المؤسف أن يصدر هذا الكتاب متأخراً وبعد ما يزيد عن ست سنوات منذ نشر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 في جريدة الوقائع العراقية. فخلال هذه الفترة حُرمت شركات التأمين العراقية من حقها في تأمين الممتلكات والمسؤوليات الموجودة داخل العراق، وخسرت أقساطاً للتأمين تقدر بملايين الدولارات، مثلما خسرت خزانة الدولة إيرادات رسم الطابع على وثائق التأمين التي حُولت إلى خارج العراق، وكذلك ضريبة الدخل على الأرباح المحتملة لشركات التأمين بفضل هذه الوثائق التي تسربت إلى الخارج.

من باب الختام

طلب مني الزميل محمد الكبيسي في رسالة مؤرخة في 2013/1/13 رأي بالمادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وكتاب الديوان. واقتبس بعض ما كتبت له. "اتفق معك بأن المادة 81، كما هي عليها، يمكن أن تُقرأ على أنها تنصب على التخيير بين شركات التأمين المحلية وليس التخيير بين الشركات الاجنبية والمحلية. لا استطيع التكهّن بالهدف من وراء إصدار الديوان للكتاب. لو كان كتاب استفسار شركة آسيا للتأمين متوفراً فإنه كان سيساعدنا في قراءة ما يرمي إليه الديوان إذ أن الشركة ربما قامت بصياغة موضوع المشكلة وطلبت رأي الديوان. ومع ذلك، واعتماداً على الشكوى المستمرة من تسرب أقساط التأمين خارج العراق، ودون المرور من خلال شركات التأمين العراقية المرخصة من قبل الديوان، أميل إلى أن الهدف من الكتاب هو تحريم التأمين خارج نظام الرقابة على التأمين non-admitted insurance وهو ما نرجوه وندعو إليه. ومن المناسب لذلك أن يُترجم كتاب الديوان بصيغة تعليمات مكيفة قانونياً أو على الأقل يصاغ مجدداً ليتضمن الإشارة إلى أحكام القانون المناسبة.

ربما تكون قراءتي غير صحيحة وهي على أي حال اجتهاد شخصي قابل للتعديل. أمل أن تجد في قراءتي ما يُفيدك في تطوير موقف تجاه كتاب ديوان التأمين والعمل مع زملائك على مراجعة فنية وقانونية للأمر رقم 10 بما يحفظ حقوق شركات التأمين العراقية."

لندن 14 كانون الثاني 2013

ملحق

بعض قضايا صناعة التأمين في العراق:

دعوة للنقاش

كتبت هذه الورقة بعجالة بتحفيز غير مباشر من الزميل محمد الكبيسي، فقد كتب لي في 2006/6/11 مُقدراً اهتمامي بصناعة التأمين في العراق رغم ابتعادي الطويل عنه. أردت أن أكون عند حسن ظنه وغيره من زملائي في المهنة فوضعت جملة من الملاحظات والأفكار عن بعض قضايا التأمين في العراق لفتح باب المناقشة وصولاً لتطوير أفكار أفضل من قبلهم بشأن هذه القضايا واجتراح الحلول الملائمة لتأسيس صناعة تأمينية وطنية عراقية. فللزميل الكبيسي كثير شكري على حوارهِ معي وتزويدي بالمعلومات.

أرجو من القارئ والقارئة تقويم ما ورد في هذه الورقة بالنقد والتصحيح للتوصل إلى الوضوح وتحديد القضايا حسب أهميتها وجدواها الاقتصادية وفائدتها لمشروع السوق الوطنية العراقية للتأمين الذي أدعو إليه.

