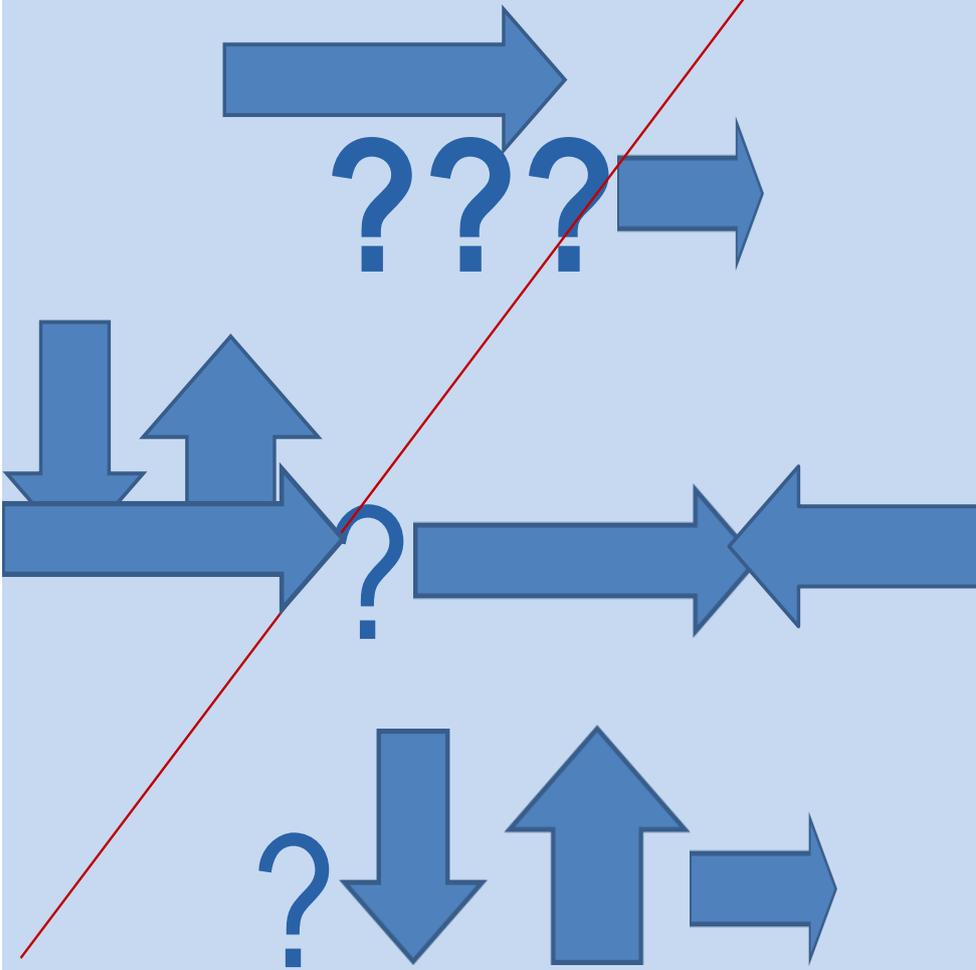


مصباح كمال

حول بعض قضايا قطاع التأمين العراقي

نظرات نقدية



2021

عنوان الكتاب: حول بعض قضايا قطاع التأمين العراقي: نظرات نقدية

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

8	إهداء.....
9	تقديم.....
11	مقتربات لقضايا التأمين العراقي.....
12	قطاع التأمين العراقي: قضايا ومقترحات للتطوير.....
12	مقدمة.....
16	العلّة الأساس: قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.....
19	فقر أو غياب الاهتمام الحكومي.....
20	تراجع الطلب على التأمين.....
21	شحة كوادرات التأمين.....
21	شركات التأمين الخاصة.....
21	تدهور مكانة شركة إعادة التأمين العراقية.....
22	ضعف عمل جمعية التأمين العراقية.....
22	ضعف عمل ديوان التأمين.....
22	الوعي التأميني والثقافة التأمينية وركود سوق التأمين.....
24	مقترحات لتطوير قطاع التأمين.....
30	بعض قضايا صناعة التأمين في العراق: دعوة للنقاش.....
30	[أ] الإطار العام: مدخل.....
	[ب] قانون تأمين أعمال التأمين لسنة 2005 نموذجاً لدمج التأمين في العراق في
31	السوق العالمية.....
32	[ج] رصد أولي لبعض قضايا سوق التأمين في العراق.....
38	[د] من باب الختام.....
40	التأمين في كردستان العراق بين حكومة الإقليم والدولة الفيدرالية.....
40	الخلفية: ملاحظات عامة.....
45	الإطار الدستوري، الفيدرالية والتأمين.....
48	الدستور: بعض البنود الاقتصادية.....
50	الفيدرالية والتأمين.....
58	ملاحظة ختامية.....
59	جدول أعمال: بعض قضايا وهموم السوق العراقي للتأمين.....
	قطاع التأمين في العراق: الإمكانيات والتحديات-تعليق على بحث نور
68	شدهان عدّاي.....
68	تقديم.....
69	خطة البحث والمقدمة.....
71	المبحث الأول: التوصيف النظري لقطاع التأمين.....
74	مزايا التأمين: المزايا الاقتصادية.....
76	المبحث الثاني: تحليل مؤشرات أداء شركات التأمين العامة.....

