مكتبة التأمين العراقي

مصباح كمال

الاحزاب العراقية والتأمين:
قراءة أولية في موضوعة حضور وغياب التأمين
الحزب الشيوعي العراقي نموذجاً

2016

عنوان الكتاب:

الاحزاب العراقية والتأمين: قراءة أولية في موضوعة حضور وغياب التأمين
الحزب الشيوعي العراقي نموذجاً

المؤلف:

مصباح كمال

الطبعة الإلكترونية:

الطبعة الأولى 2016

الناشر:

مكتبة التأمين العراقي–منشورات مصباح كمال
misbahkamal@btinternet.com

حقوق النشر

جميع الحقوق محفوظة (2016)

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.

لا يتحمل المؤلف والناشر أية مسؤولية تجاه مستعملي الكتاب فيما يتعلق بأي خطأ أو نقص أوعيب في شكل الكتاب أو مضمونه.

إهداء

إلى روح زميل الفكر والعمل في شركة التأمين الوطنية

د. سليم الوردي (1942–2015)

المحتويات

إهداء 2

المحتويات 3

ملاحظة حول موضوعة حضور وغياب التأمين..... 4

التأمينات الاجتماعية: قراءة لموقف الحزب الشيوعي العراقي..... 14

الحزب الشيوعي والاهتمام بالتأمين غير التجاري 14

عناصر "السياسة التأمينية" للحزب 16

الخلفية التاريخية للتأمينات الاجتماعية 21

تمويل الضمان الاجتماعي 26

حاشية حول التأمين في مسودة موضوعات سياسية للمؤتمر الوطني التاسع للحزب الشيوعي العراقي..... 29

إشارات للتأمين: تسهيلات التأمين لقطاع الدولة في العراق 29

مقترح للاهتمام بقطاع التأمين 31

تفكيك موضوعة تسهيلات التأمين: تمويل الأضرار والخسائر 34

العرض والطلب على التأمين 35

إشارات للتأمين: اهتزاز شركات التأمين العالمية 37

خلفيات وأمراض الاقتصاد العراقي: التأمين كاختزال للمشهد العام 39

تنشيط قطاع التأمين..... 40

غياب التأمين في برنامج الحزب الشيوعي العراقي المعروض للمناقشة 42

مقدمة..... 42

مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق 44

خاتمة: غياب دائم؟ 49

ملحق: قطاع التأمين العراقي والانتخابات العامة القادمة 51

ملاحظة حول موضوعة حضور وغياب التأمين

[1]

قد يبدو العنوان الرئيسي لهذه الدراسة طناناً لكني اخترته من باب إثارة الاهتمام بموضوعها، فالأحزاب السياسية العراقية الحاكمة أو المعارضة ليس لها سياسة دع عنك موقف من مؤسسة التأمين. ورغم تركيز دراستي على ما ورد بشأن التأمين في بعض وثائق الحزب الشيوعي العراقي، لأنه الحزب الوحيد، حسب علمي، الذي أبدى اهتماماً بالتأمين، فإن الدراسة تمتد لتغطي بعض قضايا قطاع التأمين العراقي. وما أتمناه هو أن تستفز هذه الدراسة الآخرين لمتابعتها لدى هذا الحزب أو غيره من الأحزاب إذ أنني ربما كنت مجحفاً بحق هذه الأحزاب رغم أني قد قمت بمسح سريع في الإنترنيت في محاولة للتعرف على مواقفها من التأمين لكنني فشلت في العثور على ما صدر منها من رأي أو موقف تجاه التأمين بأشكاله المختلفة. لذلك، فإن هذه الدراسة هي محاولة في إشاعة الاهتمام بمؤسسة التأمين الحاضرة/الغائبة في المجال العام.

أما العنوان الثانوي فهو يعكس حضور ومن ثم غياب التأمين في وثائق الحزب الشيوعي. ولكني هنا أردته أيضاً عنواناً لعرض الحالة العامة لمؤسسة التأمين في العراق، والتأكيد بأن حضورها ضعيف، كما سأشير إلى ذلك فيما يلي وأعرض جوانب منه في ثنايا الدراسة والملحق.

إن اهتمامي بموقف الحزب الشيوعي العراقي المتعلق بالتأمين، رغم عدم تكامله، ينبع من نظرتي إليه كحزب عراقي وطني على خلاف معظم الأحزاب والتجمعات السياسية الأخرى القائمة على أسس دينية طائفية إثنية. وبهذا المعنى هو حزب علماني؛ وكونه حزباً علمانياً أتوقع منه أن يساهم في بلورة

مواقفه تجاه مؤسسة التأمين، في أشكالها الاجتماعية والتجارية والتعاونية ضمن معطيات الواقع العراقي، وهي مؤسسة علمانية[1] لها دورها في توفير الحماية المالية للثروة الوطنية، وتساهم في تعزيز نسيج العلاقات الاجتماعية على أسس عقلانية بعيداً عن الانتماء القبلي والديني الذي استفحل بعد 2003.

[2]

يضم هذا الكتيب عدداً من المقالات نشرتها في أوقات متفاوتة، تناولت فيها حضور وغياب التأمين في برنامج الحزب الشيوعي العراقي. وقد آثرت أن أجمعها لثلاثة أسباب.

أولاً، لتسهيل الرجوع إليها من قبل المهتمين بمدى حضور أو غياب التأمين في برامج الأحزاب السياسية العراقية، واستطراداً في مناهج الحكومات وأصحاب الاختصاص في العديد من المجالات، بدلاً من البحث عنها في أماكن متفرقة.

ثانياً، لأنها تضم إشارات لمؤسسة التأمين ودورها "الإنتاجي" والاستثماري، وبعض المفاهيم التأمينية، وبعض الآراء الأولية لإعادة النظر في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، وتعليقات مبسطة بشأن تمويل البرامج الاجتماعية للتأمين. وهذا الأخير بحاجة إلى تنظير أتمنى أن يقوم به أهل الاختصاص بضمنهم الرياضيون والاكتواريون.

[1] مصباح كمال، "التأمين كمؤسسة علمانية: نظرة تاريخية موجزة،" **الثقافة الجديدة**، العدد المزدوج 378-379، تشرين الثاني 2015، ص 104-114. ونشرت كذلك في موقع **شبكة الاقتصاديين العراقيين**:

http://iraqieconomists.net/ar/2015/12/28/

ثالثـاً، لأن القضـايا التـي ناقشـتها ليسـت محصـورة بـالحزب الشـيوعي العراقـي بـل تمـسّ الأحـزاب العراقيـة والحكومـة وغيرهـا مـن المؤسسـات. مـع ذلـك فـإن للحـزب الشـيوعي العراقـي فضـل الريـادة فيمـا يخـص الاهتمـام بمؤسسـة التـأمين، بشـكل أو آخـر، رغـم أنـه لـم يتـرجم هـذا الاهتمـام فـي برنامجـه. ربمـا هنـاك سـبب يفسـر غيـاب التـأمين فـي البرنـامج، لكـن المرتجـى أن يجـد التـأمين مكانـاً لـه فـي المستقبل في البرنامج الانتخابي للحزب.

هنـاك بعـض التكـرار فـي معـالجتي للموضـوع وقـد أبقيـت عليـه كـي تظـل المعالجة في سياقها.

[3]

إن أهميـة موضـوع التـأمين لا تنحصـر فـي حضـورها أو غيابهـا لـدى الحـزب الشـيوعي العراقـي، رغـم انـه كـان المبـادر مـن بـين الأحـزاب الأخـرى، فـي الإشـارة إليـه، كمـا أبـين ذلـك فـي إحـدى مقـالاتي التـي يضـمها هـذا الكتيـب، بـل تمتـد لتشـمل الأحـزاب السياسـية والدينيـة أيضـاً التـي لـم تُعـر، حسـب علمـي، أي اهتمـام بالتـأمين. لمـاذا هـذا الاهتمـام بالتـأمين؟ لأن غيـاب التـأمين فـي بـرامج الأحـزاب، لإدارة السياسـة والاقتصـاد، يؤشـر علـى جهـل وفـي أحسـن الحـالات لا أباليـة تجـاه مؤسسـة التـأمين ودورهـا الاقتصـادي والاجتمـاعي. وبالتـالي فـإن هـذا الوضـع يعكـس ضـعف حضـور المؤسسـة فـي المجتمـع، وعـدم تقـدير لتكامـل قطاعات الاقتصاد العراقي ودور التأمين المرتقب فيها.

التـأمين غائـب لـيس فـي بـرامج الأحـزاب بـل فـي القـرارات الحكوميـة ومشـاريع القـوانين التـي لهـا بُعـد تـأميني. علـى سـبيل المثـل، مشـروع قـانون شـركة الـنفط

الوطنية،[2] ومشروع قانون صندوق الإعمار والتنمية العراقي.[3] مثلما لا نجد حضوراً للتأمين في المناقشات العامة تعرّفنا على واحدة منها: "طاولة مستديرة حول الإسكان في العراق"[4] عقدت في 2010/10/30 على قاعة جمعية المهندسين ببغداد. وجاء في الخلاصة المنشورة أن الطاولة ضمت "عدداً من المهتمين والمختصين من مهندسي وزارة الاعمار والإسكان ورجال الأعمال والعاملين في قطاع المقاولات ومهندسين عاملين لمناقشة وضع الإسكان في العراق وما نشرته وزارة الإعمار والإسكان حول سياسة الإسكان الوطنية في العراق لسنة 2010." لم يرد ذكر التأمين مطلقاً عند أصحاب الاختصاص.[5] وعلى العموم، فإن غياب التأمين يمتد ليشمل الكتابات الاقتصادية العراقية إلا في حالات محددة.[6]

ولا يجد التأمين حضوراً له في برامج الحكومة.[7] وقد تغيرت الصورة في منهاج حكومة د. حيدر العبادي، وكتبنا عن المنهاج مقالة نقتبس منها ما يلي:

---

[2] مصباح كمال، "مشروع قانون شركة النفط الوطنية العراقية وغياب التأمين في التشكيلات الإدارية للشركة،" موقع **شبكة الاقتصاديين العراقيين**: http://iraqieconomists.net/ar/2016/03/23/

[3] مصباح كمال، "غياب التأمين في مشروع قانون صندوق الإعمار والتنمية العراقي،" موقع **شبكة الاقتصاديين العراقيين**: http://iraqieconomists.net/ar/2016/03/23/

[4] **الثقافة الجديدة**، العدد 346، 2011، ص 57-66.

[5] مصباح كمال، "الإسكان والتأمين في العراق: تعقيب على طاولة مستديرة حول الإسكان في العراق،" **مجلة التأمين العراقي**: http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2012/10/blog-post_3.html

[6] مصباح كمال، **التأمين في الكتابات الاقتصادية العراقية** (مكتبة التأمين العراقي، 2014). الكتاب متوفر في موقع **شبكة الاقتصاديين العراقيين**: http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2014/05/Insurance-in-Iraqi-Economic-Writings-1.pdf

[7] أنظر، على سبيل المثال، مصباح كمال "تعليق على غياب التأمين في برنامج الحكومة للسنوات 2011- 2014" في **مرصد التأمين العراقي**:

جاء ذكر التأمين في المنهاج متناثراً. ونقتبس منه الآتي اعتماداً على ما نشر في جريدة **الصباح**.[8] لأول مرة يرد ذكر التأمين في خطاب رسمي وضمن ما يبدو أنه بداية اعتماد سياسة أو موقف تجاه جوانب من التأمين تمثّلَ بالبنود التالية:

- اعتماد نظام التأمين الصحي للمواطنين كافة وتطبيق نظام طبيب الاسرة.
- جعل التأمين على المُنْتَجْ 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.[9]

---

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

[8] جريدة **الصباح**، "أولويات الستراتيجية للبرنامج الحكومي ... توفير السكن والخدمات والضمان الاجتماعي"، 9 أيلول 2014.
http://www.alsabaah.iq/ArticleShow.aspx?ID=77523

[9] لمتابعة الموضوع راجع: مصباح كمال، "التأمين في المنهاج الحكومي: قراءة أولية،" **الثقافة الجديدة**، العدد 370، تشرين الثاني 2014، ص 51-63.