[أ] الإطار العام: مدخل

تلعب الثقافة الموروثة دوراً في تكييف الأفكار والسياسات الحاضرة في مجالات الحياة ومنها الاقتصاد لكنها لا تحجب، أو هكذا أعتقد، اعتماداً على الإرث التاريخي المعروف في التلاقح بين الثقافات، فرصة الاستفادة من الأفكار والممارسات والتجارب الوطنية للغير، واستعارتنا وتبني التأمين في صيغته الأوروبية خير مثال على ذلك. وفي غياب الموقف الدوغمائي ليست هناك موانع فكرية وأخلاقية تحول دون هذه الاستفادة، خاصة في زماننا، مع استمرار تزايد اندماج ودمج الاقتصادات الوطنية في السوق العالمية (تداخل قوة القانون الاقتصادي المتحكم بالعلاقات والبنى الاقتصادية والفعل السياسي المقترن بها). فنحن نشهد في هذا السوق حرية أكبر في انتقال السلع (وخاصة الاستهلاكية إذ أن غيرها من السلع الاستراتيجية يخضع لقيود الملكية الفكرية، مثلما يخضع انتقال، هجرة، قوة العمل من الجنوب إلى الشمال لاعتبارات قانونية وثقافية وسياسية) وانتقال الخدمات ورؤوس الأموال إضافة إلى الكم الهائل من المعلومات المتوفرة، حتى الآن مجاناً، على الانترنت.

ويجد هذا الوضع تعبيره الجيو-سياسي في مشاريع غربية عديدة للعراق وللشرق الأوسط عموماً، وتعبيره الاقتصادي في الاهتمام المتزايد، في الخارج والداخل، بالاستثمارات الأجنبية، وفي التأكيد على دور القطاع الخاص كمنقذ من المشاكل الاقتصادية في العراق كما في غيره من البلدان العربية، وفي تقليص دور الدولة الاقتصادي وفي تسليع الخدمات الاجتماعية.

وهكذا فنحن أمام نمط جديد/قديم من الاقتصاد، نمط ما يسمى بالاقتصاد الحر، مصادره الفكرية خارجية، نحتاج معه إلى الكثير من التكيف، بحكم بنية الاقتصاد العالمي، مع الحفاظ على درجة من الاستقلالية، كتعبير سيادي، في اتخاذ القرار وفي الحفاظ على حقوق الناس العاديين وثرواتهم الطبيعية وليس الانحياز المطلق لمصالح مؤسسات رأس المال وأرقام النمو

الاقتصادي. بمعنى آخر، تحقيق شروط المساواة للجميع أو قل موازنة المصالح المتباينة دون الإجحاف بحقوق المواطنة المعاصرة في الحريات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ونوعية الحياة. مجرد التماهي مع متطلبات السياسات الاقتصادية والمالية التي ترسم خارج العراق، باسم المعاصرة، لا يمثل مخرجاً حقيقياً للعقد التي تنتظم قضايا الاقتصاد العراقي.

[ب] قانون تأمين أعمال التأمين لسنة 2005 نموذجاً لدمج التأمين في العراق في السوق العالمية

يمكننا أن ننظر إلى قانون تأمين أعمال التأمين لسنة 2005 ضمن ما ذكرته أعلاه، فلم يكن هذا القانون ليندرج ضمن تطورات السوق العراقي للتأمين بل جاء نتيجة لفعل سياسي مهدّ له الغزو والاحتلال والهيئات التي خلقتها الإمبراطورية الأمريكية بفضل "قائض القوة" التي تتمتع بها.ⁱⁱⁱ لست من دعاة الرفض المطلق لهذا وغيره من القوانين لمجرد أنه من صنع الاحتلال وان الاحتلال لا يمتلك الشرعية بموجب القانون الدولي لتغيير ما هو قائم (فقطاع التأمين لم يشكل تهديداً للاحتلال ليسمح له بتغيير قوانينه القائمة) فواقع الحال هو أن هذا القانون أصبح هو السائد، رغم أنه لم يلغ القوانين الماضية، وبفضله تم تأسيس ديوان التأمين العراقي وجمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية.

لكن هذا القانون يحتمل التنقيح كما أشرت سابقاً،^{iv} والتنقيح يجب أن يطل بالدرجة الأولى تلك الفقرات التي تُضعف تشكيل السوق الوطنية العراقية للتأمين من خلال الأفضليات الممنوحة للشركات الأجنبية ومن بينها عدم ضرورة التسجيل داخل العراق لممارسة أعمال التأمين. وقد يتعزّر هذا الضعف مع الميل في إقليم كردستان العراق لتغليب ما هو محلي على

الوطني لكني ربما أكون على خطأ في تقديري هذا. وأرى أن أخطر أحكام هذا القانون هو توفير الغطاء لتجاهل شركات التأمين العراقية.^٧

