

أوراق تأمينية



منعم الخفاجي* الورقة البيضاء وقطاع التأمين

1- من باب التقديم

مع اشتداد التحديات التي يمر بها العراق وفي المقدمة منها التحديات الاقتصادية الخطيرة وبدفع من مجلس النواب أصدرت الحكومة العراقية عن طريق وزارة المالية خطة للنهوض بالاقتصاد العراقي تحت عنوان "الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي الشامل" تضمنت الورقة في محورها الثاني - تأهيل القطاعات المالية - منها تأهيل قطاع التأمين وهو ما سنتناوله بهذه الورقة من بحث وآراء نحاول أن تكون شاملة لكل ما جاء في الفقرات الثمان تحت موضوع تأهيل قطاع التأمين وغيرها من الأمور الضرورية لإصلاح وتطور هذا القطاع ليكون مؤهلاً لتنفيذ وظائفه المساندة والمساهمة في إصلاح و تطوير الاقتصاد العراقي واستقرار الحياة الاجتماعية.

وقبل البدء في بحث الأمور الضرورية للإصلاح نجيب على السؤال التالي:

ما هو التأمين ولماذا؟

التأمين بغض النظر عن مراحل تطوره تاريخياً يعرّف حالياً بأنه وسيلة تعاون بين مجموعة من الأشخاص (معنوية وطبيعية) معرضين لخطر معين يصيبهم بأموالهم وأنفسهم أو المسؤوليات التي قد تترتب عليهم، بأن يتحمل المجموع الضرر الذي يصيب عدداً قليلاً منهم. وصيغة التعاون هذه تتمثل بأقساط التأمين التي يساهم فيها كل واحد من المجموعة بشكل يتناسب مع الخطورة وكمية

أوراق تأمينية

الضرر المتوقع تحققهما. ودور شركة التأمين هو تنظيم هذه العلاقة بين هذه المجموعة التي يطلق عليها (المؤمن لهم).

لماذا التأمين؟

ضرورة التأمين تأتي من أهمية هذا النشاط ودوره الفعال في المساندة والمساهمة وديمومة التطور الاقتصادي واستقرار الحياة الاجتماعية للفرد و العائلة، بتوفير المال اللازم في الوقت المناسب لإعادة بناء وإصلاح ما يتضرر من المشاريع الاقتصادية بأنواعها الصناعية، التجارية، الزراعية، والخدمية بحادث مؤمن منه وتوفير الأغطية التأمينية أثناء نقل البضائع و عدد المشاريع داخل وخارج العراق، وتأمين القروض... الخ، كي تستأنف هذه المؤسسات دورها في المساهمة في التطور الاقتصادي دون تلكؤ، وكذلك التأمين على الحياة والحوادث الشخصية للفرد والتأمين على ممتلكاته الشخصية... الخ.

ليس هذا وحسب بل للتأمين دور مهم في حماية العملة الصعبة من الهدر بايقاف تسربها خارج العراق كأقساط تأمين تدفع لشركات تأمين أجنبية كما يحصل الآن¹ وكذلك المساهمة الفعلية في الاستثمار الوطني، وإدارة القوانين المتعلقة بالتأمينات الإلزامية كما هو الحال في قانون التأمين الإلزامي على السيارات وقانون العمل والضمان الاجتماعي وغيرها.

وللتطور الكبير في مختلف الأنشطة الاقتصادية وضخامة رؤوس الأموال المستثمرة وتعدد حاجات الفرد أصبح من غير الممكن الاستغناء عن التأمين، هذا المرفق الحيوي الضروري لإدامة واستقرار الأنشطة الاقتصادية واستقرار الحياة الاجتماعية.

فيما يلي سنتطرق إلى أهم الأمور التي تحتاج للتقويم والإصلاح والتي لها الدور الفعال في بناء قطاع تأميني فعال للاستجابة إلى الإصلاحات التي تنشدها الورقة البيضاء.

¹راجع منعم الخفاجي، نحو قطاع تأمين عراقي فعال (إصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2020)، صفحة (31) وما بعدها.

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2020/10/Challenges-and-Solutions-to-Iraqs-Insurance-Problems-draft-3-3.pdf>

أوراق تأمينية

1- أن تضطلع الحكومة المتمثلة في وزارتي المالية والتخطيط ومؤسسات الدولة الأخرى ومجلس النواب بتسهيل تشريع القوانين المتعلقة بالتأمين ومراقبة تنفيذها وإصدار التوجيهات والأوامر الضرورية لبناء قطاع تأمين متطور.

