مكتبة التأمين العراقي

مصباح كمال

ملاحظات حول
الرقابة على قطاع التأمين العراقي

2021

عنوان الكتاب: ملاحظات حول الرقابة على قطاع التأمين العراقي

المؤلف: مصباح كمال

الطبعة الإلكترونية: الأولى 2021

الناشر: مكتبة التأمين العراقي—منشورات مصباح كمال

حقوق النشر

يحتفظ الناشر بجميع الحقوق (2021)

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

يمكن الاقتباس من الكتاب لأغراض الدراسة والبحث مع الإشارة إليه.

التأليف

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

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

المحتويات

إهداء	5
تقديم	6
الرقابة على التأمين: من قانون السيكرتاه إلى ديوان التأمين العراقي	23
تقديم	23
مفهوم الرقابة	25
ما قبل المؤسسة والديوان: بواكير الرقابة على النشاط التأميني	26
قانون شركات ووكلاء التأمين رقم (49) لسنة 1960	32
المؤسسة العامة للتأمين	33
هل كان للمؤسسة دور رقابي على النشاط التأميني؟	33
الرقابة على التأمين خلال سنوات الحصار الاقتصادي (1990-2003)	38
ديوان التأمين العراقي	39
الديوان وعضوية هيئات الرقابة في الخارج	45
ديوان التأمين ومظالم الماضي: الرقابة بأثر رجعي؟	45
في "استقلالية" ديوان التأمين العراقي ورناسته	49
لماذا لا يزال الديوان يدار بالوكالة؟	49
مفارقات في استقلالية الديوان	51
ضمان استقلالية الديوان عن وزارة المالية	54
تعزيز الوظيفة الرقابية للديوان	58

60.....	كانون الأول 2012
60.....	عرض كتاب ديوان التأمين
60.....	قراءة كتاب ديوان التأمين
61.....	مزاولة نشاط التأمين
63.....	المادة 81 وإطلاق حرية التأمين والتناقض القانوني
65.....	تنظيم عمل وكلاء ووسطاء التأمين
66.....	هدر حقوق شركات التأمين العراقية
66.....	من باب الختام
68.....	رئاسة ديوان التأمين العراقي: نظرة على تضارب المصالح
77.....	التدريب المهني بين الجمعية والديوان: ملاحظات أولية
77.....	الإطار العام للتدريب التأميني
78.....	الجمعية والتدريب: الإطار القانوني
79.....	الديوان والتدريب: الإطار القانوني
80.....	غياب سياسة وبرنامج وطني للتدريب
81.....	إطالة على بعض إشكاليات التدريب
83.....	استمرار البحث في التدريب والتعليم المهني المستمر
84.....	ذيل
85.....	رسالة الزميل فلاح حسن
88.....	ملحق: أحكام ديوان التأمين في الأمر رقم (10)

إهداء

إلى كل من يعمل ويثابر على تعزيز قيم الاستقلالية والمساءلة والشفافية في الرقابة على النشاط التأميني في العراق.

تقديم

[1]

لم يُكتب الكثير عن ديوان التأمين العراقي، ولم يكن موضوعًا لبحث أكاديمي لنيل درجة الماجستير¹ رغم أن العديد من طلابها يبحثون في مختلف المواضيع التأمينية، ولا أدعي بأنني أسد فراغًا في هذا المجال. لكن ما يضمه هذا الكتاب من فصول يؤشر على مواضيع أتمنى أن يقوم من هو مختص وأدرى مني بدراستها بعمق.

سنعرض في هذا التقديم اقتباسات مطولة من مواقف بعض من كتب عن ديوان التأمين، ونعرض أيضًا ملاحظتنا النقدية لبعض جوانب عمل الديوان لتأكيد ما جاء في متن الكتاب.

[2]

من بين من كتب عن الديوان، مع حفظ الألقاب من الآن فصاعدًا، المرحوم بديع أحمد السيفي. إلا أن ما كتبه كان وصفيًا وموجزًا.

بصدور قانون تنظيم أعمال التأمين وبالأمر رقم (10) لسنة 2005، فقد تمت المباشرة بوضع اللبنة الأساسية لتأسيس ديوان التأمين تنفيذًا

---

¹ استهدينا إلى دراسة لمريم مزاحم عباس و حمزة فائق وهيب الزبيدي بعنوان "دور تشريعات التدابير الوقائية والإجراءات التصحيحية في تنظيم أعمال التأمين في العراق، بحث تطبيقي في ديوان التأمين وعينة من شركات التأمين العراقية"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الرابع والسبعون، نيسان 2021.

<http://search.mandumah.com/Record/1038146>

لمن يرغب بالاستزادة من معرفة مفاهيم وتطبيقات الرقابة يمكن الاستفادة من هذا الكتاب:

إيرنست بالتينسبيرغر، بيتي بموبيرغر، اليساندرو لوبا، بينون كيلر، أرنو فيكي، الرقابة على صناعة التأمين: قضايا أساسية، ترجمة: تيسير التريكي، مراجعة: مصباح كمال، (بيروت: منتدى المعارف، 2014)

للمادة (5/أولاً) من القانون المذكور بالاستعانة بمراقبة التأمين في وزارة المالية،² ومن ثم عين المستشار الفني في الوزارة رئيساً للديوان وكالة،³ وإحالاته على التقاعد في نهاية العام 2005 فقد عين المدير العام للدائرة الإدارية لوزارة المالية رئيساً للديوان وكالة.⁴

يبلغ عدد موظفي الديوان عدا رئيس الديوان حالياً (8) موظفين، ثلاثة منهم من ذوي الاختصاص من العاملين في شركات التأمين،⁵ أما الخمسة فهم تعيين جديد.

بأشر الكادر المتخصص في الديوان بإعداد وتهيئة مستلزمات تطبيق القانون من أنظمة وتعليمات وأحيلت أغلبها على مجلس شوري الدولة لغرض تدقيقها وهي المرحلة التي تسبق نشرها في الجريدة الرسمية
6 ...

وتحت العنوان الفرعي "تعديل القانون" كتب السيفي الآتي:

² حسب المعلومات المتوفرة لدي فإن الرقابة على النشاط التأميني في العراق كانت تدار، قبل تأسيس ديوان التأمين سنة 2005، من قبل وزارة المالية. وكان مراقب التأمين هو المرحوم فاضل النجار. وقد عمل لبعض الوقت كخبير في الديوان. كان معروفاً بكفاءته في العمل في مجال الحسابات والاستثمار في شركة التأمين الوطنية. أتمنى أن يكتب عنه من عمل معه أو له معرفة به ويعمله.

³ اعتقد أن المستشار الفني في ذلك الوقت كان فؤاد عبد الله عزيز (2005-2006)، وكان قبلها يشغل مواقع متقدمة في شركة التأمين الوطنية وشركة إعادة التأمين العراقية قبل أن ينتقل للعمل في البحرين سنة 2006.

⁴ المدير العام للدائرة الإدارية لوزارة المالية هو فيصل منهل تايه الكلابي، وقد تناوب على رئاسة الديوان وكالة لعدة سنوات (2006، 2007-2009، 2010-2015). وكان قبلها مديراً للحسابات في شركة التأمين الوطنية وعضواً في مجلس إدارة الشركة.

⁵ اثنان من هؤلاء الثلاثة هما فاضل النجار وشروق عدنان التي عملت في قسم الشؤون الفنية في شركة التأمين الوطنية.

⁶ بديع أحمد السيفي، الوسيط في التأمين وإعادة التأمين، علماء وقانوناً وعملاً، الجزء الثاني (بغداد: د.ن.، 2006)، ص 937-938.

وان ديوان التأمين بعد إنجازه مستلزمات التأسيس سيتوجه الى اعداد دراسة تتضمن (مشروع قانون التأمين العراقي) الذي سبق ان أنجزت مناقشته في مجلس شورى الدولة وتضمنه الأحكام التنظيمية لقطاع التأمين العراقي الصادرة بقانون تنظيم اعمال التأمين الصادر بالأمر رقم (10) لسنة 2005 في ضوء تطبيقه ولتلافي الثغرات التي اكتنفها القانون المذكور.⁷

إن كان هناك دراسة تتضمن (مشروع قانون التأمين العراقي) فإنه لم يرَ النور، ولعل ما نقله السيفي فيه عدم وضوح وخط. وهنا استشهد بما كتبه الزميل فؤاد عبد الله عزيز في رسالة بتاريخ 21 آذار 2007 (ثبتها في دراستي المعنونة "الرقابة على التأمين: من قانون السيكورتاه إلى ديوان التأمين العراقي (2010) في هذا الكتاب) جاء فيها:

"منذ بداية تأسيس الديوان، الذي كنت رئيساً له، باشرنا بوضع التعليمات التفصيلية لجملة من متطلبات القانون منها إجازة الشركات والوسطاء والوكالات والملاءة المالية والعديد من الأمور التي تقتضيها الرقابة على النشاط التأميني. وقد أنجز البعض منها إلا أنها تتطلب إحالتها إلى مجلس شورى الدولة لاستكمال الإجراءات القانونية."

لم يأتِ الزميل فؤاد على ذكر (مشروع قانون التأمين العراقي). ربما أراد السيفي تأكيد أن (مشروع قانون التأمين العراقي) "سبق ان أنجزت مناقشته في مجلس شورى الدولة." وبهذا الشأن اقتبس من رسالة لعبد الباقي رضا بتاريخ 21 تشرين الثاني 2011 كتب فيها عن دوره أثناء إعداد مسودة القانون [2004-2005] رغم أن المشروع الذي تقدم به لم يجر العمل به كاملاً:

"كل ما أعرفه عن القانون هو أنني تلقيت نسخة من النص الإنكليزي لمشروع القانون وصلتني من وزير المالية السيد عادل عبد المهدي فكتبت إليه ملاحظاتي بتسع صفحات، ثم حصل أن اطلعت على

7 السيفي، مصدر سابق، ص 938. في الهامش (1) في هذه الصفحة يحيل السيفي مصدر هذه الفقرة إلى "فيصل منهل تايه-رئيس الديوان وكالة-28/9/2006".

القانون الأردني المعدل فأعجبني فكتبت إلى السيد الوزير مقترحاً عليه اعتماد القانون الأردني وإدخال تعديلات عليه تقتضيها تجربتنا وقد استحسن لغته العربية القانونية السليمة تجنباً من اضطرارنا إلى ترجمة النص الإنكليزي ترجمة غير موفقة كما وجدنا في العديد من ترجمات القوانين التي أصدرها بريمر ولم يتحرك أحد لإصلاحها حتى الآن رغم المشاكل التي حصلت من تطبيقها ... طرحت نفس الفكرة، أي اعتماد القانون الأردني، على أحد وزراء حكومة السيد إياد علاوي فعرضها على رئيس الوزراء فوافق عليها فكتب بها إلى وزارة المالية وكلفني والمستشار القانوني لرئيس الوزراء، الصديق د. فاضل محمد جواد، لإعداد مشروع القانون. في هذه الأثناء حان موعد سفري إلى الولايات المتحدة فاجتمعت بالدكتور فاضل وسلمته نسخة من القانون الأردني وملاحظاتي على النص الإنكليزي للمشروع المقترح وغادرت العراق. بعد هذا لا علم لي بأي شيء حتى اطلاعي على القانون [قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 المعروف بالأمر رقم 10] منشوراً في الوقائع العراقية.⁸

لم نطلع على ملاحظات عبد الباقي رضا (تسع صفحات) التي ربما ضمت ملاحظات على الوظيفة الرقابية. نعرف بأن الأمر رقم 10 منتحل من قانون التأمين الأردني مع القليل من التحوير لكن مايك بيكنز، مفوض التأمين في ولاية أركنساس، الذي عمل مع سلطة التحالف المؤقتة، وأدعى بأنه وضع القانون لم يكن أميناً ولم يعترف بأنه استنفاد من القانون الأردني.

[3]

إن التصريحات حول تعديل الأمر رقم 10 لم تنقطع كان آخرها ما جاء في الورقة البيضاء⁹ وما جاء في مؤتمر إصلاح قطاع التأمين في العراق، 15-

⁸ للتعرف على خلفيات الأمر رقم 10، راجع: مصباح كمال، قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014)

⁹ وقد نشرت أكثر من ورقة حول الورقة البيضاء ومنها "ملاحظات نقدية حول إصلاح الإطار التنظيمي لقطاع التأمين والخدمات التأمينية في الورقة البيضاء"، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

16 أيلول 2021، بغداد، الذي انعقد بالتعاون مع ديوان التأمين.¹⁰ استشاريو الحكومة والمتحدثين باسمها ودعاة إصلاح قطاع التأمين العراقي لا يكفون عن ترديد أطروحة "تفعيل ديوان التأمين" دون أن يترجم كل ذلك نفسه في إجراءات محددة أو تعديل في القانون حتى وقت كتابة هذه المقدمة (كانون الأول 2021)

قدمت اللجنة العلمية لمؤتمر إصلاح قطاع التأمين 23 توصية من بينها التوصية رقم 1 التي نصت على الآتي:

إعادة هيكلة قطاع التأمين في العراق باتجاه زيادة فاعليته وقدراته التنافسية من خلال التفكير جدياً بإنهاء احتكار الشركات الحكومية للنشاط التأميني وتحويلها تدريجياً إلى القطاع المختلط وإصدار التشريعات الضرورية لتشجيع تأسيس وتطوير شركات التأمين وإعادة التأمين في القطاع الخاص وفقاً لمعايير مالية ومهنية يحددها القانون ومسجل الشركات لتتولى الجزء الأكبر من عمليات التأمين في العراق بإشراف ورقابة الجهات الحكومية ذات العلاقة.

وفي نقدنا لهذه التوصية كتبنا بأنها تجمع بين عدة أمور وتفتقر إلى الدقة. فالقول القول باحتكار الشركات الحكومية للنشاط التأميني فيه تجاوز على الواقع الفعلي لنشاط التأمين (وجود شركات تأمين خاصة تعمل إلى جنب الشركات الحكومية)؛ والدعوة لإصدار التشريعات الضرورية لتشجيع تأسيس وتطوير شركات التأمين وإعادة التأمين في القطاع الخاص لا لزوم لها لوجود قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. أما استدعاء القانون

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2021/02/Misbah-Kamal-Insurance-in-White-Paper-Part-2-IEN.pdf>

¹⁰ نشرت ثلاثة أوراق حول هذا المؤتمر ومنها "ملاحظات نقدية على برنامج وتوصيات مؤتمر إصلاح قطاع التأمين في العراق، 15-16 أيلول 2021، بغداد"، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2021/10/Misbah-Kamal-Insurance-Conference-September-2021-Recommendations-IEN.pdf>

ومسجل الشركات في تحديد المعايير المالية والمهنية لعمل شركات التأمين فهذه تقع ضمن الوظائف التي يقوم بها ديوان التأمين والقول بغير ذلك فيه جهالة وسوء فهم للوظيفة التي يقوم بها مسجل الشركات. كما أن الدعوة لإخضاع شركات التأمين الجديدة "للتولى الجزء الأكبر من عمليات التأمين في العراق بإشراف ورقابة الجهات الحكومية ذات العلاقة" فإنه ينطوي على افتئات وإنكار لوجود هيئة رقابية هي ديوان التأمين.

ولذلك تساءلنا: "ترى هل كان قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وديوان التأمين غائبًا في ذهن من قام بكتابة هذه التوصية؟ إذا كانت التوصية ثمرة جهد جماعي لماذا لم ينتبه أحد من أعضاء اللجنة العلمية للمؤتمر للقانون والديوان؟"¹¹

[4]

لم يسلم ديوان التأمين من النقد، وبعضه نقدٌ يكشف عن جهل أصحابه بالعمل التأميني وفيه تشويه للسمعة الشخصية لبعض العاملين والعاملات في قطاع التأمين. كمثال على ذلك ما كتبه عزت الشابندر في موقعه في الفيسبوك بتاريخ 30 حزيران 2019 حول الفساد في شركة التأمين العراقية وشركة التأمين الوطنية وديوان التأمين وخصَّ بالذكر أحمد عبد الجليل الساعدي.¹²

¹¹ أنظر: مصباح كمال، "ملاحظات نقدية على برنامج وتوصيات مؤتمر إصلاح قطاع التأمين في العراق، 15-16 أيلول 2021، بغداد،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2021/10/Misbah-Kamal-Insurance-Conference-September-2021-Recommendations-IEN.pdf>

¹² راجع: مصباح كمال، "عزت الشابندر يتهم مدراء شركة التأمين الوطنية ورئيس ديوان التأمين بالفساد،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2019/07/عزت-الشابندر-يتهم-ديوان-التأمين-وشركة-التأمين-الوطنية-بالفساد-1.pdf>

وقد كتبنا هذا النقد انتصارًا لقطاع التأمين العراقي المهان.

فيما بعد ستصدر (19 كانون الثاني 2021) محكمة جنابات مكافحة الفساد المركزية "حكمًا بالسجن المؤقت بحق أحمد عبد الجليل الساعدي، مدير هيئة التقاعد الوطنية، عن أخذه مبالغ رشوة فيما يخص عقد التأمين الصحي الخاص بالمتقاعدين." راجع:

ما يهم موضوع هذه المقدمة هو إشغال الساعدي لمنصب رئيس ديوان التأمين وكالة فقد كتبنا وقتها التالي:

يكتب الشابندر في حسابه أن أحمد عبد الجليل الساعدي "لديه ٤ مناصب مدير عام التقاعد ورئيس ديوان التأمين والضمان الاجتماعي وشركة الدواجن العلف الحيواني كلها بالوكالة".

أن يحتل شخص واحد أربعة مواقع إدارية يعكس خللاً في النظام السياسي الاقتصادي المحاصصي الذي أنشئ بعد 2003. إن كان ما كتبه الشابندر صحيحاً كان على أحمد عبد الجليل الساعدي، من رأيي، أن لا يقبل بهذه المناصب، مهما كانت قدراته الإدارية كبيرة، ولسبب بسيط وهو أن الوقت المتوفر له خلال يوم العمل لا يكفيهِ للاهتمام بشؤون جميع الإدارات التي يقودها. إضافة إلى ذلك فإن كلاً من هذه الإدارات تتطلب اختصاصاً معرفياً ومهنيّاً قد لا تتوفر لديه وإن توفرتا فستكونان هزيلة. إزاء هذا الوضع فإن المتضرر هي الشركات التي يرأسها. ويشهد على ذلك، كمثال، وضع شركة إعادة التأمين العراقية (مديرها العام بالوكالة يشغل منصباً آخرأ في وزارة المالية) ولو أن بعض قضاياها تعود إلى الماضي.¹³ فهي لم تشهد تقدماً حقيقياً تحت إدارته والإدارة السابقة. وحتى ديوان التأمين فإنه يراوح في مكانه منذ تأسيسه سنة 2005، ومن الغريب أن إدارتها منذ ذلك الوقت كانت بالوكالة.

جاء أحمد عبد الجليل الساعدي إلى ديوان التأمين عقب انتهاء عمل صادق عبد الرحمن الخالدي (شغل سابقاً موقع المدير العام لشركة التأمين العراقية ومن ثم شركة التأمين الوطنية). أما لماذا اختير لإشغال رئيس الديوان بالوكالة فهو سؤال جوابه عند من يملكون صنع القرارات حصراً بهم، فليس لنا مجلس خدمة مستقل ليقوم بالاختيار.

<https://baghdadtoday.news/news/143615/%D8%B5%D8%AF%D9%88%D8%B1-%D8%AD%D9%83%D9%85-%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%AC%D9%86-%D8%B9%D9%84%D9%89>

¹³ مصباح كمال، شركة إعادة التأمين العراقية: ما لها وما عليها (نور للنشر، 2018).

للحيلولة دون بقاء هذا القطاع خاملاً مهمشاً. فقد قصّر الديوان في أداء هذا الدور الآخر وكما يقضي به قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. فقد جاء في الأسباب الموجبة أن القانون شرّع

"بهدف تنظيم قطاع التأمين والاشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وآمن مالياً وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني."¹⁵

يضم هذا النقد رسداً جريئاً لمظاهر من الفساد الإداري والمالي في ديوان التأمين ممثلاً يشخص رئيسه، وفي تدخله المباشر في سوق التأمين القائم على المنافسة لأغراض ليس لها علاقة بتنفيذ الوظيفة الرقابية للديوان. لم نقرأ ما يفنّد الموقف الجريء للكاتب، ولم نقرأ ما يؤيده أو يثير النقاش حول ظاهرة الفساد وأشكاله في قطاع التأمين العراقي. وللكتابة الفضل في تنويرنا ببعض ملامح هذه الظاهرة في هيئة عامة غرضها الأساس خدمة الصالح العام وبالتحديد حقوق المؤمن لهم. وقد جاءت إدانة رئيس الديوان وكالة تأكيداً على ما رصدته كاتبنا.

[5]

وكان لزميلنا الجليل منعم الخفاجي موقفه من مسألة تفعيل ديوان التأمين. أدناه فقرات كتبها عن الديوان.

نصّ قانون تنظيم أعمال التأمين في المادة (7) منه على أن يعين رئيس للديوان خلال (30) يوماً من تاريخ نفاذ هذا القانون. ومنذ 2005 لحد الآن كان يدير الديوان رئيس بالوكالة وتعاقب على ذلك عدة وكلاء من موظفي وزارة المالية غير المتفرغين. وبما أن مهمات الديوان ورئيسه التي حددها قانون تنظيم أعمال التأمين كبيرة وخطيرة وهي كفيلة ببناء قطاع تأمين كفوء إذا ما تم تنفيذها بكفاءة وهذا لن يتم إلا عن طريق كادر متخصص يقوده رئيس ديوان متفرغ وكادر متخصص كفوء ممن لهم الخبرة والدراية في تنفيذ مهمات وواجبات الديوان في الرقابة ورفع المستوى الفني للكوادر التأمينية وتنشيط الوعي

¹⁵ آلاء سعيد عبد الحميد، "في نقد ديوان التأمين"، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/-نقد-ديوان-آلاء-سعيد-عبد-الحميد-في-نقد-ديوان-العراق-محررة.pdf>

التأميني لدى الجمهور من أجل بناء سوق تأميني كفوء وشفاف، كل هذه المواضيع نصَّ عليها القانون كواجبات. ولكن يبدو أن جل اهتمام ونشاط الديوان ينصب على جباية بدلات منح إجازات مزاوله المهنة وتجديدها سنوياً وخزنها دون استخدام الجزء الأكبر منها في تنفيذ المهمات التي حددها القانون كواجبات.

إن تفعيل ديوان التأمين بالشكل الصحيح هو الوسيلة الفعّالة لمعالجة هذه التحديات وغيرها التي يواجهها قطاع التأمين في العراق وما يستجد منها مستقبلاً وهذه المهمة تقع على عاتق المسؤولين في الحكومة. ولكن يبدو أن مقومات هذا التفعيل غير متوفرة حالياً بسبب عدم الاهتمام بهذا القطاع الحيوي المهم من قبل المسؤولين في الدولة والحكومة أولاً، وغياب الكادر المؤهل لإدارة هذا المرفق بواجباته المهمة كما رسمها قانون تنظيم أعمال التأمين ثانياً. البديل في رأيي وما يناسب المرحلة، هو استبدال الديوان بمديرية أو قسم في وزارة المالية بمهام قابلة للتنفيذ تخدم المرحلة وتحمل مؤهلات تطورها.¹⁶

لقد خرج الخفاجي من هذا النقد الرصين للديوان إلى اقتراح يرقى إلى إلغاء الديوان واستبداله بمديرية أو قسم في وزارة المالية. وهو اقتراح يعود بنا إلى الماضي عندما كانت الوظيفة الرقابية منوطة بدائرة مراقب التأمين في وزارة المالية.