حتى وقت إعداد هذا الكتيب، وحسب المعلومات المتوفرة لي، لم تترجم البنود الثلاثة المتعلقة بالتأمين في منهاج الحكومة إلى مشاريع قوانين أو قرارات رغم ما أسمعه من أن بعض مستشاري الحكومة أخذوا يستأنسون برأي البعض فيما يخص الواقع الحالي لقطاع التأمين. وكذلك لم تتحرك جمعية التأمين العراقية لبيان موقفها من منهاج الحكومة واقتراح وسائل تحقيق هذا المنهاج فيما يخص التأمين. ولم أقرأ ما يفيد اهتمام قطاع التأمين عموماً بالبنود التأمينية التي وردت في منهاج الحكومة.

كما نلاحظ حضوراً للتأمين في برنامج قرض البنك المركزي العراقي لسنة 2015 والتعليمات التي أعلنها المكتب الإعلامي لرئيس مجلس الوزراء لمنح الإقراض في المجال الصناعي والزراعي والإسكان.[10]

[4]

غياب وحضور التأمين، كمفهوم اجتماعي اقتصادي أو كآلية للتعامل مع الأخطار المادية بأشكالها المختلفة التي تحيط بنا كأفراد وشركات وكمجتمع، يعكس المشهد التأميني القائم في العراق: بنيانٌ هش لم يستطع أن يفرض حضوره العام بعد لأسباب تستحق الرصد والتحليل؛ ولم يقم أحد بدراسة الآثار الاقتصادية لضعف قطاع التأمين على الاقتصاد الوطني، مثلما لم يقم أحد بدراسة ضعف الطلب الفعّال على التأمين من قبل الأفراد والشركات العامة والخاصة. وخير مثال على ذلك هو قطاع النفط الوطني الذي ظل لسنوات عدة لا يشتري إلا القليل من الحماية التأمينية، وقلَّل أو وقّفَ شراء الحماية خلال فترة العقوبات الدولية (1990–2003)، وهو ما يزال منكشفاً للخسارة المادية في منشآته ودون أدنى اهتمام حقيقي لاستخدام آلية التأمين في تمويل إصلاح الأضرار والخسائر المادية المختلفة التي تلحق بالمنشآت النفطية.

من الملاحظ أن جميع الدول المتقدمة تتميز بوجود قطاع قوي للتأمين على الأفراد والشركات وعلى المسؤوليات القانونية والتعاقدية المختلفة، يساهم في ديمومة عمل المؤسسات والإنتاج مثلما يساهم في تمويل الاستثمارات. إن إدامة الانتاج، والبحث والتطوير، والتأثير على توفر أشكال مختلفة من القروض (من خلال التأمين على الحياة مثلاً) هي إحدى الوظائف الأساسية للتأمين.

[10] مصباح كمال، "برنامج البنك المركزي للقروض الصناعية والزراعية والإسكان ومكانة التأمين،" **مجلة التأمين العراقي:** http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2015/09/7-2015-2015.html

ومن الملاحظ أيضاً أن الأحزاب السياسية في الديمقراطيات الغربية تعير اهتماماً بقطاع التأمين خلال حملاتها الانتخابية وأثناء حكمها،[11] مثلما يعير الناخبون وشركات التأمين اهتماماً بمواقف هذه الأحزاب تجاه القطاع. وليس هذا بالمكان المناسب لمتابعة الموضوع ويكفي أن أشير إلى أن الأحزاب يهمها كسب أصوات الناخبين ممن يؤثر التأمين على دخلهم (أقساط التأمين على سياراتهم، مثلاً)، مثلما يهمها أن تعرف موقف الناخبين وشركات التأمين من الرسوم المفروضة على وثائق التأمين (وهي الرسوم التي تساهم في تكوين جزءٍ من موازنة الحكومة السنوية)، وكذلك السياسات التي تؤثر على توفر الخدمات الصحية والطبية من مصادر عامة أو خاصة وعلى مفردات الضمان الاجتماعي. وتهتم شركات التأمين تحديداً بتأثير عضوية الدولة في مؤسسات عالمية ذات علاقة بالتأمين وموقف الأحزاب من ذلك، مثلما تهتم بسياسات الأحزاب تجاه الرقابة على شركات التأمين ونطاقها وما يترتب عليها من تكاليف. وبالطبع، تنظر الأحزاب إلى شركات التأمين، وغيرها من الشركات والمصارف، كمصادر للتبرع لها لتمويل نشاطاتها وحملاتها الانتخابية.

لم يكن التأمين يوماً ما جزءاً من البرامج السياسية للأحزاب العراقية بالمعنى الضيق للبرنامج كنص يضم سياستها تجاه نظام الحكم والاقتصاد والمجتمع والعلاقات الدولية ومصالح الطبقات والفئات الاجتماعية. لكننا نلاحظ في أيامنا كيف انقسمت الأحزاب في الغرب تجاه موضوع النظام الصحي، العام والخاص، وطرق تمويله– كما هو الحال في الولايات المتحدة وبريطانيا. ففي بريطانيا، مثلاً، يدعو حزب العمال إلى زيادة المساهمة، (الضريبة) المستقطعة من رواتب وأجور العاملين، في الصندوق الوطني للتأمين

[11] مصباح كمال، "قطاع التأمين العراقي والانتخابات العامة القادمة،" **مجلة التأمين العراقي**
http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2009/11/blog-post_23.html
وقد اقتبستها كملحق لهذا الكتيب لأنها تلقي الضوء على الدور الغائب أو، في أحسن الأحوال، الضعيف لقطاع التأمين العراقي في الحياة العامة.

national insurance contribution (NI)[12] في حين أن بعض قيادات حزب المحافظين تدعو وتخطط لدمج المساهمة (المستقطعة من أجور ورواتب العاملين) في التأمين الوطني مع ضريبة الدخل بدعوى تبسيط الضرائب المستقطعة من دخل المُكلَّفين. ومن شأن هذا الدمج أن يؤثر، على سبيل المثل، على المتقاعدين (الذين لا يساهمون في التأمين الوطني) والذين ينظرون إلى دمج ضريبة التأمين الوطني وضريبة الدخل كوسيلة خفية لاستيفاء ضريبة التأمين الوطني منهم (التي ساهموا فيها في الماضي، أي قبل تقاعدهم). كما أن الدمج المقترح قد يؤدي إلى تقويض تمويل نظام التأمين الصحي الوطني National Health Insurance (NHS).

ونضيف إلى ذلك دور الحكومات الغربية ومساهمتها في تأسيس أنظمة تأمينية لإدارة الفيضانات وغيرها من الكوارث الطبيعية والخسائر والأضرار المترتبة على الأعمال الإرهابية (والأخيرة هي موضوع للتأمين التجاري أيضاً). وهنا قد ينشأ توافق أو تعارض بين مصالح الطبقات والفئات الاجتماعية المختلفة، والأساسي فيه يتمركز على الجدل الدائر بين الأحزاب السياسية والدعاة والمفكرين وغيرهم حول دور الدولة في الاقتصاد المعاصر ومحاولات تقزيم هذا الدور من خلال تسليع الخدمات.

وقد كتبت في مقالة مع بدء التمهيد للانتخابات البرلمانية في العراق في 16 كانون الثاني/يناير 2010 ما يتناسب مع أطروحة هذا الكتيب:

[12] يرجع تاريخ إسهام العاملين في نظام التأمين الوطني في بريطانيا إلى عام 1911، وكان الغرض منه مساعدة العاملين أثناء المرض أو البطالة. وقد جاء هذا النظام تقليداً لما كان موجوداً في ألمانيا. أنظر:
Bentley B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain* (London: Michael Joseph, 1966), p 231-232.

وتم توسيع النظام بعد الحرب العالمية الثانية ليشمل تمويل الخدمات الصحية ومجموعة من برامج الأمان الاجتماعي.

إن الانتخابات العامة هي مناسبة لدعوة الأحزاب السياسية لتطوير مواقفها تجاه التأمين في صيغته الاجتماعية والتجارية. 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 تحضى 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.

[5]

مؤسسة التأمين في العراق، ممثلة بشركات التأمين العامة والخاصة وجمعية التأمين العراقية وديوان التأمين، هي الأخرى تكاد أن تكون غائبة عن الوعي العام وعن التطورات التي تمس نشاطها. وهي، حسب ما هو متوفر من معلومات، لم تقدم على مبادرات واضحة المعالم في المجال العام لتأكيد حضورها في المنتديات المهنية والعامة وفي البرلمان أو أمام الحكومة.

وعلى المستوى الشعبي، وبشكل عام، فإن التغاضي عن التأمين في العراق يؤدي إلى تنامي الأساليب التقليدية والعشائرية في تمويل الخسارة والضرر، أي النكوص نحو بعث مؤسسات غير منظمة يمكن أن تخضع للاستغلال وسوء التطبيق. وهذه الظاهرة ليست مستبعدة في ظل المحاصصات التي اقترنت بتوزيع المواقع السياسية والاقتصادية وغيرها (المغانم) على المستوى الوطني، وتجاوز عنصر الكفاءة والاستحقاق المهني.

غياب التأمين في السياسة العراقية يعكس الحضور الضعيف لمؤسسة التأمين في الحياة العامة؛ والمقارنة السريعة مع مكانة المؤسسة في الدول الغربية تكشف مدى غيابها في العراق. أزعم أن واقع النقاش السياسي في العراق ومشاريع الخطط السياسية، داخل الحكومة وخارجها وحتى لدى المنتديات الإصلاحية والاجتماعية لم يشهد ما يقترب ولو قليلاً مما يجري في الديمقراطيات الغربية. لعل العّلة تكمن في أن التأمين لا يشغل حيّزاً في حياة الناس ولذلك فإنه لا يشغل حيّزاً في فكر ونشاط الأحزاب السياسية. ومبادرة الحزب الشيوعي العراقي لتوجيه النظر إلى نمط معين للتأمين الاجتماعي ليس إلا محاولة أولى ينقصها التنظير.

16 أيلول/سبتمبر 2016

التأمينات الاجتماعية: قراءة لموقف الحزب الشيوعي العراقي

نزعم أن التأمين كنشاط اقتصادي متميز، عام أو خاص أو تعاوني، لا يلقى اهتماماً من الأحزاب السياسية العراقية، وإن جاء ذكرٌ له فإنه ينحصر بشبكات الأمن الاجتماعي: التأمينات والمساعدات الاجتماعية التي تقدمها الدولة. ولا نرغب هنا تفسير هذا الوضع وقد نعود إليه في مقالة لاحقة إذ أن شحة الاهتمام بموضوع التأمين حالة عامة تنسحب على أطراف أخرى، فالكل مستغرق بالشأن السياسي. هناك حقاً "فائض سياسي" متخندق وغير منتج لا يعير المسألة الاقتصادية ما تستحقه من اهتمام بضمنها مؤسسة التأمين.

الحزب الشيوعي والاهتمام بالتأمين غير التجاري

اخترنا الحزب الشيوعي العراقي نموذجاً للتعليق على الموقف من نمط معين من التأمين غير التجاري لتوفرنا على بعض المواد المطبوعة الصادرة منه. قد تكون الأحزاب العراقية الأخرى مهتمة أيضاً بموضوع التأمينات والمساعدات الاجتماعية لكننا لم نستطع الاطلاع على ما لديها من مواقف بهذا الشأن. ومن المفيد قبل عرض موقفنا الإشارة إلى أننا كنا قد تناولنا موضوع التأمين، كنشاط اقتصادي، ضمن إطار الوساطة المالية، ودوره في تجميع الأموال لحماية الثروات الوطنية، البشرية والمادية، والمساهمة في تكوين رأس المال الحقيقي. ولمتابعة الموضوع يمكن الرجوع إلى ورقتنا "هل هناك دور اقتصادي للتأمين في كوردستان العراق؟"[1] ويكفي هنا أن نميز بين

[1] منشور في المدونة الإلكترونية **مجلة التأمين العراقي** http://misbahkamal.blogspot.com/2008/08/blog-post.html وتم ضمه لكتابنا **التأمين في كوردستان العراق: دراسات نقدية** (مكتبة التأمين العراقي، 2014)

الوظيفة الاستثمارية لقطاع التأمين في دعم الفعاليات المالية المحفزة للنشاط الاقتصادي في الدولة وبين الوظيفة التقليدية "الإنتاجية" في توفير الحماية من الأضرار والخسائر المادية والمالية (ومنها خسارة الدخل) التي تلحق بالأفراد والشركات وسبل معالجتها من خلال التأمين التجاري بأنواعه المختلفة أو من خلال الضمانات (التأمينات) الاجتماعية. والمعروف أن التأمين التجاري يلعب دوراً موازياً أو مكملاً لأنظمة الضمان الاجتماعي التي تديرها الدولة في حالات العجز والإصابات المهنية والتقاعد والمرض. ولنا أن نضيف إلى ذلك التعاضد الأسري التقليدي، البرّ بالوالدين، وربما صندوق العشيرة وغيرها من أشكال التكافل الاجتماعي. ويمكن أن نُلخص الموضوع بالقول إن الضمان الاجتماعي والتأمين، سواء أكان تجارياً أو تبادلياً أو تعاونياً، يشتركان في توفير مستويات متباينة من الحماية للأفراد في حياتهم وصحتهم ودخلٍ لورثتهم مع الفارق في وسيلة التمويل المستخدمة من قبلهما.