2- هيكله قطاع التأمين

يتكون قطاع التأمين العراقي حالياً مما يقرب من (40) شركة تأمين ثلاث منها حكومية اثنتان تزاوُل أعمال التأمين المباشر والثالثة لإعادة التأمين والبقية شركات تعود للقطاع الخاص، وهذه الشركات بالمجمل هي عبارة عن كيانات صغيرة بعيدة كل البعد عما يجب أن تكون عليه شركات التأمين وهي تفتقر للكفاءات والخبرة اللازمة لإدارة العملية التأمينية والملاءة التي تؤهلها الإيفاء بالتزاماتها تجاه حملة الوثائق، حتى إن الكثير منها ليس لها القدرة المادية لزيادة رؤوس أموالها لتصل إلى الحد الأدنى البالغ خمس مليارات دينار! وعدد غير قليل منها شركات عائلية تدار من شخص واحد وتسمى خطأً بشركات مساهمة.

هذا الخلل سببه ضعف وعدم تطبيق الشروط القانونية والمهنية اللازمة لتأسيس شركات التأمين حيث إن منح إجازات التأسيس من قبل دائرة تسجيل الشركات ورخص مزاولة العمل من قبل ديوان التأمين تتم بتساهل كبير دون توفير الحد الأدنى من الأسس والشروط المهنية اللازمة لإدارة شركات التأمين إضافة إلى انعدام الرقابة عليها.

أولاً- يتوجب إيقاف منح إجازات لشركات تأمين جديدة لحين وضع أسس جديدة لمتطلبات منح الإجازة تتناسب والطبيعة الخاصة لعمل هذه الشركات.

وثانياً- إعادة هيكلة شركات التأمين الحالية بحيث تكون كيانات كبيرة (وذلك برفع سقف الحد الأدنى لرأس المال وتشجيع دمج الشركات الحالية ببعضها) قادرة على تنمية كوادِر مؤهلة لإدارة العملية التأمينية بنجاح وتمكنة من الإيفاء بالتزاماتها تجاه حملة وثائق التأمين دون تلكؤ.

أوراق تأمينية

هذا بقدر تعلق الأمر بشركات القطاع الخاص. أما عن الشركات العامة الثلاث فهي أيضا تفتقر إلى الكوادر المؤهلة لإدارتها، وسأتطرق هنا إلى شركة التأمين الوطنية التي تتصف بتاريخها المشرف ودورها الفعال في تطور قطاع التأمين في العراق الذي كان يوصف بأنه في مقدمة دول المنطقة من حيث الكفاءة والقدرة الفنية في إدارة العملية التأمينية وهي تملك قاعدة مادية كبيرة كونتها على مدى سنين عمرها الممتدة منذ مزاولتها العمل سنة 1952 ولكن للأسف بدأت تتآكل بسبب التراجع الكبير في النشاط التأميني وافتقارها للكوادر الفنية القادرة على الأقل إيقاف هذا التآكل الداخلي الواضح من خلال التقرير السنوي لعام 2017 والتقرير السنوي كما في 2018/12/31 (حسب تسميتهم). ومن يتصفح هذين التقريرين سيجد إنهما قد أظهرتا ربحا مزيفا بينما نتائج العمليات الفعلية لهاتين السنيتين هي خسائر تم تغطيتها عن طريق إطلاق مبالغ كبيرة من احتياطي الطوارئ بلغت أكثر من (6, 43) ثلاثة وأربعون مليار وستمئة مليون دينار خلال سنتين. وهناك ملاحظات أخرى حول هذين التقريرين للسنتين 2017 و 2018 لا مجال لذكرها في هذه الورقة التي ننشد منها الإصلاح.

هذا بالنسبة لشركة التأمين الوطنية، أما بقدر تعلق الأمر بشركة التأمين العراقية العامة وشركة إعادة التأمين العامة فلا أعتقد إنهما أحسن حالا.

لذا من أجل إيقاف هذا التآكل لموجودات هذه الشركات وبالأخص شركة التأمين الوطنية العامة والحفاظ على سمعة هذه الشركة الخارجية أرى أن يتم دمج ومن ثم خصخصة هذه الشركات ولو جزئيا أو أن تتم الخصخصة بشكل انفرادي لكل شركة لتتحول إلى شركات مختلطة تدار من قبل القطاع الخاص.