من المفترض أن التقدم لا يعني استعادة الماضي لأن ما كان قائماً في الماضي من كيانات وممارسات كانت مرتبطة بواقع ذلك الماضي المتمثل بوجود ثلاث شركات حكومية إحداهما متخصصة بإعادة التأمين، ولذلك فإن وجود جهاز رقابي صغير كان كافياً للإشراف على نشاط هذه الشركات. مع هذا أرى أن ما دفع الخفاجي إلى صياغة هذا الاقتراح هو رصده للوضع الضعيف للديوان ولقطاع التأمين عموماً منذ سنة 2005 بحيث بات معه وجود هيئة رقابية عامة، بموظفين معظمهم غير مؤهلين، وغير قادرة على تطبيق الأحكام المنظمة لعملها وعلى ضبط النشاط التأميني فائضاً عن الحاجة.

¹⁶ منعم الخفاجي، نحو قطاع تأمين عراقي فعّال: تحديات وحلول (شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2020)، التحدي الثالث - تفعيل ديوان التأمين، ص 53-5.

إن اقتراح الخفاجي، "استبدال الديوان بديرية أو قسم في وزارة المالية"، يجد تبريره في حقيقة أن الديوان لا يمارس وظيفته الرقابية إلى في الحدود الدنيا من ترخيص كيانات التأمين بمزاولة العمل وجباية الرسوم وإدارة موقع إلكتروني هزيل.

ترى هل ينتبه أحد لهذا الاقتراح ويقوم بدراسته؟ لن نحقق تقدماً بدون نقد صارم لكل ما هو قائم.

[6]

من المحزن اننا نفتقد في قطاع التأمين، كغيرها من القطاعات، إلى ثقافة التعامل مع مخاطبات من قبل أطراف تعتبرها مؤسسات القطاع غريباً عليها. فقد خاطبت رئاسة الديوان أكثر من مرة وكذلك خبراء الديوان دون أن أحصل على أي رد منهم. على سبيل المثال، اقتبس ما كتبتة مرة لأحد رؤساء الديوان وكالة:

وصلني مؤخراً جدول بأسماء شركات التأمين المسجلة لدى الديوان (29 شركة) وقد تمعننت بالحقل الخاص برأسمال هذه الشركات ووجدت أن هناك بعض التباين بين رأس المال المدفوع وبين ما هو مذكور في تعليمات الديوان رقم (14) لسنة 2009، التعديل الأول لتعليمات المبلغ الأدنى للضمان رقم (4) لسنة 2006. فبموجب المادة 2 من هذه التعليمات يجب أن لا يقل المبلغ الأدنى للضمان عما يلي:

- أولاً - مليار وخمسمائة مليون دينار (1,500,000,000) للمؤمن المجاز لممارسة أعمال التأمين العام.
- ثانياً - مليارا دينار (2,000,000,000) للمؤمن المجاز لممارسة أعمال التأمين على الحياة.
- ثالثاً - ثلاثة مليارات دينار (3,000,000,000) للمؤمن المجاز لممارسة أعمال إعادة التأمين حصراً.
- رابعاً - ثلاثة مليارات دينار (3,000,000,000) للمؤمن المجاز لممارسة أعمال التأمين العام والتأمين على الحياة.

1- عدم الالتزام بالمبلغ الأدنى للضمان. وينصب على الشركات التالية:

[وقد أوردت اسم شركتين مبلغ رأس المال المدفوع لكل منها هو دون الحد الأدنى الذي كان منصوصاً عليه في ذلك الوقت]

ويعني هذا أن هاتين الشركتين غير ملتزمتين بالحد الأدنى للضمان. هل أن هناك خطوات لتعديل وضعهما أو الإجراءات التي اتخذها الديوان بشأنهما؟

2- إعادة نظر ببعض البيانات. [وقد ذكرت بأن نفس الجدول يضم بيانات ربما تحتاج إلى مراجعة بالنسبة لرأسمال بعض الشركات فهذه البيانات هي أقل مما هو مثبت لدى الشركات ذاتها]

أرجو تدقيق هذه البيانات للتأكد من صحتها.

أمل أن أقرأ توضيحاتك بخصوص هاتين الفقرتين.

وكان الإهمال مصير هذا التساؤل، إذ أنني لم استلم ردًا على استفساراتي.

وكتبت ذات مرة إلى أحد خبراء الديوان، مبيئاً بأنني ما زلت أواصل البحث في شؤون التأمين في العراق. ولي رغبة بزيادة معلوماتي لتوظيفها في المستقبل لأغراض البحث. وفي بالي هنا المادتين التاليتين.

المادة 6

يهدف الديوان إلى تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه ... وله في سبيل ذلك القيام بالمهام الآتية:

ثانياً – رفع أداء المؤمنين وكفاءتهم وإلزامهم بقواعد ممارسة المهنة وآدابها لزيادة قدرتهم على تقديم خدمات أفضل ...

سؤالي هنا ينصبّ على وجود وثيقة تضم قواعد ممارسة المهنة وآدابها، فإن لم تكن موجودة هل هناك مشروع لدى الديوان لتحريير مسودة لهذه الوثيقة

وعرضها على جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين لفحصها وإبداء الرأي بشأنها قبل اعتمادها من قبل الديوان؟

المادة 11 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 يعد الديوان خلال شهر حزيران من كل سنة تقريراً عن أعمال ونشاطات التأمين في العراق عن السنة المالية السابقة لإعداد التقرير، على أن يقدم هذا التقرير إلى الوزير في موعد أقصاه نهاية شهر أيلول من كل سنة لإبداء ملاحظاته عليه، وتبدأ السنة المالية للديوان في الأول من شهر كانون الثاني من كل عام وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول من السنة ذاتها. أما السنة المالية الأولى للديوان فتبدأ من تاريخ بدء عمله وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول من السنة ذاتها.

بودي أن أعرف إذا كان الديوان قد قام بإعداد تقاريره السنوية، كما تقضي بذلك أحكام هذه المادة، وهل قام الوزير (وزير المالية) بإبداء ملاحظاته عليه؟ وهل بالإمكان الحصول على نسخ من هذه التقارير؟

إن كان الجواب بالنفي، سأكون ممتناً لو شرحت سبب أو أسباب عدم تنفيذ أحكام هذه المادة.

سأكون شاكراً لك لتقديم أية معلومات متوفرة لديك عن الموضوع.

وكان مصير هذا الخطاب الإهمال أيضاً. كنت في البدء استغرب مثل هذا السكوت لكنني تعودت عليه. وزال استغرابي عندما اكتشفت أن مؤسسات قطاع التأمين ذاتها لا تتخاطب مع بعضها كما يجب. مثال ذلك تخاطب الديوان مع وزارة مالية إقليم كردستان فيما يخص آليات الرقابة وتجنب الازدواجية في العمل الرقابي على شركات التأمين وعدم رد الوزارة. وربما هناك أمثلة أخرى لم نتعرف عليها.

[7]

ويبدو لي أن الإهمال من سمات عمل الديوان فالعديد من الأحكام المنظمة لهذا العمل لا يجد له ترجمة في الواقع. لنأخذ على سبيل المثال المادة (8) من التعليمات رقم (18) لسنة 2012: تعليمات هيكل وتشكيلات ديوان التأمين. تنص هذه المادة على الآتي:

يتولى قسم الحاسوب ما يأتي:
أولاً-تنصيب وصيانة الحاسبة الإلكترونية وإدارة منظومة الانترنت وموقع
ديوان التأمين. [التأكيد من عندي]
ثانياً-إعداد البرامج وتقديم المقترحات المتعلقة بتطوير مكنة الديوان.

بين فترة وأخرى أزور الموقع الإلكتروني للديوان ولا أجد فيه تغييرًا حقيقيًا
في محتواه لا بل هو لا يواكب تطور نشاط التأمين: عدد وأسماء وكالات
التأمين، عدد وأسماء وسطاء التأمين ووسطاء إعادة التأمين، عدد وأسماء
شركات التأمين المرخصة من قبل الديوان نفسه لمزاولة العمل التأميني.¹⁷

الموقع الإلكتروني هو وسيلة للتخاطب مع كل من له علاقة بالنشاط التأميني
في العراق، وكذلك حضوره في الحياة العامة. لكن هذا الحضور غائب
فالديوان منتشي بعزلته الجليلة بعيدًا عن الأضواء، وخاصة أضواء النقد، كي
لا تتكشف عيوبه أو تقصيره في أداء مهامه. أليس ست عشرة سنة كافيًا
لتطوير عمل الديوان؟

[8]

ديوان التأمين مُلزم بقوة القانون للقيام بدوره في مجال زيادة الوعي التأميني.
فقد جاء في المادة 6-البند 4 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 أن
الديوان يهدف إلى:

¹⁷ رابطة الصفاة الرئيسية لـديوان التأمين:

<https://insurancediwan.gov.iq/?lang=en>

عندما تفتح صفحة ثانوية ([Formation] Diwan Formations) تتوقع أن
تتعرف على تاريخ تأسيس الديوان، كما يوحي عنوان هذه الصفحة، لكنك ستكتشف
أن هذه الصفحة معنية بمكافحة غسل الأموال!

ما عليك سوى أن تلجأ إلى صفحة الديوان في موقع وزارة المالية:
<http://www.mof.gov.iq/pages/ar/dewaninfo.aspx> وهذا ستحصل
على بعض المعلومات لكنها قديمة لم تخضع إلى تحديث حقيقي.

تنظيم قطاع التأمين والاشراف عليه بما يكفل تطويره وتامين سوق مفتوح وشفاف وامن ماليا، وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الاشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني ولتجميع المدخرات الوطنية وتنميتها واستثمارها لدعم التنمية الاقتصادية، وله في سبيل ذلك القيام بالمهام الاتية:

زيادة الوعي التأميني وإجراء الدراسات والبحوث التأمينية وطباعتها.

المادة 6

رابعاً- تنمية الوعي التأميني واعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بأعمال التأمين ونشرها.

المعلومات المتوفرة لا تدل على أن الديوان قد قام بتنفيذ مهمة زيادة الوعي وتنميته، أو قام بإجراء الدراسات والبحوث التأمينية، وهذه من شأنها أن توسع دائرة الاهتمام بالتأمين خارج نطاق شركات التأمين.

أزعم أن ديوان التأمين ليس لديه برنامج خاص بنشر ثقافة التأمين. ولم يكن له حضور " عند وقوع حوادث كبيرة، قد تكون لها تداعيات تأمينية، كاحتلال داعش للموصل، وحادثة التفجير الإرهابي في الكرادة، أو حوادث تفجير/انفجار عدد من آبار النفط." وليس للديوان موقف تجاه مشاريع لقوانين لها آثار تأمينية، وتجاه موازنة الحكومة. كما أن علاقته بوكالات الأنباء والصحف ضعيفة ويباشرها الصحفيون. وأكد أن أجزم أن الديوان ليس له موظف مختص لإصدار البيانات الصحفية عن شؤون عامة ذات علاقة بالتأمين. ولم يعرف عن الديوان بأنه قد باشر إلى إطلاق استشارة حول قضية تأمينية معينة.

[9]

نختتم هذا التقديم بإثارة بعض الأسئلة.

لماذا لم يعمل الديوان على تعديل قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005؟
ولماذا لم ينشر دراسات عن هذا القانون؟

لماذا لا تتوسع مهمات الديون لتشمل الرقابة الميدانية على شركات التأمين؟
أي فحص سجلات شركات التأمين؟

لماذا لم يتم الديوان منذ تأسيسه سنة 2005 بإصدار تقريره السنوي عن حالة السوق كما تقضي بذلك المادة 11 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005؟

لماذا لم يتم الديوان برسم سياسات للتدريب المهني للعاملين في قطاع التأمين والتحري عن مصادر لتمويل النشاط التدريبي؟

انضم ديوان التأمين إلى الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين International Association of Insurance Supervisors (IAIS). أحد معايير الجمعية يؤكد الالتزام بمعايير التصنيف وعلى قيام شركات التأمين المباشر شراء حماية إعادة التأمين من شركات إعادة تتمتع بتصنيف مناسب حفاظاً على مصالح المؤمن لهم. لماذا لم يدفع الديوان بقوة بهذا الاتجاه؟

رغم ملاحظاتي النقدية اعتقد بأن تطوير عمل الديوان قابل للتحقيق مع توفر بعض الشروط كتعيين رئيس أصيل للديوان يتمتع بالمؤهلات المطلوبة، ويتصرف باستقلالية بعيداً من التأثيرات السياسية (وزارة المالية) هذا بافتراض بقاء الديوان تابعاً للوزارة. ومن المناسب البدء بمناقشة موسعة لفك ارتباط الديوان بالوزارة وربطه بالبنك المركزي العراقي باعتبار أن البنك يتمتع بالاستقلالية بقوة القانون المؤسس له وهذه ستسحب على الديوان. وقبل هذا وذاك يتوجب إعادة تأهيل العاملين في الديوان معرفياً ومهنيًا، واستخدام خبير اكتواري، والاستفادة من العلاقات مع الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين International Association of Insurance Supervisors (IAIS) وهيئات الرقابة في الدول العربية. أليس بإمكان الديوان العمل على محاكاة ما تقوم به هيئات الرقابة في مصر والأردن والسعودية والإمارات؟

إن ديوان التأمين هو هيئة عامة وجد أصلاً لخدمة الصالح العام. السؤال الكبير هو: هل نجح الديوان في خدمة الصالح العام؟

سيلاحظ القراء تكرارًا لبعض الفقرات في فصول الكتاب وقد أبقينا على هذا التكرار كي لا يختل السرد وتطور الحجج. لعل البعض يحد في هذا التكرار تذكيرًا بمواقف أو معلومات صارت عرضة للنسيان.

أبقينا كذلك على نصوص الكتاب كما نشرت أصلاً ولم نلجأ إلى تحديثها أو نعدل فيها إلا قليلاً للتخلص من أخطاء الطبع والإملاء.

الرقابة على التأمين: من قانون السيورتاه إلى ديوان التأمين العراقي

نشرت هذه الورقة في مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.com/2010/12/insurance-regulation-from-ottoman.html>

تقديم

كتبنا في دراسة سابقة أن "تجربة الديوان [ديوان التأمين العراقي] جديدة على سوق التأمين في العراق، وعلى الأطراف المعنية، ونعني القائمين على إدارة الديوان وشركات التأمين العاملة في السوق على حد سواء، التحرك برفق، ضمن المعطيات القائمة، بهدف إعلاء مكانة التأمين مع الاهتمام دائماً بمصالح المؤمن لهم. لا نعرف إن كان هناك نقاش مفتوح بين هذه الأطراف، وهي ضرورية في هذه المرحلة التأسيسية لنظام الرقابة. كنا نمي أنفسنا أن يقوم البعض بالبحث، مثلاً، في الموضوع في جانبه التاريخي والاقتصادي (كلفة التماثل مع المتطلبات الرقابية وتأثيرها على التنافسية وأثارها المستقبلية على أسعار التأمين). وقد اقترحنا، كبدائية، **التثقيف بأهمية الوظيفة الرقابية من منظور تاريخي**، وكنا نعني تحديداً تطور هذه الوظيفة بدءاً بالمؤسسة العامة للتأمين ومن ثم وزارة المالية لحين قيام الديوان.¹

ونحاول هنا تحقيق بعض ما كنا نتمناه. هذه ورقة أولية للربط بين الماضي والحاضر، والتذكير بغياب الدراسة المستقلة للرقابة على النشاط التأميني رغم صدور العديد من القوانين بشأنها وممارسة الرقابة من خلال هذه

¹ مصباح كمال، "جدول أعمال: مسح سريع لبعض قضايا وهموم السوق العراقي للتأمين" مدونة مجلة التأمين العراقي، http://misbahkamal.blogspot.com/2008/04/blog-post_29.html

القوانين من قبل المختصين من الأفراد والمؤسسات. وهذه الورقة أولية أيضاً لأننا لم نتوفر على جميع القوانين ذات العلاقة، ولم نطلع على مطبوعات عن تجربة ممارسة الرقابة وتطورها والقائمين عليها. إضافة إلى ذلك، فنحن نقدم هنا مسحاً سريعاً للرقابة التأمينية على مدار قرن كامل (1905-2005)، وهذا مشروع طموح وشاق يتجاوز قدراتنا وقد خضنا فيه بعد كثير من التردد. ونود تنبيه القارئ والقارئ إلى بضعة أمور ومنها جوانب للموضوع لم نقم بتغطيتها في هذه الورقة.

في عرضنا للموضوع قمنا قصداً بتثبيت نصوص قانونية مطولة لإبراز اهتمام المشرع على مدى عقود بجوانب مختلفة من الوظيفة الرقابية وإظهار مدى التواصل التاريخي في التشريعات التأمينية.

تركز هذه الورقة على تطور الرقابة التأمينية لكن التركيز انتقائي ينحصر معظمه في المفردات القانونية الخاصة بحماية حقوق المؤمن لهم. ولذلك فإن المسح الواسع النطاق لم يفصل العديد من القضايا التنظيمية: ترخيص الشركات لمزاولة النشاط التأميني، التنظيم الداخلي للشركات بضمنها مسك السجلات والحسابات، الملاءة المالية والاحتياطات، ترخيص الشركات الأجنبية وفروعها. هذه وغيرها يمكن أن تكون موضوعاً لدراسات مستقلة.

ولم نأت على ذكر اقتصاديات الامتثال للأنظمة الرقابية، وهذه تستحق دراسة بحد ذاتها وهي مهمة بالمرّة عند الحديث عن الرقابة. ومن باب التعميم يمكن القول إن الأنظمة الرقابية في العراق لا تتصف بالكثير من التعقيد والتدخل التفصيلي لجهاز الرقابة في نشاط الشركات كما هو عليه الوضع في الدول الأوروبية مثلاً وخاصة في العقود الأخيرة. وهذا قد يفسر لنا غياب الاهتمام بالكلفة الاقتصادية والإدارية لتطبيق قواعد الرقابة.

هناك أمر آخر أهملناه في هذه الورقة وهو الخلفية الاقتصادية للقوانين الرقابية. ويمكن الزعم أن هذه القوانين تعكس طبيعة النظام الاقتصادي القائم وتوجهاته مقترناً بمنظومة أيديولوجية. ولنا في المقارنة بين توجهات قانون سنة 1960 (التأكيد على تدخل الدولة) وقانون سنة 2005 (التأكيد على الانفتاح والحرية الاقتصادية) خير مثال على ما نزعمه. ومع هذا يمكن أن

نكتشف خيطاً مستمراً منذ قانون 1936 يميل نحو إعطاء الدولة دوراً حازماً في تنظيم عمل شركات التأمين.

كما اننا لا نركز في هذه الورقة على عرض المبادئ الرقابية إذ يمكن التعرف عليها من خلال قراءة ما هو منشور عنها وخاصة الوثائق القيمة التي أصدرتها الجمعية الدولية لمشرفي التأمين International Association of Insurance Supervisors (IAIS) أو تلك التي أصدرتها بعض الهيئات الرقابية في أوروبا. ولذلك ومن باب التمهيد لدراستنا سنكتفي بعرض سريع لمفهوم الرقابة على التأمين.

ونأمل من إعدادنا لهذه الورقة تشجيع البعض للتصدي للدراسة النقدية العميقة لتاريخ الرقابة على التأمين في العراق وكذلك الجوانب التي أشرنا إليها هنا.

مفهوم الرقابة

تقوم الدولة عادة، أو من ينوب عنها من مؤسسات مستقلة أو شبه مستقلة، بالإشراف على النشاط التأميني. ومن باب التبسيط، يمكن القول إن ما يستدعي التدخل الرقابي للدولة هو طبيعة هذا النشاط الذي يقوم على تجميع أقساط التأمين من عدد كبير ممن يشترى الحماية التأمينية (المؤمن لهم) والاستفادة منها في تعويض عدد أصغر من المؤمن لهم ممن يتعرضون للخسارة في أموالهم وأبدانهم أو للمساءلة القانونية الناشئة عن أفعالهم. وبهذه الصفة فإن الشركات والجمعيات وغيرها من المؤسسات التي تمارس النشاط التأميني هي بمثابة القيم على أقساط التأمين.

ولكي تضمن حقوق المؤمن لهم بالتعويض يتدخل المشرع لضمان الملاءة المالية لشركات التأمين كي تكون قادرة على مواجهة التزاماتها بالتعويض. وهكذا تشرع القواعد الرقابية بشأن ترخيص الشركات لمزاولة التأمين (وهو مبدأ أساسي)، رأسمال الشركات، سياساتها الاحتفاظية وغيرها. وبالطبع فإن شركات التأمين تخضع لذات القوانين التي تنظم عمل الشركات أيأ كان

نوعها. وتظل حماية المستهلك، المؤمن له، الغرض الأساس للتشريعات الرقابية الحديثة.²

ونزعم أن فهم الرقابة على النشاط التأميني في العراق مشوش وينقصه الوضوح. وهذا ما لمسناه في تحليل نقدي قمنا به لمقالة لأحد العاملين في سوق التأمين العراقي أراد منها تجاوز ما هو قائم من مؤسسات تأمينية ومنها ديوان التأمين لضعفها وقصورها.³

ما قبل المؤسسة والديوان: بواكير الرقابة على النشاط التأميني

يرجع تاريخ "الرقابة" على النشاط التأميني إلى أيام الدولة العثمانية حينما كان العراق يشكل جزءاً من الإمبراطورية العثمانية. فقد شهد القرن التاسع عشر أول تشريع لتنظيم صناعة التأمين في الإمبراطورية. نقول هذا اعتماداً على حقيقة أن "أول تشريع لتنظيم صناعة التأمين في الإمبراطورية العثمانية كان في القرن التاسع عشر فالمادة 29 من القانون التجاري الذي صدر في 28 تموز 1850 أشارت إلى التأمين البحري في حين أن القانون التجاري

---

2 حماية المستهلك موضوع قائم بذاته يشمل النشاط التأميني ويمتد إلى قطاعات صناعية وخدمية أخرى، ويحتاج إلى دراسة مستقلة. أتمنى أن يقوم أحد الزملاء بهذه الدراسة.

جاء في خبر نقلته وكالة أنباء أصوات العراق في بغداد أن مجلس الرئاسة صادق يوم الاثنين 2010/1/4 على "قانون حماية المستهلك، الهادف لضمان حقوق المستهلك الأساسية وحمايتها من الممارسات غير المشروعة التي تؤدي إلى الإضرار به، بحسب بيان رئاسي". وجاء في البيان أن "القانون يهدف إلى ضمان حقوق المستهلك الأساسية... ورفع مستوى الوعي الاستهلاكي ومنع كل عمل يخالف قواعد استيراد أو إنتاج أو تسويق السلع أو ينقص من منافعها أو يؤدي إلى تضليل المستهلك". يمكن أن تجري الدراسة في ضوء هذا القانون وربطها مع قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

3 مصباح كمال "نحو رفض مقترح تأسيس اتحاد لشركات التأمين العراقية: حوار مهني مع السيد عبد السادة الساعدي" مجلة التأمين العراقي الإلكترونية:

http://misbahkamal.blogspot.com/2009/07/blog-post_09.html

البحري، الذي صدر في 21 آب 1863، كان مكرساً للتأمين البحري.⁴ وكان قانون شركات الضمان (أي السيكورتاه) من جملة تشريعات التأمين في العهد العثماني.