- 79.....المبحث الثالث: إشكالات قطاع التأمين وخطى الإصلاح
- 97.....المبحث الرابع: الاستنتاجات والتوصيات
- 112.....ملامح من محنة قطاع التأمين العراقي**
- 112.....توطئة
- 113.....محنة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005
- 114.....محنة التأمين في إقليم كردستان العراق
- 116.....محنة إعادة التأمين الاتفاقي ودور شركة إعادة التأمين العراقية
- 119.....منافذ لاحتواء بعض مظاهر المحنة الإغادية؟
- 122.....محنة شركات التأمين الخاصة
- 123.....محنة تأمين قطاع النفط
- 127.....عمومية المحنة
- 128.....التمسك بالأمل
- التأمين في كردستان العراق: ملاحظات حول توجيهات اللجنة المشكلة في**
- إقليم كردستان لتنظيم عمل شركات التأمين الجديدة.....130**
- 130.....الخلفية
- 130.....رسالة المحامي منذر الأسود
- 131.....الجواب على الرسالة
- 132.....الملاحظات
- الإشارة لقطاع التأمين في المؤتمر المالي العراقي 2012: قراءة نقدية**
- 137.....سريعة للموقف الرسمي**
- 147.....حول تطوير قطاع التأمين العراقي**
- السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة: قطاع التأمين نموذجاً**
- 148.....**
- 148.....في السياسة الاقتصادية
- 149.....البعد الاقتصادي للقوانين
- 149....."إعادة توصيف النظام الاقتصادي الوطني"
- 150.....غياب الإطار المؤسسي المنظم على مستوى الاقتصاد ومستوى قطاع التأمين
- 153.....قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تعطيل قدرات قطاع التأمين الوطني ...
- 154.....الدولة والتأمين
- 154.....عدم اكتمال السوق الفيدرالي للتأمين
- 155.....البديل: الموقف المنهجي في معالجة الوضع التأميني القائم
- 158.....إعادة النظر بقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005
- 160.....ترسيخ الإقطاعات الحزبية الطائفية: إعاقة التغيير
- 161.....إعادة ترتيب البيت الوطني للتأمين العراقي
- 162.....خطة تأشيرية للنشاط التأميني

164	على هامش مسألة اعتماد سياسة للتأمين وإعادة التأمين في العراق ...
173	نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق
173	مقدمة
174	سياسة مقترحة للتأمين
175	بعض وسائل تحقيق سياسة التأمين
178	ملاحظة ختامية
179	في نقد الأمر رقم 10
180	ملاحظات نقدية حول إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي
180	مدخل
180	المعلومات المتوفرة عن إعادة هيكلة السوق
182	شركات تأمين متخصصة: التخصص تحت واجهة الإصلاح
183	نقد شركات التأمين المتخصصة
186	ملاحظات أخرى
189	تعليق ختامي
	ملاحظات نقدية حول قانون تنظيم أعمال التأمين: الأمر رقم (10) لسنة
191	2005
191	[1] مقدمة
192	[2] خلفية القانون
194	[3] إيجابيات القانون
197	[4] أخطاء في الصياغة
198	[5] غموض في الصياغة
199	[6] عيوب في الصياغة
201	[7] تحفظات ومخاوف
204	[8] نواقص وملاحظات أخرى
205	[9] من باب الختام
	قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار
207	الاقتصادية
207	[1] السياق العام: المشروع الاقتصادي الأمريكي للعراق
209	[2] مراجعة للتسلسل الزمني: تهيئة الأرضية للتخصص والاستثمار الأجنبي
218	[3] عرض سريع لبعض المزايا الإيجابية لقانون التأمين لسنة 2005
220	[4] بعض الآثار الاقتصادية لقانون سنة 2005 وتجاهل سوق التأمين العراقي
227	[5] تأمين صناعة النفط العراقية
228	[6] ملاحظات ختامية
	نقد مذكرة بسماء البناء بشأن قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005
230
230	مدخل

- 230 خلفية القانون
- 232 إيجابيات القانون
- 236 سلبيات القانون
- 243 من باب الختام
- المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10):**
- 244..... المدخل لتغيير القانون**
- 244 مقدمة
- 245 مزولة نشاط التأمين
- 246 المادة 81 وإطلاق حرية التأمين والتناقض القانوني
- 249 الصمت الرسمي
- 249 بعض الآثار الاقتصادية
- 253 نقض التنمية الحقيقية
- التذكير بمعالجة "ثغرة" أساسية في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة**
- 2005.....**
- 259..... دعوة لحل التناقض بين قوانين التأمين العراقية.**
- 264..... إعادة هيكلة قطاع التأمين**
- هل هناك مشروع لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة؟ تمهيد لمناقشة**
- موسعة.....**
- 265 غياب وضبابية المعلومات
- 266 إعادة هيكلة شركات التأمين ليس إجراءً جديداً
- 267 إعادة هيكلة شركات التأمين: هل لها وظيفة اقتصادية استراتيجية؟
- 273 ما هو شكل/أشكال إعادة الهيكلة؟
- 274 قبل الإقدام على إعادة الهيكلة
- 275 الخصخصة ليست حلاً سحرياً لأزمة الاقتصاد العراقي
- موقف شركات التأمين العامة من إعادة الهيكلة وأهمية العمل المشترك بين جميع
- 279 شركات التأمين العراقية
- 282..... ملاحظات حول قطاع التأمين العراقي**
- 282 شيء من التاريخ
- 283 قوانين أساسية مُنظمة للنشاط التأميني
- 284 البنية الحالية لقطاع التأمين العراقي
- 284 قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005
- ”قطاع التأمين والدور المطلوب“: مناقشة لمقالة ياسر المتولي.....**
- 289 مقدمة
- 289 دور حمائي واقتصادي للتأمين
- 291 المساهمة في تمويل ميزانية الدولة
- 291 تقييم قطاع التأمين العراقي
- 292 دور وزارة المالية

295 مؤتمر تأميني استثماري عالمي

إهداء

إلى زملائي وزميلاتي في قطاع التأمين العراقي
تذكرة وفاء لمن تعلمنا منهم ورحلوا إلى الضفة الأخرى
ولمن يغدُ السير في خطى مُعلمينا رغم الصعاب

تقديم

الدرس الحقيقي للعلم الحديث هو أنه ليس شيئاً يؤخذ من الخارج ويعطى للناس من أجل مصلحتهم ولكنه شيء يجب أن يتعلموه ويريدون استخدامه لأنفسهم.
جي دي برنال

The real lesson of modern science is that it is not something that is taken from outside and given to people for their good but something that they must learn and want to use for themselves.