ونسارع إلى القول إن هذا العرض ينطوي على تبسيط لآلية التأمين ولا يأخذ بعين الاعتبار القدرة على تمويل شراء الحماية التأمينية (القدرة على تسديد قسط التأمين) أو توفير الموارد اللازمة للضمان الاجتماعي بما فيه الضمان الصحي. إن تحليلاً اقتصادياً للتأمينات الفردية، تمييزاً عن التأمينات التي تبرمها الشركات، يكشف الكثير عن البعد الطبقي لها. فبسبب ضآلة الدخل الفردي في العديد من البلدان النامية فإن الإقبال على شراء الحماية التأمينية يظلّ ضعيفاً. ولذلك نرى أن بعض المؤسسات في هذه البلدان تلجأ إلى ترتيب عقود التأمين الجماعي على الحوادث الشخصية التي قد تلحق بمنتسبيها أو على حياتهم.

ونرى أن الحزب الشيوعي يبدي اهتماماً، مع بعض التفصيل، بموضوع التأمين ولكن ليس في صيغته التجارية في حماية الأفراد والشركات ضد الخسائر التي تصيبها، وليس أيضاً كآلية تمويلية للنشاط الاقتصادي الاستثماري، وإنما من منظور الأشكال المختلفة للضمان الاجتماعي التي

يحصرها بالدولة إذ لا يرد أي دور للسوق بهذا الشأن. ويجد هذا الاهتمام ترجمة موسعة له بعض الشيء في وثيقة أساسية هي برنامج الحزب الشيوعي العراقي.[2] ونقتبس فيما يلي مقاطع مطولة مما ورد فيه ليتوضح السياق الذي يرد فيه ذكر الضمان الاجتماعي. (التأكيد في النصوص المقتبسة أدناه للكاتب. لكي لا نثقل متن المقالة بالتعليقات على النصوص المقتبسة آثرنا تحويلها إلى هوامش لفائدة من يود المتابعة).

عناصر "السياسة التأمينية" للحزب

يرد في البرنامج تحت باب **سياستنا الاقتصادية والاجتماعية** ما يلي:

"12 توفير **ضمانات العيش الكريم للمواطنين وحمايتهم من الفقر والعوز**[3] بالاستخدام العادل لثروات البلاد وعوائد التنمية،[4] وذلك من خلال:

أ- **استكمال بناء نظام الضمان الاجتماعي** عبر تعزيز الشبكة الحالية وتطويرها لتشمل **إنشاء صناديق تقدم الإعانات المالية**

[2] لقراءة نص البرنامج استخدم الرابط التالي:
http://www.iraqcp.org/members4/0070606wa1.htm
أقر هذا البرنامج في المؤتمر الوطني الثامن للحزب الشيوعي العراقي المنعقد في أيام 10-13 أيار 2007 تحت شعار"لنعزز صفوف الحزب ونعمل على توحيد قوى الشعب الوطنية لإحلال الأمن والاستقرار واستكمال السيادة الوطنية وبناء العراق الديمقراطي الفيدرالي الموحد." نلاحظ في هذا الشعار التأكيد على السياسي وغياب الإشارة إلى البعد الاقتصادي والاجتماعي.

[3] **"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 ضوئه رسم سياسات مناسبة تتماشى مع الدعوة الأخلاقية للعيش الكريم.

[4] **"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.

في حالات البطالة والعجز عن العمل والشيخوخة[5] بما يؤمن حداً أدنى معقولاً من الدخل، و**إيجاد نظام فعّال لتمويل هذه الصناديق.**"[6]

ويتكرر ذكر الضمان الاجتماعي في الأبواب التالية من البرنامج:

"**الزراعة**

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.**[7]

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

[6] "إيجاد **نظام فعّال 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 تبقي 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.

[7] استهل كاتبوا البرنامج باب الزراعة بذكر موضوع "**الأمن الغذائي**" وهو أمر مهم في ظل انهيار الإنتاج الزراعي بحيث بات العراق مستوردا 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

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** وتامين 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.**[8]

استصلاح الأراضي والبزل والبذور والقروض وغيرها. راجع د. هاشم نعمة "مشكلة التصحر وأبعادها البيئية والاجتماعية في العراق" **الثقافة الجديدة** (بغداد، 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 الآفات على المحاصيل الزراعية ونفوق الحيوانات لأسباب محددة. هذا التأمين من شأنه المساهمة في تجديد الإنتاج والاستمرار به.

[8] يقدم البرنامج المقترحات التالية لمعالجة **الوضع الصحي** المتدهور:

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

الإعلام

على هذا الصعيد[9] يضع حزبنا في الصدارة الأهداف التالية:

3 حث السلطات على مواجهة موجة العنف والإرهاب ضد الإعلاميين ووسائل الإعلام بحزم، واتخاذ التدابير اللازمة، على المستويات كافة، لقطع دابرها ومعاقبة المتورطين فيها، وتوفير الحماية الممكنة للعاملين في ميدان الإعلام، **والضمان الاجتماعي لعائلات الضحايا.**

7 تشريع قانون جديد، ديمقراطي، لنقابة الصحفيين العراقيين ينسجم مع الواقع الجديد للحياة والعمل الإعلامي في البلاد، ويعبر عن إرادة الصحفيين وعامة العاملين في ميدان الإعلام، ويضمن نشوء كيان يدافع بأمانة عن حقوقهم ومصالحهم المشروعة في الظروف الاقتصادية الاجتماعية الجديدة، وبضمنها تحسين مستواهم المعيشي **وضمان تمتعهم بالضمان الاجتماعي والحقوق التقاعدية.**

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؟

9 على **الصعيد الإعلامي** يثبت البرنامج الأهداف التالية:

- الضمان الاجتماعي لعائلات الضحايا من الإعلاميين.
- ضمان نقابة الصحفيين لتمتع الإعلاميين بالضمان الاجتماعي والحقوق التقاعدية.

وهنا يثار سؤال: من الذي يوفر الضمان والتقاعد: النقابة، أو المؤسسات الخاصة التي يعمل فيها الإعلاميون، أو الدولة؟ نعرف بأن المؤسسات الخاصة في العراق بدائية فيما يخص الاهتمام بحقوق العاملين لديها ولهذا فهي لم تفكر في إدخال أنظمة تقاعد مهنية في عقود العمل. ولم تعمل شركات التأمين، وهي ضعيفة الآن، على دراسة إمكانية توفير مرتب تقاعدي لقاء أقساط. ربما، وبالأحرى، يجب على النقابة والمؤسسات الخاصة توفير الحماية التأمينية، ولو في حدودها الدنيا، على الحياة وعلى الحوادث الشخصية. وحسب علمنا هناك مشروع قيد التنفيذ في هذا المجال.

شؤون العمال والشغيلة

على هذا الصعيد[10] يناضل حزبنا من اجل:

1- إلغاء القرار 150 لسنة 1987 وإصدار قانون جديد للعمل وتشريعات خاصة بالتنظيم النقابي والمهني، بما يحمي حقوق العمال ومصالحهم الاقتصادية والاجتماعية ويحول دون تعرضهم إلى الفصل الكيفي، ورفع مستوى معيشتهم ويضمن **حياة لائقة للمتقاعدين منهم وكبار السن**

5- إقامة **منظومة شاملة للضمان الاجتماعي ضد البطالة والعوز والإضرار الناجمة عن العمل.**

حقوق الطفل

في خصوص الطفل[11] نسعى إلى:

[10] يضع البرنامج ضمن أهدافه ضمان حياة لائقة للمتقاعدين وكبار السن من العمال [توفير مرتب تقاعدي]، وكذلك إقامة منظومة شاملة للضمان الاجتماعي ضد البطالة والعوز [وهو مطلب عام تنسحب أثاره على فئات أخرى أتى ذكرها في البرنامج] والإضرار الناجمة عن العمل [أي تأمين إصابات العمل ومسؤولية رب العمل]. لم يأتي البرنامج عل ذكر الضمان الصحي للعمال من قبل أرباب العمل ربما لأن العمل كمواطنين يستطيعون الاستفادة من مستوصفات ومستشفيات الدولة. راجع تعليقنا السابق على البطالة والعجز عن العمل والشيخوخة ومعالجة الوضع الصحي.

[11] عن **الطفل والطفولة** يذكر البرنامج حماية الطفولة ورعايتها [هدف عام] وتأمين الضمان الصحي والاجتماعي والتعليم للأطفال اليتامى وأبناء [وبنات] العوائل المعدمة، ولأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة والمشردين الذين يتوجب قبل هذا توفير المأوى المناسب لهم. وكذلك توفير دور الحضانة ورياض الأطفال.

أيكون صحيحاً إن افترضنا أن توفير هذه الخدمات والمؤسسات المتخصصة يقع على عاتق الدولة أم مؤسسات اجتماعية أو تجارية مستقلة؟ يحتاج هذا الموضوع إلى التوسع لتحديد هوية مجهزي الخدمات وسبل تمويلها.

1. سن قوانين وتشريعات تهدف إلى **حماية الطفولة ورعايتها** وتوفير الظروف المناسبة لتنمية قدراتها ومواهبها، وحمايتها من العنف والتعسف في العائلة وفي المدرسة والمجتمع، وحظر جميع أشكال الاستغلال التي تمارس بحقهم.
2. **تأمين الضمان الصحي والاجتماعي والتعليم للأطفال اليتامى وأبناء [وبنات] العوائل المعدمة، ولأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة والمشردين الذين يتوجب قبل هذا توفير المأوى المناسب لهم.**
3. **توفير دور الحضانة ورياض الأطفال**، خاصة لأطفال الأمهات العاملات."

الخلفية التاريخية للتأمينات الاجتماعية

نلاحظ أولاً أن مشروع بناء نظام اشتراكي (المفترض فيه توفير أكبر قدر ممكن من الأمن الاجتماعي المجاني أو لقاء قسط بسيط) في العراق في الوقت الحاضر ليس مطروحاً في هذا البرنامج رغم الإشارة إليه، وهذا الموقف مفهوم في ظل المتغيرات العالمية والعراقية. وحتى بدون هذه المتغيرات فإن ما يطرحه الحزب، في رأينا وفيما يخص موضوعنا، هو استمرار لما كان ينادي به الحزب منذ تأسيسه.[12] ونعني تحديداً الدعوة والعمل على التحسين المستمر للأوضاع القائمة في العراق من خلال الوسائل المتاحة له لصالح أغلبية الناس، وهو في هذا يسير على نهج مماثل لنهج الحزب الاجتماعي الديمقراطي في ألمانيا، مثلاً، أيام ما كان النقاش محتدماً في العقد الأخير من القرن التاسع عشر وأوائل القرن الماضي بين أرثوذوكسية كارل كاوتسكي (1854–1938) وما صار يعرف بتحريفية إدوارد برنشتين (1850–1932).

[12] نتمنى على من تتوفر له المصادر مراجعة سياسة الحزب في مجال التأمينات الاجتماعية ومتابعة تطوراتها كما ترد في وثائقه الرسمية.