تشكل التشريعات العثمانية، ومنها قوانين التأمين، جزءاً من تاريخ التشريع في العراق كما في غيره من البلدان العربية التي كانت خاضعة للإمبراطورية العثمانية. فالمدونة القانونية العثمانية المعروفة باسم مجلة الأحكام العدلية⁵ ظلت نافذة في العراق حتى أوائل خمسينيات القرن الماضي مثلما ظل قانون الضمان (السيكورتاه) نافذاً. وكان التشريع العثماني (سن "القوانين" تميزاً لها عن "أحكام" الشرع) في غالبه منصّباً على تلك المجالات التي لم تكن موضوعاً للشريعة الإسلامية أو قل إن الشريعة لم تقترب منها بالتفصيل لكونها تمثل ظواهر حديثة كما هو الحال بالنسبة للنشاط التأميني.

القول إن قانون شركات الضمان (أي السيكورتاه) الملحق بالقانون التجاري العثماني (صدر سنة 1904) هو أول قانون لتنظيم عمل شركات التأمين فيه تعسف. وكما يوضح بديع السيفي فإن "تسمية القانون خاطئة إذ أنه ليس قانوناً لشركات الضمان بل قانون للتأمين أو الضمان أي السيكورتاه."⁶ وهو بهذه الصفة يضم عناصر تدخل في صلب عقد التأمين وليس تنظيم شركات التأمين والرقابة عليها. ونفترض أن تنظيم الشركات، وبضمنها شركات

⁴ What Hurts the Purse, Hurts the Soul: Insurance in the Ottoman Empire (Istanbul: Ottoman Bank Archives and Research Centre, 2009), p12. From the introductory essay by Murat Koralturk and Fathi Kahya.

⁵ مجلة الأحكام العدلية أعدتها هيئة تحت إشراف أحمد جودت باشا في 16 كتاب (جزء) ضمت 1851 مادة ودخلت حيز التنفيذ سنة 1877. يبحث الكتاب الأول: في البيوع والكتاب السادس عشر: في القضاء. وتأثر منهج وبنية المجلة بتدوين القوانين في أوروبا. شملت المجلة معظم مناحي القانون المدني باستثناء الأحوال الشخصية (التي ظلت محكومة بالشريعة الإسلامية).

⁶ بديع أحمد السيفي المحامي، الوسيط في التأمين وإعادة التأمين: علماً وقانوناً وعملاً (بغداد، د.ن.)، ج1، ص 243-244. وقد كتبنا عن هذا الموضوع تحت عنوان "قانون شركات الضمان (أي السيكورتاه): دراسة تمهيدية" غير منشورة وقت كتابة هذه الورقة. [نشرت فيما بعد وتشكل فصلاً من الكتاب الحالي].

التأمين، كان يخضع لقانون التجارة العثماني. ومع إقرارنا بصحة تقييم السيفي يمكن النظر إلى قانون السيكورتاه باعتباره محاولة بدائية للتنظيم شملت عملية إصدار وثائق التأمين (المادة 2). نقول هذا وفي بالنأ أن الهيئات الرقابية تطلب من شركات التأمين تزويدها بنماذج ووثائق التأمين للاطمئنان على صحة صياغتها فيما يخص الشروط العامة والخاصة والأسس الفنية التي تقوم عليها. وقد تتدخل هذه الهيئات وتطلب من الشركات تعديل الوثائق التي تضم عيوباً. إضافة إلى ذلك، وفي السياق التاريخي للنشاط التأميني المحلي، كونه محصوراً لدى شركات ووكالات تأمين أجنبية، فإن تنظيم عقد التأمين وتحديد أنواع معينة من التأمين شكلت البدايات للتشريعات التالية.

ظل قانون السيكورتاه سائداً لفترة طويلة قبل صدور أول تشريع تأميني عراقي (مماثل له فقط من حيث العنوان): قانون شركات التأمين رقم 74 لسنة 1936 الذي صدر في 1 نيسان 1936. وهو، كما يدل عليه اسمه، أول محاولة جادة للإشراف على عمل شركات التأمين الأجنبية العاملة في العراق وتنظيم الملاءة المالية لها لضمان حقوق المؤمن لهم. في ذلك الوقت لم تكن هناك شركات تأمين عراقية وطنية إذ أن أول شركة تأمين عراقية، شركة الرافدين للتأمين، تأسست سنة 1946 وحتى هذه الشركة لم يكن رأسمالها عراقياً صرفاً إذ كانت الحصة الأجنبية فيه 60%.

وقد ذكرنا في دراستنا "إطلالة على بواكير التأمين والرقابة على النشاط التأميني في العراق" أن العراق لم يشهد وجود شركة تأمين عراقية وطنية قبل الحرب العالمية الثانية ولم يكن النشاط التأميني، بشكله المؤسسي التجاري، معروفاً في العراق. وتفيد المعلومات المتوفرة أن شركتين بريطانيتين هما Provincial Insurance Company, Assurance Company

7 مصباح كمال "إطلالة على بواكير التأمين والرقابة على النشاط التأميني في العراق"، الثقافة الجديدة، بغداد، العدد 331، 2009، ص 44-52. نشرت أيضاً في مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.com/2009/09/331-2009-44-52.html>

8 بديع أحمد السيفي، التأمين علماء وعملاً (بغداد، د.ن.، ط1، 1972) ص 26.

Guardian بدأت العمل في العراق سنة 1920. وفيما يلي سننعمد على هذه الدراسة.

يضم هذا القانون (ملغى) 13 مادة، ويشكّل أول محاولة جادة في الإشراف على عمل شركات التأمين المحلية (ليست لدينا معلومات عن وجود مثل هذه الشركات) والأجنبية. نلاحظ على هذا القانون أولاً تركيزه على ما يسميه "الحياة البشرية" فهو يميز بين التأمين على الحياة، والتأمين بالأقساط وضمان رؤوس الأموال رغم أن ما يسمى التأمين بالأقساط شكل من أشكال التأمين على الحياة (المادة 1). أما أنواع التأمين الأخرى، كالتأمين من الحريق والشحن البحري، فلا يرد نص مخصص بشأنها وتكتفي المادة 2 من القانون بذكر "أعمال التأمين الأخرى" كما يلي:

"على كل شركة من الشركات التي تتعاطى أي نوع من أعمال التأمين سيغورطة في العراق سواء أكان لها مكتب خاص في العراق أو وكيل يمثلها فيه أو تودع باسمها لدى أحد المصارف التي يعينها وزير المالية: 1 - مبلغاً من النقود لا يقل عن 10000 دينار لقاء التأمين على الحياة أو التأمين بالأقساط أو إطفاء رؤوس الأموال أو كلها. 2 - مبلغاً من النقود لا يقل عن 5000 دينار لقاء أعمال التأمين الأخرى."

ويظهر من هذا النص أن الشركات التي يشير إليها القانون هي شركات غير عراقية ("سواء أكان لها مكتب خاص في العراق أو وكيل يمثلها فيه") إذ لم يكن وقتها قد تأسست شركة تأمين برأس مال عراقي.

وفيما يخص تحديد أعمال التأمين الأخرى، وهو ما تأتي تشريعات الرقابة على ذكره، فإن قانون تعديل قانون شركات التأمين رقم 74 لسنة 1936 (الوقائع العراقية، العدد 1896، 1941/7/4) بين ذلك في المادة 1 من قانون التعديل:

⁹ Abdul Zahra Abdullah Ali, *Insurance Development in the Arab World* (London: Graham & Trotman, 1985) p 2, quoting Swiss Reinsurance Company, *Insurance Markets of the World* (Zurich: Swiss Re Publications, 1964).

".. أنواع التأمين الأخرى وهي عبارة عن المقاولات التي تعقد للتأمين ضد الحريق والحوادث وأخطار العمل وما يتسبب عنها من عاهات وأخطار التلف أو التدمير أو الضياع أو السرقة وأخطار النقل البري والبحري والجوي وخيانة الأمانة وكافة الأخطار والعوارض التي لم ينص عليها صراحة في هذا القانون."

ربما كان هذا القانون أول تشريع في العراق ينص على الملاءة المالية لشركات التأمين إذ تنص المادة 6 على قيام الشركات "مرة على الأقل في كل ثلاث سنوات بتحريات عن أحوالها المالية بما في ذلك تقدير الديون والموجودات وذلك بواسطة محاسب أخصائي في أعمال التأمين..." ولعل المراد بالمحاسب الأخصائي الخبير الاكتواري أو المحاسب القانوني وقد نكون مخطئين بهذا الشأن إذ أن العراق لم يختبر حتى الآن وجود اكتواري متفرغ للعمل في شركة تأمين.

كما أن هذا القانون ربما كان أيضاً أول تشريع عراقي ينظم عمل شركات التأمين الأجنبية. وتنص المادة 7 بهذا الشأن:

"لا يجوز لشركة أجنبية أن تتعاطى في العراق أعمال التأمين على الحياة أو التأمين بالأقساط أو ضمان رؤوس الأموال ما لم يكن لديها رأس مال مكتتب يعادل على الأقل مائة ألف دينار."

وجرى تعديل بسيط لهذه المادة بموجب قانون تعديل قانون شركات التأمين رقم 74 لسنة 1936: استبدال رأس المال المكتتب (رأس المال المصرح به الذي اكتتب به المساهمون في الشركة) برأس المال المدفوع (المبالغ التي سددها المساهمون لقاء الأسهم التي اكتتبوا بها). التأكيد على رأس المال المدفوع هو من باب ضمان أن شركة التأمين لها الملاءة المالية لمزاولة العمل ومقابلة مسؤولياتها.

بعد صدور قانون شركات التأمين رقم 74 لسنة 1936 صدر نظام إجازات وكلاء شركات التأمين رقم 25 لسنة 1936 (الوقائع العراقية، العدد 1522، 1936/6/18) وضم خمس مواد.

"مادة 1 يجب ان تستوفى الاجازة المنصوص عليها في المادة الثامنة من قانون شركات التأمين رقم 74 لسنة 1936 للقيام بأعمال وكالة شركة من شركات التأمين الشروط التالية: 1- ان يكون لدى الوكيل وكالة تخوله الصفة القانونية .... 2 - ان يكون الوكيل: ا - قد بلغ 21 سنة من العمر. ب - غير محكوم عليه بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف. ج - غير محكوم عليه بالإفلاس إلا إذا استعاد اعتباره. د - معروفا بالاستقامة وحسن السلوك. هـ - ان يكون مسجلا في غرفة التجارة.

وقد خضع هذا النظام للتعديل بموجب نظام تعديل نظام إجازات وكلاء شركات التأمين رقم 25 لسنة 1936 (الوقائع العراقية تاريخ 30 أيار 1938). أنصب التعديل على الفقرة 2 من المادة 1 وبموجبه ألغيت الفقرة 2 من المادة الأولى وحلت محلها الفقرة التالية:

"2 - ان يكون الوكيل: ا - شخصا حكما معترفا بشخصيته الحكمية بمقتضى القوانين العراقية النافذة ومسجلا في غرفة التجارة. ب - شخصا حقيقيا بالغا 21 سنة من العمر، ومعروفا بالاستقامة وحسن السلوك وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف ولا بالإفلاس إلا إذا استعاد اعتباره ومسجلا في غرفة التجارة."

أهمية هذا التعديل تكمن في الاعتراف بالوكيل التأميني كشخصية حكمية إضافة إلى الوكيل كشخصية حقيقية. وهذا يؤشر إما على تطور في مزاولة التأمين خلال سنتين أو انتباه المشرع لنقص في نظام إجازات وكلاء شركات التأمين رقم 25 لسنة 1936.

وجاء في المادة 3 من نظام إجازات وكلاء شركات التأمين رقم 25 لسنة 1936 نص بوقف إجازة شركة التأمين أو وكيلها في حالة: مخالفة أحكام قانون شركات التأمين رقم 74 لسنة 1936، إهمال حقوق حملة وثائق التأمين، خلل في الوضع المالي لشركة التأمين يستوجب زيادة الضمانة أو هبوط قيمة الضمانة. هذه الشروط يراد منها حماية حقوق المؤمن له إلا أن النص، كما هو عليه، لا يتوسع فيما يخص استرداد مثل هذه الحقوق من الشركة المخالفة لأحكام القانون. كما أن النص لا يذكر فرض غرامة مالية معينة على الشركة المخالفة.

قانون شركات ووكلاء التأمين رقم (49) لسنة 1960

جاء هذا القانون لدمج وتوحيد وتحديث القوانين القائمة. فعند ذكر الأسباب الموجبة نقراً:

إن القوانين التي تحكم شركات التأمين وهي الجانب الشكلي من أعمال التأمين موزعة في العراق على عدة قوانين وهي قانون شركات التأمين رقم 74 لسنة 1936 وتعديلاته وقانون شركات الضمان (السيكورتاه) الصادر في العهد العثماني وقانون الشركات التجارية رقم 31 لسنة 1957 ونظام إجازات وكلاء التأمين رقم 25 لسنة 1936.

إن تعدد هذه القوانين وقدمها وتشنت أحكامها وافتقارها إلى وحدة الهدف حمل وزارة التجارة على تهيئة لائحة قانونية جديدة لشركات التأمين تحل محل المشار إليها "...

ويتألف هذا القانون من 64 مادة موزعة على تسعة فصول هي:

- الفصل الأول: تعاريف
- الفصل الثاني: أنواع التأمين
- الفصل الثالث: شركات التأمين
- الفصل الرابع: فروع شركات التأمين
- الفصل الخامس: وكلاء التأمين
- الفصل السادس: إجازة التأمين
- الفصل السابع: السجلات
- الفصل الثامن: المعلومات
- الفصل التاسع: مواد متفرقة

تستجيب هذه الفصول لمهام الرقابة التي تقوم بها الدولة من خلال وزارة التجارة لإلزام الشركات بالإبقاء على ودائع مصرفية، واحتياطيات ونسب من أقساط التأمين لمقابلة المطالبات، وتعين مراقب للتأمين في مديرية التسجيل ومراقبة الشركات العامة (المادة 1-البند 2) وشروط إجازة شركات التأمين، وضبط حسابات الشركات العراقية والأجنبية وغيرها.

ويأتي ذكر حملة وثائق التأمين في الفصل السادس: "إذا ثبت بصورة قاطعة أن حامل وثيقة التأمين قد طالب المؤمن بطلب معقول فأهمله ولم يجب بعد تسعين يوماً من تاريخ تقديمه أو إذا امتنع عن تنفيذ حكم اكتسب الدرجة القطعية" عندها "يجوز للوزير إيقاف إجازة التأمين الممنوحة بموجب هذا القانون للمدة التي يرتأها على أن لا تتجاوز السنة أو إلغائها." (المادة 35). ويأتي ذكرهم أيضاً في الفصل التاسع (المادتين 52 و 53) كما سنفصل لاحقاً.

المؤسسة العامة للتأمين

تأسست "المؤسسة العامة للتأمين) - وتشمل جميع منشآت التأمين وإعادة التأمين التي تمتلك الحكومة الآن او في المستقبل كامل رأسمالها" كإحدى المؤسسات التابعة للمؤسسة الاقتصادية (المادة 4 من قانون المؤسسة الاقتصادية رقم (98) لسنة 1964). وكانت المؤسسة الاقتصادية تضم أيضاً المؤسسة العامة للصناعة والمؤسسة العامة للتجارة.

وقد عدّل هذا القانون بموجب قانون المؤسسات العامة رقم (166) لسنة 1965 الذي ورد في المادة 1 منه:

"تنشأ بهذا القانون المؤسسات العامة الآتية وتكون لكل منها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري مركزها في بغداد وترتبط إدارياً بالوزارة المبيّنة إزاءها.

- 1- المؤسسة العامة للتجارة - وزارة الاقتصاد
- 2- (المؤسسة العامة للتأمين) - وزارة الاقتصاد
- 3- المؤسسة العامة للصناعة - وزارة الصناعة
- 4- المؤسسة العامة للمصارف - وزارة المالية"

هل كان للمؤسسة دور رقابي على النشاط التأميني؟

عند قراءة النظام الداخلي للمؤسسة العامة للتأمين (الوقائع العراقية، العدد 1020 في 18-10-1964 و 1965) لا نعثر على نص صريح يفصل المهام

الرقابية على المنشآت التابعة للمؤسسة لكن نظام سنة 1964 يذكر صلاحيات مجلس إدارة المؤسسة (المادة 8) وتشمل 15 فقرة من بينها ما يخص الوظيفة الإشرافية:

- الإشراف على المنشآت التابعة للمؤسسة
- اقتراح لوائح القوانين والأنظمة المتعلقة بالمؤسسة
- إصدار التعليمات الموجهة للمنشآت التابعة والمنسقة لأعمالها
- اتخاذ كل ما ينبغي لتنظيم سوق التأمين العراقية
- وضع أسس الرقابة على المنشآت لضمان سلامة عملها

كما يضم النظام مادة برقم 15 عن الدائرة القانونية للمؤسسة ومن مهامها:

- 1- تقديم الاستشارات والبحوث القانونية للمؤسسة والمنشآت.
- 2- دراسة وإعداد لوائح القوانين والأنظمة ذات العلاقة بأغراض المؤسسة.
- 3- مراقبة وتطبيق القوانين والأنظمة المرعية في المؤسسة والمنشآت.
- 4- تجميع قرارات المحاكم المتعلقة بأعمال التأمين وتبويبها والتعليق عليها ودراستها دراسة مقارنة.

تشكل هذه المواد إطاراً عاماً لتحديد تفاصيل الوظيفة الرقابية لكن نطاق التطبيق ليس معروفاً لدينا.

لا ندعي معرفة بما كتب عن تاريخ قطاع التأمين في العراق لكننا نميل إلى تأكيد أن ما كتب عن المؤسسة العامة للتأمين هو أقل القليل. وإذا جاء ذكر له فهو كالتالي:

إن سوق التأمين في العراق يضم الآن المؤسسة العامة للتأمين التي ترتبط بوزارة الاقتصاد ومن منشآت هذه المؤسسة الشركات الثلاث المذكورة: 1- شركة التأمين الوطنية ... 2- الشركة العراقية للتأمين على الحياة ... 3- شركة إعادة التأمين العراقية ..¹⁰

¹⁰ بدیع أحمد السیفي، التأمين علماء وعملاً (بغداد: (د.ن.)، 1970، ط1، ص27-

وترتبط الشركات هذه [شركة التأمين الوطنية، الشركة العراقية للتأمين على الحياة وشركة إعادة التأمين العراقية] بالمؤسسة العامة للتأمين التي تقوم بدورها بتنظيم أعمال الشركات الثلاث والإشراف على سياساتها وتخطيط أعمالها إلى أن تم إلغاء المؤسسة العامة للتأمين وأصبح ارتباط هذه الشركات بوزارة المالية مباشرة.¹¹

ونجد مثل هذا العرض البسيط في كتابات أخرى لاحقاً دون التوقف عند تقييم نقدي لمكانة المؤسسة العامة للتأمين في الإشراف على شركات التأمين وتنظيم سوق التأمين وتدريب الكوادر وغيرها من الوظائف.¹²

لم تغب حماية مصالح المؤمن لهم من ذهن الشارع عند صياغة قانون تعديل قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 49 لسنة 1960 الذي صدر في 22 آب 1965 (الوقائع العراقية، العدد 1170، في 14/9/1965) لتنظيم دمج شركات التأمين وشرح الأسباب الموجبة له: تأكيد حماية حقوق المؤمن لهم. نستعرض بعض البنود ذات العلاقة بالموضوع ونبدأ مع [قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 49 لسنة 1960](#). جاء في المادة 52:

"إذا أرادت شركة مشمولة بنصوص هذا القانون الاندماج مع شركة أخرى واحدة فيجوز للوزير أن يوحد إجازتهما بعد أن تقدم كلاهما تقريراً مفصلاً مؤيداً من قبل مراقب حسابات أو محاسب قانوني أو محاسب أخصائي بأعمال التأمين مبيناً أن الاندماج لا يضر حملة وثائق التأمين والأغيار بصورة عامة." [التأكيد من الكاتب]

11 عبد الباقي عنبر فالح، فاروق حبيب الملا، عبد الرحمن مصطفى طه، إدارة التأمين (جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد، 1990)، ص 63-64.

12 أنظر على سبيل المثال: فؤاد عبد الله عزيز، التأمين في العراق: الواقع وأفاق المستقبل (بغداد: موسوعة القوانين العراقية، 2005) ص 6-7. وكذلك: بديع أحمد السيفي المحامي، الوسيط في التأمين وإعادة التأمين: علماً وقانوناً وعملاً (بغداد: (د.ن.)، 2006)، ص 53-55.

وتؤكد المادة 53، وتضم بعضاً من إجراءات الدمج، على ضمان مصالح المؤمن لهم وكما يلي:

"1- بعد موافقة الوزير يعلن عن الاندماج قبل إصدار الإجازة لمدة شهر في النشرة وفي إحدى الصحف المحلية ويكون لكل شخص يرى نفسه متضرراً من هذا الاندماج أن يعترض لدى مراقب التأمين الذي يجب عليه إجراء التسوية بين الأطراف فإن لم تتم التسوية فللمعترض الحق في مراجعة المحكمة لمنع إجراء الاندماج في خلال شهر من تاريخ نشر إجراءات التسوية وللمحكمة أن تصدر قرارها وترسل نسخة منه إلى مراقب التأمين لتسجيله ويكون قرار المحكمة بهذا الشأن قطعياً وتطبق هذه الأحكام في حالة ما إذا أرادت أي شركة مشمولة بنصوص هذا القانون أن تنقل جميع أعمالها بالعراق إلى شركة أخرى مشمولة بنصوص هذا القانون في العراق.

2- للمحكمة أن تستدعي الخبراء للاسترشاد بأرائهم قبل إصدار قرارها بالقبول أو الرفض."

صدر قانون تعديل قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 49 لسنة 1960 سنة 1965 (ويتألف من أربع مواد) لحذف هاتين المادتين وكما يلي:

"مادة 1

تحذف المادة الثانية والخمسون من قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 49 لسنة 1960 ويحل محلها ما يلي:

المادة الثانية والخمسون: يعتبر القرار الصادر من المؤسسة الاقتصادية في حالة دمج شركة التأمين أو أكثر وفقاً لأحكام المادة الخامسة من قانون تأمين بعض الشركات والمنشآت رقم 99 لسنة 1964 قطعياً في حق ذوي العلاقة والمؤمن لهم والأغيار كافة وتحدد المؤسسة الاقتصادية أسس هذا الدمج."