أما هيكله قطاع التأمين فيمكن أن تكون كالاتي:

- ديوان التأمين - أو مديرية عامة في وزارة المالية تضطلع بمهام الرقابة وبقية وظائف الديوان.
- شركات التأمين وشركات التأمين التكافلية المختصة بمزاولة أعمال التأمينات العامة بضمنها التأمين البحري (النقل) بأنواعه نقل البضائع Marine/cargo ووسائل النقل هياكل السفن والطائرات Hull and Aviation.

أوراق تأمينية

- شركات التأمين على الحياة وتأمين الحوادث الشخصية كمنفعة إضافية على وثيقة الحياة والتأمين الصحي.
- شركات إعادة التأمين.
- جمعية تأمين تنضوي تحتها كل شركات التأمين وإعادة التأمين.

3- تطوير الكفاءات التأمينية

من أجل أن ينهض قطاع التأمين العراقي بمهمة إدارة العملية التأمينية بنجاح، يتوجب أن تتوفر له كافة سبل التطور في بناء شركات تأمين وإعادة تأمين عديدة تتوفر لها وتكون قادرة بمساندة هيئات الإشراف على التأمين العربية ومعاونة مؤسسات وخبراء عرب وأجانب وما تبقى من خبراء عراقيين على تطوير كوادر مؤهلة لإدارة العملية التأمينية بشكلها الصحيح. وعلى أن يشمل هذا التطوير جميع المحاور الرئيسية التي تستند لها شركات التأمين وإعادة التأمين في إدارتها وهي:

(أ) الاكتتاب² وخدمة وثائق التأمين وتسوية التعويضات (ب) التسويق (ج) الاستثمار، وأيضا الحسابات لأن الكثير من العاملين في هذه الأقسام وعدد غير قليل من مدققي الحسابات يفتقرون إلى المعرفة بخصوصية حسابات التأمين التي تتجلى بالاحتياجات (المخصصات) الفنية وطرق معالجتها³.

قانون تنظيم أعمال التأمين رقم (10) لسنة 2005

بعد أن مرّ إصدار هذا القانون بمراحل عديدة ابتداءً من عرض مسودة القانون التي قدمها الخبير المنتدب من قبل سلطات الاحتلال الأمريكي مايك بكينس (Mike Pekins) مفوض التأمين في ولاية أركنساس الأمريكية الذي فشل في تمرير هذه المسودة بعد مناقشتها مع المدراء التنفيذيين لشركات التأمين العامة

² الاكتتاب يعني قبول أو رفض طابقت التأمين وإصدار الوثائق وخدمتها. راجع، منعم الخفاجي، مدخل لدراسة التأمين (بيروت: منتدى المعرفة، 2018)، صفحة 42-43.

³ الاحتياطات في التأمين، موضوع مهم ونظراً لعدم فهمه من قبل البعض فقد حدث بعض الارتباك لدى إحدى شركات التأمين عند التحاسب الضريبي. لذا أدعو المختصين الاهتمام بهذا الموضوع وضمان معالجته وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية. من جانبي سأحاول كتابة مقال حول هذا الموضوع.