J D Bernal, "Science and Natural Resources," November 1953
Quoted by John Bellamy Foster, *The Return of Nature: Socialism and Ecology* (New York, Monthly Review Press, 2020, p 494.

يضم هذا الكتاب مختارات من مقالاتي المنشورة حول بعض قضايا التأمين العراقي التي نشأت بعد الاحتلال الأمريكي للعراق سنة 2003، أثرت أن أجمعها هنا لتكون في متناول من يهتمهم إصلاح وتطوير قطاع التأمين. وتأتي بعض هذه المقالات كاستكمال لما كتبه زملاء وزميلات المهنة في أوقات متفاوتة حول جوانب مختلفة من قضايا القطاع من بينهم، مع حفظ الألقاب، منعم الخفاجي، فؤاد شمقار، منذر الأسود، مروان القصاب، إيمان عبد الله شياح، هيفاء شمعون عيسى، إسراء صالح داؤد، آلاء سعيد عبد الحميد، مع الاعتذار لمن فاتني ذكر اسمه.

لقد أبقيت على نصوص المقالات بصيغتها المنشورة، وانصب التنقيح على جوانب شكلية كتصحيح أخطاء الطبع والإملاء.

سيلاحظ القراء أن الكتاب يضم تكراراً لبعض الأفكار والفقرات حذفتم القليل منها وأبقيت على معظمها كي لا يختل العرض وتتأثر الحجة.

صنفت فصول الكتاب تحت أربعة عناوين كبيرة هي:

مقتربات لقضايا قطاع التأمين العراقي
حول تطوير قطاع التأمين العراقي
في نقد الأمر رقم 10
إعادة هيكلية قطاع التأمين

إلا أن هذ الفصول متداخلة مع بعضها.

لم أضم المقالات الخاصة بشركات التأمين لهذا الكتاب رغم تعلقها بقضايا هيكلية القطاع كي لا أثقل حجم الكتاب، وهذه ستكون فصولاً في كتاب مستقل عن الشركات نأمل بإصداره قريباً. وكذلك، لا يضم الكتاب المقالات التي كتبتها حول ديوان التأمين.

سبق وأن نشرت بعض فصول الكتاب في كتاب ورقي بعنوان **قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية** (بغداد: شركة التأمين الوطنية، 2014)، وقد أثرت ضمها للكتاب لضمان وصولها إلى من لم يستطع الحصول على نسخة الكتاب الورقي.

من المؤسف أن التراكم المعرفي ضعيف في العراق ويكاد أن لا يكون موجوداً في قطاع التأمين. هناك شحة في الكتابات التأمينية، ومعظم من يكتب لا يشير إلى كتابات زملاءه وزميلاته وكان ما يكتبه لم ينتبه إليه غيره.

لا أدعي أن هذا الكتاب يغطي كل قضايا قطاع التأمين العراقي، ولذلك أتمنى على المهتمين بمصائر القطاع استكمال ما فاتني ونقد ما عرضته إذ أنني على قناعة بأن قضايا القطاع أكبر منا وهي، لذلك، تحتاج إلى جهد جماعي لرصدها وتحليلها واجتراح الحلول لها، ومن خلال هذه العملية نتعلم الجديد ونضيف إلى معرفتنا.

أتمنى أن تكون فصول هذا الكتاب تذكرة لكل من يعمل لإصلاح قطاع التأمين العراقي لاستعادة شيء من تاريخه الغابر وتأسيس قاعدة متينة لتطوره ومستقبله.

مقتربات لقضايا قطاع التأمين العراقي

قطاع التأمين العراقي: قضايا ومقترحات للتطوير

نشرت هذه الورقة أصلاً في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين

<http://new-site.iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2019/09/%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A3%D9%85%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82%D9%8A-%D9%82%D8%B6%D8%A7%D9%8A%D8%A7-%D9%88%D9%85%D9%82%D8%AA%D8%B1%D8%AD%D8%A7%D8%AA-%D9%85%D8%B5%D8%A8%D8%A7%D8%AD-%D9%83%D9%85%D8%A7%D9%84.pdf>

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2019/09/قطاع-التأمين-العراقي-قضايا-ومقترحات-مصباح-كمال.pdf>

مقدمة

يشكل قطاع التأمين الحلقة الأضعف في تفكير الاقتصاديين العراقيين، في الماضي والحاضر، ولم يحظَ بمعالجة مستقلة من قبلهم، واقتصرت مساهماتهم على ملاحظات وإشارات عابرة. ربما يكمن سبب الاهتمام العابر بطغيان الربيع النفطي على الواقع والتفكير الاقتصادي الذي استغرق اهتمامهم، وربما هو الدور الضعيف لمؤسسة التأمين والثقافة المرتبطة بها في الحياة العامة والمجال المالي.