"مادة 2

تحذف المادة الثالثة والخمسون من القانون المذكور ويحل محلها ما يلي:

المادة الثالثة والخمسون: للمؤسسة العامة للتأمين أن تقرر نقل محفظة أية شركة تأمين عراقية أو فرع أو وكالة تأمين أجنبية عاملة أو كانت عاملة في العراق إلى شركة تأمين أخرى، ويعتبر قرارها بهذا الشأن قطعياً غير قابل للاعتراض عليه أو الطعن فيه من قبل ذوي العلاقة والمؤمن لهم وكافة الأغيار تحدد

المؤسسة العامة للتأمين أسس نقل المحفظة في كل حالة على حده والمدة التي يجب أن يتم النقل خلالها."

يمكن للقارئ أن يلاحظ الموقف التسلطي ثقيل الوطأة بشأن القرارات القطعية للمؤسسة، فهي غير قابلة للاعتراض والطعن ليس فقط من قبل "ذوي العلاقة" بل أيضاً من قبل "المؤمن لهم". ولعل مرد ذلك أن نقل المحافظ لن يؤثر على مصالح هؤلاء – كما يرد في ملحق القانون ونقتبسه كاملاً. وقد جاء في الأسباب الموجبة لقانون التعديل ما يأتي:

"عند صدور قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 49 لسنة 1960 كانت شركات التأمين إما أهلية أو أجنبية وكان من الطبيعي ان يهدف المشروع فيما هدف إليه من القانون إلى ضمان حقوق المتعاقدين مع تلك الشركات في حالات الدمج بين شركتين أو أكثر أو نقل أعمال إحداها إلى أخرى فنصت المادتان 52 و 53 من القانون المذكور على إجراءات معينة تقوم بها وزارة الاقتصاد ضماناً لحقوق المتعاقدين باعتبارها الجهة التي تتوافر لديها الإمكانيات للتأكد من سلامة عمليات الدمج والتحويل وعدم إضرارها بحقوق الآخرين ومن تلك الإجراءات القيام بإعلان عن الدمج قبل إجرائه والاعتراض عليه خلال مدة معينة.

وبموجب القوانين الاشتراكية التي صدرت في 14/7/1964 أصبحت أعمال التأمين من اختصاص القطاع العام ونقلت ملكية شركات التأمين الأهلية إلى المؤسسة الاقتصادية فمنعت الشركات الأجنبية من مزاوله أعمال التأمين وعمدت المؤسسة الاقتصادية إلى تكوين شركات متينة مالياً وفنية بتجميع الخبرات والكفاءات من شركات اقل عدداً وذلك عن طريق دمج تلك الشركات والمنشآت رقم 99 لسنة 1964، أو تخصصها في أنواع معينة من أعمال التأمين وقد اقتضى ذلك الإجراء تحويل محافظ أعمالها بما فيها كافة التزاماتها وحقوقها وأموالها بعضها إلى البعض الآخر.

ولما كانت لبعض فروع ووكالات الشركات الأجنبية التزامات يمتد سريانها فترة طويلة فقد لوحظ بان المصلحة العامة مصلحة المتعاقدين مع تلك الشركات تستدعي تحويل محافظ تلك الشركات إلى الشركات العراقية المؤممة المملوكة والمضمونة من قبل المؤسسة الاقتصادية وهي جهة حكومية. وبالنظر إلى ان المؤسسة الاقتصادية تتوافر لديها الإمكانيات الفنية لإتمام عمليات التحويل بشكل سليم يضمن حقوق الأغيار وجد ان الإجراءات التي يتطلبها قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 49 لسنة 1960 في مادتيه 52 و 53 لا ضرورة لها ولتحقيق الأغراض المتقدمة فقد شرع هذا القانون."

انتهى دور المؤسسة العامة للتأمين في تنظيم القطاع مع صدور قرار مجلس قيادة الثورة في 1987/1/4 وبموجبها انتقلت حقوقها والتزاماتها إلى الشركات الثلاث التابعة لها (شركة التأمين الوطنية، الشركة العراقية للتأمين على الحياة] بعد إلغاء تخصص الشركتين أصبحت تعرف باسم شركة التأمين العراقية] وشركة إعادة التأمين العراقية)، كما انتقلت صلاحيات رئيس المؤسسة إلى المدراء العامين للشركات في كل ما يتعلق بالأمر الإداري والمالية والفنية وحسب مقتضيات العمل، واحتفظت الشركات باستقلالها المالي والإداري وشخصيتها المعنوية، وتم ربطها لأغراض التنظيم بوزارة المالية.

الرقابة على التأمين خلال سنوات الحصار الاقتصادي (1990-2003)

في 1998/12/3 صدر قرار مجلس قيادة الثورة رقم 13192 للإشراف على قطاع التأمين. وجاء صدور القرار عقب صدور قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997، الذي اشترطت المادة 10 منه على أن يمارس نشاط التأمين وإعادة التأمين من قبل شركات مساهمة) وإلغاء قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 49 لسنة 1960. يتألف القرار من سبع مواد نقتبس بعضاً منها.

"أولاً - تكون وزارة المالية هي الجهة القطاعية المختصة بنشاط التأمين وإعادة التأمين.

ثانياً - لا يجوز التأمين خارج العراق مباشرة على أشخاص أو أموال موجودة في العراق أو مسؤوليات قد تتحقق فيه.

ثالثاً - لا يجوز للشركات أن تمارس أعمال التأمين وإعادة التأمين قبل الحصول على إجازة من وزير المالية.

خامساً - يصدر الوزير التعليمات في الأمور التالية:

ومن بينها

شروط منح الإجازة

مقدار ودبعة التأمين

احتجاز الاحتياطات وطريقة احتسابها وتوظيفها
أسس وأساليب الرقابة على أعمال الشركات المشمولة بأحكام هذا القرار.

سادساً – يلغى قانون شركات ووكلاء التأمين المرقم ب (49) لسنة 1960.

وبنفس تاريخ القرار صيغت تعليمات من 26 مادة استناداً إلى أحكام البند
(خامساً) من القرار، ووقعها وزير المالية في 1999/10/4. جاء في المادة
1 من التعليمات:

يسمى وزير المالية أحد موظفي الوزارة من ذوي الخبرة في التأمين للقيام
بأعمال مراقب التأمين يعاونه عدد من الموظفين ويكون ارتباطه بالوزير
مباشرة.

نلاحظ هنا أن ارتباط الرقابة بوزارة المالية ظل قائماً وتم النص عليه مجدداً
في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. وفي الماضي كانت الوظيفة
الرقابية تابعة لوزارة التجارة كما قضى بذلك قانون شركات ووكلاء التأمين
رقم 49 لسنة 1960، وقبلها كانت الرقابة مرتبطة بوزارة المالية أيضاً
(قانون شركات التأمين رقم 74 لسنة 1936).

ويرد في هذه التعليمات مواد عن شروط منح إجازة ممارسة التأمين (المواد
2-8)، ويلاحظ خلو التعليمات من الإشارة الصريحة إلى حماية حقوق
المؤمن لهم رغم أهميتها إذ أن الهدف الأساس من تنظيم النشاط التأميني هو
ضمان استمرار حماية المؤمن لهم.

ديوان التأمين العراقي

تأسس الديوان تنفيذاً للمادة 5-أولاً من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة
2005:

يؤسس بموجب هذا القانون ديوان يسمى (ديوان التأمين) يتمتع بالشخصية
المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وله تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة

اللازمة لتحقيق أهدافه والقيام بجميع التصرفات القانونية ويمثله رئيس الديوان
أو من يخوله.¹⁴

يذكر بديع السيفي أن الديوان قد تأسس فعلاً في سنة 2005 "بالاستعانة
بمراقبية التأمين في وزارة المالية".

وجاء في المادة 5- ثانياً من القانون:

يكون مقر الديوان في بغداد وله أن ينشئ فروع له في أرجاء العراق بقرار من
رئيسه بموافقة الوزير.

هذه المادة تجد رديفاً لها في النظام الداخلي للمؤسسة العامة للتأمين، المادة 3
وجاء فيها:

يكون مركز المؤسسة بغداد ولها أن تفتح فروعاً لها داخل العراق وخارجه.

وكان ذلك عندما كانت الدولة مركزية. ولم تفتح المؤسسة فروعاً لها داخل
العراق. ونحتار في تفسير حرية فتح فروع للمؤسسة خارج العراق خاصة
وان شركات التأمين العراقية لم تؤسس لها فروعاً في الخارج، وهي إن فعلت
فإن أعمالها كانت ستكون خاضعة للقوانين التجارية والقواعد الرقابية في
البلدان التي تتواجد فيها.

تغيرت الأحوال منذ 2003 وقيام فرصة إعادة تأسيس الدولة وصدور قانون
التأمين لسنة 2005 دون أن نقرأ ما يفيد إنشاء فرع للديوان. المعلومات
المتوفرة لا تشير إلى نية إنشاء فروع للديوان خارج العاصمة بغداد. سمعنا
عن محاولات للتنسيق بين الديوان والسلطات المعنية في حكومة إقليم
كردستان، ربما انصب بعضها على فتح فرع للديوان في الإقليم أو تسوية
المطالبات المعلقة بذمة شركة التأمين الوطنية منذ سنة 1991 إلا أن هذه
المحاولات لم تنجح. ولعله من المفيد إثارة اقتراح تأسيس فرع للديوان
ومناقشته لضمان تطبيق المعايير الرقابية على المستوى الاتحادي، وتحقيق

الوقائع العراقية، 2005/3/3، ص 3.

سوق موحد للتأمين، وتسهيل قيام شركات التأمين المؤسسة في الإقليم بمزاولة العمل في كافة أرجاء العراق، كما السماح للشركات المؤسسة في بغداد وغيرها من المحافظات للعمل في الإقليم على قدم المساواة.

وفيما يخص الكادر الوظيفي ذكر السيفي أن

عدد موظفي الديوان عدا رئيس الديوان حالياً (8) موظفين، ثلاثة منهم من ذوي الاختصاص من العاملين في شركات التأمين، أما الخمسة فهم تعيين جديد.

باشر الكادر المتخصص في الديوان بإعداد وتهيئة مستلزمات تطبيق القانون من أنظمة وتعليمات وأحيل أغلبها إلى مجلس شورى الدولة لغرض تدقيقها وهي المرحلة التي تسبق نشرها في الجريدة الرسمية.¹⁵

ليست هناك معلومات متوفرة في العلقن عن المؤهلات العلمية للموظفين غير ما ذكره السيفي عن ثلاثة من العاملين من ذوي الاختصاص. ويبدو أن هذا الاختصاص يرتبط بعملهم في شركات التأمين، أي أنهم لم يمارسوا وظيفة رقابية سابقاً. وإذا كان هذا الوصف صحيحاً بات من اللازم إخضاع العاملين، من ذوي الاختصاص أو من الذين عينوا (ومؤهلاتهم غير معروفة)، لدورة أو دورات تدريبية، نظرية وعملية، ارتباطاً بالوظيفة الرقابية التي يمارسونها والاستفادة من تجارب دول أخرى في هذا المجال.

في رسالة من الزميل فؤاد عبد الله عزيز بتاريخ 21 آذار 2007 ذكر الآتي:

"منذ بداية تأسيس الديوان، الذي كنت رئيساً له، باشرنا بوضع التعليمات التفصيلية لجملة من متطلبات القانون منها إجازة الشركات والوسطاء والوكالات والملاءة المالية والعديد من الأمور التي تقتضيها الرقابة على النشاط التأميني. وقد أنجز البعض منها إلا أنها تتطلب إحالتها إلى مجلس شورى الدولة لاستكمال الإجراءات القانونية... وكان معي في الديوان فاضل النجار وشروق علي وموظفين متدربين وقد غادرنا أنا وفاضل وبقيت شروق وحدها في الساحة، وليس هناك من مهتم آذ بوجودي كان هناك عدم فهم مستعصي."

¹⁵ بديع أحمد السيفي المحامي، الوسيط في التأمين وإعادة التأمين: علماً وقانوناً وعملاً (بغداد: (د.ن.)، 2006) ص 938.

وحتى وقت كتابة هذه الورقة (تشرين الثاني 2010) لا يبدو في الأفق أن تغييراً كبيراً سيحدث في تطوير طاقم الموظفين والموظفات، وفي ممارسة الوظيفة الرقابية ضمن أحكام قانون التأمين بفعالية لها القدرة على إلزام شركات التأمين بها.

ورغم الوضع الصعب للديوان فإنه استطاع إصدار عدد من التعليمات المنظمة للعمل التأميني منشورة في الموقع الإلكتروني للديوان وكلها تصب في صلب المبدأ الأساسي للرقابة على التأمين، أي حماية مصالح المؤمن لهم:

- أسس احتساب المخصصات الفنية
- المبلغ الأدنى للضمان
- وديعة الضمان
- السياسات المحاسبية الواجب إتباعها من المؤمن
- أسس استثمار أموال المؤمن
- تحديد طبيعة ومواقع موجودات المؤمن التي تقابل الالتزامات التأمينية المترتبة عليه
- فروع أنواع التأمين
- منح إجازة ممارسة أعمال التأمين وإعادة التأمين
- هامش الملائة

ضعف الكوادر لا يقتصر على الديوان بل يمتد على جميع شركات التأمين رغم جهود بعضها في رفع مستوى الأداء والكفاءة من خلال التدريب. ويبدو أن الديوان يقدر حقيقة إمكانياته القائمة. ففي نشرة صحفية منشورة في موقع الديوان، حول مذكرة تفاهم مع الجمعية الوطنية لمراقبي التأمين في الولايات المتحدة الأمريكية يرد التأكيد التالي: "ونؤكد مرة أخرى، من أنه لا بد من التركيز على التبادل المعلوماتي ومع تطوير مستويات المشرفين."¹⁶ [التأكيد من الكاتب]

¹⁶ <http://www.iraqinsurance.org/pdf/Diwan%20-NAIC%20-Ver-2.pdf>

المشكلة الأساسية التي تكبح الديوان تكمن في ارتباطه العضوي بوزارة المالية بدلاً من أن يكون هيئة مستقلة أو شبه حكومية لا يخضع ليبروقراطية الوزارة ولقرار والتدخل السياسي. وبهذا الصدد كتب سعدون مشكل خميس الربيعي، المدير المفوض للشركة الأهلية للتأمين، وعضو مجلس إدارة جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية:

"إن الجهة القطاعية المشرفة على قطاع التأمين هي وزارة المالية - ديوان التأمين والذي باشر عمله في 2005/6/1 لكنه وللأسف لم يمارس دوره المطلوب كجهة رقابية تنظم عمل القطاع حيث يفتقر إلى كادر وظيفي له الخبرة والدراية في الأمور المالية والفنية والقانونية والتسويقية والإدارية.

وقد طالبنا بنفعل هذا الديوان وتسمية رئيس له من ذوي الخبرة والاختصاص في التأمين ومبادئه وشروط وثائقه واستثناءاتها، وتقدير الخطر وأنواع التأمين، والمبادئ الأساسية في التطبيق العملي مع تقديرنا واعتزازنا برئيس الديوان الحالي لما له من مهام كثيرة في الوزارة قد تشغله عن الانصراف لهذا القطاع.

ونحن بانتظار ما سيصدر من تعليمات إلى الوزارات والمؤسسات والهيئات ودوائر الدولة والاتحادات ومجالس المحافظات ومنظمات المجتمع المدني بالزامها إجراء التأمين لدى شركات التأمين العراقية. وهذا ما هو معمول به في أنظمة وتشريعات الدول العربية. ونتطلع إلى نتائج توصيات مؤتمر التأمين [بغداد، 2009] المرفوعة لمعالي السيد وزير المالية.¹⁷

دعوة الربيعي هذه تنهض على أحكام المادة 8 من قانون تنظيم أعمال التأمين:

"المادة-8- يتولى رئيس الديوان:

أولاً- وضع وتنفيذ سياسة وخطط وبرامج لحماية المتعاملين بعقود التأمين ولتطوير سوق شفاف وامن.

¹⁷ سعدون مشكل خميس الربيعي، "قطاع التأمين في العراق وأفراق تطور شركات التأمين الخاصة" مدونة مجلة التأمين العراقي،

<http://misbahkamal.blogspot.com/2010/06/74-1936-10-2005-21-22-1997.html>

- ثانيا-** اقتراح الهيكل التنظيمي للديوان بما يضمن أداء أعماله بشكل فعال وكفوء.
- ثالثا-** تعيين موظفي ديوان التأمين.
- رابعا-** الاستعانة بالمستشارين أو المحللين أو الفاحصين أو الخبراء أو المحامين أو المحاسبين أو متخصصي تكنولوجيا المعلومات وغيرهم من المهنيين بعقود مقابل أجور يحددها بتعليمات، لمساعدته في أداء واجباته بموجب أحكام هذا القانون.
- خامسا-** إعداد برامج وخطط لتطوير قطاع التأمين ورفع مستوى خدماته بالتشاور مع الوزارة.
- سادسا-** إعداد مشاريع القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بأعمال التأمين ورفعها إلى الجهات المعنية.
- سابعا-** إعداد الموازنة السنوية للديوان ورفعها إلى الوزارة.
- ثامنا-** النظر في الشكاوى المقدمة حول خدمات التأمين واتخاذ القرارات المناسبة في شأنها وفقا لأحكام هذا القانون.
- تاسعا-** إصدار الأوامر والقرارات اللازمة لتنفيذ مهامه وصلاحياته المقررة بمقتضى أحكام هذا القانون.
- عاشرا-** أي مهام أو صلاحيات أخرى يخوله إياها القانون.

وما زالت معظم أحكام هذه المادة تنتظر التطبيق.

وقد حدد القانون بشكل جلي دور الديوان في حماية حقوق المؤمن لهم لكنه وضع هذه الحماية ضمن هدف أوسع كما جاء في المادة 6:

"المادة-6

يهدف الديوان إلى تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وامن ماليًا، وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني ولتجميع المدخرات الوطنية وتنميتها واستثمارها لدعم التنمية الاقتصادية، وله في سبيل ذلك القيام بالمهام الآتية:

أولاً- حماية حقوق المؤمن لهم والمستفيدين من أعمال التأمين ومراقبة الملاءة المالية للمؤمنين لتوفير غطاء تأميني كاف لحماية هذه الحقوق.

ثانيا- رفع أداء المؤمنين وكفاءتهم وإلزامهم بقواعد ممارسة المهنة وأدائها لزيادة قدرتهم على تقديم خدمات أفضل للمواطنين المستفيدين من التأمين.

الديوان وعضوية هيئات الرقابة في الخارج

في آذار 2006 أصبح الديوان عضواً في الجمعية الدولية لمراقبي التأمين International Association of Insurance Supervisors (IAIS) وهذه العضوية تنسجم مع الفقرة 6 - خامساً- من القانون: "توثيق روابط التعاون والتكامل مع جهات تنظيم قطاع التأمين على المستويين العربي والعالمي." وجاء في نشرة صحفية منشورة في الموقع الإلكتروني للديوان ما يفيد أهمية العضوية لأنها "ستساعد الديوان لتحمل المسؤوليات وذلك من خلال معرفة الحلول المطبقة في بلدان أخرى لقضايا الرقابة والإشراف والتي قد تكون مناسبة لبلدنا العراق".¹⁸

وخلال نفس الفترة وقع الديوان مذكرة تفاهم مع الجمعية الوطنية لمراقبي التأمين (في الولايات المتحدة الأمريكية) National Association of Insurance Commissioners (NAIC) وجاء في نشرة صحفية (بترجمة ضعيفة من اللغة الإنجليزية) في موقع الديوان¹⁹ أن "هناك اتصال بين ديوان التأمين ورئيس NAIC ومع موظفين آخرين لإنجاز البرنامج بين المنظمتين. هذا البرنامج سوف يتضمن تبادل أنباء السوق، مناقشة التطورات المنظمة، مواجهة القضايا والدورات التدريبية".

ديوان التأمين ومظالم الماضي: الرقابة بأثر رجعي؟

هناك مظالم قائمة من الماضي تتمثل بحقوق المؤمن لهم المهضومة بسبب السياسات المقبولة للنظام الدكتاتوري السابق، وتشمل الحق بالتعويض عن مطالبات عن حوادث موقوفة وخسارة أقساط التأمين على الحياة لدى البعض. لا نعرف إن تقدم المتضررون بمطالبهم لشركات التأمين ذات العلاقة بالموضوع أو لديوان التأمين.²⁰

¹⁸ <http://www.iraqinsurance.org/Press-Releases.shtm>

¹⁹ <http://www.iraqinsurance.org/pdf/Diwan%20-NAIC%20-Ver-2.pdf>

²⁰ موضوع المطالبات الموقوفة وحالات الإقصاء والترحيل للعراقيين بدعوى "التبعية" لم يظهر للعلن لكننا أشرنا إليه في بعض من مقالاتنا. وفي رسالة لنا لرئيس

ومدير عام الشركة العراقية للتأمين في بغداد، بتاريخ 13 أيلول 2010، أدخلنا الموضوع ضمن إطار أوسع. نص الرسالة:

"لي رجاء لا أدري إن كنت أو أحد العاملين في الشركة يستطيع إنجازه يتعلق بإعداد دراسة عن تأثير الحروب على بعض جوانب التأمين على الحياة في العراق. ولتسهيل البحث أسرد فيما يلي بعض العناوين الأولية التي يمكن للباحث أن يستهدي بها ويزيد عليها:

- الحروب تشمل أيضاً العمليات العسكرية الداخلية (كردستان العراق) رغم أن ما يرد بالبال يخص الحروب الخارجية (الحرب العراقية الإيرانية، 1980-1988، غزو الكويت، 1990، حرب الخليج الثانية، 1991، غزو واحتلال العراق، 2003).
- إن كانت هناك معلومات عن التأمين على الحياة في العراق قبل ثورة تموز 1958، ربما يستطيع الباحث تتبع آثار الثورة على الطلب على التأمين على الحياة، وكذا الأمر بالنسبة لانقلاب 1963 و1968 ومقارنته بالفترات السابقة واللاحقة. ونعرف أن صناعة التأمين خضعت للتأمين سنة 1964.
- هل شهدت فترات الاستقرار والازدهار الاقتصادي في العراق تزايداً في الطلب على التأمين على الحياة؟
- هل تأثرت أسعار التأمين على أغطية التأمين على الحياة بالحروب والعمليات العسكرية؟
- ماذا كان موقف شركة التأمين العراقية من وثائق تأمين المدنيين الذين جنّدوا للحرب؟ هل تم وقف العمل بالوثائق أم أن الشركة قامت باستيفاء قسط إضافي لضمان استمرار نفاذ الوثيقة؟ ماذا حلّ بوثائق تأمين من اعتبر "تبعية" وهُجّر إلى خارج العراق؟
- هل استمر تسديد راتب موظف الشركة العراقية للتأمين الذي جنّد للحرب؟
- كيف أثرت الحروب والعمليات العسكرية على الموارد البشرية للشركة: التحاق بعض الموظفين المؤهلين بالجيش، تزايد كثافة العمل على الموظفين الآخرين، تعيين المزيد من الموظفين وغيرها.
- كيف عالجت الشركة آثار الحصار الاقتصادي على أعمال التأمين على الحياة: تحديد مبالغ التأمين (بافتراض أن الطلب على التأمين على الحياة لم يتوقف)، الأدوات الاستثمارية وانهيار قيمة الاستثمارات بفعل التضخم النقدي، تسديد المطالبات بالتعويض والأسس المعتمدة لذلك.
- التطور التاريخي لأقساط التأمين على الحياة – إجمالي وحسب نوع وثيقة التأمين.
- يمكن التوسع في البحث بإدخال البيانات الخاصة بشركة التأمين الوطنية ودور شركة إعادة التأمين العراقية.
- التمهيد للبحث بمقدمة عن تاريخ التأمين على الحياة في العراق.

