



مصباح كمال*: تأمين قطاع التأمين في العراق 1964: مقدمة نقدية**

مدخل

أشرت إلى تأمين قطاع التأمين، كمرحلة في تاريخ التأمين في العراق، في مقالة بعنوان "مقاربة لتاريخ التأمين في العراق: ملاحظات أولية"¹ وقلت فيها:

"وجاءت قوانين التأمين في تموز 1964، التي شملت شركات التأمين، لتجهز على القاعدة الاقتصادية الضعيفة للأسماوية الوطنية إذ لم تكن هناك ضرورة اقتصادية أو سياسية للتأمين وإنما جاء التأمين تقليداً لما جرى في مصر وهرولة نحو تطبيق مواقف إيديولوجية شعاعرية. ما ترتب على تأمين شركات التأمين من نتائج على بنية سوق التأمين وتطوره اللاحق، سلبياً أو إيجابياً، يستحق الدراسة الموضوعية المتأنية قبل الاستغراق في إطلاق الأحكام، ونكتفي هنا بالقول إن السوق في هذه المرحلة أصبح حكراً على ثلاث شركات متخصصة هي شركة التأمين العراقية (تأمينات الحياة)، شركة التأمين الوطنية (التأمينات العامة) وشركة إعادة التأمين العراقية (إعادة التأمين)."

كنت أتمنى الحصول على بيانات عن الشركات التي تم تأمينها، حجم رؤوس أموالها، عدد العاملين فيها، ملكيتها (عراقية أو أجنبية ونسبة التملك)، أفساط التأمين التي اكتتبت بها، التعويضات التي دفعتها الحكومة العراقية لمالكي شركات التأمين الخاصة وغيرها من معلومات كانت ستفيد الباحث في تقييم قرار التأمين وأثاره على بنية (هيكل) سوق التأمين. لم أحصل إلا على القليل غير الكافي لكنني استهديت إلى بعض القوانين ذات العلاقة. كما فشلت في الحصول على كتابات عن تأمين شركات التأمين ما خلا الإشارة الخيرية له في بعض الكتب أو المقالات الصحفية. اعتقد أن هناك مقالات وربما بحوث

¹ نشرت هذه المقالة في مجلة الثقافة الجديدة، بغداد، العدد 328، 2008، ص 67-76 وهذا هو الرابط:

<http://www.althakafaaljadeda.com/328/15.htm>

ونشرت كذلك في مجلة التأمين العراقي الإلكترونية:

<http://misbahkamal.blogspot.com/2009/04/328-2008-67-76.html>



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

متفرقة عن التأمين في الصحف والمجلات الصادرة أيام صدور قرارات التأمين تنظر من يكشف عنها لأغراض البحث.

سأحاول إتمام ما كتبت سابقاً لتوفير مقدمة أولية يمكن لغيري البناء عليها لاحقاً في ضوء الإحصائيات الخاصة بقطاع التأمين ونسبتها إلى الناتج الوطني الإجمالي خلال فترة ستينيات القرن الماضي وغيرها من معايير تقييم قطاع التأمين وتأمينه. وأعتذر للقراء والقراءات لعدم التوسع في الرصد والتحليل بهذا الشأن أو الحديث عن كل الصناعات التي خضعت للتأمين سنة 1964. ولكن هذه الورقة غير مكتملة وكونها ورقة عمل، أرجو من القراء والقراءات المساهمة في الإضافة إليها تعديلاً وتصحيحاً ونقداً.

شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية والأجنبية قبل التأمين

تاريخ النشاط التأميني في العراق لا يتجاوز القرن إذا اعتمدنا تاريخ دخول شركات أجنبية للعمل في العراق سنة 1920 أو صدور أول قانون عراقي وطني للإشراف على شركات التأمين سنة 1936. إن دراسة التاريخ الاقتصادي للتأمين في العراق يساعد في فهم العلاقة والتفاعل بين النظامين السياسي (سلطة التشريع) والاقتصادي، وما ينشأ عنها من آثار على بنية سوق التأمين، وكذلك سياسات شركات التأمين (سياسة الاستخدام، طبيعة الاستثمارات، التعامل مع شركات عربية وإقليمية وعالمية). هذا التاريخ بانتظار من يتصدى له. ما يهمنا الآن هو تحديد شركات التأمين التي كانت موضوعاً للتأمين.

يذكر فؤاد عبد الله عزيز² أسماء شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع ووكالات شركات التأمين العربية لغاية صدور قرارات التأمين عام 1964 حسب الترتيب التالي:

"أ - شركات التأمين وإعادة التأمين المحلية

- 1- شركة التأمين الوطنية - شركة حكومية - تأمين مباشر [تأسست سنة 1950 وباشرت أعمالها سنة 1951].

2 فؤاد عبد الله عزيز، التأمين في العراق: الواقع وآفاق المستقبل (بغداد: موسوعة القوانين العراقية، 2005) ص 6-5.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

- 2- شركة إعادة التأمين العراقية - شركة حكومية - إعادة التأمين [تأسست سنة 1960 كشركة مختلطة وباشرت أعمالها سنة 1961].
- 3- شركة بغداد للتأمين [أسستها عائلة الخضير في بغداد سنة 1958 وهي ثاني شركة تأمين عراقية وطنية وكان مديرها العام الذي ساعد في تأسيس الشركة جون نودي John Naudi، ومعاونه عطا عبد الوهاب³].
- 4- شركة التأمين العراقية [تأسست سنة 1959 كشركة مساهمة مملوكة للقطاع الخاص].
- 5- شركة التأمين التجاري.
- 6- شركة الاعتماد للتأمين.
- 7- شركة الرشيد للتأمين.
- 8- شركة الرافدين للتأمين [أول شركة تأمين وطنية برأسمال عراقي وأجنبي، تأسست في بغداد سنة 1946].
- 9- شركة دجلة للتأمين.

ب - فروع ووكالات شركات التأمين العربية والأجنبية

- 1- شركة الاتحاد الوطني [لبنانية].
- 2- شركة الضمان اللبنانية [لبنانية].
- 3- شركة الشرق للتأمين [مصرية].
- 4- شركة مصر للتأمين [مصرية].
- 5- شركة التأمين العربية [أول شركة تأمين في فلسطين تأسست سنة 1944، تحولت إلى الأردن ولبنان].
- 6- شركة رويال للتأمين [بريطانية].
- 7- شركة أطلس للتأمين [بريطانية].
- 8- لندن بروفينشال مارين أند جنرال إنشورنس [بريطانية].
- 9- سان إنشورنس أوفيس [بريطانية].
- 10- كارديان للتأمين [بريطانية].
- 11- يونيون إنشورنس سوسايتي [بريطانية].
- 12- بروفينشال للتأمين [بريطانية].
- 13- أميركان لايف إنشورنس [أمريكية].
- 14- نيو إنديا للتأمين [هندية].
- 15- ناشنال إنشورنس أوف نيوزيلاند [نيوزيلندية]."

ملاحظات عن مفهوم التأمين

³ هذه المعلومات تعتمد على رسالة إلكترونية من السيد روبرت نودي (Bob Naudi) للكاتب مؤرخة في 30 أيلول 2008.



أوراق في التأمين

هذه الملاحظات القصيرة هي للتذكير ببعض جوانب مفهوم التأمين، وتحتاج إلى إضافات ومزيد من الشرح.

التأمين، وهو عكس الخصخصة المنتشرة في زماننا، هو عملية تحويل صناعة أو أصول، مملوكة للقطاع الخاص أو مملوكة بشكل غير كامل من قبل الدولة، إلى ملكية عامة تملكها وتديرها الدولة. وقد تكون الملكية العامة كاملة أو تتخذ شكل امتلاك حصة كبيرة في شركات خاصة تمنح الدولة امتياز التأثير والسيطرة على إدارة وقرارات مثل هذه الشركات.

دوافع التأمين تجمع بين السياسي والاقتصادي. فالمعروف أن تيارات اشتراكية مختلفة تدعو إلى امتلاك الدولة، باسم الشعب أو الطبقة العاملة، لوسائل الإنتاج والتوزيع والتبادل وذلك من باب الإدارة العقلانية للإنتاج، وتعزيز الموارد وترشيدها واستخدامها، والتخطيط العقلاني أو السيطرة على الاقتصاد. ويعتقد العديد من الاشتراكيين، وهو اعتقاد يخضع للمناقشة، أن الملكية العامة تمكن الناس من ممارسة الرقابة الديمقراطية الكاملة على الوسائل التي كانوا يكسبون رزقهم من خلالها، وتوفر وسيلة فعالة لتوزيع منافع الإنتاج لصالح الطبقات الشعبية بوجه عام، ووسيلة لتغذية المالية العامة. كما يربط بعض الاشتراكيين القطاع العام بالاشتراكية ويساوي بينهما.

إضافة إلى ذلك فإن التفكير بتأمين أي صناعة أو خدمة عامة قد يقوم على اعتبارات أخرى ومنها:

1 أن الصناعة أو الشركة موضوع التأمين تقوم بتجهيز سلع وخدمات أساسية، هي بمثابة احتكارات طبيعية، ومثالها السكك الحديدية، توليد وتوزيع الطاقة الكهربائية والمرافق الخدمية العامة وغيرها. وبفضل التأمين فإن المستهلك يتوقع الحصول على معاملة أفضل (مستوى الخدمة، الأسعار).

2 التنظيم الاحتكاري لمثل هذه الصناعة يتركز بأيدي أشخاص ويستهدف تحقيق الربح كأساس دون الاهتمام باعتبارات أخرى أو بالتأثيرات الخارجية externalities. ولتقليل قوة ونفوذ رأس المال الخاص تقوم الحكومة بالتأمين.



أوراق في التأمين

3 التنمية السريعة مطلوبة لتوسيع الإنتاج ورفع مستوى الكفاءة التقنية لتمكين الاقتصاد الوطني من الحفاظ على الاستقلال الاقتصادي. ولذلك تصبح السيطرة، من خلال التأمين، على الصناعات التي تشكل العمود الفقري للاقتصاد الوطني ضرورية بدلاً من تقديم إعانات كبيرة لها، من خزينة الدولة، لتجنب الهبوط في الإنتاج والعمالة عند تعرضها للأزمات.