بسبب الوضع الأمني فإن شركات التأمين الأجنبية الكبيرة لم تدخل السوق العراقي من خلال ما يعرف بالاستثمار الأجنبي المباشر Direct Foreign Investment (DFI) وهو في الكثير من الحالات ينحصر في عمليات الدمج والاستحواذ على ما هو قائم mergers & acquisitions إن هذه الشركات، بقدراتها المالية الضخمة، تستطيع، نظرياً، "ابتلاع" السوق العراقي برمته والقوانين الحالية تسمح لها بذلك وبعض أصحاب المال العراقيين قد يرحبون بذلك كونه فرصة لتحقيق عائد كبير من خلال بيع حصصهم. سيكون هذا الوضع، دمج سوق التأمين العراقي بالسوق العالمي من خلال الاستحواذ الأجنبي، إن تحقق مستقبلاً، شاذاً. هذا احتمال نظري أثرناه بدافع مراجعة القوانين القائمة لضمان دور وطني في صناعة التأمين.

[ج] رصد أولي لبعض قضايا سوق التأمين في العراق

قضايا سوق التأمين في العراق عديدة لا قدرة لي على الإلمام بجميعها والمعروض منها هنا انتقائي يعكس اهتماماً شخصياً. والمؤمل أن يقوم أصحاب العلاقة في العراق بصياغة القضايا الأساسية وترتيبها حسب أولوياتها فهم أدري بشؤونهم.

1 إعادة النظر ببعض بنود قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

أشرت لهذه البنود في دراسات سابقة. ومن رأيي أن يقوم النقد والتقويم من منطلق تحقيق سوق تأمين وطنية عراقية دون أن يعني ذلك، مثلاً، رفض الاستثمار الأجنبي فالتوجه العام للحكومات المتعاقبة منذ 2003 وحتى

الدستور، الذي اقترن بالقبول في استفتاء 15 تشرين الأول/أكتوبر 2005، وما يسود من قوانين محلية في إقليم كردستان بعضها معروض على برلمان الإقليم كقانون الاستثمار، كلها تصب في منحى استجذاب رأس المال الأجنبي – كما حاولت أن أضعه في السياق العام لدمج ما هو وطني في ما هو عالمي (الفقرة [أ] أعلاه).

2 الدستور والفيدرالية والتأمين. حاولت أن أدرس هذا الموضوع، في ورقتي غير المنشورة التي أنجزتها مؤخراً عن تطوير التأمين في إقليم كردستان،^{vi} بشيء من الحذر إذ أنه جديد في مجاله فيما يخص العراق (أقصد جدة النشاط التأميني ضمن البنية الفيدرالية)، ويحتاج إلى سعة الصدر في التحليل والاستنتاج وخاصة ممن تتأثر مصالحهم سلبياً أو إيجابياً، كما أنه يثير حساسيات سياسية وقومية. هنا أيضاً أتمنى أن ينصب الجهد في الدراسة على تحقيق سوق تأمين وطنية عراقية – هذا إذا كان مثل هذا الهدف يحظى بقبول عام بين المعنيين من ممارسي التأمين وأصحاب الشأن في العراق وفي الإقليم. هناك محاولات لإحياء قطاع التأمين في الإقليم من قبل بعض الشركات وكذلك تأسيس شركات جديدة بعد أن توقف النشاط التأميني فيه منذ تشرين الأول 1991 عندما قامت الحكومة المركزية بتجميد وسحب جميع مؤسساتها ومنها فروع ومكاتب شركات التأمين.

3 تكامل سوق التأمين العراقي. تاريخ التأمين الحديث في العراق كما نعرفه كان ينحصر بشركات التأمين المباشر الوطنية والعربية والأجنبية، وبعض وكالات التأمين، وشركة واحدة لإعادة التأمين (1960). وفي ظني أن السوق المتكامل يجب أن يضم مؤسسات مهنية، تكميلية، في المجالات التالية:

- تقييم الممتلكات لأغراض تأمينية valuation of assets أي لتحديد مبالغ التأمين بقيمتها الاستبدالية وهو مطلب أساسي في التأمين على الأخطار الكبيرة.
- الكشف الميداني الهندسي على الأخطار والمشاريع الكبيرة لأغراض اكتتابية engineering surveys من قبل مهندسين مؤهلين وأصحاب خبرة.
- تطوير مهنة خبراء تسوية الخسائر loss adjusting من قبل أشخاص مؤهلين ومتمرسين.
- وساطة التأمين insurance intermediation

