

مصباح كمال

التأمين في التفكير الحكومي وغير الحكومي
2015-2003

عنوان الكتاب: التأمين في التفكير الحكومي وغير الحكومي: 2003-2015

المؤلف: مصباح كمال

الطبعة الإلكترونية: الأولى 2015

الناشر: مكتبة التأمين العراقي — منشورات مصباح كمال

misbahkamal@btinternet.com

حقوق النشر

يحتفظ الناشر بجميع الحقوق (2015)

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

6.....	إهداء.....
7.....	تقديم.....
15.....	تصدير.....
	تفعيل دور شركات التأمين في تعزيز موارد الدولة: مناقشة لدعوة وزير
17.....	المالية
17.....	دعوة الوزير.....
18.....	خلفية دعوة الوزير.....
19.....	أدوات تفعيل دور شركات التأمين في تعزيز موارد الدولة.....
23.....	الحد من تسريب أقساط التأمين العراقية وتعديل الأمر رقم 10.....
24.....	لماذا التركيز على شركات التأمين لتعزيز موارد الدولة.....
26.....	د. برهم صالح وإعادة رسملة وتحديث قطاع التأمين العراقي
26.....	د. برهم صالح والحاجة لإعادة الرسملة والتحديث.....
26.....	إعادة رسملة شركات التأمين.....
32.....	تحديث قطاع التأمين.....
36.....	الإمساك بالمبادرة.....
38.....	شركات التأمين وعبء المناخ العام على التحديث.....
40.....	اقتصاد التحديث.....
42.....	قطاع التأمين العراقي والانتخابات العامة القادمة
48.....	تعليق على غياب التأمين في برنامج الحكومة للسنوات 2011-2014
55.....	أين أختفى التأمين في التبادل التجاري بين العراق وجيرانه
	هل هناك مشروع لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة؟ تمهيد لمناقشة
63.....	موسعة
63.....	غياب وضبابية المعلومات.....
64.....	إعادة هيكلة شركات التأمين ليس إجراءً جديداً.....
65.....	إعادة هيكلة شركات التأمين: هل لها وظيفة اقتصادية استراتيجية؟.....
71.....	ما هو شكل/أشكال إعادة الهيكلة؟.....
73.....	قبل الإقدام على إعادة الهيكلة.....

73	الخصخصة ليست حلاً سحرياً لأزمة الاقتصاد العراقي.....
	موقف شركات التأمين العامة من إعادة الهيكلة وأهمية العمل المشترك بين جميع شركات
79	التأمين العراقية.....
	الإشارة لقطاع التأمين في المؤتمر المالي العراقي 2012: قراءة نقدية
81	سريرة للموقف الرسمي.....
81	تقديم
81	غياب ورقة عراقية عن النشاط التأميني
81	عقد المؤتمرات في الخارج.....
82	هل كان التأمين، يتيم القطاع المالي، حاضراً في المؤتمر؟.....
84	المؤتمر في التعليقات الصحفية ونقد المبالغة في الموقف
87	في انتظار البرابرة.....
89	التأمين: يتيم القطاع المالي.....
91	التأمين: من سيتبنى هذا اليتيم؟.....
91	ملحق: في انتظار البرابرة.....
94	الأمانة العامة لمجلس الوزراء والتأمين الاجتماعي والتكافل الاجتماعي.....
99	البنك الدولي وقطاع التأمين العراقي.....
99	مناقشة لتقرير البنك الدولي.....
100	محدودية قطاع التأمين
103	هيمنة شركات التأمين المملوكة للدولة ومشروع خصصتها.....
111	غياب الرقابة المطلوبة على النشاط التأميني.....
112	تقييم عام
114	"البلاد تخلو من شركات التأمين الرصينة": مناقشة لرأي اقتصادي.....
119	نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق.....
119	مقدمة
120	سياسة مقترحة للتأمين.....
122	بعض وسائل تحقيق سياسة التأمين
125	ملاحظة ختامية.....
	التأمين في الصحافة العراقية وتضليل الفرد العادي: حالة التأمين الإلزامي من
126	حوادث السيارات

126	تقديم
127	أين التضليل في هذا الخبر؟.....
129	نظرة أولية على أهمية قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980
130	دور التأمين والعشيرة في تسوية حوادث السيارات
133	إحصائيات المستفيدين من التعويض من حوادث السيارات
133	قضايا تأمينية عامة في تقرير وكالة الأنباء.....
134	مُلحق.....
136	التأمين في المنهاج الحكومي: قراءة أولية
136	المنهاج: بيان لبناء نظام رأسمالي عصري.....
137	المنهاج الحكومي واقتصاد السوق الاجتماعي
140	اقتصاد السوق الاجتماعي والتأمين.....
142	التأمين في منهاج الحكومة.....
149	ترحيب وتقييم أولي للمنهاج.....
151	خطوات حكومية أخرى والاقتراب من رؤية لمؤسسة التأمين.....
152	برنامج البنك المركزي للقروض الصناعية والزراعية والإسكان ومكانة التأمين

إهداء

اثان من رجال التأمين ألهماني فكرة الاستمرار في العمل في شركة التأمين الوطنية، وأتاح لي فرصاً، مقصودة وغير مقصودة، كانت بمثابة الامتحان لقدراتي بقدر ما كانت وسائل لتطوير معرفتي التأمينية، ومنهما تعلمت أن التأمين ليس مجرد سلعة تجارية بل مؤسسة اجتماعية وطنية:

أستاذي العزيز عبد الباقي رضا، المدير العام لشركة التأمين الوطنية (1 شباط 1966 — 4 آذار 1978)

والمرحوم مؤيد جواد الصفار (1 تموز 1939 — 9 نيسان 1992)، مدير قسم التأمين الهندسي، شركة التأمين الوطنية، الذي عملت معه عدة سنوات لحين مغادرتي للعراق سنة 1977

إليهما أهدي بتواضع هذا الكتاب.

أيلول 2015

تقديم

ابتدأت معرفتي بالأستاذ مصباح كمال في عام 1962 عندما التحق كلانا بالبعثة العلمية للدراسة في إنجلترا في سبتمبر (أيلول) من العام المذكور، والتقينا في مدينة واحدة للدراسة هي سوانزي وفي كلية واحدة هي الكلية التقنية. وبدأنا في الدراسة التحضيرية للدخول إلى الجامعة؛ هو كان يحضر لدراسة العلوم السياسية وأنا أحضر لدراسة الاقتصاد. ومنذ ذلك الوقت أصبحنا زميلين ومن ثم صديقين. فقد أنهى مصباح دراسته الجامعية الأولية وحصل على البكلوريوس في العلوم السياسية من جامعة سوانزي بدرجة شرف ثانية وحصلت أنا على البكلوريوس في الاقتصاد بدرجة شرف ثانية.

بعدها عدنا إلى العراق وعملنا في مجالين مختلفين. وكنت أتوقع وأتمنى أن يواصل مصباح دراسته العليا للحصول على الدكتوراه في العلوم السياسية ليصبح أكاديمياً لأنه كان ذكياً ومجتهداً وطموحاً، لكن الظروف حالت دون ذلك. وبسبب صعوبة الحصول على فرص العمل في حينها، وخصوصاً في مجال تخصصه، اضطر إلى العمل في شركة التأمين الوطنية. وكان آخر ما توقعته له أن يعمل في شركة تأمين لأنها بعيدة عن اختصاصه وميوله. وبسبب صفاته المذكورة آنفاً فقد بذل جهوداً كبيرة وحثيثة في عمله ووظف قدراته العلمية بشكل جيد ليصبح ملماً بأمور عمله وليصبح خبيراً في التأمين، وخصوصاً بعد أن حصل على شهادة الماجستير في العلوم الإدارية من إحدى كليات سيتي يونيفيرستي لندن (كانت أطروحته حول ما يعرف بتأمين أخطار الإنشاء) ويعمل بعدها في إحدى شركات وساطة التأمين في لندن، ويصبح بعدها مستشاراً مرموقاً في التأمين.

لعلني لا أبالغ إذا قلت بأنه هو الآن بمثابة موسوعة متكاملة عن التأمين في العراق لكثرة بحوثه وكتاباته ومتابعاته لشؤون التأمين في العراق واهتمامه المستمر بها.

وهو يكتب عنها بأسلوب موضوعي وأدبي مشوق فضلاً عن الدقة في التعبير والمهنية والالتزام بمصالح العراق الأساسية في كل ما يكتب. فهو يجيد اللغة العربية كما يجيد اللغة الإنجليزية؛ وهو مثقف له اهتمامات متعددة بأمر الثقافة بمفهومها الواسع؛ ويتميز بالأخلاق العالية والادب واللياقة حتى أنه يتحرج من إطلاق لقب الأستاذ عليه لأنه يرى أن هذا اللقب يجب ألا يطلق جزافاً وأن يبقى مقيداً بالعرف الجامعي. لكنه يستحق اللقب ليس فقط بالمعنى الصميمي والواقعي، والذي يعكس مكانة الشخص في المجتمع، وإنما لحيازته على شهادة جامعية تؤهله لأن يكون أستاذاً.

وقبل ان اختتم الحديث عن المؤلف أود القول بان الأخ الراحل محمد مبارك، وقد كان زميلاً لنا لبعض الوقت في مدينة سوانزي، كان يشير إلى أحمد فياض المفرجي بأنه مؤرخ المسرح العراقي، وأنا استعير هذا الاصطلاح لأقول بأن مصباح كمال مؤرخ قطاع التأمين في العراق من خلال كتاباته ورصده الجيد للنشاط التأميني، وعدا ذلك فإنه نشر كتاباً بعنوان **أوراق في تاريخ التأمين في العراق: نظرات انتقائية** (منشورات شركة التأمين الوطنية، 2011).

ويسعدني ان أقوم بتقديم هذا الكتاب المهم إلى القراء الكرام وهو بعنوان: **التأمين في الفكر الحكومي وغير الحكومي.**

تتأتى أهمية الكتاب من أهمية قطاع التأمين من جهة والإهمال الكلي الذي يعانيه هذا القطاع من الجهات الحكومية وغير الحكومية من جهة أخرى. فالقطاع "يلعب دوراً إنتاجياً من خلال التعويض عن الأضرار والخسائر المادية التي تلحق بالأفراد والعوائل والشركات، كما يلعب القطاع دوراً استثمارياً من خلال تجميع أقساط التأمين" على حد تعبير المؤلف. ومن شأن هذا الدور أن يزداد مع التطور الاقتصادي والاجتماعي وتعاضم حجم اقساط التأمين، وضمان استعادة شركات التأمين المجازة لدورها في الاكتتاب بأقساط التأمين، إذ أن قدراً كبيراً من الاقساط يتسرب إلى الخارج دون وجه حق. والمؤسف أن هناك جهلاً عاماً بالأهمية

الاقتصادية لقطاع التأمين لدى معظم اعضاء الحكومة والنواب وغيرهم، الأمر الذي يفرض على شركات التأمين وعلى المعنيين بالأمر أن يقوموا بمهمة متابعة شؤون القطاع وتقديم المقترحات والأفكار والسياسات المطلوبة لتنمية وتطوير القطاع.

كما تتأتى أهمية الكتاب أيضاً من أهمية المؤلف، حيث أنه كاتب رصين وموضوعي ومهني أمضى سنوات عمره في العمل والكتابة عن قطاع التأمين في العراق، رغم أنه يعيش في إنجلترا منذ نهاية السبعينيات. والمؤلف فضلاً عن ذلك يتصف بالأمانة والجرأة في طرح افكاره والالتزام الدائم بمصالح العراق الأساسية ولا تأخذه في الحق لومة لائم فيما يكتب.

والكتاب الذي بين أيدينا كتاب جامع وشامل لبعض جوانب التأمين في العراق يضاف إلى كتبه الأخرى. فهو يبرز الواقع والمشكلات التي يواجهها القطاع، ومسألة تحديث قطاع التأمين وإعادة هيكلته، وقضايا التأمين في المؤتمرات العلمية ومدى حضورها في الانتخابات العامة، ومنهاج الحكومة للقطاع، وموقف البنك الدولي من القطاع وكذلك موقف الصحافة العراقية من الموضوع، فضلاً عن تحديد الإجراءات والسياسات الملائمة لتنمية وتطوير قطاع التأمين في العراق.

وبخصوص واقع ومشكلات القطاع فإن التأمين جزء لا يتجزأ من القطاع الاقتصادي العام، ولأن الاقتصاد العراقي يعاني تدهوراً خطيراً في جميع المجالات وعلى نحو متراكم منذ بداية الثمانينيات، فابتداء بالحروب العبيثة التي توالى في العراق، ومروراً بالحصار الاقتصادي والشامل وغير المسبوق الذي دام اثنتي عشر عاماً، وانتهاءً بغزو العراق واحتلاله وتخريب جميع مؤسسات الدولة الامنية والاقتصادية، كل هذا أدى إلى تدهور قطاع التأمين، وهو أمر ليس بالغريب. والحكومات المتعاقبة، من جهتها، عندما تعتمد على مصادر غير دائمية لتمويل جزء من الانفاق العام والمتمثل بالمبالغ المدورة للسنة أو السنوات المنصرمة في تغطية عجز الموازنة الاتحادية فإن ذلك يعكس عجز السياسة المالية المتبعة عن إيجاد وتطوير مصادر التمويل الدائمة وتغيير تركيبة الإيرادات العامة فكيف يمكن

توقع اهتمام الحكومات بقطاع التأمين وهو أحد مكونات موارد الموازنة. وعليه يمكن القول بأنه إذا لم يتم إصلاح الوضع العام في البلد لا يمكن تطوير وتنمية قطاع التأمين في العراق.

ويذكر المؤلف في كتابه هذا الكثير من المؤشرات والحقائق التي تعكس الواقع المتدهور والمشكلات التي يعاني منها قطاع التأمين في العراق ومنها:

1. إن النشاطات التجارية والاستثمارية في مختلف القطاعات لا تعطي أهمية للحماية التأمينية.

2. إن تجارة الاستيراد العراقية لا تخضع للتأمين لدى شركات التأمين العراقية وذلك لأن توجيهات وزارة التخطيط والتعاون الانمائي لم تنص على إجراء التأمين بموجب عقد البيع على أساس التكلفة والشحن، والمعروف بالإنجليزية اختصاراً (C&F) بل تنص على التكلفة والتأمين والشحن (CIF)، وهذا معناه أن المشتري العراقي يترك نشاط التأمين للمجهز.

3. إن الضوابط المفروضة على شركات التأمين العراقية أكثر صرامة من الضوابط التي تطبق على فروع شركات التأمين الأجنبية، ومنها الأشكال المختلفة للضرائب التي تدفعها، وهذا إجحاف كبير.

4. إن كفة التبادل التجاري للعراق تميل لصالح دول الجوار وغيرها ولهذا فإن هذه الدول، بطبيعة الحال، تكون هي المستفيدة الكبيرة منه سواء في مجال تجارة السلع أو في مجال التأمين.

وتجدر الإشارة الى أن انفتاح السوق العراقية على مصراعيها وبالشكل الفوضوي وغير المسؤول لكل انواع السلع ودون ضوابط أو فرض الرسوم الجمركية أو الرقابة على الجودة ومواصفات، والتي أعقبت القوانين والتعليمات التي جاء بها الحاكم

المدني لسلطة الاحتلال (بول بريمر) أدت إلى توقف الكثير من المصانع عن الانتاج لعدم قدرتها على المنافسة وتصريف الانتاج، علما أن معظم السلع المصنعة الداخلة للعراق رديئة النوعية وتباع بأسعار متدنية، وربما دون مستوى تكلفة إنتاجها، ما يثير الشكوك حول وجود حالة ما يعرف بالإغراق (Dumping) والتي تهدف إلى استغلال السوق والسيطرة عليه لاحقاً.

إن السياسات التي جاء بها بريمر تستند إلى السياسات والمخططات المرسومة للعراق والمنطقة من قبل واضعي الاستراتيجيات في الولايات المتحدة الأمريكية لإخضاع الاقتصادات في المنطقة إلى مصالحها الاستراتيجية ومصالح جهات أخرى. إن الاساس الاقتصادي النظري لهذه السياسات يستند على معطيات وطروحات المدرسة الكلاسيكية الجديدة والتي تتبنى منهج السوق الحرة وعدم تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي، وتؤكد أن على الحكومة ان لا تحاول تطبيق أية إجراءات مضادة للدورة التجارية لغرض السيطرة على الانتاج أو التشغيل بذريعة عدم فاعلية السياسة الحكومية (Policy). إن مثل هذه السياسات فرضتها المؤسسات التمويلية الدولية مثل الصندوق والبنك الدوليين على البلدان النامية المقترضة، وقد ثبت فشلها في معظم الحالات.

وتجدر الإشارة بأن طروحات المدرسة الكلاسيكية الجديدة تستند على فرضيات غير صحيحة ومنها: إمكانية تحقق التصحيح الذاتي للاقتصاد، ومرونة الأسعار والأجور التامة، وتحقيق التشغيل الكامل. ولهذا فهم يرون بأنه لا فائدة من التدخل الحكومي لعدم فاعلية السياسات الحكومية.

إن العديد من الكتاب في مجال الاقتصاد الكلي يرفضون استنتاجات وطروحات المدرسة الكلاسيكية الجديدة لأنها، بنظرهم، تستند على فرضيات غير صحيحة.

وفي ضوء الواقع القائم والمشكلات التي يواجهها الاقتصاد العراقي فإن جميع المبررات لتدخل الدولة متوفرة لاستخدام وسائل الحماية والدعم لتوجيه الاقتصاد

الوطني باتجاه إعادة البناء والاعمار إلى جانب إعادة تأهيل وتنمية النشاطات الانتاجية كالصناعة والزراعة والطاقة والنقل ... الخ. وفي نفس الوقت تخطيط الاستيرادات بما يتوافق مع الأهداف التنموية المرسومة. إن التوجه نحو الحماية والدعم في هذه المرحلة ينسجم مع حجة الصناعة الناشئة التي طرحها الاقتصادي الالماني (فردريك ليست) لتبرير حماية الصناعة الالمانية الفتية أمام منافسة المنتجات البريطانية إبان الثورة الصناعية وذلك لحين اكتساب الصناعة الالمانية القدرة التنافسية ليتم بعدها تخفيف الحماية ومن ثم الغاؤها. وبالرغم من أن الحماية والدعم في البداية يؤديان إلى ارتفاع التكاليف الانتاجية والأسعار، وبالتالي تكون على حساب المستهلك المحلي إلا أن تبرير ذلك هو أن المنافع الاقتصادية المتوقعة من الحماية سوف تعود على البلد وعلى المستهلك عندما تتعزز وتتطور هذه الصناعة وتخفض تكاليف الانتاج وبالتالي الأسعار.⁽¹⁾

إن مثل هذا الوضع الشاذ بالنسبة للاقتصاد العراقي واستمراره على هذا الحال هو أيضاً انعكاس لغياب الرؤية الاستراتيجية والتنموية لدى الساسة العراقيين ومتخذي القرارات وجهلهم أو قبولهم بكل ما يجري في البلد. والغريب في الأمر أن الولايات المتحدة الامريكية نفسها تسارع إلى اتخاذ الاجراءات الحمائية ضد أي بلد يزاحمها في إحدى المنتجات ويضر بمصالحها، وذلك باللجوء إلى تقنين الاستيراد للمنتج من ذلك البلد أو تفرض رسوماً جمركية ضده بذريعة حماية العمالة في تلك الصناعة، علماً ان ظروف الولايات المتحدة مستقرة إلى حد بعيد فكيف بالعراق الذي يعيش ظروفاً استثنائية منذ زمن طويل. وقد دفع هذا الواقع في العراق الصناعيين وغيرهم إلى القول بأن الدولة تسمح باستيراد كل شيء حتى الماء والهواء وتهمل الصناعة، وأنا اقول أكثر من ذلك، وقد ذكرتها في مقالة لي سابقاً،⁽²⁾ بأن الحكومة والسياسيين والمواطنين جميعاً يسهمون بقتل الصناعة العراقية. وقد نجحت هذه السياسة الفاشلة في تخريب الاقتصاد العراقي وجعلته يتخبط ويترنح في كل مرة تهبط فيها أسعار النفط العالمية.

والسؤال المطروح والملح هو لمصلحة من تستمر حالة الإهمال المتعمد للصناعة الوطنية عموماً والنشاط التأميني خصوصاً؟ هل هو لخدمة المصالح التجارية المحلية أم المصالح التجارية لدول الجوار وغيرها، أم هي تنفيذاً أميناً لسياسات الاقتصاد الحر وتوجهات المؤسسات المالية الدولية والبلدان الرأسمالية الغربية والبلدان الأخرى حتى وإن كانت على حساب المصلحة الاقتصادية العليا للبلد وعلى حساب فرص إعادة الأعمار والتنمية فيه.

في ضوء الواقع الراهن لقطاع التأمين في العراق والمشكلات التي يعاني منها فإن المؤلف يحدد عدداً من الإجراءات والسياسات المطلوبة لمعالجة مشكلات القطاع وتعزيز دوره وأهمها:

1. الاشتراط على الدوائر المختصة إجراء التأمين لدى شركات التأمين المسجلة والمجازة من قبل ديوان التأمين العراقي، وهو ما يطلق عليه المؤلف تعبير (توطين التأمين)، وتحريم إجراء التأمين خارج العراق.
2. اشتراط أن تكون استيرادات العراق بموجب شرط التكلفة والشحن بدلاً من التكلفة والتأمين والشحن وذلك لكي تضمن قيام شركات التأمين العراقية بمهام التأمين.
3. فرض غرامات مالية وغير مالية عند مخالفة شروط التأمين.
4. النص في عقود الدولة على إجراء التأمين مع شركات تأمين مسجلة ومجازة في العراق.
5. تأمين صناعة النفط والغاز في جميع مراحلها لدى شركات التأمين في العراق.

ولما سبق يستنتج المؤلف، وهو محق في ذلك، بأنه في ضوء الواقع الراهن والتطورات المحتملة في المدى القريب فإنه من المستبعد ان تزداد فعاليات التأمين

على المستوى الكلي أو على مستوى كثافة سوق التأمين ما لم تحدث نقلة نوعية في الرؤى والسياسات الاقتصادية والأداء.

وفي الختام لا يسعني إلا ان أثنى وأشيد بالجهد الكبير الذي قدمه المؤلف والذي سيغني المكتبة العراقية والعربية ويكون مصدراً مهماً في مجال التوسع في بحث شؤون التأمين في العراق وعوناً كبيراً لكل العاملين في هذا القطاع وللجهات الحكومية والباحثين والمؤسسات الاقتصادية.

أتمنى للمؤلف الاستاذ مصباح كمال استمرار العطاء المميز خدمة لعراقنا الحبيب.

دكتور مدحت كاظم راضي القرشي

استاذ الاقتصاد المساعد

ورئيس قسم العلوم المحاسبية والمصرفية

كلية المنصور الجامعة، بغداد، 21 أيلول (سبتمبر) 2015

(1) للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع انظر: د. مدحت القرشي، **تطور الفكر الاقتصادي** (عمّان: دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008).

(2) نشرت المقالة في موقع **شبكة الاقتصاديين العراقيين** بعنوان "الحكومة والسياسيون والمواطنون جميعهم يسهمون بقتل الصناعة العراقية".

<http://iraqieconomists.net/ar/2015/07/15/%d8%af-%d9%85%d8%af%d8%ad%d8%aa-%d8%a7%d9%84%d9%82%d8%b1%d9%8a%d8%b4%d9%8a-%d8%a7%d9%84%d8%ad%d9%83%d9%88%d9%85%d8%a9-%d9%88%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%8a%d8%a7%d8%b3%d9%8a%d9%88%d9%86-%d9%88%d8%a7/>

تصدير

يضم هذا الكتاب مجموعة منتقاة من المقالات كتبت بعضها على خلفية أخبار وتصريحات قرأتها، اعتبرتها لحظات مناسبة لإبراز ونقد الفهم الرسمي، الحكومي، لبعض الجوانب الاقتصادية والمالية لمؤسسة التأمين. وكتبت البعض الآخر استجابة لظروف معينة. وهذا الكتاب هو امتداد لكتابي المعنون التأمين في الكتابات الاقتصادية العراقية (2014).¹

إن مؤسسة التأمين في العراق، في تقديري، مؤسسة يتيمة لم تجد بعد من يتبناها من الاقتصاديين ويرمي بثقله الفكري وأدوات علمه لدراستها. ولذلك دراسة بقيت المؤسسة، على العموم، محصورة في دائرة ممارسي التأمين، وهؤلاء لم يحاولوا ولوج دراستها ضمن إطار الاقتصاد الوطني ما خلا الإشارات العابرة وأحياناً الإشارات الخطابية والوصفية لمكانة النشاط التأميني. لا أدعي بأن هذا الكتاب هو كتاب اقتصادي حول التأمين فهو مجرد محاولة أولية للتقرب من أهمية التأمين في النشاط الاقتصادي العام وبالتحديد مكانته في المواقف والسياسات الحكومية، من خلال مناقشة آراء صادرة من مسؤولين رسميين. والكتاب هو أيضاً محاولة لإشاعة ثقافة تأمينية على المستوى الرسمي تقوم على أسس رصينة بأمل أن تمتد هذه الثقافة بين الناس إذ أن "جاذبية التأمين" * بينهم تكاد أن تكون ضعيفة ومعدومة لدى فئات واسعة. ويقع العبء هنا على عاتق شركات التأمين، التقليدية والتكافلية/الإسلامية، كمؤسسات علمانية، لإشاعة نمط التفكير الذي يجابه حتمية الوفاة واحتمالات الآثار المادية السلبية التي قد تلحق بالناس وأموالهم والشركات وبالمنشآت العامة بسبب المخاطر كلية الحضور، من خلال منتجاتها التأمينية. بعبارة أخرى، ترسيخ التحول

¹ <http://iraqieconomists.net/ar/2014/05/22/%d9%83%d8%aa%d8%a7%d8%a8-%d8%ac%d8%af%d9%8a%d8%af-%d9%84%d8%ae%d8%a8%d9%8a%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%a3%d9%85%d9%8a%d9%86-%d8%a7%d9%84%d8%b9%d8%b1%d8%a7%d9%82%d9%8a-%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad/>

https://www.academia.edu/7118197/Insurance_in_Iraqi_Economic_Writings

من فكرة أن عالمنا المادي محكوم بقرارات سماوية مسبقة الوجود نحو ضرورة التحوط والاحتراز ضد آثار الوفاة والكوارث. ويتحقق ذلك، كما يشهد عليه تاريخ تطور مؤسسة التأمين، باستخدام العلم وأدواته سوية مع آليات التأمين.

هذا الكتاب ليس تاريخاً، بالمعنى الضيق، لمواقف حكومات ما بعد 2003 لكنه يضم، في اعتقادي، مقترحات تُشكل قاعدة أولية للبحث في هذا التاريخ. البعض ينظر إلى ما كتبتُ على أنها قاسية على هذه الحكومات وممثلها، والبعض الآخر يعتبر كتاباتي نفخاً في الرماد لأن سياسيينا ونوابنا ومن يحتلون مواقع رسمية لا يقرأون أو يسمعون للغير، وحتى لجانهم، الحكومية والبرلمانية، لا تستأنس برأي أصحاب الاختصاص في التأمين في العراق. ولا تنتشر هذه اللجان دراساتها وتوصياتها كي تكون موضوعاً للنقاش العام. هي لجان تدور حول نفسها. أترك الحكم على كتاباتي للقارئات والقراء المهتمين.

إن ما عرضته في هذا الكتاب من أفكار ومقترحات للتحليل تجد جذورها في العديد من كتب التأمين وقد استفدت منها، قدر الإمكان، وآمل أن أحظى من القراء بقراءات نقدية لما عرضته. لقد كان هدفي دائماً هو إنكفاء النقاش وعدم الاكتفاء بتقديم حلول ووصفات جاهزة لأوضاعنا المضطربة والمعقدة أو النقد غير المؤسس على المعرفة.

هناك تكرار لأفكار معينة في بعض فصول الكتاب، وقد أبقيت عليها حفاظاً على تسلسل العرض. وهناك بعض التحديث والإضافة للهوامش.

مصباح كمال

لندن أيلول 2015

*جانبية التأمين هو عنوان كتاب باللغة الإنجليزية يضم بحوث تاريخية عن التأمين وأشكال التحول من نمط الاتكال على السماء إلى استخدام المفاهيم الاكتوارية والإحصائية:

The Appeal of Insurance, edited by Geoffrey Clark, Gregory Anderson, Christian Thomann, and J.-Matthias Graf von der Schulenburg (Toronto: University of Toronto Press, 2010)

تفعيل دور شركات التأمين في تعزيز موارد الدولة: مناقشة لدعوة وزير المالية

دعوة الوزير

جاء في خبر، في بضعة فقرات، تحت عنوان "إعداد دراسة لزيادة رواتب المتقاعدين" نشرت في صحيفة الصباح البغدادية يوم 6 أيار 2009 أن وزير المالية وجه، خلال اجتماع عقده مع عدد من المسؤولين والمدراء العامين في الوزارة، دعوة لإعداد دراسة موسعة لزيادة رواتب المتقاعدين خلال أسبوعين، ودعا إلى تفعيل دور شركات التأمين في تعزيز موارد الدولة. وما يهمننا في هذا الخبر هو دعوة السيد الوزير لتفعيل دور شركات التأمين في تعزيز موارد الدولة.

دعوة حسنة تستحق الاهتمام ولكن ما هي وسائل تفعيل دور الشركات في تعزيز موارد الدولة؟ لا ندري إن قامت وزارة المالية بتكليف أحد موظفيها، أو مجموعة منهم من المعنيين بالنشاط التأميني بالبحث في هذه الوسائل أم أن دعوة الوزير ستبقى تراوح في مكانها كشعار ينتظر التحقيق في المستقبل.

نفترض أن دعوة الوزير تشمل شركات التأمين العامة والخاصة، وللوزارة اليد الطولى في تسيير شركات التأمين العامة لكننا لا نعرف إن كانت الوزارة والمؤسسات التابعة لها تهتم فعلاً بشركات التأمين الخاصة. وقد نما إلى علمنا أنها لا تكلف نفسها مجاملة الرد على الخطابات الموجه لها من شركات التأمين الخاصة. ونلاحظ أن الوزير تحدّث عن إيرادات الدولة وليس عن دور صناديق التأمين في التنمية الاقتصادية، أي إنه تحدّث عن حاجة أنية تنحصر فيما نرى بسد العجز في ميزانية الدولة.

خلفية دعوة الوزير

تكمّن خلفية الدعوة في طبيعة الاقتصاد العراقي الريعي (وتأثره بالتقلبات في أسعار النفط وفي أسعار الصرف)، وغياب السياسات الاقتصادية الواضحة، وعدم كفاءة الأجهزة القائمة والمديرين لها من أهل المحاصصة على أنواعها. لكن المحفز الأساسي لهذه الدعوة هو العجز في ميزانية 2009.² وبهذا الصدد نقتبس مطولاً من دراسة نشرها د. شاكر لطيف بين فيه:

"ضعف قدرة السلطة الاقتصادية والمالية للدولة على تحديد ومعرفة العوامل المحددة والمؤثرة على حجم الإيرادات العامة ومصادرها وبالتالي حجم وتوزيع الإنفاق العام" مضيفاً في شرحه لهذه الظاهرة "كثرة اللجوء إلى الموازنات التكميلية. إن اللجوء إلى الموازنة التكميلية كما حصل في الأعوام السابقة وفي عام 2008 بسبب حصول الدولة على موارد إضافية نتيجة ارتفاع أسعار البترول وإنفاق أكثر من 70% منها على الإنفاق التشغيلي الاستهلاكي غير المنتج يعبر عن ضعف القدرة على استيعاب مبادئ السياسة المالية وآثارها الاقتصادية والاجتماعية وانعكاسات هذه السياسة على المؤشرات الاقتصادية الكلية وخاصة في ظروف انهيار القطاعات المنتجة للاقتصاد الوطني."

² "In 2009, Iraq will be cushioned by surpluses from previous years. But by next year, there is a real danger that the government will be in a position "where they basically run out of money," said a senior U.S. official here, who spoke on condition of anonymity.

Forced to curtail spending because of a budget deficit this year of at least \$18 billion, Iraq has launched a major drive for foreign investment. But private investors have shown little inclination to commit resources to a country where bombings and shootings, though greatly reduced, are still a regular occurrence.

"The No. 1 reason is security. And what happened in these past weeks didn't help," Finance Minister Bayan Jabr said in an interview, referring to a sharp increase in high-profile bombings in April." *Los Angeles Times*, 11 May 2009: <http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-iraq-economy11-2009may11,0,6735436.story>

"إن الاعتماد على مصادر غير دائمية لتمويل جزء من الإنفاق العام (قدر حجم العجز في الموازنة لسنة 2009 بـ 18 ترليون دينار أي ما يساوي 23% من حجم الإنفاق العام) والتي تتمثل بالمبالغ المدورة للسنة أو للسنوات المنصرمة في تغطية عجز الموازنة الاتحادية نتيجة لضعف القدرة التنفيذية للإنفاق العام وخاصة الإنفاق الاستثماري أو الاعتماد على ما متوفر في صندوق التنمية من موارد يخضع استخدامها إلى قرارات والتزامات دولية أو محاولة إلزام البنك المركزي على التنازل عن جزء من الاحتياطي الاستراتيجي، يعبر عن عدم قدرة السياسة المالية المتبعة وعجزها عن إيجاد وتطوير مصادر التمويل الدائمة والتغير النوعي في تركيبة الإيرادات حيث لا تزال الإيرادات البترولية تشكل حوالي 95% من مجموع موارد الموازنة الاتحادية.

ورغم مرور ست سنوات على تغير النظام لم تتمكن السلطة المالية من وضع وتنفيذ سياسة ضريبية تحقق إيرادات متنامية للموازنة وتلبي، بنفس الوقت، متطلبات التنمية في مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني. وبمعنى أدق، لم تتمكن هذه السياسة من إعادة الاعتبار للسياسة الضريبية في تنفيذ وظائفها الاقتصادية والاجتماعية والمالية ودور هذه السياسة في إعادة توزيع الناتج الإجمالي والدخل الصافي وتغير التركيب القطاعي لهما.³ [التأكيد من عندنا]

أترى أن دعوة الوزير تؤشر على فهم أفضل للسياسة المالية بضمنها السياسة الضريبية؟ سيظل السؤال قائماً لحين بروز استراتيجية اقتصادية اتحادية واضحة المعالم لمسار الاقتصاد العراقي والتحول المرتجى له

أدوات تفعيل دور شركات التأمين في تعزيز موارد الدولة

إحدى وسائل التفعيل هو ضبط جباية الرسوم والضرائب من شركات التأمين إن كان هناك ما يشوبها من نقص أو انحراف أو إهمال. وقد يتطلب ذلك تجديد معلومات ومهارات أجهزة وزارة المالية القائمة على إدارة هذه الوظيفة.

³ د. شاكر لطيف، "دور السياسة المالية في تنفيذ أهداف الإستراتيجية الاقتصادية العليا للدولة"، صحيفة العدالة، 10 نيسان 2009.

<http://www.aladalanews.net/index.php?show=news&action=article&id=50382>

نشرت الدراسة أيضاً في صحيفة الصباح البغدادية.

رسم الطابع

تساهم شركات التأمين في الوقت الحاضر في رفق موارد الدولة من خلال رسم الطابع، ويستوفى بنسب متباينة حسب نوع التأمين على أقساط التأمين بموجب قانون رسم الطابع رقم 16 لسنة 1974 الذي نعتقد أنه ما زال نافذاً.⁴ وليس هناك ضريبة على أقساط التأمين والتي يتحملها المؤمن لهم كما هو الحال في العديد من أسواق التأمين في العالم. ومن المعروف أن الضريبة على أقساط التأمين قد تؤدي إلى عزوف الناس عن شراء التأمين ولهذا فإن الحكومات تعفي وثائق التأمين على الحياة من الضريبة لأن أقساط التأمين على الحياة وسائل ادخارية واستثمارية تساهم في التنمية الاقتصادية ومن هنا منشأ تشجيع الدولة لهذا النوع من التأمين.

ضريبة شركات التأمين

كما تساهم الشركات أيضاً من خلال تسديد الضريبة على إيراداتها. وهي حسب علمنا محددة بنسبة ثابتة قدرها 15% تجبي حسب قانون الضرائب رقم 113 لسنة 1982 على إيرادات شركات القطاع الخاص. (نتمنى على زملائنا من العارفين بالموضوع تصحيح هذه المعلومات والإضافة إليها).

التغفل التأميني

يمكن تعزيز موارد الدولة أيضاً من خلال تعظيم التغفل التأميني - نسبة دخل أقساط التأمين إلى الناتج المحلي الإجمالي - الذي يعني في محصلته زيادة إيرادات شركات التأمين وبالتالي توسيع حجم الرسوم والضرائب المستوفاة على أعمالها. هناك وسائل مختلفة لزيادة معدل التغفل التأميني ومنها على سبيل المثال:

جعل فروع معينة من التأمين إلزامياً كالتأمين الإلزامي على المسؤولية المدنية الناشئة عن حوادث السيارات. وهو قائم في الوقت الحاضر بفضل قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 وتعديلاته. وحسب علمنا فإن

⁴ تم تعديل هذا القانون لاحقاً بموجب قانون رسم الطابع رقم (71) لسنة 2012.

هذا القانون ليس مطبقاً في إقليم كردستان ونرجو من العارفين إلقاء الضوء على الموضوع لأنه يمس موضوع التفكك في السياسة الاقتصادية ودور المحاصصات ونظام جباية الضرائب في المنافذ الحدودية.

التأمين الإلزامي الصحي وهو موضوع ذو بعد اجتماعي اقتصادي يمس مصالح شريحة واسعة من الناس ليس هذا بالمكان المناسب للحديث عنه يقوم على قناعات، قابلة للنقاش، بشأن قدرة الدولة العصرية من عدمها على تمويل الخدمات الصحية وغيرها من الخدمات العامة.

إلزام المؤسسات البلدية والإدارات المحلية والوزارات لإجراء التأمين على الأصول التي تمتلكها أو الخاضعة لإدارتها والمسؤوليات القانونية والتعاقدية التي تنشأ عنها. التأمين الإلزامي في الوقت الحاضر ينحصر بضمان المسؤولية الشخصية للموظفين في هذه المؤسسات عن حوادث الاختلاس والأضرار الأخرى التي تلحق بأموالها من قبل الموظفين. وهناك تشريعات قائمة بهذا الشأن ترجع إلى ما قبل خمسينيات القرن الماضي.

جذب فئات جديدة للتأمين على الأخطار التي تتعرض لها ولا تؤمن عليها لأسباب دينية أو أخلاقية أو اقتصادية. وفي بالنا هنا نموذج **التأمين التكافلي** بشقيه الإسلامي والتجاري الذي يمكن أن يلبي طموح البعض من طالبي التأمين المحتملين. وكذلك، توسيع دائرة طالبي التأمين لتشمل الفئات الفقيرة من خلال ما صار يعرف بالـ **micro-insurance** وهو موضوع جديد برز مع التوجهات الليبرالية الجديدة في تقليص، أو إلغاء دور الدولة، في توفير أنماط من الحماية الاجتماعية والاقتصادية لنوي الدخل الواطئة جداً وفقراء الريف.

وبالطبع كلما زادت **معدلات النمو الاقتصادي** زادت فرص التأمين على الوحدات الاقتصادية والتجارية الجديدة. وبالنسبة للعراق فإن توقعات النمو الاقتصادي هذه

السنة والسنة القادمة تميل نحو الهبوط بسبب تدني الإيرادات النفطية وبطء الاستثمارات المحلية والأجنبية.

تطور الثقافة الحقوقية تجاه مسؤولية الأفراد والمؤسسات عن أفعالها يؤدي إلى قيام الحاجة للحماية التأمينية من المسؤولية المدنية. وقد يتحقق هذا الوضع من خلال إطلاق حملة واسعة منظمة لخلق ثقافة تأمينية وضمن منظور عام لحقوق الإنسان.