4 تحسين التنظيم وأساليب العمل (في قطاع التأمين) حاجة ماسة لرفع مستوى المعيشة والرفاه الاجتماعي.⁴

وفيما بعد سنفصل في الموضوع للبحث عن دوافع تأمين شركات التأمين العراقية.

قد تتعرض الصناعات المؤممة، المكلفة بحكم واقعها للعمل من أجل المصلحة العامة، إلى ضغوط سياسية واجتماعية قوية لإيلاء اهتمام أكبر بالتأثيرات الخارجية. فقد تضطر للقيام بأنشطة خاسرة (بسبب عدم التكافؤ بين التكاليف والأسعار) لكن منافعها الاجتماعية أكبر من التكاليف الاجتماعية - على سبيل المثال، خدمات البريد والنقل في المناطق الريفية قليلة السكان. إزاء هذا الوضع، أي الاعتراف بهذه الالتزامات الاجتماعية، فإن الحكومات تلجأ في بعض الحالات إلى تقديم الدعم لمثل هذه الأنشطة غير التجارية، وتقوم كذلك بتقديم الضمانات لها حماية لمصالح المستهلكين.

إذا كانت نتائج أعمال هذه الصناعات مربحة، فإن أرباحها تكون متوفرة لتمويل خدمات حكومية مثل برامج الرعاية الاجتماعية وتمويل مشاريع حكومية أخرى ومنها البحوث التي يمكن أن تساعد على خفض العبء الضريبي وكذلك التخطيط الإقليمي لصالح الاقتصاد المحلي بما فيه شركات القطاع الخاص. وبالطبع فإن الأرباح المتحققة تنفق في وجوه أخرى كتوسيع الأصول القائمة والبحوث والتطوير. وقد كان هذا هو بعض صفات الصناعات المؤممة في الغرب وتحديداً بريطانيا.

⁴ فيما يخص محاولات تأمين التأمين الشعبي على الحياة في بريطانيا، انظر:

Dermot Morrah, *A History of Industrial Life Insurance* (London: George Allen and Unwin Ltd, 1955), Ch XIV, The Campaign for Nationalisation, p 200.



أوراق في التأمين

تعويض المالكين. يمكن أن يتم التأمين بتعويض المالكين السابقين للمصانع المؤممة أو بدون تعويضهم. إذا كان التأمين بدون تعويض فإن هذه الحالة تصنف كمصادرة expropriation. بعض التأمينات تحدث عندما تستولي الحكومة على ممتلكات مكتسبة بطريقة غير مشروعة. على سبيل المثال، عندما استولت الحكومة الفرنسية على شركة صناعة السيارات رينو لأن أصحابها قد تعاونوا مع المحتل النازي لفرنسا.

التأمين الأكثر إثارة للجدل، والمعروف باسم المصادرة، هو الذي لا تدفع الحكومة تعويضاً عنها، أو تسدد مبلغاً أقل بكثير من القيمة السوقية للأصول المؤممة. والمعروف أن العديد من المصادرات باسم التأمين كانت تأتي بعد الثورات وخاصة تلك التي تعود لأفراد من الطبقة الحاكمة. ومع نهوض حركات التحرر الوطني اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1962 القرار المرقم 1803 بشأن "السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية"، الذي نص على أنه في حالة التأمين، يجب "دفع التعويضات المناسبة وفقاً للقانون الدولي" لصاحب المشروع المؤمّم. التعويضات المناسبة تقع بين قطبي النظرة التقليدية بالتعويض الفوري الكامل والنظرة اليسارية بدفع أقل التعويضات لتسهل قدرة البلدان النامية على الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي.

بما أن الصناعات المؤممة تصبح ملكاً للدولة، فإن الحكومة تصبح مسؤولة عن مقابلة أية ديون تترتب بذمة هذه الصناعات. وفي الواقع تقوم الحكومة بضمان الصناعات المؤممة كما سنأتي على ذكره عند استعراض قوانين التأمين في العراق.

هناك اعتبارات لتقرير مدى **مطابقة التأمين لصناعة أو شركات معينة مع بعض عناصر المشروع الاشتراكي** للتغيير قبل الإقدام على التأمين ومنها:

1 هل يؤدي التأمين إلى زيادة دور الشعب، المباشر أو من خلال الأحزاب ممثلة في المجالس التشريعية، لتقرير المصائر الاقتصادية للغالبية العظمى من الشعب؟

2 هل يؤدي التأمين إلى رفع مستوى الحياة أو إلى مستوى أفضل يقوم على المساواة بين الناس بما فيها تساوي الفرص على أساس طبقي وجندري أو الحدود الدنيا لتساوي الشروط بين مختلف الطبقات؟



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

3 هل يؤدي التأمين إلى توسيع الديمقراطية الصناعية: مشاركة العمال في مجالس إدارات الشركات المؤممة، عمليات صنع القرار، المشاركة في اللجان وغيرها من أشكال المشاركة وتمثيل العاملين.

هذه الاعتبارات لا تنطبق على شركات التأمين التي خضعت لقرارات التأمين في العراق، وهي لم تكن أصلاً واردة في تفكير صناع هذه القرارات. فلم يكن للشعب أي دور في تحديد المصائر الاقتصادية إذ أنه لم يكن ممثلاً في برلمان ظل مفقوداً في الحياة السياسية العراقية لما يزيد عن أربعة عقود. كما أن الديمقراطية الصناعية لم تكن موضوعاً يستحق التفكير به إلا على مستوى الشعار. ولعل التحرك نحو شروط أفضل للمساواة بين الجنسين في مواقع العمل في شركات التأمين هو النتيجة الإيجابية الأساسية لتأمين هذه الشركات. وحتى هذه الإيجابية ليست مرتبطة بالتأمين مباشرة بقدر ما هي انعكاس للنضال النسوي ولتغيير المناخ الفكري العام للعلاقات الجندرية آنذاك.

التأمين والبعد الاقتصادي للتأمين

ليس معروفاً إن كانت بعض الملاحظات أعلاه بشأن مفهوم التأمين يشغل حيزاً في ذهن السياسيين الذين أقدموا على اتخاذ قرارات التأمين. وقد يكشف البحث التاريخي الخلفية الفكرية والاقتصادية لهذه القرارات وآليات صنعها.

عند تأمين شركات التأمين، وغيرها من الشركات الصناعية، نزع أن مفاهيم الاقتصاد الكلي لم تؤخذ بالحسبان أو بقيت مستترة كخلفية فكرية. ويقوم هذا الزعم على أن تطبيق هذه المفاهيم كاد أن يكون، وما يزال، مفقوداً في الدراسات التأمينية في العراق من منظور اقتصادي نظري أو تاريخي.

هناك عناوين ثانوية معروفة تدرج تحت عنوان الاقتصاد الكلي للتأمين في الدراسات النظرية تضم بعضاً مما يلي.⁵

⁵ اعتمدنا في عرض بعض مفاهيم الاقتصاد الكلي والجزئي للتأمين على كتاب:

Irving Pfeffer & David R Klock, *Perspectives on Insurance* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc, 1974), pp239-251.



أوراق في التأمين

الناتج الوطني الإجمالي ومكوناته ومكانة النشاط التأميني. دور التأمين في الناتج الوطني الإجمالي ويتمثل بما ينفق على الأجور والرواتب للمستخدمين، الفوائد والأرباح الموزعة على حملة وثائق التأمين على الحياة، الإيجارات المدفوعة على المباني (مقرات العمل)، والضرائب المسددة لخزينة الدولة عن وثائق التأمين ودخل شركات التأمين. أما استثمارات قطاع التأمين فإنها تؤثر على الناتج الوطني الإجمالي من خلال توفير أرصدة رأسمالية يمكن للحكومة أو للصناعة الاستفادة منها في استثمارات جديدة أو توسيع ما هو قائم منها. وبهذا يلعب التأمين دوراً في النمو الاقتصادي: نمو الناتج الوطني الإجمالي، أي مجموع السلع والخدمات المنتجة خلال السنة.

التأمين على الحياة كوسيلة ادخارية. وتتمثل هذه بدور شركات التأمين على الحياة كوسطاء ماليين في سوق رأس المال، مزايا التأمين على الحياة كوسيلة للادخار، فائدة التأمين على الحياة كوسيلة ادخارية، استقرار الوسيلة الادخارية في التأمين على الحياة.

الاستثمار. طبيعة استثمار أرصدة التأمين في فرع التأمين على الحياة وفي فروع التأمين الأخرى، التفريق بين الاستثمار المادي (الذي يخلق ويضيف أصولاً جديدة ويوسع الاقتصاد) والاستثمار المالي (الذي لا يتعدى في معظمه تحويل ملكية أصول مادية قائمة من طرف إلى آخر).

العمالة والنشاط التأميني. اعتماد النشاط التأميني على الموارد البشرية المدربة، وهي التكنولوجية الأساسية في هذا النشاط، وتتمثل بطاقم العاملين في مجالات الاكتتاب والتعويض وإعادة التأمين وغيرها من الوظائف المرتبطة بالتأمين. وفي حين أن عدد هؤلاء يكون صغيراً نسبياً إلا أن طاقم المنتجين يفترض أن يكون الأكبر عدداً وخاصة في فرع التأمين على الحياة.

التضخم ودورة الأعمال وأثارها على النشاط التأميني. يؤدي التضخم إلى تآكل قيمة الأرصدة والاستثمارات والأرباح. كما يؤدي إلى تفاوت في قيمة الأصول المؤمنة عند ابتداء التأمين وعند قيام مطالبة بالتعويض وما يترتب على ذلك من إشكالات في التسوية وفي تطبيق نصوص عقود التأمين. أما دورة الأعمال فإنها تؤثر على ما هو مخطط ومتوقع، وإلى تزايد المطالبات



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

القائمة على الاحتيال وقت الأزمات الاقتصادية وتخلق حافزاً لإعادة النظر في معايير الاكتتاب بأعمال التأمين.