هذا المقترح لتكميل بنية السوق الوطني للتأمين يقوم على فكرة تفكيك الوظيفة التأمينية التقليدية unbundling التي تنحصر جل مهامها (الإنتاج، الاكتتاب، الكشف الميداني، تسوية المطالبات وإعادة التأمين المباشر) لدى شركة التأمين، ومعناه أيضاً تعميق تقسيم العمل ومجالات التخصص وتنظيمها في مؤسسات مهنية. مثل هذا الوضع لن يتحقق سريعاً لكن التفكير فيه الآن ووضع الخطط بشأنه قد يعجل من ظهور بعض المهارات المهنية المتخصصة. ولعلنا هنا أتمنى أن تكون صناعتنا التأمينية موازية لما هو موجود في الأسواق المتقدمة. وقد يتطلب تطوير المهن المكملية الاستهداء بتجارب الغير ونقل المعارف والمهارات المتوفرة لديهم.

4 التدريب المهني ودور جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية وديوان التأمين العراقي. قد يكون النقص في الكادر الوظيفي المدرب واحدة من أهم المشاكل التي تعاني منها صناعة التأمين في العراق وأسبابه تنحصر في هجرة وتهجير الكوادر خلال ما يزيد عن الثلاثين سنة من عمر الدكتاتورية،^{vii} والحصار الدولي (آب 1990- أيار 2003) الذي فاقم من انعدام فرص الارتباط بالعالم الخارجي والتعلم في مجال التأمين كان من أحد نتائجه تقليص مهارة العاملين إلى حد نزعتها عنهم deprofessionalisation. هناك الآن فجوة بين الصف الأول والصف الثاني والثالث. وردم هذه الفجوة يتطلب جهداً جماعياً وتمويلًا من داخل

وخارج القطاع. ومن هنا التعويل، إلى حد ما، على الجمعية والديوان فكلهما يستطيعان رسم السياسات وتوفير الفرص والتحري عن مصادر تمويل النشاط التدريبي. أذكر أنني تعلمت الكثير من أصول التأمين في دورة تأمينية ابتدائية أواخر عام 1968 عندما التحقت بشركة التأمين الوطنية في بغداد. أليس هناك همّة كافية في محاكاة تجارب الماضي؟

بدون الكادر المدرب، التكنولوجيا الحقيقية في صناعة التأمين، سيكون من الصعب التعامل مع الأخطار الكبيرة وستتعرض شركات التأمين لفقدان دورها في العملية الاكتتابية وحتى التواصل الاحترافي اللائق مع معيدي ووسطاء التأمين الدوليين. وليس صحيحاً إبقاء التعامل محصوراً في الإدارة العليا للشركة فحتى الإدارة تحتاج إلى مشاركة كوادرها ولذلك يصبح تأهيل وإعادة تأهيل هؤلاء ضرورياً.

5 إشكاليات الاكتتاب بالأخطار العراقية. أربط هذه الإشكاليات بتدني الوضع الأمني العام وهو في حد ذاته مصدر لأنواع جديدة من التأمين كتوسيع وثائق الحوادث الشخصية لتغطية خطر الأعمال الإرهابية، مثلما هو مصدر إعاقة لتطوير حجم المحفظة التأمينية، وتضييق نطاق إعادة التأمين الدولية. وبطبيعة الحال، فإن شركات التأمين لا تمتلك مفاتيح علاج هذا الوضع غير التكييف معه وأقله هو الحفاظ على حياة العاملين في حركتهم اليومية في الإنتاج وفي خدمة الزبائن.

ليست لدي حلول فيما يخص شركات التأمين سوى الإشارة إلى أن تأثير الوضع الأمني يختلف من شركة إلى أخرى حسب موقعها وسكنى عامليها. هل أن تغيير الموقع، مثلاً، يخفف من وطأة الوضع الأمني (أقول هذا لمعرفتي بأن البعض يسكن في الدورة واسمها كان يتردد في الأخبار باستمرار).