يشكل هذا البحث جزءاً من محاولة كتابة تاريخ التأمين في العراق. ولتحقيق البحث يمكن تكليف أحد موظفي/موظفات الشركة بدراسة الموضوع لقاء مكافأة رمزية معنوية أو مادية. وإن تعذر ذلك، يمكن أن يتحول الموضوع إلى بحث أكاديمي في

وكنا قد ذكرنا في دراسة سابقة لنا²¹ أن هناك امتعاضاً كردياً على المستوى الشعبي والرسمي في الإقليم من إدارتي شركة التأمين الوطنية والشركة العراقية للتأمين لتقاعس أو امتناع هاتين الشركتين الاعتراف بحقوق المؤمن عليهم في الإقليم ممن تعرضت مصالحهم في الماضي للأضرار، وخاصة ما يندرج منها تحت قانون التأمين الإلزامي للسيارات، دون أن يستطيعوا الحصول على تعويض منهما عن الأضرار التي لحقت بهم. وهذا الوضع هو الذي يحول دون تأسيس فروع للشركات العامة، والخاصة أيضاً ولأسباب أخرى، في إقليم كردستان العراق رغم المحاولات الجادة بشأنه.

ترى لو قام المتضررون بالتنازع مع الشركة/الشركات المعنية بشأن المطالبات القديمة الموقوفة هل للديوان أن يتصرف اعتماداً على المادة 79-أولاً:

"يضع رئيس الديوان قواعد تنظيمية تطبق كحل بديل لمنازعات حملة وثائق التأمين والمنازعات التأمينية الأخرى، بضمنها التوسط والتحكيم بما لا تتعرض مع أحكام هذا القانون." [التأكيد من الكاتب]

أو المادة 83-أولاً:

"الرئيس الديوان إنشاء صندوق لتعويض المتضررين من حوادث المركبات ... وله تأسيس صندوق لتعويض المؤمن لهم أو المستفيدين في حالة إفلاس شركات التأمين أو عند إيفائها بالالتزامات المترتبة عليها، وله إنشاء أية صناديق

إحدى الجامعات العراقية ويمكن للشركة تقديم مساعدة مادية لطالب البحث من باب التشجيع.

ومن جانبي فأنا مستعد للتعاون، قدر المستطاع، مع من يود القيام بهذا البحث."

حتى وقت الانتهاء من كتابة هذه الورقة لم نستلم رداً خطياً من الشركة.

²¹ مصباح كمال، "متى تستطيع شركات التأمين العراقية العمل في إقليم كردستان العراق؟" مجلة التأمين العراقي:

http://misbahkamal.blogspot.com/2008_02_01_archive.html

أخرى، وتتمتع هذه الصناديق من تاريخ إنشائها بالشمسية المعنوية." [التأكيد من الكاتب]

ومن رأينا إن الفصل المنصف لمثل هذه المطالبات سيكون في صالح الشركات والديوان معاً إن تدخل في تسويتها أو طلب منه ذلك.

هناك مسألة إجرائية لها تبعات حقيقية نود أن نختمم بها هذه الورقة. قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 لم يذكر ولم يبلغ صراحة أو ضمناً القوانين السابقة ذات العلاقة في حين أن التشريعات العراقية ما قبل ذلك كانت تنص على إلغاء قانون أو قوانين أو أحكام سابقة. ضمن هذا الوضع هل تعتبر القوانين ذات الصلة غير الملغاة سارية المفعول؟ وإن كان الأمر كذلك ألا يؤدي هذا الوضع إلى تباين وربما تنازع في التطبيق بين قانون 2005 وقوانين سابقة له؟ نأمل من زملاءنا الحقوقيين توضيح هذا الأمر والفصل فيه.

تشرين الثاني 2010

في "استقلالية" ديوان التأمين العراقي ورئاسته

نشرت هذه المقالة في مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.com/2012/12/on-independence-of-diwan-and-its.html>

لماذا لا يزال الديوان يدار بالوكالة؟

منذ تأسيس ديوان التأمين العراقي سنة 2005 لم يُشغل موقع رئيس الديوان بالأصالة، فقد تناوب على الموقع بالوكالة فؤاد عبد الله عزيز (2005) وضياء حبيب الخيون (2006-2009) وفيصل منهل تايه الكلابي (2011) الذي لا يزال يشغل الموقع وكالة حتى تاريخ كتابة هذه الورقة. خلفية عزيز تأمينية، وخلفية الخيون مصرفية، وخلفية الكلابي محاسبية، وهي خلفيات لا تتعارض مع إشغال موقع رئاسة الديوان، وجميعهم يتمتعون بخبرات عملية طويلة.

وقد استعلمت من فؤاد عبد الله عزيز، باعتباره أول رئيس بالوكالة، عن تاريخ إشغاله للموقع وما آل إليه وضعه فأفادني بالتالي في رسالة إلكترونية بتاريخ 29 تشرين الأول 2012:

"استلمت رئاسة الديوان بالوكالة منذ تأسيسه ولغاية تقاعدي في 31 / 12 / 2005. وقد كتب وزير المالية قبل التقاعد بثلاثة اشهر تقريبا لغرض تثبيتي بما يعني التعاقد لخمس سنوات أو ثلاثة وفق القانون ولم يصل رد بالموافقة او الرفض لحين مغادرتي الوظيفة.

كما تعلم فاني عملت في الوطنية منذ 14 / 9 / 1966 وقد اصبحت مديرها العام بداية عام 1992 وفي 18 / 11 / 1996 نقلت الى وزارة المالية كمدير عام فيها بعدها نقلت الى مدير عام المركز التدريبي المالي والمحاسبي ثم الى مدير عام شركة اعادة التأمين العراقية منذ عام 1998. نقلت بعد التغيير، عند استيزار

عادل عبد المهدي للمالية، الى مستشار فني للوزير وبقائي مشرفا على الاعادة العراقية وعند تأسيس الديوان عينت رئيسا له بالوكالة ثم وكيلا لوزارة المالية عندما اصبح علي عبد الامير علاوي وزيرا للمالية وعندها تركت ادارة الاعادة العراقية لتعارض ذلك مع رئاستي للديوان."

والسؤال الذي يثيره هذا الوضع هو لماذا لم يُعَيّن رؤساء الحكومات (اياد علاوي، إبراهيم الجعفري، نوري المالكي) رئيساً أصيلاً للديوان؟ هل هو عدم قناعة الرؤساء بوجود شخص مؤهل قادر على احتلال الموقع؟ لا نعتقد ذلك لأن الوكلاء الثلاثة أصحاب اختصاصات في النشاط التأميني أو قريبيون منه ولهم خبرة طويلة. هل أن التوافق المحاصصي لم يتحقق طيلة السنوات الماضية وحال دون تعيين رئيس بالأصالة؟ يعتقد البعض بذلك، لأن المحاصصات الطائفية-الاثنية هو النظام العام لدولة عراق ما بعد 2003، وهو ذات النظام الذي يكمن وراء الازمة السياسية-الاقتصادية القائمة.

وقد قرأنا مؤخراً أن البرلمان سيناقش "مشروع قانون إنهاء إدارة المناصب الحكومية بالوكالة، في محاولة للحيلولة دون تعيين رئيس الحكومة نوري المالكي مقربين منه في المناصب الشاغرة. ويشغل العشرات من المناصب المدنية والأمنية أشخاص يديرون عملهم بالوكالة، من دون موافقة البرلمان."

موقع رئيس ديوان التأمين العراقي يصنف ضمن الدرجات الخاصة. وبهذا الشأن تنص المادة 61 من الدستور على أن "أصحاب الدرجات الخاصة من الموظفين الذين تعينهم الحكومة في المناصب العليا المهمة، يجب أن تعرض أسماؤهم على مجلس النواب للحصول على الثقة." (حسين علي داود، الحياة، ٢٤ أكتوبر ٢٠١٢).¹

وينص قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 على الدرجة الخاصة لرئيس الديوان في المادة التالية:

المادة -7-

¹ <http://www.sauress.com/alhayat/447113>

أولاً- يدير الديوان رئيس بدرجة خاصة يعين بناء على اقتراح الوزير خلال مدة لا تتجاوز (30) ثلاثين يوماً من تاريخ نفاذ هذا القانون، لمدة (4) أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط.

الحكومات العراقية الأربع منذ 2003 (أياد علاوي، وإبراهيم الجعفري ودورتين لنوري المالكي) أخذت بمتطلبات القانون واكتفت بتعيين رئيس للديوان بالوكالة. عدم إشغال موقع رئيس الديوان بالأصالة ينعكس سلباً على أداء الديوان، وهو ما يدل عليه افتقار الديوان إلى الكوادر، ومحدودية نشاطه في الوقت الحاضر.

ومن المفيد هنا اقتباس فقرة من رسالة فؤاد عبد الله عزيز مؤرخة في 14 تشرين الثاني 2012 تفصح الكثير عن الديوان وتغني عن الإفاضة في التعليق:

[فيما يخص] ديوان التأمين لا بد لي ان اورد حقيقة تاريخية عنه اساسها اصدار قانون التأمين حينها بضغط مستعجل من ادارة الاحتلال ايام وزارة اياد علاوي وعادل عبد المهدي، وزيراً للمالية. وكان واضحاً ان القانون يهدف الى رفع احتكار [شركة التأمين] الوطنية و[شركة التأمين] العراقية للأعمال الحكومية، اضافة الى ادخال صناعة التأمين ضمن اقتصاد السوق رغم ان اعمال التأمين البحري لشحنات سلطة الاحتلال كانت تسند الى شركة الأي أي جي² [AIG] جهاراً. والعقدة هنا كيف ستتعامل [وزارة] المالية مع كيان للديوان تحسب التأسيس باعتباره هيئة رقابية مستقلة لا بد وان تخصص له الاموال اللازمة ضمن الموازنة العامة، وهو ما حاولت حينها بإصرار بتعاون مع الزميل العزيز فاضل النجار ولكننا لم نفلح، وبقيت التشكيلة البسيطة للديوان عبارة عن رئاسة بالوكالة وتنسيبات عدد من الموظفين من شركات التأمين. ويبدو ان افهام الوزارة وما فوقها بدور الديوان اصبح امراً عسيراً.

مفارقات في استقلالية الديوان

يرد في موقع الديوان التعريف التالي للديوان:

² شركة تأمين أمريكية عملاقة.

"تأسس ديوان التأمين العراقي واستمد صلاحياته بموجب قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وهو هيئة مستقلة يرأسها رئيس الديوان."

والسؤال الذي ينهض هنا هو: ما المقصود بالاستقلالية؟ وهل ان الديوان مستقل حقاً؟

ديوان التأمين العراقي لا يرد له ذكر في الدستور الذي حدد الهيئات المستقلة بالاسم في المادتين 102 و 103 كما سنذكر لاحقاً. لعل التعريف يستمد مفهوم الاستقلال من المادة 5 من قانون 2005:

"المادة-5-

أولاً-

يؤسس بموجب هذا القانون ديوان يسمى (ديوان التأمين) يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري، وله تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتحقيق أهدافه والقيام بجميع التصرفات القانونية ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله." [التأكيد من عندنا]

لكن هذا الاستقلال مُقَيّد وقابل للتساؤل في ضوء العمل الفعلي للديوان منذ تأسيسه،³ وكما يرد في الموقع أيضاً حيث نقرأ، في مجال تحقيق أهداف الديوان فقرة عن "القيام بأية وظائف أخرى ذات صلة بقطاع التأمين يقترحها رئيس الديوان ويوافق عليها وزير المالية لغايات تنظيم سوق التأمين." ونضيف إلى ذلك أحكام قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، فالديوان يرتبط بوزير المالية ووزارته بصيغ مختلفة، والمواد التالية من القانون توضح ذلك دون الحاجة إلى شرح [كل التأكيدات من عندنا]:

"المادة-5-

ثانياً- يكون مقر الديوان في بغداد وله أن ينشئ فروع له في ارجاء العراق بقرار من رئيسه بموافقة الوزير.

³ هناك من هو أدرى مني بهذا الجانب، وأتمنى أن يقوم بتقييم العمل الحقيقي للديوان منذ تأسيسه.

ثالثا- ينظم هيكل وتشكيلات الديوان بتعليمات يصدرها الوزير بناء على اقتراح رئيس الديوان.

المادة-6-

يهدف الديوان الى تنظيم قطاع التأمين والاشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وامن ماليا، وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الاشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني ولتجميع المدخرات الوطنية وتنميتها واستثمارها لدعم التنمية الاقتصادية، وله في سبيل ذلك القيام بالمهام الاتية:

سادسا- أي مهام اخرى تتعلق بقطاع التأمين يقترحها رئيس الديوان ويوافق عليها الوزير لتنظيم سوق التأمين.

المادة -7-

أولا- يدير الديوان رئيس بدرجة خاصة يعين بناء على اقتراح الوزير خلال مدة لا تتجاوز (30) ثلاثين يوما من تاريخ نفاذ هذا القانون، لمدة (4) أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط.

رابعا- لا يجوز اعضاء رئيس الديوان من منصبه قبل انتهاء مدته الا بقرار من رئيس الوزراء وموافقة مجلس الرئاسة بناء على اقتراح من الوزير أو مفوضيه النزاهة العامة ولأسباب مبررة.

المادة-8- يتولى رئيس الديوان:

خامسا- اعداد برامج وخطط لتطوير قطاع التأمين ورفع مستوى خدماته بالتشاور مع الوزارة.

سادسا- اعداد مشاريع القوانين والانظمة والتعليمات المتعلقة بأعمال التأمين ورفعها الى الجهات المعنية.

سابعا- اعداد الموازنة السنوية للديوان ورفعها الى الوزارة.

المادة-11-

يعد الديوان خلال شهر حزيران من كل سنة تقريراً عن أعمال ونشاطات التأمين في العراق عن السنة المالية السابقة لإعداد التقرير، على أن يقدم هذا التقرير الى الوزير في موعد اقصاه نهاية شهر أيلول من كل سنة لإبداء ملاحظاته عليه.

المادة-103-

لرئيس الديوان بموافقة الوزير إصدار أنظمة داخلية تلزم الأشخاص بالتأمين ضد أخطار معينة.

يذكر الديوان في موقعه الإلكتروني "الروابط المفيدة" التالية:

دائرة تسجيل الشركات
وزارة التجارة
الهيئة العامة للضرائب
البنك المركزي العراقي

ولكن الموقع لا يذكر وزارة المالية رغم ارتباطه بها!

والغريب أيضاً أن موقع وزارة المالية الإلكتروني لا يأتي على ذكر ديوان التأمين العراقي كدائرة أو هيئة مرتبطة بالوزارة! وعندما أجرينا بحثاً عن الديوان في الموقع لم نعثر على نص بشأنه. ولكن، وتحت باب القوانين والأنظمة، في نفس الموقع، يرد ذكر "تعليمات إجازة وسيط التأمين وتنظيم أعماله وتحديد مسؤولياته." [تعليمات رقم 10 لسنة 2006، أصبحت نافذة اعتباراً من 2007/3/26]

ضمان استقلالية الديوان عن وزارة المالية

دعونا ضمن مشروع صياغة سياسة لقطاع التأمين إلى "تعزيز مؤسسات التأمين" وحددنا ضمن ذلك "العمل على ضمان استقلالية ديوان التأمين العراقي عن وزارة المالية وتكريس مكانته كمؤسسة شبه حكومية." وقتها علق عبد الباقي رضا على هذه الدعوة قائلاً:

"قبل ضمان استقلالية ديوان التأمين تعزيز جهازه الفني بعناصر مؤهلة وتدريبهم لدى سلطات الرقابة في الدول العريقة في اعمالها كمصر والاردن. ان دور الرقابة على شركات التأمين الخاصة التي كثر عددها دون تعزيز امكانياتها الفنية مهم جدا حمايةً لحقوق المؤمن لهم."⁴

وكتب ضياء هاشم مصطفى:

ان ضمان استقلالية ديوان التأمين العراقي عن وزارة المالية قد لا اجده نافعا في الوقت الحاضر وخاصة ان الديوان لا يتوفر فيه الحد الادنى للكفاءة التأمينية مما يعني انه لأجل ان يقوم بدوره الرقابي، كما نص عليه قانون التأمين رقم 10 لسنة 2005، فسيحتاج الى كوادر ومستلزمات عديدة وبالتالي ارتفاع كبير في المصاريف الادارية له، قد لا تغطيها نسبة 1% من اقساط التأمين للشركات العاملة والتي تسددها للديوان، وان أية زيادة في هذه النسبة ستشكل عبئا اضافيا على شركات التأمين. عليه فإنني ارى ان يبقى ديوان التأمين تابعا لوزارة المالية في الوقت الحاضر على ان تتولى الوزارة دعمه ماديا وايجاد هيكلية واضحة وبكوادر متقدمة ولا باس ان تكون بعقود مع بعض الكوادر التي خرجت من القطاع بسبب السن القانوني لكي يستطيع الديوان القيام بواجبه الرقابي الهام وقطع الطريق امام فوضى المنافسة غير الفنية الحاصلة الان في السوق.⁵

في الدعوة إلى الاستقلال كان في بالنا الاستفادة من نموذج البنك المركزي العراقي – أي النموذج الذي لا يخضع للمصالح السياسية. ويبدو الآن بأننا لم نكن واقعيين في دعوتنا خاصة بعد إقالة سنان الشيبيني، محافظ البنك المركزي، من منصبه وما رافقها من تعيين محافظ بالوكالة وتطورات أخرى تثير الكثير من التساؤل حول نوايا رئيس الوزراء والنخبة الحاكمة. وكان

---

⁴ مصباح كمال، "نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق"، مرصد التأمين العراقي:

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

⁵ ضياء هاشم مصطفى "إضافات لمشروع صياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق"، مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2012/08/07/a-supplement-to-misbah-kamals-paper-a-policy-for-iraqs-insurance-sector/>

عبد الباقي رضا وضياء هاشم مصطفى هما الصحیحان بشأن تعزيز الديوان من خلال تطعيمه بالكوادر المدربة وإيجاد هيكلية تنظيمية مناسبة له للقيام بوظيفته الرقابية، فقد أصبح المناخ السياسي ملوثاً ومحتقناً أو قل زاد تلوثاً واحتقناً بحيث انه ألغى فرصة الدعوة إلى "استقلال" الديوان. لنقرأ، على سبيل المثال ما أوردته إحدى وكالات الأنباء بهذا الشأن:

وصف ائتلاف دولة القانون من اعتبار قرار استبدال الشيببي بغير الدستوري بأنه يجهل الدستور ومضامينه، مقرا في الوقت نفسه بان الحكومة تعمل على اعادة هيكلية الهيئات المستقلة لتعزيز ارتباطها به. وأشار الائتلاف الى ان هناك مشاريع عدة قوانين تخص جميع الهيئات المستقلة مطروحة امام مجلس النواب، وتنتظر التصويت عليها، من شأنها ان تضي الطابع القانوني والدستوري على ارتباطها الكامل بالسلطة التنفيذية عند اقرارها. (حيدر جواد علي، وكالة أنباء براثا، 2012/10/22)

ونقرأ تحت عنوان "توجه حكومي لإعادة هيكلية الهيئات المستقلة وتغيير اداراتها" نقلاً عن مصدر غير معرّف:

إن "الهيئات المستقلة عملت بالضد من توجهات الحكومة العراقية طيلة الفترة الماضية رغم طلب مجلس الوزراء أكثر من مرة من هذه الهيئات مساندة في توجهاته".

وأوضح المصدر أن "الهيئات المستقلة التي رفض مدراؤها أو رؤسها دعم توجهات الحكومة العراقية سيتم تغيير إدارتها".

وكان رئيس الوزراء نوري المالكي قد ربح في 18 كانون الثاني الماضي ا قرارا من المحكمة الاتحادية أجازت وضع الهيئات المستقلة تحت إشراف رئيس الوزراء، وهو ما أثار ردود أفعال وسجلات⁶.

إن الهيئات المستقلة مصدر إزعاج للحكومة وهناك ميل قوي لإخضاعها للحكومة. فكما يرد في الأخبار والتعليقات الصحفية فإن رئيس الوزراء قد

⁶ شفق نيوز، "توجه حكومي لإعادة هيكلية الهيئات المستقلة وتغيير اداراتها"، الأحد، 21 تشرين 1/أكتوبر 2012

<http://www.shafaq.com/sh2/news/iraq-news/47375->

حصل في 18 كانون الثاني 2011 على قرار من المحكمة الاتحادية، أجاز وضع الهيئات المستقلة تحت إشراف رئيس الوزراء، وليس تحت إشراف مجلس النواب. في حين أن المادة 102 من الدستور "تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون." فيما تنص المادة 103 من الدستور "أولاً- يُعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئة منها. ثانياً- يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب."

في ظل هذا الوضع يصبح الحديث عن استقلال الديوان ترفاً فكرياً خاصة وان الديوان ليس مصنفاً كهيئة مستقلة أصلاً ولا يجد موضوعه الاستقلال سندا لدى أركان التأمين العراقي. إن ما يحول دون الاستقلال الحقيقي للعديد من الهيئات هو الخلل في النظام السياسي-الاقتصادي القائم والذي "يعود إلى جملة عوامل من بينها على سبيل المثال:

- أ. الصراع المحموم بين القوى المتنفة لاقتسام وإعادة اقتسام الحصص في مواقع السلطة والنفوذ، وللسيطرة على المال العام ومصادر الإثراء، وتضارب المصالح المادية للقوى السياسية وعناصرها.
  - ب. الصراع على الزعامات السياسية للطائفة والكتل التي تدعي تمثيلها.
  - د. غياب المشروع السياسي الوطني العابر للطوائف والقوميات.
- فالخلل يكمن، إذن، في بنية النظام السائد وفي طبيعة المشاريع والاستراتيجيات التي طبقت بعد 2003 والتي لا يمكن أن تنتج غير هذه البنية. وبهذا المعنى فان هذه البنية تعاني من تناقض بنيوي لا يمكن حله إلا بتفكيك نظام المحاصصات وخلق الارضية لنظام جديد هو النظام الوطني والديمقراطي في آن.⁷

7. صالح ياسر، "في ضوء مداولات اجتماع تشرين الاول/اكتوبر 2012 للجنة المركزية للحزب الشيوعي العراقي"

<http://www.iraqicp.com/2010-11-21-18-04-44/26157--2012-.html>

تعزيز الوظيفة الرقابية للديوان

هل يعني هذا الكف عن التفكير بواقع الديوان ومستقبله؟ رغم التطورات الحالية التي نالت من استقلالية الهيئات المستقلة، فإن الطموح يظل قائماً كي يكون الديوان هيئة مستقلة أو شبه حكومية دون أن يعني ذلك فك ارتباطه بالكامل عن وزارة المالية. ولعل استقرار البولطيقا العراقية سيساعد في النظر إلى الديوان من موقع فني فالوظيفة الأساسية للديوان هو ضمان حقوق المؤمن لهم ووضع الضوابط المناسبة لتحقيق ذلك، وليس المشاركة في صنع السياسة النقدية والمالية رغم ارتباط النشاط التأميني بالقطاع المالي.