التغيير السكاني والتحضر urbanisation وتأثيره على الطلب على التأمين وعلى المطالبات. نظرياً، يؤدي التوسع السكاني إلى زيادة الطلب على منتجات التأمين، وإلى تغيير في الطلب فاحتياجات الفئات الشابة تختلف مع احتياجات غيرها. كما أن الحياة المدنية تفرض أنماطاً مختلفة من السلوك ومن الطلب على التأمين.

السياسة المالية: تأثير الإنفاق العام/الحكومي على الطلب على التأمين، تأثير الضرائب والرسوم على دخول شركات التأمين والطلب على المنتجات التأمينية، السيطرة/التدخل المباشر في تحديد أسعار التأمين والضغط على شركات التأمين الخاصة باتجاه توفير غطاء تأمين معين (الفيضان وغيره من كوارث الطبيعة) أو تولي ذلك من قبل الدولة.

السياسة النقدية. السيطرة على التضخم من خلال شراء وبيع سندات الحكومة مثلاً، أحد أهداف السياسة النقدية، تعمل لصالح الحفاظ على قيمة أرصدة شركات التأمين.

التجارة الدولية. يدخل التأمين في بند التجارة/الدخول غير المنظورة. بدون وجود الحماية التأمينية فإن حجم التجارة الدولية يتأثر سلباً. وبالنسبة لشركات التأمين فإن الطلب على حماية إعادة التأمين من خارج السوق الوطنية يخضع لاعتبارات سياسية-اقتصادية داخلية (تقليل الاعتماد على الإعادة من خلال زيادة الاحتفاظ).

بنية السوق. هيكل السوق التأميني يتحدد بعدد الشركات الخاصة والعامّة للتأمين المباشر وإعادة التأمين وصناديق التأمين خارج السوق التجاري للتأمين، وخضوع السوق للمنافسة أو الاحتكار أو احتكار القلة والآثار المترتبة على تغيير البنية.

نزع أيضاً أن مفاهيم الاقتصاد الجزئي للتأمين لم تؤخذ بالحسبان عند الإقدام على تأمين شركات التأمين. وهناك عناوين معروفة بهذا الشأن ومنها:



أوراق في التأمين

عرض التأمين: القيود الاكتتابية، القيود الرقابية، التكاليف الثابتة والمتغيرة للعمل التأميني، العرض في المدى القصير والمدى الطويل، ووفورات الحجم.

الطلب على التأمين: العوامل السياسية (إلزامية التأمين على مخاطر معينة)، العوامل الاقتصادية (ومنها الدخل الفردي وكذلك موارد الشركات القابلة للإنفاق على شراء الحماية التأمينية)، العوامل الشخصية (إدراك وتقدير أهمية الخطر وثقافة التدبير للمستقبل).

سعر التأمين: تحقيق التوازن بين تحمل المسؤوليات وتحقيق رصيد مالي مناسب لمقابلة المسؤوليات، مع هامش للربح، والعوامل المؤثرة في تسعير المنتج التأميني.

هذا الاستعراض النظري ليس ترفاً فكرياً بل مؤشراً على الترابط بين عناصر الاقتصاد الكلي والجزئي والنشاط التأميني، ومؤشراً أيضاً على آثار متوقعة وأخرى غير محسوبة النتائج عند الإقدام على تأمين قطاع التأمين. وبالطبع فإن تأثير هذه العناصر ليس متساوياً، وعلى العموم فإن السياسة الاقتصادية للدولة لا تعبر اهتماماً حقيقياً بقطاع التأمين كونه الحلقة الأضعف في الاقتصاد الريعي. إن تحليل هذه الظواهر بحاجة إلى تدخل الاقتصاديين الحرفيين إضافة إلى التحليل الملموس لتطور قطاع التأمين العراقي منذ تأميمه لغاية صدور القانون رقم 21 لسنة 1997 الذي وفر الإطار لترخيص الشركات الخاصة.

تأمين شركات التأمين وإعادة التأمين في العراق

يقال إن الدكتور خير الدين حسيب كان هو العقل المدبر لقرارات التأمين حتى أنه ترأس المؤسسة الاقتصادية التي أشرفت على تنفيذ هذه القرارات لحين استقالته بعد تشكيل حكومة الدكتور عبد الرحمن البزاز (1965).

ورغم أنه كان عالماً اقتصادياً إلا أنه لم يستخدم علمه بل ميله الإيديولوجي، أي انه غلب السياسي على الاقتصادي إذ أن التأمين، كما يبدو، لم يكن قائماً على دراسات اقتصادية عميقة، لكن المناخ العام في العراق، كما في غيره من بلدان "العالم الثالث"، كان مهيباً للتأمين باعتباره شكلاً من أشكال تحقيق الاشتراكية. وفي الحالة العراقية، ومن باب التمايز على نماذج اشتراكية



أوراق في التأمين

أخرى، صار التأمين صنواً لما اسماه قانون المؤسسة العامة رقم 166 لسنة 1965 "الاشتراكية العربية الرشيدة" (المادة 3).

وقد تعرّف د. حسيب على التجربة المصرية في زيارته لمصر سنة 1961 وبعدها بدأ الإعداد للتشريعات "الاشتراكية"⁶ وكانت نزعتَه القومية العربية، وإيمانه بالتعاون الاقتصادي العربي، وراء تلبية حاجة مصر إلى عملة صعبة وقت ذلك لمواجهة أزمة اقتصادية إذ إنه، وبصفته محافظاً للبنك المركزي العراقي، قام بتسهيل وإتمام الإجراءات في أيام قليلة وتحويل بضعة ملايين من الدولارات لمصر. الإعجاب بالنموذج المصري في إدارة الاقتصاد وفي التأمين، وعلى رأسه تأمين قناة السويس سنة 1956 الحدث التاريخي الحاسم، كان وراء قرارات التأمين.

لقد كان التأمين تطبيقاً مستعجلاً وغير مدروس لشعار بناء الاشتراكية في العراق، إذ لم يرتبط التأمين بنقاش عام موسع،⁷ كما سيحصل مع تأمين

6 تعتمد معظم المعلومات عن د. خير الدين حسيب على سيرته المنشورة في ويكيبيديا ونقتبس بعضاً منها:

"عام 1961، اختير مديراً عاماً لاتحاد الصناعة، وفي العام نفسه زار مصر. بعد عودته إلى بغداد، بدأ العمل على مخطط لتشريعات اشتراكية، منها «قانون تأمين البنوك» وتعديل قانون ضريبة الدخل والتركات. بعد ذلك بعامين، وافق على تولي وظيفة «محافظ البنك المركزي». ... عاصر الرجل تطورات سياسية، بدأت بإطاحة نوري السعيد والنظام الملكي عام 1958، وتولي عبد الكريم قاسم رئاسة أول جمهورية، وما تلى ذلك من صراعات بين البعثيين والشيعيين والقوميين، والمعادين للتجربة الناصرية. من تلك الأحداث كلها، يختار حسيب أن يخبرنا عن ليلة 13 يوليو 1964، حين التقى بإبراهيم يسري الرجل الثاني في السفارة المصرية في العراق. طلب منه حسيب إبلاغ عبد الناصر أن التشريعات الاشتراكية في العراق سٌعلن في اليوم التالي، وستُنشأ بموجبها مؤسسات اقتصادية. يُحسب لخير دين حسيب الذي كان «حاكماً للمصرف المركزي»، إعطاء قرض لمصر. ويُحسب له أيضاً، دوره المتقدم في النضال ضد سيطرة الشركات الأجنبية على نفط العراق وكبريته وثروته، ومشاركته في محاربة الفساد فيه. كل ذلك لم يمنعه من أن يجد نفسه في السجن عام 1968، رغم أنه لم يكن على خلاف فكري مع التيار الحاكم. تنقل خلال تسعة أشهر بين أربعة سجون، وذاق جميع أصناف التعذيب، لكن صلابته ساعدته على تحمّل الآلام."

http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AE%D9%8A%D8%B1_%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%8A%D9%86_%D8%AD%D8%B3%D9%8A%D8%A8

7 من باب المقارنة نذكر مثلاً من بريطانيا فأكثَر من ثلاثة عقود جرت محاولات عديدة لتأمين التأمين الصناعي (تأمين على الحياة مُكيف لتلبية ظروف ومتطلبات جماهير الناس، وتتمثل هذه بجباية أقساط التأمين في فترات متكررة من المؤمن عليهم في منازلهم، والتأمين بمبالغ واطنة تتناسب مع دخول الطبقة العاملة) ولكن في ستينات القرن الماضي تم التحول عن مطلب التأمين.
أنظر:

Dermot Morrah, *A History of Industrial Life Insurance* (London: George Allen and Unwin Ltd, 1955), Ch XIV, The Campaign for Nationalisation, pp 193-219.



أوراق في التأمين

شركات النفط الأجنبية (د. محمد سلمان حسن، نحو تأمين النفط العراقي،⁸ إبراهيم علاوي، النفط وحركة التحرر الوطني)، بل تم اعتماده كأمر مفروع من صحته. فلم تجري دراسات جدوى قبل التأمين، وربما لم يناقش الموضوع مع أصحاب وإدارات شركات التأمين للاستفادة من تجاربهم وآرائهم، ولم يجري حتى الكشف الميداني على الصناعات؛ وحتى الصياغة القانونية لم تلق العناية الكافية. وقد لخص ليث الحمداني⁹ الخلفية المباشرة لقرارات التأمين في دراسة له كما يلي:

"جاء عبدالسلام عارف وهو يحمل إعجاباً مطلقاً بالتجربة المصرية، وحاول ومن معه تقليدها في كل شيء حتى إنه حين أقدم على تأمين المشاريع الصناعية مع شركات التأمين والبنوك في عام 1964 اختيرت المشاريع المؤممة من دليل اتحاد الصناعات العراقي، مما أوقع الحكومة في حرج لشمول التأمين صناعات شبه يدوية."