وتلعب السياسات الضريبية دوراً مهماً بالتأثير على الطلب الفعال على شراء الحماية التأمينية. ففي التأمين على الحياة يميل المؤمن لهم المهتمين ببرامج تأمينية تجمع بين التأمين التقليدي والاستثمار. الضرائب على هذه وغيرها من وثائق التأمين وكذلك على شركات التأمين قد تنفر مجموعات من الناس من شراء حماية تأمينية. كما أن شركات التأمين، كمؤسسات تجارية ربحية، تُحوّل عبء ما يفرض على أموالها من ضرائب على عاتق المؤمن لهم من خلال زيادة في أسعار التأمين. وكل ذلك يؤثر على مدى التغلغل التأميني.

إدخال برامج تأمينية جديدة كالتأمين على المدارس والجامعات والجوامع والكنائس ودور العبادة الأخرى، والتأمين على قطاعات معينة كتلاميذ المدارس وأساتذة الجامعات وموظفيها .. الخ.

لا يمكن تطبيق وسائل زيادة التغلغل التأميني بسرعة إذ أنها تتطلب البحث والوقت والتمويل والترويج وتغيير القنوات الموروثة والتحول من الاتكال، بأشكاله المختلفة، نحو الفردانية. كما أن بعض الوسائل ذو طابع إشكالي ينطوي على نتائج غير متوقعة - كما هو الحال بالنسبة للسياسة الضريبية. لكن العمل على تحقيقها، أو بعض منها، سيخدم قطاع التأمين العراقي مثلما يوفر مورداً ضريبياً موسعاً للدولة. ويقع عبء تنمية وتطوير قطاع التأمين وإشاعة الحماية التأمينية في المجتمع على الكيانات التأمينية العاملة في العراق بما تقوم به وما تعرضه من اقتراحات على أجهزة الدولة المعنية بالقطاع.

الحد من تسريب أقساط التأمين العراقية وتعديل الأمر رقم 10

هناك حاجة مُلحة لوقف تسريب أقساط التأمين العراقية إلى الخارج أو الحد من تأثيرها على حجم أقساط التأمين التي لا تكتتب بها شركات التأمين العراقية في الوقت الحاضر بفضل الغطاء القانوني الذي يوفره الأمر رقم 10 (قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005).⁵ وقد ذكرنا في دراسة لنا 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 - 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 وضمن الالتزام بما ورد فيه (المادتين 13 و 14 من القانون). كما أن القانون يؤكد على حرية شراء منتجات التأمين وخدماته من أي شركة للتأمين أو إعادة التأمين (المادة 81).

مسألة إعادة النظر بهذا القانون منوط بجمعية شركات التأمين وإعادة التأمين في العراق بالتنسيق مع الأجهزة المعنية في وزارة المالية وكذلك البرلمان.

⁵ كتبنا مثلما كتب غيري من الزملاء عن الجوانب السلبية في هذا القانون ونشرنا العديد من المقالات عنها في مدونة مجلة التأمين العراقي الإلكترونية، نرجو الرجوع إليها للتعرف على التفاصيل والبدائل المقترحة. <http://misbahkamal.blogspot.com/>
أنظر أيضاً: جبار عبدالخالق الخزرجي، سعدون الربيعي، فؤاد شمقار، محمد الكبيسي، مصباح كمال، منعم الخفاجي، مساهمة في نقد ومراجعة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، تحرير مصباح كمال (مكتبة التأمين العراقي، الطبعة الإلكترونية الأولى 2013).

مصباح كمال، قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014).

إعادة النظر في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ستكون رافعة أساسية في تفعيل دور شركات التأمين في حماية الأصول العراقية، وفي زيادة حجم أفساط التأمين التي تكتتب بها، وبالتالي ترفع من الإيراد الضريبي على دخل هذه الشركات.

تحريم التأمين خارج العراق، أي التأمين خارج القواعد الرقابية، وهو ما يعرف باللغة الإنجليزية prohibition of non-admitted insurance يجب أن يكون مثبتاً في القانون. والنص على التحريم موجود في قوانين التأمين في مختلف دول العالم بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية التي قام مفوض التأمين في إحدى ولاياتها بتدبير الأمر رقم 10 أيام بول بريمر.

لماذا التركيز على شركات التأمين لتعزيز موارد الدولة

حجم أفساط التأمين في الوقت الحاضر صغير ربما لا يتجاوز 30 مليون دولار (نرجو من القراء في قطاع التأمين تصحيح هذا الرقم أو تأكيده).

ما هو حجم الإيراد الذي يمكن أن تستوفيه وزارة المالية من قطاع التأمين اعتماداً على هذا الرقم، أو من الرسوم المفروضة على وثائق التأمين؟ نعتقد بأن حجم الإيراد صغير، وسيظل صغيراً مع استمرار الأوضاع القائمة في قطاع التأمين، وهو لا يعادل نزيف الثروات العامة والهدر المستمر لموارد الدولة ومنها: رواتب عالية غير مستحقة، ومعاشات تقاعدية واهية في أسس اكتسابها كذلك التي تمنح للمستشارين (يقال أن لرئيس الوزراء 80 مستشار يتمتعون برواتب عالية تضاهي رواتب الوزراء وسيمنحون رواتب تقاعدية بعد مغادرة رئيس الوزراء لوظيفته)، إقامة في الخارج على حساب الدولة بعد إنجاز، أو عدم إنجاز، المهمات الرسمية، ومخصصات غير مبررة. يضاف إلى ذلك تهريب النفط العراقي والعقود المبالغ في قيمها في مجالات مختلفة أصبحت موضوعاً للتعليقات الصحفية. وكذلك مظاهر الفساد المالي والإداري الأخرى التي تستنفذ أموالاً كبيرة من خزينة الدولة ولا من رادع بفضل المحاصصات الطائفية والقومية والحزبية والتجاوزات على القانون كالتشهادات المزورة ومحاباة الأقارب وما تعنيه من هدر للأموال العامة وحرمان المستحقين من حقوقهم.

لم الاهتمام إذاً بقطاع التأمين العراقي كمصدر لتعزيز موارد الدولة؟ أهو لذر الرماد في العيون وإخفاء النزيف المستمر لموارد الدولة أم هو حقاً جزء من سياسة جديدة تقوم على تعزيز مكانة الدولة ومؤسساتها؟ هذا موضوع نقاوم رغبة الكتابة فيه هنا ولكن لنقرأ ما يقوله الغير، فقد جاء في مقالة افتتاحية لنشرة التقدّم:

"إن نظام المحاصصة السياسية اثبت انه يتقاطع تماما مع بناء دولة حديثة قائمة على سيادة القانون وإحقاق العدالة. فما يقره القانون من ملاحقة قانونية للمفسدين يقوم النظام السياسي القائم على المحاصصة بإنقاذهم مجاناً، أو بإصدار قانون يحتال على حيثيات قضاياهم ويصدر عفوا عن المتورطين به.

مرة أخرى يظهر نظام المحاصصة عيوبه في حين أن مؤسسيه ومن يسبغ عليه الشرعية والديمومة ينددون جميعاً بالفساد والمفسدين. إذا كان الفساد لا أخلاقياً فإن مبدأ المحاصصة اثبت انه مولد لا يهدأ للفساد. انه مبدأ لا أخلاقي كذلك. إن وجود إرادة سياسية حازمة لمكافحة الفساد يبدأ من الرجوع عن النظام الذي يولده ويجعل منه ممكناً في بناء الدولة."⁶

أليس غريباً أن نكتشف فجأة شحة في الموارد المالية للدولة لنلجأ إلى شركات التأمين الضعيفة، والمُضعفة بفعل القانون، لسد العجز؟ عندما كانت الموارد المالية وفيرة، ما الذي عملته وزارة المالية كمساهمة في تفعيل دور شركات التأمين؟ وسؤال آخر: هل كانت شركات التأمين في سبات وقد آن الأوان لتفعيل دورها؟ الوزير وأعوانه ومستشاريه هم كمن يحاول استعمال إصبع لوقف "فيضان" هدر المال العام في غياب استراتيجية اقتصادية واضحة وحكومة تفتقد إلى ممارسة المسؤولية الجماعية.

13 أيار 2009

⁶ التقدّم، النشرة الأسبوعية لمعهد التقدّم للسياسات الإنمائية، بغداد، العدد 69، 13 أيار 2009

د. برهم صالح وإعادة رسملة وتحديث قطاع التأمين العراقي

د. برهم صالح والحاجة لإعادة الرسملة والتحديث

ألقى د. برهم صالح، نائب رئيس الوزراء، كلمة مسهبة باللغة الإنجليزية أمام مؤتمر "استثمر بالعراق: لندن، 30 نيسان 2009" عرض فيها إنجازات الحكومة العراقية خلال الفترة الماضية، وخصوصاً في مجال تهيئة الظروف الأمنية والتشريعية والاستثمارية التي تهدف إلى جذب رجال الأعمال والمؤسسات الحكومية والخاصة للاستثمار في العراق. وضمن عرضه للفرص الاستثمارية المرتبطة بإعادة هيكلة القطاع المصرفي والحاجة لرفع مستواه وتوسيعه وتحديثه ذكر ما ترجمته أن "قطاع التأمين يحتاج إلى إعادة رسملة وتحديث":

"The insurance sector needs to be recapitalized and modernized as well."

ما قاله د. برهم عن قطاع التأمين لا يتعدى الإشارة المقتضبة جداً إلى إعادة رسملة قطاع التأمين وتحديثه. ورغم اقتضابها إلا أنها تحمل رؤى لم يفصح عن تفاصيلها بعد رغم أننا سنحاول الاجتهاد بالتقريب منها ضمن المناخ الإيديولوجي السائد في العراق والقناعات المرسومة لتطوير الاقتصاد العراقي بالتناغم مع مصالح معينة تفصح عن نفسها من خلال الفساد الإداري والمالي المتغلغل في الحكومة والدولة والمجتمع، والتماهي مع مناهج لا تقوم على تحليل المعطيات العراقية بقدر ما تحاول تطبيق الوصفات الجاهزة.

إعادة رسملة شركات التأمين

يتحدث د. برهم صالح عن إعادة رسملة القطاع. نفهم من هذا أن إعادة الرسملة تشمل شركات التأمين العامة والخاصة كافة بما فيها شركة إعادة التأمين العراقية. وإذا كان هذا

الفهم صحيحاً وجب تعديل القوانين الحالية المنظمة لرأسمال هذه الشركات. نعرض أدناه نصاً بشأن الحدود الدنيا الحالية لرأسمال شركات التأمين لتسهيل الرجوع إليها من قبل القارئ. وقد اقتبستُ المذكرة الإرشادية brief المقدمة في مؤتمر لندن عن قطاع الخدمات المالية تفاصيل المادة 2 أدناه.

استناداً إلى تعليمات المبلغ الأدنى للضمان، التعليمات رقم 4 الصادرة من ديوان التأمين العراقي، تم تحديد هذا المبلغ كما يلي:

"المادة - 1 -

أولاً- يقصد بالمبلغ الأدنى للضمان، مجموع ما يأتي:

- أ- رأس المال المدفوع.
- ب- علاوة الإصدار.
- ج- الاحتياطي القانوني والاحتياطيات الاختيارية والاحتياطيات الأخرى باستثناء الاحتياطيات الفنية.
- د- الأرباح المدورة.

ثانياً- تطرح الخسائر المدورة من مجموع المبالغ المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة.

المادة - 2 - لا يقل المبلغ الأدنى للضمان عما يأتي:

- أولاً- (500 000 000) خمسمائة مليون دينار للمؤمن المجاز لممارسة أعمال التأمينات العامة.
- ثانياً- (750 000 000) سبعمائة وخمسون مليون دينار للمؤمن المجاز لممارسة أعمال التأمين على الحياة.
- ثالثاً- (1000 000 000) مليار دينار للمؤمن المجاز لممارسة أعمال إعادة التأمين حصراً.
- رابعاً- (750 000 000) سبعمائة وخمسون مليون دينار للمؤمن المجاز لممارسة أعمال التأمينات العامة والتأمين على الحياة من المشمولين بالاستثناء المنصوص عليه في البند (أولاً) من المادة (16) من قانون تنظيم أعمال التأمين الصادر بالأمر رقم (10) لسنة 2005.

المادة -3- يستكمل المؤمن المبلغ الأدنى للضمان إذا كان يقل عن الحد الأدنى المنصوص عليه في المادة (2) من هذه التعليمات خلال سنة من تاريخ نفاذ هذه التعليمات أو من تاريخ حصول انخفاض المبلغ الأدنى للضمان.

الحجم القانوني للرأس المال المطلوب صغير جداً مقارنة بما هو موجود في أسواق تأمين أخرى، وهو لا يتناسب مع حجم الأخطار التي يمكن لشركات التأمين العراقية إجراء التأمين عليها لو كانت على غير هذا المستوى ولو كان قانون تنظيم أعمال التأمين يوفر لها فرصة الاكتتاب بهذه الأخطار.⁷

زيادة رأس مال شركة إعادة التأمين العراقية العامة والشركة العراقية للتأمين

وحسب الأخبار المعلنة فإن شركة إعادة التأمين العراقية وشركة التأمين العراقية قد زدتا من حجم رأسمالهما. وقد نقلنا هذه الأخبار في مدونة مجلة التأمين العراقي بتاريخ 26 تشرين الثاني 2008 تحت عنوان "أخبار تأمينية عراقية" يمكن قراءتها باستخدام الرابط التالي: http://misbahkamal.blogspot.com/2008/11/blog-post_26.html وحسب ما

جاء في موقع الناطق الرسمي للحكومة العراقية فقد

قرر مجلس الوزراء زيادة رأس مال شركة إعادة التأمين العراقية العامة بمبلغ (1,150) مليار دينار (مليار ومئة وخمسون مليون دينار) ليصبح رأس مالها (2,400) مليار دينار (ملياران وأربعمئة وخمسون مليون دينار).

⁷ ليس هذا بالمجال المناسب للتعريف بالمسميات المختلفة لرأس المال:

"رأس المال المبني على أساس المخاطر Risk Based Capital

الحد الأدنى لرأس المال Minimum Capital

الحد الأدنى للفائض Minimum Surplus

رأس المال المقابل للاحتياطي Capital Adequacy Reserve

هامش اليسر المالي "Solvency Margin"

ويكفي هنا التعريف بـ "رأس المال المطلوب بأنه القدر الذي تحتاجه شركة التأمين لتكون صامدة في مقابلة المتطلبات العادية وغير العادية وتكون قادرة على الاستمرار."

د. عادل منير، "رأس المال على أساس المخاطر"، التأمين العربي، مجلة الاتحاد العام العربي للتأمين، العدد تسعون، 2006، ص 6-10.

كما قرر المجلس أن يتم تمويل تلك الزيادة من الاحتياطي الرأسمالي المتوفر حالياً لدى الشركة، ووفق قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997.

<http://www.goi-s.com/>

وأعلن الناطق الرسمي أيضاً زيادة رأسمال شركة التأمين العراقية:

"قرر مجلس الوزراء الموافقة على زيادة رأس مال شركة التأمين العراقية من (300) مليون دينار الى مليار دينار بغية إمكانية دخولها للتنافس مع شركات التأمين العراقية والأجنبية.

أن الهدف من زيادة رأس مال شركة التأمين العراقية هو لتأمين دخول الشركة ميدان المنافسة الشديدة مع شركات التأمين العراقية والأجنبية المتوقع دخولها في ظل اقتصاد السوق بعد التحسن الأمني الذي يشهده البلد.

تم استحداث أنواع جديدة من التأمين وهي تأمين الطيران وتأمين الحوادث الشخصية ضد الإرهاب وهذه الأنواع من التأمين يتطلب أن يكون رأس مال الشركة أكبر.

كما أن عملية زيادة رأس مال شركة التأمين العراقية سيؤدي الى تنشيط الجانب الاستثماري للشركة وذلك لما يمثله من رافد أساسي في زيادة الإيرادات حيث قامت الشركة بشراء بناية تجارية في محافظة ميسان وبناء عمارة تجارية في محافظة نينوى وفي نيتها التوسع في النشاط الاستثماري لتنمية الإيرادات.

هنالك قاعدة محاسبية رقم 12 والصادرة عن مجلس المعايير المحاسبية والرقابية تنص على أن تعالج الأرباح وفقاً لمتطلبات هذه القاعدة ضمن الاحتياطات الرأسمالية التي يمكن استخدامها في زيادة رأس المال ولا يجوز اعتبار هذه المكاسب ربحاً قابلاً للتوزيع وحيث أن إجمالي الأرباح بموجب الحسابات الختامية لعام 2006 والمصادق عليها من قبل ديوان الرقابة المالية يمثل احتياطي رسملة الأسهم على الأرباح الناجمة.

لا ننفي أهمية زيادة رأسمال شركات التأمين فهو في الوقت الحاضر يتميز بضاآلته. وقد ذكرنا في تعليقنا على خبر زيادة رأسمال شركة إعادة التأمين العراقية وشركة التأمين العراقية أهمية الزيادة لعلاقتها بالقدرة الاكتتابية للشركات، والتوسع في الاكتتاب بالأعمال، وتعزيز ثقة معيدي التأمين بالوضع المالي للشركات .. الخ، إضافة إلى الأهمية النظرية والعملية في

مراجعة وتقييم الحدود الدنيا لهامش الملاءة المقرر قانوناً أو من قبل جهاز الرقابة. ويبقى موضوع مدى ملائمة معايير الملاءة للعملية الاكتتابية أمراً اقتصادياً مرتبطاً بالقدرات المالية لشركات التأمين والمتطلبات القانونية لبناء سوق قوي وطني للتأمين قادر على المنافسة.

تعامل شركات التأمين الخاصة مع إعادة الرسملة

إعادة الرسملة، ونعتقد بأنها تنصب على زيادة الحد الأدنى، سيشكل ثقلًا ماليًا كبيراً على الشركات وخاصة شركات التأمين الخاصة إذا كانت حدود الضمان الجديدة، المتوقعة إقرارها ضمن رؤية د. برهم صالح، خارج قدرات المساهمين في رأسمالها.

يمكن لشركات التأمين الخاصة مقابلة متطلبات الضمانات العالية من خلال الاندماج فيما بينها، كما حصل في بعض أسواق التأمين العربية، ولتحقيق ذلك يجب إعطاء شركات التأمين الخاصة وقتاً كافياً للامتثال لهذه المتطلبات. وبالطبع، يجب أن يقترن هذا العمل بقناعة أصحاب الشركات الخاصة بأهمية الاندماج بدلاً من الافتراض لتمويل الزيادة في رأس المال. ويعني ذلك الابتعاد عن النظرة العائلية الضيقة للعمل الاقتصادي لدى البعض، والمساهمة في تكوين شركات مساهمة كبيرة قادرة على الامتثال للمتطلبات القانونية وعلى التنافس مع غيرها على مستوى الندية.

إعادة الرسملة: مطلب اقتصادي أم دعوى إيديولوجية؟

هل يعني مشروع إعادة الرسملة فتح المجال أمام شركات التأمين الأجنبية للاستحواذ على بعض شركات التأمين الخاصة، أو تجاهلها وتأسيس شركات جديدة؟ لا نستبعد ذلك إذ أن المذكرة الإرشادية brief المقدمة في مؤتمر لندن عن قطاع الخدمات المالية تضم ما يزيد عن نصف صفحة تحت عنوان فتح الأبواب "Opening up the insurance sector"، مع تفاصيل الحد الأدنى لرأس المال، وكأن القطاع كان مغلقاً محتكراً من قبل شركة أو مجموعة من الشركات، وكأن قانون الاستثمار العراقي يحول دون تأسيس شركات أجنبية في العراق أو أن قانون تنظيم أعمال التأمين يفتقر إلى البنود الخاصة بتنظيم عمل شركات التأمين الأجنبية في العراق.

ليست هناك في الواقع موانع قانونية أو اقتصادية لدخول الشركات الأجنبية إلى سوق التأمين العراقي. لذلك يثار السؤال عن وظيفة إعلان فتح سوق التأمين: أهو العماء الإيديولوجي أم هو سوء فهم اقتصاد التنافس واقتصاد الاحتكار؟ هناك حالياً أكثر من عشر شركات عاملة في السوق (ثلاثة منها فقط عامة)⁸؛ أيدلّ هذا على أن سوق التأمين العراقي سوق احتكاري أو شبه احتكاري يجب فتحه أمام الشركات الأجنبية لإذكاء التنافس؟ أهي دعوة في الواقع للشركات الأجنبية لابتلاع السوق من خلال الاستحواذ على الشركات القائمة ذات الرأسمال الضعيف أو تأسيس شركات جديدة؟ أم هي تهافت بعض الرأسماليين الوطنيين لتحقيق صفقة بيع حصة من أسهمهم؟ الأيام القادمة سنكشف الحقيقة ونأمل أن نكون على خطأ وأن يكون المستهدف قائماً على دوافع اقتصادية وطنية ضمن سياسات التنمية الاقتصادية للعراق.

بعض منافع زيادة رأسمال شركات التأمين

من المناسب التذكير بأن زيادة رأس المال خطوة مهمة في تعظيم القدرات الاكتتابية لشركات التأمين وضمان ملاءتها المالية. كما أنها وسيلة لتعزيز القناعات القائمة لمعيدي التأمين بتحسّن الوضع المالي لشركات التأمين العراقية وبالتالي قيام فرصة لتحسين شروط حماية إعادة التأمين الاتفاقي لها.

وقد يمهد زيادة رأس المال السبيل أمام بعض الشركات للتعامل مع معيدي التأمين مباشرة لترتيب اتفاقيات إعادة التأمين الخاصة بها، يعني هذا خروجهم من ترتيبات إعادة التأمين الاتفاقي المشتركة التي تنظمها حالياً شركة إعادة التأمين العراقية لصالح شركات التأمين كافة. وهو أمر يمكن التفكير به بعقلانية ضمن معطيات الواقع السائد في سوق التأمين العراقي ومتطلبات تطوير السوق الوطني.

كما أنه يفتح الباب لتصنيف الشركات من قبل هيئات تصنيف عالمية، وهذا من شأنه أن يولد قناعة لدى طالبي التأمين الكبار بمتانة الوضع المالي للشركات.

⁸ يبلغ عدد شركات التأمين المجازة من قبل ديوان التأمين في الوقت الحاضر (2015) أكثر من ثلاثين شركة.

شركات التأمين كافة مدعوة لرصد التطورات والتأثير على مسار التطور بما لا يقوّض مواقعها الحالية لكنها مطالبة في ذات الوقت بتحديث هياكلها وإدارة أعمالها وهو ما نتناوله أدناه.

تحديث قطاع التأمين

على ماذا ينصبُّ التحديث؟ التحديث كلمة تحمل مدلولات عديدة ترتبط بالتغيير، والإصلاح، والتحرك نحو الأحسن، وتجديد البالي القديم، وربما الحداثة عند بعض المسؤولين الحكوميين من غير أصحاب التفكير الديني.

ربما يريد السياسي من مطلب التحديث تغيير ما هو قائم وهو هنا يرتبط مثلاً بإعادة الرسملة التي يدعو لها د. برهم صالح. ربما يريد منه إصلاح الهيكل التنظيمي لشركات التأمين العامة، أو لعله يريد إدخال التكنولوجيا الحديثة في عمل الشركات.

لو أردنا الترفق في الحكم لقلنا إن المراد من التحديث هو اللحاق بركب شركات التأمين العالمية. لكن السؤال الكبير هنا هو: كيف يتم هذا اللحاق؟ هناك مشروعان في رأينا. أحدهما يميل إلى التطوير الداخلي لما هو قائم في قطاع التأمين وهو ما لم يلقَ أي رعاية وتشجيع من الحكومات العراقية المشكّلة بعد الغزو الأمريكي. والآخر يميل إلى استيراد التطوير من خلال إدخال شركات التأمين الأجنبية إلى سوق التأمين العراقي، وهو الذي يقوم على الوصفات الجاهزة المستوطنة في أفكار المسؤولين العراقيين: الخصخصة، والاستثمار الأجنبي المباشر (دون أن يحددوا لنا إن كان في صيغة تمويل، أي شراء حصص في شركات قائمة، أو بناء مصانع إنتاجية حديثة تستفيد من الموارد المحلية البشرية والمادية) وغيرها من المرتكزات السحرية لإحداث النقلة النوعية في الاقتصاد العراقي وتنميته.

بعض ملامح التحديث

التحديث عنوان كبير يضم عناوين فرعية عديدة، ليس بمستطاعنا الإلمام بتفاصيله أو تقديم صورة موسعة عنه. ويخطر ببالنا بعض من هذه الفروع نجملها فيما يلي:

الإطار القانوني. وهو ما تم البدء به مع تشريع قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 رغم مآخذنا عليه والتي عالجناها، كما عالجها غيرنا من الزملاء في العراق، ومعظمها منشورة في مدونة مجلة التأمين العراقي الإلكترونية. واعتماداً على شيوع الإشارة للتأمين في أحاديث المسؤولين الرسميين فإن قوانين جديدة لتنظيم أعمال التأمين ستعلن خلال هذه السنة. نأمل أن يكون إعادة النظر بقانون سنة 2005 أحد التشريعات المقترحة.

الإطار التنظيمي. تنظيم الهيكل الهرمي والشفافية والمساءلة، إضافة إلى أمور أخرى، تنطبق على الشركات الخاصة والعامة على حد سواء. لا نعتقد بأن د. برهم صالح يريد بسط سلطة الحكومة لتقرر التنظيم الداخلي لشركات التأمين الخاصة إلا في الحدود العامة التي تتطلب ترجمة القوانين المقيدة لعمل الشركات من خلال أجهزة معينة، كأن يخصص جهاز صغير للتدقيق الداخلي ومراقبة الالتزام بقواعد الشفافية والقوانين المنظمة لعلاقة شركة التأمين مع المؤمن لهم.

سياسة الاستخدام. الشركات الخاصة تتبع قواعد خاصة بها في الاستخدام في حين أن شركات التأمين العامة تخضع لقيود وزارة المالية وتلك التي تفرضها القوانين على عمل الشركات العامة عموماً مما يتطلب إعادة النظر في هذه القوانين إن كان للتحديث المرجو أن يتحقق في أرض الواقع ولا يبقى شعاراً يصرح به المسؤولون الحكوميون.

الاستقلال المالي لشركات التأمين العامة. والتحديث في هذا المجال يتطلب تحقيق استقلال ذاتي مالي حقيقي للشركات لتعمل دون الرجوع إلى وزارة المالية في أمور صغيرة وكبيرة على حد سواء. نعرف أن هناك اتجاهاً مركزياً للحد من هذا الاستقلال، ومن ضمنه الحد من إيفاد الموظفين الكبار إلى الخارج لأغراض العمل، وهذه المرة بدعوى العجز في ميزانية الدولة. بعض التحديث يتطلب اللقاء بمعيدي التأمين الدوليين ووسطاء التأمين في الأسواق العالمية وكذلك التدريب المهني لديها.

المهارات اللغوية والتدريب المستمر. والتحديث هنا ينصب على رفع المستوى السائد وهو ينصب على اللغة العربية مثلما ينصب على الإنجليزية باعتبارها الأكثر استخداماً في قطاع

التأمين عالمياً. ومن باب التوسع في مفهوم التحديث هنا يمكن البدء بإدخال اللغة الكردية في بعض وثائق التأمين في إقليم كردستان العراق، وهو مقترح لا علاقة له بموقف قوماني إذ أننا ندعو إلى سوق وطني فيدرالي وتطبيق القواعد الرقابية على شركات التأمين كافة في عموم العراق.

التعليم المهني المستمر continuing professional education أصبح في العديد من أسواق التأمين المتقدمة أحد الضوابط الرقابية على عمل الكيانات التأمينية كما هو الحال، مثلاً، في نظام الرقابة في المملكة المتحدة. وهو يشكل أحد عناصر التحديث.

تكنولوجيا المعلومات. إن العمل على إدخال واستعمال تكنولوجيا المعلومات بشكل واسع (information technology) يمثل الشكل الأكثر وضوحاً لعملية تحديث قطاع التأمين. وهذا موضوع يلقي قبولاً من الجميع لأهميته في الحياة العصرية.⁹ ويتطلب ذلك التدريب المكثف على إشاعة استعمالها في جميع مراحل العملية التأمينية لدى شركات التأمين.

الأغطية التأمينية. إن أغلب وثائق التأمين المستخدمة مترجمة عن الإنجليزية أو مقتبسة من وثائق نموذجية أعدها الاتحاد العام العربي للتأمين. هل يا ترى أن دعوة التحديث تمتد لتشمل مراجعة وثائق التأمين وإعادة صياغتها لتكون سهلة الفهم على المؤمن لهم وتتماشى في نطاق تغطيتها مع ما هو متوفر في أسواق التأمين المتقدمة؟ مسألة تستحق انتباهاً من شركات التأمين العراقية.

وهل سينصب التحديث في هذا المجال على إدخال وثائق جديدة، تتناغم مع التوجه النيوليبرالي للعديد من أعضاء الحكومة، كالتأمين الصحي والاستشفاء بحجة تخفيف العبء عن ميزانية الدولة؟ بعبارة أخرى التسليح التدريجي للخدمات العامة وتقليص دور الدولة في تقديم الخدمات الاجتماعية.

⁹ أنظر: مصطفى نوري صادق، "التأمين وتكنولوجيا المعلومات في العراق" مجلة التأمين العراقي الإلكترونية: http://misbahkamal.blogspot.com/2008_11_01_archive.html

التعامل مع جمهور المؤمن لهم. التخفيف من البيروقراطية الثقيلة في التعامل مع المؤمن لهم يعزز ثقة هؤلاء بالفائدة المرجوة من الحماية التأمينية. وقد يتطلب التعامل أيضاً إدخال أساليب جديدة في تسويق الحماية التأمينية بهدف تحقيق انتشار واسع للتأمين في عموم العراق وتعظيم دخل الأقساط وتكوين المحافظ الاستثمارية للمساهمة في التنمية الاقتصادية. هنا تلتقي مصالح شركات التأمين مع استراتيجية الدولة في التنمية الاقتصادية بافتراض وجود استراتيجية.

ينصب التسويق الحالي لشركات التأمين على الإعلانات وحتى هذه محدودة. ربما يراد من التحديث استخدام مفهوم موسع للتسويق يضم الإنفاق على استهداف الزبائن targeting والدراسات الخاصة بالبحث عن الدوافع motivation research وترويج مبيعات المنتج التأميني sales promotion والتسويق (البيع) المباشر (وقد صاراً من الأساليب المهمة في الغرب وتشمل التسويق من خلال الهاتف telemarketing، ومن خلال البريد الإلكتروني email marketing وكذلك البريد غير المرغوب به junk mail) وبالطبع هناك كلفة اقتصادية في استخدام هذه الأساليب ومن شأنها زيادة كلفة الإنتاج وبالتالي زيادة سعر التأمين.

ويتطلب تحديث التعامل مع المؤمن لهم إيجاد دائرة مظالم لهم وهو ما يُعرف في الغرب باسم الـ Ombudsman الذي يمكن لهم الرجوع إليها في حالات التجاوز والاختلاف والإهمال من قبل شركات التأمين.

ومن الوسائل الأخرى لتعزيز ثقة الجمهور وكذلك الالتزام بالمعيار الأخلاقي والفني للعمل إصدار مدونة لقواعد السلوك code of conduct لقطاع التأمين برمته لتكون شركات التأمين خاضعة للمساءلة بموجبها.

التغلغل التأميني والكثافة التأمينية. ربما ينصب التحديث على قياس مساهمة قطاع التأمين في الاقتصاد الوطني. فالمعروف، كما جاء في دراسة سابقة لنا، أن "أهمية قطاع التأمين في الاقتصاد الوطني لأي بلد يقاس من خلال مؤشرين: التغلغل التأميني insurance

penetration والكثافة التأمينية insurance density. ويقصد بالتغلغل التأميني نسبة دخل أقساط التأمين إلى الناتج المحلي الإجمالي، وهو بذلك يؤشر على أهمية قطاع التأمين في الاقتصاد الوطني وتطور هذا القطاع بالنسبة للاقتصاد الوطني ككل. فإذا كانت هذه النسبة مرتفعة فإن ذلك يعني أن قطاع التأمين ينمو بسرعة أكبر من سرعة نمو الاقتصاد الوطني.

أما الكثافة التأمينية، فهي تعني إنفاق الفرد على شراء الحماية التأمينية، وبالتالي فهي تعبر عن إجمالي أقساط التأمين المتحقق في البلد منسوباً إلى عدد السكان. وتدل الإحصائيات على أن الكثافة التأمينية في البلدان المتقدمة تفوق كثيراً ما يماثلها في البلدان ضعيفة النمو. التحديث إذن هو مشروع كبير للتغيير لم يفكر به بعمق، ولم يبحث أو تكتب عنه الأوراق. وما ذكرناه قد لا يتعدى حدود التكهن وغرضنا منها إثارة النقاش.

ربما كان تفكيرنا عن التحديث في غير محله ضمن رؤية العديد من المسؤولين الحكوميين الذي بات مهمم الأكبر استقدام الاستثمار الأجنبي المباشر بأي ثمن. قد يعنون بالتحديث مجرد فتح الأبواب أمام شركات التأمين الأجنبية، وهي مفتوحة الآن بقوة القوانين القائمة، أو تقديم إجراءات لها للعمل في العراق. الأيام القادمة ستفصح أين يقف د. برهم صالح وصحبه في الحكومة.

الإمساك بالمبادرة

بدلاً من الانتظار السلبي، على شركات التأمين أن تتأكد إن كانت دعوة إعادة الرسملة والتحديث كلام يؤشر نحو سياسة جديدة (غير معروفة الملامح في الوقت الحاضر) تجاه قطاع التأمين. أهي مبادرة من قبل الحكومة الحالية تجاه القطاع؟ هل دخلت جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين في مشاور مع الأطراف الحكومية المسؤولة؟

إن كان الزمام بيد الحكومة، ترى هل أن المبادرة لتغيير أوضاع القطاع ستقلت من يد جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين في العراق؟

نحن نرى أن الجمعية مطالبة للتحرك سريعاً **لقيادة التغيير في القطاع** وعدم ترك الأمر للسياسيين فهم لا يستشيرون بل يشيرون وإن أمكن يفرضون ما يريدون باسم الأغلبية وبدعاوى إيديولوجية، وإلا كيف نفسر سكوتهم الطويل منذ نشر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 في جريدة **الوقائع العراقية**، وعدم إقدامهم على بناء قدرات ديوان التأمين العراقي، وقبل ذلك تجميد أرصدة الجمعية، وخروجهم اليوم بدعوة إعادة الرسملة والتحديث.¹⁰

في سعيها لتأكيد وجودها وتحقيق دور فاعل لها، يمكن للجمعية دراسة تجارب أسواق التأمين الأخرى في العالم العربي، ولو من باب العلم بها دون تطبيقاتها، لتضع قواعد متفق عليها في مجابهة الدعوة الحكومية غير المحددة سوى شعار إعادة الرسملة والتحديث. يمكنها أيضاً الاستفادة من معاهد تأمينية أجنبية وخبراء من خارج العراق لإدخال بعض عناصر التحديث.

¹⁰ صار التأمين الآن أحد مفردات الحديث بين السياسيين. نقرأ في خبر لوكالة الأنباء إيبيبا من بغداد (24 أيار 2009) أن عضو اللجنة الاقتصادية في مجلس النواب يونادم كنا اتهم "ما اسماء بالـ" مافيات تجارية" بالوقوف وراء جعل العراق بلداً مستهلكاً بشكل كامل، منوها إلى سعيها لتحطيم قدراته الانتاجية وعدم تشجيع الاستثمارات المحلية والاجنبية. من جانب اخر ذكر كنا ان اللجنة الاقتصادية في مجلس النواب ستطرح خلال الايام المقبلة عددا من القوانين الاقتصادية المهمة وتناقش حزمة من المقترحات التي نأمل تشريعها. وافاد ان قوانين المصرف التجاري العراقي ومكافحة الاحتكار والمصارف والتأمين ستتم مناقشتها اضافة الى الاستعداد لقراءات اولية لقوانين اقتصادية اخرى تحتاجها البلاد خلال العام الجاري، مبينا ان اللجنة تابعت نتائج مؤتمر الاستثمار في لندن وحددت عددا من المسائل ذات العلاقة.

وتابع كنا ان تسهيل الاجراءات والقضاء على الفساد الاداري خطوة جادة من قبل القائمين على القرار الاقتصادي في دعم اعلان عشرات الشركات العالمية خلال المؤتمر لرغبتها في العمل بالعراق. مشددا على سعي الوزارات وهيئة الاستثمار الى دعم القطاع الخاص المحلي.

لم يذكر السيد كنا هوية "المافيات التجارية" ومواقعها وارتباطها بأعضاء في الحكومة كما في مجلس النواب. ولا نعرف تفاصيل "سعي الوزارات وهيئة الاستثمار إلى دعم القطاع الخاص المحلي" من يقود من الحكومة ومؤسسات الدولة أم ما يسميه بالمافيات التجارية. من غرائب الوضع أن المسؤولين يتحدثون وكأنهم معلقين على الأحداث وليسوا بمساهمين في صناعة القرار!

وبالنسبة لشركات التأمين القائمة قد يتخذ التحديث شكل استخدام موظفين متميزين من خارج العراق. هذه مسألة صعبة بسبب الأوضاع الأمنية غير المشجعة لكن سوق المملكة العربية السعودية، ولأسباب أخرى، استطاع استقطاب عناصر من خارجه لقاء مغريات مختلفة ونشهد اليوم النمو الكبير في قطاع التأمين السعودي رغم أن بعض شركات التأمين فيه ما زال يبحث عن كوادرات إدارية وفنية متقدمة. لعل هناك فرصة للاستفادة من تأثيرات الأزمة المالية العالمية على العمالة في دولة الإمارات العربية، مثلاً، من خلال دراسة أولية عن كيفية الوصول إلى العاملين ممن تعرضوا للتسريح عن العمل وجذبهم للعمل في العراق.¹¹

شركات التأمين وعبء المناخ العام على التحديث

هل يمكن تحديث قطاع التأمين إن لم تتغير وتصلح الحالة العامة؟ لنأخذ مثلاً، مناخ الفساد، المتوارث والجديد، الذي كاد أن يستوطن العقول، فله تأثير مباشر على ما نسميه في

¹¹ هناك وسائل مختلفة لجذب العاملين. أنظر كمثل على ذلك، في سياق مختلف ولكنه ذو علاقة، سامي شويل، "الدول العربية مدعوة إلى جذب الكفاءات من الخارج"، صحيفة الحياة، العدد 16834، 7 أيار (مايو) 2009، ص 13. يذكر الكاتب، أستاذ مساعد في الجامعة الأمريكية، بيروت، أن أزمة المال العالمية تسببت

"بطرده الآلاف من العاملين في الغرب من وظائفهم، من بينهم بعض المهاجرين من أصول عربية... ولو افترضنا جدلاً أن 10 في المئة من هؤلاء هم عاطلون من العمل، وهي نسبة طفيفة إذا ما أخذنا في الاعتبار أن الأجانب والمهاجرين هم الأوائل الذين يُطردون من العمل، ما يعني أن هناك نحو 70 ألف شخص من أصل عربي مؤهلين يمكن استقطابهم للعمل في العالم العربي. وفي التجربة السورية مثال على هذا التوجه، إذ أن بعض الشركات الأجنبية مطالب بالبحث عن مواطنين مغتربين من أصل سوري للعمل في فروعها في سورية.

ولهذا الاقتراح ميزات، حتى في حال عدم بقاء هذا المغترب في بلده واستقراره هناك، لأنه سيكون مهتماً أكثر بتعليم أبناء بلده ومحاولة تطويرهم، على عكس بعض الأجانب الذين يحاولون احتكار المعرفة وجعل الشركات والمؤسسات معتمدة عليهم من دون محاولة تأمين البديل. إذ لو حاول المغترب احتكار العلم وبقي مقيماً في بلده فهذا مفيد، ولو أراد السفر فسيعلم من سيحل مكانه.

والأشخاص الذين تتوفر لهم فرص العمل في الغرب، هم في معظم الأحيان إذا لم نقل دائماً، منتجون لأن لا مجال في الغرب للواسطة أو المحسوبيات في توظيف العاملين، بل للإنتاجية والكفاءة."