أوراق تأمينية

والخاصة وما أسفرت هذه المناقشات عن تقديم مقترحات تتعلق بإضافة وحذف مواد لها علاقة بفتح سوق التأمين العراقي أمام الشركات الأجنبية وغيرها من المواد التي تنقص من سيادة العراق، اضطر السيد مايك بكينس أن يعهد بهذه المهمة ويحيل مسودة هذا القانون إلى وزارة المالية لتتكفل بالمهمة، انتهاءً باستنساخه عن قانون تنظيم أعمال التأمين الأردني رقم 33 لسنة 1999 مع إجراء بعض التعديلات السلبية بما يضمن فتح السوق على مصراعيه للشركات الأجنبية. وتم إصدار هذا القانون بعجالة بالأمر رقم (10) لسنة 2005 من قبل الحكومة برئاسة الدكتور أياد علاوي، حيث كان لها حق التشريع وإصدار القوانين وتنفيذها دون أن يمر بمراحل التشريع الاعتيادية ولم يعرض على العاملين في حقل التأمين آنذاك. ومن الطبيعي في مثل هذه الحالة أن يشوب هذا التشريع أكثر من خلل، ومن الطبيعي أيضاً أن يتم تعديله لتلافي أي خلل يشوبه أو أخطاء وما أكثرها، ولكن هذا لم يتم بالرغم من مرور أكثر من (15) خمس عشرة سنة على تشريع هذا القانون تم خلالها نقد كثير من مواده وتوضيح أخطائه من قبل المهتمين والعاملين في حقل التأمين حتى إن كتباً قد ألفت وطلبات عديدة قدمت لتعديل بعض من مواده التي شكلت خللاً كبيراً ساهم بفعالية في تراجع أعمال التأمين في العراق، حيث لم يتطرق القانون لأهم موضوع لحماية قطاع التأمين ألا وهو **وجوب تأمين الممتلكات الموجودة في العراق والبضائع والعدد القادمة إليه والمسؤوليات التي قد تتحقق فيه لدى شركات تأمين مسجلة في العراق**، علماً إن هذا الموضوع مطبق في كافة الدول العربية والإقليمية وحتى العالمية بصيغة أو بأخرى حتى إن الكثير من الولايات الأمريكية لا تسمح بأجراء التأمين على الأموال الموجودة فيها في ولاية أمريكية أخرى إلا بشروط ومنها على سبيل المثال ولاية أركنساس الولاية التي كان السيد مايك بكنز يشغل فيها مفوض التأمين لا يسمح قانون التأمين في هذه الولاية بممارسة التأمين فيها من قبل شركات التأمين المسجلة في ولايات أمريكية أخرى إلا وفقاً للشرط التالي "عندما تكون شركات التأمين المسجلة في الولاية غير راغبة أو غير قادرة على تلبية الغطاء المطلوب يستطيع طالب التأمين الحصول على التغطية من شركات تأمين غير خاضعة لإشراف مفوضية التأمين في الولاية"⁴.

⁴ مصباح كمال، قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014)، صفحة 61.

أوراق تأمينية

علما أن شرط التأمين على الأموال والأشخاص الموجودين في العراق لدى شركات التأمين العراقية كان مطبقا في العراق منذ تأسيس شركة التأمين الوطنية ومزاولة أعمالها سنة 1952 لغاية احتلال العراق سنة 2003. إن تطبيق هذا الموضوع لا يعتبر معوقا للاستثمار ولا يمنع المقاولين، شركات أو أفراد، من العمل لأن الجميع يعلم بأن التأمين يتم داخل البلد الذي يتواجد فيه المشروع ولهذا الغرض يتوجب إجراء ما يلي:

- حذف الفقرة خامسا من المادة (13) والفقرة ثانيا من المادة (14) من هذا القانون لأن نصيهما يشرعان فتح سوق التأمين العراقي على مصراعيه لشركات التأمين الأجنبية ويرسخ التأمين خارج العراق.

- إضافة المادة التالية إلى القانون:

"يجب إجراء التأمين على البضائع والأموال الموجودة داخل العراق أو القادمة إليه كوجهة نهائية والمسؤوليات التي قد تترتب داخل العراق لدى شركات مسجلة في العراق."

ج - حذف كلمة "أو أجنبية" من نص الفقرة (4) مادة -11- من قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006.

د- ملحق متطلبات التأمين لوثائق المناقصات النموذجي المعد من قبل وزارة التخطيط ينص على:

"يتعين على المقاول الحصول بنفسه أو عن طريق وسيط على الغطاء التأميني المحدد... الخ. ويتوجب على المقاول الحصول على موافقة صاحب العمل المسبقة على هوية جهة (شركة) التأمين ونموذج بوليصة التأمين. هذا ولن يمتنع أو يتأخر صاحب العمل عن إصدار هكذا موافقات دون مبرر معقول".

هذا النص يعطي الحق للمقاول الأجنبي أن يقوم بإجراء التأمين لدى شركات تأمين غير عراقية ويقوم باستحصال موافقة صاحب العمل وتزويده بوثائق التأمين باللغة الانكليزية التي يصعب على صاحب المقاوله تطبيقها مع متطلبات العقد لأنها تحتاج إلى خبرة ومعرفة متخصصة بالتأمين. البديل هو أن يشترط في عقد المقاوله أن يتم التأمين لدى شركة تأمين عراقية ضمانا لصحة العملية

أوراق تأمينية

إضافة إلى توفير عملة صعبة والاستفادة من الرسوم المتمثلة برسم الطابع البالغ 3%، من قسط التأمين و15% من أرباح شركة التأمين ضريبة. ليس هذا وحسب بل فرض السيطرة الوطنية على صحة وحسن تطبيق شروط التأمين بمعرفة وخبرة شركة التأمين المصدرة لوثائق التأمين.