ثم هناك تدهور الخطر المعنوي الذي يؤثر سلباً على إنتاج الشركات إذ أنها ربما بدافع زيادة الإنتاج (أقول هذا بحذر شديد مخافة أن أكون على خطأ) قد لا تعير الأمر ما يستحقه من عناية وحتى لو اهتمت فإن ظاهرة انتهاز الفرص، من قبل من اعتدنا وصفهم بأصحاب النفوس الضعيفة، لتعظيم الاستفادة من وثائق التأمين بوسائل شتى قد لا تجد حلاً سريعاً لها في الوقت الحاضر. لا أعرف، لربما يكون هناك خوف من رفض مطالبة مشكوك في أمرها إن كان صاحبها يمتلك وسائل تجعله في موقع الأمر تجاه شركة التأمين (هذا ما حصل خلال الحرب الأهلية اللبنانية ولكن على نطاق ضيق). أقول هذا ضمن إشكالية مرتبطة بها وهي مسألة الفساد الإداري، بالمعنى الضيق، كالرشوة والغش، والموسع، كاستغلال النفوذ والربائنية. ولا أعرف مدى تأثير هذه الظاهرة على العمل التأميني.

نتائج الحروب على التركيبة السكانية (ودورها في التأمين على الحياة)، وأخطار التلوث وأثرها على الصحة العامة (في التأمين على الحياة) وكذلك الممتلكات، تقتضي دراسة من وجهة نظر تأمينية لفائدة الشركات (صياغة عقود التأمين فيما يخص استثناء أو تغطية هذه الأخطار) وتوعية جمهور المؤمن لهم بحقوقهم بموجب عقود التأمين. في هذا السياق، هل هناك ضرورة لإعادة النظر في جداول الوفيات، وهي أصلاً متقدمة، وكذلك صياغات وثائق تأمين الممتلكات والمسؤولية تجاه الطرف الثالث؟

ويرتبط بهذه الحالة ضعف أو حتى انعدام الصيانة الدورية والوقائية على الممتلكات مما يزيد من احتمال وقوع الحوادث وقيام مطالبات بسببها رغم أنها ليست موضوعاً للتأمين وذلك لأن مثل هذه الحوادث تضعف أو تنعدم فيها صفة الاحتمالية كونها قابلة للاكتشاف أثناء الصيانة.

6 إعادة تأمين عراقية. دور شركة إعادة التأمين العراقية، منذ تأسيسها مروراً بفترة ازدهارها وتقلص دورها بفعل قرارات الحصار الدولي، بحاجة إلى وقفة نقدية لإبراز مالها وما عليها. وآمل أن ينهض غيري للتصدي لهذه المهمة فلست أهلاً لها ولا أتوفر على المعلومات الضرورية. وأنا أميل إلى استمرار وجودها حتى مع انتهاء دورها الحالي في توفير الحماية الإغادية الجماعية لكل الشركات العاملة في العراق – أي إنني من دعاة وجود شركة إعادة تأمين عراقية متخصصة.

ولتعزيز دورها أرى زيادة رأسمال شركة إعادة التأمين العراقية. واقترح مساهمة شركات التأمين المباشر في الزيادة مع عدم المساس باستقلاليتها الإدارية وقراراتها الاكتتابية. يحتاج هذا المشروع، الذي يبدو شاذاً ومتطرفاً، استقصاء رأي شركات التأمين المباشر ودراسة معمقة لتقييم قانونيته، وربما يستوجب عندها إعادة النظر في قانون الشركة. وعموماً وضمن الظروف القائمة فإن هذه الزيادة، إن جاءت من تدوير أرباحها أو مساهمة شركات التأمين المباشر أو غيرها، ستساعد في توسيع قدراتها الاكتتابية وكذلك نطاق الاتفاقيات الحالية. وكل ذلك ينعكس إيجابياً على شركات التأمين المباشر.¹⁵¹

7 تنمية محفظة التأمين. أعني بهذا تنمية محفظة السوق ككل، وبعبارة أخرى زيادة كثافة التأمين رغم أن الظروف الحالية لا تسمح إلا بالقدر اليسير من التوسع. لكن جهداً جماعياً قد يخلق الشروط المناسبة لذلك،