دعوتنا لاستقلالية الديوان لا يقوم على إلغاء الضوابط التنظيمية لقطاع التأمين بل "تحرير" الديوان من عبء المحاصصة كي يستطيع استكمال هيكله التنظيمي، وأداء مهامه المعطلة في الوقت الحاضر. هناك حاجة لمناقشة موسعة لمختلف جوانب عمل الديوان ولكن ليس من النمط الذي يفتقر إلى الموضوعية في نقد الديوان منذ تأسيسه وسوء فهم لدوره وضرورة وجوده.⁸

تاريخياً، كان ارتباط شركات التأمين العامة بإحدى الوزارات ومثلها أجهزة الرقابة كالمؤسسة العامة للتأمين (1964-1988)، ومراقب التأمين بعد ذلك (1989-2003)، والآن ديوان التأمين العراقي. هناك استمرارية في ربط الوظيفة الرقابية بالحكومة رغم اختلاف الانظمة السياسية-الاقتصادية، ولا ضير في ذلك إن لم تتحول هذه الوظيفة إلى موضوع للمساومة والصفقات الإثنية-الطائفية.

لا نود هنا مناقشة المفاضلة بين ما يعرف بقواعد التنظيم الذاتي (الرقابة الذاتية self-regulation) والرقابة الحكومية (رقابة الدولة) وهو موضوع أصبح يشغل حيزاً كبيراً في النقاش العام منذ أوائل ثمانينيات القرن الماضي (مع نهوض الليبرالية الجديدة) لتحجيم أو تقليص أو إلغاء دور الدولة ليس في المجال الاقتصادي فقط وإنما أيضاً في إلغاء دورها في وضع الضوابط

⁸ مصباح كمال، "نحو رفض مقترح تأسيس اتحاد لشركات التأمين العراقية: حوار مهني مع السيد عبد السادة الساعدي"، مجلة التأمين العراقي

http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2009/07/blog-post_09.html

التنظيمية (regulation) وخاصة في القطاع المالي. وهو ما صار يعرف بتحرير النشاط الاقتصادي والمالي من القيود (deregulation).

ويكفي القول إن النشاط التأميني لا يمكن أن يستمر في غياب الضوابط الرقابية المنظمة للنشاط. فلولا هذه الضوابط لكانت العشرات من شركات التأمين العالمية قد انهارت تحت وطأة الأزمة المالية الكبرى للرأسمالية العالمية، ففضلها لم تتوقف شركات التأمين من تسديد التزاماتها للمؤمن لهم من الأفراد والشركات. ولم تتدخل الحكومات لإسناد شركات التأمين إلا في حالات قليلة كإنقاذ الإدارة الأمريكية لشركة أي أي جي AIG بسبب اشتغالها في نشاطات غير تأمينية أو لا علاقة مباشرة لها بالتأمين (نشاطات قريبة من تلك التي تمارسها المصارف والصناديق الاستثمارية). لقد صمدت شركات التأمين أمام تأثيرات أزمة رأس المال بفضل المطابقة الدقيقة بين أصولها ومطلوباتها *close matching of assets and liabilities*. وهذه المطابقة تقوم على ثلاثة عناصر: إدارة أخطارها، الامتثال لمتطلبات هيئات التصنيف، والأهم من ذلك الامتثال للقواعد الرقابية.

المطلوب من ديوان التأمين العراقي أن يعزز مكانته لتطبيق الضوابط الرقابية، ولكي يتحقق ذلك وجب إخراجه من منظومة المحاصصة وتعيين رئيس بالأصالة كي يبدأ ببناء الهيكل التنظيمي ويطعمه بالكوادر المؤهلة ليمارس الديوان عن حق مهامه الرقابية ولا يكتفي بإصدار التعليمات.

30/9 تشرين الثاني 2012

تحريم التأمين خارج نظام الرقابة: قراءة لكتاب ديوان التأمين العراقي المؤرخ و كانون الأول 2012

عرض كتاب ديوان التأمين

أصدر ديوان التأمين العراقي كتاباً برقم 316 مؤرخ في و كانون الأول 2012 رداً على استفسار من شركة آسيا للتأمين، وزعه على شركات التأمين العاملة في العراق كافة وجمعية التأمين العراقية.¹ ورغم أن موضوع الكتاب هو رد على "استفسار" فإن توزيعه يجعل منه إعماماً يتناول قضية أساسية طالما دعونا لها في مناسبات مختلفة – وهي، تحريم التأمين على الممتلكات والمسؤوليات الموجودة والناشئة في العراق خارج نظام الرقابة والإشراف على النشاط التأميني (non-admitted insurance).

يضم الكتاب فقرتين أساسيتين إذ يؤكد أولاً على عدم أحقية أية شركة تأمين أجنبية أو شركة تأمين غير مرخصة [من قبل الديوان] ممارسة أعمال التأمين في العراق أو التأمين على الأموال والممتلكات [والمسؤوليات] الموجودة في العراق من قبل تلك الشركات.

يؤكد الكتاب ثانياً على عدم أحقية أي وكيل أو وسيط للتأمين تحويل وثائق التأمين [إجراء التأمين] على أموال وممتلكات [ومسؤوليات] موجودة داخل العراق إلى شركات تأمين خارج العراق أو شركات غير مجازة من قبل الديوان لممارسة أعمال التأمين.

قراءة كتاب ديوان التأمين

¹ أشكر الزميل محمد مصطفى الكبيسي على تزويدي بنسخة من كتاب الديوان.

القراءة الدقيقة لهذا الكتاب تبين أن نطاقه **ينحصر بالتأمين المباشر** وليس إعادة التأمين إذ أن مصطلح إعادة التأمين لا يرد له ذكر في الكتاب. وإذا كانت النية منصبة على شمول إعادة التأمين بأحكام هذا الكتاب وجب الإشارة إليها تحديداً.

ويلاحظ على نص الكتاب انه لا يشير إلى أية مادة من مواد قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ليضفي عليه قوة إلزامية إضافية إلى جانب العقوبات التي يحق للديوان فرضها بموجب هذا القانون، كما يرد في آخر الكتاب.

كان من المناسب ان يصدر كتاب الديوان بصيغة تعليمات مكيفة قانونياً أو، على الأقل، يُصاغ متضمناً الإشارة إلى أحكام القانون المناسبة. نقول هذا رغم أن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ليس مكتملاً وبحاجة إلى مراجعة كما ذكرنا في دراسة لنا نقتبس منها مطولاً بعض الفقرات ذات العلاقة بموضوع المقالة الحالية.²

ففيما يخص ممارسة أعمال التأمين في العراق نقتبس الفقرات التالية:

مزاولة نشاط التأمين

اعتقد بأن إعادة النظر يجب أن تتجاوز مجرد رصد الأخطاء والثغرات بل تمتد لتشمل الرؤية التي يقوم عليها هذا القانون. وكما بينت في دراسة سابقة³ فإن أحكام هذا القانون تنطوي على تناقض مستتر يتيح فرصة عدم الالتزام به. فالمادتين 13 و 14 تنصان على ما يلي:

² مصباح كمال، "المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10): المدخل لتغيير القانون" (الثقافة الجديدة، عدد مزدوج 353-354، كانون الثاني 2012). نشرت المقالة أيضاً في مرصد التأمين العراقي

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2013/01/08/article-81-of-the-2005-insurance-law-and-its-amendment/>

³ مصباح كمال، "السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة: قطاع التأمين نموذجاً" الثقافة الجديدة، العدد 333-334، 2009. يمكن قراءة الموضوع في مدونة مجلة التأمين العراقي

المادة-13- لا يجوز مزاولة أعمال التأمين في العراق إلا من [قبل]:
أولاً- الشركات العراقية العامة.
ثانياً- الشركات العراقية المساهمة الخاصة أو المختلطة.
ثالثاً- فروع شركات التأمين الأجنبية المسجلة في العراق.
رابعاً- كيانات تأمين التكافل أو إعادة التكافل.
خامساً- مؤمن أو معيد تأمين آخر يعتبره رئيس الديوان مؤهلاً
ونو قدرة مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون.

المادة-14- أولاً- لا يجوز لأي من المنصوص عليهم في المادة (13) من
هذا القانون أن يمارس أعمال التأمين إلا بعد حصوله على إجازة
بذلك وفقاً لأحكام هذا القانون.

لكن الملاحظ، وبشهادة شركات التأمين العراقية ومستشاريها القانونيين، أن
شركات التأمين وإعادة التأمين غير العراقية وغير المسجلة لدى وزارة
التجارة وغير المجازة من قبل الديوان تقوم بالاكتتاب بالأعمال العراقية في
أوطانها وبذلك تحرم شركات التأمين العراقية، المسجلة والمجازة من قبل
ديوان التأمين العراقي وتدفع الضرائب والرسوم عن نشاطها، من حقها
القانوني في الاكتتاب بأعمال التأمين على الأصول العراقية بما فيها
الأشخاص.

وقد نشأ هذا الوضع، الذي خسرت شركات التأمين العراقية بسببه ملايين
الدولارات من الأقساط⁴ مثلما خسرت الخزينة إيرادات رسم الطابع على
وثائق التأمين الصادرة وكذلك إيرادات الضريبة على دخل شركات التأمين،
لأن قانون تنظيم أعمال التأمين لا يضم مواد إضافية لضبط الاكتتاب وضمن
الالتزام بهاتين المادتين. فالمادة 13 تظل غير فعّالة ما لم يحدد القانون،
بوضوح، التزام طالبي التأمين، من العراقيين والأجانب، بإجراء التأمين على
أصولهم ومسؤولياتهم القانونية لدى شركات تأمين مجازة بموجب قانون

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

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

التأمين. ولكن خلافاً لذلك فإن القانون يؤكد على حرية شراء منتجات التأمين وخدماته من أي شركة للتأمين أو إعادة التأمين، بما فيها ضمناً الشركات الأجنبية، كما جاء في المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

المادة 81 وإطلاق حرية التأمين والتناقض القانوني

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

المادة-81-

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

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

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

سنغض النظر في هذه المقالة عن الفقرة ثالثاً رغم أهميتها وشكوى البعض من وجودها، وربما نقوم بدراستها في ورقة مستقلة في المستقبل. ويكفي أن نشير هنا إلى أن هذه الفقرة، خلافاً للفقرتين ثانياً وثالثاً، تذكر حق "جميع المؤمنين المجازين في العراق" الاشتراك في مناقصات التأمين على الأموال العامة. انطلاقاً من هذه الملاحظة نجد أن الفقرة أولاً لا تشير إلى مؤمنين مجازين في العراق، وكذا الأمر بالنسبة للفقرة ثانياً. لم تأت هذه الصيغة في إغفال ذكر العراق عفواً وفي لحظة غفلة بل من باب التصميم وضمن رؤية لتوجيه الاقتصاد العراقي....

المادة 81 ناقصة، كما يلاحظ القارئ، لأنه يخلو من إشارة إلى محل إقامة المؤمن أو معيد التأمين أو تسجيله في العراق أو ترخيصه من قبل الديوان

ولا القانون الذي تشير إليه هذا المادة، حسب علمنا، نصّ خلاف ذلك ولم ينشر حتى الآن تعديل للقانون بهذا الشأن. ويلاحظ أيضاً أن هذه الفقرة تُقرّ حق الشخص الطبيعي في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين دون النص على عراقية المؤمن أو معيد التأمين (بمعنى تسجيله لدى مسجل الشركات وترخيصه من قبل الديوان).

وقرت المادة 81 الأراضية القانونية لتسريب أقساط التأمين العراقية إلى الخارج من خلال القبول الضمني بالتأمين خارج النظام الرقابي non-admitted insurance وهو ما لا نجد نظيراً له في معظم الانظمة الرقابية على النشاط التأميني في العالم.

لقد وفرّ قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 الغطاء القانوني للتأمين خارج العراق لدى شركات تأمين أجنبية غير مسجلة في العراق وغير مرخصة. وعدا ذلك فإن القانون يتعارض مع أحكام الدستور الدائم، فقد أكدت المادة 126 من الدستور حول نفاذ القوانين القائمة على الآتي:

"تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، ما لم تُلغ أو تُعدّل، وفقاً لأحكام هذا الدستور."

من التشريعات النافذة ذات العلاقة قرار مجلس قيادة الثورة رقم 192 المؤرخ 1998/12/3 الذي نصّ في الفقرة ثانياً على أنه

"لا يجوز التأمين خارج العراق مباشرة على أشخاص أو أموال موجودة في العراق أو مسؤوليات قد تتحقق فيه." (الوقائع العراقية، العدد 3757، ص 618)

ويعرف القارئ المُطّلع أن هذا القرار ألغى قانون شركات ووكلاء التأمين رقم (49) لسنة 1960 الذي نصّ في المادة 57 على الآتي:

"لا يجوز لأي شخص أن يؤمن خارج العراق مباشرة على أشخاص أو عقارات أو أموال موجودة في العراق."

ومن النواقص التدوينية لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 عدم إيراد نص بإلغاء قوانين التأمين السابقة أو الاحتكام إليها في حالات معينة. هناك إذاً تضارب بين قانون سنة 2005 والقوانين السابقة التي لم تخضع للإلغاء.

إزاء هذا الوضع يصبح ضرورياً القيام بالمراجعة الفنية والقانونية لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وإعادة تدوينه فهو صار يُشكّل عنصراً أساسياً في توجيه النشاط التأميني. إن القانون، في صيغته الحالية، يُحجّم دور شركات التأمين العراقية. وقد عرضت موقفي من تغيير القانون في مقالتي "نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق" المنشور في مرصد التأمين العراقي وقد أشرت إليه سابقاً."

تنظيم عمل وكلاء ووسطاء التأمين

وفيما يخص وكيل أو وسيط التأمين كان من المناسب أن يشار في كتاب الديوان لمواد قانون 2005 والتعليمات الصادرة بشأنهما. فالمادة 75 تقيد عمل وكيل التأمين كما يلي:

المادة-75-

أولاً- تنظم أعمال وكيل التأمين ومتطلبات اجازته والمؤهلات المطلوبة والمسؤوليات المترتبة عليه بمقتضى تعليمات يصدرها رئيس الديوان.

ثانياً- لا يجوز لأي شخص أن يقوم بأعمال وكيل التأمين إلا بعد اجازته من الديوان وبعد تزويده بالاتفاق المبرم بينه وبين المؤمن والذي ينص على اعتماده وكيلاً لها، ويجوز أن يعمل وكيل التأمين مع أكثر من مؤمن.

وقد أصدر الديوان التعليمات رقم (11) لسنة 2008 حول إجازة وكيل التأمين وتنظيم أعماله ومسؤولياته.

أما عمل وسيط التأمين المباشر ووسيط إعادة التأمين فإن القانون ينظم عمل الوسطاء في المادة التالية:

المادة-76-

لا يجوز لأي شخص أن يمارس أعمال وسيط تأمين أو وسيط إعادة التأمين إلا بعد حصوله على ترخيص من الديوان وفق الشروط التي يحددها رئيسه بتعليمات يصدرها لهذه الغاية تتضمن تنظيم أعماله وتحديد مسؤوليته وإجراءات ومتطلبات ترخيصه والمؤهلات المطلوبة.

وقد قام الديوان بإصدار التعليمات رقم (10) لسنة 2006 حول إجازة وسيط التأمين وتنظيم أعماله وتحديد مسؤولياته.

هدر حقوق شركات التأمين العراقية

لقد جاء كتاب الديوان مؤيداً لموقفنا ولكن من المؤسف أن يصدر هذا الكتاب متأخراً وبعد ما يزيد عن ست سنوات منذ نشر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 في جريدة الوقائع العراقية. فخلال هذه الفترة حُرمت شركات التأمين العراقية من حقها في تأمين الممتلكات والمسؤوليات الموجودة داخل العراق، وخسرت أقساطاً للتأمين تقدر بملايين الدولارات، مثلما خسرت خزينة الدولة إيرادات رسم الطابع على وثائق التأمين التي حُوت إلى خارج العراق، وكذلك ضريبة الدخل على الأرباح المحتملة لشركات التأمين بفضل هذه الوثائق التي تسربت إلى الخارج.

من باب الختام

طلب مني الزميل محمد الكبيسي في رسالة مؤرخة في 13/1/2013 رأي بالمادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وكتاب الديوان. واقتبس بعض ما كتبت له. "اتفق معك بأن المادة 81، كما هي عليها، يمكن أن تُقرأ على أنها تنصبُّ على التخيير بين شركات التأمين المحلية وليس التخيير بين الشركات الاجنبية والمحلية. لا أستطيع التكهن بالهدف من وراء إصدار الديوان للكتاب. لو كان كتاب استفسار شركة آسيا للتأمين متوفراً فإنه كان سيساعدنا في قراءة ما يرمي إليه الديوان إذ أن الشركة ربما قامت بصياغة موضوع المشكلة وطلبت رأي الديوان. ومع ذلك، واعتماداً على الشكوى المستمرة من تسرب أقساط التأمين خارج العراق، ودون المرور من خلال شركات التأمين العراقية المرخصة من قبل الديوان، أميل إلى أن الهدف من الكتاب هو تحريم التأمين خارج نظام الرقابة على التأمين non-

admitted insurance وهو ما نرجوه وندعو إليه. ومن المناسب لذلك أن يُترجم كتاب الديوان بصيغة تعليمات مكثفة قانونياً أو على الأقل يصاغ مجدداً ليتضمن الإشارة إلى أحكام القانون المناسبة.

ربما تكون قراءتي غير صحيحة وهي على أي حال اجتهاد شخصي قابل للتعديل. أمل أن تجد في قراءتي ما يُفيدك في تطوير موقف تجاه كتاب ديوان التأمين والعمل مع زملائك على مراجعة فنية وقانونية للأمر رقم 10 بما يحفظ حقوق شركات التأمين العراقية."

14 كانون الثاني 2013

رئاسة ديوان التأمين العراقي: نظرة على تضارب المصالح

نشرت أصلاً في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/Misbah-Kamal-Diwan-conflict-of-interest-final-IEN.pdf>

وكذلك في مجلة التأمين العراقي:

<https://misbahkamal.blogspot.com/2021/09/presidency-of-insurance-diwan.html>

(1)

نشرت في كانون الأول 2012 مقالاً نقدياً بعنوان في "استقلالية ديوان التأمين العراقي ورئاسته"، في مجلة التأمين العراقي¹ ضم العناوين الفرعية التالية:

- لماذا لا يزال الديوان يدار بالوكالة
- مفارقات في استقلالية الديوان
- ضمان استقلالية الديوان عن وزارة المالية
- تعزيز الوظيفة الرقابية للديوان

من المفيد للقراء المهتمين الرجوع إلى هذا المقال لعلاقته بالمقال الحالي إذ أنني سأكتفي هنا ببعض الاقتباسات منه.

---

¹ مصباح كمال، "استقلالية ديوان التأمين العراقي ورئاسته"، مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.com/2012/12/on-independence-of-diwan-and-its.html>

لا يهدف هذا المقال إثارة الشكوك حول سلامة تصرف من يـ/تقوم بإدارة شؤون الديوان وشركة التأمين التي ي/تعمل فيه، بل إثارة السؤال حول سلامة قرار وزارة المالية في تعيين رئيس للديوان وكالة يـ/تشغل منصباً آخرًا بالوكالة أو الأصالة.

(2)

منذ تأسيسه سنة 2005 لم يشهد الديوان تعيين رئيس أصيل له. فيما يلي عرض سريع لأسماء من شغل موقع رئاسة الديوان وكالة مع حفظ الألقاب وتعريف بسيط بهم.²

1 فؤاد عبد الله عزيز، 2005-2006
شغل مواقع متقدمة في شركة التأمين الوطنية لغاية 1996، ثم صار مديرًا عامًا لشركة إعادة التأمين العراقية لحين تعيينه لرئاسة الديوان وكالة عندما كان عادل عبد المهدي وزير المالية.

2 فيصل منهل تايه الكلابي، 2006
قبل تعيينه رئيسًا للديوان كان مدير عام الدائرة الإدارية بوزارة المالية، وقبلها كان مديرًا لقسم الحسابات في شركة التأمين الوطنية. صار رئيسًا للديوان وكالة عندما كان باقر الزبيدي وزير المالية.

3 ضياء حبيب الخيون، 2006-2007
كان مديرًا لمصرف الرافدين قبل 2003، واحتفظ بمنصبه في بداية الاحتلال الأمريكي بصفته محافظاً لمصرف الرافدين، ثم عُيّن مستشاراً مالياً في عهد الاحتلال ثم وكيلًا لوزارة المالية. شغل رئاسة ديوان التأمين بالوكالة عندما كان باقر الزبيدي وزير المالية إضافة إلى موقعه في وزارة المالية. (لاحظ الازدواجية في إشغال المنصب).

4 فيصل منهل تايه الكلابي، 2007-2009

² ساكون شاكرًا لمن ينبهني إلى أي خطأ في المعلومات المدرجة هنا.

كان مديرًا لقسم الحسابات في شركة التأمين الوطنية ثم صار مديرًا عامًا لشركة إعادة التأمين العراقية. عُيّن ثانية لرئاسة الديوان عندما كان باقر الزبيدي وزير المالية.

5 ضياء حبيب الخيون، 2010-2009
أعيد تعيينه لرئاسة الديوان عندما كان باقر الزبيدي وزير المالية.

6 فيصل منهل تايه الكلابي، 2015-2010
أعيد تعيينه لرئاسة الديوان عندما كان رافع العيساوي وزير المالية.

7 صادق عبد الرحمن الخالدي، 2018-2016
كان المدير العام لشركة التأمين العراقية، ثم المدير العام لشركة التأمين الوطنية (2017-2015). (لاحظ الازدواجية في إشغال منصبين في شركة التأمين الوطنية وديوان التأمين في نفس الوقت). ليس واضحًا إن كان تعيينه لرئاسة الديوان عندما كان هوشيار الزبياري وزير المالية (2016-2014) أو عندما كان عبد الرزاق العيسى وزير المالية (2018-2016).³

8 أحمد عبد الجليل الساعدي، 2019-2018
شغل في وقت واحد أربعة مناصب: مدير عام هيئة التقاعد ورئيس ديوان التأمين والضمان الاجتماعي وشركة الدواجن والعلف الحيواني، وكلها بالوكالة. اعتقل في أيلول 2020 من قبل القوات الأمنية لصدور أوامر قضائية بحقه من قبل هيئة النزاهة لضلوعه بعمليات فساد مالي في هيئة التقاعد. ليس واضحًا إن كان تعيينه لرئاسة الديوان عندما كان عبد الرزاق العيسى وزير المالية أو عندما كان فؤاد حسين وزير المالية (2018-2020).⁴

---

³ صادق عبد الرحمن تولى منصب رئيس الديوان بالإضافة الى منصبه كمدير عام لشركة التأمين الوطنية في زمن الوزير عبد الرزاق العيسى. (رسالة من هيفاء شمعون عيسى بتاريخ 19 أيلول 2021)

⁴ احمد عبد الجليل تولى المنصب في زمن الوزير فؤاد حسين. (رسالة من هيفاء شمعون عيسى بتاريخ 19 أيلول 2021)

9 ناجحة عباس علي، 2019-2020
كانت تشغل موقع مدير عام في هيئة الضرائب. شغلت موقع معاون مدير عام ديوان التأمين نقلت بعدها إلى الدائرة الاقتصادية في وزارة المالية. عُينت لرئاسة الديوان عندما كان فؤاد حسين وزير المالية.