ويضيف في هامش مثلاً عن الحرج في تأمين معمل صابون الغار التابع للعائلة الصناعية المعروفة (كافل حسين)، فعندما

"زارت لجنة الجرد الخاصة بالمعمل وجدت أن هذه الصناعة شبه يدوية ولا تضم أية معدات تكنولوجية، بل تعتمد على طبخ الزيوت في خزانات ثم صبها في قوالب وتقطيعها يدوياً. وأدى ذلك إلى استثنائه من التأمين بقرار لاحق."

وقد بينت التشريعات اللاحقة ما يفيد الاستعجال في اتخاذ قرارات التأمين بالقول إن "قانون المؤسسة الاقتصادية رقم 98 لسنة 1964 الذي تم تشريعه على عجل واضح نافذ المفعول بتاريخ 1964/7/14 قد تضمن أحكاماً كثيرة، منها ما اعتبره المشرع ضرورياً في بداية تطبيق قوانين التأمين كجعل ارتباط كافة الشركات والمصالح والمنشآت المؤممة بهيئة مركزية واحدة هي المؤسسة الاقتصادية، ومنها ما كان غير عملي ولا يتماشى مع طبيعة قانون السلطة التنفيذية والأعراف الدستورية... [التأكيد من عندنا]."

Ronald George Garnett, *A Century of Co-Operative Insurance* (London: George Allen and Unwin Ltd, 1968), pp 232-265

⁸ عرض د. محمد سلمان حسن أطروحته في محاضرة في جمعية الاقتصاديين العراقيين في بغداد وقبول بنقاش موسع.

⁹ ليث الحمداني، "الصناعة العراقية مشروع أسست له الدولة الوطنية ودمره الاحتلال"، الحوار المتمدن، <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=237525>



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

قطاع الدولة أو القطاع العام كان موجوداً منذ العهد الملكي (في مجال التأمين ممثلاً بشركة التأمين الوطنية التي تأسست سنة 1950)¹⁰ ولكن لم يقل أحد بأن هذا القطاع اشتراكي لأنه لا يمت بصلة لفكر اشتراكي. وكذا الأمر بالنسبة لقرارات التأمين عام 1964. ويمكن النظر إليها من باب تعزيز وتعظيم موقع القطاع العام في الاقتصاد الوطني. فهذه القرارات لم تكن لها علاقة بإعادة توزيع الثروة الوطنية أو بتغيير البنية التطبيقية، أو ببناء دولة الرفاهية كما حصل في بريطانيا إذ تتبع قرارات تأمين بعض الصناعات في أربعينات القرن العشرين تطوير المنافع الاجتماعية وعلى رأسها توفير الخدمات الطبية والصحية المجانية. ولم تكن القرارات العراقية مهتمة بإدخال أساليب ديمقراطية في إدارة الشركات، أو إدخال أشكال جديدة لملكية شركات التأمين (تعاونية أو تبادلية تستهدف تعزيز مصالح حملة وثائق التأمين) كي يقال عنها بأنها خطوة نحو بناء نظام اشتراكي.

نقل ملكية شركات التأمين إلى الدولة لا يعني بأي حال تحولها إلى مؤسسات اشتراكية، ولم يشهد التاريخ اللاحق للعراق على أنه وضع الأساس للتحول نحو نظام اشتراكي رغم ما نصت عليه القوانين. فقد ظلت الشركات هرمية في تنظيمها لا بل زاد تكلس التنظيم مع تسييس الشركات وحزبية إدارتها فيما بعد، وأبقت على هدف تحقيق الأرباح الذي ينتظم المشروع الرأسمالي. وباختصار فإن التأمين كان القاعدة الاقتصادية لرأسمالية الدولة - نظام رأسمالي بدون رأسماليين رغم اختلاف المسميات.

10 دخول الدولة لسوق التأمين له تاريخ طويل في بعض الدول ومنها بريطانيا على سبيل المثال. ففي سنة 1919 تم تأسيس مصلحة ضمان قروض اعتمادات التصدير Export Credits Guarantee Department
A History of ECGD 1919-1979 (London: ECGD & the Central Office of Information, 1979)

وقبل ذلك، في القرن التاسع عشر، ظهر ما يسمى بالاشتراكية البلديات/الحكومات المحلية التي كانت تدعو ونجحت في تحويل نشاطات معينة كإسالة الماء، وتجهيز الغاز، والطاقة الكهربائية، والمدارس والمستشفيات والمواصلات إلى مرافق عامة تخضع لسيطرة الحكومة.

عند تأسيس شركة التأمين الوطنية كان رأسمالها موزعاً بنسبة 50% لوزارة المالية و 50% موزعاً بالتساوي لمصرف الرافدين، المصرف الزراعي، المصرف الصناعي، والمصرف العقاري. أما شركة إعادة التأمين العراقية فكان مؤسسوها وزير المالية نيابة عن الحكومة العراقية، مدير عام مصلحة الموانئ العراقية، مدير عام شركة التأمين الوطنية، مدير عام مصرف الرافدين، مدير السكك الحديدية العام. أنظر:
عبد الباقي عنبر فالج، فاروق حبيب الملاك، عبد الرحمن مصطفى طه، إدارة التأمين (جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد، 1990) ص 59-60، 61.



أوراق في التأمين

ويمكن النظر إلى القرارات من باب تعزيز القدرات الوطنية والتأكيد على اختصاص القطاع العام في مجالات معينة، وهذه مسألة قابلة للنقاش. فالمادة 3 من قانون المؤسسة العامة رقم (166) لسنة 1965 ذكرت أن "أغراض كل مؤسسة النهوض بالتنمية الاقتصادية في حقل اختصاصها، لتصبح أداة تحقيق أغراض الاشتراكية العربية الرشيدة في زيادة الإنتاج وعدالة التوزيع." وخير دليل على هذا التوجه - أي اختصاص القطاع العام - هو ما ورد في قانون تعديل قانون تأسيس شركة إعادة التأمين العراقية رقم 21 لسنة 1960 (صدر التعديل في أيلول 1965). فقد ورد في الأسباب الموجبة ما يلي:

إن تطبيق قوانين التأمين التي صدرت في الرابع عشر من تموز المجيدة والتي شملت شركات التأمين وشركة إعادة التأمين العراقية يقتضي وضع سياسة جديدة توجه قطاع التأمين (وقد أصبح من اختصاص القطاع العام) نحو الأهداف الجديدة التي يطلب من هذا القطاع تحقيقها وأهمها.

أولاً: أداء خدمة عامة للمواطنين عن طريق توزيع المخاطر وتشجيعهم على الادخار.

ثانياً: إسناد الاقتصاد الوطني عن طريق صيانة الاستثمارات.

ثالثاً: إسناد الاقتصاد الوطني عن طريق توجيه المدخرات الوجهة التي تحقق أهداف خطط التنمية الاقتصادية.

وهذا ما تعمل المؤسسة العامة للتأمين على تحقيقه حالياً. إلا أن هذه الإجراءات لكي تكتمل يجب أن تصحبها إجراءات أخرى في ميدان إعادة التأمين وذلك لتحقيق هدفين رئيسيين.

الأول: التقليل من استيراد خدمات إعادة التأمين عن طريق زيادة ما يحتفظ به من أقساط التأمين في الداخل.

الثاني: تصدير خدمات إعادة التأمين إلى الخارج عن طريق زيادة نشاط شركة إعادة التأمين العراقية في الأسواق الدولية.

ومن أجل زيادة الحصص الإلزامية التي تسندها شركات التأمين المحلية إلى شركة إعادة التأمين وذلك لتحقيق الهدفين المشار إليهما أعلاه معاً إذا أن زيادة الحصص الإلزامية في الداخل تؤدي إلى تقليل ما يخرج من أقساط التأمين من الداخل وتؤدي



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

إلى دعم مركز شركة إعادة التأمين العراقية في الخارج ولكل ما تقدم شرع هذا القانون.

الهدفين المعلنين في هذا التعديل (زيادة الاحتفاظ وتصدير خدمات إعادة التأمين إلى الخارج) كانا انعكاساً للمقترحات التي كانت منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) تدعو لها في ستينات القرن الماضي¹¹ ضمن وسائل أخرى لتطوير اقتصاد الدول النامية قبل أن تتأسس منظمة التجارة الدولية، وقبل سيادة أطروحة فتح الأسواق أمام رأس المال المعولم ورفع القيود والامتنال لاشتراطات صندوق النقد الدولي.

ويمكن التأكيد على أن هذين الهدفين قد ترجما على أرض الواقع من قبل شركة إعادة التأمين العراقية. فقد كان حجم احتفاظها من أقساط التأمين عالياً مثلما كان نشاطها في الخارج (تصدير خدمات إعادة التأمين)، وخاصة ما كان يعرف بدول العالم الثالث، في توسع مستمر لحين قيام الحرب العراقية الإيرانية (1980-1988) وبعدها الغزو والاحتلال الأمريكي للعراق (2003).

صيغة التأمين وتعويض المالكين

اتخذ تنفيذ التأمين شكل نقل رأسمال كل شركة خاصة إلى الدولة. وليست لدينا معلومات عن حجم تعويض مالكي الشركات المؤممة لكن قانون المؤسسة الاقتصادية رقم (98) لسنة 1964 يشير إلى شكل التعويض: تحويل الأسهم إلى سندات تخضع لفائدة تدفع لحملة الأسهم. ويمول إطفاء السندات من صافي الأرباح والمبالغ الاحتياطية للمنشآت المؤممة. فقد نصت المادة 32 على التالي:

أ - يحول صافي أرباح المنشآت والمبالغ الاحتياطية إلى المؤسسة ويوزع مجموعها على النحو والأسبقية الآتية:

1- تدفع الفائدة لحملة الأسهم اللذين حولت أسهمهم إلى سندات بموجب قانون التأمين.

¹¹ كان د. مصطفى رجب، مدير عام ورئيس شركة إعادة التأمين العراقية، يشارك في بعض اجتماعات الأونكتاد وربما كان له دور في صياغة بعض السياسات.