يمكن الاطلاع على هذه المقالة القصيرة باستخدام الرابط التالي:

<http://www.alhayat.com/business/05-2009/Item-20090506-174434a5-c0a8-10ed-00fa-e78f9d2d1721/story.html>

التأمين بالخطر المعنوي (الذي يمثله طالب التأمين فيما يخص إهماله أو حرصه على الأصول المعروضة للتأمين ونزاهته وشعوره بالمسؤولية) وله تأثير على مستوى الثقة trust بين شركة التأمين والمؤمن له. ليس سهلاً الفصل بين عمل شركات التأمين ومحيطها المتعدد الجوانب (القانوني والاقتصادي والسياسي والاجتماعي) الذي تعمل في ظله. وعليه، من الضروري قيام إطار عام يقوم على درجة جيدة من الثقة كي تستطيع شركات التأمين ممارسة عملها بشكل عقلاني دون الإضرار بمصالح زبائنهم بسبب تفاقم الفساد لدى البعض منهم.

التشدد في تسوية المطالبات، للتحوط ضد المبالغات في المطالبة وحالات الغش المحتملة، مثلاً، قد تتوسع لتصبح موقفاً عاماً للشركات في دراسة طلبات التعويض وقد ينفر هذا الموقف المؤمن له البريء ويؤدي بالتالي إلى التأثير على شراء الحماية التأمينية وهي أصلاً ضعيفة. هذا التضارب بين النزوع نحو التحديث والتعامل مع المؤمن لهم موضوع إشكالي يتطلب الدرس.

وعندما نتحدث عن تحديث قطاع التأمين، هل أن حديثنا منصب على تحديث شركات التأمين فقط أم إنه يطال كيانات تأمينية أخرى ذات علاقة: ديوان التأمين العراقي، جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين في العراق (الجمعية مؤسسة حديثة، ماذا يعني تحديثها؟ موضوع يستحق البحث)¹²، وكلاء الإنتاج، وحدات وأقسام التأمين في الشركات العامة والخاصة وغيرهم.

¹² عبد السادة الساعدي، "نحو تأسيس اتحاد لشركات التأمين في العراق" (البيئة، العددان 808 و810، 26 و28 كانون الثاني 2009) أرسلها إلينا الزميل المحامي منذر عباس الأسود مع رده على ما جاء في مقالة الساعدي. وقد كتبنا تعليقاً مطولاً على هذه المقالة تحت عنوان "نحو رفض مقترح تأسيس اتحاد لشركات التأمين العراقية: حوار مهني مع السيد عبد السادة الساعدي" (مصباح كمال، لندن 18 آذار 2009) كان من المفروض أن تقوم هيئة تحرير صحيفة البيئة بنشره بعد أن أرسله الزميل الأسود إليها بتاريخ 28 آذار 2009.

رد الزميل الأسود وتعليقي متوفران لمن يرغب الاطلاع عليهما.

اقتصاد التحديث

في فترة الحرب الباردة ظهر مفهوم التحديث في الغرب كبديل للمشروع الوطني التحرري في تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية في البلدان المتخلفة والنامية. اليوم، فقد مفهوم التحديث بعده الإيديولوجي الماضي، وأصبح ينصب على إعادة تأسيس مؤسسات الدول النامية لتكون في مصاف الدول المتقدمة، وهذه المرة من خلال المؤسسات المالية والتجارية الدولية. وفيما يخص موضوع تحديث صناعة التأمين العراقي، كما أوجزنا بعضاً من تصوراتنا لملامحه، فإنه يتطلب:

البحث الموسع عن مفهوم التحديث وما يعنيه لعمل الشركات وكيانات التأمين الأخرى. حالياً، هناك بنية قائمة للعلاقات داخل كل شركة تأمين لإدارة الأعمال وتحمل المسؤوليات. التحديث يؤثر على هذه البنية وقد يؤثر على مستوى الأداء. وهو لذلك يحتاج إلى تمهيد الأجواء لإدخال عناصر التحديث.

وضع إطار عام للتحديث وأهداف معينة قابلة للتحقيق. ويمكن تقسيم الأهداف إلى آنية، وتلك القابلة للتحقيق في المدى القريب.. الخ ضمن الموارد المتاحة للقطاع وما يمكن الحصول عليه من خارج القطاع داخل وخارج العراق.

تحديد وقت زمني لإنجاز الأهداف كي لا تبقى الأهداف مجرد شعار أو طموح مرهون للظروف القائمة.

رصد موارد مالية وبشرية كافية. قد يتطلب ذلك تخصيص صندوق داخل كل شركة أو تشارك الشركات مع بعضها أو قيام الجمعية بالحصول على المساعدات المالية والفنية.

نأمل أن يتم إشاعة أطروحة التحديث بين المعنيين به في أوساط التأمين في العراق من خلال قيام جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين في العراق بإصدار أوراق تشاورية consultation papers إذ لا يمكن للعمل والجهد الفردي أن ينجح ما لم يقرن بالتعبئة الجماعية المنظمة من خلال المؤسسات التأمينية القائمة أو من خلال تشكيل فريق عمل أو لجنة خبراء من داخل وخارج قطاع التأمين.

أمل أن لا تترجم أطروحة التحديث نفسها إلى مجرد اكتساح لسوق التأمين العراقي من قبل شركات التأمين الأجنبية وإجهاض للرأسمالية الوطنية العراقية. أمل أيضاً أن تحفز دعوة التحديث شركات التأمين العراقية على تحديث نفسها خلال فترة زمنية معينة بدلاً من الانتظار. وقبل ذلك نهوض جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين للتعامل العقلاني مع أطروحة د. برهم صالح البريئة في ظاهرها والحاملة لمشروع لم يفصح عنه بعد.

كما أدعو القراء إلى مناقشة الأطروحة في الصحافة العراقية لتتحول إلى موضوع عام.

لندن 5-7 أيار 2009

قطاع التأمين العراقي والانتخابات العامة القادمة

يجري الآن في العراق نقاش حامي حول الانتخابات العامة التي ستجري في 16 كانون الثاني/يناير 2010 وما يتعلق بها من إعادة النظر في قانون الانتخابات وتشكيل التحالفات السياسية وهلم جرا. ويُدلي العديد من الأطراف، سياسية وحزبية وغيرها، مواقف تجاه جوانب مختلفة لهذه الانتخابات إلا أن قطاع التأمين ليس معنياً بها. موقف السكوت وعدم الاهتمام ليس بالمستغرب فالقطاع ظل دائماً، في رأينا، في الماضي كما في الحاضر، ساكناً عن الشأن السياسي العام ونعني به تحديداً المخططات السياسية والاقتصادية للحكومات والأحزاب. ربما يكون هذا التقييم مجحفاً، ولعل القارئ الحصيف ينبهنا على غير ذلك، لكننا لا نتذكر مواقف متميزة مُعلنة للقطاع، ولا أطروحات واضحة مكتوبة في هذا المجال، ويبدو القطاع وكأنه يعمل في عزلة عن الفضاء الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. فلم نقرأ يوماً رأياً تأمينياً تجاه إعداد ميزانية الدولة ووجوه الإنفاق فيها وتأثيرها على الطلب على التأمين، أو موقفاً تجاه عقود الدولة، أو نظام التقاعد، أو النظام الصحي، أو نظام الضرائب .. الخ. هذه وغيرها لها انعكاسات على النشاط التأميني. كما لم ينجح القطاع في بلورة دوره غير التجاري كقوة اقتصادية مجتمعية ضاغطة في إحداث تغييرات تصبُّ في المصالح العامة وربما يكون لها آثار تجارية إيجابية على نشاطه (سيكون لنا وقفة أخرى تجاه الموضوع ضمن مشروع كتابة مقالة عن إخفاقات قطاع التأمين العراقي، نأمل أن يتوفر لنا الوقت لإنجازه).

لا يعني هذا أن العاملين في القطاع ليسوا معنيين بالانتخابات فهم، كغيرهم، لهم مواقفهم السياسية العامة والحزبية وربما الطائفية والعشائرية والقومية تجاه تشكيل قوائم المرشحين والتحالفات، ولهم تفضيلاتهم التصويتية. لكننا لا نتوقع توجيه القطاع على أساس سياسي حزبي طائفي لا بل نقف ضد هذا المسعى لأنه يقوّض معنويات العاملين في القطاع. وكما كان يقال في السابق، وفي سياق مختلف، فإن القطاع يجب أن يكون 'فوق الميول

والاتجاهات" إذ أنه بعكس ذلك سيساهم في إضعاف دوره الاقتصادي والاجتماعي وتقويض مشروع بناء دولة المؤسسات الديمقراطية.

قد يرى البعض في إثارتنا لهذا الموضوع ترفاً فكرياً فنحن نُصنّف ضمن من لم يكتوي مباشرة بوطأة أوضاع العراق العامة، ومن لم يعاني من عسف النظام السابق وحروبه والغزو والاحتلال فيما بعد. وقد يكون هؤلاء مُحقين في تقييمهم.¹³ ولكن، بالنسبة لنا، فإن إثارة الموضوع هو من باب الدعوة لإخراج القطاع من انغلاقه في محيطه التجاري الصرف وولوج فضاء الحياة العامة فنشاطه رهن بالوضع العام السائد - كلما ساء هذا الوضع أزداد تدهور النشاط التأميني. ولنا في حقبة العقوبات الدولية (1990-2003) خير مثال على ما آل إليه قطاع التأمين ولم ينهض حتى الآن إلى الوضع الذي كان عليه قبل ذلك من حيث حجم أقساط التأمين، والكوادر البشرية المدربة، والعلاقات مع أسواق إعادة التأمين العالمية. خروج القطاع من توتره التجاري (بيع الحماية التأمينية) نحو الحياة العامة سيساهم في تطوير المنهج الديمقراطي قيد التشكّل في العراق، أي إدارة الخلافات والتعارضات بالوسائل المتاحة للضغط السلمي على صنّاع القرار وفي ذات الوقت تكوين رأي محدد تجاه مسائل لها مساس بقطاع التأمين مثلما لها مساس بحياة الناس.

¹³ ربما كنا الآن في العراق لولا أن النظام الدكتاتوري اعتبرنا سنة 1977 مستقبليين من الخدمة في شركة التأمين الوطنية ونحن نتابع دراستنا العليا إذ لم يوافق مجلس قيادة الثورة، لا غيره، على إكمال دراستنا في الخارج وعلى حسابنا الشخصي! وكان قبلها قد حرمننا من بعثاته الدراسية فدفع بنا إلى اختيار المنفى.

كانت سياسات النظام الدكتاتوري الشمولية (التوتاليتيرية) تقوم على "بعثنة" الحياة العامة ومؤسسات الدولة، وفيما يخص موضوعنا، حصر الحصول على الشهادات العلمية العالية بأعضاء الحزب والموالين له وأزلامه والمتزلفين له. وهي ذات السياسة التي طبقت في السيطرة على النقابات العمالية والمهنية لتكون واجهات للحزب الحاكم. وبالطبع بدأ مثل هذا الاحتكار، والمكازم الملازمة له، في الجيش والشرطة .. الخ.

وبلاحظ أن بعضاً من هذا التوجه، ذو البعد الواحد القائم على العصبية الطائفية والحزبية، يجد ترجمته لدى الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان العراق. حصر المنافع وشراء ولاء بعض المواطنين يتم على حساب غالبية المواطنين والمواطنين ويناقي النهج الديمقراطي ومبادئ العدالة وحقوق الإنسان. يبدو أن "العادات قاهرات" كما قيل قديماً، وهي، بالطبع، أكثر من عادة وليس هذا بالمجال المناسب للكتابة عنه.

ولعله من المفيد التنكير هنا بأن الصحافة التأمينية في بلد مثل المملكة المتحدة تتركس الصفحات عن مواقف الأحزاب السياسية أثناء انعقاد مؤتمراتها السنوية أو بعد تشكيل الحزب الفائز للحكومة وعند تشريع القوانين التي تؤثر على النشاط التأميني. أكثر أن نطلب من أركان التأمين المساهمة في مثل هذا العمل، والتأثير على الأحزاب وعلى الحكومة من خلال الصحافة أو الاتصال المباشر؟

إن الانتخابات العامة هي مناسبة لدعوة الأحزاب السياسية لتطوير مواقفها تجاه التأمين في صيغته الاجتماعية والتجارية.¹⁴ نحن نرى أن الديمقراطية في العراق ما زالت هشة إذ أن البعض لا يتصورها إلا كأداة للوصول إلى الحكم وليس فلسفة ومنهجاً عاماً في الحياة وفي العمل والثقافة ونظاماً للدولة يعمل من خلال مؤسسات محايدة لا تدين بالولاء للحكومة أو لحزب معين إذ أنها لجميع المواطنين. ونرى أيضاً أن مبادرة قطاع التأمين للدخول في معترك الجدل الانتخابي، لتمثيل وعرض المصالح التأمينية، خطوة نحو تعزيز العمل الديمقراطي المؤسسي الذي يتجاوز الهوس، أو قل التعصب، السياسي الطائفي والحزبي الضيق منه. وقد تحظى مثل هذه المبادرة باهتمام أحد الأحزاب أو المرشحين أو مجموعة منهم. وإن تحقق ذلك يكون القطاع وكأنه قد وجد صوتاً له داخل الحزب أو الحكومة التي ستتشكل أو داخل السلطة التشريعية.

يتمثل قطاع التأمين العراقي بشركات التأمين وإعادة التأمين منفردة، ومجموعة في جمعيتها، وفي ديوان التأمين. لم نقرأ ما يفيد قيام أي من هذه الأطراف الثلاثة بتقييم أداء الحكومة الحالية تجاه قطاع التأمين، وما تتمناه هذه الأطراف على الحكومة التي ستتشكل بعد الانتخابات من سياسات خاصة بالنشاط التأميني. لم نقرأ ورقة موقف position paper تجاه قضية تأمينية يمكن أن تكون موضوعاً للاتصال مع البرلمان أو الحكومة، وما وصل إلينا في الماضي، ولا علاقة له بالحملة الانتخابية الحالية، قليل جداً ولم يكن موضوعاً

¹⁴ انتهينا مؤخراً من كتابة دراسة قصيرة عن أحد الأحزاب السياسية العراقية العريقة وموقفه من التأمين الاجتماعي كما يرد في برنامجه. ونأمل أن نستطيع نشر هذه الدراسة قريباً. (نشرت الدراسة بعنوان "التأمينات الاجتماعية في العراق: قراءة لموقف الحزب الشيوعي العراقي" الثقافة الجديدة، العدد 338، 2010، ص 56-65. <http://www.althakafaaljadeda.com/338/13.htm>)

للمتابعة إضافة إلى افتقاره إلى التحليل والمحاكاة. وبالطبع فإن الجهل العام بالأهمية الاقتصادية للتأمين لدى معظم أعضاء الحكومة وكذلك نواب البرلمان يعني أن قطاع التأمين مُطالب بتقديم مقترحات إلى المرشحين وإلى حكومة المستقبل. أي أن القطاع عليه أن يقود عملية الاتصال بهذه الأطراف. ومن باب توسيع هذه الدائرة نرى أن يقوم القطاع صياغة وبلورة مواقف تجاه قضايا لها مساس بعمله، ومُساءلة المرشحين عنها الآن وحتى إجراء الانتخابات، واكتشاف من يقف من هؤلاء مع القطاع، ومن يحاول إغفال دوره ويسكت عن السياسات والقوانين التي تُكبّل نشاطه وهلم جرا. إن الانتخابات البرلمانية هي أيضاً فرصة للقطاع لإعادة تقييم وضعه وأدائه الحالي وما يرجوه للمستقبل.

نعتقد أن هناك مطالب عديدة يمكن لقطاع التأمين أن يتقدم بها ويقدمها في الجدول الانتخابي، وقد قمنا بعرض ودراسة العديد من هذه المطالب في *مدونة مجلة التأمين العراقي* (<http://misbahkamal.blogspot.com/>) يمكن الرجوع إليها لمن يرغب في الاطلاع عليها. ويأتي على رأس هذه المطالب إعادة النظر في بعض مواد قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 والتي لا تخدم مصالح شركات التأمين العراقية، والقرارات التوجيهية لوزارة التخطيط والتعاون الإنمائي. ويتبع ذلك تحديد موقف القطاع من:

1. عقود النفط وغيرها من عقود الدولة التي تغفل مسألة التأمين على الموجودات والمسؤوليات القانونية والتعاقدية، والعمل على تبني صياغة موحدة للعقود الإنشائية للدولة.
2. تأمين الاستيرادات العراقية بحراً وبراً وجواً لدى شركات التأمين العراقية كلما كان ذلك ممكناً.
3. عقود الاستثمار الأجنبي العيني والتوجه نحو الاستفادة من طاقة شركات التأمين العراقية في توفير التأمين لها.
4. التكافؤ في التعامل مع شركات التأمين العامة والشركات الخاصة في تأمين الموجودات المادية للدولة - كما يقضي بذلك قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

5. الضرائب والرسوم المفروضة على شركات التأمين والآثار الاقتصادية الإيجابية لتقليصها بهدف تكثيف الطلب على الحماية التأمينية.
6. فيدرالية التأمين ونعني بها رجوع شركات التأمين إلى ممارسة النشاط في إقليم كوردستان العراق والرقابة الاتحادية عليه لتشكيل سوق وطني عراقي مشترك للتأمين.
7. إشاعة الطلب على التأمين وجعل فروع معينة إلزامياً من باب حماية ثروات الوطن (التأمين ضد خطر الحريق¹⁵).
8. حقوق الإنسان وإبراز علاقتها مع النشاط التأميني¹⁶.

هناك قضايا أخرى تتعلق بتفعيل دور الإشراف والرقابة (ديوان التأمين العراقي الذي أصبح، تعيين رئيسه، مع الأسف، موضوعاً للمحاصصة الطائفية)، وإدارة التنافس بين الشركات العامة والخاصة (والحيف الذي وقع، كما يبدو، على شركات التأمين الخاصة)، وقانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات لسنة 1980 .. الخ.

نعرف أن العديد من هذه المطالب والمقترحات ذات طبيعة إشكالية وقد لا تحظى لذلك بتوافق جميع أطراف القطاع. قد يكون الإجماع صعباً بسبب وجود مصالح متعارضة، لكن ذلك لا

¹⁵ دبجنا بعض الملاحظات بشأن التأمين الإلزامي ضد خطر الحريق على المستوى الوطني ونأمل أن يسنح الوقت تحويلها إلى موضوع لمقالة قصيرة كمدخل لمناقشة الموضوع بين العاملين في القطاع.

¹⁶ قد يكون موضوع حقوق الإنسان والتأمين بعيداً عن اهتمامات قطاع التأمين العراقي إلا أنه، وكما ذكرنا في رسالة لنا لمدير إحدى شركات التأمين الخاصة في بغداد، فإنه وبمرور الوقت، سينال اهتماماً من قبل البعض.

وبعض جوانب الموضوع يضم إلغاء التمييز بين طالبي التأمين مما يفرض على شركات التأمين عبء تبرير اعتماد معايير تمييزية في التأمين بسبب العمر، أو الجنس، أو الحالة الزوجية أو العجز البدني. ويظهر ذلك التمييز في عقود التأمين على الحياة وتأمين المركبات. وقد يكون من المناسب لشركات التأمين العراقية التفكير جدياً بالتمييز، في المرحلة الحالية، لصالح المرأة فقد ازداد عدد النساء الأرامل وهن بحاجة إلى دعم للحفاظ على نسيج العائلة وسلامة النسيج الاجتماعي عموماً.

وضمن نفس التوجه، يجب التفكير بملايين العراقيين الذين يعيشون تحت خط الفقر، وسبل توفير الحماية الاجتماعية لهم من خلال مؤسسات الدولة ذات العلاقة، وربما تستطيع شركات التأمين المساهمة من خلال توفير فرص عمل مجزية ضمن مشاريع استثمارية، أو صندوق إعانات لبنات وأبناء الفقراء المتميزين لمتابعة دراستهم. ونأمل أن يتفتح ذهن العاملين في شركات التأمين بمقترحات ذات جدوى.

يعني أياً من هذه الأطراف من طرح وجهة نظرها. فمن خلال الجدل والحوار البيئي، الذي يفترض القبول بالرأي المُعَاير، يمكن التوصل إلى الحدود الدنيا للاتفاق على سياسات معينة.

إثارتنا للموضوع ليس من باب العتب أو الانتقاص من أي طرف بل التحفيز على تطوير وتعزيز فهم مشترك للتأمين ودوره في المجتمع وفي الاقتصاد وكونه حاجة أساسية للتقدم.

نطمح أن نقرأ ما سيقوم به قطاع التأمين (شركات التأمين منفردة، جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين وديوان التأمين) تجاه الموضوع المثار في هذه المقالة.

نود التنبيه إلا أن مقارنة الانتخابات من موقف تأميني لم يكن في الماضي أو الحاضر موضوعاً للمناقشة، وقد نكون أول من بادر إلى طرقها. لذلك، نتوقع أن يتصدى المعنيون والقراء المهتمين بما أوردناه في هذه المقالة وإغناء مختلف جوانب الموضوع لصالح قطاع التأمين العراقي.

لندن 20 تشرين الأول 2009

تعليق على غياب التأمين في برنامج الحكومة للسنوات 2014-2011

ترددت في كتابة هذا التعليق بانتظار أن يقوم أحد الزملاء في قطاع التأمين بذلك، أو أن تقوم جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين بذلك كونها، في تقديري، الجهة المهمة بمكانة قطاع التأمين في الحياة العامة. ربما قام أحدهم بذلك ولكني لم استهدي إليه. وقد كتبت في الماضي¹⁷ أن قرارات وبرامج الحكومات والأحزاب السياسية، وخاصة تلك المعروضة أثناء الانتخابات البرلمانية العامة وفي المؤتمرات، توفر الفرصة للقطاع، أفراداً وكيانات، لإبداء موقف منها. لكن شيئاً من هذا التمني لم يجد له تعبيراً في الواقع، وهكذا بات علينا، مرة أخرى، أن نرصد ونعلق على أمر ذو علاقة بقطاع التأمين، ولنذكر بعضنا بأهمية الإعلان عن قطاع التأمين للحكومة والصحافة من خلال إبداء المواقف تجاه قضايا تمس القطاع مباشرة أو بصورة غير مباشرة. إعلان المواقف من شأنها أن تساهم في تعزيز الوعي بالتأمين.

مناسبة هذا التعليق هو نشر جريدة الصباح بتاريخ 18 تموز 2011 لنص رسالة رئيس الوزراء نوري المالكي إلى مجلس النواب المتضمنة الإطار العام لبرنامج الحكومة الاستراتيجي للسنوات 2011-2014. وسنقتبس بعض الفقرات من الرسالة والبرنامج التي نعتقد بأنها تمس قطاع التأمين الغائب تماماً من تصورات الحكومة.

جاء في رسالة رئيس الوزراء أن السنوات الماضية شهدت تركيز الحكومة على

"ضرورة توفير الأمن والاستقرار المهددين في بلدنا، وقد عملنا جاهدين حتى تحسن الوضع الأمني تحسناً ملحوظاً وإن بقيت بعض التهديدات هنا وهناك وبسبب هذا

¹⁷ أنظر، على سبيل المثال، مصباح كمال، "قطاع التأمين العراقي والانتخابات العامة القادمة"، مجلة التأمين العراقي http://misbahkamal.blogspot.com/2009/11/blog-post_23.html قمت بضم المقالة للكتاب الحالي.

التركيز لم تلق إعادة الإعمار والتنمية الوقت والجهد والإمكانات الكافية، فنرى معاناة المواطنين في توفير الكهرباء لمنازلهم، وضعف الرعاية الصحية والتعليم والسكن المناسب والحصول على فرص العمل الكريمة "

قد لا نختلف على أن الأمن، وما يترتب عليه من استقرار، عنصر مهم في إدارة الحياة العامة والخاصة وتحقيق التراكم لكن تعليق غياب السياسات الاقتصادية، ومنها ما يتعلق بالنشاط التأميني، على شماعة الأمن ليس إلا تبريراً يفتقد إلى شرح كامل ومقنع. لا نية لنا في مناقشة هذا الموضوع ونكتفي بالقول إن الحكومات، منذ 2003، انشغلت بالمغانم والمحاصصات واستغرقت النخبة الحاكمة والمنتفعين منها ومؤسسات الدولة، على ضعفها، في التسابق عليها بحيث أصبح الاهتمام بإعادة الإعمار والتنمية لا يلقى إلا القليل من الاهتمام. والحال هذا يذكرنا بأطروحة الثورويين وأصحاب الدعوات الوطنية والقومية بتعليق الديمقراطية والحريات العامة لحين التخلص من الاستعمار أو تحقيق الوحدة القومية.

وذكر رئيس الوزراء أن

"هذه الوثيقة .. هي برنامج الحكومة الاستراتيجي، وفيها تظهر المحاور الآتية في لغة واضحة وستكون نصب أعيننا في خلال فترة رئاستنا لهذه الحكومة:

- 1- أمن العراق واستقراره
- 2- الارتقاء بالمستوى المعاشي والحياتي للمواطن العراقي
- 3- تحقيق اقتصاد أفضل وزيادة القدرة التنافسية للمؤسسات العامة والخاصة
- 4- زيادة إنتاج النفط والغاز لتحسين الاستدامة المالية
- 5- إصلاح الخدمة المدنية
- 6- تنظيم العلاقات الاتحادية - المحلي."

"هذه المحاور جميعها ضرورة ملحة ومتساوية وإن كانت الحاجة مستمرة للأمن وتحقيق الاستقرار لما لها من تأثير في تحسين الخدمات العامة التي تؤسس لحياة سعيدة في مجتمع حديث، لذا فإن إنتاج النفط والغاز إنتاجاً مستمراً مهم لتمويل إعادة الإعمار والتنمية التي يحتاجها بلدنا، ويحتاج أيضاً إلى اقتصاد متنوع وحديث ليكون مصدراً للثروة وفرص العمل. والمحاور جميعها تعكس الحاجة لخطط مدروسة بعناية لكي تنفذ تنفيذاً كاملاً وفقاً للدستور. وإن ما يواجهنا في عملنا هي

البيروقراطية الحكومية، لذلك فإننا نحتاج إلى إصلاحات إدارية وتحسينات كثيرة لدعم التنمية في البلد.

ستكون هذه الموضوعات (المحاور آنفة الذكر) محور عملنا، وسنقوم بتقديم التقارير تقديمًا منتظمًا عن أي تقدم محرز. ونحن نرحب بالآراء والتعليقات حول جعل العراق بلدًا آمنًا وحرًا كريمًا للعيش السعيد.

نوري المالكي رئيس مجلس الوزراء.

لنلاحظ أن رئيس الوزراء يرحب بالآراء والتعليقات وليس الدعوة إلى التقييم النقدي. هناك تهيب من النقد لذلك فإن الدعوة له لا يرد في الرسالة وفي البرنامج. ولعله انعكاس لميل تسلطي كامن قائم على أن المعرفة ليست متاحة للجميع وهو أقرب ما يكون إلى التفكير الديني.

لنترك التعليق العام والانجرار نحو مناقشة نص الرسالة ومفردات البرنامج لغيرنا ونركز القول على أن المحاور الستة لبرنامج الحكومة وما سينشأ عنها من أعمال إنشائية وصناعية وخدمية تنطوي على إنفاق من ميزانية الدولة الآن وفي السنوات التالية. لكن ما يعيب البرنامج غياب أية إشارة لتمويل المحاور الستة.

لو عرفنا الكلفة التقديرية التي يتطلبها تحقيق البرنامج الحكومي لكان التأمين العراقي في وضع يستطيعون معه تقدير حجم أقساط التأمين التي يمكن أن تحققها شركات التأمين لقاء توفير الحماية لمفردات البرنامج من موجودات مادية وخدمات وما ينشأ منها من مسؤوليات قانونية.

إضافة لذلك لو كانت مفردات البرنامج واضحة وملموسة كان بإمكان شركات التأمين أيضاً تصور الأنواع المختلفة لوثائق التأمين التي يحتاجها البرنامج. وكذلك العمل المشترك على توفير هذه الوثائق من المصادر الداخلية للشركات أو من خلال التعاون مع شركات إعادة التأمين أو وسطاء إعادة التأمين الدوليين. ومن المهم التنبيه هنا أنه في غياب العمل المشترك، لتعظيم فرص الاستفادة من الموارد الداخلية المتاحة، ستلجأ كل شركة تأمين،

وتحت دعوى المنافسة والحرية الاقتصادية، إلى العمل لوحدها. قليلٌ من التخطيط المسبق بين الشركات للعمل المشترك كفيلاً بخلق شروط الإمساك بزمام المبادرة في الداخل وتعزيز القوة التفاوضية للقطاع مع شركات إعادة التأمين العالمية.

ونضيف إلى ذلك أن العمل المشترك يعطي زخماً للشركات في وضع تصوراتها بشأن بنود التأمين والتعويض في العقود الإنشائية كي لا تُهضم حقوق شركات التأمين العراقية - كما هو حاصل الآن في العديد من عقود الدولة.

كما أن العمل المشترك، ويتمناه المرء أن يكون على المستوى الاتحادي، من شأنه أن يدعم أي تحرك من قبل ديوان التأمين العراقي لتعديل أحكام معينة من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 والتي تميل في غير صالح شركات التأمين العراقية - كما تدل التجربة القائمة على ذلك.

يبدو لنا أن من قام بصياغة البرنامج، سواء كان فرداً أو أفراداً منتظمين في لجنة صياغة، لم يُعرفونا بالكلفة المالية للبرنامج ومصادر التمويل. ولا ندري إن كان التأمين قد ورد بذهن كاتب البرنامج. نعرف أن هناك العديد من المستشارين لدى رئاسة الوزراء والبعض منهم له علاقة بقطاع التأمين والمصارف. وللتدليل على هذه العلاقة نفتبس مطولاً من مقالة للزميل سعدون الربيعي:¹⁸

"استناداً إلى الأمر الديواني المرقم 19 لسنة 2010 الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء - هيئة المستشارين - الخاص بتشكيل فريق عمل استراتيجية القطاع الخاص والحوار الاجتماعي، انبثقت لجنة فرعية لقطاع المصارف والتأمين شاركت فيها كممثل عن شركات التأمين الخاصة. وحضر اجتماعاتها كوادر متقدمة من الوزارات المعنية والبنك المركزي والشركة العراقية لتمويل المشاريع

¹⁸ سعدون الربيعي، "شركات التأمين الخاصة تشارك في اجتماعات هيئة المستشارين لتطوير القطاع المصرفي والتأميني" مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2011/01/05>

الصغيرة والمتوسطة وشركة الكفالات المصرفية واتحاد رجال الأعمال واتحاد الصناعات العراقية ورابطة المصارف الأهلية العراقية.

عقدت هذه اللجنة عدة اجتماعات خلال عام 2010 كان آخرها في 2010/8/30 تدارست فيها خطوات تطوير ودعم القطاع الخاص ومنح القروض لتأهيل المشاريع الصغيرة والمتوسطة بمبالغ تتراوح من خمسة آلاف دولار إلى 250 ألف دولار وبفائدة ميسرة وحسب حجم المشاريع وطاقاتها الإنتاجية.

وخلال هذه الاجتماعات كنت أؤكد على دور وأهمية شركات التأمين العامة والخاصة بالتنسيق مع المصارف الأهلية المعتمدة حالياً في تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة وضرورة التأمين على حياة المقترضين بمبلغ القرض الممنوح ... واستثمرت مشاركتي في هذه اللجنة لعرض ما يعانيه قطاع التأمين من تجاهل بعض المسؤولين في الدولة وتهميش دوره الفاعل في عملية التنمية الاقتصادية، وإغفال ما نكتبه للجهة القطاعية المختصة (وزارة المالية - ديوان التأمين) عن المشاكل والمعوقات التي يعاني منها قطاع التأمين العراقي والتهاون بالرد الايجابي على مقترحات شركات التأمين الخاصة ... وعرضت مقترحات عديدة في اللجنة الفرعية لقطاع المصارف والتأمين التي تشرف عليها وتتابع نشاطها - هيئة المستشارين - الأمانة العامة لمجلس الوزراء."

اعتماداً على هذه المعلومات من حقنا أن نسأل: لماذا غاب التأمين عن الصورة؟ ذات السؤال يمكن أن يُثار من قبل القطاع المصرفي: لماذا لم يجد له مكاناً في البرنامج الذي يقوم على "التحول نحو اقتصاد السوق الحرة."

وفي رأينا أن هناك عدم وضوح في التوجه الاقتصادي لأن الاقتصاد، في حالته الراهنة، ما زال ربيعاً يجمع بين الاعتماد المطلق على الموارد النفطية: "زيادة إنتاج النفط والغاز لتحسين الاستدامة المالية" (كما جاء في المحور الرابع من برنامج الحكومة) وبين "الارتقاء بالمستوى المعاشي والحياتي للمواطن العراقي (كما جاء في المحور الثاني)، "إذ تُعدُّ الحكومة مسؤولةً عن تهيئة الخدمات العامة التي تؤثر تأثيراً مباشراً في حياة المواطنين التي تشتمل على إيجاد (السكن الملائم، والرعاية الصحية، والتعليم، والرعاية الاجتماعية، والخدمات العامة اليومية للمواطن العراقي)، وإتاحتها للجميع."

من المفيد التذكير هنا أولاً، بأن عنصر تمويل المحور الثاني غائب ونفترض أن معظم التمويل سيأتي من الربيع النفطية. وثانياً، أن مفردات هذا المحور، كغيره، من المفترض أن يجلب معه طلباً فعالاً للحماية التأمينية بأنواعها المختلفة: التأمين البحري والهندسي والمسؤوليات القانونية والحوادث الشخصية وتأمين المعدات الإنشائية .. الخ. وثالثاً، هناك مفردات ومصطلحات في الأدبيات الاقتصادية المتداولة على المستوى الصحفي والأكاديمي لا تأتي رسالة رئيس الوزراء أو البرنامج على ذكرها. لا يرد، مثلاً، ذكر للقطاع العام أو القطاع الخاص، أو القطاع المالي، أو التمويل والميزانية والبطالة والتضخم والتخطيط الاقتصادي والاقتصاد الريعي، وكأن الاقتصاد العراقي ليس معنياً بها.

نُقرّ إزاء هذا الوضع أن واضعي البرنامج ليسوا مطالبين بذكر التأمين بالتخصيص فالتأمين هو دائماً الحلقة الأضعف في تصورات الحكومة والأحزاب السياسية، والأصح القول إن التأمين غائب في هذه التصورات. نعم، يحاول وزير أن يظهر نفسه بأنه مهتم بالتأمين.¹⁹ ويلغي وزير آخر وجود التأمين في العراق.²⁰ ومسؤول كبير يتحدث عن إعادة رسملة وتحديث صناعة التأمين.²¹ أكلُّ 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؟

¹⁹ مصباح كمال، نقد "مؤتمر التأمين" وتصريحات وزير المالية"، مجلة التأمين العراقي.

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

كُلف الزميل سعدون الربيعي تقديم مذكرة بالتوصيات التي عرضت في المؤتمر وقدمها لوزير المالية الذي رعى المؤتمر. لكن المذكرة لم تخضع إلى متابعة ولم يجري تداول بشأنها مع الزميل الربيعي أو جمعية شركات التأمين العراقية.

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.html>

²⁰ مصباح كمال، "نزيف أقساط التأمين في العراق" مجلة التأمين العراقي.

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

²¹ مصباح كمال، "د. برهم صالح وإعادة رسملة وتحديث قطاع التأمين العراقي" مجلة التأمين العراقي

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

نأمل أن لا يكون مآل رسالة رئيس الوزراء مشابهاً للاهتمام الطارئ بالتأمين لدى هؤلاء فقد أكد على الآتي:

"ستكون هذه الموضوعات (المحاور آفة الذكر) محور عملنا، وسنقوم بتقديم التقارير تقديمًا منتظمًا عن أي تقدم محرز. ونحن نرحب بالآراء والتعليقات حول جعل العراق بلدًا آمنًا وحرًا كريمًا للعيش السعيد."

ترى هل أن الصيغ الإنشائية كافية للإقناع؟ هل هي بديل عن سياسات ملموسة بعكس العموميات التي نقرأ منها الكثير وهي لا تختلف مما ينشر في أعمدة الرأي الصحفية. لكننا سنحسبُ الظن وننتظر التقارير المنتظمة عن التقدم المحرز بشفافية لا تخفي المعوقات ولا الأطراف المُقَصَّرة. ونأمل أن يذكر أحد التقارير شيئاً عن قطاع التأمين العراقي. ونأمل من زملاء المهنة في العراق وكذلك جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين متابعة الموضوع.

لندن 21 تموز 2011

أين أختفى التأمين في التبادل التجاري بين العراق وجيرانه

نقرأ في خبر أن "حجم التبادل التجاري مع الأردن بلغ 2 ملياري دولار خلال 2011 وشمل جميع النشاطات التجارية والاستثمارية في مختلف القطاعات ما عدا النفطية. وأن الحكومة العراقية تسعى إلى رفع التبادل التجاري بين البلدين الجارين إلى أكثر من أربعة مليارات دولار بسبب التقارب الاقتصادي بين الجانبين". وأن "الحكومة العراقية تسعى إلى بذل قصارى جهدها لتتحول الفترة المقبلة العلاقة مع الدول الإقليمية إلى دول اقتصادية واستثمارية"²² [العبارة الأخيرة غير واضحة. ربما المقصود أن العلاقة مع الدول الإقليمية ستشهد تحولاً نحو العلاقات الاقتصادية والاستثمارية، أو ما يشبه هذا المعنى].

وفي خبر آخر²³ "أعلن السفير الكويتي في بغداد، الجمعة، أن بلاده بدأت بوضع إجراءات إدارية وقانونية لتسهيل دخول التجار العراقيين إلى الكويت بهدف توسيع التبادل التجاري بين البلدين. وقال علي المؤمن .. "إن الحكومة الكويتية قررت التفاهم مع غرفة التجارة العراقية بشأن اجراء تسهيلات دخول التجار العراقيين للعمل في الكويت بهدف توسيع التبادل التجاري بين البلدين". وأضاف ان "اجراءات دخول التجار العراقيين ستختصر بين غرفة التجارة العراقية وغرفة التجارة الكويتية ودائرة الهجرة الكويتية، وسيتم تسهيل وتسريع اجراءات (الفيزا) ليسمح لهم بمزاولة الاعمال التجارية في الكويت في أقصر فترة". وتضيف وكالة الأنباء أن حجم التبادل التجاري مع الكويت بلغ 250 مليون دولار خلال عام 2011.²⁴

* يشكر الكاتب الزميل محمد فؤاد شمقار على تقديمه لبعض التوضيحات والتصحيحات.

²² تصريح المستشار الاقتصادي في الحكومة العراقية سلام القرشي لوكالة كردستان للأخبار، بغداد، 23 كانون الأول/ديسمبر (أكانيوز).

<http://www.aknews.com/ar/aknews/2/279969/>

²³ بغداد 23 كانون الأول / ديسمبر (أكانيوز).

²⁴ القواعد المنظمة للدخول والخروج بين البلدان هي من اختصاص الحكومات لكننا نقرأ هنا، نقلاً عن السفير الكويتي، أن الحكومة الكويتية تقرر "التفاهم مع غرفة التجارة العراقية،" (والغرفة ليست مؤسسة رسمية) بدلاً من الحكومة العراقية. هل أن هناك سوء نقل للتصريح أو عدم اكتمال للفكرة التي أرادها السفير؟ نرجو ذلك.

نزعم أن "جميع النشاطات التجارية والاستثمارية في مختلف القطاعات" الوارد في الخبر الأول و "مزاوله الاعمال التجارية في الكويت" في الخبر الثاني لا يشمل النشاط التأميني. وهذا ما نحاول إبرازه في هذه المقالة القصيرة اعتماداً على المعلومات المتاحة لنا. ونود التنبيه إلى أن بعض المعلومات الواردة هنا، رغم تداولها الشفاهي وحتى التحريري، ينقصها التوثيق وهي قد تكون غير صحيحة. ونتمنى لذلك لو تقدّم القراء بما لديهم من معلومات وبيانات تُقنّد أو تؤيد أو تصحح ما ورد في المقالة.