إن قطاع التأمين العراقي يستحق اهتماماً خاصاً نظراً للدور "الإنتاجي" الذي يلعبه في التعويض عن الأضرار والخسائر المادية التي تلحق بالأفراد والعوائل والشركات على أنواعها، والدور "الاستثماري" من خلال تجميع أقساط التأمين.

استطرد حول بعض الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للتأمين

إن رأس المال يتكون بفضل تراكم الفائض الإنتاجي مخصوماً منه الاستهلاك، ورأس المال هنا يعني الثروات المادية المتمثلة بالألات والمكائن والمباني وغيرها تشكل مع بعضها الثروة الوطنية. ورأس المال هذا يتعرض للهلاك من مصدرين: الاستهلاك الطبيعي أو التعرض للحوادث المفاجئة.

عند حصول حادث كبير لمصنع يؤدي إلى إحداث أضرار مادية، وخسارة مالية تنشأ من توقف الإنتاج، وقيام مسؤوليات قانونية تجاه الأطراف الثالثة نتيجة للحادث، وإصابات بين العاملين. ترى ما هي مصادر التمويل اللازمة لمواجهة الأضرار والخسائر المالية والمسؤوليات؟

هناك المصادر الذاتية كالصناديق الاحتياطية للطوارئ، إن كانت متوفرة، وفي حالة عدم توفرها أو عجزها عن جبر الضرر والتعويض عن الخسارة المالية ومواجهة كلفة المسؤوليات القانونية يمكن اللجوء إلى الاقتراض من البنوك. إلا أن القروض لن تتوفر تلقائياً إذ أن وضع المنشأة بعد تحقق الخسائر الكبيرة سيكون ضعيفاً ومهزوزاً لا يبعث على الثقة لدى البنوك، أو أن كلفة هذه القروض (أسعار الفائدة وشروط إطفاء القروض) قد تكون مكلفة ومتشعبة. إزاء ذلك فإن آلية التأمين هي الأكفأ والأرخص في الحفاظ على الموقع المالي للمؤمن له من خلال تعويضه لاستعادة الوضع الذي كان عليه قبل وقوع الأضرار والخسائر. فمقابل مبلغ معلوم (قسط التأمين) يستطيع المؤمن له الإبقاء على وضعه المالي ضد جملة من المخاطر التي تهدده في حياته وممتلكاته ودخله ومسؤولياته.

عند وفاة رب الأسرة ومعيها الأساسي أو عجزه عن العمل لإصابة لحقت به أو لتسريحه من الخدمة ... الخ، من يقوم بتوفير الموارد لإعالة الأسرة؟

هناك التعاضد الأسري التقليدي، وهو آيل للانحسار ولأسباب عديدة لا مجال هنا للخوض فيها. أو ربما الضمان الاجتماعي، بافتراض شموليته على النمط المعروف في أوروبا مثلاً، الذي يكفل توفير الموارد المناسبة لاستمرار أفراد الأسرة في حياتهم دون الوقوع في فخ الفقر المدقع. وفي غياب الضمان الاجتماعي، أو محدوديته، يبقى التأمين، سواء أكان تجارياً أو تبادلياً أو تعاونياً، هو الآلية الأكثر اقتصاداً في توفير مستويات من الحماية للأفراد في حياتهم وصحتهم ودخل لورثتهم.

"إن تأمين الأخطار في الاقتصاد الحديث مشروع متعدد الأبعاد. وهو من الأعمال المعقدة التي تتفاعل مع العديد من مظاهر حياتنا. ويمكن قياس أهمية صناعة التأمين في أي اقتصاد، جزئياً فقط، من خلال عدد العاملين فيها في بلد معين، والأصول التي تديرها، أو مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي. وفي الواقع، فإنها تلعب دوراً أساسياً في أساليب عمل المجتمعات العصرية، كونها شرطاً مسبقاً وضرورياً للعديد من النشاطات التي لا يمكن أن تتحقق لولا وجود

التأمين: فالشركات لن تستطيع الاستثمار كثيراً لو أن مصانعها لم تكن مؤمنة ضد خطر الحريق وأخطار أخرى؛ كما أن مشاريع البنية التحتية الكبيرة تصبح أكثر جدوى بفضل وجود الحماية التأمينية؛ وشركات النقل البحري والطيران لا يسمح لها بالعمل بدون التأمين ضد مسؤولياتها عن تعويض ضحايا حادث محتمل ... الخ. كما أن التأمين يلعب دوراً مهماً في كشف المعلومات ونشرها عن الأخطار بشكل عام. إن كان هناك أية صناعة تتفهم الحاجة لمعالجة موضوعات الديمغرافيا والتقاعد والمخاطر التي تنطوي عليها لجميع الأطراف التي تحاول إيجاد حل مستدام لها فهي صناعة التأمين-الصناعة التي تتولى التعامل مع الخطر."

إن العديد من الدراسات التأمينية تتحدث عن الدور، أو الوظيفة، أو القيمة، الاقتصادية والاجتماعية للتأمين كونه آلية حماية للتخفيف من الآثار المالية للحوادث الخارجية التي تحصل للأفراد (وأصحاب المعامل والمحلات التجارية) وهي في مجملها حوادث خارج سيطرتهم كالمرض والوفاة والكوارث الطبيعية والحوادث على أنواعها، من خلال التعويضات التي يحصلون عليها من شركة التأمين. كما تبين هذه الدراسات أن التأمين يساهم في الحفاظ على أنماط الاستهلاك ذلك لأن الفرد لا يُموّل تصليح الضرر اللاحق بأمواله أو مواجهة تبعات مسؤولياته عن الضرر الذي يسببه تجاه الغير من دخله وإنما من التعويض الذي تقدمه شركة التأمين.