أوراق في التأمين

- 2- يخصص 25 % من مجموع صافي الأرباح والمبالغ الاحتياطية للمنشأة المؤممة لإطفاء السندات الوارد ذكرها في الفقرة 1/ من هذه المادة.
- 3- يخصص 25 % من مجموع صافي الإيراحي والمبالغ الاحتياطية المذكورة في صدر هذه المادة إلى الميزانية الاعتيادية.
- 4- ويخصص الباقي لتوسيع المنشآت المؤسسة أو لإنشاء مشروعات لدعم الاقتصاد الوطني وتنميته بالشكل الذي يقرره المجلس وضمن الأهداف العامة للخطة الاقتصادية.

ب - إذا كان مجموع صافي الأرباح والاحتياطيات المذكورة في الفقرة / أ / من هذه المادة لا تكفي لدفع الفوائد المذكورة في الفقرة 1/ منها فتدفع الحكومة المبالغ اللازمة لذلك.

ج - إذا لم تكف المبالغ المخصصة في الفقرة / أ - 2 / من هذه المادة لتسديد قيمة السندات في نهاية المدة المحددة لإطفائها، فتلتزم الحكومة بتسديدها.

ونلاحظ هنا التزام الحكومة بدفع الفوائد وقيمة السندات في حالة عدم كفاية صافي الأرباح والمبالغ الاحتياطية للمنشآت المؤممة. وهذا يعني أن الدولة لم تقم بمصادرة الشركات بل يبدو أنها التزمت بروح قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المرقم 1803 لسنة 1962 القاضي بدفع تعويضات مناسبة لصاحب المشروع المؤموم وفقا للقانون الدولي.

وتفصل المادة 2 من قانون تأمين بعض الشركات والمنشآت رقم (99) لسنة 1964 آلية تحويل الملكية من القطاع الخاص إلى القطاع العام كالاتي:

مادة 2

أ - يتحول أسهم الشركات ورؤوس أموال المنشآت المشار إليها إلى سندات اسمية على الدولة تستحق بعد خمسة عشر سنة من تاريخ نشر هذا القانون بفائدة 3% سنويا وتكون السندات قابلة للتداول ويجوز للحكومة أن تطفئ هذه السندات كلياً أو جزئياً بالقيمة الاسمية بطريق الاقتراع في جلسة علنية وفي حالة الإطفاء الجزئي يعلن عن ذلك في الجريدة الرسمية قبل الموعد المحدد له بشهرين على الأقل.

ب - يخصص 25 % من الأرباح السنوية الصافية للشركات والمنشآت المشار إليها في المادة الأولى لتعويض حملة السندات وتعطي الألبية لحملة السندات التي لا تزيد قيمتها الاسمية عن خمسمائة دينار وتصدر المؤسسة الاقتصادية المعرفة بقانون المؤسسة الاقتصادية التعليمات اللازمة لتنفيذ ذلك.

تقييم تأمين شركات التأمين في العراق



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

التقييم التالي، في حالته الراهنة، أقرب إلى تسجيل انطباعات لأنه لا يقوم على فحص وتدقيق للمستندات والبيانات لأنها ليست متوفرة. ويحتاج الموضوع حقاً إلى بحث شامل موضوعي ربما يتطوع أحد طلاب الدراسات العليا لقيام به كأطروحة ماجستير.

منتجات تأمينية جديدة

أزعم أن التأمين (وقد خُلِقَ احتكارات تأمينية ممثلة في ثلاث شركات) ساهم في إدخال **منتجات تأمينية جديدة** لسوق التأمين العراقي: وثيقة حماية الأسرة في أواخر الستينات؛ وتأمين السيارات الإلزامي وفق مفهوم افتراض المسؤولية القانونية دون الحاجة لإثبات الخطأ لتأسيس حق للطالبة بالتعويض من حوادث السيارات (1980)؛ وتأخر تأسيس فرع متخصص للتأمين الزراعي إلى أوائل سنة (1982).

وكان لمثل هذه المنتجات أن تدخل سوق التأمين العراقي بغض النظر عن التأمين إذ أن التأمين كمنشأ اقتصادي يجد مرجعيته في التأمين الغربي وظل، على العموم، مُقلداً لم هو موجود في الأسواق المتقدمة.

الثقافة التأمينية

لم ينجح التأمين في **خلق ثقافة تأمينية** على المستوى الشعبي تدفع باتجاه تكثيف شراء الحماية التأمينية إذ ظلت مصادر أقساط التأمين محصورة في إنفاق مؤسسات الدولة على شراء الحماية التأمينية لأصولها المادية ومشاريعها التنموية، وهو ما يفسر ظاهرة عدم توازن العديد من محافظ التأمين.

هل ساهم التأمين في إشاعة **الوعي التأميني** في مجتمع تنقصه الثقافة التأمينية وعادات التدبير الاقتصادي للمستقبل لدى الأفراد؟ هذا السؤال كغيره لم يكن موضوعاً للدراسة والقياس. ربما تعاب شركات التأمين المؤممة، وقبلها شركات التأمين الخاصة، بفشلها في توسيع مفهوم الحماية الفردية والجماعية من خلال إدارة الأخطار حيث يشغل التأمين آخر محطة في مثل هذه الإدارة كوسيلة لتحويل الأعباء المالية للخطر من المؤمن له إلى شركة التأمين لقاء قسط معين. يشكل هذا جزءاً من ثقافة التأمين التي فشلت الشركات في تحقيقه إلا بحدود دنيا.



أوراق في التأمين

ضعف الإقبال على شراء التأمينات الشخصية (تأمين المساكن، تأمين الحوادث الشخصية، تأمينات الحياة) هو انعكاس لغياب الثقافة التأمينية وخاصة لدى الفئات التي بإمكانها الإنفاق على الحماية التأمينية. ومع ذلك علينا ملاحظة واقع البطالة واقتصاد الظل وشحة الدخل لدى غالبية السكان والمستويات العالية للفقر، وليس الاعتقاد الغيبي والإيمان بالقضاء والقدر، لتفسير ضعف الكثافة التأمينية.

وقد يكون التأمين على الحياة استثناءً من هذا التقييم ومع هذا فإنه كان محصوراً بالفئات الميسورة أو تلك التي كانت تتمتع بدرجة أفضل من وعي الحماية التأمينية ولها فائض صغير من الدخل قابل للإنفاق على التأمين لضمان مستوى لائق للأسرة بعد فقدان معيها.

نمو الأقساط

ساهم تأمين قطاع التأمين في نمو الأقساط إلى حد كبير وبلغ ذروته في سبعينيات القرن الماضي مقترناً بالإنفاق الموسع على مجموعة من المشاريع الصناعية الكبيرة وكذلك الهياكل الارتكازية. فقد ساهم هذا الإنفاق في زيادة أقساط التأمين البحري والهندسي مثلما ساهمت قوانين التأمين الإلزامي على السيارات في زيادة أرصدة التأمين. جاء هذا النمو بفضل التأمين وهو نمو قائم على احتكار السوق، أي أنه لم يرقم على جهد إنتاجي فعقود الدولة كانت تقضي بالتأمين مع شركة تأمين وطنية ولم يكن هناك غير شركة التأمين الوطنية والشركة العراقية للتأمين. ربما كان وجود المنافسة سيؤدي إلى نمو أكبر وخاصة في فرع التأمينات الشخصية (الحوادث الشخصية، تأمين المساكن، التأمين على الحياة) لكن النمو يظل دائماً أسيراً للحالة المادية للجماهير الأوسع من الناس وهم لا يستطيعون شراء الحماية التأمينية وحتى أنهم لا يفكرون بالتأمين.

تزايد حجم أرصدة أقساط التأمين إذن كان بفعل عوامل خارجية (إدخال التأمين الإلزامي على السيارات وتزايد عدد المشاريع الإنشائية الصناعية (التأمين البحري والتأمين الهندسي). وقد ارتبط ذلك بالرعي النفطية. يقول د. عباس النصراني إن



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

"النمو السريع لقطاع الخدمات كالتجارة والبنوك والنقل والمواصلات التي ارتبطت بتدفق الإيرادات النفطية، حيث ساهمت هذه التدفقات بزيادة الاستيرادات، وما تمخض عنها من تحفيز أو تحريك الطلب على خدمات هذه القطاعات."¹²

لم يذكر المرحوم النصراوي شركات التأمين ونمو دخلها لكن تقييمه ينطبق عليها. وبهذا الشأن يذكر د. عبد الزهرة علي أن هامش الملاءة المالية لشركة التأمين الوطنية هبط من 117.5% إلى 42.2% سنة 1980 بسبب زيادة دخل الأقساط المحتفظ بها بمعدل أعلى من رأسمال الشركة واحتياطياتها الحرة.¹³ وكان ذلك في أوج ما عرف بخطة التنمية الانفجارية وبداية الحرب العراقية الإيرانية (1980-1988).

ورغم ذلك فإن تأمين شركات التأمين لم يحقق نقلة نوعية في الطلب على الحماية التأمينية إلا قليلاً. نعرف أن تدني الدخل، وانتشار الفقر، والبطالة الحقيقية والمقنعة، والدور الكبير لاقتصاد الظل، وهو ما لا يلقى اهتماماً عند الحديث عن الوعي التأميني، في العراق وغيره من البلدان العربية، ولنا أن ندرج هذه المظاهر تحت عنوان العامل الاقتصادي، هي التي تفسر ضعف الطلب على التأمين. وهذا العامل ما زال غائباً عند الحديث عن الوعي التأميني. ويشهد واقع قطاع التأمين العراقي منذ الغزو الأمريكي سنة 2003 على صحة مقولة أن إنتاج التأمين ظلّ مرتبطاً بالريع النفطي.

ومن هذا المنطلق يمكن أن ننظر إلى التأمين **كتجربة فاشلة** من منظور تأسيس **بديل اشتراكي** (إدارة ديمقراطية لشركات التأمين، تحويل جزء من الأرباح لصالح حملة وثائق التأمين، خلق رصيد خاص لتمويل أغذية تأمينية منخفضة السعر لتكون في متناول الطبقات الفقيرة).