10 إسرائ صالح داؤد، أيلول 2020
مدير عام شركة التأمين الوطنية وكالة (اعتبارًا من 1 كانون الثاني 2020)، كُلفت بتمشية أعمال الديوان إضافة إلى وظيفتها. كانت قبل ذلك مديرًا لفرع نينوى للشركة. (لاحظ الازدواجية في إشغال مناصب في نفس الوقت). عينت لرئاسة الديوان وكالة مع تسنم علي علاوي لمنصب وزير المالية سنة 2020.

سيلاحظ القراء أن رئاسة الديوان وكالة تناوب عليها عشرة أشخاص خلال خمسة عشر سنة. كيف يمكن لهذا النهج في إدارة الديوان تطوير أداء الديوان وتعزيز مكانته في قطاع التأمين العراقي وفي حضوره في الحياة العامة؟ تغيير المسؤولين إجراء معروف في العديد من المؤسسات والشركات للحيلولة دون تكلس الوظيفة الإدارية أو قيام فرصة لظهور الفساد، أو تطوير كفاءات إدارية تحمل تجارب عملية متنوعة تسهم في التطوير والابتكار. ولكن ما الحكمة في سرعة تبديل وزارة المالية لمن يشغل منصب رئاسة الديوان؟ أهو تحييز وزير المالية لتتصيب من يرغب به لأسباب شخصية أو سياسية طائفية؟

علقتُ في مقال نقدي كتبتُه عن شركة إعادة التأمين العراقية على إشكالية إشغال أحمد عبد الجليل الساعدي لعدة مناصب في نفس الوقت كما يلي:

أن يحتل شخص واحد أربعة مواقع إدارية يعكس خللاً في النظام السياسي الاقتصادي المحاصصي الذي أنشئ بعد 2003. إن كان ما كتبه الشابندر صحيحاً كان علي أحمد عبد الجليل الساعدي، من رأيي، أن لا يقبل بهذه المناصب، مهما كانت قدراته الإدارية كبيرة، ولسبب بسيط وهو أن الوقت

المتوفر له خلال يوم العمل لا يكفيهِ للاهتمام بشؤون جميع الإدارات التي يقودها. إضافة إلى ذلك فإن كلاً من هذه الإدارات تتطلب اختصاصاً معرفياً ومهنيّاً قد لا تتوفر لديه وإن توفرتا فستكونان هزيلة. إزاء هذا الوضع فإن المتضرر هي الشركات التي يرأسها.⁵

ومما له علاقة بموضوع هذه المقالة اقتبس التالي من مقالي المنشور في مجلة التأمين العراقي:

وقد استعلمتُ من فؤاد عبد الله عزيز، باعتباره أول رئيس بالوكالة، عن تاريخ إشغاله للموقع وما آل إليه وضعه فأفادني بالتالي في رسالة إلكترونية بتاريخ 29 تشرين الأول 2012:

استلمت رئاسة الديوان بالوكالة منذ تأسيسه ولغاية تقاعدي في 2005/12/31. وقد كتب وزير المالية قبل التقاعد بثلاثة اشهر تقريبا لغرض تثبيتي بما يعني التعاقد لخمس سنوات أو ثلاثة وفق القانون ولم يصل رد بالموافقة او الرفض لحين مغادرتي الوظيفة.

كما تعلم فاني عملت في الوطنية منذ 1966/9/14 وقد اصبحت مديرها العام بداية عام 1992 وفي 1996/11/18 نقلت الى وزارة المالية كمدير عام فيها بعدها نقلت الى مدير عام المركز التدريبي المالي والمحاسبي ثم الى مدير عام شركة اعادة التأمين العراقية منذ عام 1998. نقلت بعد التغيير، عند استيزار عادل عبد المهدي للمالية، الى مستشار فني للوزير وبقائي مشرفا على الاعادة العراقية وعند تأسيس الديوان عينت رئيسا له بالوكالة ثم وكيلا لوزارة المالية عندما اصبح علي عبد الامير علاوي وزيرا للمالية وعندها تركت ادارة الاعادة العراقية لتعارض ذلك مع رئاستي للديوان. (التأكيد من عندي)

هناك نقطتان مهمتان في إفادة فؤاد عبد الله عزيز. الأول، هو مشروع تثبيته رئيساً أصيلاً للديوان بعقد عندما كان عادل عبد المهدي وزيراً للمالية.

⁵ مصباح كمال، "عزت الشابندر يتهم مدراء شركة التأمين الوطنية ورئيس ديوان التأمين بالفساد"، موقع شبكة الاقتصاديين العراقي:

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2019/07-التأمين-ديوان-الشابندر-يتهم-مدراء-شركة-التأمين-الوطنية-بالفساد-1.pdf>

الثاني، تصرّفه المهني السليم بتركه لإدارة شركة إعادة التأمين العراقية لقناعته بتعارض الجمع بين أدارتين.

(3)

نناقش هنا حالتان لتضارب المصالح يتمثلان بإشغال مدير عام شركة التأمين الوطنية لرئاسة ديوان التأمين: صادق عبد الرحمن الخالدي وإسراء صالح داؤد.

في حالة صادق عبد الرحمن الخالدي نشأ تضارب حقيقي فيما يخص تبنيّه مشروع دمج شركة التأمين العراقية بشركة التأمين الوطنية فقد كان الخالدي وقتها (2016) مديراً عاماً لشركة التأمين الوطنية (وقبلها مديراً عاماً لشركة التأمين العراقية) ورئيساً لديوان التأمين وكالة. وقد كان المشروع مشوباً بفقر الالتزام بالقواعد الإجرائية الصحيحة⁶ إضافة إلى التضارب بين ممارسة صلاحيات رئيس الديوان وإدارة شركة تأمين عامة من قبل نفس الشخص.

⁶ مصباح كمال، "مشروع دمج شركات التأمين العامة"، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين

<http://iraqieconomists.net/ar/2016/02/21/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d9%85%d8%b4%d8%b1%d9%88%d8%b9-%d8%af%d9%85%d8%ac-%d8%b4%d8%b1%d9%83%d8%a7%d8%aa-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%a3%d9%85%d9%8a%d9%86-%d8%a7%d9%84%d8%b9/>

مصباح كمال، "عودة إلى مشروع دمج شركات التأمين العامة"، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/2016/11/19/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d8%b9%d9%88%d8%af%d8%a9-%d8%a5%d9%84%d9%89-%d9%85%d8%b4%d8%b1%d9%88%d8%b9-%d8%af%d9%85%d8%ac-%d8%b4%d8%b1%d9%83%d8%a7%d8%aa-%d8%a7%d9%84/>

في حالة إسراء صالح داؤد لم يظهر حتى الآن، حسب علمي، ما يؤشر على قيام تضارب في ممارسة الصلاحيات ولو أن التضارب قائم بالقوة. ما وصلني من معلومات تفيد أن داؤد تدرك وضعها الحالي الذي ينطوي على تضارب في المصالح، ويبدو أنها تمارس صلاحيتها في رئاسة الديوان بحيادية كون الديوان مُشرفاً على شركات التأمين كافة وشركة التأمين الوطنية المكلفة بإدارتها وكالة. مع ذلك ليس هناك معلومات عن تطبيقها للأدوات المستخدمة في الرقابة regulation على شركات التأمين. ويرد ببالنا تطبيق الأدوات التالية:

-الرقابة على الأسعار (أقساط التأمين) لضمان تحقيق محفظة آمنة لمقابلة مطالبات التعويض دون تعريض الملاءة المالية للشركة إلى خطر الإعسار.

-الرقابة على المنتج التأميني (صياغة وثيقة التأمين لتكون مختلفة عن وثيقة تأمين شركة منافسة، وهي ما تلجأ إليه شركات التأمين في حال عدم قدرتها على التنافس على الأسعار)

-الرقابة على الاستثمار الرأسمالي (التأكد أن الاستثمارات لا تؤثر سلباً على ملاءة شركة التأمين، فبعض الاستثمارات ذات الربحية العالية قد تنطوي على أخطار وتتدخل الرقابة لضبطها، ومن هنا منشأ التأكيد على الاستثمارات الآمنة كالسندات الحكومية)

ترى هل أن ديوان التأمين يُطبّق هذه الأدوات في ممارسة رقابته على شركة التأمين الوطنية وشركات التأمين الأخرى؟

(4)

من باب التبسيط، ينشأ تضارب المصالح conflict of interest عندما يكون للشخص، الطبيعي أو المعنوي، علاقتان/موقعان تتنافسان مع بعضهما البعض على ولاء الشخص تؤثر على تصرفه أو حكمه أو قراراته. ولذلك تلجأ الهيئات الرقابية إلى وضع القواعد لتجنب التعارض والحيلولة دون وقوعها لدى الشركات التي تقوم بالرقابة على نشاطها. على سبيل المثال، فإن هيئة الرقابة على القطاع المالي، ومنه التأمين، في بريطانيا تفرد فصلاً كاملاً

من كتاب قواعد الرقابة لهذا الموضوع. كما أن شركات التأمين في أسواق التأمين المتقدمة لها قواعدها التنظيمية لتشخيص حالات تضارب المصالح وسبل التعامل معها.⁷

هناك مشكلة قد تنشأ من جمع الشخص بين موقعين توصف بالإنجليزية بـ *regulatory capture*، ويمكن ترجمته بالانحياز أو الولاء المعاكس أو الاستيلاء التنظيمي. ويعني هذا خضوع هيئة الإشراف والرقابة (ديوان التأمين) لتأثير أو هيمنة الجهة التي تخضع لرقابتها (شركة التأمين الوطنية). وهذا احتمال قائم رغم أننا لم نرصد تصرفات تشير إليه.

هذا الانحياز التنظيمي الذي ينشأ من تضارب المصالح غائب في قرارات وزارة المالية عند تعيينها لشخص واحد لإشغال موقعين في نفس الوقت. ويستغرب البعض غياب المعرفة بموضوع التضارب لدى وزير المالية الحالي على علاوي خاصة وأنه مُطلع على إدارة المؤسسات في العالم الغربي حيث تلقى معظم تعليمه الجامعي.

إن هيئات الإشراف والرقابة على النشاط التنظيمي في الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، تهتم بموضوع تضارب المصالح وتضع الضوابط لمنع قيامه. فقد أصدرت الهيئة الأوروبية للتأمين والمعاشات المهنية European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) مجموعة من المعايير لضمان استقلالية هيئات الإشراف تحت عنوان *معايير استقلال السلطات الإشرافية*⁸ *Criteria For The Independence Of Supervisory Authorities*.

---

⁷ على سبيل المثال: <https://www.zurich.co.uk/en/services/uk-conflict-of-interest-policy-summary>

⁸ European Insurance and Occupational Pensions Authority, *Criteria For The Independence Of Supervisory Authorities*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. <https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/reports/eiopa-bos-21-167-independence-criteria.pdf>

وقد تناولت الهيئة الموضوع تحت العنوان الفرعي "تضارب المصالح"، ص 13-14. ومما جاء في معايير الهيئة أن السلطة الإشرافية يجب أن تلزم الموظفين وأعضاء مجلس إدارتها بالإبلاغ عن تضارب المصالح. كما يجب على موظفي وأعضاء الهيئة الإدارية للسلطة الإشرافية النأي بأنفسهم من القرارات التي يكون لديهم فيها تضارب في المصالح.

نأمل أن يثير هذا المقال اهتماماً لعله يؤدي إلى تصحيح خطأ تعيين نفس الشخص لإدارة كيانين يوفر فرصة قيام التضارب في المصالح.

5 أيلول 2021

التدريب المهني بين الجمعية والديوان: ملاحظات أولية

نشرت في مرصد التأمين العراقي:

<https://iraqinsurance.wordpress.com/2011/12/03/training-professional-development/>

الإطار العام للتدريب التأميني

في عرض بعض قضايا قطاع التأمين العراقي، ودعوتنا لمناقشتها، كتبنا الآتي في حزيران 2006 تحت العنوان الفرعي "التدريب المهني ودور جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية وديوان التأمين العراقي"

قد يكون النقص في الكادر الوظيفي المدرب واحدة من أهم المشاكل التي تعاني منها صناعة التأمين في العراق وأسبابه تنحصر في هجرة وتهجير الكوادر خلال ما يزيد عن الثلاثين سنة من عمر الدكتاتورية¹ والحصار الدولي (آب 1990- أيار 2003) الذي فاقم من انعدام فرص الارتباط بالعالم الخارجي والتعلم في مجال التأمين كان من أحد نتائجه تقليص مهارة العاملين إلى حد نزاعها عنهم deprofessionalisation. هناك الآن فجوة بين الصف الأول والصف الثاني والثالث. وردم هذه الفجوة يتطلب جهداً جماعياً وتمويلياً من داخل وخارج القطاع. ومن هنا التعويل، إلى حد ما، على الجمعية والديوان فكلاهما يستطيعان رسم السياسات وتوفير الفرص والتحري عن مصادر تمويل النشاط التدريبي. أذكر أنني تعلمت الكثير من أصول التأمين في دورة تأمينية ابتدائية أواخر عام 1968 عندما التحقت بشركة التأمين الوطنية في بغداد. أليس هناك همّة كافية في محاكاة تجارب الماضي؟

بدون الكادر المدرب، التكنولوجيا الحقيقية في صناعة التأمين، سيكون من الصعب التعامل مع الأخطار الكبيرة وستتعرض شركات التأمين لفقدان دورها في العملية الاكتتابية وحتى التواصل الاحترافي اللائق مع معيدي ووسطاء التأمين الدوليين. وليس صحيحاً إبقاء التعامل محصوراً في الإدارة العليا للشركة فحتى الإدارة تحتاج إلى مشاركة كوادرها، ولذلك يصبح تأهيل وإعادة تأهيل هؤلاء ضرورياً².

دعوتنا هذه ما زالت قائمة رغم الجهود التي تبذلها الجمعية وشركات التأمين العامة لتطوير معارف ومهارات العاملين والعاملين الجدد في قطاع التأمين، وكذلك الحفاظ على المستوى المهني للكوادر القديمة والعمل على تجديده في ظل المتغيرات في بنية قطاع التأمين منذ 1997 وخاصة بعد صدور قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. وما ورد في هذا التقييم سنة 2006 ينطبق على واقع التدريب سنة 2011 مع بعض التغييرات. ونود هنا إضافة بعض الملاحظات السريعة للتأكيد على أن مراقبة التدريب في شركات التأمين مسألة تنظيمية تقع تحت مظلة الديوان.

الجمعية والتدريب: الإطار القانوني

جاء في المادة 6 من النظام الداخلي للجمعية أن الجمعية، التي تأسست بموجب قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، تهدف إلى رعاية وأخلاقيات مهنة التأمين وكذلك، وهو ما يعيننا هنا:

“وضع أسس واصول ممارسة مهنة التأمين وإلزام أعضائها على التقيد بها

تأهيل وتدريب الموظفين لدى أعضائها والوسطاء، وخبراء التسوية، وإنشاء مكتبة تأمينية قانونية وعقد الندوات والمؤتمرات المهنية والدورات التدريبية.”

لنتوقف قليلاً عند الهدف المرسوم للجمعية في مجال التدريب، أي

“تأهيل وتدريب الموظفين لدى أعضائها والوسطاء، وخبراء التسوية، وإنشاء مكتبة تأمينية (قانونية) وعقد الندوات والمؤتمرات المهنية والدورات التدريبية.”

نعنقد أن إعطاء الأولوية لمسألة “تأهيل” الموظفين فيه طموح غير مبرر ضمن الإمكانيات الفنية والموارد المتاحة للجمعية. فمسألة التأهيل تحتاج إلى معهد تأميني له طاقم من التدريسيين ونصوص تدريسية (منهاج دراسي) تناسب المستويات المختلفة للموظفات والموظفين لتأهيلهم بشهادة معينة بعد فترة دراسية محددة تمنح بعد النجاح في اختبار تحريري. ربما لم يكن قصد من كتب نظام الجمعية التأهيل بعد اختبار بل إعداد الموظفين لممارسة متطلبات العملية التأمينية بمعرفة وبدرجة من المهارة إذ أن التأهيل، بهذا

المعنى العام، يرد أيضاً في قانون سنة 2005: "توفير كفاءات بشرية مؤهلة لممارسة اعمال التأمين بما في ذلك تأسيس معهد لهذه الغاية" لولا أنه يقترن بتأسيس معهد. وقد استخدمت التأهيل بهذا المعنى في الفقرة المقتبسة في أول المقالة.

لا أعرف لِمَ النص بالتحديد في نظام الجمعية على "إنشاء مكتبة تأمينية قانونية" فالمعروف أن النشاط التأميني يقوم على أسس قانونية ورياضية وإحصائية واقتصادية ومحاسبية ... الخ. وبالتالي فإن المكتبة المرجوة يجب أن تغطي مجموعة المعارف التي تنتظم أعمال التأمين بما فيها المعرفة العلمية الهندسية وغيرها ذات العلاقة.

الديوان والتدريب: الإطار القانوني

الهدف الذي حدده النظام الداخلي للجمعية يجد تعبيره في المادة 6 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 نقتبسها بالكامل لأن عناصرها مكملة لبعضها كما أن تحقيق الهدف المركزي للوظيفة الرقابية (حماية حقوق المؤمن لهم) يرتبط مباشرة بتوفر الكفاءات البشرية المؤهلة:

يهدف الديوان الى تنظيم قطاع التأمين والاشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وامن ماليا، وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الاشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني ولتجميع المدخرات الوطنية وتنميتها واستثمارها لدعم التنمية الاقتصادية، وله في سبيل ذلك القيام بالمهام الاتية:

اولا - حماية حقوق المؤمن لهم والمستفيدين من اعمال التأمين ومراقبة الملاءة المالية للمؤمنين لتوفير غطاء تأميني كاف لحماية هذه الحقوق.

ثانيا - رفع اداء المؤمنين وكفاءتهم والزامهم بقواعد ممارسة المهنة وآدابها لزيادة قدرتهم على تقديم خدمات أفضل للمواطنين المستفيدين من التأمين.

ثالثا - توفير كفاءات بشرية مؤهلة لممارسة اعمال التأمين بما في ذلك تأسيس معهد لهذه الغاية.

رابعاً - تنمية الوعي التأميني واعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بأعمال التأمين ونشرها.

خامساً - توثيق روابط التعاون والتكامل مع جهات تنظيم قطاع التأمين على المستويين العربي والعالمي.

سادساً - اي مهام اخرى تتعلق بقطاع التأمين يقترحها رئيس الديوان ويوافق عليها الوزير لتنظيم سوق التأمين.

هذه الأحكام في قانون 2005 تؤكد على أن التدريب ليست مسألة اختيارية تلجأ لها شركات التأمين لتعزيز سمعتها في السوق وتعظيم قدراتها التنافسية في تقديم الخدمات وتطوير المنتجات التأمينية. فبفضل هذه الأحكام أصبح التدريب موضوعاً للرقابة، ولكن مما يؤسف له أن القانون يخلو من تحديد لوظيفة التدريب في شركات التأمين (مفردة "التدريب" لا ترد في القانون). ربما يصبح التدريب ("توفير كفاءات بشرية مؤهلة" كما يقضي القانون) موضوعاً لتعليمات تفصيلية لاحقة تحدد فيها عدد ساعات التدريب للعاملين في الشركات، وأنماط التدريب، والضوابط المنظمة لامتحان الشركات لمتطلبات التدريب والغرامات وغيرها من العقوبات التي تتعرض لها الشركات في حالة فشلها في الالتزام بهذه التعليمات. نرجو من الديوان الانتباه لهذا الموضوع ووضع التعليمات المناسبة.

غياب سياسة وبرنامج وطني للتدريب

حسب المعلومات المتوفرة لدينا لا يوجد في الوقت الحاضر سياسة تدريبية واضحة لدى الجمعية أو الديوان ملزمة للقطاع، ولم يتقدم الديوان منذ تأسيسه ببرنامج للتدريب.³ نعم هناك دورات تدريبية تقوم بها الجمعية⁴ أو إحدى الشركات، وهناك المشاركة في ندوة أو ورشة في الخارج إلا أن هذه تتم من موقف الاستفادة مما هو متوفر وليس تنفيذاً للمتطلبات الرقابية وتقتصر على العناصر الشابة الجديدة العاملة في القطاع. ولا نعرف إن كانت الدورات التدريبية تشمل المتمرسين لإحاطتهم بمستجدات المعرفة التأمينية والمنتجات المستحدثة. كما لا نعرف إن كان هناك تصور، دونكم سياسة واضحة، بشأن التطوير المهني المستمر continuous professional development وهو نشاط يخضع للرقابة في أسواق التأمين المتقدمة.

إذا كانت أهداف الديوان والجمعية متماثلة فيما يخص التأهيل المهني professional qualifications أليس من الأفضل توحيد جهود الطرفين خاصة وأن الكوادر المحلية القادرة على تدريب الجيل الجديد محدودة في عددها ومواردها المعرفية. نقول هذا اعتماداً على ما هو ملاحظ في معظم المهن، فليس كل من يمارس المهنة بحذاقة هو بالضرورة تدريسي جيد – أي يمتلك قدرات المعلم، المدرّس، الذي يستطيع توصيل المعرفة إلى المتلقي. وإزاء هذا الوضع فإن المدرب بحاجة إلى تدريب من نوع خاص لجعله متمكناً من استخدام وسائل التعليم.

إطالة على بعض إشكاليات التدريب

بعض إشكاليات التدريب تتمثل في **الكلفة الاقتصادية**، أعني تمويل التدريب، وهذه تشمل الكلفة المادية المنظورة (خاصة عندما يكون التدريب خارج العراق: تكاليف السفر والإقامة وربما أجور المشاركة) والكلفة غير المنظورة (غياب الموظف من موقعه لبضعة أيام أو أسابيع مما يعني خسارة أنية في الإنتاج).

الإشكالية الأخرى هي **“التسرب” من الشركات العامة إلى الشركات الخاصة**، أعني ترك الموظف المتدرب لموقعه الوظيفي للعمل، ربما لقاء أجر ومنافع أفضل، لدى شركة تأمين أخرى. من المعروف أن إنفاق شركات التأمين الخاصة على التدريب ضعيف أو غير موجود. الكوادر المدربة للشركات العامة عرضة **“للاختطاف”** من قبل الشركات الخاصة من خلال عرض رواتب وامتيازات ربما لا تستطيع شركات التأمين العامة تقديمها بسبب ارتباطها بسلم الترقيات وغيرها من القواعد المفروضة بقوة القوانين والتعليمات الرسمية.

الخاسر الأساسي من التسرب هي شركات التأمين العامة التي انفقت على التدريب ولم تستفد من نتائجه. هذا الوضع الذي وصفناه شبيه بهجرة العقول من دول الجنوب (العالم الثالث) كما كان يوصف في النصف الثاني من القرن العشرين) إلى الشمال. مقابل ذلك فإن المستفيد المباشر على المستوى الشخصي هو الكادر **“المختطف”** وعلى مستوى الشركات شركات التأمين

الخاصة. إلا أن النظرة الموسعة تتيح لنا القول ان سوق التأمين العراقي ككل هو المستفيد من تحرك الكوادر بين الشركات: نقل المهارات من شركة إلى أخرى يعني رفع مستوى "اداء المؤمنين وكفاءتهم والزامهم بقواعد ممارسة المهنة وأدائها لزيادة قدرتهم على تقديم خدمات أفضل للمواطنين المستفيدين من التأمين" كما يرد في قانون 2005.