¹⁵¹ في تعليقه على هذا المقترح أوضح الأستاذ عبد الباقي رضا ما يلي: "لا يمكن إشراك شركات التأمين الحكومية في رأسمال شركة إعادة التأمين العراقية لأنها شركة عامة مملوكة للدولة مباشرة ورأسمالها غير مقسم إلى أسهم كالشركات المساهمة الخاصة أو المختلطة. ان قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997 لا يسمح بوجود مساهمات في رؤوس أموال الشركات العامة. أما إذا تقرر تخصيص الشركة فحينئذ يمكن أن تكون شركات التأمين العامة والخاصة مساهمة في رأسمالها وتصبح شركة إعادة التأمين العراقية شركة مساهمة خاصة أو مختلطة مشمولة بأحكام قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997." (تشرين الثاني 2011)

أي خلق شروط الطلب الفعّال على الحماية التأمينية ومنها تأسيس الطلب بقوة القانون كما هو عليه الحال بالنسبة للتأمين الإلزامي من حوادث السيارات.^{viii}

ومن الأمثلة على ذلك الإلزامية التأمين على بعض فروع التأمين. قد يجد هذا الإلزام ترجمته في ربط القروض العقارية بالتأمين على الحياة، وربما يكون هذا هو السائد الآن رغم أن مثل هذه القروض هي في أول عهدها بعد انكفاء طويل،¹⁵² فقد قرأت مؤخراً أن مصرف الرافدين قد خصص أموالاً لمثل هذه القروض لموظفيه وللمواطنين.^{ix}

كما يجد الإلزام ترجمته في قيام أمانة بغداد والمحافظات كافة بالتأمين على ممتلكاتها البلدية ومسؤولياتها القانونية والتعاقدية. وكذلك التأمين على المصالح والممتلكات العامة Civil Engineering Completed Risks Insurance (CECR)^x

ومن الضروري عدم تجاهل شركات التأمين العراقية من قبل مؤسسات الدولة العراقية والأمم المتحدة والشركات الأجنبية بفضل الغطاء القانوني الذي يوفره لها قانون تنظيم أعمال التأمين. وهذا يحتاج إلى إعادة النظر ببعض أحكام هذا القانون. كما يتطلب تدخل جمعية شركات التأمين لإشاعة نموذج لشروط التأمين والتعويض في عقود الإنشاء.

وقد تجتهد شركات التأمين في ابتداع وثائق تأمين تتناسب مع دخول الفئات الفقيرة.

¹⁵² أثناء مراجعته لمسودة الكتاب (تشرين الثاني 2011) ذكر الأستاذ عبد الباقي رضا ما يلي: "عندما كنت في التأمين الوطنية [رئيساً لمجلس الإدارة ومديراً عاماً] اتفقنا مع المصرف العقاري على إخضاع المقترضين منه إلى التأمين على الحياة من نوع التأمين المؤقت المتناقص بحيث تدفع شركة التأمين المتبقي من القرض عند وفاة المقترض، ولا يكون العقار محملاً بأية أقساط تجاه العقاري بالنسبة للورثة. ولا أدري إذا كان هذا التأمين سارياً أم لا."

8 تأمين صناعة النفط العراقية. من بين القضايا التي تستحق وقفة خاصة قضية تأمين أصول صناعة النفط العراقية. وقد يكون هذا مثار التجاذب بين مختلف الأطراف المحلية والخارجية. ما يجب التأكيد عليه هو أن هذه الصناعة ستكون مصدراً كبيراً لأقساط التأمين وعمولات إسناد إعادة التأمين متى ما اكتملت التغطية التأمينية لها، وأن التأمين عليها يجب أن يمر من خلال شركات التأمين العراقية ليس من باب ذر الرماد على عيون هذه الشركات بل من خلال مشاركة حقيقية في تجميع المعلومات والبيانات الاكتتابية والتنسيق فيما بين الشركات ذاتها وتفويض من يقوم منها بالتعامل مع وسطاء التأمين ومعيدي التأمين الدوليين.

وأملنا أن لا يتعكز البعض على الوضع الحالي الضعيف لشركات التأمين العراقية وتجاهل دورها وتبرير ذلك باسم نظرية المزايا النسبية للتجارة الدولية. نحن على قناعة بأن مشاركتها في هذه المرحلة سيفرض عليها مجابهة التحدي الذي يثيره تأمين صناعة النفط واكتساب الخبرة في التعامل معها.