وقبل ذلك كان الأمير أوتو فون بسمارك (1815–1898) مستشار ألمانيا قد دشن إدخال الأشكال الأولى للضمان الاجتماعي سنة 1884. وكان ذلك بعد انتخاب عدد من أعضاء الحزب الاجتماعي الديمقراطي كنواب في الرايخشتاغ الألماني وشيوع الأفكار الاشتراكية والتزايد المستمر في عضوية الحزب. كانت سياسة الإصلاح الاجتماعي الذي تبعه بسمارك، بعد فترة قمع قانوني شرس للحركة الاشتراكية سنة 1878، محاولة ناجحة لإرضاء بعض مطالب الطبقة العاملة وكبح تطور الفكر والحركة الاشتراكية. وما ساعده في ذلك وجود مدرسة "اشتراكية الدولة" التي كانت تنادي بدور اجتماعي موسع للدولة وخاصة تجاه الطبقة العاملة والفئات الفقيرة والمحتاجة ومن مفكريها الاقتصادي يوهان كارل رودبيرتس (1805–1875). وقد شمل نظام التأمين الاجتماعي الألماني التأمين ضد المرض والتأمين ضد حوادث العمل، والتأمين ضد العجز والشيخوخة. وأدخلت تشريعات لاحقة للتأمين الطبي الخاص بالأمومة، والتأمين ضد البطالة (1929).

ويمكن القول إن الخلفية التاريخية للتأمينات الاجتماعية تكمن في التحول نحو الاقتصاد الرأسمالي الحديث القائم على الصناعة في العالم الغربي والذي خلق نمطاً جديداً من فقدان الأمن الاجتماعي والتقسيم الطبقي انتبهت الفئات الحاكمة بسببها إلى ضرورة مواجهة واحتواء عناصر اللاتوازن في البنية الاقتصادية والاجتماعية، ومقارعة الفكر الاشتراكي الناهض. لا يعني هذا أن المجتمعات غير الرأسمالية لم تمارس أشكالاً مختلفة من الأمن الاجتماعي من خلال الادخار، والمساعدات الأسرية (البر بالوالدين) والجماعية (الإحسان من منظور ديني، الطوائف المهنية، صندوق العشيرة).

وفيما يخص موضوعنا نستطيع اختزال النقاش بين أطروحة انتظار "حتمية" انهيار النظام الرأسمالي أو العمل من داخله، من خلال الوسائل السلمية والمؤسسات السياسية المتاحة، ومنها البرلمان، للتحول نحو نظام اشتراكي. وقد كان الحزب، في تقديرنا، وفيَّاً في تطبيق نهج التعامل الواقعي مع ما هو

قائم وعدم انتظار سقوط الأنظمة القائمة ليقدم أطروحاته في التغيير. وقد شهدت الفترة منذ سقوط النظام الدكتاتوري سنة 2003 تكثيفاً لهذا النهج من خلال المشاركة في الحكومة وفي البرلمان والإعلام والعمل بين الناس.

على المستوى النظري يصنف الحزب كتنظيم ثوري يعمل من أجل تحقيق طموحات إنسانية مُستلْهَمة من تراث البشرية المتنوع ومنه الفكر الماركسي، لكنه لم ينادي بتحطيم مؤسسات الدولة ولم يُقْصِر عمله على الدفاع عن حقوق العمال والفلاحين بل ظل حزباً وطنياً عراقياً لعموم العراقيين. فبياناته لم تخاطب العمال والفلاحين فقط بل "الشعب العراقي العظيم" أو "الجماهير." وهو بهذه الصيغة كأنه الممثل العام لتكوين اجتماعي جديد قيد التشكُّل يقوم على رؤية أو فرضية مفادها أن تحرير الإنسان من الاستغلال لم يعُد رهناً للفعل الجماعي لطبقة اجتماعية واحدة. إن مجمل ما يقدمه الحزب من سياسات هو لأجل حل الأزمة العامة المتولدة من التركة الثقيلة للنظام الديكتاتوري الشمولي السابق وإفرازات الاحتلال السياسية والاقتصادية وهشاشة الوضع الأمني وإدغام الدين في المجتمع وفي السياسة ... الخ. وهو في ذلك لم يتوقف عن تقديم مطالب الطبقة العاملة والفئات الاجتماعية المسحوقة والمضطهدة فهي الأكثر تضرراً وحرماناً من المنافع.

الحزب في نظرنا، وخاصة في الوقت الحاضر، يعمل لتحقيق برنامجه من خلال البرلمان، أي تشريع قوانين تصب لصالح مجموع العراقيين. وفي ذات الوقت العمل على تصفية آثار الدكتاتورية والغزو واستعادة النشاط الاقتصادي في ظل نظام ديمقراطي إذ أن الاقتصاد لا يزدهر في ظل الفوضى وانعدام الأمن، وهذا أمر بديهي. وإذا جاز لنا أن نوسع من مفهوم رأس المال، فإن العراق يعاني فقراً في رأسماله المادي والبشري والمؤسسي بسبب الحروب وسياسات النظام الدكتاتوري والاحتلال والإفرازات الطائفية والقبلية والإثنية بعد 2003. ولا يرد الآن مشروع تحويل الاقتصاد صوب الاشتراكية بل التركيز على بلوغ هذا الهدف، في المدى البعيد، من خلال المنهج الديمقراطي ومن

خلال إحلال الديمقراطية في جسم المجتمع. وهو ما يذكرنا بأطروحات كارل كاوتسكي.[13] وهذا ما يدعونا إلى تصنيف الحزب الشيوعي العراقي كحزب اشتراكي ديمقراطي. وهو بهذا الوصف يجعل دور الدولة رئيسياً وتأسيسياً في انتظام المجتمع والاقتصاد . أي ما يتجاوز أطار اقتصاد السوق الاجتماعي الذي يحصر تدخل الدولة في قضايا التعليم والبيئة وإدارة نظام العدل – ليعمل، من خلال الإرادة السياسية المتمثلة بالبرلمان والحكومة، على إعادة تشكيل الدولة الريعية القائمة على قياس المحاصصات الطائفية والقبلية والإثنية لتقوم بوظيفة التنمية الاقتصادية بتوجيه مركزي.

ما يطرحه الحزب من مهام وأهداف ودعوات، فيما يخص موضوع التعامل مع خطر الأمن الاجتماعي، تصب في مخطط بناء دولة الرفاهية welfare state، رغم توزعها في أبواب مختلفة في البرنامج: استكمال بناء نظام الضمان الاجتماعي عبر تعزيز الشبكة الحالية وتطويرها لتشمل إنشاء صناديق تقدم الإعانات المالية في حالات البطالة والعجز عن العمل والشيخوخة، الزراعة، الصحة، الإعلام، شؤون العمال والشغيلة، حقوق الطفل. وفي تقديرنا، فإن المخطط العام لدولة الرفاهية المرجوة في العراق يحاكي تحقيق أفضل الخدمات الاجتماعية الحمائية في النموذج الغربي. ولنا في نظام الضمان الاجتماعي في بريطانيا وغيرها من الديمقراطيات الغربية مثالاً جيداً لما يعمل من أجله الحزب.

لقد كان من المناسب أن يدعم الحزب أطروحته عن الأشكال المختلفة للضمان الاجتماعي باستدعاء المواثيق الدولية التي صادقت عليها الدولة العراقية. ونعني بها العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) (الحق في العمل، حق التمتع بالراحة، حق التمتع بمستوى معيشي لائق، حق التعليم)، والعهد الدولي

[13] Massimo Salvadori, *Karl Kautsky and the Socialist Revolution 1880-1938* (London: Verso, 1990), p 255.

لإزالة جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)، والعهد الخاص بحقوق الطفل (1989)، والعهد الصادر من منظمة العمل الدولية سنة 1982 (الرعاية الصحية، تقديم المنافع أثناء المرض، والبطالة، والشيخوخة، وإصابات العمل، وتلك المرتبطة بالأسرة والأمومة وغيرها).

ونلاحظ أيضاً أن تأكيد الحزب هو على الجانب العملي وليس مجرد رفع الشعار والاستغراق في البحث النظري والأخير بالطبع يستحق الاهتمام لذاته ومن أجل توضيح المفاهيم والأسس الفلسفية لمشروع بناء دولة الرفاهية.[14] وغالباً ما يضم المشروع إبراز دور محدد للدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وإيجاد شبكة من الضمانات الاجتماعية. وخير ترجمة لهذا التوجه العملي هو عدم الاكتفاء برفع شعار "توفير ضمانات العيش الكريم للمواطنين وحمايتهم من الفقر والعوز" بل النص على وسائل تحقيق ذلك ومنها "الاستخدام العادل لثروات البلاد وعوائد التنمية."

ولكن من المؤسف أن عرض السياسات المختلفة التي تندرج تحت عنوان الضمان (التأمين) الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية، بقيت منفصلة وفيها تكرار. ربما كان من المناسب تخصيص باب مستقل في البرنامج للتأمينات الاجتماعية. فالدعوة للاستخدام العادل لثروات البلاد (وهي كانت وما تزال محصورة أساساً بالثروة النفطية) من جهة، وإيجاد نظام فعّال لتمويل صناديق الإعانات المالية في حالات البطالة والعجز عن العمل والشيخوخة بما يؤمن حداً أدنى معقولاً من الدخل لمستحقيها من جهة أخرى يجب أن لا تبقى منفصلة مثلما يجب عدم فصل حالات الضمان الصحي وحقوق الأطفال والأمومة ... الخ. ولعل بعض الأبواب، ومنها ما يتعلق بالطفولة والأمومة، كمثال، يمكن أن تُخصَّ بميثاق يضم سياسة الحزب ومشروعه من أجل الطفولة والأمومة. لذلك، بدلاً من التأكيد على الضمان الاجتماعي لكل فئة

[14] أنظر مقالة كريم الساعدي "شبكات الأمان الاجتماعي في بلادنا بين الواقع والطموح" **طريق الشعب**:
http://www.iraqcp.org/tarikalshab/74/126/index3.htm

من الفئات المختلفة يفضل أن يكون هذا الضمان أحد ركائز بناء دولة الرفاهية حيث يكون الضمان، بأشكاله المختلفة، مطلباً أساسياً لضمان حياة كريمة للمواطنين والمواطنات كافة.

تمويل الضمان الاجتماعي

ويظل موضوع تمويل نظام الضمان الاجتماعي، في مختلف أشكاله، مسألة تستحق الكثير من البحث كي لا يظل الاعتماد على الريع النفطي عنصر التمويل الوحيد للنظام إذ أن الإشارة العامة في البرنامج لعوائد التنمية فضفاضة وتحتاج إلى تفكيك العناصر المكونة لها والتي يمكن أن تساهم في تغذية صناديق الضمان الاجتماعي (تطبيق وجباية الضرائب، مثلاً، بضوابط العدل على دخول الشركات والأفراد لا تكبح المبادرة الاقتصادية الضرورية للتنمية الاقتصادية). وتزداد أهمية الموضوع في ظل الدعوات الحثيثة، داخل وخارج العراق، إلى تحجيم دور الدولة وتقليص دورها الاقتصادي والاجتماعي من خلال خصخصة مؤسسات القطاع العام، وهو موضوع يستحق المناقشة إن جُرّدَ من إطاره الإيديولوجي، وكذلك خصخصة الخدمات العامة كالضمان الصحي. لقد أصبح موضوع تخلص الدولة من تقديم الرعاية الصحية الوطنية الشاملة مشروعاً اقتصادياً مقبولاً في العديد من دول العالم ومنها الدول العربية مما يعطي زخماً خارجياً لهذه الدعوات. كما أن هناك شركات تأمين تجارية، وكذلك شركات مُصنّعة للعقاقير الطبية وشركات استثمار في مؤسسات الطب والاستشفاء، تدفع بهذا الاتجاه لأغراض تجارية بحتة. وهذا وما يماثله توجهٌ سياسي عام لتسليع الخدمات وتحويل مصادر تمويلها على عاتق الأفراد. البعد الطبقي لمثل هذه السياسات يطال الفئات الفقيرة في المجتمع.

كما ذكرنا فإن التأمين في البرنامج حاضر في صيغته الاجتماعية، أي المرتبطة بالوظيفة الاجتماعية للدولة الحديثة. وضمن هذا المقترب فإن

التأمين التجاري، أو التبادلي، لا يجد له ذكراً رغم أن السياسة الاقتصادية للحزب تحدد الأشخاص الاقتصاديين بالقطاع الخاص القائم على الملكية الفردية، والقطاع المختلط، والقطاع العام. أي أن الحزب يقبل بالتعددية في أشكال الملكية كما في السياسة. لكن هذا لا يعفيه من بلورة موقف واضح تجاه التطورات المحتملة في عرض الخدمات الاجتماعية ومنها الرعاية الصحية والضمانات الاجتماعية. لذلك، من المفيد مراجعة الأساليب الممكنة لمعالجة خطر الأمن الاجتماعي والتي يمكن حصرها بالتأمين الاجتماعي، والتأمين التعاوني (التبادلي) والتأمين التجاري.