التبادل التجاري، أي المتاجرة خارج بلد المنشأ، الذي يجري الحديث عنه في مثل هذه الأخبار هو تبادل السلع العينية، ولبيان أهمية التبادل التجاري، ذو الاتجاه الواحد فيما يخص العراق، نقتبس التالي، مترجماً، من مقالة صحفية عن الواقع المزري للقطاع المصرفي تلقي الضوء على البعد الواحد للتبادل التجاري.

كل شيء لتناول الافطار - اللبن والمربى وسلطة الفاكهة - هو من تركيا، وحتى الخبز في بعض الأحيان" كما يقول صالح [د. مظهر محمد صالح، مستشار البنك المركزي العراقي]. وسأل [المستشار] مراسلاً زائراً: "هل تريد بعض الماء؟" وبابتسامة مرر زجاجة بلاستيكية للمياه من الكويت. "تركيا لديها المياه. لكن الكويت هي واحدة من تلك البلدان من دون ماء. ونحن هنا في بلاد ما بين النهرين، وهي بلد فيه اثنين من الأنهار الكبرى، نستورد المياه من الكويت."²⁵

²⁵ Roy Gutman, "Dysfunctional banking sector helps keep Iraq in economic shambles," McClatchy Newspapers, published in The Kansas City Star: <http://www.kansascity.com/2011/12/25/3337377/dysfunctional-banking-sector-helps.html#storylink=cpy#storylink=cpy>

هناك تبادل تجاري غير رسمي ذو اتجاه واحد من العراق إلى الخارج كما جاء في خبر تحليلي (وسيم باسم/ايلاف، الثلاثاء 27 كانون الأول/ديسمبر 2011): "يربط خبراء اقتصاد عراقيون ومواطنون، بين ارتفاع أسعار اللحوم والماشية المضطربة في البلاد وبين تهريب المواشي إلى دول الجوار، والذي استفحل إلى درجة كبيرة عبر عصابات وجدت في الفراغ الأمني عبر الحدود المشتركة مع دول الجوار، فرصة لتحقيق أرباح طائلة من جراء عمليات التهريب. وما يثير للانتباه، بحسب الخبير الزراعي، فوزي تركي، أن عملية التهريب تحدث باتجاه واحد، من العراق إلى الخارج. أما التهريب المعاكس فيحدث بكميات ضئيلة جداً." "اقتصاد التهريب هذا لم يلق ما يستحقه من دراسات في الماضي والحاضر إلا قليلاً، وما يعنيه من خسارة في الضرائب للخزينة، والتراكم لأغراض الاستثمار، وفرص التأمين. أنظر:

Michiel Leezenberg, "Refugee Camp or Free Trade Zone? The Economy of Iraqi Kurdistan since 1991" in Kamil A Mahdi (editor), *Iraq's Economic Predicament* (Reading: Ithaca Press, 2002), pp 306-311.

المواد الغذائية مستوردة من تركيا ومياه الشفة من الكويت. وأين التأمين عليها؟ من يدري! لعل إحدى شركات التأمين العراقية تتبرع بالجواب.

ليس معروفاً حجم أقساط التأمين في الملياري دولار مع الأردن والـ 250 مليون دولار مع الكويت. وزيادة حجم التبادل التجاري، الذي تعمل له الحكومة العراقية كما يقول الخبير، ربما لن يستفيد منه قطاع التأمين العراقي ما لم يقترن بسياسة للتبادل التجاري واضحة تأخذ التأمين بعين الاعتبار من منظور مصالح الاقتصاد العراقي الآتية والمستقبلية كي لا يخسر قطاع التأمين العراقي حقوقه بالمشاركة في ضمان التجارة البينية، بدلاً من الاستسلام لإيديولوجية التبادل التجاري الحر دونما أي اعتبار لنتائج السلبية، والاستمرار في الحط من شأن نظام الحماية²⁶ كما فعل بول بريمر الحاكم المدني الأمريكي للعراق عندما رفع الحواجز الجمركية.

ربما يكون ضبط التحويل الخارجي، لأغراض مكافحة غسيل الأموال بموجب قانون سنة 2004، أحد الوسائل المهمة للتعرف على حجم أقساط التأمين المصدرة خارج العراق للمبالغ التي تتجاوز قيمتها عشرة آلاف دولار. ولعل مثل هذه البيانات متوفرة لدى البنك المركزي العراقي.²⁷

وليس معروفاً إن كان غسيل الأموال الوارد إلى العراق يدخل ضمن معطيات التبادل التجاري. وهذا النشاط يختفي خلف الاستثمار كما يبدو. ففي خبر نقلته وكالة السومرية نيوز، بغداد، د كانون الأول 2011، جاء فيه أن "عضو لجنة الاقتصاد والاستثمار البرلمانية عزيز شريف المياحي [كشفت] عن قيام شركات عربية وأجنبية بتبييض الأموال في العراق من خلال إيداع أموالها في البنك المركزي تحت ذريعة الاستثمار، مؤكداً أن هناك شركات ترسل مبالغ أكثر من المبالغ المطلوبة ولا تنفذ في الوقت نفسه المشاريع المنفق عليها."

وجاء في الخبر أيضاً أن "هيئة الاستثمار الوطنية وهيئات استثمار المحافظات تتعاقد مع شركات استثمارية عربية وأجنبية وتمنحها إجازات استثمار، في حين أن هذه الشركات لا تنفذ المشاريع المتفق عليها مع هيئة الاستثمار الوطنية وأغلبها تستغل منحها هذه الإجازة لتحويل أموال من الخارج إلى العراق لغرض تبييضها."

²⁶ ها-جون تشانغ، "من نظام الحماية إلى التبادل التجاري الحر"، لوموند ديپلوماتيك، النشرة العربية، يونيو/حزيران 2003.

<http://www.mondiploar.com/article1673.html?PHPSESSID=438eb9524449baf519c8dad457f1e776>

²⁷ يضع البنك المركزي العراقي قيوداً على التحويل الخارجي.

لا يرد في هذه الأخبار ذكر للتبادل التأميني بين العراق وجيرانه، ويبدو أن السبب يعود إلى عدم إيلاء النشاط التأميني ما يستحقه من اهتمام المسؤولين، ويترك الاهتمام إلى أركان التأمين في العراق ودول الجوار، ومع هذا فهؤلاء أيضاً لا ينشرون بيانات عن حجم أعمال التأمين المتداولة ربما لأن النشاط التأميني غير موجود أو أن البيانات بشأنها غير موجودة أصلاً وهو ما نميل إليه. لناخذ مثلاً تجارة الاستيراد العراقية فهذه تكاد أن لا تخضع للتأمين لدى شركات تأمين عراقية وذلك لأن توجيهات وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي لم تنص على التأمين بموجب عقد البيع على أساس الكلفة والشحن (C&F) Cost & Freight وهكذا صار عقد البيع ينظم على أساس الكلفة والشحن والتأمين CIF أي أن المشتري العراقي يترك أمر التأمين للمُجهِّز.

لا تستفيد شركات التأمين العراقية من عقود النقل البري للنفط الخام العراقي إلى الأردن إذ أن مسؤولية المجهز العراقي، الشركة العامة لتسويق النفط، تنتهي عند التسليم للشاحنة البرية. وحسب علمنا، لم يطلب الطرف العراقي تأمين النقل داخل الأراضي العراقية وحتى الحدود الأردنية لدى شركات تأمين مسجلة في العراق. وهذه مسألة تستحق المزيد من الدراسة لضمان حقوق الأطراف الثالثة داخل العراق التي قد تتضرر من عمليات التحميل والنقل، ولتوفير الفرصة لشركات التأمين العراقية الانتفاع من تأمين حركة النقل داخل الأراضي العراقية. والحديث هنا ينصب على المسؤولية المدنية خارج البطاقة البرتقالية،²⁸ أو ما يعرف في سوق التأمين العراقي بالترانزيت، وكذلك تأمين الشحنات النفطية ذاتها.²⁹

"1- يجب أن يقدم إلى البنك سبب تحويل المبلغ وبصورة رسمية بشكل كتاب أو إشعار مدين بالمبلغ المراد تحويله.

2- إذا كان المبلغ أكثر من \$10,000 تخضع لتعليمات غسيل الأموال

تخضع الفقرتين أعلاه إلى تعليمات البنك المركزي العراقي وتعرض عليه.

3- ممنوع تحويل أي مبلغ مهما كان إلى إيران وسوريا أو منهما إلى العراق حيث تعتبر هذه المبالغ دعماً للعمليات الإرهابية.

والقيود أعلاه تطبق كذلك فيما يخص تحويل أقساط التأمين وإعادة التأمين."

المصدر: رسالة مؤرخة في 2011/12/12 من الزميل المحامي منذر عباس الأسود.

²⁸ البطاقة البرتقالية هي بطاقة التأمين الموحدة عن سير السيارات عبر البلاد العربية بموجب اتفاقية عربية تم توقيعها في تونس بتاريخ 1975/4/26. وتغطي هذه البطاقة مسؤولية المركبة أو سائقها عن الأضرار الجسدية والمادية التي قد تلحقها هذه المركبة بالغير خلال فترة وجودها في البلد المزار والمنتسب للاتفاقية. ويقوم المكتب الموحد المتواجد في البلد المزار بتسوية هذه المطالبة والرجوع بكامل ما دفعه من تعويض

في الحالة الأردنية يبيع العراق النفط الخام إلى الأردن ولكن بأقل من أسعارها في الأسواق العالمية. وعدا ذلك ربما لا يبيع العراق سلع أخرى أو خدمات معينة في الأردن. التبادل التجاري في هذه الحالة ذو اتجاه واحد، من الأردن إلى العراق، والمستفيد الأعظم هي الدولة المصدرة. ولكننا لا نعدم شكوى المصدرين، في الأيام الأخيرة، من أن "عمليات التصدير للبضائع الأردنية إلى تركيا ومنها إلى الأسواق الأوروبية لا بد أن تمر عبر الأراضي السورية، وعليه فإن قطع العلاقات سيؤثر بشكل كبير على الصادرات الأردنية، التي سيتوجب عليها إيجاد خطوط تجارية جديدة عبر العراق مما سيزيد النفقات في أجور الشحن والتأمين وعليه التأثير على الأسعار المنافسة للسلع الأردنية في الأسواق الخارجية."³⁰

شركات تأمين دول الجوار تستطيع، وبفضل التسهيلات القانونية، شراء حصة في رأسمال شركة تأمين عراقية خاصة.³¹ مثل هذا الامتياز غير متوفر للرأسمالين العراقيين لل صعوبات التي يواجهونها في دول الجوار. شركة تأمين كويتية، مثلاً، تستطيع أن تستثمر في شركة

على المكتب الموحد الصادرة منه البطاقة البرتقالية. وتقوم شركة التأمين الوطنية حالياً بإدارة المكتب الموحد في العراق.

للمزيد من المعلومات أنظر: موقع الاتحاد العام العربي للتأمين:

<http://www.gaif-1.org/page.php?Page=achives&Sublink=1>

ويكون تعويض الحوادث الناجمة عن السيارات المؤمنة بموجب البطاقة البرتقالية طبقاً للشروط والاوزاع التي يقرها قانون التأمين الاجباري (الالزامي) في الدول التي يقع فيها الحادث. اي ان القانون النافذ يحدد نوع التعويض. (من رسالة إلكترونية بتاريخ 27 كانون الأول 2011 للزميل محمد فؤاد شمقار).

29 لا نستسهل مسألة تأمين الشحنات النفطية من قبل الطرف العراقي لأن عقد البيع يجنبه تحمل متابعة مسؤولية ما يلحق الشحنات من خسائر. نحن نثير الموضوع للإشارة إلى عدم اهتمام مؤسسات الدولة بدور غيرها من المؤسسات العراقية العامة والخاصة.

30 نقلاً عن المتحدثة باسم هيئة تنظيم قطاع النقل البري في الأردن، إخلاص يوسف، لشبكة CNN العربية، 26 كانون الأول 2011.

31 تم تعديل قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 لمنح الشركات الأجنبية والأشخاص الحق في تأسيس الشركات وحيازة الأسهم والسندات في الشركات العراقية. وجاء قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 لتشجيع الاستثمار الأجنبي في العراق. وبموجب المادة 10 من القانون يحق للكيانات والأشخاص الأجنبية بالاستثمار في العراق والتمتع بنفس الحقوق والامتيازات التي تمنح للكيانات العراقية. ويضمن القانون عدم مصادرة الاستثمار الأجنبي، وحرية حركة رؤوس الأموال الأجنبية.

تأمين عراقية. وليس هناك عوائق قانونية لدخول سوق التأمين العراقي كاشتراط أن لا يزيد حصة المالك الأجنبي عن نسبة معينة مثلاً.

يذكر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10) أن حضور شركات التأمين الأجنبية هو من خلال فروعها المسجلة في العراق، أي أنها لا تحتاج إلى تأسيس شركة تأمين مستقلة لمزاولة النشاط التأميني في العراق. فالمادة 2 (البند السابع عشر) تُعرّف المؤمن بأنه "القائم بالتأمين او اعادة التأمين الذي تسري عليه احكام هذا القانون، وهو قد يكون شركة تأمين عراقية، او فرع شركة تأمين اجنبية، او اي كيان او جهة مخولة ممارسة اعمال التأمين في العراق." [التأكيد من عندنا]. والفصل السادس من القانون مكرس للالتزامات الخاصة بالمؤمن الأجنبي (المادة 46)

والملاحظ أن الضوابط المفروضة على شركات التأمين العراقية أكثر صرامة من الضوابط التي تطبق على فروع شركات التأمين الأجنبية. يرد في البند ثانياً من المادة 37 أن "لرئيس الديوان تكليف موظف او أكثر من موظفي الديوان للتحقق او للتدقيق في اوقات مناسبة منتظمة او غير منتظمة في اي من معاملات المؤمن او سجلاته او وثائقه، وعلى المؤمن ان يضع أياً منها تحت تصرف الموظف المكلف والتعاون معه لتمكينه من القيام بأعماله بشكل كامل، ولرئيس الديوان الاكتفاء بإجراءات وتقارير فاحصي مراقبي التأمين في بلد المؤمن الاجنبي إذا كانوا ملتزمين بمعايير ومبادئ التأمين الدولية."³² [التأكيد من عندنا]. وتؤكد المادة 38 - البند الخامس على أن "لرئيس الديوان الاكتفاء بالتقارير المالية والبيانات والوثائق التي يقدمها المؤمن الاجنبي الى مراقب التأمين في بلده شرط التزامهم بمبادئ التأمين الدولية."

³² ترى ما هي علاقة "إجراءات وتقارير فاحصي مراقبي التأمين في بلد المؤمن الاجنبي" بنشاط فرع هذا المؤمن في العراق؟ يبدو أن الأجنبي منزّه عن الإخلال بالقواعد الرقابية ويكفي الديوان أن يقرأ إجراءات وتقارير مراقب آخر وكأن هذه التقارير جاهزة للتوزيع حسب الطلب. الخبير الأمريكي الذي وضع القانون أراد أن يخفف الضوابط على شركات التأمين الأجنبية في العراق، عن طريق فروعها، إلى أقصى حد ممكن. وهذا يستقيم مع فلسفة الحدّ من الرقابة أو إلغائها deregulation في الفكر الليبرالي الجديد.

تسريب أقساط التأمين العراقية إلى دول الجوار ودول أخرى أصبحت صفة ملازمة للنشاط التأميني في العراق منذ 2003، أحد "بركات" الأمر رقم 10.

ومن تبريرات تهريب الأقساط أن شركات التأمين العراقية لا تمتلك الموارد الاكتتابية والمالية لإجراء التأمين معها. وفي أحسن الحالات، عندما تقوم الشركات الأجنبية بإجراء التأمين مع شركة تأمين عراقية، من خلال مناقصة أو بالتعيين المباشر لشركة تأمين معينة، فإنها تشترط على شركة التأمين القبول بأقل احتفاظ وربما عدم الاحتفاظ بأي حصة من موضوع التأمين. مثل هذا التبرير قابل للنقاش ويقع عبء ذلك على ديوان التأمين العراقي وشركات التأمين العراقية ممثلة بجمعيتها.

إضافة إلى الأردن والكويت، المستفيدة من التبادل التجاري ومن تسريب أقساط التأمين، هناك تركيا وإيران³³ ولبنان والإمارات العربية المتحدة وليس معروفاً إن كانت أقساط التأمين العراقية تُسرب إلى سوريا أو المملكة العربية السعودية.

العراق، بضمنه إقليم كردستان، ومنذ 2003، أصبح مستورداً لمعظم احتياجاته من السلع المصنعة والزراعية والغذائية حتى بات أمنه الغذائي مرهوناً خارج حدوده ويعمل الربيع النفطي على تغطيته. وهو "يستورد" التأمين وإعادة التأمين، غير المعلن عنه، من خلال تسريب أقساط التأمين التي تقوم بها شركات التأمين العراقية ذاتها وكذلك الشركات والمؤسسات الأجنبية العاملة في العراق.

نعرف بأن العديد من شركات التأمين وإعادة التأمين الأجنبية تعمل على احترام قوانين البلدان الأخرى وخاصة ما يتعلق منها بقوانين التأمين الوطنية. إن كانت هذه القوانين تُحرّم التأمين خارج القواعد الرقابية prohibition of non-admitted insurance فإنها تمتنع عن

³³ ذكر الزميل محمد فؤاد شمقار في خطاب طويل مؤرخ في 6 تموز 2011 إلى رئيس مجلس وزراء حكومة إقليم كردستان العراق شكوى تهريب أقساط التأمين من الإقليم إلى خارج كردستان، وذكر فيه أيضاً اسم ثلاث شركات أجنبية. نشرت الرسالة لأول مرة في كتاب فؤاد شمقار، التأمين في كردستان العراق ومقالات أخرى (مكتبة التأمين العراقي-منشورات مصباح كمال، الطبعة الإلكترونية الأولى، 2014)، ص 36-47.

إجراء التأمين المباشر. ولكن عندما تكون هذه القواعد هشة، كما هو الحال في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 حيث يسكت القانون عن التحريم، فإن شركات إعادة التأمين الأجنبية لا ترى ضيقاً في إجراء التأمين خارج القواعد الرقابية وربما تلجأ إلى استخدام ترتيبات الواجهة fronting arrangements من خلال شركة تأمين محلية. وهذا هو السائد في الوقت الحاضر.

هناك دافع آخر لدى شركات إعادة التأمين الأجنبية، ذو طابع عملي، وهو عدم قدرتها على تقديم الخدمة المطلوبة في أسواق أخرى ببسر ما لم تكن هناك فجوات قانونية يمكن النفاذ منها، كما ذكرنا أعلاه، أو يمكن الاستعانة بالمؤمن له لتوفير واسطة الوصول إلى موقع وموضوع التأمين المؤمن عليه. ويتم هذا من خلال خبراء تسوية المطالبة اللذين يظهرون في الساحة وكأنهم من العاملين لدى المؤمن له أو ضيفاً عليه.

التأمين سلعة غير منظورة والكشف عنها ليس سهلاً ما لم تتوفر آليات رقابية لذلك. ومن رأينا أن كفة التبادل التجاري في الوقت الحاضر تميل لصالح دول الجوار وهي المستفيدة الكبيرة منه. وهكذا يبقى قطاع التأمين العراقي، أو بعض الشركات، مغيباً وفي أحسن الحالات خاضعاً لشروط خارجية عنه.

لندن 28 كانون الأول 2011

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.

Tender for the

Provision of consultancy services for the restructuring of state-owned enterprises (SOEs) including launching a public-private partnership pilot (MEED, 19-25 August 2011, p 4)

غياب وضبابية المعلومات

قراءة الخبر توحي بأن الهدف سينصبُّ 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 تطل 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 شركات التأمين. 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

2003.³⁴ 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 تستهدف 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 الربيعي.

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 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 يُعلن 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 رفق 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.³⁵

³⁴ 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/>

³⁵ 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

وقبل ذلك كانت إعادة الهيكلة معروفة ولكن ليس بهذا الاسم. هي حقاً ليست بالأمر الجديد بالنسبة لشركات التأمين العراقية، فقد عرفتها أولاً 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 وتحويل شركات التأمين العامة إلى شركات ذات تمويل ذاتي). 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.

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، حول 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 حيّ في الأذهان. وقد لخصنا بعضاً منها فيما يخص التأمين كالاتي عند التعليق على برنامج الحكومة الحالية للسنوات 2011-2014:

"واضعي البرنامج ليسوا مطالبون بذكر التأمين بالتخصيص فالتأمين هو دائماً الحلقة الأضعف في تصورات الحكومة والأحزاب السياسية، والأصح القول إن التأمين غائب في هذه التصورات. نعم يحاول وزير أن يظهر نفسه بأنه مهتم بالتأمين.³⁶

نشر النص العربي مع بعض الإضافات تحت عنوان "ملاحظات نقدية حول إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي"، الثقافة الجديدة، العدد 314، 2005، ص 48-58.

³⁶ مصباح كمال، نقد "مؤتمر التأمين" وتصريحات وزير المالية "مجلة التأمين العراقي <http://misbahkamal.blogspot.com/2009/07/28-2009.html>

ويلغي وزير آخر وجود التأمين في العراق.³⁷ ومسؤول كبير يتحدث عن إعادة رسملة وتحديث صناعة التأمين.³⁸ أكلُ 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؟³⁹

استخدام عنوان "إعادة الهيكلة" أخفُ وقعاً من استخدام الخصخصة نظراً للمواقف العاطفية المتباينة التي يثيرها عنوان الخصخصة وخاصة عند استحضار تجاربها السيئة في بعض البلدان.⁴⁰ 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 إن المستهدف من إعادة الهيكلة هو تحويل المنشآت العامة إلى شركات رأسمالية صرفة تستهدف الربح أساساً، ملكية أسهمها ستكون مفتوحة للعراقيين ولإستحواذ الشركات الأجنبية (التي قد تكون طاردة للرأسمال الوطني) وغيرها من "ضرورات" اقتصادية لإدماج الاقتصاد الوطني في 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. ويفتضي ذلك إعادة تعريف الوظيفة الاقتصادية للدولة للتحوّل من الاقتصاد

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.html>

³⁷ مصباح كمال، "نزيف أفساط التأمين في العراق" مجلة التأمين العراقي، http://misbahkamal.blogspot.com/2009/02/blog-post_23.html

³⁸ مصباح كمال، "د. برهم صالح وإعادة رسملة وتحديث قطاع التأمين العراقي" مجلة التأمين العراقي، http://misbahkamal.blogspot.com/2009/05/blog-post_20.html

³⁹ مصباح كمال، "تعليق على غياب التأمين في برنامج الحكومة للسنوات 2011-2014" مجلة التأمين العراقي، <http://misbahkamal.blogspot.com/>

⁴⁰ Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (London: Penguin Books, 2008)

الريعي، وتقويض طفيلية القوى السياسية الماسكة بمقاليد السلطة (سلطة المال من خلال الربيع 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 سيقى مرتبطاً بالدرجة الأولى بمقدار التطور الاقتصادي المحلي بصورة عامة، وما يتبعه من تطور في قطاع البنوك كمصدر لتمويل الاستثمار وكوسيط في النشاط التجاري بصورة خاصة. وفي الحالتين، فإن التوقعات تعتمد بالدرجة الأساسية على مقدار النجاح المحقق في إحداث التغيير الاقتصادي الجذري (الاستراتيجية والسياسات وإقامة البنية الأساسية المادية والاجتماعية والبيئية العامة) وليس فقط تحقيق زيادة في الإيرادات النفطية. ومن واقع التطورات الراهنة والمحملة 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."⁴¹

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 والكردي، 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 الربيع النفطي، وتحديداً 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.

⁴¹ مقتطف من رسالة من د. صبري زاير السعدي للكاتب مؤرخة في 27 تشرين الأول 2010.

لنلاحظ أن الربيع النفطي الذي يتكدس لدى المصرف المركزي العراقي (وقد بلغ الآن، آب 2011، 58 بليون دولار) لا يُمتل دخلاً لقوة عمل المنتجين أو الفائض المتحقق للرأسماليين لقاء تشغيلهم لاستثماراتهم الإنتاجية أو الضرائب التي يدفعونها لخزينة الدولة. هو ليس إلا إيرادات النفط الخام المُصدّر. ولأن استقلال البنك المركزي له الأولوية العظمى، كما رسمها مستشارو بول بريمر، انحسر وبالأحرى أُلغي دور البنك في المساهمة في التنمية الاقتصادية وما يترتب عليها من دور لقطاع التأمين. هو الآن ليس إلا حارساً للإيرادات النفطية ولا دور له في التنمية الاقتصادية. وقد كتبنا في مكان آخر:⁴²

"أن الهوس بالسياسة النقدية، كما يمارسها المصرف 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 التنمية الاقتصادية تم إعادة تكييف البنك المركزي على أسس نيوليبرالية:⁴³ 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 الربيع 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 التأمين الوطنية (وبالنسبة للعراق فإن الحصة الإلزامية قد أُلغيت أواخر ثمانينيات القرن الماضي)، وإلغاء تعرفات الأسعار (ولكن ليس هناك تعرفات حقاً في العراق)، والسماح للشركات

⁴² 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.

⁴³ 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.0.html>

الأجنبية للمساهمة بكامل رأسمال الشركات - أي دون الحاجة لشراكة عراقية. 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 هذا التحكم قائماً فيما يخص إدارة تعويضات التأمين الإلزامي من حوادث السيارات إذ ليس لشركات التأمين الخاصة دور في هذا المجال، ولها الحق في المشاركة، بصيغة يمكن الاتفاق عليها، 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 - إخراج 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 استدراج عروض التأمين من جميع شركات التأمين العراقية من خلال المناقصات. وكان عدم الالتزام بالأحكام موضوع مساءلة وانتقاد من قبل شركات التأمين الخاصة.

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 لنا⁴⁴ نقتطف منها العناوين الفرعية التالية مع القليل من التعليق:

⁴⁴ مصباح كمال، "د. برهم صالح وإعادة رسملة وتحديث قطاع التأمين العراقي"، مجلة التأمين العراقي http://misbahkamal.blogspot.com/2009/05/blog-post_20.html

الإطار القانوني - إعادة النظر بقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

الإطار التنظيمي - تنظيم الهيكل الهرمي والشفافية والمساءلة، إضافة إلى أمور أخرى، تنطبق على الشركات الخاصة والعامة على حد سواء.

سياسة الاستخدام - الابتعاد عن المحاصصة.

الاستقلال المالي لشركات التأمين العامة - تحقيق استقلال ذاتي مالي حقيقي للشركات لتعمل دون الرجوع إلى وزارة المالية في أمور صغيرة وكبيرة على حد سواء.

المهارات اللغوية والتدريب المستمر.

تكنولوجيا المعلومات - إدخال واستعمال تكنولوجيا المعلومات بشكل واسع (information technology) يمثل الشكل الأكثر وضوحاً لعملية تحديث قطاع التأمين.

الأغطية التأمينية - مراجعة نصوص وثائق التأمين وإعادة صياغتها لتكون سهلة الفهم على المؤمن لهم وتماشى في نطاق تغطيتها مع ما هو متوفر في أسواق التأمين المتقدمة.

التعامل مع جمهور المؤمن لهم - التخفيف من البيروقراطية الثقيلة في التعامل مع المؤمن لهم لتعزيز الثقة بالفائدة المرجوة من الحماية التأمينية.

ويتطلب تحديث التعامل مع المؤمن لهم إيجاد دائرة مظالم لهم تمكنهم من الرجوع إليها في حالات التجاوز والاختلاف والإهمال من قبل شركات التأمين.

ومن الوسائل الأخرى لتعزيز ثقة الجمهور وكذلك الالتزام بالمعيار الأخلاقي والفني للعمل إصدار مدونة لقواعد السلوك code of conduct لقطاع التأمين برمته لتكون شركات التأمين خاضعة للمساءلة بموجبها.

تعزيز التغلغل التأميني والكثافة التأمينية - وهما معياران لقياس مساهمة قطاع التأمين في الاقتصاد الوطني.

ربما يكون التبرير تحرير الدولة من أعباء مالية كونها أكبر رب عمل. وهو صحيح وأخذ بالتضخم بفضل سياسة تكريس المحاصصة الاثنية والطائفية بإقحام المزيد من الموظفين في مؤسسات الدولة حتى ولو بشهادات مزورة. لكن شركات التأمين العامة، رغم أنها توظف ما يزيد عن الف 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، وحصص دور الرأسمال الوطني في أعمال هندسية صغيرة. سنناقش بعض جوانب هذا التبرير فيما بعد.

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)

ترى 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 يعينهم 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 مُيسرة عرفاناً بدورهم في بناء قدرات شركاتهم؟

ماذا سيكون مصير شركة إعادة التأمين العراقية؟ هل سنلغى 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.⁴⁵ 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.
- 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

⁴⁵ 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.

قمنا بجمع بعض من دراساتنا عن هذا القانون في كتاب نشر بعنوان قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014).

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. أقترح، عوض ذلك، أن يطرح الحزب مطلب ضمان تثبيت ملكية العاملين في أي مشروع تتم خصصته بنسبة 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 المتمولين لحاجة العاملين وشراء تلك الحقوق.⁴⁶

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 العقدية للاقتصاد العراقي كحل مشكلة البطالة والفقر وتضييق الاعتماد على الربيع 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 لخصصتها. ربما تضم بعض هذه الشركات مزايا تضاوي 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 سنة 1997 (في حقيقة الأمر هي ذات تمويل ذاتي قبل هذا التاريخ)، 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:

⁴⁶ عصام الخفاجي، "موضوعات حول مستقبل اليسار العراقي"، موقع الحزب الشيوعي العراقي، 21 تموز 2011.

"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 إلى "شركات رابحة".

وتملك وزارة الصناعة 75 شركة، تعمل جميعا بنظام التمويل الذاتي، وتشغل نحو 250 ألف منتسب، 68 ألفا منهم عادوا عبر نافذة "الفصل السياسي". ويعاني معظم هؤلاء من عدم تغيير عناوينهم الوظيفية منذ سنوات، ما جمّد رواتبهم عند حدود واطئة.⁴⁷

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 انها 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 لخصصتها أم أن هذه ترجمة لموقف إيديولوجي وربما ينطوي على مرامي غير ظاهرة الآن.

سؤال آخر موجّه لإيديولوجي الليبرالية الجديدة: لماذا لا يترك مصير شركات التأمين العامة لينتقر في السوق "الحرّة" من خلال قرارات المستهلكين (طالبي التأمين) وليس بقرار سياسي. أليس دعاة ومروجي إيديولوجيا السوق الحرّة في كتب الاقتصاد المدرسية والمنابر الإعلامية والمؤسسات البحثية يؤكدون أن المستهلك هو صاحب السيادة في السوق؟ فلنتنافس 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.

⁴⁷ ناصر البجاري "العشرات من شركات «التمويل الذاتي» تقترض المليارات لدفع رواتب موظفيها.. والإهمال حوّل منتسبيها إلى «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 العامة 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 متهمه بأنها غير كفوءة في الأداء أو انها غير قادرة على ابتكار منتجات تأمينية جديدة أو أنها تدير أعمالها بفساد وكل هذه أمور قابلة للنقاش بشكل عام وتحتاج الى 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 ببيع 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 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؟ سنشدد المنافسة على الأسعار، وستتركز المنافسة، خارج الأسعار، على **تقليل كلفة الانتاج** (عنصر حاسم في تقييم أداء الشركات العامة) و**زيادة المبيعات دون تخفيض الأسعار** من خلال حملات إعلانية، وتغيير نطاق أغطية التأمين، وجباية أقساط التأمين بالتقسيم، 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 الكفوة 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 او 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: مساءلة 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 ان التنظيم الداخلي متشابه وبالتالي فإن المركزية هي السمة المميزة التي تسود 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؟⁴⁸ نثير هذا السؤال وفي بالنا تأمين قطاع التأمين سنة 1964. موقفنا من التأمين ينطبق على إعادة الهيكلة فقد كتبنا الآتي بشأنه:

لم تكن نتائج التأمين متجانسة: تقدم من ناحية وحجز على التطور من ناحية أخرى، استقلالاً في الإدارة أنا وتدخّل 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 تلقَ الاهتمام المطلوب من الاقتصاديين ومن أصحاب القرار في الماضي أو الحاضر لإصلاح النظام الاقتصادي وتداخله مع السياسي والاجتماعي.⁴⁹

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؟

⁴⁸ هناك العديد من شركات القطاع العام او الشركات التعاونية في العالم تضاهي الشركات الخاصة في الأداء يمكن أن تكون نموذجاً للاقتداء. انظر:

Jim Stanford, *Economics for Everyone* (London & New York: Pluto Press, 2008), pp328-331.

⁴⁹ مصباح كمال، "تأمين قطاع التأمين في العراق 1964: مقدمة نقدية،" مجلة التأمين العربي، العدد 109، حزيران/يونيو 2011. تم ضم هذه الدراسة لكتابنا أوراق في تاريخ التأمين في العراق: نظرات انتقائية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2012)، ص109-136.

موقف شركات التأمين العامة من إعادة الهيكلة وأهمية العمل المشترك بين جميع شركات التأمين العراقية

في الماضي، كما في الحاضر، كان سكوت إدارات شركات التأمين تجاه إعادة الهيكلة هو ما يميز "موقف" الشركات. (نسارع إلى القول إن هذا الحكم قد ينطوي على شيء من التعسف ونأمل أن يقوم من هو أدري بتصحيحه). فالملاحظ أن إدارات شركات التأمين العامة قلما تجد لها حضوراً في المنابر العامة. ربما يعود السبب إلى أنها كانت ترغب بالعمل الهادئ بعيداً عن الأضواء، لكننا لم نكتشف بعد ما ترشح من مثل هذا العمل. أغلب الظن أن هذه الإدارات تابعة في مواقفها لتلك التي ترسمها وزارة المالية (أو وزارة الاقتصاد سابقاً) التي تتبعها هذه الشركات. وأظن أسأل: هل لشركات التأمين العامة موقف مستقل من مشروع إعادة الهيكلة حتى في غياب مثل هذا المشروع؟ والتساؤل وارد لكثرة ما يتردد على الألسن أن هذه الشركات مصيرها الخصخصة. ويحدوني الأمل أن تبادر هذه الإدارات منفردة أو مجتمعة لصياغة موقف من الموضوع.

ومن الملاحظ أيضاً أن هذه الإدارات لا تجد لها حضوراً متميزاً في الصحافة العراقية، ولا نعرف إن قامت بنشر أفكارها في ورقة موقف أو في مقالة بشأن قضايا تمس مستقبل تطور قطاع التأمين العراقي. بعض العاملين في الشركات العامة أكثر همّة فقد كتب مصطفى نوري (شركة التأمين الوطنية) مقالة مهمة عن "خصخصة التأمين: سلبيات وإيجابيات"⁵⁰

تحدينا رغبة قوية لمعرفة موقف كل واحدة من الشركات الثلاث. وهل هناك موقف جماعي موحد؟ هل تشكلت لجنة لصياغة موقف؟ هل هناك نية لصياغة موقف؟ ونتوسع في السؤال: هل هناك موقف لجمعية التأمين العراقية من موضوع الخصخصة؟ وذات السؤال ينطبق على ديوان التأمين العراقي. خبرة السنوات الماضية في اتخاذ الموقف من قضايا ذات علاقة بقطاع التأمين لا تبشر بخير. أرجو أن أكون على خطأ في التقدير.

⁵⁰ مصطفى نوري، "خصخصة التأمين: سلبيات وإيجابيات" مجلة التأمين العراقي، 24 حزيران 2009.
http://misbahkamal.blogspot.com/2009/06/blog-post_24.html

العمل المشترك، لتعظيم فرص الاستفادة من الموارد الداخلية المتاحة مع بعض التخطيط ما بين الشركات سيوفر قاعدة لشروط الإمساك بزمام المبادرة في الداخل وتعزيز القوة الضاغطة للقطاع على أصحاب القرار. ونعرف أن أكثر ما تخشاه "الطبقة" السياسية الحاكمة، بما فيهم البرلمانين، في بغداد وأربيل، هو الرأي العام. ويجد هذا الخوف تعبيره من خلال الممارسات القمعية والسلطوية ومن خلال السيطرة على المؤسسات.

العمل المشترك لا يعني قبول الخصخصة أو رفضها بل مناقشتها في العلن، وتكوين موقف يقوم على أرضية اقتصادية وعلى المعرفة في تصور نتائج القرارات. وهذا هو بعض ما حاولناه في هذه الورقة.

العمل المشترك بين الشركات العامة والخاصة يعطي زخماً لها في وضع تصوراتها بشأن تأكيد حقوق شركات التأمين العراقية. ويتمنى المرء أن يكون العمل المشترك، على المستوى الاتحادي رغم أن التحرك التعاوني في الإقليم سواء مع شركات التأمين العراقية أو مع الجمعية أو مع الديوان ليس سهلاً بسبب هيمنة حكومة الإقليم في توجيه السياسات.

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

في محاولة لتعميق فهم قرارات التأمين نثير السؤال التالي: هل كان التأمين، 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.

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

لندن 12 أيلول 2011

الإشارة لقطاع التأمين في المؤتمر المالي العراقي 2012: قراءة نقدية سريعة للموقف الرسمي

تقديم

برعاية من رئيس الوزراء، نوري المالكي، عقد في لندن في الفترة من 18-19 أيلول 2012 المؤتمر المالي العراقي بدعوة من شركة سايمكسكو المحدودة Symexco Ltd، وهي شركة متخصصة بتنظيم المؤتمرات والمعارض ويديرها مجموعة من العراقيين البريطانيين، مقرها في لندن. وقد شارك في المؤتمر حشد كبير من الوزراء العراقيين وكبار المسؤولين وآخرين من قطاع المال والأعمال.

غياب ورقة عراقية عن النشاط التأميني

ربما كان بإمكان الشركة المنظمة للمؤتمر دعوة رئيس ديوان التأمين العراقي الحالي بالوكالة أو رئيس جمعية التأمين العراقية أو مديرها المفوض، أو رئيس مجلس إدارة مصرف الرافدين ضياء الخيون الذي شارك في المؤتمر، وكان قد شغل موقع رئيس الديوان بالوكالة عدة سنوات، للمشاركة بورقة حول قطاع التأمين، وبهذا تكون قد استكملت مجالات المناقشة للقطاع المالي بشقيه المصرفي والتأميني مع الخدمات الساندة لهما.

عقد المؤتمرات في الخارج

المناقشات التي تجري في هذه المؤتمرات هي بين أطراف يصفها البعض بأنهم أعضاء في جمعية إعجاب متبادلة mutual admiration society ولا يُنقل ما هو أساسي من الناحية الفنية والفكرية في هذه المؤتمرات إلى الصحافة العراقية كي تكون موضوعاً للمناقشة العلنية العامة، وهي مصدر أساس في غياب المجالات المتخصصة. لو عُقد مؤتمر كهذا

في العراق لكان عدد كبير من المختصين داخل العراق، ممن لا يُرثَون للإيفادات، قد استفاد منه، ولكان بالإمكان توفير مبالغ كبيرة لخزينة الدولة.⁵¹

هل كان التأمين، يقيم القطاع المالي، حاضراً في المؤتمر؟

في إعلانها المنشور عن المؤتمر ودعوة المشاركة فيه ذكرت الشركة المنظمة له المجالات الرئيسية التي ستناقش في المؤتمر من خلال 12 سؤال آخرها كان عن التأمين:⁵²

⁵¹ ذكرت شفق نيوز، 7 تشرين الأول/أكتوبر 2012 أن "المالكي يشكل لجنة فنية لإعادة النظر في إيفادات الوزارات وي طرح خطة عكسية."

<http://www.iraqicp.com/2010-11-22-05-28-38/24829-2012-10-08-08-05-47.html>

"شفق نيوز/ كشف مصدر مقرب من الحكومة العراقية، الاحد، عن تشكيل لجنة فنية لدراسة جميع ايفادات الوزارات وبيان الحاجة لها، مشيراً إلى أن رئيس الحكومة اقترح خطة عكسية تقضي بجلب الخبراء إلى بغداد "مع توفير الحماية الكاملة" بدل ايفاد الموظفين إلى الدول الأخرى.