من المناسب أن نذكر هنا أن شركات التأمين المحلية (الوطنية) في جميع البلدان العربية المنتجة للنفط تقوم، بصيغة أو أخرى وبفعالية، بالتأمين على أخطار الصناعة النفطية في جميع مراحلها بالتعاون مع ومن خلال وسطاء التأمين الدوليين. وأملنا أن لا تقوت شركات التأمين العراقية هذه التجربة وتعمل معاً على نبذ المصالح الضيقة المترسخة في الداخل والخارج.

[د] من باب الختام

تطوير سوق التأمين ضمن رؤية التغييرات الحاصلة على المستوى الدولي وإقحام العراق في دائرته بدأ مع تشريع قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. أي أنه تم وضع الأساس القانوني لاقتصاد السوق في مجال التأمين رغم أن محاولات مقيدة بهذا الاتجاه قد جرت ضمن قوانين الشركات في 1997 بشأن الشركات الخاصة والشركات العامة وفّرت فرصة لتأسيس شركات تأمين خاصة ما زالت مستمرة في العمل.

يحتاج نمو القطاع إلى توفر الأمن العام واستقرار العلاقات بين الناس وبين المؤسسات الخاصة والعامة وضمان الحقوق ليس على الورق ولكن في الممارسة وأمام المحاكم ودون خوف. التأمين رديف الحالة السوية متى ما افتقدت هذه الحالة هزل دور التأمين لا بل أن الخطر المعنوي يميل، بشكل عام، نحو الانحدار في فترات الانكماش والكساد الاقتصادي ويلقي ذلك بعبئه على شركات التأمين.

يمكن توسيع وتعزيز شبكة العلاقات بين شركات التأمين والشركات الصناعية والتجارية من خلال جمعية شركات التأمين العراقية. فالإتصال مع غرف التجارة والصناعة وجمعيات رجال الأعمال وغيرها من المؤسسات توفر أرضية مناسبة لعرض خدمات التأمين بما يتوافق مع متطلبات هذه المؤسسات.

ولعلنا لا نغالي إن ألقينا على عاتق الجمعية مهمة تدبيج ورقة موقف position paper تجاه كل قضية من القضايا الأساسية ذات العلاقة بتطوير السوق الوطني ومنها، على سبيل المثال وليس الحصر، الضغط على الحكومة والمؤسسات العامة لإعارة التأمين ما يستحقه من الاهتمام ودون التفريط بدور الشركات العراقية القائمة، وكذلك القضايا التي تحضى بإجماع شركات التأمين، وتلك التي تتطلب النقاش العلني أو الدراسة من قبل المختصين.

لم نأتي على ذكر دور لشركات إعادة التأمين الدولية فهذه محكومة باعتبارات اقتصادية والوضع الأمني السائد في العراق، وهي لا ترى نفسها إلا كمؤسسات تعمل على تحقيق الربح وليست بجمعيات خيرية. ولهذا فإن المؤمل منها يخضع دائماً للحساب التجاري. كلما تحسن هذا الحساب كلما زادت المساهمة الإيجابية، وخاصة في جانبها الفني، لشركات التأمين العراقية.

لندن حزيران 2006

ⁱ الصراع الحرية بالاقتصاد له وظيفة إيديولوجية دعائية فهي ليست موجودة بصيغتها الصرفة فهناك تدخل الحكومات القوي كما يظهر في السياسات النقدية والمالية ودعم أسعار معينة؛ ودور الشركات الصناعية والبيوتات التجارية العملاقة في تحديد الأسعار وحركة السوق؛ ودور نقابات العمال وغيرها. يعني هذا أن الاقتصاد ليس حراً في المطلق ومن الأفضل الحديث عن حرية نسبية. ولهذا السبب نضع كلمة "الحر" بين قوسين مزدوجين.

ⁱⁱ قراءة ما يصدر من السياسيين في العراق من تصريحات تكشف عن التزام غير قابل للنقاش بالخصخصة، والاستثمار الأجنبي المباشر، وقبول سياسات ووصفات صندوق النقد الدولي، تجسيم وتقليص دور الدولة .. الخ.