ما نريد التأكيد عليه من هذا العرض ليس نقد سياسة الحزب الشيوعي العراقي، أو غيره من الأحزاب العراقية فيما يخص شبكات الأمن الاجتماعي، بل الإشارة إلى أهمية التأمين في صيغته الاجتماعية والتعاونية والتجارية والذي لم يلقَ بعد الاهتمام النظري والعملي المناسب. فجميع مقترحات برنامج الحزب بشأن هذه المسألة تفترض قيام الدولة لوحدها بتقديم خدمات التأمينات الاجتماعية وتمويلها أيضاً. وهنا يتوجب القول إن إشكالية الاعتماد على الريع النفطي في تمويل شبكات الأمان والتأمينات بحاجة إلى تحليل وتقييم نقدي مثلما هو الأمر بالنسبة لأنظمة التقاعد والتأمينات الصحية. التمويل قضية إشكالية في غاية الأهمية صارت تشغل حيزاً كبيراً في برامج الأحزاب في الدول الغربية المتقدمة بسبب التغير في البنية الديمغرافية، وازدياد الحاجة لخدمات المسنين، ومحاولات الانتقاص من أهمية الخدمات الصحية العامة، ومحاربة من ينوي إشاعة مثل هذه الخدمات ... الخ. ومشروع الرئيس الأمريكي باراك أوباما لسن قانون يهدف إلى توفير رعاية صحية شاملة للمواطن الأمريكي مثال جيد لمسألة اجتماعية–اقتصادية تستفز المصالح والمشاعر معاً لدى أطراف متباينة المصالح، وبعضها يحارب المشروع من موقف إيديولوجي متوارث من أيام الحرب الباردة باعتبار المشروع بدعة شيوعية!

وباختصار، طالما أن الدولة العراقية ريعية بامتياز، ومؤسسات الرعاية الاجتماعية غير مكتملة، ويميل السياسيون العراقيون، لقناعات شخصية أو امتثالاً لمؤثرات خارجية كتلك التي يفرضها صندوق النقد الدولي، نحو محاكاة نموذج الدولة الرأسمالية، يصبح موضوع دراسة التأمينات الاجتماعية، بأنواعها المختلفة، وطرق تمويلها، أساسية في رسم سياسات الأمن الاجتماعي. وضمن هذه الرؤية تنهض الحاجة لتقييم دور شركات التأمين العراقية، العامة والخاصة، وما يمكن أن تقوم به في مجال الضمان الاجتماعي والصحي والتقاعدي. وبالطبع فإن هذه السياسات يجب أن توضع ضمن رؤية واضحة للاقتصاد العراقي من حيث توصيفه وتحديد معالم تطويره بعيداً عن الاعتماد المطلق على الريع النفطي.[15] ومن المناسب التأكيد هنا أن الاهتمام بالتأمينات الاجتماعية ليس بديلاً عن التركيز على التنمية والنمو الاقتصادي وخلق فرص التشغيل والعمل على توزيع أفضل للدخول. وهذا يتطلب إعادة لتوزيع المهام بين السوق والدولة.

لقد أتينا على ذكر بعض التقييمات للحزب الشيوعي العراقي وقدمنا فهمنا لبعض سياساته، نأمل أن يقوم غيرنا بتقويم ما أعوج في عرضنا للوصول إلى وضوح أفضل.

لندن 8 تشرين الأول–24 تشرين الثاني 2009

[15] يمكن الاسترشاد بما ورد في دراسة د. صبري زاير السعدي: **التجربة الاقتصادية في العراق الحديث: النفط والديمقراطية والسوق في المشروع الاقتصادي الوطني (1951-2006)**، (دمشق، بيروت، بغداد: دار المدى للثقافة والنشر، 2009)

حاشية حول التأمين في مسودة موضوعات سياسية للمؤتمر الوطني التاسع للحزب الشيوعي العراقي

إشارات للتأمين: تسهيلات التأمين لقطاع الدولة في العراق

نشرت جريدة **طريق الشعب** (الخميس 2012/1/19، ص 3 إلى ص 10) "مسودة موضوعات سياسية للمؤتمر الوطني التاسع للحزب الشيوعي العراقي." هذه وثيقة مهمة ومتميزة، خالية من النبرة الخطابية، ترسم معالم لسياسات آنية ومستقبلية في مختلف المجالات. ما يهمنا منها في هذه الحاشية حصراً هو ما ورد فيها من إشارتين للتأمين.

الإشارة الأولى وردت تحت عنوان "الطريق الى تنمية مستدامة" في الفقرة 84:

> ... اعادة الحياة للمنشآت والمؤسسات الانتاجية الصناعية والزراعية، عبر اصلاح الادارة الفنية والمالية لقطاع الدولة، وتوفير مستلزمات نهوضه واعادة بنائه على اسس المردود الاقتصادي والمنفعة الاجتماعية، وتشجيع ودعم القطاع الخاص، وتأمين الحماية له من الاغراق والمنافسة غير العادلة، وتوفير التسهيلات المصرفية والتأمين والخدمات، كي يستعيد هذا القطاع عافيته ودوره في رفد الاقتصاد الوطني.

بهذه الإشارة ربما يكون الحزب الشيوعي العراقي أول حزب سياسي في العراق يدخل كلمة التأمين، بمعناها الاصطلاحي، في واحدة من أدبياته المهمة.

لكن التأمين في صورة التأمينات الاجتماعية ليس غائباً في أدبيات الحزب.[1] وقد وصفنا اهتمام الحزب بهذه التأمينات بالقول:

> إن الحزب الشيوعي يبدي اهتماماً، مع بعض التفصيل، بموضوع التأمين ولكن ليس في صيغته التجارية في حماية الأفراد والشركات ضد الخسائر التي تصيبها، وليس أيضاً كآلية تمويلية للنشاط الاقتصادي الاستثماري، وإنما من منظور الأشكال المختلفة للضمان الاجتماعي التي يحصرها بالدولة إذ لا يرد أي دور للسوق بهذا الشأن.

ولعل الأحزاب الأخرى، وغيرها من المؤسسات، تسير في ذات النهج كي ينال النشاط التأميني اهتماماً حقيقياً ويصبح جزءاً من برامجها وخطابها الاقتصادي.

نلاحظ في الفقرة المقتبسة أن "تشجيع ودعم القطاع الخاص" يبدو كجملة اعتراضية في السياق وكأنه رسالة سريعة للقارئ أن الموضوعات السياسية لا تهمل هذا القطاع. لقد كان من المناسب إفراد فقرة خاصة بالقطاع الخاص لأنه يمثل شكلاً معيناً للملكية والتنظيم الاقتصادي من بين أشكال أخرى (الخاص والعام والمختلط والتعاوني والأجنبي)، وهو قطاع لم يمارس دوراً قيادياً في الاقتصاد العراقي منذ تكوين الدولة العراقية الحديثة.

في الوقت الذي نكبّر فيه اهتمام الحزب بالتأمين نرى أنه حتى الآن، وحسب المعلومات المتوفرة لدينا، ينظر إلى التأمين مرة من خلال التأمينات الاجتماعية ومرة من خلال قيام الدولة بتوفير تسهيلات التأمين للمنشآت والمؤسسات الانتاجية الصناعية والزراعية التابعة لقطاع الدولة. وهذه النظرة محدودة وقاصرة لا تستوعب الدور الانتاجي والاستثماري للنشاط التأميني.

[1] مصباح كمال، "التأمينات الاجتماعية في العراق: قراءة لموقف الحزب الشيوعي العراقي"، **الثقافة الجديدة**، العدد 338، 2010. نشرت أيضاً في **مجلة التأمين العراقي**:
http://misbahkamal.blogspot.com/2010/08/338-2010-56-65.html

مقترح للاهتمام بقطاع التأمين

وقد قدمنا وجهة نظرنا باختصار عن التأمين عند مناقشة مسودتي برنامج الحزب ونظامه الداخلي، واقترحنا ضرورة ايلاء اهتمام خاص لقطاع التأمين حسب الصياغة أدناه:[2]

يستحق قطاع التأمين اهتماماً خاصاً نظراً للدور "الإنتاجي" الذي يلعبه في التعويض عن الأضرار والخسائر التي تلحق بالأفراد والشركات والدور الاستثماري من خلال تجميع أقساط التأمين، وسيزداد هذا الدور مع التطور الاقتصادي والاجتماعي للعراق وتعاظم أقساط شركات التأمين العامة والخاصة. لذلك سنعمل على إعادة النظر بقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 لتغيير الرؤية الخاطئة التي يقوم عليها هذا القانون ورسم سياسة للقطاع لمنع تسرب أقساط التأمين خارج العراق يقوم على:[3]

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 التأمين خارج القواعد الرقابية التي يديرها ديوان التأمين.

[2] **طريق الشعب**، الخميس 18 آب/أغسطس 2011.
http://www.iraqicp.com/2010-12-30-11-08-49/5959-2011-08-18-19-43-31.html

[3] إن المقترحات الواردة هنا ليست إلا عناوين تحتاج إلى ما يدعمها من دراسات تفصيلية يقوم بها أهل الاختصاص من داخل وخارج قطاع التأمين.

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

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

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

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

7- ضمان استقلالية ديوان التأمين عن وزارة المالية وتكريس مكانته كمؤسسة شبه حكومية.

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

9- المساواة في التعامل مع شركات التأمين العامة والخاصة.

10- جعل جمعية شركات التأمين العراقية مؤسسة مفتوحة لجميع أعضائها من شركات التأمين والتأكيد على الهوية غير الحكومية للجمعية، والمساواة بين شركات التأمين العامة والخاصة.

11- معالجة إرث النظام المباد فيما يخص مصالح الأطراف المتضررة وخاصة أولئك الذين هجروا بذريعة التبعية، وحل أية إشكالات قائمة بين شركات التأمين العامة وحكومة إقليم كوردستان بغية التمهيد لرجوع وتأسيس فروع لشركات التأمين العامة والخاصة في الإقليم، ووضع أسس سوق تأميني فيدرالي موحد.

ونعمل أيضاً على تشجيع شركات التأمين للمساهمة في التأمين الصحي كمكمل للضمانات الاجتماعية.

لم نتوقع أن تضم المسودة كل هذه التفاصيل لأنها تثقل المتن ولا تستقيم مع الهدف المرجو منها وهي إشاعة الموضوعات بين أكبر عدد ممكن من القراء، والتعبئة من أجل تبني وترجمة بعض أو كل ما ورد فيها إلى سياسات في المجالات المختلفة. ومن باب حسن الظن نقول بأن المسودة فشلت في إبراز دور متميز للتأمين.

مسودة الموضوعات السياسية ليست معنية بالتأمين كقطاع متميز، ووجوده في السياق الذي ورد فيه هو تحصيل حاصل، لا يحتاج إلى تخصيص وتقييم. كان من المفيد الاستفادة من الفقرة الأولى في النص المقتبس أعلاه، أو الإشارة، مثلاً، إلى **ضرورة الاهتمام بقطاع التأمين وقضاياه الأساسية الموروثة وتلك التي استجدت بعد الاحتلال الأمريكي ودوره "الإنتاجي" و "الاستثماري" في حماية المنشآت العامة والخاصة والأسر والأفراد والاستثمار**. مثل هذه الإشارة، رغم عموميتها، كافية في مثل هذه الوثيقة لأنها تلخص التفاصيل التي اقترحناها.

فعلى سبيل المثال، يمكن أن نرى الوظيفة "الإنتاجية" في مساهمة التأمين في الحفاظ على المؤسسات الإنتاجية الصناعية (وثيقة التأمين على ممتلكات

المنشآت العامة والخاصة على أنواعها ضد خطر الحريق وأخطار أخرى، وثيقة التأمين على الخسائر المالية المترتبة على توقف الإنتاج نتيجة لحادث عرضي وهي المعروفة باسم وثيقة تأمين خسارة الأرباح) والمؤسسات الزراعية (التأمين على المعدات الزراعية، التأمين على المحاصيل، تأمين المواشي).