لكن هذه الدراسات لا تشير إلى دور التأمين في التخفيف من النزاع بين الأفراد عند وقوع حادث: من المسؤول عن الضرر الناتج. مثال، انتشار الحريق من دار تعرّض للحريق إلى دار أو دور الجيران، أو المسؤولية عن حادث سير، أو خطأ طبي أو أي خطأ مهني آخر.

في المجتمعات التي يُشكّل فيها التأمين عنصراً مهماً لمواجهة آثار الأخطار التي تحيق بالناس فإن التنازع بين شخص وآخر في موضوع خاضع للتأمين لا يتحول إلى وسيلة ابتزاز أو اعتداء جسدي إذ أن عبء الآثار المالية لموضوع التأمين (الحريق، التصادم) يُحوّل على عاتق شركة التأمين. وقد لعبت مؤسسة التأمين العراقي هذا الدور أيضاً. على سبيل المثال، فإن احتمال انتشار الحريق من دار مؤمن عليها إلى دار مجاور يصبح موضوعاً للتعويض بموجب ملحق خاص لوثيقة التأمين من الحريق (تأمين المسؤولية القانونية تجاه الجيران). وكذا الأمر بالنسبة لتصادم سيارتين (خاصة مع تشريع قانون التأمين الإلزامي

من المسؤولية المدنية الناشئة عن حوادث السيارات لسنة 1964، وبعده قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات لسنة 1980).

لقد شكّلت هذه القوانين نقلة نوعية مهمة في تنظيم جانب صغير من العلاقات بين الناس خارج قيم النظام العشائري. لقد كانت خطوة محمودة في حماية الناس من الآثار الاقتصادية السلبية وغيرها، التي تتركها حوادث السيارات على مسيبي الحوادث وضحاياها على حد سواء. وهي في ذلك تقوم بوظيفة اجتماعية عصرية تتجاوز الأطر التقليدية في جبر الضرر من خلال تحويل عبء الخلاف بين الضحية ومسببها إلى طرف آخر هي شركة التأمين للنظر في النزاع بينهما بدلاً من الاعتماد على الفصل العشائري. لم تندحر القيم العشائرية ذلك لأن العادات قاهرات، كما يقول المثل، إلا ان القوانين الحديثة سجّلت بداية لتجاوزها. ويمكن للتأمين أن يلعب نفس الدور فيما يخص أخطاء المهنة وتعويض المتضررين منها.

ليس بإمكان مؤسسة التأمين التخلص من القيم العشائرية لكنها تساهم في التقليل من وقعها من خلال توفير آلية بديلة لهذه القيم متى ما انتشرت ثقافة التأمين في المجتمع. يجب الإقرار بأن التأمين لا يوفر علاجاً لجميع العلل التي ابتلي بها العراق خاصة وأن مؤسسة التأمين العراقي ضعيفة.

ربما لا تشجع التجربة في زمن الدكتاتورية وزمن المحاصصة (في مجال تسوية مطالبات التعويض بموجب التأمين الإلزامي من حوادث السيارات) الاستفادة من آلية التأمين للتعويض عن الأخطاء المهنية للعاملين في المجال الطبي، لكن ذلك يجب ألا يكون عائقاً أمام إدخال وثائق تأمين المسؤولية المهنية للأطباء قيد الاستعمال أو تأسيس صندوق تأميني من قبل النقابات المهنية. نقول هذا لأن القيم العشائرية لا تشكل مرجعية للتعويض لدى كل شرائح المجتمع العراقي لا بل أنها مستهجنة لأنها علامة على التخلف المرفوض على مستوى الفكر. وفي ظل الأوضاع القائمة يظل هاجس الخوف والقلق النفسي مصاحباً للعاملين في المجال الطبي فلا أقل من أن يخففوا من هذا الحال بالاعتماد على التأمين، فهو، في نظر البعض، آلية لتقليص عدم التأكد والقلق.

عرض عام لبعض المشاكل والمعوقات في قطاع التأمين العراقي

هناك مشاكل ومعوقات تجابه قطاع التأمين العراقي تتوزع على معوقات قانونية، سوء تنظيم عقود الدولة فيما يخص الأحكام الخاصة بالتأمين، هشاشة

ثقافة التأمين، قضايا داخل شركات التأمين: كضعف الكوادر، واللغة الأجنبية (الإنجليزية)، والمهارات الفنية والمعرفية المحدودة. فيما يلي سأعرض جوانب منها، مطولاً في بعضها واكتفي بإشارات سريعة لبعضها الآخر.

العلة الأساس: قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005

هناك توافق بين معظم العاملين والعاملات في قطاع التأمين العراقي على الآثار الضارة لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، المتمثلة بإطلاق حرية التأمين خارج العراق، وتوفير الغطاء القانوني لتسريب أقساط التأمين إلى الخارج دون وجه حق، وخلق حالة تناقض بين القوانين ذات العلاقة بالتأمين. الفقرات التالية تتناول هذا الموضوع.

المادة 81 وإطلاق حرية التأمين خارج العراق والتناقض القانوني

يرد في المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ما 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.

إن 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 يقلل من شأن الضوابط التنظيمية ويحجم دور الدولة الاقتصادي.