ومن الجدير بالذكر إن كل ما جاء في الفقرات أ، ب، ج، د أعلاه كانت مطبقة بشكل كامل في العراق قبل الاحتلال سنة 2003 ولعدم التطرق لهذه الأمور في قانون تنظيم أعمال التأمين الصادر بالأمر رقم 10 لسنة 2005 إلا أنها واجبة التطبيق قانوناً وبقدر تعلق الأمر بتأمينات الحكومة ومؤسسات الدولة على أقل تقدير استناداً إلى ما يلي:

— المادة (7) من قانون تأسيس شركة التأمين الوطنية رقم (56) لسنة 1950 تنص: "على دوائر الحكومة والمؤسسات الرسمية أن تعهد حصراً إلى الشركة بمعاملات التأمين التي تجريها".

— قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 192 في 1998/12/3 جاء في الفقرة ثانياً منه "لا يجوز التأمين خارج العراق مباشرة على أشخاص أو أموال موجودة في العراق أو مسؤوليات قد تتحقق فيه (الوقائع العراقية العدد 3757 ص 618". القرار لا زال ساري المفعول⁵

— المادة (31) الفقرة ثالثاً من قانون تنظيم أعمال التأمين رقم (10) لسنة 2005 نصها:

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

إن كل هذه المواد القانونية كانت تطبق في العراق بشكل كامل قبل 2003. وبالرغم من إنها لا زالت سارية المفعول ولم تلغى بأي قانون إلا أنها لا تطبق حالياً عمداً أو إهمالاً ولا يتم الالتزام بها وبالأخص من قبل المؤسسات الرسمية.

⁵ مصباح كمال، مصدر سابق.

أوراق تأمينية

4- ديوان التأمين

تأسس الديوان استناداً إلى المادة (5) من قانون تنظيم أعمال التأمين وحددت مهامه بموجب المادة (6) منه تتلخص في تنظيم والإشراف على قطاع التأمين، حماية حقوق المساهمين، توفير كفاءات مؤهلة لإدارة أعمال التأمين بما في ذلك تأسيس معهد لهذه الغاية، تنمية الوعي التأميني... الخ على أن يعين رئيساً للديوان خلال (30) يوماً من تاريخ نفاذ هذا القانون وحددت مهامه بموجب المادة (8) منه. مع العلم وعلى الرغم من مرور أكثر من (15) خمس عشرة سنة لم يتم تعيين رئيس أصيل للديوان بل تعاقب على إدارته وكالة سبعة من المدراء العاميين من وزارة المالية دون تفرغ وعداداً منهم لا علاقة له بالعمل التأميني بالرغم من إن الفقرة (ثانياً - ج) تشترط بأن تكون لرئيس الديوان ممارسة في أعمال التأمين لا تقل عن (5) سنوات. لهذه الأسباب وغيرها لم ينهض الديوان بالمهام الموكلة إليه بل اقتصر نشاطه الرئيسي على جمع الأموال وتخزينها بدلاً من استخدامها لتطور العمل التأميني ورفع وتنمية كفاءات لعاملين في حقل التأمين وتنشيط الوعي التأميني وغيرها من الأمور الإيجابية التي نص عليها القانون. مما ساهم ذلك في تراجع قطاع التأمين.

المفروض أن يفعل ديوان التأمين عن طريق رفده بالعناصر الكفؤة وفي مقدمتهم تعيين رئيس متفرغ للديوان من اجل أن ينهض الديوان بما أوكل إليه من مهمات.

الخاتمة

هذه الإصلاحات المقترحة ضرورية لقطاع التأمين كي يكون مؤهلاً لتنفيذ دور التأمين في الإصلاح الاقتصادي الذي تطمح له الورقة البيضاء. بدون ذلك لا إمكانية ولا أمل في أن يأخذ قطاع التأمين دوره في عملية الإصلاح المرسومة له.

(* مستشار تأمين مستقل)

أوراق تأمينية

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط
الإشارة إلى المصدر . 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2020

<http://iraqieconomists.net/>