وقال المصدر الذي طلب عدم الإشارة إلى اسمه لـ"شفق نيوز"، إن "رئيس الحكومة نوري المالكي اوعز بتشكيل لجنة فنية برئاسة ثامر الغضبان كبير مستشاريه لتقديم دراسة عن ايفاد وزارات الحكومة وإعادة النظر فيها"، لافتاً إلى أن المالكي "مستاء من كثرة اعداد الموفدين وتكرار الايفادات فضلاً عن الاموال المترتبة عن كل ايفاد". وأضاف أن "المالكي اقترح على اللجنة تنظيم خطة عكسية تقضي بجلب الخبراء والمعنيين إلى العراق مع توفير الحماية الامنية اللازمة وتخصيص فندق الرشيد في قلب المنطقة الخضراء لسكنهم بدل ايفاد عشرات الكوادر العراقية إلى دول اوروبا".

ويتحدث سياسيون ونواب من كتل مختلفة عن أن العراق ينفق نحو مليار دولار سنوياً، على إيفادات المسؤولين وموظفي الدولة، بالرغم من أن مصادر حكومية لم تؤكد الموضوع."

⁵² مجالات النقاش التي حددتها الشركة المنظمة للمؤتمر هي:

1. What opportunities are available for investment in banking and financial services in Iraq?
2. Recently the Iraq government introduced many new financial reforms; how will these affect international investment in Iraq?
3. What are the challenges and the priority areas of reform moving forward?
4. How should Iraq respond to the global financial crisis?
5. What role should Iraq's banks play in the country's regeneration and redevelopment?
6. How should the operations of Iraq's state-owned banks be improved and developed?

12 - ما هي الخطوات المطلوبة لتحديث وتطوير قطاع التأمين العراقي؟

وقد وزعت الشركة مذكرة شكر للمؤتمرين باللغة الإنجليزية مع ترجمة عربية تضمنت التوصيات التالية، التي تمخضت عن هذا المؤتمر:

1. رحب المؤتمر بالإصلاحات المستمرة واعادة هيكلية البنوك الحكومية وتحويلها الى شركات ذو رساميل مستقلة ودعى بالتزام قوي لعمل البنوك الحكومية المستقل.
2. رحب المؤتمر بإزالة القيود على المؤسسات الحكومية وتلك المرتبطة بها في تعاملها مع البنوك الاهلية.
3. دعى المؤتمر الى تقليص اجراءات تسجيل الشركات، والمدد اللازمة لذلك والاسراع في اقرار قانون موحد للشركات وتقليل الصعوبات ومتطلبات التسجيل.
4. دعى المؤتمر لتطوير قطاع المحاسبة والادارة المالية وتشجيع اعدادا متزايدة من المحاسبين المدربين الى المستويات والمعايير العالمية
5. دعى المؤتمر البنك المركزي للنظر في كلفة عمليات التحويل المالية والوساطات وازالة تشوهات السوق المالية.
6. دعى المؤتمر لتأسيس صندوق للاستثمار الوطني لدعم تمويل مشاريع البنية التحتية للأقاليم والمحافظات ودعم تمويل مشاريع المشاركة للقطاع العام والخاص. واقترح المؤتمر ان يصدر هذا الصندوق سندات خاصة تسوق للبنوك العراقية وعامة الجمهور.

-
7. What needs to be done to encourage the development and growth of private banks?
 8. What obstacles are impeding business and consumer access to finance?
 9. How should large-scale infrastructure projects be financed?
 10. How banking and supervisory regulation should be improved?
 11. What reforms are needed to capital markets and the growth of the Iraq Stock Exchange?
 12. What steps are required to modernize and upgrade the Iraqi insurance sector?
-

7. دعى المؤتمر الحكومة العراقية بالقيام بتأسيس بنوك الاعداد للأقاليم والمحافظات بالشراكة مع حكومات الاقاليم والمحافظات والقطاع الخاص العراقي والمؤسسات الاجنبية لدعم استثمارات القطاع الخاص.
8. دعى المؤتمر الحكومة لوضع الهيكلية التشريعية والتنظيمية للنظام المصرفي الاسلامي في العراق ليكون نظام موازي للنظام المصرفي الحالي.

ونلاحظ في هذه التوصيات غياب الإشارة إلى "الخطوات المطلوبة لتحديث وتطوير قطاع التأمين العراقي" التي وردت في الإعلان عن المؤتمر.

ولأننا لم نحضر هذا المؤتمر فلا ندري إن تمت مناقشة تحديث وتطوير قطاع التأمين، ولم نطلع في متابعتنا لأخبار المؤتمر في بعض الصحف العراقية ما يفيد أن قطاع التأمين أخذ قسطاً من اهتمام المؤتمرين. وحتى مذكرة الشكر التي وزعتها الشركة المنظمة للمؤتمر، باللغة الإنجليزية، خلت من أية إشارة للتأمين.

المؤتمر في التعليقات الصحفية ونقد المبالغة في الموقف

لا ننوي في هذه الورقة الصغيرة مناقشة التوصيات المقدمة. كما لا نناقش ما أوردته بعض وكالات الأنباء العراقية من أخبار هذا المؤتمر ولكننا نتوقف قليلاً مع ما أورده موقع دليل العراق نقلاً عن وكالة انباء أور (مصادر لـ (أور): مؤتمر في لندن لبيع القطاع المصرفي العراقي)، ووكالات أخرى. مصادر وكالة أنباء أور، غير المعرفة، لفتت الانتباه إلى

ان الاستثمار المرتقب [في القطاع المصرفي العراقي] سيعمل على تطوير قطاع التأمين لربط المواطن بقوانين تجبره على دفع التأمين للشركات الأجنبية على ما يملك من عقار أو سيولة تمهيداً لخصخصة القطاع الصحي والخدمي في المرحلة القادمة من الاجتماعات.⁵³

نلاحظ أولاً ضعف الصياغة في هذا الجزء من الخبر، وتشوش المعنى ثانياً، وعدم فهم آلية التأمين والقوانين المنظمة له ثالثاً. لا نعتقد بأن أية حكومة عراقية تجرأ على إجبار مواطنيها

⁵³ <http://www.iraqdirectory.com/DisplayNewsAr.aspx?id=21013>

بشراء التأمين من شركات تأمين أجنبية كما يرد في هذا الخبر. لكن التوجهات السياسية لحكومات ما بعد 2003 واضحة فيما يخص الاقتصاد العراقي، وقد عبّر عنها نائب رئيس الوزراء، روژ نوري شاويس، في كلمته أمام المؤتمر كما يلي:

لدينا قناعة تامة بأن العراق سيكون في مقدمة الدول المستقطبة للاستثمار في القريب العاجل بعد اجراء التعديلات في القوانين النافذة ذات العلاقة، وفي مقدمتها قانون المصارف، قانون الاستثمار، قانون الضريبة، قانون المعادن، قانون العمل، وقانوني الشركات العامة والخاصة وغيرها، اضافة لمذكرات التفاهم الثنائية التي تبرم بين العراق والدول المهتمة بمستثمريها.⁵⁴

فهذه التوجهات تؤدي ضمناً، من منظور اقتصاد التنمية، إلى الإخلال بالتنمية المستقلة وتهيئة كل ما من شأنه استفاد الاستثمار الأجنبي، المطلب الأكبر للنخبة الحاكمة، وبعضه سيشمل قطاع التأمين العراقي. وهي توجهات مشكوك في قدرتها على تصنيع العراق أو زيادة القدرات الانتاجية للشركات المحلية. انه الطريق السهل للخروج، في المدى القصير، بأرقام عن زيادة الاستثمار الأجنبي ومعدلات النمو (كالهوس وراء زيادة الربح النفطي لتغطية الفشل في السياسة الاقتصادية). هي على أي حال مؤوضة العصر لكنها لن تحل أزمة الاقتصاد الريعي في العراق.

هذا المؤتمر، حسب ما نقلته وكالة انباء براتنا من "مصادر مالية عراقية في تصريحات اعلامية سابقة":

سيجعل من العراق مصرفاً لتمويل الاقتصادات المفلسة وإنفاذ مصارف أوروبا والولايات المتحدة كما هو الحال مع القطاع المصرفي الخليجي، وان عرض

⁵⁴ موقع مكتب نائب رئيس الوزراء:

<http://www.dpm-rshaways.iq/ArticleShow.aspx?ID=239>

كُنبت كلمة نائب رئيس الوزراء باللغة الانجليزية، ربما من قبل مستشار أجنبي وهو ما نعتقه لأنه يضم مصطلحات ومفاهيم دارجة لدى دعاة الليبرالية الجديدة. ونزعم بأنه لم يُحرره للتخلص من بعض عيوب الترجمة. هناك إذن من يفكر نيابة عنه وعن زملائه في الحكومة ويرسم السياسات.

تذكرنا هذه الكلمة، وغيرها من التصريحات الرسمية بقصيدة "في انتظار البرابرة" أنظر الملحق.

المسؤولين العراقيين فرص الاستثمار في القطاع المالي سيمهد لبيع العراق للقطاع المصرفي الاجنبي، ويؤدي بالتالي الى سن قوانين تسهل اختراق الشركات الأجنبية للقطاع المصرفي العراقي، وتحديد المشاريع الأساسية لانطلاق مشروع التغلغل المالي.⁵⁵

ورغم المبالغة في هذا التقييم فإنه يميظ اللثام عن سياسة فتح القطاع المالي العراقي ورفع الحماية عنه وعن الصناعة الوطنية وكأن الاقتصاد العراقي صار على مستوى النديّة مع الاقتصادات المتقدمة.

وفيما يشبه الرد المباشر على موقف المصادر المالية لوكالة أور، تذكر الوكالة في نفس الخبر:

ان الخبير الاقتصادي في وزارة المالية هلال الطعان قال في تصريح سابق للوكالة الوطنية العراقية للأنباء/نيينا: "ان القطاع المالي في العراق يتمثل بالبنك المركزي وسوق الاوراق المالية والمصارف الحكومية والاهلية، لذلك لا يمكن قطعا بيع هذا القطاع الى اية جهة خارجية مهما كانت جنسيتها.

لن نتوقف طويلاً أمام هذا الرد ونكتفي بالقول انه غير مكتمل وفيه تأكيد غير مبرر ضمن توجهات حكومات ما بعد 2003 ولا ينهض به الواقع. فقد نسي ان القطاع المالي العراقي يضم شركات التأمين (30 شركة تأمين مباشر اثنتان منها فقط مملوكة للدولة وشركة إعادة التأمين العراقية المملوكة للدولة أيضاً). وهناك جهات خارجية تساهم في رأسمال بعض شركات التأمين الخاصة، ولذلك فإن التأكيد بأنه "لا يمكن قطعا بيع هذا القطاع الى اية جهة خارجية مهما كانت جنسيتها" هو زعمٌ لا يقوم على دليل. وكذا الأمر بالنسبة لمشاركة مصارف أجنبية في رأسمال العديد من المصارف العراقية.⁵⁶

⁵⁵ حيدر علي جواد، "البنك المركزي: مؤتمر المصارف في لندن دعا لتعديل قانون الاستثمار في العراق"، 2012/09/23 وكالة أنباء براتا:

http://burathanews.com/news_article_170527.html

⁵⁶ زهير علي أكبر، "مشروع فتح فروع للمصارف الاجنبية أو مشاركتهم للمصارف العراقية بمدينة البصرة"، البنك المركزي العراقي (د. ت.):

<http://www.cbi.iq/documents/zuhair4.pdf>

في انتظار البرابرة

حكومات ما بعد 2003 مازالت في انتظار "البرابرة" في انتظار من يُقدّم لها من الخارج السياسات والمهارات والمعارف والتقنيات لنتهض بالاقتصاد العراقي، أفرادها يلهثون من مؤتمر إلى آخر بحثاً عن الإرشادات والحلول. فها هي وكالة كردستان للأبناء تعلن في 2012/9/18 ان "العراق يشارك في المؤتمر والمعرض العالمي المالي في لندن" وتنقل عن "شاويس من لندن: المؤتمر المالي العالمي فرصة لاستفادة العراق من التجربة البريطانية في مجال المصارف".⁵⁷ فيما تذكر الوكالة الإخبارية للأبناء ان نائب رئيس الوزراء بحث "مع وزير الدولة البريطاني لشؤون الشرق الاوسط أليستر بيرت وضع القطاع المصرفي في العراق وسبل تطويره".⁵⁸

لأن النخبة الحاكمة، مع بعض الاستثناءات، فقيرة في إمكانياتها الفكرية المتخصصة وتخاف على مواقعها من عراقيين آخرين إكفاء ولذلك فهي تستهين بهم، وتستمرئ بقائهم خارج دائرة الفعل وفي المنافى. وهي تفتقر إلى معرفة بالتاريخ الاقتصادي للتنمية في العالم وحتى "طريق 14 تموز"⁵⁹، وتكتفي بأطروحات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة الحرة، ومنظمات مجتمع مدني عراقية تخفي مصادر تمويلها، وتوصيات المستشارين الأجانب. وهكذا يخبرنا نائب رئيس الوزراء:

⁵⁷ <http://www.aknews.com/ar/aknews/2/326797/>

⁵⁸ <http://www.ikhnews.com/news.php?action=view&id=56665>

⁵⁹ د. إبراهيم كُبه، هذا هو طريق 14 تموز: دفاع إبراهيم كبه أمام محكمة الثورة (بيروت: دار الطليعة، 1969).

فيما يخص النشاط التأميني، ضمن تطبيق السياسة التجارية الجديدة لوزارة الاقتصاد يذكر د. إبراهيم كبه "وقف أعمال شركات التأمين الأجنبية ذات العلاقة بإسرائيل أو المخالفة لقانون شركات التأمين." (ص 57). وعند عرضه للاتفاقية العراقية-السوفياتية يذكر التالي: "يجري تسليم المعدات والمكانن والمواد في الموانئ العراقية (سيف)." (ص 82). ويصف القرض السوفياتي بأنه "تكنيكي صرف قائم على تقديم عدد من وسائل الانتاج وطرق الانتاج والخبرات التكنيكية والتدريب الفني." (ص 85).

ومن المؤسف أن تنظيم تأمين النقل البحري على أساس (سيف CIF – Cost, Insurance & Freight) لا تستفيد منه شركات التأمين العراقية، وهو ما ساد بعد 2003 بدلاً من (سي أند إف- التكاليف وأجرة الشحن Cost & Freight)

انا وزملائي العراقيين المشاركين في هذا المؤتمر والذين يمثلون القيادة العليا في صنع القرار الاقتصادي نؤكد لكم بأن الإصلاحات ستأخذ مداها لبناء العراق الجديد، وان يكون هذا البناء وفق المعايير الدولية وبما يضمن مصلحة كافة الاطراف (مصلحة العراق والمتعاملين معه) ويصون ثروات البلاد ويحقق للمواطن العراقي الرخاء والتقدم والحياة المرفهة الكريمة. وان أملنا كبير بمساعكم معنا في ذلك.

الإصلاحات (الخصخصة)، المعايير الدولية (فتح السوق)، مصلحة كافة الأطراف (التكافؤ بين الضعيف والقوي) - هي بعض من مفردات خطاب الليبرالية الجديدة التي يرددها العديد من أفراد النخبة الحاكمة في الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم ومجلس النواب والمؤسسات الرسمية الأخرى إضافة إلى طابور المنتفعين من المؤسسات والأفراد.

ويضع نائب رئيس الوزراء أمله في "البرابرة" بعد أن وصف لنا الاقتصاد العراقي مترجماً من الإنجليزية:

إن الظاهرة الهامة التي يتصف بها الاقتصاد العراقي حالياً تتمثل
موارد نفط جيدة وبتزايد --- بطالة كبيرة --- تحت المستوى المطلوب [هكذا ورد في النص المنشور]

وهذا يتطلب منا ايجاد الصيغ والوسائل الكفيلة بتحريك الموارد لتشغيل اليد العاملة لإصلاح وتحديث البنية التحتية بما يتناسب ومتطلبات العراق الجديد، وبالتأكيد يتعذر تحقيق ذلك بالإمكانات والخبرات المتاحة في العراق حالياً، ولا بد من الاستعانة بالخبرات والإمكانات والتكنولوجيا الخارجية، التي تمتلكها الدول المتقدمة والشركات العالمية وكبار المستثمرين من أصحاب الخبرة والمال كالنخبة التي نلتقي بها في هذا المؤتمر لتغذية متطلبات هذه المشاريع وبضمانات مقبولة لجميع الاطراف.

التأمين: يتيم القطاع المالي

تضمّن كلمة نائب رئيس الوزراء 45 كلمة حول التأمين من مجموع 1,310 كلمة أي ما يقرب من 3.44% وهذه النسبة أكبر بكثير من نسبة حجم أعمال التأمين المكتتبه قياساً بموازنة الدولة التي تقدر بحوالي 110 مليار دولار. تضمنت فقرة التأمين في كلمته الآتي:

وبقدر تعلق الامر بقطاع التأمين، فإن الجزء الأكبر من النشاط (على غرار المصارف) ينحصر بثلاث شركات حكومية انشأت قبل عقود من الزمن وقد تم خلال السنوات الاخيرة تأسيس عدد من شركات التأمين الاهلية الا انها لازالت في بداية النشاط وبرؤوس اموال صغيرة نسبياً.

قد تكون هذه أول إشارة رسمية من سياسي عراقي، عضو في الحكومة الحالية، إلى قطاع التأمين. نائب رئيس الوزراء يستحق من العاملين في القطاع الشكر على اهتمامه بقطاع التأمين رغم انه لم يتجاوز حدود الوصف، وله مآرب أخرى من خلال هذا الوصف - بعضها يتضمن الإدانة لتأميم شركات التأمين سنة 1964 والبعض الآخر يمهد للخصخصة ومشاركة الشركات الأجنبية في القطاع المالي ومنه التأمين.⁶⁰ ولا يتبين من هذا الوصف موقف الحكومة الحالية من نشاط التأمين إلا ان المماثلة بين المصارف وشركات التأمين الحكومية تدفعنا إلى القول أن نائب رئيس الوزراء ربما يقيم قطاع التأمين، في وضعه الحالي، كما قيم المصارف:

ان هذا التطور في عدد المصارف والفعاليات الساندة لها لم يصاحبه تطور في الاداء والتوسع في الأنشطة المصرفية ليجعلها على الاقل بمستوى مصارف الدول الاقليمية، وان الجهود لازالت مكثفة للارتقاء بأداء هذه المصارف، لتكون عوناً في تحقيق برامج الاستثمار والتنمية في ظل الزيادة المتوقعة في عوائد صادرات النفط التي من المؤمل ان تصل الى (6) مليون برميل في عام 2017 (اي بزيادة تفوق الضعف بما هي عليه حالياً - عام 2012) وبالتأكيد (سيستخدم الجزء الأكبر من هذه العوائد لتغطية احتياجات المواطنين العراقي) [الحصر بين قوسين والتأكيد ورد

⁶⁰ مصباح كمال: "هل هناك مشروع لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة؟ تمهيد لمناقشة موسعة" الثقافة الجديدة، العدد 346، 2011.

في النص المنشور] الذي لا يزال يعاني من نقص خدمات البنية التحتية في العديد من المرافق.

ما لم يترجم الربح النفطي نفسه في وحدات اقتصادية إنتاجية جديدة (صناعية وزراعية وغيرها) تتجه نحو شراء الحماية التأمينية فإن شركات التأمين العراقية لن تستفيد من زيادة العوائد النفطية كما هو الحال في الوقت الحاضر. فعقود التراخيص النفطية لم تؤدي إلى طفرة في أفساط التأمين التي تكتنّب بها شركات التأمين. وما لم يتم البحث عن أسباب هذا الوضع فإن المستقبل ربما لن يكون أفضل لهذه الشركات، ولن يفيد سحر الإصلاح الاقتصادي (إعادة الهيكلة والخصخصة) في تغييره.⁶¹

ولم يعرج نائب رئيس الوزراء ثانية على موضوع التأمين رغم أنه ذكر في بداية كلمته:

طالما ان موضوع مؤتمرننا اليوم هو الخدمات المالية والمصرفية في العراق والتي تعتبر احدى الركائز الاساسية لأي نظام اقتصادي، فلا بد من استعراض لهذه الخدمات بما كانت عليه ووضعها الحالي وآفاقها المستقبلية.

وهكذا حررنا من استعراض خدمات التأمين "بما كانت عليه [1964-2003] ووضعها الحالي [2003-2012] وآفاقها المستقبلية." فقد كان بإمكانه مقارنة حجم إنتاج الشركات في الماضي والحاضر، أو كان سيخبر مستمعيه عن عدد الشركات في الوقت الحاضر وفوضى التنافس على الأسعار وتدهور المعايير الفنية في اكتتاب الأخطار. وهذا يدل على شحة الاهتمام الرسمي بالنشاط التأميني وربما التقليل من دوره كركيزة للنظام الاقتصادي (تمويل الخسائر المادية والمساهمة في تكوين أرصدة للاستثمار).

⁶¹ مصباح كمال، "ملاحم من محنة قطاع التأمين العراقي"، مرصد التأمين العراقي

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2012/03/07/dilemma-of-iraqs-insurance-sectpr/>

التأمين: من سيتبنى هذا اليتيم؟

نأمل أن لا تظل إشارة نائب رئيس الوزراء الرسمية للتأمين يتيمة لا تلقى الاهتمام النقدي من لدن العاملين في قطاع التأمين، والحكومة، ومجلس النواب ومن المؤسسات الرسمية ذات العلاقة بالقطاع. في مقالتي "تعليق على غياب التأمين في برنامج الحكومة للسنوات 2011-2014" ذكرت "أن قرارات وبرامج الحكومات والأحزاب السياسية، وخاصة تلك المعروضة أثناء الانتخابات البرلمانية العامة وفي المؤتمرات، توفر الفرصة للقطاع، أفراداً وكيانات، لإبداء موقف منها. لكن شيئاً من هذا التمني لم يجد له تعبيراً في الواقع، وهكذا بات علينا، مرة أخرى، أن نرصد ونعلق على أمر ذو علاقة بقطاع التأمين، ولندكر بعضنا بأهمية الإعلان عن قطاع التأمين للحكومة والصحافة من خلال إبداء المواقف تجاه قضايا تمس القطاع مباشرة أو بصورة غير مباشرة. إعلان المواقف من شأنها أن تساهم في تعزيز الوعي بالتأمين.⁶² كما من شأنها أن تساهم في بلورة سياسة لقطاع التأمين العراقي وتعزيز سوق وطني اتحادي للنشاط التأميني.

لندن 12 تشرين الأول/أكتوبر 2012

ملحق: في انتظار البرابرة

قسطنطين كفاي (1863-1933)

ترجمة: سعدي يوسف⁶³

ما الذي ننتظر، في الساحة، مُزدهمين؟

البرابرة سيصلون اليوم.

⁶² <http://iraqinsurance.wordpress.com/2011/09/07/absence-of-insurance-in-government-programme-for-2011-14/>

⁶³ ترجمة القصيدة متوفرة في عدة مواقع إلكترونية ومنها: <http://www.laghoo.com/2011/03/%D8%AA%D8%B1%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%AA-1/>

ولمَ مجلسُ الشيوخِ مُعطلٌ؟
الشيوخُ لا يشترعون القوانين
فلمَ هُمُ جالسونَ هناكِ إذنْ؟
لأن البرابرةَ يَصِلونَ اليومَ.
أي قوانين سيشترعها الشيوخ الآن؟
عندما يأتي البرابرة، سيسنون هم القوانين.
لمَ يستيقظ إمبراطورنا، مُبكراً هكذا؟
ولمَ يجلس الآن مُعتليا عرشه، مُعتمرا تاجه
عند البوابة الكبرى للمدينة؟
لأن البرابرة يصلون اليوم. والإمبراطور ينتظر استقبالَ قائدهم.
والحق أنه تهيأ ليوَجَّه إليه خطبة
خلعَ عليه فيها كل الأسماء والألقاب.
لم خرج قنصلانا معاً، والقضاة
بأقبائهم الحمر، وأقبائهم المزرکشة؟
لم هذه الأساور، وكل هذا الحجر الكريم،
كل الخواتم ذات الزمرد المتألق؟
لم يحملون اليوم صولجاناتهم الثمينة؟
ذات المقابض الفضة، والنهايات الذهب؟
لأن البرابرة سيصلون اليوم
وأشياء كهذه تدهش البرابرة.
لم لم يأت الخطباء، المفوهون، هنا، كالعادة
ملقين خطبهم، قائلين ما ينبغي أن يقولوا؟
لأن البرابرة سيكونون اليوم، هنا
وهم يسأمون البلاغة والفصاحة.
لم هذا الضيق المفاجئ، والإطراب؟

لَمَ غَدَتْ عابسة وجوه القوم؟
لَمَ تَخْلُو الشوارع و الساحات، سريعا ؟
والكل يعود إلى داره، غارقا في الفكر؟
لأن الليل قد هبط، ولم يأتِ البرابرة.
ولأن أناساً قدموا من الحدود
وقالوا أن ليس ثمة برابرة.
والآن ... ماذا نفعل بدون برابرة؟
لقد كان هؤلاء نوعاً من حل.

الأمانة العامة لمجلس الوزراء والتأمين الاجتماعي والتكافل الاجتماعي

قرأنا في نيسان خيراً قليلاً أن الأمانة العامة لمجلس الوزراء في جلستها العاشرة برئاسة الأمين العام علي العلق "ناقشت موضوعي التأمين الاجتماعي وإنشاء صندوق للتكافل الاجتماعي". ونقل البيان عن العلق قوله إن "ثقافة التأمين لابد أن تسود بين أفراد المجتمع لما لها من مردودات إيجابية في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية".⁶⁴

ثم قرأنا بتاريخ 22 أيلول 2012 في حوار مع الأمين العام للأمانة العامة لمجلس الوزراء ما يبدو متمماً للخبر أعلاه:

وفي معرض سؤاله حول الإصلاحات المرتقبة، وهل ستشمل مفاصل أمانة مجلس الوزراء، أكد أن أي إصلاحات فيها تطوير وتحسين أداء العمل ستكون الأمانة معها، شريطة أن تنطلق هذه الإصلاحات من منطلقات موضوعية وعلمية، وستستجيب إليها، منوها أنه "على مستوى الكتل السياسية هناك انطباع إيجابي عن الأمانة بشكل عام".

وأضاف العلق "بشأن مشروع إنشاء صندوق الأمانة العامة للتكافل الاجتماعي، وموضوع التأمين الاجتماعي، هناك صندوق للتأمين العام والصحي، وبعد دراسات مطولة تم الاتفاق مع شركة التأمين الوطنية، ووقعنا معهم بوليصة لتأمين الموظفين في الأمانة"، داعياً مؤسسات الدولة إلى أن تخطو هذه الخطوة، التي تحتوي على مزايا كثيرة".⁶⁵

⁶⁴ اصوات العراق، "الأمانة العامة لمجلس الوزراء تناقش التأمين الاجتماعي وإنشاء صندوق للتكافل"، بغداد، 23 نيسان 2012

[http://ar.aswataliraq.info/\(S\(4kefsp45ubaqhmjtx53jj45\)\)/printer.aspx?id=296681](http://ar.aswataliraq.info/(S(4kefsp45ubaqhmjtx53jj45))/printer.aspx?id=296681)

⁶⁵ صوت العراق، "في حوار مع [أين] أمين مجلس الوزراء يطالب بتفعيل المرحلة الثانية من عملية الترشيح الحكومي ويجدد دعوته لتجميد البرلمان"، بغداد، 22 أيلول 2012.

<http://www.sotaliraq.com/iraq-news.php?id=72133#ixzz27JrzurFd>

ليس واضحاً في هذين الخبرين ما هو الفرق بين التأمين الاجتماعي وصندوق التكافل الاجتماعي، أو كما يرد في الخبر الثاني صندوق الأمانة العامة للتكافل الاجتماعي. هل ان التأمين الاجتماعي هو للمواطنين كافة والتكافل الاجتماعي لفئات معينة كمنتسبي الأمانة العامة لمجلس الوزراء. ثم ان العلق يشير إلى وجود صندوق للتأمين العام والصحي. ترى هل ان هذا صندوق واحد أم صندوقين أحدهما للتأمين العام (لا نعرف إن كان المقصود منه التأمين العام لممتلكات الدولة الاتحادية) والآخر للتأمين الصحي (لا نعرف إن كان هذا التأمين يشمل المواطنين كافة أم فئات معينة في أجهزة الدولة). ونميل إلى أن التأمين الصحي هو لموظفي الأمانة العامة لمجلس الوزراء الذي تحقق، كما يقول العلق "بعد دراسات مطولة" "مع شركة التأمين الوطنية، ووقعنا معهم بوليصة لتأمين الموظفين في الأمانة".

نتوقف قليلاً هنا مع الدراسات المطولة (حقاً؟) مع شركة التأمين الوطنية التي تتوجت بشراء التأمين منها هذه الدراسات المطولة ليست منشورة، ولن تظهر للعلن بفضل السرية المعروفة في الممارسة التأمينية في الحفاظ على المعلومات المقدمة من قبل طالب التأمين لشركة التأمين. وتظل هذه المعلومات مُحصنة إلا إذا تدخل القضاء للإعلان عنها.

يفرح المرء لتوسيع دائرة الاستفادة من حماية التأمين، المتوفرة لدى شركات التأمين العراقية، لتشمل موظفي جهاز حكومي محدد، فهي بداية جيدة ربما تؤشر على تطور في شراء التأمين من قبل مختلف مؤسسات الدولة سواء ما تعلق منه بالتأمين على المنتسبين أو الممتلكات العامة. لكن السؤال الكبير الذي ينهض هنا هو: لم قامت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بحصر التأمين على موظفيها لدى شركة التأمين الوطنية، وهي شركة عامة مملوكة للدولة. يثار السؤال لأن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (المعروف بالأمر رقم 10) ينص في المادة 81-ثالثاً على ما يلي:

ثالثاً - يجري التأمين على الاموال العامة والاطار التي ترغب الوزارات او دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك فيها.

في ضوء هذا النص فإن ما قامت به الأمانة العامة لمجلس الوزراء يقوم على مخالفة واضحة لأحكام القانون ومن حق شركات التأمين الخاصة الاعتراض عليه (ولنا منها 28 شركة عراقية بضمنها تلك الشركات المؤسسة في إقليم كردستان). ما قيمة القانون إن كانت الأجهزة الحكومية تجيز لنفسها حرية خرق أحكامه؛ أهي فوق القانون؟ أم أن لها تفسيراً خاصاً للقانون؟

جاء في الأسباب الموجبة لتشريع الأمر رقم 10 ما يلي:

بهدف تنظيم قطاع التأمين والاشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وامن ماليا وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الاشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني. فقد شرع هذا القانون.

تصرّف الأمانة العامة في حصر التأمين مع شركة تأمين تابعة للدولة، بدون مناقصة علنية، يلغي فكرة السوق المفتوح القائم على التنافس بين الشركات، والسوق الشفاف – أي لا يخفي المعلومات عن تصرفات السلطة السياسية لا بل هو في الواقع يلغي فكرة السوق الحديث الذي يستدعي وجود عدة شركات. وربما يعتبر البعض مثل هذا التصرف شكلاً من أشكال الفساد الإداري.

تلاحظ القارئ والقارئ المفارقة التي خلقها العلق كما يرد في الخبر:

وفي معرض سؤاله حول الإصلاحات المرتقبة، وهل ستشمل مفاصل أمانة مجلس الوزراء، أكد أن أي إصلاحات فيها تطوير وتحسين أداء العمل ستكون الأمانة معها، شريطة أن تتطرق هذه الإصلاحات من منطلقات موضوعية وعلمية.

نفترض أن إجراء التأمين هو أحد الإصلاحات لتطوير وتحسين أداء العمل المشروط بمنطلقات موضوعية وعلمية. لقد فشل الأمين العام في الالتزام بهذه المنطلقات وأهمها، في

سياق التأمين، هو تطبيق القانون بموضوعية وليس حسب الأهواء. لو فسرنا الشك لصالحه فربما جاء تصرف الأمانة العامة جهلاً بمتطلبات القانون وهو ما يستوجب التصحيح.

ثم أين يقف هذا الاختيار (أو بالأحرى غياب الاختيار) مع التوجه السياسي والاقتصادي لدى حكومات ما بعد 2003 لتشجيع القطاع الخاص الذي تروج له الحكومة الحالية وأجهزتها وجوقة المطبلين لهذه الاطروحة في الداخل والخارج؟

ولذلك فإن الأمانة العامة لمجلس الوزراء تخضع للمساءلة فيما أقدمت عليه بشراء التأمين دون الالتزام بالقانون.

وفيما يخص التكافل الاجتماعي سنبقى بانتظار ما سيصدر من قرارات بشأنه من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

ذكر لنا الأمين العام للأمانة العامة لمجلس الوزراء، وبنفس إيجابي يقيني، أن:

ثقافة التأمين لا بد أن تسود بين أفراد المجتمع لما لها من مردودات إيجابية في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

لكن هذه الثقافة لن تسود قريباً بسبب غياب الطلب الفعّال على الحماية التأمينية لدى المواطنين (ضعف الدخل، وغياب تقليد التدبر للمستقبل والاتكال على القضاء والقدر وأسباب أخرى) وحتى غياب الطلب لدى العديد من الشركات العامة والخاصة ومؤسسات الدولة الاتحادية وفي إقليم كردستان وفي المحافظات. وكذلك بسبب مزاحمة القيم العشائرية لمؤسسة التأمين.⁶⁶

⁶⁶ مصباح كمال، "محاولة في بحث بعض الخسائر الافتراضية لقطاع التأمين العراقي"، التأمين العربي، مجلة الاتحاد العام العربي للتأمين، العدد 116، آذار/مارس 2013، ص 6-13.

لعل هذه المقالة تصل إلى الأمين العام للأمانة العامة لمجلس الوزراء ويقوم بالرد على ما ورد فيها وتوضيح الأمور لشركات التأمين العاملة في العراق.

ونتمنى أن يقوم ديوان التأمين العراقي باستقراء الموضوع والتباحث مع الأمانة العامة لمجلس الوزراء وتنبيهها إلى ضرورة الالتزام بأحكام الأمر رقم 10.

كما نتمنى على زملائنا في قطاع التأمين متابعة هذا الموضوع والتوسع في التعليق عليه.

لندن 23 أيلول 2012

البنك الدولي وقطاع التأمين العراقي مناقشة لتقرير البنك الدولي

عنوان هذه المقالة مستوحى من مقابلة أجرتها جريدة «الحياة» مع د. مهدي الحافظ، وزير التخطيط العراقي السابق، نشرت تحت عنوان "تقرير للبنك الدولي يوصي بتطوير القطاع المالي في العراق" (هشام عبد الوهاب، الحياة، السبت 7 يناير/كانون الثاني 2012). لم يتجاوز ما ذكره الدكتور الحافظ عن قطاع التأمين العراقي خمسة عشر كلمة من تقرير تجاوزت كلماته ستمائة كلمة. قال:

"ان قطاع التأمين لا يزال محدوداً، ويخضع لهيمنة مؤسسات تابعة للدولة وغير مشمولة بالرقابة المطلوبة"

وكما قلنا في مقالات سابقة لنا فإن قطاع التأمين لا يشغل سوى حيزٍ مفرط في الصغر، وأحياناً غير دقيق، في تفكير الاقتصاديين العراقيين.⁶⁷ وما التصريح أعلاه إلا نموذجاً آخرًا لقلّة الاهتمام بالموضوع والمرور السريع عليه. وما جاء في التصريح هو ترديد لما ورد في تقرير البنك الدولي الذي ينطوي على مغالطات فيما يخص قطاع التأمين وهو مما لا يليق بمؤسسة تضم الخبراء ولها من الموارد البحثية مما لا يتوفر عند غيرها.

نرحب بتصريح الدكتور الحافظ وذكره لقطاع التأمين وهو أول من يقوم بذلك، وبسرعة، بعد صدور تقرير البنك الدولي. ونأمل أن يقوم غيره من الاقتصاديين العراقيين، وكذلك المعنيين

⁶⁷ آخر مقالة كتبناها بهذا الشأن هو "ركود سوق التأمين العراقي: مناقشة لرأي اقتصادي" نشرت بتلخيص في جريدة المدى بتاريخ 11 تشرين الأول 2010:

<http://almadapaper.net/news.php?action=view&id=50803&spell=0&highlight=%E3%D5%C8%C7%CD+%DF%E3%C7%E1>

نشرناها بعد ذلك في مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2011/11/10/stagnation-of-iraqs-insurance-market/>

بالنشاط التأميني وممارسيه، مناقشة تصريحاته، وكذلك مناقشة تقرير البنك وما ورد فيه من وصف واستنتاجات وتوصيات بشأن قطاع التأمين تقوم على إدخال الخصخصة وتطبيق تجارب أسواق أخرى على العراق ولاعتبارات إيديولوجية - وهو ما سنحاول إبراز جوانب معينة منه في هذه الورقة.

لنستعرض مصادر تصريح الدكتور الحافظ كما وردت في تقرير البنك المعنون **القطاع المالي العراقي**⁶⁸ بإشراف الخبيرة المصرية سحر نصر، [سحر وليس سهر] كما ورد في الحياة، الصادر في أول كانون الثاني 2011. ومن خلال الاستعراض ناقش الأفكار الواردة في التقرير.

محدودية قطاع التأمين

يذكر تقرير البنك التالي حول محدودية الانتاج في قطاع التأمين:⁶⁹

لا يمكن تقييم حجم سوق التأمين بصورة مناسبة من جراء قلة البيانات المتوفرة. يعتقد بعض المشاركين في السوق أن قيمة الإجمالي السنوي الكلي لأقساط التأمين المسجلة لكل شركات التأمين تتراوح بين 60-80 مليون دولار أمريكي بالنسبة لشركات التأمين غير المملوكة للدولة، وحوالي أربع أو خمس أضعاف هذه القيمة لشركات التأمين المملوكة للدولة. إعادة التأمين غير منتشرة بصورة كبيرة، ويُعتقد أن أقساط إعادة التأمين تساوي 16-25% من إجمالي أقساط التأمين المسجلة.

صحيح أن البيانات الاحصائية عن حجم السوق قليلة لكن معدي التقرير كان بإمكانهم مراجعة شركة إعادة التأمين العراقية، التي تدير اتفاقيات إعادة التأمين نيابة عن معظم شركات التأمين المرخصة بمزاولة النشاط التأميني، للحصول على بيانات ومعلومات أخرى. أو كان بإمكانهم طلب البيانات من الاتحاد العام العربي للتأمين حيث يقدم وفد سوق التأمين العراقي تقريره كل سنتين لمؤتمر الاتحاد. لكنهم لم يفعلوا ذلك إما قصداً أو جهلاً بهذين

⁶⁸ البنك الدولي، القطاع المالي العراقي، نيويورك، 2011.

⁶⁹ البنك الدولي، القطاع المالي العراقي، ص 67.

المصدرين. أو كان بإمكانهم أيضاً الاستفادة من التقارير السنوية لشركة التأمين الوطنية، المملوكة للدولة منذ تأسيسها سنة 1950، وهي الأكبر والأغنى بين جميع شركات التأمين العراقية، لتقييم حجم أفساط التأمين وتطورها على مدى السنوات الماضية، والاستفادة منها في رسم سيناريوهات نموها في المدى القصير. وهنا أيضاً ينهض السؤال: أهو تقصير أم جهل من جانب معدي التقرير؟

لم يذكر التقرير، في نسخته العربية المترجمة، عدد شركات التأمين العاملة في العراق التي صارت تقرب من ثلاثين شركة (عدد الشركات في النسخة الإنجليزية للتقرير 23 شركة). أما "أفساط التأمين المسجلة"، سواء ما تعلق منها بأفساط شركات التأمين الخاصة أو شركات التأمين المملوكة للدولة، فهي من نتاج الخيال أو قائمة على افتراضات غير مدروسة وغير واقعية، ولا علاقة لها بواقع النشاط التأميني والإنتاج الحقيقي لأعمال التأمين.