تفكيك موضوعة تسهيلات التأمين: تمويل الأضرار والخسائر

لعل ما كان يدور في ذهن كُتّاب مسودة الموضوعات السياسية ينصّب ضمناً على دور التأمين في إعادة الحياة للمنشآت والمؤسسات الصناعية والزراعية . وهي القضية الأساسية. إعادة الحياة، تأمينياً، هنا هو بمعنى حماية المنشآت والمؤسسات من خلال التعويض النقدي لكلفة تصليح الضرر أو الخسارة التي قد تتعرض لها المؤسسات والمنشآت واستعادة الوضع الذي كانت عليه قبل الضرر أو الخسارة. لنتخيل باختصار شديد وبانتقائية بعض السيناريوهات بهذا الخصوص لتفكيك أطروحة تسهيلات التأمين.

إن لم يكن هناك تأمين يقوم بوظيفة التعويض فإن المؤسسات والمنشآت قد تضطر في حالة تعرضها للأضرار الكبيرة إلى استخدام **احتياطياتها المالية**، إن كانت متوفرة، لتمويل كلفة التصليح. أو قد تضطر إلى **الاقتراض من المصارف**، هذا إن كانت المصارف مستعدة لتقديم القروض لمؤسسة تعرضت لخسارة كبيرة وتوقف انتاجها نتيجة لحادث عرضي.

ربما تقوم المؤسسة، في إطار إدارة الخطر، تكوين **صندوق احتياطي للطوارئ** مما يعني حجز رصيد معين سنوياً. لكن المعلومات المتوفرة لا تؤكد وجود مثل هذا الصندوق لدى المنشآت والمؤسسات العامة أو الخاصة دونكم إدارة الخطر التي يظل فهمها محصوراً بعدد قليل من المهندسين وآخرين يخططون لمستقبل مؤسساتهم.

وفي غير هذه الحالات قد تلجأ المؤسسات والمنشآت العامة إلى الراعي الأعظم عند غياب الحماية التأمينية أو عدم كفاية هذه الحماية لتمويل كلفة تصليح الأضرار المادية أو خسارة الإنتاج بسبب حادث عرضي . أي **الاعتماد على خزينة الدولة** الممولة أساساً من الريع النفطي والضرائب. ولكن الخزينة قد لا تمتلك أرصدة كافية لهذا الغرض لأن هناك وجوه صرف أخرى لها الأسبقية كتلك التي تصرف على الضمان والخدمات الاجتماعية والبنية التحتية. هنا الطامة الكبرى: التصفية كحل نهائي وتحقيق خسارة حقيقية في الثروة الاقتصادية للبلد.

العرض والطلب على التأمين

تسهيلات التأمين متوفرة في العراق من خلال شركات التأمين العامة والخاصة، ولهذه الشركات وسائلها الخاصة في توفير الحماية المطلوبة لمنشآت القطاع العام، بضمنه قطاع النفط، من خلال إعادة التأمين وذلك عندما تكون مبالغ التأمين كبيرة وخارج القدرات الاكتتابية المباشرة للشركات. والمعروف أن التسهيلات التأمينية (العرض) المتوفرة لدى شركات التأمين العراقية، بضمنها شركة إعادة التأمين العراقية، فقيرة إذا ما قورنت مع سبعينيات القرن الماضي.

مسودة الموضوعات توحي بأن تسهيلات التأمين (عرض التأمين بلغة الاقتصاد) إما غير متوفرة أو أنها ليست متوفرة بشروط ميسّرة. ومن هنا منشأ الدعوة "[لـ]توفير التسهيلات المصرفية والتأمين والخدمات."

لكن المشكلة ليست في العرض (عرض الحماية التأمينية والقدرات الاكتتابية الموازية لها) بل في طلب القطاع العام على التأمين، وهو طلب ضعيف لأسباب **تنظيمية**، و**مالية**، و**اللامبالاة** تجاه الحضور الدائم للأخطار (الحوادث) العرضية الطبيعية والبشرية التي تتعرض لها الأصول المادية.

تنظيمياً، إن كان الطلب موجوداً فإنه ليس قائماً على أسس مدروسة. ونحن نزعم أن إدارة الخطر (ويشغل التأمين أخر محطة فيها: ويتمثل بتحويل العبء المالي للخطر، عند وقوعه، على شركات التأمين التي تقوم بتمويل الخسارة أو الضرر المترتب على ذلك) تكاد أن تكون مفقودة في قطاع الدولة وحتى في القطاع النفطي برمته.[4] ويتخذ هذا الفقر شكل انعدام أو ضعف الكوادر التأمينية المدربة لإدارة البرنامج التأميني للمنشأة ضمن إطار إدارة الخطر، إذ ليس هناك قسم أو شعبة متخصصة بإدارة التأمين. والوظيفة التأمينية تدار من قبل موظف في قسم الحسابات أو الدائرة القانونية. ولا ضير في ذلك، في الوقت الحاضر، إن كان برنامج التأمين يدار بمعرفة جيدة بأنواع وثائق التأمين ومتطلبات المنشأة لها.

مالياً، ليست هناك سياسة واضحة لدى جميع منشآت قطاع الدولة لإدخال فقرة في موازنتها لتغطية كلفة شراء الحماية التأمينية، والمراجعة الدورية أو السنوية لهذه الكلفة انسجاماً مع التغيرات في قيم الأصول المادية المعروضة على التأمين وتأثير عامل التضخم على القيمة الاستبدالية للأصول والحاجة لأغطية تأمينية أكبر. ولهذا عندما تتقدم منشأة إنتاجية لشراء وثيقة معينة للتأمين تصاب بالدهشة حين تتعرف على حجم قسط التأمين أو على الشروط التي تكتتب بها شركات التأمين.

اللامبالاة في الموقف من الخطر ظاهرة عامة في العراق ويجد له حضوراً قوياً لدى الأفراد خاصة، إذ أن تقاليد التدبر للمستقبل ضعيفة (يمكن قياس ذلك بحجم صناديق التوفير الفردية وكذلك عدد وثائق التأمين الفردية على الحياة أو حتى على المساكن). واللامبالاة حاضر أيضاً لدى منشآت قطاع الدولة من خلال دعوى عدم حصول حوادث كبيرة أو حوادث متكررة ولذلك ليست هناك ضرورة للتأمين. وهو موقف ربما هناك ما يبرره لو كان قائماً

[4] مصباح كمال، **وزارة النفط والتأمين: ملاحظات نقدية** (مكتبة التأمين العراقي، 2014)، ص 15.

على دراسة وتحليل لمعطيات الحوادث الواقعة وحجم الخسائر المادية المترتبة عليها وكذلك تلك الحوادث التي كانت قاب قوسين أو أدنى من الوقوع near miss accidents.

وبالنسبة لقطاع النفط وفيما يخص عقود التراخيص فإن منشآت وزارة النفط تخلت عن الوظيفة التأمينية لصالح شركات النفط العالمية (الشركات المُشغّلة) واكتفت بدور "المدقق" على ما ينفق في شراء التأمين كجزء من مراقبة استرداد كلفة استخراج النفط.[5] ويكاد ذات الوضع أن ينطبق على العقود النفطية لحكومة إقليم كوردستان العراق.[6]

ما ذكرناه أعلاه لا يستنفد موضوع طلب قطاع الدولة على التأمين وهو لا يعدو غير محاولة أولية لإثارة البحث فيه خاصة وأن المعلومات المتوفرة لدينا غير مكتملة وبالتالي فإن موقفنا يحتاج إلى ما ينفيه أو يعدّل فيه أو يثبته.

لنُبقي في البال دائماً أن الأصول المادية لمنشآت قطاع الدولة هي جزء مهم، لا بل أساسي، من الثروة الوطنية، وهذه الثروة بحاجة إلى إدارة علمية للأخطار التي قد تتعرض لها بما فيها ترتيب عقود التأمين المناسبة لها.

إشارات للتأمين: اهتزاز شركات التأمين العالمية

الإشارة الثانية للتأمين في مسودة الموضوعات السياسية وردت تحت عنوان "محاولات احتواء الأزمة" المالية العالمية في الفقرة 200:

[5] مصباح كمال، مصدر سابق.

[6] قطاع التأمين العراقي لا يستفيد إلا قليلاً من تأمين المنشآت النفطية، ولا يحصل إلا على النزر اليسير من عقود جولة التراخيص الثلاثة. وهذا صحيح على المستوى الاتحادي ومستوى الإقليم.

وتجلت الأزمة العالمية في إفلاس عدد من كبريات المؤسسات المالية والمصرفية في الولايات المتحدة وأوروبا، وبحدوث اهتزاز خطير في المراكز المالية للمصارف وشركات الاستثمار والتأمين. وهو ما استدعى تدخلاً مباشراً وغير مسبوق من قبل الدولة في عواصم البلدان الرأسمالية المتقدمة، إسناداً لمؤسساتها المالية وللحيلولة دون انهيارها، الذي من شأن تداعياته أن تخلق أزمة اقتصادية شاملة، تمتد الى ما يسمى بالاقتصاد الحقيقي، أي الى مجال انتاج السلع والخدمات وتوزيعها وتداولها.

لن نتوقف طويلاً امام هذه الفقرة ونكتفي بالقول ان اهتزاز شركات التأمين لم يكن خطيراً لحد تعريضها للإفلاس كما كان الحال مع المصارف التي أُنقذت بفضل تدخل الدولة غير المسبوق لإسنادها من خلال ضخ الأموال فيها لحمايتها من الانهيار. وكان هذا الإجراء معادلاً لتأميم هذه المصارف مؤقتاً لاسترداد عافيتها وإعادة بيعها للقطاع الخاص فيما بعد. لم تكن شركات التأمين العالمية في وضع مماثل للمصارف لأنها لم تكن مُستثمرة كبيرة في المنتجات المالية المرتبطة بالرهون العقارية الثانوية، المصدر المباشر للأزمة المالية الكبرى، باستثناء الذراع المتخصص لواحدة من أكبر شركات التأمين الأمريكية في المشتقات المالية ذات العلاقة بضمان القروض العراقية.[7]

لنتذكر هنا أن نموذج الأعمال business model التي تعتمدها شركات التأمين لا تتأثر بأخطار السيولة بنفس القدر الذي تتعرض لها المصارف والمؤسسات الاستثمارية الأخرى طالما التزمت بأداء وظيفتها الأساسية (التأمين على الأخطار الاحتمالية، غير مؤكدة الوقوع)، وإدارة أصولها وخصومها ضمن الضوابط الرقابية، والعمل كمستثمر مؤسسي على تنويع

[7] مصباح كمال، **التأمين في الكتابات الاقتصادية العراقية** (مكتبة التأمين العراقي، 2014)، فصل: "د. كامل العضاض والتأمين"، ص 170-185 وخاصة ص 176-181، وكذلك رد الدكتور العضاض، ص 186-190.

المحفظة الاستثمارية. ويمكن القول إن شركات التأمين هي عنصر مساعد لاستقرار الأوضاع المالية.

خلفيات وأمراض الاقتصاد العراقي: التأمين كاختزال للمشهد العام

يرد في الفقرة 79 من مسودة الموضوعات ما يلي بشأن وضع خطة اقتصادية–اجتماعية استراتيجية:

> اليوم وبعد سبع سنوات على التغيير تبرز الحاجة الملحة لوضع خطة اقتصادية – اجتماعية ستراتيجية واضحة المعالم، تعتمد معرفة عميقة بخلفيات وأمراض الاقتصاد العراقي، وتوجهاً بناءً يوظف امكانيات قطاع الدولة والقطاع الخاص والاستثمار الاجنبي في مسار منسق، وفي اطار نهج سياسي ديمقراطي ثابت، لانتشال البلد من تخلفه وتبعيته الاقتصادية، وتخليصه من الاعتماد على النفط كمصدر وحيد للثروة، ويبعث فيه الديناميكية ويحفز تطوره المستدام، ويطلق طاقاته الانتاجية الكامنة، وينوع مصادره وينابيع غناه، ليحقق لشعبنا مستوى معيشيا وثقافيا لائقا، يتيح لبلدنا الاسهام بشكل فعال في قسمة العمل الدولية، واللحاق بركب الحضارة والتقدم العلمي والتكنولوجي.