إن شرعية قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 مشكوك فيها أصلاً في ضوء اتفاقيات جنيف حول تغيير المحتل الأجنبي لقوانين الدولة المُحتلّة، إذ أن هذا القانون لا ينسجم مع اتفاقيات جنيف التي لا تجيز للقوة المحتلة صلاحية تغيير ما هو قائم ما لم يكن هناك تهديداً مباشراً لأمن القوة المحتلة أو أن هناك ضرورة تستوجب التغيير. وفي هذا السياق فإن النشاط التأميني، في أي من صورته، لم يشكل تهديداً مباشراً أو غير مباشر للاحتلال الأمريكي، ولم تكن هناك ضرورة اقتصادية أو اجتماعية لتغيير القوانين المنظمة للنشاط ما لم ندخل الاعتبارات الإيديولوجية في الحسبان (إعادة تشكيل الاقتصاد العراقي من منظور العقيدة الليبرالية الجديدة)، وفي هذه الحالة فإن الضرورة ليست عراقية، نابعة من متطلبات تنمية الاقتصاد العراقي.

يلاحظ أن المادة 81 ناقصة عن قصد، لأنها تخلو من إشارة إلى محل إقامة المؤمن أو معيد التأمين أو تسجيله في العراق أو ترخيصه من قبل ديوان التأمين ولا القانون الذي تشير إليه هذا المادة نصّاً خلاف ذلك ولم ينشر حتى الآن تعديل للقانون بهذا الشأن.

ويلاحظ أيضاً أن هذه الفقرة تُقرُّ 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).

لقد وقرت المادة 81 الأرضية 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. إن السيد مايك بيكنز Mike Pekins، مفوض التأمين في ولاية أركنساس، الذي أعد نص القانون باللغة الإنجليزية نقلاً عن قانون تنظيم أعمال التأمين الأردني لسنة 1999، يعرف تماماً القيود المفروضة على حرية شراء التأمين في ولايته وفي الولايات الأخرى للولايات المتحدة. ومع ذلك أقحم هذه المادة تعبيراً عن العقيدة الليبرالية الجديدة في رفع الضوابط الرقابية.

لقد وفرَّ 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 130 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 المنحل رقم 192 المؤرخ 1998/12/3 الذي نصَّ 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)

لقد ألغى هذا القرار قانون شركات ووكلاء التأمين رقم (49) لسنة 1960 الذي نصَّ في المادة 57 على الآتي:

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

لكن القرار أبقى على لزوم عدم تأمين الأشخاص [المعنوية والطبيعية] أو الممتلكات الموجودة في العراق مع شركات تأمين خارج العراق.

من النواقص التدوينية لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 عدم إيراد نص بإلغاء قوانين التأمين السابقة أو الاحتكام إليها في حالات معينة. هناك إذاً تضاربٌ بين قانون سنة 2005 والقوانين السابقة التي لم تخضع للإلغاء ومنها قانون تأسيس شركة التأمين الوطنية الذي يحصر تأمينات الدولة بهذه الشركة.

وهذا يفتضي إعادة النظر بالبند (أولاً) من المادة (81)، وربط ذلك بقانون تأسيس شركة التأمين الوطنية رقم (56) لسنة 1950. إن هذا البند يتعارض مع قانون الشركة الذي ينص في المادة (7) على ما يلي:

"على دوائر الحكومة والمؤسسات الرسمية أن تعهد حصراً إلى الشركة بمعاملات التأمين التي تجريها."

إن قوانين التأمين (غير الملغاة) السابقة لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ما زالت سارية. وليس في قانون 2005 ما يفيد أن أحكامها تعتبر متفوقة paramount أو لها الصدارة في التطبيق في حال تعارضها مع أحكام قوانين أخرى. كما أن هناك قاعدة قانونية عامة تقضي بأن الأحكام الخاصة بتقيّد الأحكام العامة، أي أن أحكام قانون تأسيس شركة التأمين الوطنية لسنة 1950، في هذه الحالة، تقيد نفاذ أحكام قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

والسؤال الذي ينهض هنا هو: هل أن ما هو خاص يلغي ما هو عام إذ أن التقييد لا يتضمن الإلغاء؟ وإذا كان الإلغاء ليس وارداً كيف سيتم تقييد أحكام قانون 2005؟ ثم كيف يستقيم هذا الوضع مع المادة 130 من الدستور: "تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، ما لم تُلغ أو تُعدّل، وفقاً لأحكام هذا الدستور." علماً بأن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 أقر في حزيران 2005 وأقر الدستور في تشرين الأول 2005. لعل الرجوع إلى مجلس شوري الدولة يفيد في تفسير تضارب الأحكام وإيجاد حلول له. وفي كل الأحوال فإن هذا التضارب بين القوانين يتطلب تدخل المشرّع لتغيير أحكام المادة (81) برمتها.

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 فهو يحجّم دور شركات التأمين العراقية.

فقر أو غياب الاهتمام الحكومي

من الملاحظ أن المسؤولين لا يطلعون على ما ينشر من أفكار تتعلق بقطاع التأمين، والاستفادة منها بعد تمحيصها نقدياً من قبل مستشاريها، وهم كثر، في رسم السياسات. هناك مشكلة بهذا الشأن، وهي أن أصحاب القرار لا يقرؤون ولا يستمعون (ربما يسمعون لكنهم لا يستمعون). دليلنا على ذلك، في مجال التأمين، هو أن زملائي وأنا، ومنذ تشريع قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10) السيء الصيت، علّقنا وكتبنا وحلّلنا الآثار الضارة لهذا القانون، إلا أن أحداً من المسؤولين ومستشاريهم لم ينتبه إلى ما صدر منا. وإن كان هناك موقف من أحد هؤلاء فإنه لم يتعدّ المداهنة؛ وهو ضعيف المحتوى

كما بيّننا أكثر من مرّة في التعليق على ما صدر من تصريحات لهذا أو ذاك من المسؤولين.