في دراسة لم تنشر بعد بعنوان "ملاح من محنة قطاع التأمين العراقي" (كانون الأول 2011)⁷⁰ ذكرنا ما يلي عن أفساط التأمين المكتتبه:

وإذا كانت شركة التأمين الوطنية، شركة عامة، هي الأقدم والأغنى بين شركات التأمين العراقية الأخرى العامة والخاصة قد حققت دخلاً بلغ 60,561,538 ألف دينار عراقي سنة 2010⁷¹ (ما يعادل 51,761,998 دولار أمريكي، بضمنه 11,030,013 دولار يمثل صندوق التأمين الإلزامي، البحري-هياكل، الطيران، السيارات التكميلي، الزراعي، الحياة، فردي وجماعي، ترانزيت وإعادة تأمين وارد) فالدخل المتحقق لدى الشركات الأخرى أقل بكثير منه. فقد بلغ مجموع دخل أفساط إحدى شركات التأمين الخاصة، النشطة، سنة 2010، ما يزيد قليلاً عن مليار ونصف المليار دينار عراقي.⁷² وحسب معطيات شركة إعادة التأمين العراقية بلغ دخل الأفساط المكتتبه سنة 2010 للشركات 8,463,031,129 دينار (ما يعادل 7,233,356 دولار أمريكي) في فروع الحريق، والحوادث العامة، والهندسي

⁷⁰ نشرت الدراسة فيما بعد في مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2012/03/dilemmas-of-iraqs-insurance-sector.html>

⁷¹ شركة التأمين الوطنية، قسم التخطيط والتسويق، تقرير مجلس الإدارة كما في 2010/12/31، ص 15.

⁷² الشركة المعنية هي شركة الحمراء للتأمين (رسالة من منذر الأسود المحامي في 2011/12/18).

والبحري-بضائع، في حين اكتتبت شركة التأمين الوطنية لوحدها في تلك السنة 16,047,835 دولار في هذه الفروع الأربعة. وهكذا نرى كم هي ضئيلة نسبة دخل التأمين إلى الموازنة.

ترى لماذا أهمل معدو التقرير مثل هذه البيانات المتوفرة خاصة وأن أحدهم قابل مدير عام شركة التأمين الوطنية العامة؟

القول بأن "إعادة التأمين غير منتشرة بصورة كبيرة" كلام فضفاض. ترى هل المقصود به أن شركات التأمين المباشر لا تشتري حماية إعادة التأمين الاتفاقي والاختياري أم أنه افتتات على شركات التأمين العراقية؟ كيف يستقيم هذا القول مع ذكر شركة إعادة التأمين العراقية كواحدة من الشركات المملوكة للدولة المهيمنة على قطاع التأمين؟ (ص 67 من التقرير).

ويذكر التقرير أن "أقساط إعادة التأمين تساوي 16-25% من إجمالي أقساط التأمين المسجلة" دون أن يعرف القارئ إن كانت هذه النسبة تمثل أقساط إعادة التأمين التي تمر من خلال شركة إعادة التأمين العراقية إلى شركات إعادة التأمين العالمية أو تمثل هذه الأقساط مضافاً إليها أقساط إعادة التأمين الاختياري التي تحوّلها شركات التأمين المباشر إلى هذه الأسواق لشراء الحماية المطلوبة.

ربما يكون السبب وراء القول بعدم انتشار إعادة التأمين بصورة كبيرة هو الرغبة الدفينة في تحويل شركات التأمين العراقية إلى شركات واجهة تقوم بإصدار وثائق التأمين للشركات الأجنبية العاملة في العراق، والنفطية منها بشكل خاص، لقاء قسط بسيط (هو في الواقع أجر لقاء خدمة)، ودون الاستفادة من اتفاقيات إعادة التأمين التي تديرها شركة إعادة التأمين العراقية. بهذا المعنى فإن انتشار إعادة التأمين مُقيد، وهذا يُحرّم شركات التأمين العراقية من تطوير قدراتها الاكتتابية فنياً ومالياً وهي الخاسر الأكبر في علاقة غير متكافئة مع الشركات الأجنبية.

لا يقدم لنا التقرير سبباً لمحدودية إنتاج التأمين: إرث سنوات العقوبات الأممية (1990-2003)، حروب النظام والغزو والاحتلال وما ترتب عليه من تفكيك وتحطيم للبنى

الارتكازية، واقتتال طائفي، وغياب للأمن، تدهور الطبقة الوسطى وقلة الدخل المتوفر للإنفاق على التأمين، والدور التخريبي لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10) في توفير الغطاء القانوني لتسريب أقساط التأمين إلى الخارج، واشتراطات الشركات الأجنبية العالمية العاملة في العراق والنفطية بوجه خاص على شركات التأمين العراقية، الخاصة والمملوكة للدولة، بعدم الاحتفاظ بأقساط التأمين أو بحدودها الدنيا ولصالح شركات التأمين المقبوضة وشركات إعادة التأمين الدولية. وغيرها من أسباب تفسر ضعف الطلب للحماية التأمينية.

هيمنة شركات التأمين المملوكة للدولة ومشروع خصصتها

قول الدكتور الحافظ ان "قطاع التأمين .. يخضع لهيمنة مؤسسات تابعة للدولة" يقوم على ما جاء في التمهيد للتقرير حول النتائج الرئيسية للدراسة. فبالنسبة لقطاع التأمين، كان الاستنتاج أن هذا القطاع "صغير تهيمن عليه الشركات المملوكة للدولة وغير خاضع للرقابة." (ص 7). وجاء بعض التفصيل في ص 67:

تهيمن شركات التأمين المملوكة للدولة على هذا القطاع. وسبب هيمنة شركات التأمين الثلاث المملوكة للدولة (شركة التأمين الوطنية العراقية، شركة التأمين العراقية، الشركة العراقية لإعادة التأمين) يعود إلى أن كل أو معظم العقود الحكومية لخدمات التأمين يتم منحها لشركات التأمين المملوكة للدولة. وعلى الرغم من أن المادة 81 من قانون تنظيم شركات التأمين تقضي بأن العقود الحكومية للتأمين يتم الحصول عليها من خلال مناقصة (منافسة) عامة، يتم فيها السماح لجميع شركات التأمين المرخصة بالمشاركة، ولكن المفهوم السائد هو أن شركات التأمين المملوكة للحكومة يتم منحها عادة عقود التأمين الحكومية.

شركات التأمين الخاصة لها مشاكلها، بعضها ناشئ عن ضعف قاعدة رأس المال والاحتياطات المالية والكوادر المدربة وغيرها، وصغر حجم دخل الأقساط المكتتبه. بعضها يتشكى من غياب الرعاية الحكومية لها بدلاً من تأكيد وجودها الفاعل في السوق القائم على التنافس. وتتشكى أيضاً من حصر تأمين منشآت الدولة ومؤسساتها، وكذلك عقود شركات

النفط الأجنبية، لدى شركات التأمين العامة. ولها الحق في ذلك لأنه يتعارض مع متطلبات التنافس، ومع أحكام المادة 81 - ثالثاً من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 التي نصت على ما يلي:

يجري التأمين على الاموال العامة والاطار التي ترغب الوزارات او دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك فيها.

وقد تدخل ديوان التأمين العراقي من خلال مخاطبة شركات النفط العراقية، الشريكة لشركات النفط الأجنبية، لضمان التزامها بأحكام قانون تنظيم أعمال التأمين. وبهذا أصبح التأمين على عقود جولة التراخيص النفطية مفتوحة لجميع شركات التأمين الأعضاء في الديوان. لكن الفرق بين شركات التأمين الخاصة والعامة يظل قائماً فيما يخص دخل أفساط التأمين وحجم رأس المال وعدد الموظفين والمهارات الفنية المتوفرة وهو يميل لصالح الشركات العامة، بفضل متانتها المالية أساساً، لكن عدداً قليلاً جداً من الشركات الخاصة تتمتع بكفاءة متميزة في إدارة أعمالها. ولعل المنافسة في تقديم الخدمات، وليس الأسعار، بين الشركات الخاصة والعامة كفيلاً بالكشف عن ضعف بنيوي لشركات تأمين خاصة لا تتوفر على عناصر تُعِينُها على نمو حقيقي في حجم أعمالها. التركيز "البازاري" لبعض هذه الشركات على الاكتتاب بأسعار غير فنية، للحصول على الأعمال، يخدمها في الأمد القريب لكنه لا يساهم في بناء سوق متين للتأمين.

من المفارقات أن شركات التأمين الخاصة تتشكى من هيمنة شركتي التأمين المملوكتين للدولة (تنتجان 80% من أفساط التأمين) لكنها تطلب دعماً من الحكومة لتعزيز مكانتها في السوق - أي تطلب من الحكومة أن تحتضنها كي تنجح في المنافسة السوقية! وعدا ذلك لم تقم هذه الشركات بدراسات معمقة لأوضاعها وأوضاع السوق، ولم تتأثر في تعزيز الجهد الجماعي للضغط على صانعي القرار، وفضح الممارسات الضارة لدى طالبي التأمين، من العراقيين والأجانب، ولدى شركات التأمين ذاتها.

ويعزي تقرير البنك الدولي بطء نمو سوق التأمين إلى هيمنة شركات التأمين الحكومية (ص 68) دون توضيح العلاقة السببية بين بطء النمو والهيمنة، ويكتفي، بعد الفقرة التي اقتبسناها أعلاه عن هيمنة الشركات المملوكة للدولة، باستنتاج غير منطقي وغير مؤسس على وقائع وأرقام فيما يخص العراق، بهذا الزعم:

اتضح أن هيمنة شركات التأمين الحكومية أبطأت من نمو سوق التأمين، ولذا من أجل أن ينمو سوق قطاع شركات التأمين بالسرعة الطبيعية، يجب التفكير في خصخصة شركات التأمين المملوكة للدولة.

بيت القصيد هو الخصخصة بغض النظر عن ضرورته من عدمه فيما يخص شركات التأمين المملوكة للدولة العراقية. وبهذا الشأن نقتبس هنا مطولاً من دراسة حديثة لنا تلقي بعض الضوء على مطلب الخصخصة.⁷³

نُفِّر 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 للتحول من الاقتصاد الريعي، وتقويض طفيلية القوى السياسية الماسكة بمقاليد السلطة (سلطة المال من خلال الربيع 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 وكوسيط في النشاط التجاري بصورة خاصة. وفي الحالتين، فإن التوقعات تعتمد بالدرجة الأساسية على مقدار النجاح المحقق في إحداث التغيير الاقتصادي الجذري (الاستراتيجية والسياسات وإقامة البنية الأساسية المادية والاجتماعية والبيئية العامة) وليس فقط تحقيق زيادة في الإيرادات النفطية. ومن واقع التطورات الراهنة والمحتملة

⁷³ مصباح كمال، "هل هناك مشروع لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة؟"، الثقافة الجديدة، العدد 346، 2011، 43-53.

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.⁷⁴

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 والكردي، 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 الربح 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 الربح النفطي الذي ينكدس لدى المصرف 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 المُصدَّر. ولأن استقلال البنك المركزي له الأولوية العظمى، كما رسمها مستشارو بول بريمر، انحسر وبالأحرى ألغى دور البنك في المساهمة في التنمية الاقتصادية وما يترتب عليها من دور لقطاع التأمين. هو الآن ليس إلا حارساً للإيرادات النفطية ولا دور له في التنمية الاقتصادية. وقد كتبنا في مكان آخر:⁷⁵

"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

⁷⁴ مقتطف من رسالة من د. صبري زاير السعدي للكاتب مؤرخة في 27 تشرين الأول 2010.
⁷⁵ مصباح كمال، "النفط والدولة والسياسة الاقتصادية في العراق" الثقافة الجديدة، العدد 322-323، 2007، ص 12-13. كتب النص الأصلي بالإنجليزية ونشرت نسخها المحررة في مجلة ميس، MEES, Vol 50: 23, 4th June 2007.

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 التنمية الاقتصادية تم إعادة تكييف البنك المركزي على أسس نيوليبرالية:⁷⁶ 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 الربح 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 حقاً في العراق)، والسماح للشركات الأجنبية للمساهمة بكامل رأسمال الشركات - أي دون الحاجة لشراكة عراقية. 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 بربح 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.

⁷⁶ 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.0.html>

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 - إخراجها من الإردابية 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 استدراج عروض التأمين من جميع شركات التأمين العراقية من خلال المناقصات. وكان عدم الالتزام بالأحكام موضوع مساءلة وانتقاد من قبل شركات التأمين الخاصة.

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 لنا⁷⁷ نقتطف منها العناوين الفرعية التالية مع القليل من التعليق:

- الإطار القانوني - إعادة النظر بقانون تنظيم أعمال التأمين اسمة 2005.
- الإطار التنظيمي - تنظيم الهيكل الهرمي والشفافية والمساءلة، إضافة إلى أمور أخرى، تنطبق على الشركات الخاصة والعامة على حد سواء.
- سياسة الاستخدام. الابتعاد عن المحاصصة.
- الاستقلال المالي لشركات التأمين العامة - تحقيق استقلال ذاتي مالي حقيقي للشركات لتعمل دون الرجوع إلى وزارة المالية في أمور صغيرة وكبيرة على حد سواء.
- المهارات اللغوية والتدريب المستمر.
- تكنولوجيا المعلومات - إدخال واستعمال تكنولوجيا المعلومات بشكل واسع (information technology) يمثل الشكل الأكثر وضوحاً لعملية تحديث قطاع التأمين.
- الأغطية التأمينية - مراجعة نصوص وثائق التأمين وإعادة صياغتها لتكون سهلة الفهم على المؤمن لهم وتتماشى في نطاق تغطيتها مع ما هو متوفر في أسواق التأمين المتقدمة.

⁷⁷ مصباح كمال، "د. برهم صالح وإعادة رسملة وتحديث قطاع التأمين العراقي"، مجلة التأمين العراقي http://misbahkamal.blogspot.com/2009/05/blog-post_20.html

التعامل مع جمهور المؤمن لهم - التخفيف من البيروقراطية الثقيلة في التعامل مع المؤمن لهم لتعزيز الثقة بالفائدة المرجوة من الحماية التأمينية.
ويتطلب تحديث التعامل مع المؤمن لهم إيجاد دائرة مظالم لهم يمكنهم من الرجوع إليها في حالات التجاوز والاختلاف والإهمال من قبل شركات التأمين.
ومن الوسائل الأخرى لتعزيز ثقة الجمهور وكذلك الالتزام بالمعيار الأخلاقي والفني للعمل إصدار مدونة لقواعد السلوك code of conduct لقطاع التأمين برمته لتكون شركات التأمين خاضعة للمساءلة بموجبها.
تعزيز التغلغل التأميني والكثافة التأمينية - وهما معياران لقياس مساهمة قطاع التأمين في الاقتصاد الوطني.

ربما يكون التبرير تحرير الدولة من أعباء كونها أكبر رب عمل. وهو صحيح وآخذ بالتضخم بفضل سياسة تكريس المحاصصة الائتالية 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 بأسوب 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.

مناصرو القطاع الخاص يؤكدون على ريادة القطاع في ابتكار المنتجات وتعظيم الانتاج ورفع كفاءته. لكن شركات التأمين الخاصة، التي تأسست بموجب قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997، لم تقدم حتى الآن لسوق التأمين العراقي ما يشهد على مثل هذه الريادية.

هل الوصول إلى تأمين أعمال مؤسسات الدولة هي ما ترغب به هذه الشركات؟ هي حقاً تريد ذلك دون أن تدعو إلى خصخصة شركات التأمين المملوكة للدولة، فهي قادرة على التعايش معها لا بل ان الشركات الخاصة تستمد شيئاً من قدرتها الاكتتابية من خلال اتفاقيات إعادة التأمين التي تديرها شركة إعادة التأمين العراقية المملوكة للدولة. وما استمرار هذه الاتفاقيات وتحسين شروطها سنوياً إلا بفضل دخل أقساط التأمين التي تكتتب بها شركة التأمين الوطنية والشركة العراقية للتأمين. وكذا الأمر بالنسبة لمجمعات التأمين المشتركة بين الشركات الخاصة والعامّة.

مجرد تحويل أقساط تأمين أعمال الدولة من شركات التأمين العامّة إلى شركات التأمين الخاصة لا يستلزم بالضرورة نمو أقساط التأمين فالطلب على الحماية التأمينية لا يتحدد بعدد شركات التأمين أو بملكية هذه الشركات. هناك عوامل اقتصادية واجتماعية وأخرى قانونية تؤثر على مستوى الطلب. وبعد أن تحقق مطلب المساواة في التنافس مع الشركات المملوكة للدولة لم لا تعمل شركات القطاع الخاص على تطوير الانتاج خارج أعمال الدولة؟

الخصخصة ليست عصا سحرية لحل مشاكل شركات التأمين الخاصة أو زيادة إنتاج أقساط التأمين. علينا البحث عن أسباب أخرى وراء عدم التطور السريع لشركات القطاع الخاص ونمو حجم أقساط التأمين المكتتبه لجميع الشركات.

من المغالطات الفجة في تقرير البنك الدولي أنه

لا يوجد تأمين إجباري، والتأمين الإجباري على السيارات شائع جداً في العالم كله، تماماً مثل الأشكال الأخرى من التأمين الإجباري مثل التأمين على العمال ضد الإصابات والحوادث في مكان العمل، ولكن لم يتم إنشاء تأمين إجباري في العراق. يجب تطوير التأمين الإجباري على السيارات لكي يوفر حماية للأشخاص المصابين في حوادث السيارات. بمجرد سريان التأمين الإجباري على السيارات، فسوف يكون خطوة هامة لمساعدة قطاع التأمين على النمو.

هذا الكلام فيه إساءة لذكاء ممارسي التأمين في العراق وإغفال أو جهل مفرد من خبراء البنك الدولي بقوانين التأمين الإلزامي على حوادث السيارات في العراق التي بدأت منذ ستينيات القرن الماضي (قانون التأمين الإلزامي من المسؤولية المدنية الناشئة عن حوادث السيارات رقم 205 لسنة 1964) وتتوجت بإصدار القانون رقم 52 لسنة 1980 (قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات) وتعديلاته.

غياب الرقابة المطلوبة على النشاط التأميني

جاء في التمهيد للتقرير أن النتائج الرئيسية، بالنسبة لقطاع التأمين، أن هذا القطاع "صغير تهيمن عليه الشركات المملوكة للدولة وغير خاضع للرقابة." (ص 7ii)

لنا أن ننقد ديوان التأمين العراقي وقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وقد قمنا بذلك في العديد من دراساتنا المنشورة في **مجلة التأمين العراقي**، ومجلة **الثقافة الجديدة** وفي مراسلات مع أركان التأمين في العراق. كما كتب زملاء لنا في العراق عن ذات الموضوع وكتاباتهم منشورة في **مجلة التأمين العراقي ومرصد التأمين العراقي** وبعض كتاباتهم كانت بصيغة خطابات موجهة للديوان ووزارة المالية التي لم تحظ بالاهتمام. ولكن لم يجر الانتباه إلى أي من هذه الكتابات واكتفى معدو التقرير بقاء مع مدير عام شركة التأمين الوطنية، السيد صادق فاضل عليوي، وربما آخرين في سوق التأمين العراقي لم يرد اسمهم في صفحة الشكر والتقدير في التقرير (ص xi).⁷⁸

انتقد معدو التقرير قانون تنظيم أعمال التأمين والديوان وجمعية شركات التأمين إلا أنهم لم يذكروا أن القانون والمؤسسات التي تمخضت عنه هو من صنع أمريكي قام بتحرير مسودته مفوض التأمين في ولاية أركنساس لحساب شركة بيرنغ بوينت المعينة من قبل الوكالة

⁷⁸ اكتفى معدو التقرير بدراسة واحدة عن التأمين في الشرق الأوسط ليست لها علاقة مباشرة مع قضايا وإشكاليات قطاع التأمين العراقي المتوارثة، تلك المستجدة بعد الاحتلال الأمريكي وبفضل قانون تنظيم أعمال التأمين الذي قامت الإدارة المدنية للاحتلال بصياغته. وهذه الدراسة المذكورة بالنص في التقرير هي:

Rodney Lester, *The Insurance Sector in the Middle East and North Africa Region: Challenges and Development Agenda*, World Bank, November 2010.

الأمريكية للتنمية الدولية. والقول أن قطاع التأمين ليس خاضعاً للرقابة بحاجة إلى تكيف. الديوان ضعيف في رئاسته وفي طاقمه الوظيفي. فمنذ سنوات والديوان يُدار من رئيس بالوكالة، بعدما هرب الرئيس الأول من العراق خوفاً على حياته، ربما لأن الرئاسة تخضع لبازار المحاصصة وتجادياته. تابعة الديوان لوزارة المالية يشلُّ من إرادة رئيسها بالوكالة لتنفيذ مهامه في استخدام الكوادر وتفعيل الرقابة ولو عن بُعد (الرقابة الموقعية ليست مقررّة في القانون). ومع هذا أصدر الديوان مجموعة من التعليمات تنفيذياً لبعض أحكام القانون.

وإذا كان لنا أن نفرّد نقداً أساسياً للديوان، من غير ما أتى تقرير البنك الدولي على ذكره اعتماداً على المبادئ الأساسية للهيئة الدولية للمشرّفين على أعمال التأمين، فهو فشله في تعديل العيب الأساسي في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وهو السماح المضمّر فيه لتجاوز إجراء التأمين مع شركات تأمين عراقية. وهذا السكوت عن التأمين مع هذه الشركات يفسر تدني أقطاب التأمين المكتتبه.⁷⁹

غياب الرقابة المطلوبة على النشاط التأميني صورة خاصة من حالة عامة تطبق على جميع مجالات الحياة في العراق ومنها النفط الخام المصدر والمهرب.

تقييم عام

مما يؤسف له أن الدكتور الحافظ لم يتقدم بموقف نقدي خاص به واكتفى بتبريد ما جاء في تقرير البنك الدولي تجاه قطاع التأمين خاصة وأنه من بين القليل من الاقتصاديين الذين يتابعون الشؤون الاقتصادية بدقة معرفية وتجربة عملية.

لا نشارك الدكتور الحافظ حماسه بأن دراسة البنك الدولي «تأتي في وقت حساس للغاية بالنسبة إلى تطوير الحياة الاقتصادية في البلاد، وتقدم مساهمة كبيرة لجعل القطاع المالي

⁷⁹ لمن يرغب في قراءة آراء نقدية عن قانون 2005 الرجوع إلى مدونتي مجلة التأمين العراقي و مرصد التأمين العراقي. وقد قمنا بجمع عدد من دراساتنا النقدية عن القانون مع مقدمة في كتاب من المؤمل أن ينشر في بغداد سنة 2012. [صدر الكتاب فيما بعد بعنوان قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014).

في جميع اركانه عنصراً مشجعاً للتغلب على الصعوبات التي تواجه الاقتصاد». لقد كان الوقت الممتد منذ الغزو الأمريكي حتى اليوم حساساً في "تطوير الحياة الاقتصادية" وغيرها من مجالات الحياة فيما يخص المصالح العامة للناس، وإدارة الموارد الريعية صوب تنمية الاقتصاد وليس مجرد مراكمة الأرقام عن النمو و"الإنجازات" غير المترابطة. وقد فشل المشروع الأمريكي ومن يمثله في العراق في التغلب على الصعوبات، الموروثة والجديدة، التي تواجه الاقتصاد. وفيما يخص ركن التأمين فإنه لن يكون "عنصراً مشجعاً للتغلب على الصعوبات التي تواجه الاقتصاد" إن هو ظل على حاله أسيراً لفوضى التنافس المقامر من قبل العديد من دكاكين (عفواً شركات) التأمين والغطاء القانوني لتسريب أقساط التأمين خارج العراق.

لنكرر هنا ما ثبتناه في مكان آخر:

لا نأتي بجديد في القول إن الاقتصاد وكذلك النشاط التأميني المرتبط به يخضع للتغير إلا أنه في المرحلة الحالية لا يتمتع بالدينامية الكافية لتحقيق نقلة نوعية تتجاوز طبيعته الريعية ليحتل القطاع المالي (المصرفي والتأميني كمثال) مكانة أكبر في التنمية الاقتصادية. هذا الوضع يعكس غياب الرؤية الاقتصادية والسياسات الموجهة مثلما يعكس حالة "الحصار" غير المعلنة على نشاط القطاع: قوانين وعقود غير ملائمة (قوانين التأمين والاستثمار وشروط التأمين في عقود الدولة)، ضعف الحماية الإعادية، غياب سياسة تأمينية وطنية، يضاف لها هشاشة الثقافة التأمينية على المستوى المؤسسي والشعبي.⁸⁰

لندن 9 كانون الثاني 2012

⁸⁰ مصباح كمال "ركود سوق التأمين العراقي: مناقشة لرأي اقتصادي" نشر في مرصد التأمين العراقي: <http://iraqinsurance.wordpress.com/2011/11/10/stagnation-of-iraqs-insurance-market/>

نشرت بتلخيص في جريدة المدى بتاريخ 11 تشرين الأول 2010:

"البلاد تخلو من شركات التأمين الرصينة": مناقشة لرأي اقتصادي

تحت عنوان "العراق يخطط لإحياء مناطق حرة وإنشاء أخرى" (بغداد - نصير الحسون/الحياة/الجمعة 20 يناير/كانون الثاني 2012) قرأنا خبراً نقتبس منه الآتي فيما يخص موضوع هذه الورقة:⁸¹

"وضعت الهيئة العامة للمناطق الحرة في العراق خطة لاستحداث مجموعة من المناطق الحرة وإحياء المناطق الحرة الثلاث التي تتعرض للإهمال منذ سنوات. وأثارت الخطة، التي أعلنها رئيس مجلس إدارة الهيئة، صباح صالح القيسي، مخاوف بعض خبراء الاقتصاد من تعرض تلك المناطق إلى تهديدات بسبب الوضع الأمني غير المستقر في البلاد، وإلى محاولات استغلال من سياسيين نافذين...

الخبير الاقتصادي باسم أنطوان أكد لـ «الحياة» عدم إمكانية تسمية المناطق التي استحدثها النظام السابق بالمناطق الحرة بالمعنى الحقيقي، فالعراق لا يملك البيئة المناسبة لقيام تلك المناطق من حيث القوانين التي تحمي نشاطها والقوانين المشجعة على الاستثمار ودخول الأموال من الخارج. وقال: «لا يملك العراق الخبرات الكافية لإدارة تلك المناطق ولا البنية التحتية مثل المصارف التي تعمل بأنظمة حديثة، كما أن البلاد تخلو من شركات التأمين الرصينة». وسأل: «كيف ستعمل المناطق الحرة والأجهزة الأمنية حتى الآن غير قادرة على وضع حد لنشاط عصابات ومافيات

⁸¹ يرد في الخبر تأكيد رسمي على عدم "وجود القيود على جنسية المستثمر أو رأس المال، وتصل فرص الاستثمار الأجنبي إلى 100 في المئة فلا ضرورة لوجود الشريك المحلي، وهناك حرية في تحديد أسعار المنتجات ونسب الأرباح وحرية تحويل الأرباح والأموال المستثمرة." وهذه تستحق الدراسة من المختصين بالمناطق الحرة ومن الاقتصاديين ومن يعينهم مستقبل الاقتصاد العراقي.

نقترح على زملاء المهنة متابعة موضوع المناطق الحرة وتداعياته بالنسبة لشركات التأمين القائمة خاصة في ظل "الفلتان" المصمخ بركات قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. ومن يدري، ربما لن يحق لشركات التأمين القائمة مزاولة التأمين في المناطق الحرة أو يسمح لها بذلك ضمن ضوابط معينة، وعسى أن لا تتحول هذه المناطق، التي ستنتمتع بتسهيلات وإعفاءات غير مسبوقه، كما ورد في الخبر، إلى بؤر للفساد المالي ولغسل الأموال.

السلب؟ من سيحمي الأموال التي سيستثمرها رجل الأعمال المحلي أو العربي أو الأجنبي؟"

مرة أخرى نلتقي مع الخبير الاقتصادي د. باسم أنطون لمناقشته بشأن النشاط التأميني في العراق، ففي تصريح سابق تحدّث عن قلة شركات التأمين كأحد أسباب ركود سوق التأمين العراقي.⁸² والآن يقول إن "البلاد تملأ من شركات التأمين الرصينة." ويبدو أنه يقربنا من فهم واقع النشاط التأميني بالتدرج.

نفترض أن د. أنطون يختار كلماته بعناية، و "الرّصينة" هي واحدة من هذه الكلمات التي نود أن نتوقف عندها قليلاً في هذه الورقة القصيرة وندخل بها لمناقشة موضوعة خلّو البلاد من شركات التأمين الرصينة. لعله تعرّف على العديد من الشركات القائمة، الخاصة والعامّة، فوجدها تفترق إلى الرصانة، قبل أن يطلق هذه الصفة عليها.

لم يعرف لنا د. أنطون معنى الرصانة ولهذا لا يعرف القاري أية قيمة، اقتصادية أو غيرها، مُضمرة في هذا التوصيف. لنحاول الاجتهاد في تفكيك ما نراه بعض عناصر الرصانة ومن مقرب قاموسي. تذكر القواميس العربية بأن الرصين هو المُحكّم الثابت، الرزن، الجاد، المُتّزن، الوقور. وهي صفات للشخص ولمواقفه ويمكن إطلاق بعض منها على الشخص المعنوي كالشركات والمؤسسات. لنا في العراق في الوقت الحاضر ما يقرب من ثلاثين شركة تأمين مسجلة لدى ديوان التأمين العراقي ربما يقول البعض بأنها لا تتميز بالجدية إذ هي مجرد واسطة للتأمين على الأصول المادية لأصحابها والقليل من الأصدقاء والأفراد خارج نطاق المساهمين، وليس لها برنامج واضح للمستقبل. وبعضها ليست متزنة في انتقائها الاكتتابي للأخطار التي تؤمن عليها وفي التنافس عليها مع غيرها من الشركات.

⁸² مصباح كمال "ركود سوق التأمين العراقي: مناقشة لرأي اقتصادي" نشرت بتلخيص في جريدة المدى بتاريخ 11 تشرين الأول 2010:

<http://almaidpaper.net/news.php?action=view&id=50803&spell=0&highlight=%E3%D5%C8%C7%CD+%DF%E3%C7%E1>

نشرناها بعد ذلك في مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2011/11/10/stagnation-of-iraqs-insurance-market/>

وهي وغيرها من الشركات ليست مُحكمة في إدارتها، أو قل إن إدارتها تميل نحو الفردية وتحوم حول المدير العام/المدير المفوض، ولا تتوفر على كوادِر وظيفية عليا ومتوسطة مؤهلة جيدة التدريب، وليس لها أهداف واضحة. وقد لا نتوقع من الشركات الرزانة والوقار في سوق قائم على التنافس غير المنضبط (بمعنى انه لا يُعير اهتماماً حقيقياً بمصالح المؤمن لهم) مثلما لا نتوقع منها الثبات في سياستها الاكتتابية إذ هي تنتهز الفرص للاكتتاب بما هو متوفر، أي أنها تفتقر، على سبيل المثال، لسياسة في التسويق.

هذا توصيف ناقص مُتخيل للاقتراب من معنى الرصانة يعوزه البحث الميداني للتعرف على شركات التأمين العراقية كما هي لا كما نتخيلها. وعدا ذلك فإنه ينطوي على أحكام تقييمية تقع في خانة مناطق الخلاف، وقد تستثير الرفض من العديد من إدارات التأمين ومن له دراية بواقع شركات التأمين.

ومع ذلك نرى أن الرصانة مقياس غير قابل للقياس الكمي، واستخدامها يتطلب تفكيك العناصر التقييمية المضمرة فيها من قبل د. أنطون إذ أن اجتهادنا قد لا يكون صائباً. ونضيف إلى ذلك أن الرصانة ليست مقولة اقتصادية متداولة. إن كان ما نقوله صحيحاً ربما كان من الأفضل استخدام معيار الكفاية efficiency في الحكم على شركات التأمين.

لا نعني هنا بالكفاية الاقتصادية طريقة توزيع الموارد لإنتاج السلع والخدمات (وهو موضوع اقتصاد الرفاهية) بل الكفاية الانتاجية. والكفاية هنا تعني التحديد الأفضل لكمية المستخدمة (المدخلات) input الانتاجية والجمع بينها لإنتاج حجم معين من الانتاج باستخدام تكنولوجيا الانتاج المتوفرة في "صناعة" التأمين بموجب أسعار السوق لهذه المستخدمة. الكفاية هنا هي تحقيق الانتاج output الأفضل بأقل التكاليف.

الكفاية الاقتصادية ليست غاية مجردة بذاتها بل أداة لتحقيق أكبر ربح بأقل التكاليف. هناك قيود معينة يجب أخذها بنظر الاعتبار لتحقيق الكفاية نظراً لطبيعة "الإنتاج" التي تقوم به شركات التأمين. فالتكنولوجيا الأساسية في الإنتاج هي قوة العمل (إحدى المدخلات) و "السلعة" المنتجة، ممثلة بوثيقة التأمين، ليست سلعة مادية بل وعداً عقدياً بتقديم منفعة محددة

في المستقبل أن تحققت شروط قيامها. هذا الموضوع، المدخلات والمستخرجات في قطاع التأمين، لم يحظ بدراسة نظرية أو تطبيقية ولعل اقتصادياً جامعياً شاباً يتولى دراسته.

لماذا لا توجد شركات تأمين "رصينة" في "مقياس" د. أنطون الذي حاولنا أن نبرز بعض عناصره؟ حقاً، لماذا؟ لم يُخبرنا بذلك لأن السياق قد لا يحتمل الشرح، ولعله يستجيب لدعوتنا في الخوض عميقاً في الموضوع. ربما يكمن السبب وراء عدم الرصانة الحالية في عوامل داخلية تنظيمية وإدارية للشركات ومنها ضعف الكوادر. ربما يعود السبب إلى عوامل خارجية بمعنى البيئة العامة التي تعمل فيها الشركات، وضعف تسهيلات إعادة التأمين الاتفاقي، وسلبيات قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، وتعليمات وزارة التخطيط بشأن تأمين الاستيرادات، وإطلاق التنافس بين الشركات ... الخ وكلها مجتمعة ساهمت في تقزيم تطور الشركات وفي إضعاف قدراتها.

عندما كان سوق التأمين العراقي مُقيداً (السنوات 1964-1997 وهي عمر قطاع التأمين المؤمم) نزع أن شركتي التأمين المباشر وشركة إعادة التأمين العراقية كانت جميعها تتمتع بدرجة عالية نسبياً من "الرصانة": من حيث حجم أقساط التأمين، وحجم الاحتفاظ، والمستوى العالي للكوادر العاملة، والسمعة التي كانت تتمتع بها على مستوى العالم العربي وحتى الأوروبي. وقد بدأت هذه "الرصانة" بالضمور تدريجياً مع تصاعد الآثار الاقتصادية للحرب العراقية الإيرانية (1980-1988) وبعد ذلك الحصار الأممي (1990-2003) وما ترتب عليه من تهجير وهجرة الكوادر، وانقطاع عن عالم التأمين خارج العراق، وتآكل قيمة الاحتياطيات بسبب التضخم، ومن ثم الاحتلال الأمريكي ... الخ.

توصيف جميع شركات التأمين بأنها ليست رصينة فيه تعسف في التقييم. ونسأل ما الذي يكمن وراء إطلاق هذه الصفة؟ أحقاً هذا هو حال جميع الشركات؟ ترى ما هي مشكلة د. أنطون مع قطاع التأمين العراقي: تأكيده على قلة عدد الشركات مرة وخلو القطاع من شركات رصينة مرة أخرى؟ أهي تجربته الشخصية السلبية مع شركات التأمين أم أن تقييمه يقوم على دراسته للقطاع؟ هذه الأسئلة فيها نبرة خطابية وربما الاستفزاز البريء لكننا لا

نستهدف منها غير الدفع باتجاه تقديم مسح لشركات التأمين قائم على البيانات الحالية وتاريخ قطاع التأمين العراقي.

ننتهز هذه الفرصة لنشكر د. باسم أنطون على استمراره في التعليق على نشاط التأمين في العراق. ونأمل أن نقرأ المزيد له.

لندن 31 كانون الثاني 2012

نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق

نشرت هذه الدراسة أصلاً في مجلة التأمين العراقي

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2012/10/blog-post.html>

مقدمة

كتبْتُ مثل ما كتب غيري من زملاء المهنة عن إهمال النشاط التأميني في الكتابات الاقتصادية العراقية، وكذلك إهمال الأحزاب السياسية والبرلمان والحكومات التي تشكلت بعد 2003. وكتبنا أيضاً عن قيام البعض بإصدار أحكام بشأنه فيها الكثير من الإجحاف بتاريخ هذا النشاط والعاملين فيه. وقد يكون من التطرف إلقاء اللوم على كيانات التأمين (كديوان التأمين العراقي وجمعية التأمين العراقية وشركات التأمين) بعدم الدفع باتجاه إعلاء مكانة التأمين في التفكير السياسي والاقتصادي في العراق ولدى الحكومة، وهو موضوع حساس يستحق بحثاً موضوعياً مستقلاً. لكنني أرى ان ما ينتظم هذا الإهمال، وهو حالة عراقية عامة، هو غياب رؤية تجاه قطاع التأمين لدى مؤسسات الحكم والأحزاب وكيانات التأمين. غياب الرؤية ليس مقصوداً على التأمين، فليس هناك، على سبيل المثال، رؤية/سياسة لقطاع النفط سوى زيادة الانتاج وهو ما يشهد عليه جولات تراخيص العقود النفطية التي أبرمتها الحكومة الاتحادية وتلك التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان.

في هذه الورقة القصيرة أحاول رسم ملامح مشروع لصياغة سياسة مرحلية لقطاع التأمين العراقي، اعتمدُ فيها على مساهمات سابقة لي قدمتها لحزب وتجمع سياسيين لسد ثغرة في مشروع البرنامج السياسي لهما فيما يتعلق بالتأمين. ويبدو لي أن هذه المساهمات هي طي

الأدراج،⁸³ ويودي أن أخرجها الآن للعلن لعل ممارسي التأمين ينتبهون إليها ويعتمدها أركان التأمين كأطروحة أولية لصياغة موقف جماعي، وهو المرتجى.⁸⁴

ذكرت في إحدى أوراقى المُقْتَرَب الذي اعتمده لمشروع رسم سياسة للقطاع كما يلي:

تتضمن الورقة فقرة تُلخص سياسة مقترحة لقطاع التأمين، وجملة من الوسائل المقترحة التي يمكن اعتمادها لتحقيق هذه السياسة. وتُركّز المقترحات على الإطار المؤسسي وليس تقديم مقترحات لتطوير عمل شركات التأمين القائمة أو إدخال منتجات تأمينية جديدة إذ أن مشروع البرنامج السياسي لأي حزب ليس بالمكان المناسب لعرض وتحليل هذه القضايا.

وهنا استعيد، مع بعض التعديل، ما كنت قد كتبتة سابقاً عن وضع سياسة ذات طابع مرحلي، أي، لقطاع التأمين.

سياسة مقترحة للتأمين

فقد اقترحت فيما يخص صياغة سياسة للتأمين في مشروعات البرامج السياسية للأحزاب إضافة البند أدناه تحت باب المحور الاقتصادي أو المحور المالي في هذه البرامج إما كفقرة

⁸³ لم استطع اقتفاء أي أثر للتأمين لدى الأحزاب السياسية الأخرى.
⁸⁴ ما حفزني على نشر هذه الورقة هو زيارتي الأخيرة أوائل تموز 2012 إلى بغداد واللقاء مع عدد كبير من العاملين في شركات التأمين وإعادة العراقية وكذلك الديوان والجمعية، والانطباع الذي خرجت به عن موقف يكاد أن يكون جامعاً لدى هؤلاء في تأكيدهم على الأضرار المترتبة على المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، وهو ما أركز عليه في هذه الورقة. ولفائدة القارئ اقتبس نص هذه المادة اللعينة:

"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." وحتى الآن لا ينص القانون على خلاف ما ورد في هذا النص، لا بل أن قانوني الاستثمار الاتحادي وفي إقليم كردستان يؤكدان على حرية الاختيار في شراء التأمين في العراق أو خارجه. من المفارقات 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. لمن يرغب في الاطلاع على خلفية صياغة القانون وتحليلنا له الرجوع إلى المقالات المنشورة في مدونة مجلة التأمين العراقي.