نحن نرى أن "خلفيات وأمراض" قطاع التأمين العراقي تعكس "خلفيات وأمراض الاقتصاد العراقي" وهو ما حاولنا إبرازه في العديد من مقالاتنا المنشورة في **الثقافة الجديدة** ومدونة **مجلة التأمين العراقي** وغيرها من المطبوعات. الموقف المتفائل بإطلاق الطاقات الانتاجية الكامنة لا ينهض على أرضية صلبة فقطاع التأمين يفتقر إلى سياسة واضحة، وهو مكبّل بقانون ناقص للتأمين (قانون نظيم أعمال التأمين لسنة 2005)، وكوادره البشرية متعبة وخبراؤه قليلون، وصوته لا يُسمع من قبل الدوائر المعنية، ومستوى طاقته الإنتاجية (القدرة الاكتتابية) لا يزال دون ما كان عليه في

الماضي، وحماية إعادة التأمين الاتفاقي لا يسمح بتطور الطاقة الانتاجية كما يرغب أركان القطاع، وغيرها. إن قطاع التأمين في محنة.

تنشيط قطاع التأمين

نختتم حاشيتنا باقتباس من الفقرة 87 من مسودة الموضوعات السياسية:

> ولا شك ان تنشيط الاقتصاد العراقي واعادة الحياة اليه ومعالجة تخلفه، وتحفيز وتشجيع الانتاج الوطني، مهمة صعبة ومعقدة. لكنها ممكنة التحقيق إذا ما توفرت الإرادة السياسية الصادقة، والنية الحسنة، وإذا ما تم اختيار فريق وطني مخلص ونزيه وملتزم بالاستراتيجية الوطنية المعتمدة، لإدارة فروع الاقتصاد وتنميته.

هذا النص ينطبق على قطاع التأمين ويكفي كي يكون إطاراً مناسباً للبحث التأميني استبدال "تنشيط الاقتصاد العراقي" بتنشيط قطاع التأمين. حالُ قطاع التأمين يعكس حال الاقتصاد الوطني. قد يعيب أو يتهكم البعض من هذا الاهتمام بذكر يتيم وتائه للتأمين في مطبوع حزبي لكن هؤلاء يقصّرون عن فهم التأمين كصورة مُصغّرة للاقتصاد، وللضعف وحتى غياب السياسات العليا الواضحة. يذكّرنا الاستخفاف بالتأمين والفهم المشوه له بذلك الذي سمعناه في أوائل سبعينيات القرن الماضي من مقاول شبه أمي بأن التأمين هو ضريبة! عندما لا نرى الصورة بمجملها (أي دور التأمين "الإنتاجي" في حماية الأصول، ثروات الوطن، وتجميع الأرصدة للاستثمار) نكون بذلك قد وضعنا الأساس للتقليل من مكانة التأمين في الحياة الاقتصادية.

نشكر الحزب الشيوعي العراقي على إدخاله مفردة التأمين، بمعناها الاصطلاحي، في أدبياته رغم مآخذنا عليه. إنها بداية ومحط ترحيب. ونأمل أن تهتم الأحزاب الأخرى والبرلمانيون وعلماء الاقتصاد، من

الأكاديميين والممارسين، بالنشاط التأميني وتنقيته من الآثار الضارة لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، والتغلب على مشاكله الأساسية والكشف عن مكونات العرض والطلب على الحماية التأمينية وآليات تعظيمها ... الخ.[8] ونود التنبيه هنا أن الاعتماد المطلق على البنك الدولي لإصلاح قطاع التأمين العراقي ليس مرغوباً.[9] وقد أثبت ما أفرزه النظام الإرادوي الأوامري لبول بريمر واتبعته الحكومة المؤقتة (حزيران 2004) في "تشريع" الأمر رقم (10) قانون تنظيم أعمال التأمين لسنى 2005 خطل مثل هذا الاعتماد وما يجرّه من آثار سلبية على قطاع التأمين العراقي.[10]

نأمل أن يكمل غيرنا من زملاء المهنة مشروع البحث في تنشيط قطاع التأمين.

لندن 24 كانون الثاني 2012

[8] حاولنا الإلمام ببعض العقد الأساسية لقطاع التأمين في دراسة حديثة لنا، غير منشورة، بعنوان "ملامح من محنة قطاع التأمين العراقي" (كانون الأول 2011). نشر في **مجلة التأمين العراقي**:
http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2012/03/dilemmas-of-iraqs-insurance-sector.html

وفي **مرصد التأمين العراقي**:
https://iraqinsurance.wordpress.com/2012/03/07/dilemma-of-iraqs-insurance-sectpr/

[9] مصباح كمال، "قطاع التأمين العراقي: مناقشة لتقرير البنك الدولي ورأي الدكتور مهدي حافظ" (لندن: كانون الثاني 2012) **شبكة الاقتصاديين العراقيين**: http://www.iraqieconomist.net/

[10] أنظر مراجعتنا للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية للأمر رقم (10) في مصباح كمال، **قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية** (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014)، ص 77-103.

غيـــاب التـــأمين فـــي برنـــامج الحـــزب الشـــيوعي العراقـــي المعروض للمناقشة

نشرت في مجلة **الثقافة الجديدة**، العدد 382، أيار 2016.

مقدمة

وصـــلني مـــؤخراً برنـــامج الحـــزب الشـــيوعي العراقـــي المعـــروض (للمناقشـــة)، المنشـــور فـــي جريـــدة **طريـــــق الشـــــعب**، ص 5–8، الخمـــيس 24/ 3/ 2016. وهـــو، كمـــا جـــاء فـــي الجريـــدة، "برنـــامج الحـــزب الـــذي اقـــره المـــؤتمر الـــوطني التاســـع فـــي عـــام 2012، والـــذي هـــو بمثابـــة مشـــروع البرنـــامج الجديـــد المطـــروح للمناقشـــة والاقرار في المؤتمر القادم."

عنـــدما نُشـــرت مســـودة برنـــامج الحـــزب عـــام 2012 كتبـــت مقالـــة فـــي كـــانون الثـــاني 2012 بعنـــوان "حاشـــية حـــول التـــأمين فـــي مســـودة موضـــوعات سياســـية للمـــؤتمر الـــوطني التاســـع للحـــزب الشـــيوعي العراقـــي".[1] لكـــن أيـــاً مـــن المقترحـــات التـــي ضـــمتها لـــم تجـــد لهـــا مكانـــاً فـــي البرنـــامج الـــذي تبنـــاه المـــؤتمر الـــوطني التاســـع. وهـــو مـــا يؤســـف لـــه لأن الحـــزب الشـــيوعي العراقـــي كـــان متميـــزاً عـــن بقيـــة الأحـــزاب العراقيـــة لإيـــلاء موضـــوع التـــأمين اهتمامـــاً. ففـــي تلـــك المقالـــة اقتبســـت الفقـــرة التاليـــة التـــي وردت تحـــت عنـــوان "الطريـــق الـــى تنميـــة مســـتدامة" مـــن الفقـــرة 84 مـــن مسودة الموضوعات:

[1] **طريق الشعب**، الخميس 18 آب/أغسطس 2011.
http://www.iraqicp.com/2010-12-30-11-08-49/5959-2011-08-18-19-43-31.html

... اعادة الحياة للمنشآت والمؤسسات الانتاجية الصناعية والزراعية، عبر اصلاح الادارة الفنية والمالية لقطاع الدولة، وتوفير مستلزمات نهوضه واعادة بنائه على اسس المردود الاقتصادي والمنفعة الاجتماعية، وتشجيع ودعم القطاع الخاص، وتأمين الحماية له من الاغراق والمنافسة غير العادلة، وتوفير التسهيلات المصرفية والتأمين والخدمات، كي يستعيد هذا القطاع عافيته ودوره في رفد الاقتصاد الوطني.

وقلت في تعليقي:

بهذه الإشارة ربما يكون الحزب الشيوعي العراقي أول حزب سياسي في العراق يدخل كلمة التأمين، بمعناها الاصطلاحي، في واحدة من أدبياته المهمة. لكن التأمين في صورة التأمينات الاجتماعية ليس غائباً في أدبيات الحزب.[2] وقد وصفنا اهتمام الحزب بهذه التأمينات بالقول:

إن الحزب الشيوعي يبدي اهتماماً، مع بعض التفصيل، بموضوع التأمين ولكن ليس في صيغته التجارية في حماية الأفراد والشركات ضد الخسائر التي تصيبها، وليس أيضاً كآلية تمويلية للنشاط الاقتصادي الاستثماري، وإنما من منظور الأشكال المختلفة للضمان الاجتماعي التي يحصرها بالدولة إذ لا يرد أي دور للسوق بهذا الشأن.

تضمن برنامج الحزب المعروض الآن للمناقشة مواقف وسياسات حول قضايا مختلفة: بناء الدولة والنظام السياسي، السياسة الاقتصادية–الاجتماعية، المديونية الخارجية والتعويضات، ضوابط الاستثمار الخارجي، القطاعات

[2] مصباح كمال، "التأمينات الاجتماعية في العراق: قراءة لموقف الحزب الشيوعي العراقي"، **الثقافة الجديدة**، العدد 338، 2010. نشرت أيضاً في **مجلة التأمين العراقي**:
http://misbahkamal.blogspot.com/2010/08/338-2010-56-65.html

الاقتصادية (القطاع النفطي الاستخراجي، الطاقة والكهرباء، الصناعة، الزراعة، التجارة الداخلية والخارجية، السياحة، التشييد والإعمار)، القطاعات الاجتماعية والخدمية، التربية والتعليم والبحث العلمي، الصحة، الموارد المائية، البيئة، الثقافة، الإعلام، الاتصالات، النقل، المواصلات، الرياضة، شؤون العمال والشغيلة، المرأة، الشبيبة والطلبة، حقوق الطفل، منظمات المجتمع المدني، القوات المسلحة، حقوق القوميات، العلاقات الخارجية.

ترى لِمَ لَمْ يرد ذكر التأمين ضمن هذه التفاصيل؟ الجواب هو عند اللجنة التي قامت بصياغة البرنامج. ولعلنا نقرأ رأياً لها بهذا الشأن. ويكفي هنا القول بأن التأمين لم يحتل مكاناً له في التفكير العام لواضعي برنامج الحزب.

مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق

ما يهمنا هو استعادة ما كتبناه في الماضي فيما يخص وضع سياسة مرحلية تجاه النشاط التأميني مع بعض الإضافات الجديدة. اقترحتُ الخطوط العامة لهذه السياسة كما يلي كي تتناسب مع الطبيعة العامة لبرنامج سياسي حزبي:

يستحق قطاع التأمين اهتماماً خاصاً نظراً **للدور** "**الإنتاجي**" الذي يلعبه في التعويض عن الأضرار والخسائر المادية التي تلحق بالأفراد والعوائل والشركات على أنواعها، و**الدور 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 قدْراً 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.[3]

أما تفاصيل هذه السياسة ووسائل تحقيقيها التي أتيت على ذكرها فهي تضم مع بعض الإضافات الجديدة ما يلي:[4]

أولا – 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 آي اف CIF-) عند فتح الاعتمادات المستندية مع المصارف.

[3] جبار عبد الخالق الخزرجي، سعدون الربيعي، فؤاد شمقار، محمد الكبيسي، مصباح كمال، منعم الخفاجي، **مساهمة في نقد ومراجعة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005**، تحرير: مصباح كمال، (مكتبة التأمين العراقي، 2013).

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

[4] معظم هذه التفاصيل كانت موضوعات لدراسات ومقالات منشورة في الثقافة الجديدة، شبكة الاقتصاديين العراقيين، مرصد التأمين العراقي ومجلة التأمين العراقي. سأشير إلى بعضها في الهوامش.

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

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

6- عدم تقديم السُلف 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. وكذلك وضع نماذج موحدة لشروط التأمين والتعويض في عقود الدولة مع شركات المقاولات العراقية والأجنبية.

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

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

ثانياً – تعزيز مؤسسات التأمين

10- العمل على ضمان استقلالية ديوان التأمين العراقي رغم تابعيته لوزارة المالية وتكريس مكانته كمؤسسة شبه حكومية، وتعزيز جهازه الفني من خلال التدريب لدى هيئات الرقابة العربية المتمرسة في مصر أو الأردن على سبيل المثل؛ وكذلك ضمان عدم تضارب المصالح بينه وبين شركات التأمين.

11- تحسين مستوى الرقابة التي يمارسها ديوان التأمين لضمان عدم تسرب أقساط التأمين، دون وجه حق، إلى الخارج؛ وكذلك التأكد من صحة عقود إعادة التأمين التي تبرمها شركات التأمين الخاضعة لرقابته.

12- المساواة في التعامل مع شركات التأمين العامة والخاصة والوقوف على مسافة واحدة منها من قبل ديوان التأمين وشركة إعادة التأمين العراقية.