لم يتوقف أي مسؤول حكومي لحظة للسؤال: لماذا يعاني قطاع التأمين من عدم تطور حقيقي في حجم أقساط التأمين رغم وجود ثلاث شركات تأمين حكومية (إحداها متخصصة بأعمال إعادة التأمين) وثلاثين شركة تأمين خاصة؟

من يقوم بالتأمين على استيرادات الدولة الضخمة للحبوب والمعدات والمكائن، والمشاريع الهندسية وغيرها؟ أين تذهب أقساط تأمين هذه العقود والمشاريع، ولماذا لا تظهر في (إحصائية نشاط شركات التأمين العاملة بالعراق) التي تصدرها جمعية التأمين العراقية سنوياً؟

هل نبالغ إن قلنا إن العلة تكمن أساساً في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10) الذي شرّع لتسريب أقساط التأمين إلى خارج العراق دون المرور من خلال شركات تأمين مسجلة في العراق ومرخصة لمزاولة العمل التأميني من قبل ديوان التأمين – كما عرضناه. أو إن العلة تكمن في أسباب أخرى كالفساد المالي وتنظيم عقود الدولة على أساس سي آي إف CIF أو ترك الحرية للمقاول للتأمين أينما يشاء، إلخ؟

تراجع الطلب على التأمين

لقد تراجع الطلب على التأمين من قبل الشركات التابعة للدولة بسبب التراخي في صياغة أحكام التأمين والتعويض في عقود الدولة. فالملاحظ في بعض هذه العقود غياب المواد المتعلقة بالتأمين. وعدم النص في العقود على التأمين مع شركة تأمين مسجلة في العراق ومرخصة لمزاولة العمل من قبل ديوان التأمين.

يضاف إلى ذلك ترك الحرية للمستثمر الأجنبي للتأمين مع شركة تأمين أجنبية أو شركة تأمين عراقية (المادة 11، قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006؛ والمادة 11 من قانون الاستثمار في إقليم كردستان – العراق رقم 4 لسنة 2006). وبفضل هذين القانونين فإن تأمين العديد من المشاريع الاستثمارية يتسرب إلى خارج العراق. ليس هذا فحسب إذ أن العديد من الاتفاقيات التجارية والاقتصادية بين العراق ودول أخرى تفتقر إلى إشارة لدور التأمين العراقي. حصل هذا منذ 2003 ومل يزال مستمراً.

ولنا أن نضيف على ذلك حجم التجارة الخارجية (الطلب على التأمين البحري على البضائع والسفن)، عدد الوحدات الصناعية والتجارية والخدمية والزراعية التي من المفترض أن تخصص بنداً في ميزانياتها لشراء التأمين، حركة البناء والمشاريع ... الخ. وبعبارة أخرى، البحث في مكونات الطلب على التأمين في ظل الظروف السائدة (وهو موضوع لم يخضع لدراسة بحثية).

مشاكل أخرى

شحة كوادرات التأمين

خسر قطاع التأمين معظم كوادراته بسبب الوفاة، والتقاعد، والهجرة، وارتبط ذلك بعدم وجود حقيقي لكوادرات الخط الثاني لتسليم المسؤوليات.

إن قطاع التأمين العراقي يفتقر في الوقت الحاضر إلى الكوادرات التأمينية، المتمرسية والمتعمقة في ثقافتها التأمينية، على مستويين. الأول، على مستوى شركات التأمين التي لم تستطع بناء وتأهيل كوادرات جديدة. والثاني، على مستوى المؤمن لهم من الشركات التجارية والصناعية، والدوائر الرسمية وغيرها من المؤسسات، التي لا تمتلك الكادر المؤهل القادر على تولي وظيفة إدارة الخطر والتأمين، والموجود منه، وهو قليل جداً، لا يحتل موقع القرار فيما يخص التأمين، كما هو الحال في قطاع النفط بضمنه وزارة النفط. إن الكوادرات الموجودة داخل شركات التأمين وداخل الشركات لم تتطور منذ غزو العراق للكويت (1990) لا بل أن دورها قد تراجع وفي أحسن الحالات فإن دورها قد تكلس منذ الغزو والاحتلال الأمريكي للعراق (2003).

شركات التأمين الخاصة

إن وجود عدد كبير من شركات التأمين الخاصة لا يتناسب مع حجم الطلب على الحماية التأمينية، وهي أصلاً تفتقر إلى المتانة المالية والكوادرات الفنية المدربة. ولا يشكل وجودها إلا ضغطاً غير عقلانياً في تقاوم المنافسة السعرية بين الشركات دون أن يصحب ذلك أي تطور في نوعية الخدمات المقدمة للمؤمن لهم.

تدهور مكانة شركة إعادة التأمين العراقية

كانت شركة إعادة التأمين العراقية تحتل مكانة مرموقة في أسواق التأمين في "العالم الثالث" منذ أواخر الستينيات إلى أوائل ثمانينات القرن الماضي من حيث حجم احتفاظها بالأخطار لحسابها الخاص، والنوعية العالية لكوادرها المدربة، واكتتابها بأعمال التأمين العراقية وتلك الواردة من خارج العراق. لكنها تدهورت بسبب الحروب والحصار الدولي وهي اليوم في وضع راكد. وإذا كان هناك ما يقال في صالحها فهو توفيرها لحماية إعادة التأمين لمحافظ شركات التأمين المنضوية تحت مظلة اتفاقيات إعادة التأمين التي تقوم بإدارتها.

ضعف عمل جمعية التأمين العراقية

يعكس هذا الضعف حال قطاع التأمين العراقي رغم بعض المحاولات التي قامت بها الجمعية كتنظيم دورات تدريبية للتأمين، وإصدار إحصائيات سنوية، لكن دورها ظل على العموم محصوراً في دائرة الشركات الأعضاء ولم تتوسع خارجها إلا قليلاً.