البيروقراطية والتسييس

الميل نحو **بقرطة وتسييس الإدارة** هو أحد النتائج السلبية للتأمين، وقد ظهر ذلك وتعزز خلال العهد الصدامي 1979-2003 إذ أصبح الهاجس الأمني

¹² عباس النصراوي، الاقتصاد العراقي بين دمار التنمية وتوقعات المستقبل، 1950-2010 (بيروت: دار الكنوز الأدبية، 1995، ترجمة د. محمد سعيد عبد العزيز)، ص 68.

¹³ Abdul Zahra Abdullah Ali, *Insurance Development in the Arab World* (London: 278-277Graham and Trotman, 1985), p



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

وكذلك الولاء للسلطة طاغياً في التوظيف والترقيات، وبالطبع كان الموقف من "الحزب القائد" أساسياً في الاختيار والمفاضلة في جميع مفاصل الدولة. واستمرت هذه التركيبة بعد 2003 ولكن ضمن معايير المحاصصة والاستحقاق الطائفي والقومي.

تكاليف التشغيل

ولنا أن نسأل أيضاً: هل ساهم التأمين في التقليل من تكاليف التشغيل. ليس هناك جواب عن هذا السؤال فقياس تكاليف التشغيل لم يخضع لدراسة ويصعب الحكم عليها. ويظل الموضوع بحاجة إلى من يبحث عنه.

التوظيفات الاستثمارية

هل حصل تحول في السياسة الاستثمارية من توفير القروض الشخصية، إن كانت موجودة ما قبل التأمين، والاستثمار في أسهم الشركات الخاصة نحو المساهمة بمؤسسات القطاع العام، والتوسع في الاستثمار العيني والمالي.

في غياب المعلومات يصعب تقييم هذه السياسة لكن المعروف أن الاستثمارات لم تقتصر على العقارات والودائع المصرفية وشراء الأسهم في بعض الشركات بل تعدتها إلى المشاركة في تأسيس شركات تأمين عربية والمساهمة في رأسمالها (شركة ليبيا للتأمين بنسبة 40% سنة 1964 وشركة البحرين للتأمين سنة 1969 بنسبة 30%). يضاف إلى ذلك المساهمة في مجتمعات التأمين العربية، وشركة إعادة التأمين العربية سنة 1972 والصندوق العربي لتأمين أخطار الحرب سنة 1981 وقبلها الاتحاد العام العربي للتأمين عند تأسيسها سنة 1964.

وقد جاءت بعض هذه الاستثمارات متناغمة مع نص الفقرة 5 من المادة 3 من قانون المؤسسة العامة رقم 166 لسنة 1965 والتي تنص على "المساهمة في الشركات غير العراقية وخاصة العربية منها." وينسجم هذا مع طموحات تحقيق تعاون اقتصادي بين البلدان العربية.¹⁴

قطاع تأميني متين

¹⁴ تضمنت الخطة الاقتصادية الخمسية للسنوات 1965-1969 أهدافاً مفصلة ومنها "تعزيز عملية التكامل والاندماج العربي، إضافة إلى تسريع عملية الوحدة الاقتصادية العربية، خصوصاً مع مصر. لذلك يجب تصميم مشاريع الخطة الإنتاجية بطاقات فائضة تأخذ بالاعتبار السوق العربية المشتركة." أنظر: النصراوي، مصدر سابق، ص 66.



أوراق في التأمين

يمكن الحجاج أن التأمين ساهم في خلق صناعة تأمين متينة في العراق في شقيها الأساسيين: التأمين على الحياة والتأمينات العامة؛ مدراء وموظفون يتمتعون بدرجة عالية من المهارات الفنية والمعرفة النظرية. وقد جاء ذلك نتيجة لمنهج تدريبي مستمر داخل وخارج العراق ساهم في تحسين مستوى الاكتتاب بالأخطار وفي تسوية المطالبات وتحديد متطلبات حماية إعادة التأمين. وبفضله ظهر جيل من الكوادر المدربة. وكان ذلك نقلة نوعية في تاريخ التأمين في العراق. وترافق ذلك بكفاءة في الإدارة على المستويات العليا وفي إدارات الأقسام المختلفة للشركات.

وبفضل هذه الميزات كان قطاع التأمين، في الحقبة التي تلت التأمين، يعتبر رائداً عند مقارنته مع قطاع التأمين في الأقطار العربية والعديد من دول "العالم الثالث". والدليل على ذلك أن العديد من المدراء والموظفين شغلوا مواقع مرموقة في هذه الأقطار وغيرها بعد مغادرتهم للعراق.

كان من نتائج التأمين خلق شركات تأمين كبيرة (احتكار مطلق للتأمينات العامة الممثل بشركة التأمين الوطنية والاحتكار المطلق لتأمينات الحياة الممثل بالشركة العراقية للتأمين على الحياة) حققت بفضل موقعها الاحتكاري وفور في الحجم ساهمت في تعظيم نسبة الاحتفاظ بالأخطار رغم أن هذا الاحتفاظ كان محمياً باتفاقيات إعادية مع شركات إعادة التأمين العريقة في أسواق التأمين العالمية. لكن التوجه نحو زيادة الاحتفاظ كان موقفاً ثابتاً لإدارات شركات التأمين المؤممة.

وبالنسبة لشركة إعادة التأمين العراقية فإنها لعبت دوراً كبيراً في زيادة الاحتفاظ المحلي وبالتالي تقليص تصدير أقساط التأمين إلى الخارج. فقد زاد دخل الأقساط الإجمالي للشركة من 307,000 دينار عراقي سنة 1961 إلى 4,022,000 دينار وبلغ 53,315,000 دينار سنة 1980. وفي الفترة 1961-1980 كان معدل النمو السنوي للدخل 31.2%.¹⁵

ساهمت شركات التأمين المؤممة في الحفاظ على الثروة الوطنية (الخاصة والعامة) من خلال التعويض المالي للخسائر التي كانت تلحق بالأصول

¹⁵ Abdul Zahra Abdullah Ali, *Insurance Development in the Arab World* (London: Graham and Trotman, 1985), p181.



أوراق في التأمين

المؤمنة. ونزعم أن الصرامة في تسوية المطالبات كانت سمة مميزة لهذه الشركات. وكانت هذه الصرامة تطبق على مطالبات شركات القطاع العام دون محاباة رغم كون شركة التأمين والمؤمن لها من هذه الشركات تابعة للدولة. وبذلك حافظت الشركات على درجة عالية من المهنية.

الكفاءة

عندما يذكر القطاع العام فإنه يربط بتردي الكفاءة، وهو قول يخضع للنقاش ويحتاج إلى دراسة موثقة للتأكد من صحته. ومن باب التعميم يمكن القول إن إدارة شركات التأمين المؤممة كانت قائمة على إدارة أعمالها ضمن ضوابط تجارية بحتة (تحقيق الأرباح) وبعض هذه الضوابط تتماشى مع متطلبات التعامل مع شركات إعادة التأمين العالمية فهذه ليست مهمة بغير أخرى لا تخضع لحساب الخسائر والأرباح.

وفيما يخص التأمين فإن الكفاءة الاقتصادية لا تقاس بالعلاقة التي تنشأ من إدخال واستخراج كميات مادية من الأصول بل تقاس بقيم المدخلات (توظيف رأسمال) والمستخرجات (العوائد) مقيمة بالنقود. وهنا نلاحظ الطبيعة المعيارية في مفهوم الكفاءة، فاختيار قيم معينة قد تعكس انحيازاً طبقياً كالربط بين رأس المال والعوائد (الأرباح) وتجعل من النقود قيمة مطلقة لقياس الكفاءة الاقتصادية، وبالتالي فإنها ليست إطاراً مناسباً لوضع السياسات العامة التي لا تتوخى تحقيق الربح هدفاً وحيداً في العمل.

ومع هذا فإن شركات التأمين المؤممة كانت خاضعة لقيم الربح والخسارة وبالتالي فإن ما كان ينتظر منها: نهوض المؤسسات "بالتنمية الاقتصادية في حقل اختصاصها، لتصبح أداة لتحقيق أغراض الاشتراكية العربية الرشيدة في زيادة الإنتاج وعدالة التوزيع" هو من باب التمويه الإيديولوجي. ربما نستطيع الدفاع عن زيادة الإنتاج (أرصدة أقساط التأمين) إلا أننا لم نشهد عدالة توزيعية فقد بقيت استحقاقات الفئات الفقيرة للرفاه غائبة في السياسات العامة. وهنا لا نريد أن نظلم شركات التأمين المؤممة في التقاعس في المساهمة في الرفاه الاجتماعي لأن مثل هذه القيمة لم تكن محورا في سياساتها.

ولم ينجح قطاع التأمين المؤمن في خلق طاقم من الاكثواريين ممن كان سيكون لهم الأثر الكبير في المساهمة العلمية في تحديد أسعار التأمين وحساب احتفاظ واحتياطيات شركات التأمين بدلاً من الحساب البسيط لحجم



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

أفساط التأمين والمطالبات ونفقات التشغيل الذي ما زال معتمداً. لا نذكر إن قام قطاع التأمين المؤم، أو وزارة التعليم العالي، بإحداث بعثة دراسية لهذا الغرض.

هناك ملاحظات انتقادية أخرى لمشاريع التأمين. منها أن القوة الاحتكارية للشركات المؤممة تخلق لا أبالية في الاستجابة لحاجات المستهلك وشكواه، وأن تدخل الحكومة في قرارات إدارة الشركات فيما يخص التسعير والاستثمار يجب الكشف عن مسؤولية هذه الإدارات لأدائها إذ أنها مسيرة بقوة خارج إرادتها ومواردها. هذه الملاحظات ذات طابع عمومي وهي ليست بديلاً عن التحليل الملموس للأثر المباشر لتأمين شركات التأمين والتطور اللاحق لقطاع التأمين العراقي.