13- 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، وضمان استقلال عملها، واستكمال كادرها الفني ورفع مستوى البيانات والمطبوعات التي تصدرها.

14- تكثيف التدريب المهني للعاملين والعاملات في قطاع التأمين.[5]

15- دعم مكانة ودور شركة إعادة التأمين العراقية، أو التفكير بإعادة هيكلتها باستلهام ماضيها في الستينيات والسبعينيات.

[5] مصباح كمال، "التدريب المهني بين الجمعية والديوان: ملاحظات أولية،" **مرصد التأمين العراقي**: https://iraqinsurance.wordpress.com/2011/12/03/training-professional-development/

ثالثاً – تأسيس سوق فيدرالي للتأمين

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

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

18- اتخاذ خطوات جادة للبدء باستخدام اللغة الكردية في مجال التأمين في إقليم كوردستان.

رابعاً – إضافات للمشروع

يمكن إضافة عناوين ثانوية أخرى للسياسة التأمينية كالتأسيس لثقافة تأمينية على مستوى المؤسسات والأفراد؛ والتأمين الاجتماعي في مختلف أشكاله ووضع القواعد المناسبة لتمويله؛ والتأمين الصحي ونظام طبيب الأسرة؛[6] وإعادة النظر في إدارة قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات (القانون رقم 52 لسنة 1980 وتعديلاته)؛ ربط القروض العقارية بالتأمين على الحياة

[6] مصباح كمال، "التأمين في المنهاج الحكومي: قراءة أولية،" **الثقافة الجديدة**، العدد 370، تشرين الثاني 2014، ص 51-63.

وبأسعار تأمينية لا تثقل كاهل المستقرضين الصغار؛[7] بناء صندوق حكومي للتعويض عن الأضرار المادية التي تلحق بالأفراد نتيجة للكوارث الطبيعية؛[8] دراسة جعل التأمين من الحريق على منشآت الأعمال التي تستخدم عدداً معيناً من العاملين أو رأسمالاً بحد معين إلزامياً، إضافة إلى جعل التأمين على المُنْتَجْات والمسؤولية المهنية فيما يتعلق بالسلع والخدمات المنتجة اجبارياً وذلك لحماية حقوق المستهلك؛[9] وغيرها من الموضوعات.

خاتمة: غياب دائم؟

يبدو أننا نشهد موسماً جديداً لغياب التأمين في الفكر العراقي. فقبل فترة قصيرة جرى تداول مشروع قانون شركة النفط الوطنية العراقية ومشروع قانون صندوق الإعمار والتنمية العراقي، وكلا المشروعين أهملا ذكر التأمين في الهيكل التنظيمي المقترح للشركة والصندوق.[10]

---

[7] مصباح كمال، "برنامج البنك المركزي للقروض الصناعية والزراعية والإسكان ومكانة التأمين،" **مجلة التأمين العراقي** http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2015/09/7-2015-2015.html

[8] مصباح كمال، "خطر الفيضان في العراق ودور الدولة والتأمين،" **شبكة الاقتصاديين العراقيين:**
http://iraqieconomists.net/ar/2014/10/09/

[9] مصباح كمال، التأمين في المنهاج الحكومي: قراءة أولية، **الثقافة الجديدة**، العدد 370، تشرين الثاني 2014، ص 51-63

[10] للاطلاع على موقفي من هذا الغياب في مشروع قانون شركة النفط الوطنية العراقية ومشروع قانون صندوق الإعمار والتنمية العراقي راجع:

http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2016/03/iraq-national-oil-co-draft-law-absence.html
http://iraqieconomists.net/ar/2016/03/23/
http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2016/03/absence-of-insurance-in-draft-law-on.html
http://iraqieconomists.net/ar/2016/03/23/

ربما لم نكن نعير غياب التأمين في برنامج لحزب سياسي عريق مُعد للمناقشة لولا أن الحزب كان قد أبدى اهتماماً في الماضي بالتأمين، وهو ما أثنينا عليه كما جاء في مقدمة هذه المقالة، مثلما رحبت مجلة **الثقافة الجديدة** مشكورة لانفتاحها على نشر العديد من المقالات حول التأمين. نأمل أن يسترجع التأمين شيئاً من أهميته في برنامج الحزب الشيوعي العراقي ليكون بذلك أول حزب سياسي عراقي يتبنى موقفاً تجاه مؤسسة التأمين.

لندن 24 آذار 2016

ملحق: قطاع التأمين العراقي والانتخابات العامة القادمة

مصباح كمال

نشرت هذه المقالة في **مجلة التأمين العراقي**
http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2009/11/blog-post_23.html

يجري الآن في العراق نقاش حامي عن 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، ساكتاً 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 معلنة 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 نُصنَّفُ 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.[1] ولكن، بالنسبة لنا، فإن إثارة الموضوع هو من باب الدعوة لإخراج القطاع من انغلاقه في محيطه التجاري الصرف وولوج فضاء الحياة العامة فنشاطه رهنٌ بالوضع العام السائد – كلما ساء هذا الوضع أزداد تدهور النشاط التأميني. ولنا في حقبة العقوبات الدولية (1990-2003)

[1] ربما كنا الآن في العراق لولا أن النظام الدكتاتوري اعتبرنا سنة 1977 مستقيلين 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 حرمنا 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، والمكارم الملازمة له، في الجيش والشرطة ... الخ.

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

خير مثال على ما آل إليه قطاع التأمين وما زال لم ينهض إلى الوضع الذي كان عليه قبل ذلك من حيث حجم أقساط التأمين، والكوادر البشرية المدربة، والعلاقات مع أسواق إعادة التأمين العالمية. خروج القطاع من تمترسه التجاري (بيع الحماية التأمينية) نحو الحياة العامة سيساهم في تطوير المنهج الديمقراطي قيد التشكل في العراق، أي إدارة الخلافات والتعارضات بالوسائل المتاحة للضغط السلمي على صُنّاع القرار وفي ذات الوقت تكوين رأي محدد تجاه مسائل لها مساس بقطاع التأمين مثلما لها مساس بحياة الناس.

ولعله من المفيد التذكير هنا بأن الصحافة التأمينية في بلد مثل المملكة المتحدة تكرّس الصفحات عن مواقف الأحزاب السياسية أثناء انعقاد مؤتمراتها السنوية أو بعد تشكيل الحزب الفائز للحكومة وعند تشريع القوانين التي تؤثر على النشاط التأميني. أكثيرٌ أن نطلبَ 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.[2] نحن نرى أن الديمقراطية في العراق ما زالت هشّة إذ أن البعض لا يتصورها إلا كأداة للوصول إلى الحكم وليس فلسفةً 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 تحضى مثل هذه المبادرة باهتمام أحد

[2] 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. [المقصود بها التأمينات الاجتماعية: قراءة لموقف الحزب الشيوعي العراقي الذي يضمه هذا الكتيب].

الأحـــزاب أو المرشـــحين أو مجموعـــة مـــنهم. وإن تحقـــق ذلـــك يكـــون القطـــاع وكأنـــه قـــد وجـــد صـــوتاً لـــه داخـــل الحـــزب أو الحكومـــة التـــي ستتشـــكل أو داخـــل الســـلطة التشريعية.

يتمثـــل قطـــاع التـــأمين العراقـــي بشـــركات التـــأمين وإعـــادة التـــأمين منفـــردة، ومجتمعـــة فـــي جمعيتهـــا، وفـــي ديـــوان التـــأمين. لـــم نقـــرأ مـــا يفيـــد قيـــام أي مـــن هـــذه الأطـــراف الثلاثـــة بتقيـــيم أداء الحكومـــة الحاليـــة تجـــاه قطـــاع التـــأمين، ومـــا تتمنـــاه هـــذه الأطـــراف علـــى الحكومـــة التـــي ستتشـــكل بعـــد الانتخابـــات مـــن سياســـات خاصـــة بالنشـــاط التـــأميني. لـــم نقـــرأ ورقـــة موقـــف position paper تجـــاه قضـــية تأمينيـــة يمكـــن أن تكـــون موضـــوعاً للاتصـــال مـــع البرلمـــان أو الحكومـــة، ومـــا وصـــل إلينـــا فـــي الماضـــي، ولا علاقـــة لـــه بالحملـــة الانتخابيـــة الحاليـــة، قليـــلٌ جـــداً ولـــم يكـــن موضـــوعاً للمتابعـــة إضـــافة إلـــى افتقـــاره إلـــى التحليـــل والمحاجـــة. وبـــالطبع فـــإن الجهـــل العـــام بالأهميـــة الاقتصـــادية للتـــأمين لـــدى معظـــم أعضـــاء الحكومـــة وكـــذلك نـــواب البرلمـــان يعنـــي أن قطـــاع التـــأمين مُطالـــب بتقـــديم مقترحـــات إلـــى المرشـــحين وعلـــى حكومـــة المســـتقبل. أي أن القطـــاع عليـــه أن يقـــود عمليـــة الاتصـــال بهـــذه الأطـــراف. ومـــن بـــاب توســـيع هـــذه الـــدائرة نـــرى أن يقـــوم القطـــاع صـــياغة وبلـــورة مواقـــف تجـــاه قضـــايا لهـــا مســـاس بعملـــه، ومســـاءلة المرشـــحين عنهـــا الآن وحتـــى إجـــراء الانتخابـــات، واكتشـــاف مـــن يقـــف مـــن هـــؤلاء مـــع القطـــاع، ومـــن يحـــاول إغفـــال دوره ويســـكت عـــن السياســـات والقـــوانين التـــي تكبـــل نشـــاطه وهلـــم جـــرا. إن الانتخابـــات البرلمانيـــة هـــي أيضـــاً فرصـــة للقطـــاع لإعـــادة تقيـــيم وضـــعه وأدائه الحالي وما يرجوه للمستقبل.

نعتقـــد أن هنـــاك مطالـــب عديـــدة يمكـــن لقطـــاع التـــأمين أن يتقـــدم بهـــا ويقحمهـــا فـــي الجـــدل الانتخـــابي، وقـــد قمنـــا بعـــرض ودراســـة العديـــد مـــن هـــذه المطالـــب فـــي مدونـــة ***مجلـــــة التـــــأمين العراقـــــي*** http://misbahkamal.blogspot.com/ يمكـــن الرجـــوع إليهـــا لمـــن يرغـــب فـــي الاطـــلاع عليهـــا. ويـــأتي علـــى رأس هـــذه المطالـــب إعـــادة النظـــر فـــي بعـــض مـــواد قـــانون تنظـــيم أعمـــال التـــأمين لســـنة 2005 والتـــي 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 بحرً 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 في 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 الحريق[3]).
8. حقوق الإنسان وإبراز علاقتها مع النشاط التأميني.[4]

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 ذا طبيعة إشكالية وقد لا تحضى لذلك بتوافق جميع أطراف القطاع. قد يكون الإجماع صعباً بسبب وجود مصالح متعارضة لكن ذلك لا يعفي أياً من هذه الأطراف من طرح

3 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.

4 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 أزداد 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 يتفتق ذهن العاملين في شركات التأمين بمقترحات ذات جدوى.

وجهة نظرها. فمن خلال الجدل والحوار البيني، الذي يفترض القبول بالرأي المغاير، 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 مقاربة 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

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 عبد الخالق 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 كوردستان العراق ومقالات أخرى** (2014)

مصباح كمال، **التأمين في كوردستان 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 الكترونية منقحة مزيدة (2014). صدرت الطبعة الورقية الأولى ضمن منشورات شركة التأمين الوطنية (بغداد 2012)

مصباح كمال، **التأمين في التفكير الحكومي وغير الحكومي، 2003-2015** (2015)

في استذكار أ. د. سليم الوردي (1942-2015)، إعداد وتحرير: مصباح كمال (2016)

باقر المنشئ، **كتابات وخواطر تأمينية** (2016)

د. سليم الوردي، **تسويق التأمين** (2016)

مصباح كمال، **الاحزاب العراقية والتأمين: قراءة أولية في موضوعة حضور وغياب التأمين - الحزب الشيوعي العراقي نموذجاً** (2016)

كتب قيد النشر

دان سكوايز، **ما بين الأدب والتأمين**، إعداد وترجمة وتحرير: مصباح كمال

Iraqi Insurance Library

Misbah Kamal

Iraqi Political Parties & Insurance
The Iraqi Communist Party as a Model

2016