مستقلة عن التأمين أو مع البند الخاص بالمصارف. وليس هناك ما ينتقص من الربط بين التأمين والمصارف فالمعروف ان العنصرين الأساسيين في القطاع المالي هما المصارف وشركات التأمين إضافة إلى سوق الأوراق المالية والمؤسسات المرتبطة بها.

جاء نص السياسة والآليات المرتبطة بها التي اقترحتها، وهو مُعدّل هنا قليلاً، كما يلي:

يستحق قطاع التأمين اهتماماً خاصاً نظراً للدور "الإنتاجي" الذي يلعبه في التعويض عن الأضرار والخسائر المادية التي تلحق بالأفراد والعوائل والشركات على أنواعها، والدور الاستثماري من خلال تجميع أقساط التأمين. وسيزداد هذا الدور أهمية مع التطور الاقتصادي والاجتماعي للعراق مع تعاظم حجم أقساط التأمين، وضرورة ضمان استفادة شركات التأمين العامة والخاصة المرخصة بالعمل في العراق من هذه الأقساط إذ أن قدرًا كبيراً من الأقساط يتسرب إلى الخارج. لذلك يجب العمل الآن على إعادة النظر بقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 لتغيير الرؤية الخاطئة التي يقوم عليها هذا القانون وأحكامه الضارة بالقطاع، ورسم سياسة للقطاع يحول دون التسرب غير القانوني لأقساط التأمين خارج العراق.⁸⁵

هذا البند يُكتفّ ما قدمته في العديد من دراساتي المنشورة في مدونتي مجلة التأمين العراقي ومرصد التأمين العراقي، وقد نُشرت بعضها في مجلة الثقافة الجديدة والتأمين العربي، مجلة الاتحاد العام العربي للتأمين.

⁸⁵ مصدر هذا البند هو ورقتي، غير المنشورة، التي كتبتها في كانون الثاني 2012 تحت عنوان "حاشية حول التأمين في مسودة موضوعات سياسية للمؤتمر الوطني التاسع للحزب الشيوعي العراقي". وكذلك ما قدمته للتيار الديمقراطي، استجابة لرسالة دعوة وجهها لي د. كامل العضاض، من اللجنة العلمية الاستشارية للتيار الديمقراطي، بتاريخ 13 آذار 2012 للمساهمة في سد ثغرة في مشروع البرنامج السياسي للتجمع تتعلق بالتأمين. وجلّ الأفكار السابقة معروض في الورقة الحالية، وقد كتبت ما يماثلها في أوراق سابقة، واعرض هذه الأفكار هنا مع بعض التعديل.

الجزء الخاص بتعديل قانون تنظيم أعمال التأمين في هذا النص ذو طابع مرحلي فمتى ما تم تغييره بالصيغة المرجوة سوف لن يجد له مكاناً في برنامج أي من الأحزاب والكيانات المعنية بالنشاط التأميني. وبالطبع فإن أي برنامج يخضع للتعديل مع التغييرات التي تحصل في البنية الاقتصادية السياسية الاجتماعية للعراق.

بعض وسائل تحقيق سياسة التأمين

أما وسائل تحقيق السياسة المقترحة، المشار إليها في هذا البند، فقد أوجزتها بالآتي مع بعض الإضافات الجديدة عند كتابة الورقة الحالية. وبالطبع فإن هذه الوسائل لا تستنفد الطيف الواسع لما يمكن أو يجب القيام به للنهوض بقطاع التأمين. ولذلك سأكتفي بما أراه أساسياً بأمل أن يقوم زملاء المهنة بتقييمها وتطويرها، وكذلك البحث في تفاصيل هذه الآليات لأنها معروضة هنا كعناوين أو لافتات.

أولاً - توطين التأمين

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

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

3- اشتراط ان تكون استيرادات العراق بشروط الكلفة والشحن (سي أند اف - C & F) وليس بشروط الكلفة والتأمين والشحن (سي أي اف - CIF) عند فتح الاعتمادات المستندية مع المصارف.⁸⁶

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

⁸⁶ أُدين بهذه الفقرة للأستاذ عبد الباقي رضا وقد اقترحها بعد قراءة نص سابق لهذه الورقة في آذار 2012. وأضاف في تقييمه للورقة ان شروط سي اند اف C&F تدفع المستورد إلى إجراء التأمين لدى احدى شركات التأمين المحلية المجازة، أجنبية كانت أو كفروع شركات عراقية.

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

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

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

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

ثانياً - تعزيز مؤسسات التأمين

9- العمل على ضمان استقلالية ديوان التأمين العراقي عن وزارة المالية وتكريس مكانته كمؤسسة شبه حكومية.⁸⁷

10- المساواة في التعامل مع شركات التأمين العامة والخاصة.

11- جعل جمعية التأمين العراقية مؤسسة مفتوحة لجميع أعضائها من شركات التأمين والتأكيد على الهوية غير الحكومية للجمعية، والمساواة بين شركات التأمين العامة والخاصة في تشكيل أجهزة الجمعية، وضمن استقلال عملها، واستكمال كادرها من الموظفين.

⁸⁷ علق الأستاذ عبد الباقي رضا على النص السابق لهذه الورقة في آذار 2012 كالاتي: "قبل ضمان استقلالية ديوان التأمين تعزيز جهازه الفني بعناصر مؤهلة وتدريبهم لدى سلطات الرقابة في الدول العريقة في اعمالها كمصر والاردن. ان دور الرقابة على شركات التأمين الخاصة التي كثر عددها دون تعزيز امكانياتها الفنية مهم جدا حمايةً لحقوق المؤمن لهم."

12- إعادة النظر بالقوانين الضريبية المتعلقة بالنشاط التأميني بما يخفف من أعبائها على شركات التأمين ويساعدها على تعظيم تكوينها للاحتياجات الفنية والاستثمارية، ويساهم في تعزيز الإقبال لدى الناس على شراء الحماية التأمينية وخاصة تأمينات الحياة.⁸⁸

13- تكثيف التدريب المهني للعاملين والعاملات في قطاع التأمين.

14- دعم مكانة ودور شركة إعادة التأمين العراقية.

ثالثاً - تأسيس سوق فيدرالي للتأمين

15- معالجة إرث النظام السابق فيما يخص مصالح الأطراف المتضررة وخاصة أولئك الذين هُجروا بذريعة التبعية، وحلّ أية إشكالات قائمة بين شركات التأمين العامة وحكومة إقليم كردستان بغية التمهيد لرجوع فروع شركات التأمين العامة إلى الإقليم، وسماح حكومة الإقليم بتأسيس فروع للشركات العامة والخاصة في الإقليم.

16- العمل على تأسيس سوق تأميني فيدرالي موحد من خلال نظام رقابي واحد على النشاط التأميني، لتجنب ازدواجية الرقابة وكلفتها الإدارية والمالية على شركات التأمين، وضمان حرية عمل شركات التأمين في جميع أنحاء العراق.

17- اتخاذ خطوات جادة للبدء باستخدام اللغة الكردية في مجال التأمين في إقليم كردستان.

⁸⁸ لا يرى الأستاذ عبد الباقي رضا "موجباً لإعادة النظر في قوانين الضرائب ذلك لان جميع وثائق التأمين سواء كانت صادرة من الشركتين العامتين أو الشركات الخاصة تخضع لرسم الطابع الذي يجبى بطريقة سهلة هي التي اقترحتها وقبلت بدلا من لصق الطوابع على كل وثيقة. أما الضرائب فجميع الأنشطة التي يمارسها القطاع الخاص والمختلط تخضع لضريبة دخل بنسبة 15 بالمئة مقطوعة وليست تصاعديّة كما كانت سابقاً ولا أظن أن هذه النسبة عالية."

رابعاً - إضافات للمشروع

ويمكن إضافة عناوين ثانوية أخرى كالتأسيس لثقافة تأمينية، والتأمين الاجتماعي، والتأمين الصحي، وإعادة النظر في إدارة قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات (القانون رقم 52 لسنة 1980 وتعديلاته)، وغيرها من الموضوعات.

ملاحظة ختامية

المقترحات التي قدمتها ليست نهائية وهي بحاجة إلى نقاش وتفكيك لعناصرها من قبل العاملين في قطاع التأمين قبل اعتمادها، كلاً أو جزءاً، ضمن مشروع صياغة سياسة للقطاع. ذلك ان البعض من هذه المقترحات تثير قضايا إشكالية ذات طبيعة عامة تتعلق بالمسار الاقتصادي للحكومة، والصراع القائم على تحديد النظام الفيدرالي، قيد التشكل، ومدى استعداد المشرع العراقي، الاتحادي وفي الإقليم، لإعادة النظر في قوانين التأمين وغيرها كقانون الاستثمار الذي يترك حرية التأمين لدى شركات تأمين أجنبية أو عراقية للمستثمر. يضاف إلى ذلك قضايا عديدة تمس عمل شركات التأمين ذاتها، وكذلك ديوان التأمين وجمعية التأمين العراقية وشركة إعادة التأمين العراقية، واستكمال ما ينقصها من كوادر وموارد لغوية وتقنية حديثة وغيرها.

لندن 1 آب 2012

التأمين في الصحافة العراقية وتضليل الفرد العادي: حالة التأمين الإلزامي من حوادث السيارات

تقديم

أرسل لي الزميل العزيز محمد الكبيسي خبراً تأميينياً بتاريخ 20 شباط 2013 بعنوان "التأمين العراقية تستقطع من إيرادات محطات الوقود لضمان حياة السائقين دون علم العراقي" وهو مستنسخ أدناه في الملحق، مع تعليق قصير: "لاحظ الصياغة المضللة للخبر بالنسبة للفرد العادي." شكرته على رسالته وكتبت: "حقاً قلت بأن صياغته مضللة وفقيرة وغير موثقة ولا تساهم في تعريف القراء بالتأمين الإلزامي من حوادث السيارات. تُرى هل ستقوم شركة التأمين الوطنية أو جمعية التأمين العراقية بالتوضيح؟ أرجو ذلك إن كان لديها علمٌ بهذا الخبر. خلاف ذلك هل لك أن تقوم بالرد أو تتعاون مع زملاء آخرين بهذا الشأن؟"

لم استلم ما يفيد قيام شركة التأمين الوطنية أو جمعية التأمين العراقية أو الكبيسي أو زملائه بالرد على ما جاء في هذا الخير. ولهذا أقدمتُ على كتابة هذه الورقة عن جوانب من الموضوع من منظور قصور الصحافة العراقية في تناول قضايا التأمين، على خلفية قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 والتعليق على بعض ما اورده وكالة الأنباء. وقد سبق أن كتبتُ غير مرّة عن تعامل الصحافة مع الشأن التأميني وأشيرُ بالخصوص إلى مقالتي "أخبار العراق التأمينية في الصحافة" المنشورة في مجلة التأمين العراقي في تموز 2008.

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2008/07/1-5-2008.html>

استفدت من تعليق الكبيسي في صياغة عنوان هذه الورقة.

مع سقوط النظام الدكتاتوري في نيسان 2003 صار الاعتماد على المصدر الأجنبي مقياساً لدراسة الأوضاع العامة، وفي الحالة الراهنة لتقييم مكانة مؤسسة التأمين في المجتمع العراقي وكأن هذا الاعتماد يضفي قيمة إضافية ومصداقية أكبر لموضوع الخبر بدلاً من الاستفادة من المصادر المحلية ودفعها لتقديم بيانات أفضل.

لم تُعرّفنا وكالة الأنباء عن المطبوعة البريطانية التي نقلت عنها الخبر، ولم أنجح في البحث عنها. ولم يستشر محرر الخبر رأي أركان التأمين، وهم أصحاب الشأن، واكتفى بالاستئناس برأي خبير اقتصادي عراقي.

أين التضليل في هذا الخبر؟

لنبدأ بالعنوان: "التأمين العراقية تستقطع من إيرادات محطات الوقود لضمان حياة السائقين دون علم العراقي". يوحي العنوان أن شركة للتأمين، شركة التأمين العراقية، هي التي تستقطع من إيرادات محطات الوقود. وكان الأصح أن تُعرف الشركة وهي شركة التأمين الوطنية⁸⁹ إذ أن "التأمين العراقية" ربما يشير، وهو حقاً كذلك بين العاملين في قطاع التأمين العراقي، إلى "شركة التأمين العراقية" وهي ليست معنية بالاستقطاع من إيرادات المحطات وكانت عند صدور قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 متخصصة في تأمينات الحياة.

ويشير العنوان أيضاً إلى عدم علم المواطن العراقي بهذا الاستقطاع وكأن في الأمر استغفلاً. ربما لا يعرف المواطن أن تأمين الحوادث الناشئة من استعمال سيارته التي تصيب الغير يتم من خلال استقطاع نسبة من إيرادات محطات الوقود، لكن أعداداً كبيرة من المواطنين

⁸⁹يرد ذكر شركة التأمين الوطنية في قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 في المادة (16)، والقانون رقم 4 لسنة 1986، قانون التعديل الثاني لقانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 وجاء فيه "حيث ظهر عند تطبيق قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 أن هناك بعض المشاكل والنواقص والسلبيات قد حدثت عند التطبيق وأدت بالتالي إلى عدم كفاية أقساط التأمين المستحقة فعلاً لتغطية التعويضات المدفوعة من قبل شركة التأمين الوطنية. ولغرض سد هذه النواقص فقد شرع هذا القانون."

يلجئون إلى شركة التأمين الوطنية للمطالبة بتعويضهم [وكذلك تعويض الطرف الثالث المتضرر في بدنه] من حوادث السيارات. وحسب البيانات المتوفرة فإن محفظة صندوق التأمين الإلزامي لدى شركة التأمين الوطنية سددت مطالبات بالتعويض بلغت 3,595,891,000 دينار سنة 2009 و 5,015,250,000 دينار سنة 2010.⁹⁰ وربما ازداد حجم المطالبات في 2011-2012.

وربما يكون ما نقلته الوكالة من التقرير صحيحاً - أي أن "القليل من العراقيين واثقين من أن حياتهم مؤمنة في حال وقوع حادث سير لهم لأن من حقهم الحصول على تعويض مناسب دون الحاجة إلى توقيع عقود تأمين أو دفع أقساط شهرية أو سنوية." فالتقرير يؤكد على حق المصاب بحادث سيارة الحصول على تعويض دون توقيع عقد أو تسديد قسط للتأمين. فعند إصدار القانون كان التأمين يجري بالطريقة التقليدية - إصدار شهادة التأمين مقابل تسديد قسط كما جاء في المادة (3) أولاً "يلتزم المؤمن له بدفع قسط التأمين، إلى المؤمن بتاريخ الاستحقاق، وفق التعريف التي تصدرها المؤسسة العامة للتأمين ... ويقصد بالمؤمن له لأغراض هذا القانون، مالك السيارة المثبت اسمه في سجلات المرور أو سجلات الدوائر المعنية الأخرى، ومن تدخل السيارة باسمه الأراضي العراقية." وقد تم تغيير طريقة استيفاء قسط التأمين بموجب تعريف التأمين الإلزامي من حوادث السيارات استناداً إلى القانون رقم (52) لسنة 1980 فقد جاء في الملاحظات الختامية انه "اعتباراً من 1988/1/1 استبدلت طريقة استيفاء قسط التأمين الإلزامي المستندة أصلاً على الاستيفاء النقدي للقسط باتباع طريقة جديدة تتمثل في استيفاء القسط داخل العراق بواسطة توزيعه على ما تستهلكه السيارة من وقود دون الحاجة إلى إصدار وصل تأمين بذلك."

ويرد في العنوان أيضاً أن الاستقطاع هو "ضمان حياة السائقين" وهو، من منظور فني تأميني ضيق، ليس صحيحاً فالهدف لا ينصبُّ حصرياً على ضمان، تأمين، حياة السائقين وإنما تعويض ورثة السائق في حالة وفاته فقط - حسب المادة 7 من قانون رقم 52 لسنة

⁹⁰ شركة التأمين الوطنية، تقرير مجلس الإدارة كما في 2010/12/31، ص 18.

1980. ويشمل نطاق التعويض أيضاً الإصابة البدنية التي تلحق بالسائق إذا كانت ناشئة عن اصطدام السيارة أو انقلابها. (الفقرة 7 - أ).

لنتذكر أن تأمين الأضرار البدنية التي تلحق بالطرف الثالث (دون أمواله) هو الهدف الأساس من القانون، ويرد ذلك في المادة (2) إذ يلتزم المؤمن بالتعويض عن الوفاة أو الإصابة البدنية التي تلحق أي شخص جراء استعمال السيارة في الأراضي العراقية، بصرف النظر عن توفر ركن الخطأ...

نظرة أولية على أهمية قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980

يُشكّل تشريع هذا القانون طفرة نوعية من خلال تحويل العلاقة العقدية التقليدية بين المؤمن له والمؤمن إلى علاقة قانونية، وتبني نظرية تحمل التبعية في المسؤولية للالتزام المؤمن بتسديد التعويض بدلاً من نظرية الخطأ المفترض القابل لإثبات العكس. كما أنه وسّع من نطاق شموليته كما جاء في المادة (1) "تعتبر جميع السيارات في أراضي الجمهورية العراقية مشمولة تلقائياً بالتأمين، وفق أحكام هذا القانون، مع مراعاة حكم المادة (11) منه⁹¹ وكذلك المادة (9): "أولاً: يلتزم المؤمن بالتعويض عن الوفاة أو الإصابة البدنية الناشئة عن استعمال سيارة مجهولة الهوية، على أن يسجل الحادث في دوائر الشرطة خلال (سبعة أيام) من تاريخ وقوعه أو العلم به، وأن يعزز ذلك بتقرير رسمي يثبت كون الإصابة البدنية أو الوفاة ناشئتين عن استعمال السيارة."

لكن نطاق شمولية القانون فُيّد باستثناءات فالمادة (8) تضم عشرة استثناءات، ومنها حالات الوفاة أو الإصابة البدنية أو أضرار الأموال التي لحقت بالغير عن عمل ارتكبه سائق السيارة

91 تنص المادة (11) على ما يلي: "يعقد اتفاق خاص بين المؤمن والجهة المختصة في الجيش وجهاز المخابرات والأمن الخاص وقوى الأمن الداخلي والجيش الشعبي وأية جهة أخرى يحددها وزير المالية فيما يتعلق بالسيارات التي تعود لها، تبين فيه كيفية تسديد التعويضات والتزامات الطرفين."

عن عمد، فيكون الرجوع عليه. وكذلك حالات الوفاة أو الإصابة البدنية أو أضرار الأموال بسبب حادث ناشئ عن استعمال سيارة مسروقة أو مغتصبة، ويكون الرجوع عندها على السارق أو المغتصب. أو إذا ثبت أن سائق السيارة ارتكب الحادث وهو في غير حالته الطبيعية بسبب سكر أو تناول مخدرات، ويكون الرجوع عليه وعلى المؤمن له بالتضامن.

لم يوضح القانون دور شركة التأمين الوطنية. ورد ذكر اسم الشركة في قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 في المادة (16)، والقانون رقم 4 لسنة 1986، قانون التعديل الثاني لقانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 (إعادة النظر في أقساط التأمين لتغطية كلفة التعويضات). دور الشركة في تطبيق القانون احتكاري بقوة القانون لأن شركات التأمين الأخرى لا تشارك في إدارة محفظة التأمين الإلزامي على السيارات.

لقد مرت ثلاثة عقود على صدور القانون، وحسب علمنا لم يتم أحد بتقييم تطبيقات القانون وإعادة النظر في بعض نصوصه وكفاية شموليته ودور شركة التأمين الوطنية في إدارة محفظة التأمين الإلزامي، مثلما لم يحظ تطبيق/عدم تطبيق القانون في إقليم كردستان العراق منذ 1991 بدراسة موسعة. ومن رأينا أن هناك ضرورة للتقييم الموضوعي مع التغيرات التي حصلت في هيكل قطاع التأمين العراقي منذ سنة 1997 وتأسيس شركات التأمين الخاصة منذ سنة 2000 وصدور الدستور الجديد سنة 2005.

دور التأمين والعشيرة في تسوية حوادث السيارات

وتتقل الوكالة عن التقرير أن "العراقيين الذي تقع لهم حوادث على الطرق يكتفون بتسوية المسألة مع الشخص الآخر في الحادث دون إحالة الحادث لشركة التأمين أو مناقشة الأمر على أي مستوى آخر". هناك نظام عشائري للتسوية لكنه لا يلغي دور التأمين. وقد تناول د. سليم الوردي هذا الموضوع واقتبسنا منه في مقالتنا "بدل شركات التأمين غير الموجودة

هناك العشيرة." ولأهمية الموضوع وإحياء القيم العشائرية نفتبس ما كتبناه في هذه المقالة تحت العنوان الفرعي "العشيرة بديلاً عن التأمين"⁹²:

"العشيرة وقيمها هي من مؤسسات ما قبل الحداثة، وكان لها دور في تسوية بعض المطالبات التي تنشأ بين الأفراد نتيجة لتعاملهم اليومي مع شؤون حياتهم. وقد لعبت العشيرة في العراق وفي بلدان أخرى مثل هذا الدور (تحويل عبء الضرر من الفرد أو إلى العشيرة) قبل قيام مؤسسة التأمين الحديثة.⁹³ النهوض الجديد لدور العشيرة وقيمها، ومنها ما يخص التعويض عن الضرر، مسألة تستحق بحثاً مستقلاً ويكفي هنا أن نقول ان المؤسسات الحضارية الحديثة لم تتجذر في حياتنا لا بل اننا نشهد رجوعاً إلى الماضي بدأً في سنوات احتضار النظام الديكتاتوري. تدهور الأوضاع العامة يُفسرُ إلى حد ما هذا النكوص والتحول صوب العشيرة والعمامة الذي سجله الكاتب. ويورد د. سليم الوردى مثلاً من تجربته الشخصية قبل 2003 فيما يخص النزاعات المدنية ما يفيد في فهم هذه الظاهرة:⁹⁴

"لم يقتصر تشجيع السلطة للعلاقات العشائرية على دعمها مادياً ومعنوياً، بل وعلى إضعاف فاعلية بعض القوانين المدنية المصممة لتسوية النزاعات المدنية، مما فتح الباب على مصراعيه لإحلال أسلوب الفصل العشائري بديلاً عنها. وكنت شاهداً على مثال حي يتعلق بتطبيقات قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات، بحكم عملي في شركة التأمين الوطنية:

⁹² مصباح كمال، "بديل شركات التأمين غير الموجودة هناك العشيرة"، مرصد التأمين العراقي <http://iraqinsurance.wordpress.com/2013/02/07/the-tribe-in-lieu-of-insurance/>

⁹³ رينات بكنين، "الأشكال الأولية للتأمين في المجتمع الإسلامي: مؤسسة الدية والزكاة كمثال"، مجلة التأمين العربي، العدد 108، آذار/مارس 2011، ص 14-22. (ترجمة مصباح كمال).

أنظر أيضاً مصباح كمال، "إطلالة على بواكير التأمين والرقابة على النشاط التأميني في العراق"، الثقافة الجديدة، بغداد، العدد 331، 2009، ص 44-52، نشرت بعد ذلك في مجلة التأمين العراقي <http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2009/09/331-2009-44-52.html>

حيث ذكرنا فيها صندوق العشيرة كشكل من أشكال التعاضد الاجتماعي المحدود، وكذلك "العونة" وهي شكل من التعاضد الاجتماعي التلقائي لدرء عواقب الأضرار التي تلحق بالغير.

⁹⁴ د. سليم الوردى، مقترحات إلى المشروع السياسي العراقي: 1921-2003 (بغداد، د. ن، 2005)، ص 107.

منذ أواسط الستينات من القرن الماضي، وضحايا حوادث السيارات يتقدمون بمطالبات التعويض إلى شركة التأمين الوطنية، بموجب قانون التأمين الإلزامي على السيارات. وكان لتطبيقات هذا القانون دور ملحوظ في خلق الشعور لدى المواطنين في الحق المدني والمطالبة به. وتشير الإحصاءات أن تعويضات مجزية نسبياً كانت تدفع لضحايا حوادث السيارات. كان معدّل التعويض الذي يدفع سنة 1980 زهاء 3,500 دينار بما يقابل 11,900 دولار أميركي. بينما أصبح معدل مبلغ التعويض زهاء 5,350 دينار في سنة 1995،⁹⁵ أي بما يقابل (بسبب التضخم الجامح) في حدود 3 دولارات فقط. ولم يعد من المعقول أن يقتنع الضحايا بمبلغ تعويض تافه كهذا. وقد طالبت شركة التأمين الوطنية ديوان الرئاسة بتعديل قسط التأمين المحسوب بمعدّل عشرة فلوس على اللتر الواحد من وقود السيارات عندما كان سعر اللتر 90 فلساً. ولكن ديوان الرئاسة أصرّ على عدم التعديل وإبقاء السعر من دون زيادة، على الرغم من ارتفاع سعر لتر الوقود إلى عشرات المرات. بما يعني فعلاً أن ديوان الرئاسة لم يكن يكثرث بانفضاض أصحاب الحق المدني من ضحايا حوادث السيارات عن شركة التأمين، وانصرفهم لتسوية حقهم المدني بأسلوب الفصل العشائري، الذي يحقق تعويضات أكبر بمئات الأضعاف.⁹⁶

ما ذكره د. سليم الوردی يلخص تراجع المفاهيم والمؤسسات الحديثة في الحياة العامة، ويعني أيضاً تراجع المعرفة، بما فيها تسطيح المعرفة بالدين، والأخطر من ذلك تهميش المعرفة العلمية. وعندها ينحسر التأمين أيضاً، بتعزيز التواكل والاستسلام للقضاء والقدر والاعتماد على مؤسسات تقليدية غير قادرة على الإنصاف الموضوعي للحقوق بدلاً من إدارة المخاطر من خلال مناهج العلم والهندسة.

في زمن الأزمات تنتعش القيم التقليدية ويصبح استعادة ملامح جميلة من الماضي (وكأنها الفردوس المفقود) بديلاً عن المواجهة مع متطلبات الحاضر. نرى ذلك في الحنين العارم لجمهور من العراقيين إلى العهد الملكي الأول وعهد الملك فيصل بن غازي مقترناً بإضعاف مؤسسات الدولة، وتسييس القضاء، وإضعاف مفهوم المواطنة وإعلاء شأن العشيرة والطائفة."

⁹⁵ د. الوردی، سليم، تقييم لآليات صندوق التأمين الإلزامي على السيارات. مجلة التقني، العدد 68 سنة 2000، بغداد ص 108. [وردت الإحالة في كتاب د. الوردی]

⁹⁶ لم يوافق على تعديل حصة شركة التأمين الوطنية إلا سنة 2000. [وردت الإحالة في كتاب د. الوردی]

إحصائيات المستفيدين من التعويض من حوادث السيارات

وتابع التقرير بالقول إنه "وطبقا لإحصاءات رسمية عراقية بان عدد العراقيين الذين يموتون نتيجة لحوادث الطرق أكثر بستة مرات من الذين يموتون نتيجة للتفجيرات ومع ذلك فان شركة التأمين الوطنية لا توفر أي إحصاءات عن عدد المستفيدين من بين هؤلاء الضحايا".

نتفق مع صاحب التقرير أن الإحصاءات عن عدد المستفيدين من ضحايا حوادث الطرق ليست متوفرة. وهذه، عدم توفر الإحصائيات، مسألة عامة تنطبق على قطاعات أخرى وحتى على عدد ضحايا الأعمال الإرهابية. ولعل قطاع التأمين هو الأفقر من هذه الناحية وما قامت به جمعية التأمين العراقية بهذا الشأن (إعداد الإحصائيات) ما زال في أوله ولا يخرج عن الإطار التقليدي في جمع البيانات.⁹⁷

قضايا تأمينية عامة في تقرير وكالة الأنباء

هناك قضايا أخرى في تقرير الوكالة تستحق من يكتب عنها وهي:

- الشعب العراقي يفتقر لمعلومات عن التأمين.
- في العراق هناك ثلاث شركات حكومية للتأمين و 30 شركة خاصة ومع ذلك فإن شركة التأمين الوطنية تؤمن النسبة الأكبر من الناس.
- نشاط شركات التأمين الخاصة والمختصة بالشركات الصغيرة لا يكاد يذكر. قيمة الشركة الخاصة الطالبة للتأمين أعلى بخمسين مرة من قيمة شركة التأمين.

⁹⁷ جمعية التأمين العراقية، إحصائية نشاط شركات التأمين العاملة في العراق من عام 2005-2010، بغداد، حزيران 2012.

▪ ضعف شركات التأمين الخاصة يعود إلى حقيقة أن الدوائر الحكومية العراقية تشترط على الشركات التي تتعامل معها أن يكون لديها عقد تأمين من شركات مملوكة للدولة وليس من شركات تأمين خاصة.

وقد مررنا على جوانب من هذه القضايا في مقالات سابقة لنا، ولكننا نود أن يقوم آخرون بدراستها على ضوء التجربة كي لا يظل قطاع التأمين مظلوماً ومهملاً من التقييم، ونعمل على رفع مستوى الوعي بالتأمين لدى الفرد العادي.

لندن 23 شباط 2013

مُلحق

البغدادية نيوز، 16 شباط 2013

التأمين العراقية تستقطع من إيرادات محطات الوقود لضمان حياة السائقين دون علم العراقي.

"ذكرت صحيفة المونيتور البريطانية⁹⁸ في تقريرها أن القليل من العراقيين واثقين من أن حياتهم مؤمنة في حال وقوع حادث سير لهم لأن من حقهم الحصول على تعويض مناسب دون الحاجة إلى توقيع عقود تأمين أو دفع أقساط شهرية أو سنوية.

وتابع التقرير الذي اطلعت عليه وترجمته / البغدادية نيوز/ أن "شركة التأمين الوطنية تقطع جزء من إيرادات وقود السيارات من جميع محطات البنزين في العراق لضمان السائقين والسابلة على الطرق".

ومع ذلك فإن العراقيين الذي تقع لهم حوادث على الطرق يكتفون بتسوية المسألة مع الشخص الآخر في الحادث دون إحالة الحادث لشركة التأمين أو مناقشة الأمر على أي مستوى آخر".

⁹⁸ موقع إلكتروني إعلامي مركزه في واشنطن في الولايات المتحدة الأمريكية (وهو ليس بصحيفة بريطانية).

وتابع التقرير بالقول إنه "وطبقا لإحصاءات رسمية عراقية بان عدد العراقيين الذين يموتون نتيجة لحوادث الطرق أكثر بستة مرات من الذين يموتون نتيجة للتفجيرات ومع ذلك فان شركة التأمين الوطنية لا توفر أي إحصاءات عن عدد المستفيدين من بين هؤلاء الضحايا".

وقال الخبير في الاقتصاد العراقي شاكر محمود ان "الشعب العراقي يفتقر لمعلومات عن التأمين ولذلك فان ضحايا حوادث الطرق لا يقدمون طلبات التأمين" مضيفا "أن شركة التأمين الوطنية ملزمة بتعويض ضحايا الحوادث المرورية حتى لو لم يوقعوا أي عقد تأمين معها فالشركة تتسلم حصة من عائدات وقود السيارات كتأمين على حياة كل العراقيين".

وتابع الخبير بالقول "أن التأمين شكل من أشكال الادخار الإلزامية كما لو أنك تقوم [تقوم] بخصم 5% من دخلك وتدفعه لشركة التأمين لمدة عشر سنوات وفي حال تعرضك لأي حادث في اليوم التالي بعد التوقيع على عقد التأمين ستتسلم أسرتك فوراً 5% من دخل رب الأسرة مضروباً في عشر سنوات".

وأكد على أنه "في حال عدم حصول أي حادث للشخص خلال عشر سنوات وبعد انتهاء مدة وثيقة التأمين فان الشخص يستطيع تجميع المبلغ من الشركة". في العراق هناك ثلاث شركات حكومية للتأمين و 30 شركة خاصة ومع ذلك فان شركة التأمين الوطنية تؤمن النسبة الأكبر من الناس.

وقال المدير التنفيذي لشركة سيارات في بغداد فضل عدم الكشف عن اسمه "أن نشاط شركات التأمين الخاصة والمختصة بالشركات الصغيرة لا يكاد يذكر" مضيفا "لقد قدمت طلباً للتأمين على شركتي لدى إحدى الشركات الخاصة للتأمين ووجود [ووجدت] أن قيمة شركتي أعلى بخمسين مرة من قيمة شركة التأمين".

ويعتقد الخبراء أن ضعف شركات التأمين الخاصة يعود إلى حقيقة أن الدوائر الحكومية العراقية تشتترط على الشركات التي تتعامل معها لأن يكون لديها عقد تأمين من شركات مملوكة للدولة وليس من شركات خاصة". انتهى.

رابط الخبر :

<http://www.albaghdadianews.com/reports/item/25867-AkbaLnl-AkIEAjn%bYObjZl-Ll-AnEADAb-LGZAb-AkNjND-kzhLAI-GnA%AkYOASjnl-DNI-IkL-AkIEAjnnl.html>

التأمين في المنهاج الحكومي: قراءة أولية

نشرت أصلاً في الثقافة الجديدة، العدد 370، تشرين الثاني 2014، ص 51-63.

المنهاج: بيان لبناء نظام رأسمالي عصري

هذه المقالة هي قراءة سريعة لبعض مواد المنهاج الحكومي فيما يخص مؤسسة التأمين وموقف المنهاج من بعض أشكالها. وهي محاولة للتنبيه وليس التحليل المنهجي. ونبدأ، فيما يلي، بتوصيف النظام الاقتصادي-الاجتماعي الذي ستعمل الحكومة على تحقيقه. وهو، في نظرنا، نظام رأسمالي عصري يحاول تجاوز التنمية الرثة التي شهدتها العراق، ولكن دون أي تأكيد على وضع خطة اقتصادية. ومن الملاحظ أن وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية المشاركة في حكومة الوحدة الوطنية⁹⁹ تخلو من أية إشارة إلى الاقتصاد الوطني والتخطيط الاقتصادي¹⁰⁰ وكأنه موضوع منجز لا يشغل بال الأحزاب والكتل المشاركة في الاتفاق. ربما هو كذلك بفضل الفهم الضيق لما يسمى بالاقتصاد الحر الذي يردده السياسيون كأطروحة لا تحتاج إلى مناقشة.

هذا المنهاج، الذي يحتمل النقد، يمثل نقلة مهمة في تفكير الطبقة السياسية الحاكمة مقارنة بالحكومة السابقة (فوضى السياسة النفطية، وضعف أو غياب التنسيق بين

⁹⁹ نص وثيقة الاتفاق بين الكتل السياسية المشاركة في حكومة العبادي منشور في عراق بريس بتاريخ 8 أيلول 2014

<https://www.iraqpressagency.com/archives/89858>

¹⁰⁰ لتقييم أهمية التخطيط الاقتصادي أنظر: د. كامل مهدي، "عفا الزمن عن "إجماع واشنطن" والعراق بحاجة إلى خطة اقتصادية وطنية ملزمة"، شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2014/02/Kamil-Mahdi-3.pdf>

الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان والمحافظات، وغياب الرؤية الاقتصادية، والتخبط في الإنفاق العام .. الخ). ويمكن ملاحظة الفرق بين مضمون هذا المنهاج ومقارنته بالإطار العام لبرنامج الحكومة الاستراتيجي للسنوات 2011-2014 كما ورد في رسالة رئيس الوزراء السابق نوري المالكي في تموز 2011¹⁰¹ وجاء فيه:

"هذه الوثيقة .. هي برنامج الحكومة الاستراتيجي، وفيها تظهر المحاور الآتية في لغة واضحة وستكون نصب أعيننا في خلال فترة رئاستنا لهذه الحكومة:

- 1- أمن العراق واستقراره
- 2- الارتقاء بالمستوى المعاشي والحياتي للمواطن العراقي
- 3- تحقيق اقتصاد أفضل وزيادة القدرة التنافسية للمؤسسات العامة والخاصة
- 4- زيادة إنتاج النفط والغاز لتحسين الاستدامة المالية
- 5- إصلاح الخدمة المدنية
- 6- تنظيم العلاقات الاتحادية - المحلي [ية]."

وللقراء أن يحكموا على ما تحقق من هذه المحاور الستة على أرض الواقع خلال السنوات الماضية. ومن رأينا أن حكومة المالكي فشلت في برنامجها الاستراتيجي هذا بدءاً بأمن العراق وانتهاءً بما أسمته بالعلاقات الاتحادية-المحلية. يحدوننا الأمل ألا يكون مصير المنهاج الحكومي الحالي مشابهاً لما مضى قبله.

المنهاج الحكومي واقتصاد السوق الاجتماعي

نعتمد في هذه المقالة على نص المنهاج الحكومي الذي نشرته جريدة الصباح بتاريخ 9 أيلول 2014. نقرأ الآتي تحت الباب "ثانياً: الارتقاء بالمستوى الخدمي والمعيشي للمواطن":

¹⁰¹ نص رسالة رئيس الوزراء نوري المالكي إلى مجلس النواب المتضمنة الإطار العام لبرنامج الحكومة الاستراتيجي للسنوات 2011-2014 منشور في جريدة الصباح بتاريخ 18 تموز 2011. وكانت موضوعاً لمقالاتي "تعليق على غياب التأمين في برنامج الحكومة للسنوات 2011-2014" المنشورة في مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2011/09/2011-2014.html>

"بغية تطوير الواقع الاقتصادي وحماية المواطن العراقي مع [من] الغش والتلاعب وجشع التجار¹⁰² تسعى الحكومة الى تحقيق ما يلي:

حسم توجه الاقتصاد العراقي نحو اقتصاد السوق وتخلي الدولة التدريجي عن النشاطات الاقتصادية."

ونقرأ تحت الباب "خامسا: الاصلاح الاداري والمالي للمؤسسات الحكومية" عن:

البدء بتطبيق نظام تحصيل أجور الخدمات التي تقدمها الدولة بغية تعظيم موارد الدولة والسيطرة على الهدر والتبذير وتحسين كفاءة الخدمات مع الاخذ بنظر الاعتبار عدم إقبال كاهل الطبقات الفقيرة والمتوسطة بأجور تلك الخدمات.¹⁰³

وهو ما يعني بناء اقتصاد رأسمالي حديث على النمط الغربي أو ما أسماه د. مظهر محمد صالح اختصاراً باقتصاد السوق الاجتماعي الذي "يتمثل بدعم الشرائح المهمشة والفقيرة من المجتمع مثل العاطلين والمعاقين وغيرهم وذلك بإيجاد حلول علمية تتفق مع المرحلة القادمة بتوفير فرص عمل حقيقية خارج مؤسسات الدولة ورواتب مجزية للعوائل المتعففة التي ازدادت في الآونة الاخيرة لعدة اسباب.¹⁰⁴ وهو بهذا اختار جانباً من أطروحة اقتصاد السوق الاجتماعي.

¹⁰² ترى هل ستقوم الحكومة بخلق مفوضيات خاصة، مستقلة أو شبه مستقلة عن الحكومة، لمنع الغش والتلاعب وجشع التجار؟ مثل هذه المفوضيات الرقابية موجودة في الدول الرأسمالية.

¹⁰³ ليس واضحاً ما هي الخدمات التي ستقوم الدولة بتحصيل الأجر عنها من المواطنين. هل ستشمل هذه، مثلاً، مجالات التعليم (جميع مراحل التعليم أو بعض منها) والصحة (التطبيب في المستشفيات، أو لدى طبيب الأسرة المقترح في المنهاج، صرف الأدوية). لعل ذهن القائمين على تحديد هذه الخدمات سينفتق عن تسليع وتسعير العديد من الخدمات العامة.

¹⁰⁴ كما ورد في مقالة إبراهيم إبراهيم، "الجزر الاقتصادية" والمفايات اهم المعوقات التي تواجه برنامج حكومة العبادي، "جريدة المدى، 14 أيلول 2014.