هذا الوضع، انتقال الكوادر بين الشركات، يجد له حضوراً في أسواق التأمين الأخرى وخاصة المفتوحة منها – كما هو الحال، على سبيل المثال، في سوق لندن. وبالنسبة لسوق التأمين العراقي فإن خسارته الفعلية تتحقق عند تسرب الكوادر خارج العراق، وهو ما حصل خلال العقود الثلاثة من القرن الماضي إذ أن هذا التسرب يعني خلق فجوة في الخبرات والمعارف المترابطة.

لا تستطيع جميع شركات التأمين العراقية توفير برامج تدريبية لموظفيها بسبب ضعف مواردها المالية، ولذلك فهي ستعتمد بالضرورة على ما تقدمه الجمعية أو الديوان من دورات على المستوى الوطني. ومن المهم لجميع الشركات تخصيص نسبة معينة من ميزانياتها السنوية للتدريب والتعليم.

إن غضضنا النظر عن موضوع عدم كفاية أعضاء هيئة التدريب في الوقت الحاضر وغياب المدرب المتخصص المتفرغ تبقى مسألة تمويل برامج التدريب بحاجة إلى حل. هذا الموضوع يستوجب عناية من الجمعية والديوان معاً لتنسيق الجهود لتوفير موارد مالية من داخل وخارج العراق، وكذلك تعظيم الاستفادة من فرص التدريب في الخارج (المراكز العربية والأجنبية وكذلك شركات التأمين والوساطة) حيثما كان بالإمكان توزيع التكاليف بين طالب التدريب ومقدمه. هذا الوضع يجب أن لا يطول كثيراً إن جرى العمل حثيثاً على تطوير الكوادر في الداخل للبدء بالتدريس والتدريب المستمر لجميع العاملين في القطاع. ومهما يكن الأمر فإن التعكز على التدريب المهني دون تحمّل التكاليف، أو بعض التكاليف، لم يعد هو السائد إذ صارت شركات التأمين والوساطة وغيرها تستعين بمصادر خارجية outsource لتدريب العاملين لديها بدلاً من تشكيل قسم متخصص للتدريب.

استمرار البحث في التدريب والتعليم المهني المستمر

أمل أن أكون قد فتحتُ الباب، من خلال هذه الملاحظات، أمام من يعينهم الأمر، لدراسة إشكاليات التدريب والدراسة التأمينية في العراق. 5 ولعلنا نقرأ قريباً ورقة تفصيلية من الجمعية أو الديوان عن هذا الموضوع إذ أن ورقتنا هذه ليست إلا مجموعة ملاحظات لاستثارة النقاش. بعدها ربما تقوم الجمعية أو الديوان بإعداد "دليل" للتدريب والتعليم المهني على المستوى الاتحادي.

لندن 28 تشرين الثاني 2011

1 أنظر: مصباح كمال "التأمين في العراق وعقوبات الأمم المتحدة" في كتاب المنتدى الاقتصادي العراقي دراسات في الاقتصاد العراقي (لندن: المنتدى الاقتصادي العراقي، 2002) ص 86-87.

لن يستطيع أي شخص ممارسة مهنة المحاماة أو الطب ما لم يكن مؤهلاً لها (بضع سنوات من الدراسة والتدريب) أي أن المهنة مغلقة closed profession. مهنة التأمين خلافاً لغيرها ما زالت مفتوحة open profession لأنها لا تضع قيوداً لمن يريد أن يدخلها ما خلا انتقاء أصحاب العمل لمن يرون فيهم امتلاك مزايا معينة. لكن الميل في الأسواق المتقدمة هو نحو تضيق باب الدخول وجعل المهنة قائمة على الاحتراف professionalisation وعلى سبيل المثال، لا يمكن لوسيط التأمين في سوق لندن أن يمارس أعمال الوساطة في لويديز ما لم يكن حائزاً على شهادة أولية خاصة بالمعارف والمهارات التأمينية الأساسية، وكذا الأمر بالنسبة لمكتتبي التأمين. كما أن السلطة الرقابية على الخدمات المالية في المملكة المتحدة Financial Services Authority (FSA) تشترط على من يخضع لإشرافها، كشركات التأمين والوساطة والمصارف وغيرها، استمرار العاملين فيها على التعلم المهني المستمر continuing professional education (CPA) الذي يمكن أن يتخذ أشكالاً عديدة من دورات تدريبية ودراسة مهنية إلى قراءة المطبوعات الخاصة بالمهنة.

ويحدونا الأمل تطوير مهنة التأمين في العراق بما يتناسب مع متطلباتها والارتقاء بها لتحتل موقعاً متميزاً لها بين المهن الأخرى ولتكون في مصاف قريناتها في الأسواق المتقدمة للاستجابة لحاجات الزبائن وخاصة الحاجات المعقدة للشركات.

2 مصباح كمال: "بعض قضايا صناعة التأمين في العراق: دعوة للنقاش" مجلة التأمين العراقي

<http://misbahkamal.blogspot.com/view/mosaic#!2008/02/1162006.html>

وينشر كملحق في كتابنا قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم نقدي المؤمل أن ينشر قريباً من قبل شركة التأمين الوطنية، بغداد.

3 وقع الديوان، بعد تأسيس، مذكرة تفاهم مع الجمعية الوطنية لمفوضي التأمين الأمريكية (NAIC) تضمنت فقرة عن التعاون في مجال التدريب. لم ينشأ أي تطور عن هذه المذكرة - حسب علمنا.

4 ليست لدينا معلومات إن كانت هذه الدورات تضم مرشحين من شركات التأمين العاملة في إقليم كردستان العراق.

5 لا أعني بالدراسة التأمينية هنا الدراسة الأكاديمية. كما لم أذكر مناهج الدراسة لدى معهد التأمين القانوني في لندن، أو التدريب الأولي العام والتدريب النوعي المتخصص، وأهمية اللغة الإنجليزية.

ذيل

كنت قد عرضت مقالتي على الزميل فلاح حسن، المدير المفوض لجمعية التأمين العراقية، لاطلاعه عليها والإضافة عليها وتصحيح أية أخطاء في المعلومات التي أوردتها، فكتب لي الرسالة التالية التي تلقي الضوء على النشاط التدريبي للجمعية. أنشر الرسالة كذيل للمقالة لأنها تضم معلومات مهمة، وتعكس طموحاً لزميلنا للارتقاء بمستوى التدريب.

أتمنى أن أرى تعاوناً بين الجمعية والديوان، وتنسيقاً بينهما مع معهد التأمين، التابع إلى كلية الإدارة/جامعة بغداد، ومعهد التدريب المالي والمحاسبي التابع لوزارة المالية لوضع برنامج وطني اتحادي للتدريب والتأهيل التأميني. وقد تلمست توجهاً لدى وزارة التعليم العالي لتحديد التخصصات الدقيقة التي يحتاجها العراق. جاء ذلك في كتاب وجهه المستشار الثقافي لسفارة جمهورية العراق في لندن، من خلال رابطة الأكاديميين العراقيين في المملكة المتحدة. وقد كتبت، فيما يخص التأمين، الرسالة التالية إلى مكتب المستشار الثقافي:

“أرفق استمارة التخصصات الدقيقة، اقتصرت فيها على ما له علاقة بالتأمينات العامة وإدارة الخطر والعلوم الاكتوارية خاصة ما يتعلق منها بتأمينات الحياة. هناك عدة جامعات بريطانية تمنح شهادة البكالوريوس والماجستير والدكتوراه خاصة فيما يتعلق بالعلوم الاكتوارية وكذلك معهد التأمين القانوني Chartered Insurance Institute. لا يوجد داخل

العراق من يحمل شهادة زمالة معهد التأمين القانوني. كان لنا مهندساً يعمل في شركة إعادة التأمين العراقية في بغداد يحمل هذه الشهادة وقد هاجر العراق، ويعمل الآن في البحرين.

قطاع التأمين العراقي يفتقر إلى كوادر مؤهلة أكاديمياً في حقل إدارة الخطر والعلوم الاكتوارية. هناك حاجة ماسة للاكتواريين للعمل في الأقسام المعنية في الجامعات العراقية، وفي شركات التأمين العامة والخاصة، وكذلك في أجهزة الدولة ومنها وزارة التخطيط والضمان الاجتماعي وغيرها. وربما يمكن التعاون مع شركات التأمين العامة (شركة التأمين الوطنية وشركة التأمين العراقية) لتمويل مشترك لعدد من البعثات الدراسية. أمل أن تكون هذه المعلومات مفيدة لكم.

لقد ختمت مقالتني بالدعوة لاستمرار البحث في التدريب والتعليم المهني المستمر، وأمل أن تتظافر الجهود بهذا الشأن.

مصباح كمال

لندن 2 كانون الأول 2011

رسالة الزميل فلاح حسن

عزيزي مصباح

تحية طيبة

1 قانون تنظيم أعمال التأمين رقم (5) لسنة 2005 أشرت على أن يكون المدير المفوض لشركات التأمين ممن لهم خبرة وممارسة في التأمين (المادة 45 أولاً).

2 ان من أهداف جمعية التأمين العراقية (وهذا هو أسمها حالياً) بموجب نظامها الداخلي فتح دورات تدريبية للعاملين في القطاع، وقد قامت الجمعية

بهذه المهمة حيث أقامت لحد الآن خمسة دورات تدريبية عام 2011 وشملت مواضيع كل دورة على:

- أ – تأمين الحريق، دورة واحدة
- ب- التأمين الهندسي، دورتين
- ج – التأمين البحري، دورة واحدة
- د – إدارة الخطر وتأمين الحريق.

والجمعية جادة في ديمومة هذه الدورات وتنوعها واستمرارها على مدار السنة.

3 دورات التدريبية التي تقيمها الجمعية مفتوحة لكل الشركات، ومنها شركات التأمين في إقليم كردستان، وهي جزء من أهداف الجمعية في إقامة دورات مزودة بمنهاج دراسي. وقد اقتضت نطاق المعلومات المطروحة فيها على شرح نطاق ومحل التغطية لكل نوع من انواع التأمين، وشرح مضامين هذه الأغطية، وطريقة الاكتتاب بها مع توضيح الاستثناءات لكل غطاء. توجه الجمعية في هذه المرحلة يقوم على أساس صقل معلومات الكوادر بما لها علاقة بالناحية التطبيقية. ولكن الطموح المستقبلي القريب يستوجب منا التعمق الفني والقانوني ومواكبة تطور صناعة التأمين عالميا ونقله الى السوق العراقي من خلال قيام مؤتمرات وندوات لهذا الغرض، وهذا نبيله ليس يسيرا ومعبدا كليا. علما بأنه يوجد على المستوى الأكاديمي معهد التأمين، التابع إلى كلية الإدارة / جامعة بغداد، إضافة إلى وجود معهد التدريب المالي والمحاسبي التابع إلى وزارة المالية والأخير اجتياز دوراته يتم بعد إجراء اختبار تحريري.

4 اتفق معكم بأن علم صناعة التأمين علم متكامل بجوانبه القانونية والفنية والمعرفية وحتى يشمل علم السلوك البشري ومعرفة العلوم التطبيقية لوجود علاقة وثيقة بها بالنواحي التطبيقية عند أبرام وتنفيذ عقد التأمين.

5 سوق التأمين العراقي في الوقت الحاضر يفتقر إلى المعلومات عن المستجدات الحديثة في صناعة التأمين، وهذا تقصير مشترك ومتداخل. كما يفتقر إلى مناهج التطوير لمواكبة صناعته المهنية بشكل ديناميكي مستمر.

6 فيما يتعلق بإشكاليات التدريب نود أحاطتكم علماً بأن الدورات التي أقامتها الجمعية دورات مجانية لكون هدف الجمعية هو توسيع مشاركة كافة الشركات لتعم الفائدة وإن كانت في وقتها الحاضر لا تلبى الطموحات المرسومة لكنها تسد ثغرة أو تقلصها.

7 المنهج المستقبلي القريب هو وضع منهاج تدريبي بعد دراسة مقومات نهوضه وإعداد كوادره وتهيئة مستلزماته، وستكون على بينة من امر إعدادة ومنهجه في حال إتمامه.

مع وافر التقدير والاحترام.

فلاح حسن

بغداد 2 كانون الأول 2011

ملحق: أحكام ديوان التأمين في الأمر رقم (10)

الباب الثاني
ديوان التأمين

المادة-5

أولاً- يؤسس بموجب هذا القانون ديوان يسمى (ديوان التأمين) يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري، وله تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتحقيق أهدافه والقيام بجميع التصرفات القانونية ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله.

ثانياً- يكون مقر الديوان في بغداد وله أن ينشئ فروع له في ارجاء العراق بقرار من رئيسه بموافقة الوزير.

ثالثاً- ينظم هيكل وتشكيلات الديوان بتعليمات يصدرها الوزير بناء على اقتراح رئيس الديوان.

المادة-6

يهدف الديوان الى تنظيم قطاع التأمين والاشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وامن مالياً، وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الاشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني ولتجميع المدخرات الوطنية وتنميتها واستثمارها لدعم التنمية الاقتصادية، وله في سبيل ذلك القيام بالمهام الآتية:

- أولاً- حماية حقوق المؤمن لهم والمستفيدين من أعمال التأمين ومراقبة الملاءة المالية للمؤمنين لتوفير غطاء تأميني كاف لحماية هذه الحقوق.
- ثانياً- رفع اداء المؤمنين وكفاءتهم والزامهم بقواعد ممارسة المهنة وأدائها لزيادة قدرتهم على تقديم خدمات أفضل للمواطنين المستفيدين من التأمين.
- ثالثاً- توفير كفاءات بشرية مؤهلة لممارسة أعمال التأمين بما في ذلك تاسيس معهد لهذه الغاية.
- رابعاً- تنمية الوعي التأميني واعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بأعمال التأمين ونشرها.
- خامساً- توثيق روابط التعاون والتكامل مع جهات تنظيم قطاع التأمين على المستويين العربي والعالمي.
- سادساً- أي مهام اخرى تتعلق بقطاع التأمين يقترحها رئيس الديوان ويوافق عليها الوزير لتنظيم سوق التأمين.

المادة -7

- أولاً- يدير الديوان رئيس بدرجة خاصة يعين بناء على اقتراح الوزير خلال مدة لا تتجاوز (30) ثلاثين يوماً من تاريخ نفاذ هذا القانون، لمدة (4) أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط.
- ثانياً- يشترط في من يعين رئيساً للديوان:

- أ- أن لا يقل عمره عن (29) تسعة وعشرين سنة كاملة.
- ب- أن يكون حاصلًا في الاقل على شهادة جامعية أولية في القانون او المحاسبة العامة أو اي اختصاص له صلة بأعمال التأمين.
- ج- أن تكون له ممارسة في ميدان التأمين أو حقل مرتبط به مدة لا تقل عن (5) خمس سنوات.

- ثالثاً- لا يجوز اشغال منصب رئيس الديوان لاكثر من (8) ثمان سنوات متتالية أو متفرقة من ذات الشخص.

رابعاً- لا يجوز اعفاء رئيس الديوان من منصبه قبل انتهاء مدته الا بقرار من رئيس الوزراء وموافقة مجلس الرئاسة بناء على اقتراح من الوزير أو مفوضيه النزاهة العامة ولاسباب مبررة.

المادة-8

يتولى رئيس الديوان:

- أولاً- وضع وتنفيذ سياسة وخطط وبرامج لحماية المتعاملين بعقود التأمين ولتطوير سوق شفاف وامن.
- ثانياً- اقتراح الهيكل التنظيمي للديوان بما يضمن اداء اعماله بشكل فعال وكفوء.
- ثالثاً- تعيين موظفي ديوان التأمين.
- رابعاً- الاستعانة بالمستشارين أو المحللين أو الفاحصين او الخبراء أو المحامين أو المحاسبين أو متخصصي تكنولوجيا المعلومات وغيرهم من المهنيين بعقود مقابل اجور يحددها بتعليمات، لمساعدته في اداء واجباته بموجب احكام هذا القانون.
- خامساً- اعداد برامج وخطط لتطوير قطاع التأمين ورفع مستوى خدماته بالتشاور مع الوزارة.
- سادساً- اعداد مشاريع القوانين والانظمة والتعليمات المتعلقة بأعمال التأمين ورفعها الى الجهات المعنية.
- سابعاً- اعداد الموازنة السنوية للديوان ورفعها الى الوزارة.
- ثامناً- النظر في الشكاوى المقدمة حول خدمات التأمين واتخاذ القرارات المناسبة في شأنها وفقاً لاحكام هذا القانون.
- تاسعاً- اصدار الاوامر والقرارات اللازمة لتنفيذ مهامه وصلاحياته المقررة بمقتضى أحكام هذا القانون.
- عاشراً- أي مهام أو صلاحيات أخرى يخوله أياها القانون.

المادة-9

أولاً- يستوفى الديوان الرسوم الاتية:

- أ- رسم طلب الاجازة.
- ب- رسم اصدار الاجازة.
- ج- رسم تجديد الاجازة.
- د- رسم تسجيل فرع المؤمن.
- هـ- رسم ترخيص الوسطاء.
- و- رسم ترخيص الجهات التي تقوم بالخدمات التأمينية في العراق.

ثانيا- يحدد بنظام مقدار كل رسم من الرسوم المنصوص عليها في البند (أولا) من هذه المادة.

المادة-10

أولا- تتألف الموارد المالية للديوان من المصادر الآتية:

- أ- الرسوم التي يستوفيهها الديوان.
- ب- بدل الخدمات التي يقدمها الديوان لقطاع التأمين وفق التعليمات التي يصدرها رئيس الديوان.
- ج- المنح والمساعدات والهبات والمساهمات التي يقبلها رئيس الديوان شرط موافقة وزير المالية على قبضها.
- د- أي مبالغ تخصصها الحكومة للديوان كلما دعت الضرورة لذلك.

هـ- أي موارد أخرى يقرها رئيس الديوان.
ثانيا- يحتفظ الديوان باحتياطات تعادل مثلي اجمالي النفقات في ميزانيته السنوية ويحول المبالغ الزائدة على ذلك الى الخزينة العامة.

المادة-11

يعد الديوان خلال شهر حزيران من كل سنة تقريرا عن أعمال ونشاطات التأمين في العراق عن السنة المالية السابقة لاعداد التقرير، على أن يقدم هذا التقرير الى الوزير في موعد اقصاه نهاية شهر أيلول من كل سنة لإبداء ملاحظاته عليه، وتبتدأ السنة المالية للديوان في الاول من شهر كانون الثاني

من كل عام وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون الاول من السنة ذاتها، أما السنة المالية الأولى للديوان فتبدأ من تاريخ بدء عمله وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول من السنة ذاتها.

المادة-12

يصدر رئيس الديوان خلال (90) تسعين يوماً من تاريخ تعيينه تعليمات تنظم:

- أولاً- هامش الملاءة والمبلغ الأدنى للضمان.
- ثانياً- أسس احتساب المخصصات الفنية.
- ثالثاً- معايير إعادة التأمين.
- رابعاً- أسس استثمار أموال المؤمنین.
- خامساً- تحديد طبيعة ومواقع موجودات المؤمن التي تقابل الإلتزامات التأمينية المترتبة عليه.
- سادساً- الشروط الواجب توفرها في المدقق.
- سابعاً- السياسات المحاسبية الواجب اتباعها من المؤمن والنماذج اللازمة لإعداد التقارير والبيانات المالية وعرضها.
- ثامناً- أسس تنظيم الدفاتر الحسابية وسجلات كل من المؤمنین والوكلاء والوسطاء وتحديد البيانات وتفصيلها الواجب ادراجها في هذه الدفاتر والسجلات، وأسس رفع التقارير الخاصة بحسابات المؤمن وسجلاته ووثائقه الأخرى الى الديوان.
- تاسعاً- السجلات التي يلتزم المؤمن بتنظيمها والاحتفاظ بها والبيانات والوثائق التي يتوجب عليه تزويد الديوان بها.
- عاشراً- قواعد ممارسة المهنة وآدابها.
- حادي عشر- مكافحة غسل الأموال في أنشطة التأمين.
- ثاني عشر- متطلبات وشروط تنظيم وترخيص أعمال مقدمي الخدمات التأمينية وتحديد أسس تنظيم أعمالهم ومراقبتها.

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

مساهمة في نقد ومراجعة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، تحرير: مصباح كمال (2013)

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

منذر عباس الأسود، مقالات وأبحاث قانونية (2013)

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

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

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

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

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

منعم الخفاجي، مدخل لدراسة التأمين (2014)

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

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

مصباح كمال، التأمين في الكتابات الاقتصادية العراقية (2014)

مصباح كمال، أوراق في تاريخ التأمين في العراق: نظرات انتقائية (طبعة الكترونية منقحة مزينة (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 الورد (1942-2015)، إعداد وتحرير: مصباح كمال (2016)

باقر المنشي، كتابات وخواطر تأمينية (2016)

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

سليم الورد، مقالات في التأمين، إعداد وتقديم: إيمان عبد الله شياح (2016)

- سليم الوردى، تسويق التأمين، ترجمة وإعداد، ط1، بغداد (د.ن)، 2002، الطبعة الإلكترونية، (2016).
- سليم الوردى، إدارة الخطر والتأمين، الطبعة الورقية: بغداد 1999 (د. ن)، الطبعة الإلكترونية، (2016)
- دان سكوابر، ما بين الأدب والتأمين، إعداد وترجمة وتحرير: مصباح كمال (2017)
- سليم الوردى، كتابات اقتصادية في التأمين، إعداد وتحرير: مصباح كمال (2017)
- مصباح كمال، شركة إعادة التأمين العراقية: ما لها وما عليها. صدرت الطبعة الورقية من دار نور للنشر (2018)
- في استنكار بديع أحمد السيفي، 1926-2018. إعداد وتحرير: مصباح كمال (2019)
- في استنكار عطا عبد الوهاب، 1924-2019. إعداد وتحرير: مصباح كمال (2019)
- مصباح كمال، دراسات حول قطاع التأمين العام في العراق (2020)
- منذر عباس الأسود، دراسات في التأمين البحري (2021)
- مصباح كمال، مواقف دينية تجاه التأمين: مقاربات نقدية (2021)
- منعم الخفاجي، تحديث نماذج من نصوص وثائق التأمين (2021)
- منعم الخفاجي، نحو قطاع تأمين عراقي فعّال: تحديات وحلول (2021)
- مصباح كمال، ملاحظات حول الرقابة على قطاع التأمين العراقي (2021)
- بهاء بهيج شكري، إعداد وتحرير: مصباح كمال، رسائل في تاريخ التأمين في العراق (قيد النشر)
- مصباح كمال، حول بعض قضايا قطاع التأمين العراقي: نظرات نقدية (قيد النشر)
- كتب قيد الإعداد**
- مصباح كمال، شركة إعادة التأمين العراقية: ما لها وما عليها (طبعة ثانية مزيدة)
- مصباح كمال، ماركس والتأمين ومقالات أخرى