ⁱⁱⁱ تعبير الإمبراطورية وفائض القوة surplus power من ابتداع الكتاب والمحللين الأمريكيين وبعضهم قريب جداً من الإدارة أو يعمل لها. أنظر على سبيل المثال:

Richard N Haass, "What to do with American Primacy," *Foreign Affairs*, September 1999, <http://www.brook.edu/views/articles/haass/20001111.htm>

في هذه الدراسة وفي غيرها من الدراسات نجد جذور الاستراتيجية الأمريكية لعهد ما بعد الاحتواء والذي وضع قيد التطبيق بعد الحادي عشر من أيلول 2001 في أفغانستان والعراق.

^{iv} "قانون تنظيم أعمال التأمين: تعليقات هامشية" **الثقافة الجديدة**، العدد 316 (2005)، <http://www.althakafaaljadeda.com/316/14.htm>

وكذلك دراسة غير منشورة باللغة الإنجليزية تفصل خلفية القانون وما يراد منه وبعض آثاره الاقتصادية:

Misbah G A Kamal, "Iraq's Insurance Law: A Review of Context and Some Economic Consequences," (London, May 2006)

^v تطرقنا إلى الموضوع في مقالة منشورة: "تجاهل شركات التأمين العراقية: ملاحظات حول بعض آثاره السلبية" **طريق الشعب**، العدد 113 (16 شباط 2006) ص 9. ونشرت أيضاً بعنوان: "شركات التأمين العراقية متى تعاد إليها حقوقها" **البيان الاقتصادية**، العدد 412 (بيروت آذار/مارس 2006) ص 116.

vi مصباح كمال، "تطوير قطاع التأمين في كردستان العراق: ملاحظات أولية" (دراسة غير منشورة، لندن أيار/حزيران 2006)

vii أنظر: مصباح كمال "التأمين في العراق وعقوبات الأمم المتحدة" في كتاب المنتدى الاقتصادي العراقي دراسات في الاقتصاد العراقي (لندن: المنتدى الاقتصادي العراقي، 2002)، ص 86-87.

لن يستطيع أي شخص ممارسة مهنة المحاماة أو الطب ما لم يكن مؤهلاً لها (بضع سنوات من الدراسة والتدريب) أي أن المهنة مغلقة closed profession. مهنة التأمين خلافاً لغيرها ما زالت مفتوحة open profession لأنها لا تضع قيوداً لمن يريد أن يدخلها ما خلا انتقاء أصحاب العمل لمن يرون فيهم امتلاك مزايا معينة. لكن الميل في الأسواق المتقدمة هو نحو تضيق باب الدخول وجعل المهنة قائمة على الاحتراف professionalisation وعلى سبيل المثال، لا يمكن لوسيط التأمين في سوق لندن أن يمارس أعمال الوساطة في سوق لويذر ما لم يكن حائزاً على شهادة أولية خاصة بالمعارف والمهارات التأمينية الأساسية، وكذا الأمر بالنسبة لمكتنبي التأمين. كما أن السلطة الرقابية على الخدمات المالية في المملكة المتحدة Financial Services Authority (FSA) تشترط على من يخضع لإشرافها، كشركات التأمين والوساطة والمصارف وغيرها، استمرار العاملين فيها على التعلم المهني المستمر continuing professional education (CPA) الذي يمكن أن يتخذ أشكالاً عديدة من دورات تدريبية ودراسة مهنية إلى قراءة المطبوعات الخاصة بالمهنة والكتابة في مجال التخصص.

ويجادونا الأمل تطوير مهنة التأمين في العراق بما يتناسب مع متطلباتها والارتقاء بها لتحتل موقعا متميزا لها بين المهن الأخرى ولتكون في مصاف قريناتها في الأسواق المتقدمة للاستجابة لحاجات الزبائن وخاصة الحاجات المعقدة للشركات.

viii نحن ندعو إلى فكرة الإلزام وليس نقل الآلية التي تنظم تطبيق قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات فهذا القانون يستغني عن الدور الاكتتابي لشركات التأمين – انتقاء الخطر، وتحديد السعر والشروط.

ix أوردت الخبر وكالة أنباء أصوات العراق (بغداد 2006/6/8) الذي جاء فيه أن المصرف "يشترط تقديم ضمانات عقارية للحصول على مبلغ القرض". ولم يأتي المتحدث باسم مصرف الرافدين على ذكر ضمانة التأمين كبديل أو كمكمل لاشتراط تقديم القرض لموظفي المصرف والمواطنين.

x Munich Re, Civil Engineering Completed Risks Insurance (Munich, 1995)