روح المبادرة

تأمين شركات التأمين قلل إن لم يقضي على روح المبادرة entrepreneurship أي عملية استكشاف طرق جديدة في تجميع الموارد وترجمتها إلى منتجات ومنافع للمؤمن لهم وللجمهور العريض المحتمل من طالبي التأمين ممن لا تسمح لهم قدراتهم المالية لشراء الحماية، وفي تجاوز الإطار التنظيمي السائد. لم يكن بمستطاع هذه الشركات الإقدام على تحمل مخاطر مترتبة على اتخاذ قرارات ذات أبعاد "اشتراكية عربية رشيدة" كما كان يقضي القانون وظلت، ليومنا، تعمل كمؤسسات رأسمالية تستهدف تحقيق الربح. وهذا هو من مفارقات التأمين الذي لم يبني أي نظام أو تنظيم اشتركي للشركات.

إعادة تشكيل البنية الطبقية

وساهم التأمين في إعادة تشكيل البنية الطبقية للمجتمع العراقي إذ تعزز عدد البيروقراطيين في أجهزة الدولة والمؤسسات والمنشآت التابعة لها يقابل ذلك تضخم في الجيش والأجهزة الأمنية. ونمت بفضل التأمين "برجوازية" المقاولات والعقارات والصفقات التجارية ومعها فئة واسعة من المثقفين والمتعلمين، "الخزمية" المؤدلجين، من دعاة تديرير سياسات الدولة وبعدها "الحزب القائد". وغاب من الصورة البرجوازية الصناعية بمراتبها العالية والمتوسطة التي كان يمكن لها أن تلعب دوراً في تصنيع العراق. أما الطبقة العاملة فقد ظلت ضعيفة إذ تحول معظم أفرادها إلى مستخدمين لدى الدولة ومن بقي منهم على الهامش تحول إلى بروليتاريا رثة سيشهد التاريخ اللاحق المرتبط بالاحتلال الأمريكي للعراق على دورهم في النهب والتخريب



أوراق في التأمين

والقتل. واستمر موقع الفلاحين بالتآكل والتخلف ونزوحهم المستمر نحو المدينة لتريفها.

وبان تأثير هذه التشكيلة الطبقيّة على الطلب على الحماية التأمينية إذ أن النمو الحقيقي لأرصدة التأمين بقيت ضعيفة نسبياً (شراء الطبقات الشعبية للحماية التأمينية) فالبرجوازية المرتبطة بالمقاولات والعقارات كانت مضطرة للتأمين لأن عقود الدولة كانت تفرض عليها إجراء التأمين لدى شركات تأمين مسجلة في العراق.

إن بعض الأحكام التي ذكرناها يجب أن تقرأ في سياق الزمن الذي اتخذت فيها قرارات التأمين حيث كان المناخ الفكري والموضات الإيديولوجية آنذاك مساعداً للأحزاب السياسية والأفراد في الإقدام على التأمين وخاصة عندما ينصب على تأمين المصالح الأجنبية. ولذلك لم تجابه قرارات التأمين بمعارضة على المستوى الفكري أو بالتخريب على المستوى الميداني.

التأمين وتقليل الاعتماد على الريع النفطي

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

"أما السياسات الاقتصادية التي بدأت في مطلع الستينات، فقد كانت أسسها تختلف عن سياسة الخمسينات. ولكن تلك السياسات لم تثمر هي الأخرى عن تغييرات اقتصادية أو اجتماعية إيجابية هامة. كانت تتجاهلها اتجاهات سياسية تميل إلى الاشتراكية بمعنى اقتصر على تأمين الدولة لملكية عدد من مشاريع القطاع الخاص الهامة في عام 1964، ولتنزع إلى المحافظة في السنوات الأخيرة من ذلك العقد بعد ظهور النتائج السيئة للتأمين. وكان وراء تلك النتائج أيضاً حالة عدم الاستقرار السياسي التي شهدتها الفترة (1958-1963)، وضعف السلطة الحاكمة خلال الفترة (1964-1968) وعدم وضوح الدوافع الاقتصادية والاجتماعية للاشتراكية التي تبنتها، هذا إلى جانب عدم زيادة الإيرادات المالية والنفطية العامة."¹⁶

¹⁶ صبري زاير السعدي، التجربة الاقتصادية في العراق الحديث: النفط والديمقراطية والسوق في المشروع الاقتصادي الوطني (1951-2006)، (دمشق، بيروت، بغداد: دار المدى، 2009)، ص 83-84



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

كان من النتائج السلبية للتأمين في المدى القصير تهريب رؤوس الأموال إلى الخارج، وتحول رأس المال الوطني من الصناعة إلى التجارة في السلع، إضافة إلى ميله التقليدي للاستثمارات العقارية، وبأن أثر ذلك، بالنسبة لقطاع التأمين، في تزايد عدد وكالات التأمين. وبالنسبة لتطور الاقتصاد الصناعي يقول ليث الحمداني إن

"تلك التأمينات استهدفت إقامة قطاع الدولة أكثر مما استهدفت تنمية تلك الصناعات وتطويرها، وتركت أثراً سلبياً على الاستثمارات الخاصة في قطاع الصناعة، مما جعل رؤوس الأموال الوطنية تهرب باتجاه التجارة. أما المشاريع الصغيرة التي أقيمت في تلك المرحلة، فقال لي خدوري خدوري... إن الذين أقاموها كانوا من التجار الذين دخلوا الميدان بعقليات تجارية بحتة، بحيث تغير وجه الصناعة الحقيقي، لأن هؤلاء أسسوا شركات صغيرة كمشاريع فردية لم تعط جانب التطور أي اهتمام. يقابل ذلك حصول تقلص كبير في الشركات المساهمة في بناء صناعة وطنية حقيقية في هذا القطاع واستمر الحال حتى عام 1968".¹⁷

ضمن هذا التقييم فإن وضع قطاع التأمين كان أفضل من القطاع الصناعي كما تدل على ذلك بيانات تطور دخل شركة إعادة التأمين العراقية للفترة من 1961-1970 كما ذكرنا أعلاه. وبعض مصادر هذا الدخل متأبئة من إعادة تأمين أخطار شركة التأمين الوطنية والشركة العراقية للتأمين على الحياة. ولكن لم تتأسس في تلك الفترة شركات تأمين جديدة إلا أنها شهدت نمواً في تأسيس فروع ومكاتب في مختلف أنحاء العراق.

القوانين المنظمة لتأمين شركات التأمين: نظرة سريعة

هناك ثلاثة قوانين أساسية هي:

قانون المؤسسة الاقتصادية رقم (98) لسنة 1964¹⁸
قانون تأمين بعض الشركات والمنشآت رقم (99) لسنة 1964¹⁹

¹⁷ ليث الحمداني، "الصناعة العراقية مشروع أسست له الدولة الوطنية ودمره الاحتلال"، الحوار المتمدن، <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=237525>

¹⁸ يمكن قراءة النص الإلكتروني لقانون المؤسسة الاقتصادية رقم (98) لسنة 1964 باستخدام هذا الرابط: <http://www.iraq-ild.org/LoadLawBook.aspx?SC=120120016192692>



أوراق في التأمين

قانون المؤسسة العامة رقم (166) لسنة 1965

إلى جانب تعديلاتها وقوانين أخرى ومنها قانون تعديل قانون تأسيس شركة إعادة التأمين العراقية رقم 21 لسنة 1960 الذي صدر في 12 أيلول 1964.

صدر قانون المؤسسة الاقتصادية وقانون تأمين بعض الشركات والمنشآت في نفس التاريخ: 14 تموز 1964. وفيما يلي سنقتبس بعضاً من نصوصها والتعليق عليها. هناك حاجة لتحليل مستقل لدراسة نموذج الشركة العامة التي ساهمت هذه القوانين في تشكيلها: مجلس إدارتها، أعضاءها، تعيينهم، مسؤولية المجلس تجاه المجتمع أم الوزير ... الخ. وكذلك فحص إمكانية اتخاذ الشركات المؤممة صيغة التعاونيات العمالية أو الاستهلاكية، وفيما يخص التأمين صيغة شركة تعاونية أو تبادلية. نتمنى على زملائنا القيام بمثل هذه الدراسة.

عرّفت المادة 1 من قانون المؤسسة الاقتصادية/المنشآت بأنها "المؤسسات العامة والشركات التابعة لها على مختلف أنواعها التي تمتلكها المؤسسة أو تساهم برأسمالها أو توجهها أو تشرف عليها نيابة عن الدولة حسبما هو منصوص عليه في هذا القانون." وهكذا فإن المؤسسة هي الحاضنة لكل المؤسسات العامة ومنشآتها.

نلاحظ هنا عناصر الامتلاك والمساهمة والتوجيه والإشراف على المنشآت نيابة عن الدولة، وهذه تؤشر على طبيعة الشركة العامة التي تشكلت بفعل القانون.

وعرفت المادة 3/أغراض المؤسسة وهي "المساهمة في تنمية الاقتصاد القومي عن طريق النشاط الاقتصادي في حقل القطاع العام." هذه صياغة

¹⁹ يمكن قراءة النص الإلكتروني لقانون تأمين بعض الشركات والمنشآت رقم (99) لسنة 1964 باستخدام هذا الرابط:



أوراق في التأمين

فقيرة رغم أن مساهمة المؤسسة الاقتصادية معنية بتنمية الاقتصاد، تميزاً لها عن النمو الاقتصادي الذي ينحصر بالأرقام وليس تحديد الطبقات الاجتماعية المستفيدة منه. كان بالإمكان التوقف عند هذا الحد بدلاً من الصياغة الفضاضة لنشاط اقتصادي في حقل القطاع العام. ولعل المادة 32 تساهم في توضيح المراد عند ذكر تحويل صافي أرباح المنشآت والمبالغ الاحتياطية إلى المؤسسة وتوزيع مجموعها على النحو والأسبقية الآتية: دفع الفائدة لحملة الأسهم اللذين حولت أسهمهم إلى سندات بموجب قانون التأمين، تخصيص 25 % من مجموع صافي الأرباح والمبالغ الاحتياطية للمنشأة المؤممة لإطفاء السندات، و 25 % إلى الميزانية الاعتيادية، وتخصيص الباقي، وهو المهم في هذا السياق، "لتوسيع منشآت المؤسسة أو لإنشاء مشروعات لدعم الاقتصاد الوطني وتنميته بالشكل الذي يقرره المجلس وضمن الأهداف العامة للخطة الاقتصادية."