<http://www.almadapaper.net/ar/news/471649/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%B2%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%81%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%87%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9%D9%88%D9%82%D8%A7%D8%AA->

وكان د. كاظم حبيب قد طرح موضوعه اقتصاد السوق الاجتماعي في دراسة بخمس حلقات بعنوان "نقاش اقتصادي مفتوح وصريح مع السيد الدكتور برهم صالح، نائب رئيس الوزراء العراقي" (جريدة المدى، أيار 2009). وقمتُ بدوري بمناقشته في مقالتي "التأمين: موضوع مهمل في الكتابات الاقتصادية العراقية".¹⁰⁵ واقتبس هنا جزءاً من مقالتي لإلقاء بعض الضوء على اقتصاد السوق الاجتماعي وما يعنيه لقطاع التأمين. كانت إحدى النقاط الجوهرية التي أثارها د. حبيب بصيغة السؤال التالي:

"وكيف يُفترض معالجة قطاع التأمين وإعادة التأمين في العراق ليلعب دوره الاقتصادي وكاحتياط ضروري لثروات العراق؟"

كي نتابع موقف د. حبيب من الدور الاقتصادي للتأمين، ولفائدة القارئ، نقتبس مطولاً من دراسته. يذكر د. حبيب أن "الهدف المركزي منذ الآن وعلى مدى السنوات العشرين القادمة" يتركز "في تخليص العراق من التخلف والاعتماد الوحيد الجانب على موارد النفط في تكوين الدخل القومي. أي تنويع وتطوير الإنتاج ومصادر تكوين الدخل القومي." وهذه أطروحة مشتركة بين معظم الاقتصاديين العراقيين ومنهم زميلينا د. صبري زاير السعدي و د. كامل العضاض.

بعد ذلك يدعو د. حبيب إلى التزام جملة أدوات ومنها:

1" الاستفادة من إمكانيات القطاعين الخاص والحكومي في عملية التنمية، بما في ذلك القطاع الخاص العربي والإقليمي والدولي، إضافة إلى التعاون مع الأمم المتحدة والمجتمع الدولي.

¹⁰⁵ نشرت نسخة معدلة منها في مجلة الثقافة الجديدة، العدد 336، 2010، ص36-49. ويمكن قراءتها في كتابي التأمين في الكتابات الاقتصادية العراقية، (مكتبة التأمين العراقي، منشورات مصباح كمال)، ص69-74 وهو متوفر في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين والموقع التالي:

https://www.academia.edu/7118197/Insurance_in_Iraqi_Economic_Writings

تناولت المقالة على وجه الخصوص آراء ثلاثة اقتصاديين: د. كاظم حبيب، د. صبري زاير السعدي، د. كامل العضاض.

- 2 حماية الإنتاج المحلي من المنافسة الأجنبية خلال المراحل الأولى من تنفيذ استراتيجية التنمية، أي تنظيم التجارة الخارجية بما يسهم في زيادة استيراد سلع الإنتاج وتقليص تدريجي لسلع الاستهلاك ووضع سياسة جمركية تساعد على تحقيق ذلك.
- 3 التحكم بنأمين انسياب نسبة تتراوح بين 60 - 70% من إيرادات النفط الخام صوب التثمين الإنتاجي وتنشيط القطاع الخاص لهذا الغرض أيضا.
- 4 وضع سياسة مالية ونقدية، بما فيها السياسة الضريبية والجمركية، وسياسة جادة للتأمين وإعادة التأمين على نطاق البلاد كلها تتناغم مع استراتيجية التنمية الوطنية وتساهم في تحقيق تلك الأهداف الأساسية وتنقل البلاد من حالة الاقتصاد الشمولي المتخلف إلى حالة الاقتصاد المتقدم، اقتصاد السوق الاجتماعي، إذ أن السياسة المالية والنقدية، ومعها التأمين، هي الأدوات التنفيذية للسياسات الاقتصادية. [التأكيد من عندنا]

[وقد وردت هذه الأدوات بصيغ مختلفة في المنهاج الحكومي أيضاً].

اقتصاد السوق الاجتماعي والتأمين

وقبل التعليق على رسم سياسة للتأمين وإعادة التأمين وما يتعلق بالسياسة المالية والنقدية نود التعريف باقتصاد السوق الاجتماعي الذي يرد في دراسة د. حبيب هذه وغيرها من دراساته لنعرج بعدها إلى ما يعنيه هذا الاقتصاد بالنسبة للنشاط التأميني.

اقتصاد السوق الاجتماعي أشبه ما يكون بمشروع بناء "طريق ثالث" بين الليبرالية (اقتصاد السوق، المبادرة الفردية، المنافسة) والاشتراكية (العدالة الاجتماعية). ويتطلب تحقيقه اعتماد سياسات تقوم على تأكيد المنافسة (والوجه الآخر له هو منع الاحتكار)، توفير الشروط لتحقيق تكافؤ الفرص بين الكيانات الاقتصادية وتعطيل سيطرة فئة على مقاليد الاقتصاد الوطني، وتدخل الدولة عند فشل السوق في أداء دوره (دور اضطراري). وقد يضاف إلى هذه السياسات تدخل الدولة لتوجيه الإنفاق والاستثمار لتلبية حاجات اجتماعية (هياكل ارتكازية، مدارس، مستشفيات وغيرها من خلال مشاركة الدولة مع القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي أو الاستثمار

المباشر وهذا الأخير هو الذي ينتظم دعوات الاستفادة من الربح النفطي لأغراض البنية التحتية، المادية وغير المادية، بما فيها التعليم والصحة والحفاظ على البيئة).

وبالنسبة للعراق فإن خيار الانتقال من الاقتصاد الشمولي الأوامري إلى اقتصاد السوق مسألة مفروغ منها وإضافة الصفة الاجتماعية لا يغير من طبيعة التوجه الاقتصادي للحكومة والأحزاب السياسية بما فيها أحزاب اليسار. فهناك تقدير واعتراف بدور جديد للدولة، في صيغتها الاتحادية، في العراق، رغم عدم وضوح الأفكار بشأن هذا الدور في الوقت الحاضر وضعف مؤسسات الدولة الاتحادية والتضارب في تحديد العلاقة بين الاتحاد والإقليم، يقوم على منهج الرعاية الاجتماعية، والتنمية البشرية والتكنولوجية وتدريب القوى العاملة ومحاربة الفساد المالي والإداري (مفوضية النزاهة) وإعلاء سلطة القانون. وبعبارة أخرى فإن التلكؤ الحالي في إدارة الاقتصاد وغياب السياسات الواضحة هو المُمهد لإنهاء دور الدولة كمقرر لإدارة الاقتصاد. نحن بإزاء قيام اقتصاد رأسمالي في العراق رغم الأوصاف الأخرى التي تُطلق عليه والذي سيترسخ مع دخول العراق عضواً في منظمة التجارة العالمية.

ماذا يعني ذلك بالنسبة للنشاط التأميني؟ ربما يعني خروج الدولة من السوق التجاري للتأمين. ويقتضي هذا خصخصة شركات التأمين وإعادة التأمين التابعة لها، وحصر دورها (دور الدولة) بتوفير أنماط من التأمين الاجتماعي، أو تطوير ما هو قائم منها، كما هو الحال في الديمقراطيات الغربية، أو تكوين مُجمّع تأميني لمقابلة الخسائر والأضرار المادية المترتبة على الكوارث أو خطر الإرهاب. وقد يكون هذا المجمع ممولاً من الميزانية العامة أو من مساهمة الشركات أو رسوم مفروضة على وثائق تأمين معينة، وقد يكون مشروعاً مشتركاً بين شركات التأمين والدولة. لكننا نستبق ما سيسفر أو لا يسفر عنه المستقبل.

يعني ذلك أيضاً ضمان الدولة للمنافسة (منع الاحتكار) بين شركات التأمين، وتوفير الشروط لتحقيق تكافؤ الفرص بين الكيانات الاقتصادية (عدم تفضيل شركة تأمين على غيرها في التأمين على الأصول المادية والمسؤوليات المادية) وتعطيل سيطرة فئة على مقاليد النشاط التأميني (الاندماج بين مجموعة من شركات التأمين بهدف السيطرة على السوق لتعظيم أرباحها)، وتدخل الدولة عند فشل شركات التأمين في أداء دورها (دور اضطراري ربما قد تلجأ إليه عند إفلاس شركة تأمين

للحفاظ على حقوق حملة وثائق التأمين كما هو الحال بالنسبة للمودعين في المصارف). وقد يضاف إلى هذه السياسات تدخل الدولة لتوجيه الإنفاق والاستثمار لتلبية حاجات اجتماعية (وهو ما تمارسه الدولة من خلال الإنفاق العام الذي يخلق فرص جديدة لشراء أغطية التأمين، وتحديد مجالات استثمار صناديق التأمين، والسياسة الضريبية الخاصة بالنشاط التأميني ومنها عدم فرض ضريبة على عقود التأمين على الحياة لتشجيع الإدخار، أو وثائق التأمين الصحي لتقليل الضغط على الخدمات الصحية التي تقدمها الدولة).

التأمين في منهاج الحكومة

جاء ذكر التأمين في المنهاج متناثراً. ونقتبس منه الآتي اعتماداً على ما نشر في جريدة الصباح¹⁰⁶ لأول مرة يرد ذكر التأمين في خطاب رسمي وضمن ما يبدو أنه بداية اعتماد سياسة أو موقف تجاه جوانب من التأمين تمثل بالبنود التالية:

- اعتماد نظام التأمين الصحي للمواطنين كافة وتطبيق نظام طبيب الأسرة.
- جعل التأمين على المنتج والمسؤولية المهنية فيما يتعلق بالسلع والخدمات المنتجة اجبارياً وذلك لحماية حقوق المستهلك.
- توفير مظلة فاعلة من التأمين الزراعي تحمي المزارعين من الخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية.

هذه البنود الثلاثة، كما هي، لا تعدو أن تكون غير عناوين عريضة بحاجة إلى دراسات تفصيلية ومناقشات، ومديات زمنية للتطبيق، وتحديد الأطراف التي ستقوم بها، وقنوات تمويلها.. الخ. فيما يلي سنعرض بعض الملاحظات على هذه البنود.

- اعتماد نظام التأمين الصحي للمواطنين كافة وتطبيق نظام طبيب الأسرة

¹⁰⁶ جريدة الصباح، "أولويات الاستراتيجية للبرنامج الحكومي ... توفير السكن والخدمات والضمان الاجتماعي"، 9 أيلول 2014.

<http://www.alsabaah.iq/ArticleShow.aspx?ID=77523>

هذا عنوان عريض يجذب اهتمام المؤمنين بضرورة تقديم الدولة لخدمات معينة للمواطنين والمواطنات كافة مجانياً، ويجذب كذلك اهتمام أولئك الباحثين، في الداخل والخارج، عن فرص استثمارية تعتمد مبدأ الربح في تقديم الخدمات.

باستثناء الإشارات المستمرة للتأمين الصحي، كجزء من نظام الرعاية الاجتماعية، لم يخضع الموضوع لدراسات علمية أو يخضع لنقاش عام وتحديداً ما له علاقة بنظام طبيب الأسرة الذي يُعرض لأول مرة. وليس معروفاً إن قامت الحكومة، سابقاً، ومستشارو رئيس الوزراء الحالي، بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة ومنها نقابة الأطباء والصيدلة ونقابة العمال وجمعية الاقتصاديين العراقيين وغيرها من النقابات ووزارة الصحة. وليس معروفاً إن كان التأمين الصحي سيكون شاملاً، متاحاً لكل مواطنة ومواطن، دون مقابل (كون التمويل معتمداً على ضريبة الدخل التي يدفعها العاملون أو ضريبة خاصة بالتأمين الوطني تفرض عليهم مستقبلاً)، أم أنه سيصبح سلعة بثمن تقوم بتوفيره شركات التأمين التجارية الخاصة ومنها شركات التأمين الأجنبية.

المنهاج الحكومي، كما نعتقد، يرمي إلى بناء نظام رأسمالي. ونرى أن هذا النظام، بطبيعته، سيفرض أعباءً على الفئات الفقيرة والضعيفة والمهمشة أو يهملها. لكننا نأمل أن لا يكون نظام التأمين الصحي المقترح، إن كان تجارياً، برنامجاً للمقتدرين مالياً. أمل أن يكون هذا النظام موضوعاً لنقاش مفتوح، سياسي واقتصادي. وأقدم هنا قراءتي لموقف الحزب الشيوعي العراقي فلها قصب السبق.

ربما كان الحزب الشيوعي العراقي متفرداً بالاهتمام بالتأمين الاجتماعي، ومنه التأمين الصحي، وقد كتبت عنه مقالة سنة 2009 أراها مفيدة لمن يرغب بمتابعته.¹⁰⁷ اقتبس هنا قليلاً مما كتبتة عن الأشكال المختلفة للضمان الاجتماعي

¹⁰⁷ مصباح كمال، التأمينات الاجتماعية في العراق: قراءة لموقف الحزب الشيوعي العراقي، الثقافة الجديدة، العدد 338، 2010، ص 56-63.

<http://www.althakafaaljededa.com/338/13.htm>

التي وردت في وثيقته الأساسية برنامج الحزب الشيوعي العراقي.¹⁰⁸ يرد في البرنامج تحت باب سياستنا الاقتصادية والاجتماعية ما يلي:

"12 توفير ضمانات العيش الكريم للمواطنين وحمايتهم من الفقر والعوز¹⁰⁹ بالاستخدام العادل لثروات البلاد وعوائد التنمية،¹¹⁰ وذلك من خلال:

1 استكمال بناء نظام الضمان الاجتماعي عبر تعزيز الشبكة الحالية وتطويرها لتشمل إنشاء صناديق تقدم الإعانات المالية في حالات البطالة والعجز عن العمل والشيخوخة¹¹¹ بما يؤمن حداً أدنى معقولاً من الدخل، وإيجاد نظام فعال لتمويل هذه الصناديق."¹¹²

ويتكرر ذكر الضمان الاجتماعي في الأبواب التالية من البرنامج:

"الزراعة"

¹⁰⁸ لقراءة نص البرنامج استخدم الرابط التالي:

<http://www.iraqcp.org/members4/0070606wa1.htm>

¹⁰⁹ "العيش الكريم للمواطنين وحمايتهم من الفقر والعوز" يقوم على قيم أخلاقية معيارية لم يجري بعد تحديدها على المستوى الوطني في العراق. فليس لدينا تعريفاً رسمياً للفقر والعوز كي يمكن في ضوءه رسم سياسات مناسبة تتماشى مع الدعوة الأخلاقية للعيش الكريم.

¹¹⁰ "الاستخدام العادل لثروات البلاد وعوائد التنمية." في سياق هذا الموضوع يفهم من هذه العبارة استخدام الثروات والعوائد بين طبقات الشعب المختلفة، ويتطلب التحديد وإيجاد الوسائل المناسبة لتحقيقه من خلال السياسة الضريبية أو الإعفاءات أو الإعانات وغيرها. إن كان هذا الفهم خاطئاً فهل أن فكرة الاستخدام معنية بالتوزيع بين قطاعات الاقتصاد المختلفة؟ الموضوع يستوجب التدقيق.

¹¹¹ "البطالة والعجز عن العمل والشيخوخة." يبدو لنا أن هذه الحالات لم تلقَ عناية المشرع العراقي ومن هنا فإن الدعوة لها أمر ينسجم مع إدارة الاقتصاد الحديث من حيث إيلاء المواطنين لحقوقهم الإنسانية وفي ذات الوقت الحفاظ على الحدود الدنيا من الطلب الفعال على السلع والخدمات من قبل الفئات الاجتماعية المعرضة للحالات المذكورة.

¹¹² "إيجاد نظام فعال لتمويل هذه الصناديق." حسناً فعل فريق كتابة البرنامج في النص على نظام لتمويل صناديق "البطالة والعجز عن العمل والشيخوخة." ففي غياب نظام فعال لا تستطيع هذه الصناديق أن تبقى على ملاءتها وتعين الأشخاص المعنيين. إيجاد هذا النظام يحتاج إلى جهد جماعي واستئناس برأي المنظمات النقابية والمدنية. وعموماً، فإن تمويل شبكات الأمان الاجتماعي إشكالي يحتاج إلى موازنة المصالح ضمن مشروع تنمية الاقتصاد العراقي ورفع قيمة الإنسان العراقي.

لكي يحقق هذا القطاع الهام أهدافه ويضمن الأمن الغذائي لابد من:

7 تطوير القوى المنتجة في الريف عن طريق تشجيع الاستثمارات الصغيرة والمتوسطة، الخاصة والمختلطة والحكومية، وحماية العمال الزراعيين عن طريق التشريع والتنظيم النقابي والضمان الاجتماعي والصحي.¹¹³

الصحة

أدت سياسات النظام المباد وممارساته في هذا الميدان، والسياسة الصحية اللامنهجية بعد زواله، إلى تردي الوضع الصحي لعموم الشعب. ولمعالجة ذلك لا بد من:

- 1 ضمان تقديم خدمات الرعاية الصحية المجانية، الوقائية والعلاجية، إلى المواطنين والعمل على إيصالها إلى كافة المناطق، والارتقاء بمستواها.
- 2 توسيع شبكة المستشفيات والمستوصفات الحكومية في المدينة والريف وتأمين كل الفعاليات ذات الصلة كالتحصين والصحة المدرسية وصحة الأسرة والرقابة الصحية وغيرها.
- 3 ضمان حق التأمين الصحي للسكان، جميعاً، كجزء من منظومة الضمان الاجتماعي، واعتماد نظام عادل لتمويله.¹¹⁴

¹¹³ استهل كاتبوا البرنامج باب الزراعة بذكر موضوع "الأمن الغذائي" وهو أمر مهم في ظل انهيار الإنتاج الزراعي بحيث بات العراق مستورداً لمعظم احتياجاته من المواد الغذائية، وزاد من سوء الوضع النقص الكبير في حصة العراق من المياه الدولية بات معه الأمن الغذائي رهينة لسياسات دول الجوار ووسيلة ضغط على الحكومات العراقية. الأمن الغذائي يعني "التأمين" على مستقبل الأجيال الشابة.

ولضمان الأمن يدعو البرنامج إلى "تطوير القوى المنتجة في الريف عن طريق تشجيع الاستثمارات الصغيرة والمتوسطة، الخاصة والمختلطة والحكومية، وحماية العمال الزراعيين عن طريق التشريع والتنظيم النقابي والضمان الاجتماعي والصحي". تبدو هذه المقترحات وكأنها حزمة متكاملة تخفف من وطأة وتفاقم الأمن الغذائي. وبالطبع يمكن لخبراء الزراعة تقديم مقترحات إضافية فيما يخص استصلاح الأراضي والبزل والبذور والقروض وغيرها. راجع د. هاشم نعمة "مشكلة التصحر وأبعادها البيئية والاجتماعية في العراق" الثقافة الجديدة، العدد 331، 2009، ص 31-43، لمتابعة بعض جوانب الموضوع.

وفيما يخص موضوع التأمين نذكر أهمية تطوير التأمين الزراعي (وهو تأمين يشمل التأمين على المحاصيل الزراعية والمواشي والدواجن) الذي يلعب دوراً مهماً في التعويض المالي عن آثار الأفات على المحاصيل الزراعية ونفوق الحيوانات لأسباب محددة. هذا التأمين من شأنه المساهمة في تجديد الإنتاج والاستمرار به.

¹¹⁴ يقدم البرنامج المقترحات التالية لمعالجة الوضع الصحي المتدهور:

- 1 ضمان تقديم خدمات الرعاية الصحية المجانية.
- 2 توسيع شبكة المستشفيات والمستوصفات الحكومية في المدينة والريف.

أمل أن يتوسع مناقشة النظام الصحي المقترح ليشمل الجوانب الفنية التنظيمية والاقتصادية والإدارية، وهو موضوع ذو بعد تطبيقي.

■ **جعل التأمين على المنتج والمسؤولية المهنية فيما يتعلق بالسلع والخدمات المنتجة إجبارياً وذلك لحماية حقوق المستهلك.**

كان تأمين المسؤوليات المهنية من بين التمنيات التي قدمتها سنة 2013.¹¹⁵ وقتها قلتُ إن "بعض هذه التمنيات ربما تكون بعيدة المنال، أو غير واضحة، أو مبتورة. وهذه مقصودة لإثارة التفكير بها وملابساتها. قائمة التمنيات طويلة نكتفي بعرض بعضٍ منها كيفما اتفق ودون تحديد الأسبقيات. هي مقترحات/جدول عمل بصيغة تمنيات لسنة 2013." وذكرتُ ضمن هذه التمنيات

"إلزامية التأمين على خطر الحريق، ومسؤولية رب العمل، والمسؤوليات المهنية، والمسؤولية العشرية."

التأمين على المنتج

أرى أن المقصود بالتأمين على المنتج هو التأمين على المسؤوليات القانونية المترتبة على المنتجات المحلية حيث يمكن للطرف الثالث المتضرر من استعمال المنتج

3 ضمان حق التأمين الصحي للسكان، جميعاً، كجزء من منظومة الضمان الاجتماعي، واعتماد نظام عادل لتمويله.

هذه المعالجات مترابطة تشكل مع بعضها نظاماً يفترض البرنامج، أو هكذا نقرأه، أن تقوم به الدولة. لا ينكر البرنامج الدور الذي تقوم به العيادات والمختبرات الطبية والمستشفيات الخاصة في العراق. لكننا نفترض أيضاً أن مقترحات البرنامج لا تتعارض مع التوجه الاقتصادي للحزب والذي يقوم على تعددية الشخصية الاقتصادية: العامة والخاصة والمختلطة والتعاونية. ونرى في النص على اعتماد نظام عادل لتمويل التأمين الصحي ما يشير إلى إمكانية مساهمة المنتفعين من هذا التأمين ببعض من كلفته قد تأخذ شكل قسط للتأمين، استقطاع من دخل الأجراء والموظفين، المساهمة البسيطة في كلفة الأدوية وهلم جرا. هل يا ترى إذاً أن البرنامج يحمل في طياته مشروع نظام تأميني مختلط لصحة المواطنين؟

¹¹⁵ مصباح كمال، "تمنيات تأمينية عراقية لسنة 2013" مجلة التأمين العراقي

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2013/12/insurance-wishes-for-2014.html>

الرجوع على مُنتج البضاعة لجبر الضرر اللاحق به. وبالنسبة للمنتجات المستوردة يمكن الرجوع على المستورد.

نفترض أن الحكومة ستقدم لمجلس النواب مشروع قانون، بالاستفادة من القانون المدني وقانون حماية المستهلك، لتحديد مسؤولية الصانعين والموزعين والمجهزين والمستوردين وتجار التجزئة وغيرهم عن الأضرار الناجمة عن المنتجات التي تلحق بالأطراف الثالثة. ومثل هذا القانون سيساعد شركات التأمين في صياغة أغطية التأمين المناسبة لمثل هذه المسؤولية التي يمكن أن تتأسس لعيب مصنعي في المنتج، أو عدم سلامة المنتج بالضد مما يعلن عنه صاحبه، وغيرها من الأسباب التي تؤدي إلى قيام المسؤولية.

نفترض أيضاً أن جمعية التأمين العراقية ستقوم باتخاذ موقف ووسائل توعية وإجراءات أخرى كما سنشير إلى بعضها أدناه باختصار.

كما نفترض أن تنظيمات رجال الأعمال وغرف التجارة والمؤسسات المماثلة سيكون لها موقف. وأرى أن يتم التنسيق بينها وبين جمعية التأمين العراقية وإيصال صوتها لمجلس النواب.

تأمين المسؤولية المهنية

ها أنا أرى أن التأمين الإجباري على المسؤولية المهنية يقترب من إحدى تمنياتي. ويصبُّ الإعلان عن هذا المشروع، متى ما تحقق، لصالح تطوير سوق التأمين العراقي. والمطلوب أن تتقدم الحكومة أولاً بمشروع قانون عن المسؤولية المهنية يُعرض على مجلس النواب ويكون أساساً لأجراء التأمين من قبل أصحاب المهن (من العراقيين والأجانب العاملين في العراق). ونفترض أن مشروع القانون سيحدد المهن التي ستخضع للتأمين، كالأطباء، والمحامين، والمحاسبين، والمهندسين المعماريين وغيرهم.

من المطلوب أن تقوم جمعية التأمين العراقية بتقديم ورقة موقف تجاه هذه السياسة المعلنة في المنهاج، وتقوم بصياغة وثيقة/وثائق تأمين نموذجية تمثل الحدود الدنيا للغطاء التأميني للمسؤولية، ويترك لشركات التأمين حرية التوسع في الغطاء بالاتفاق مع أصحاب المهن. ومن المفيد أيضاً أن تقوم الجمعية، كإجراء آني، بتوزيع بعض الدراسات عن المسؤولية المهنية على أعضائها. وكذلك استمراج رأي أصحاب المهن المنضوين في نقابة أو جمعية إذ أن بإمكان هذه النقابات إدارة صندوق تأمين لتغطية مسؤوليات أعضائها من مطالبات الأطراف الثالثة المتضررة من خرق الواجب المهني أو سوء التطبيق.¹¹⁶

سيساهم جعل هذا التأمين إجبارياً في تعظيم أقساط شركات التأمين العراقية والتي يفترض أن تقوم بالاكنتاب به لوحدها أو بالتعاون مع معيدي التأمين أو ضمن ترتيبات خاصة مع النقابات والجمعيات المهنية العراقية.

▪ توفير مظلة فاعلة من التأمين الزراعي تحمي المزارعين من الخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية

يبدو لي أن هذا البند هو استمرار للمبادرة الزراعية التي أطلقتها حكومة نوري المالكي (اللجنة العليا للمبادرة الزراعية) وتضمنت الاهتمام والتوسع في الأغذية التأمينية لصالح المزارعين والمستثمرين في قطاع الزراعة؛ وربما هو من توصيات مؤسسات دولية، وهو ما أرجحه.

وافترض بأن الجهة التي قامت بصياغة هذا البند قد أخذت علماً بوجود تأمين زراعي في شركة التأمين الوطنية العامة منذ أوائل ثمانينيات القرن الماضي. وقد تم تبني هذا التأمين آنذاك بالاستفادة من تجربة شركة التأمين التبادلي للنقابة الوطنية

¹¹⁶ بالنسبة للأطباء، على سبيل المثال، يمكن الاستفادة من تجربة اتحاد الدفاع الطبي (Medical Defence Union)، أو بالنسبة للمحامين الصندوق التبادلي للدفاع عن المحامين (Solicitors Mutual Defence Fund) في بريطانيا (توقف الصندوق عن العمل لأسباب مالية نظراً لازدياد حجم المطالبات بالتعويض ضد الأعضاء).

للمزارعين البريطانية (The National Farmers Union Mutual Insurance Society Limited) وكذلك بعض معيدي التأمين ووسطاء إعادة التأمين الدوليين.

لا أدري ما المقصود بـ"مظلة فاعلة" لحماية المزارعين من الخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية. فالوثيقة المركبة (الشاملة) للتأمين الزراعي تغطي أخطار الحريق والسرقه والأخطار الطبيعية (كالعواصف، والفيضانات والصواعق والبرد وتساقط الثلوج والآفات الزراعية وغيرها). وبالنسبة لموضوع التأمين فإن الوثيقة تغطي مسققات الثروة الحيوانية، معامل العلف، المفاقس، مخازن الحبوب المخازن المبردة، الدواجن، المواشي، المحاصيل الزراعية، المركبات الزراعية.¹¹⁷

المهم في الموضوع هو أن التأمين الزراعي يساهم في ديمومة الإنتاج الزراعي من خلال توفير بدل نقدي تعويضاً للخسائر المادية التي يتعرض لها المزارعون بسبب الحوادث الطبيعية والبشرية. وبذلك يتم استبدال التالف من الممتلكات والنافق من المواشي والتعويض عن فقدان الدخل بسبب التلف اللاحق بالإنتاج النباتي.

ترحيب وتقييم أولي للمنهاج

حسب تقييم الخبير الاقتصادي باسم جميل أنطون فإن "المنهاج الحكومي ... تضمن 6 محاور أساسية، أربعة منها تخص الجانب الاقتصادي للبلد مما يعكس مدى التطور المراد تحقيقه على الأرض". وأن "المحور الأول تضمن تقييم الجانب الأمني الذي يعتبر الرديف الأساسي لبناء اقتصاد قوي قادر على مواجهة الازمات وتوفير الرفاهية المبتغاة للمواطن البسيط". كما ان "المحور الثاني أكد على النهوض بواقع الخدمات المتردي والذي يتضمن البنى التحتية الماء والمجاري وبناء المدارس النموذجية وتطوير الواقع الصحي من خلال بناء المستشفيات الحديثة والاهتمام

¹¹⁷ فؤاد عبد الله عزيز، التأمين في العراق: الواقع وآفاق المستقبل (بغداد: موسوعة القوانين العراقية، [2005؟]، فصل التأمين الزراعي، ص 135-163.

بالقطاعات الاجتماعية الفقيرة.¹¹⁸ وهذه تخلق فرصاً جديدة لعمل شركات التأمين في توفير الأغطية التأمينية المرتبطة بتزايد عدد الوحدات الاقتصادية (الصناعية والتجارية والخدمية) وبإنشاء مشاريع البنية التحتية وغيرها من المشاريع التي تتولاها الدولة والقطاع الخاص على أنواعها، من خلال التأمين البحري على المكائن والمعدات والمواد المستوردة (يجب هنا أن يكون عقد البيع على أساس قيمة البضاعة والشحن C&F كي يفتح المجال أمام شركات التأمين العراقي لعرض خدماتها التأمينية)، والتأمين الهندسي وتأمين المسؤوليات تجاه الطرف الثالث، وتأمين المشاريع بعد إكمالها ووضعها قيد التشغيل.

يتمنى المرء أن لا تبقى هذه السياسات مجرد شعارات بل تخضع للدراسة المعمقة والتفكير بكلفتها الاقتصادية ووسائل تمويلها وتطبيقها على أرض الواقع. هناك ما يمكن وصفه بالحماس لبعض السياسات دون الالتفات إلى كلفتها الاقتصادية كما هو الحال مع تشكيل قوات الصحوات والحرس الوطني في المحافظات وغيرها من القوات العسكرية الموازية للقوات المسلحة، وكلها تستنزف موارد الدولة دون أن تساهم في نمو الإنتاج.

هذه الحزمة من المقترحات في مجالات الصحة، والمسؤوليات القانونية الناجمة عن المنتجات وأخطاء المهنة، والإنتاج الزراعي من شأنها أيضاً أن تقدم تحدياً إضافياً لشركات التأمين العراقية لمواجهتها باستحداث وثائق تأمين جديدة أو تطوير ما هو موجود منها.

ويبقى هناك البُعد الفيدرالي لهذه المقترحات وهل أنها ستكون مُلزِمة لإقليم كردستان العراق، كما نرغب، أم أن حكومة الإقليم ستشرع قوانينها الخاصة للتأمين في هذه المجالات.

¹¹⁸ كما ورد في مقالة إبراهيم إبراهيم، "الجزر الاقتصادية" والمافيات اهم المعوقات التي تواجه برنامج حكومة العبادي، "جريدة المدى، 14 أيلول 2014.

خطوات حكومية أخرى والاقتراب من رؤية لمؤسسة التأمين

طالما أن الحكومة الحالية مهتمة بالنشاط التأميني، كما يظهر لنا من مقترحاتها بإدخال وثائق تأمين جديدة تشكل عنصراً مكملاً لمشروعها في بناء نظام رأسمالي عصري، عليها أن تتخذ خطوات أخرى لتعزيز قطاع التأمين العراقي. يمكن إيجاز بعض هذه الخطوات بالآتي:

- إعادة النظر ببعض أحكام قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 الضارة بمصالح شركات التأمين العراقية.¹¹⁹
- تشجيع الإقبال على شراء وثائق التأمين على الحياة من خلال الإعفاء من الضرائب والرسوم.
- تفعيل الوظيفة الرقابية التي يقوم به ديوان التأمين.
- تشجيع الدمج بين شركات التأمين الصغيرة في رأسمالها وكوادرها الفنية.
- تعزيز مكانة شركة إعادة التأمين العراقية من خلال استعادة مبدأ إسناد نسبة من أعمال شركات التأمين لها.

أمل أن تتدرج هذه الخطوات ضمن مشروع تطوير رؤية تجاه قطاع التأمين لدى مؤسسات الحكم والأحزاب والكتل السياسية وكيانات التأمين.¹²⁰

لندن 17 أيلول 2014

¹¹⁹ مصباح كمال، قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد، منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014).

¹²⁰ للتعرف على التفاصيل، أنظر: مصباح كمال، "نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق"، مجلة التأمين العراقي

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2012/10/blog-post.html>

برنامج البنك المركزي للقروض الصناعية والزراعية والإسكان ومكانة التأمين

نشرت العديد من الصحف ووكالات الأنباء العراقية بتاريخ 7 أيلول 2015 إعلان المكتب الإعلامي لرئيس مجلس الوزراء حيدر العبادي تعليمات منح الإقراض في المجال الصناعي والزراعي والإسكان (برنامج قرض البنك المركزي العراقي لسنة 2015) ضمن حزمة الإصلاحات الحكومية التي صوت عليها مجلس النواب العراقي الشهر الماضي.¹²¹

وجاء في المادة 5 من الشروط العامة في (برنامج قرض البنك المركزي العراقي لسنة 2015) ما يلي:

على جميع المقترضين تقديم وثيقة تأمين شاملة عن المشروع نافذة لحين تسديد آخر قسط من القرض.

وهي من الشروط التي ترد في معظم القروض الممنوحة لتمويل المشاريع من قبل المؤسسات الدولية وكذلك المصارف وغيرها من الهيئات المعنية بتقديم القروض.

لم تنص المادة 6 على تقديم وثيقة تأمين صادرة من شركة تأمين عراقية مسجلة في العراق ومجازة من قبل ديوان التأمين. إن النص على شراء الحماية التأمينية من شركة تأمين عراقية مسألة مهمة لضمان عدم تجاوز شركات التأمين والاستفادة من القدرات التأمينية المحلية لتحقيق شكل من أشكال التكامل بين النشاطات الاقتصادية داخل العراق.

تذكر هذه المادة تقديم "وثيقة تأمين شاملة عن المشروع" دون أن تسميها وربما أنصرف ذهن محرر البرنامج إلى ما يعرف في العراق بالتأمين الهندسي للمشاريع. ويضم هذا الفرع من

¹²¹ يمكن قراءة النص الكامل للإعلان في شفق نيوز باستخدام هذا الرابط:

<http://www.ara.shafaaq.com/27596>

التأمين وثيقة تأمين كافة أخطار المقاولين أو وثيقة كافة أخطار النصب أو ما يشابهها. وإذا كانت النية متجهة نحو شراء هذه الوثائق من قبل المقترض وجب تحديد نطاق التغطية التي توفرها، ونعني بذلك تأمين أعمال المشروع أثناء فترة الإنشاء أو النصب وكذلك تأمين المسؤولية المدنية تجاه الطرف الثالث التي قد تنشأ عن تنفيذ هذه الأعمال.

وإذا كانت المشاريع تتضمن استيراد مواد ومعدات ومكائن من خارج العراق فإن ذلك يقتضي النص على تقديم وثيقة تأمين بحري-بضائع.

إن حجم المشاريع ضمن برنامج القرض صغير، كما يظهر من نص المادة 6 من الشروط العامة، فهو يتراوح بين 438,248 دولار للمشاريع الصغيرة و17,527,420 دولار للمشاريع الكبيرة، وكما يلي:

- تصنيف المشاريع في المصارف المتخصصة المشمولة بهذا القرض الى ما يلي:

- أ- المشاريع الصغيرة وتقرض لحد اعلى (500) خمسمائة مليون دينار.
- ب- المشاريع المتوسطة وتقرض لحد اعلى (3) ثلاثة مليارات دينار.
- ج- المشاريع الزراعية والصناعية الكبيرة وتقرض لما زاد عن (3) ثلاثة مليارات دينار بشرط ان لا يتجاوز الحد الاعلى (20) عشرين مليار دينار.
- د - يجوز منح القروض للمشاريع الزراعية والصناعية الكبيرة ذات الجدوى الاقتصادية بزيادة عن الحد الأعلى (20) عشرين مليار دينار بعد أخذ الموافقات الأصولية من اللجنة الاقتصادية في مجلس الوزراء أو ما تقترحه جهة الإقراض.

إن شركات التأمين العراقية، العامة والخاصة، قادرة على الاكتتاب بهذه المبالغ بيسر ضمن التسهيلات المتوفرة لها، مثلما تستطيع الاكتتاب بمبالغ يتجاوز الحد الأعلى الوارد في هذه المادة.

ترى هل ستصدر تعليمات لاحقة بشأن التأمين مع شركات تأمين عراقية أم ان موضوعه سيتترك لتصرف المستفيد من القرض. وهل سيجري تفصيل وثائق التأمين المطلوبة. نقول هذا وفي بالننا أن العديد من برامج القروض تأتي على ذكر ما يعرف بمتطلبات الحد الأدنى للتأمين minimum insurance requirements. وأرى أن هذه الفرصة مواتية لإدخال بند خاص بمتطلبات التأمين لقروض المشاريع.

إن هذا البرنامج يوفر مصدراً جديداً للطلب على التأمين الهندسي للمشاريع وربما التأمين البحري وغيرها من وثائق التأمين. ونأمل أن تكون لشركات التأمين العراقية مساهمة فعالة في توفير وثائق التأمين المناسبة وبأسعار وشروط لا تشكل عبئاً مالياً على المقترضين. نقول هذا لأن التأمين وكلفة شرائه لا ترد دائماً في بال المقترضين، وعندما تظهر الحاجة إلى التأمين، لإكمال شروط تقديم القرض، ينتاب المقترض شعور بالتعجب.

إن ما جاء في هذا البرنامج بشأن التأمين، رغم عدم توفر تفاصيله، يدل على تفكير سليم في إطار تقديم القروض للمشاريع. نأمل أن يتم التوسع فيما يخص بند التأمين، والتأكيد على شراء الحماية التأمينية من شركات التأمين العراقية. كما نأمل أن تقوم المصارف، ربما بالتعاون مع شركات التأمين العراقية، تعريف المقترضين بما يتطلبه برنامج القرض من حماية تأمينية مناسبة وربما الكلفة التقديرية لشراء التأمين. إن معظم شركات التأمين العراقية قادرة على توفير هذه الخدمة للمصارف ومقترضها.

8 أيلول 2015

مكتبة التأمين العراقي

منشورات مصباح كمال

مكتبة التأمين العراقي مشروع طوعي لا يستهدف الربح، يعنى أساساً بنشر الكتابات في قضايا التأمين العراقي وكتابات تأمينية أخرى. ترحب المكتبة بما يردها من مسودات كتب للنظر في نشرها.

كتب منشورة

جبار عبدالخالق الخزرجي، سعدون الربيعي، فؤاد شمقار، محمد الكبيسي، مصباح كمال، منعم الخفاجي، مساهمة في نقد ومراجعة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، تحرير: مصباح كمال (2013)

مروان هاشم القصاب، مقالات في التأمين وإعادة التأمين في العراق (الطبعة الإلكترونية الثانية، 2014. صدرت الطبعة الإلكترونية الأولى عام 2011)، تحرير: مصباح كمال

منذر عباس الأسود، مقالات وأبحاث قانونية (2013)

فؤاد شمقار، التأمين في كردستان العراق ومقالات أخرى (2014)

مصباح كمال، التأمين في كردستان العراق: دراسات نقدية (2014)

مصباح كمال، مؤسسة التأمين: دراسات تاريخية ونقدية (2014)

مصباح كمال، وزارة النفط والتأمين: ملاحظات نقدية (2014)

سعدون الربيعي، شركات التأمين الخاصة وقطاع التأمين العراقي (2014)

منعم الخفاجي، مدخل لدراسة التأمين (2014)

منعم الخفاجي، وثيقة الحريق النموذجية ووثيقة الحريق العربية الموحدة: دراسة مقارنة (2014)

منعم الخفاجي، تأمين خسارة الأرباح: عرض موجز (2014)

مصباح كمال، التأمين في الكتابات الاقتصادية العراقية (2014)

مصباح كمال، أوراق في تاريخ التأمين في العراق: نظرات انتقائية (طبعة الإلكترونية منقحة مزيّدة (2014). صدرت الطبعة الورقية الأولى ضمن منشورات شركة التأمين الوطنية (بغداد 2012)

Iraqi Insurance Library

Misbah Kamal

**Insurance in Governmental & Non-
Governmental Thinking in Iraq
2003-2015**

2015