وتوضّحت الأغراض في قانون المؤسسة العامة رقم (166) لسنة 1965:

المادة 3

أغراض كل مؤسسة النهوض بالتنمية الاقتصادية في حقل اختصاصها، لتصبح أداة لتحقيق أغراض الاشتراكية العربية الرشيدة في زيادة الإنتاج وعدالة التوزيع.

للمؤسسة تحقيقاً لأغراضها ممارسة النشاط الاقتصادي والقيام بالأعمال والتصرفات القانونية في مجال اختصاصها، ولها على الوجه الخصوص:

- 1- تملك العقارات واستملاكها وفق أحكام القانون وتعتبر أغراض المؤسسة من النفع العام لأغراض قانون الاستملاك.
- 2- تملك الأراضي الأميرية بدون بدل وفق أحكام القانون.
- 3- تأسيس شركات عامة وفق أحكام هذا القانون وشركات تجارية وفق أحكام هذا القانون وشركات تجارية وفق أحكام قانون الشركات.
- 4- المساهمة في الشركات التجارية العراقية التي من أغراضها ممارسة النشاط الاقتصادي لأجل تنمية الاقتصاد القومي في حقل التجارة والصناعة والزراعة ولها شراء أسهم وسندات هذه الشركات.
- 5- المساهمة في الشركات غير العراقية وخاصة العربية منها.
- 6- الاستقراض من الحكومة والمؤسسات شبه الرسمية والمصارف بضمان وزارة المالية.
- 7- الاستقراض من الهيئات الدولية والمصارف والحكومات الأجنبية وعقد القروض العامة الداخلية بموافقة مجلس الوزراء على أن تصدق القروض الخارجية بقانون. ولا تشمل أحكام هذه الفقرة التسهيلات المصرفية الأجنبية



أوراق في التأمين

ومعاملات التحويل الخارجي والقروض القصيرة الأمد من المؤسسات المالية والتجارية الأجنبية.

8- إقراض الدوائر الحكومية الرسمية وشبه الرسمية والشركات. وتتبع المصارف بهذا الشأن الأحكام الخاصة بها.

9- ضمان قروض المنشآت التابعة لها وإقراضها.

10 - إقراض المؤسسات الأخرى والاستقراض منها.

وحددت المادة 4 مكونات المؤسسة وهي: المؤسسة العامة للصناعة، المؤسسة العامة للتجارة، والمؤسسة العامة للتأمين. وجاء في هذه المادة أن المؤسسة العامة للتأمين "تشمل جميع منشآت التأمين وإعادة التأمين التي تمتلك الحكومة الآن أو في المستقبل كامل رأسمالها." عند اتخاذ قرار التأمين كانت الدولة العراقية تمتلك كامل رأسمال شركة التأمين الوطنية (تأسست سنة 1950) وشركة إعادة التأمين العراقية (تأسست سنة 1960 كشركة مختلطة). وهذا يفسر الإشارة إلى ما يمتلكه الدولة الآن (1964) أو ما ستمتلكه في المستقبل. وهو الذي حصل مع تأمين شركات التأمين العراقية والعربية والأجنبية العاملة في العراق.

تم ربط نشاط المنشآت المؤممة بضمانة الدولة إذ تنص المادة 7: "تزاول المنشآت التي تمتلك المؤسسة كامل رأسمالها نشاطها بضمانة الحكومة." يعني هذا أن المنشآت الخاسرة تكون مضمونة من قبل الحكومة [الدولة] أي من الربيع النفطي أساساً وما تجمعته الدولة من ضرائب على الأفراد والشركات. وفي هذه الضمانة ما ينفذ في حماية حقوق المستهلكين لكن المخفي هي الكفاءة الاقتصادية وهي ما تجد نفسها مختبرة في السوق وعندما يكون السوق قائماً على احتكار القلة، كما كان هو عليه حال التأمين، تنعدم فرصة الاختبار، ولن تنفع التدخلات الفوقية من الوزراء في تحسين الكفاءة والأداء.²⁰

صدر قانون تأمين بعض الشركات والمنشآت رقم (99) لسنة 1964 متزامناً مع قانون المؤسسة الاقتصادية. وبموجب المادة 1 من القانون رقم 99 تم تأمين شركات التأمين وغيرها من الشركات:

²⁰ يمكن للباحث أن يدخل الضمانة الواردة في هذه المادة وكذلك نص المادة 28: "يكون للمؤسسة نظام مالي خاص بها يصدر بقرار من المجلس تراعى فيه قواعد المحاسبة التجارية دون التقيد بالقوانين والأنظمة والقواعد المالية الحسابية المطبقة في الحكومة" في دراسة نموذج المؤسسة/الشركة العامة.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

"مادة 1

تؤمّم جميع شركات التأمين وإعادة التأمين في العراق كما تؤمّم الشركات والمنشآت المبينة في الجدول المرفق لهذا القانون وتؤول ملكيتها إلى الدولة."

وحددت المادة 3 "سعر التأمين لكل سهم حسب آخر جدول للأسهم لدى مصرف الرافدين أو على أساس القيمة الدفترية لصافي الموجودات في يوم صدور هذا القانون أيهما اقل." وتم بموجب المادة 5 إلحاق "جميع الشركات والمنشآت المشار إليها في المادة الأولى بالمؤسسة الاقتصادية التي تختص بالإشراف عليها وللمؤسسة الاقتصادية إدماج أي شركة أو منشأة منها في شركة أو منشأة أخرى."

في أعقاب صدور قانون التأمين بدأت عملية دمج شركات التأمين وقامت بعدها شركة التأمين الوطنية وشركة التأمين العراقية بتسوية متعلقات الشركات العراقية والأجنبية المؤممة.

ومن المثير أن نقرأ مفردات العقوبات في المادة 10:

"يعاقب بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة كل من قام بأعمال تخريبية ضد أي شركة أو مؤسسة من المؤسسات التي شملها هذا القانون."

قسوة العقوبات هي مثار الاستغراب وخاصة عقوبة الإعدام إذ ليس هناك تناسباً بين الجريمة والعقوبة. وهذا النص يبدو وكأن من كتبها كان يعمل في مؤسسة أمنية وليس جهازاً مدنياً. لكن النص يجب أن يقرأ في سياق الفترة التي صدر فيها القانون عندما كانت حقوق الإنسان لا تتجاوز لغة السحرة. ونلاحظ ضعف صياغة هذه المادة بالقول إن العقوبة تطبق على كل من قام بأعمال تخريبية وكان الأعمال التخريبية قد قامت فعلاً وأن أعمال العقوبات عليه.

اقتبسنا بعض مواد قانون المؤسسة العامة رقم (166) لسنة 1965 أعلاه وسنكتفي بالقليل في هذا الجزء من الورقة فيما يخص التأمين.

فالمادة 1 أنشأت مؤسسات عامة لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري مركزها في بغداد وترتبط إدارياً بالوزارة المبينة إزاءها. وبذلك تأسست المؤسسة العامة للتأمين وارتبطت بوزارة الاقتصاد.



أوراق في التأمين

وقد مر بنا أن المادة 3 حددت أغراض كل مؤسسة بالنهوض بالتنمية الاقتصادية في حقل اختصاصها، لتصبح أداة لتحقيق أغراض الاشتراكية العربية الرشيدة في زيادة الإنتاج وعدالة التوزيع.

ويرد في القانون، وتعديلاته، جملة من المواد تتعلق بتنظيم المؤسسات وصلاحياتها. ويلاحظ أن التعديلات قللت من التدخل الوزاري ووسعت من صلاحيات المؤسسات (الاستقلال الإداري والمالي وحرية التصرف الواسعة لمجالس إدارة المؤسسات العامة). ونترك هذا الموضوع لغيرنا للبحث فيه. من باب الختام: الاقتصاد السياسي للتأمين

الملاحظات التي أوردناها في هذه الورقة هي مقدمة للبحث في الاقتصاد السياسي لتأمين قطاع التأمين في العراق، 1964-1997. 1964 تمثل بداية التأمين وتمثل 1997 نهايته القانونية إذ لم تبدأ أول شركة تأمين خاصة بالعمل إلا سنة 2000.

لم تكن نتائج التأمين متجانسة: تقدم من ناحية وحجر على التطور من ناحية أخرى، استقلالاً في الإدارة أنماً وتدخل سياسي وهكذا. وهذا يعلمنا أن لبقاء النظرية التي تنظم 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 إن 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 يجري الاستفادة منها، وهي التي لم تلق الاهتمام المطلوب من الاقتصاديين ومن أصحاب القرار في الماضي أو الحاضر لإصلاح النظام الاقتصادي وتداخله مع السياسي والاجتماعي.

الفشل الأساسي للتأمين يكمن في عدم تحقيق أغراض الاشتراكية العربية الرشيدة (بغض النظر عن هلامية الصفة العربية والرشيدة الملحقة بالاشتراكية) في زيادة الإنتاج وعدالة التوزيع" فلم ينشأ نظام اشتراكي ليحقق



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في التأمين

الزيادة في الإنتاج والعدالة في التوزيع. الانبهار بالشعار ليس بديلاً عن التحليل الملموس للواقع لفهمه أولاً ومن ثم صياغة خيارات وبدائل قابلة للتقييم ضمن ضوابط الكفاءة الاقتصادية والمعايير الاجتماعية التي تضع الطبقات الشعبية في المقدمة.

(*) باحث وكاتب في قضايا التأمين

(**) نشرت هذه الدراسة في مجلة التأمين العربي، العدد 109، حزيران/يونيو 2011
حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر.

2020/6/18

<http://iraqieconomists.net/>