ضعف عمل ديوان التأمين

منذ تأسيسه سنة 2005، ظل ديوان التأمين يدار من رئيس بالوكالة، واستغرق عدة سنوات قبل أن يستطيع إكمال تعيين موظفيه (إمكاناتهم الفنية في مجال الرقابة على نشاط التأمين ليس معروفاً). عمل الديوان لسنوات طويلة معتمداً على خبرة فنية محدودة محصورة بشخص واحد وقد تركت، أو أبعدت، من موقعها في الديوان.

إن الوظيفة الرقابية التي يقوم بها الديوان لا تتعدى الشكليات: تطبيق أحكام بعض التعليمات الصادرة منه، ومع ذلك فإن هذه التعليمات وأحكام أخرى للقانون، وخاصة في مجال الحدود الدنيا لرأس المال شركة التأمين، ليست مطبقة كما يجب.

الوعي التأميني والثقافة التأمينية وركود سوق التأمين

نقرأ دائماً في الصحافة وفي التصريحات الرسمية خطاباً يقول بأن المواطن العراقي لا يمتلك وعياً بالتأمين، وهو ما ينطوي على تعميم غير مبرر وعلى استهانة بما هو موجود. فلو حصرنا الوعي والثقافة بمفهوم التأمين والمعرفة لدى شركات التأمين، فهناك ما لا يقل عن ألفي شخص، وربما أكثر، يعملون

حصراً في قطاع التأمين، يضاف لهم الأفراد والمؤسسات الصناعية والتجارية والخدمية التي تشتري أغطية تأمينية مختلفة من شركات التأمين العراقية. كل هؤلاء لا ينقصهم الوعي بالتأمين بغض النظر عن مستوى هذا الوعي.

وغالبا ما يستخدم هذا الخطاب لتبرير ركود، أو ضعف تطور، قطاع التأمين دون الغوص في الأسباب التاريخية والاقتصادية والاجتماعية لهذا الركود. أصحاب هذا الخطاب يتناسون أن 35% أو أزيد من المواطنين العراقيين يعيشون تحت خط الفقر، لا يمتلكون ما يكفي من دخل لتمويل حاجاتهم الأساسية. يعنى هذا أنهم خارج الطلب الفعّال على الحماية التأمينية.

إن التعكّز على افتقار المواطن للوعي والثقافة، وهما مترابطان، في شرح ركود السوق يرهن الظاهرة الاقتصادية بحالة فكرية (المقرب الذاتي) بدلاً من محاولة استكشاف قوى وعوامل موضوعية تؤثر مباشرة على عرض الحماية التأمينية والطلب عليها. لا شك أن التكوين الاجتماعي (العائلة والعشيرة) وما يرتبط به من المفاهيم التقليدية السائدة (الإيمان بالقضاء والقدر، الاتكالية، التعاضد الأسري والقرابي والعشائري، وربما التحريم الديني) يشكل خلفية مهمة في صياغة الوعي بالتأمين والإقبال عليه من عدمه وكذلك تطوير ثقافة التدبير للمستقبل من خلال البدائل الحديثة كالادخار والاعتماد على آلية التأمين. هذه الخلفية الثقافية، مع تعقيداتها التي تنتظر الكشف، لها تأثير على حجم الطلب على التأمين. لكن الاعتماد على هذا التوصيف لوحده ليس كافياً لشرح حالة ركود سوق التأمين. علينا، إضافة لذلك، البحث في حجم الدخل المتوفر للإنفاق على الحماية التأمينية، والتكليف القانوني لشراء التأمين بضمنه إلزامية التأمين على أنواع معينة من الأخطار، والحد من تسرب أقساط التأمين إلى خارج العراق بسبب قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، وأسعار التأمين، وكفاءة تقديم الخدمات التأمينية وخاصة في تسوية المطالبات وغيرها بما فيها الترويج للتأمين من خلال الإعلانات و"الدعاية المسلحة" – عند تسديد شركة التأمين لتعويض كبير متى ما ركزت شركة التأمين على الاستفادة منه.

قد أبدوا مبالغاً في إبراز مشاكل قطاع التأمين العراقي خاصة وأن تطورات شكلية قد حدثت ومنها، على سبيل المثل وليس الحصر، ما يلي:

1- تأسيس شركات تأمين خاصة منذ سنة 2000، يزيد عددها الآن عن 30 شركة.

2- صدور قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمريكي الصنع والمسروق من قانون التأمين الأردني لسنة 1999)، وهو قانون ساهم وما يزال في عرقلة نمو قطاع التأمين العراقي بالاشتراك مع عوامل أخرى ومنها ضعف وحتى غياب شروط التأمين والتعويض في عقود الدولة، وترتيب عقود الاستيراد على أساس سي آي إف (CIF)، وغيرها.

3- رجوع شركة إعادة التأمين العراقية إلى شراء إعادة التأمين الاتفاقي (بعد تحريمه منها بسبب العقوبات الدولية 1990-2003) من خلال مجموعة من ثلاثة وسطاء لإعادة التأمين من سوق لندن وباستشارة من الشركة الاستشارية في لندن والمعتمدة من قبل شركات التأمين العامة (شركة التأمين الوطنية، شركة التأمين العراقية، شركة إعادة التأمين العراقية).

4- تأسيس ديوان التأمين، للإشراف والرقابة على النشاط التأميني (2005).

5- تأسيس جمعية التأمين العراقية (2005) للاهتمام بمصالح شركات التأمين.

أقول إن هذه التطورات شكلية لأنها لم تترجم نفسها في تحقيق نقلة نوعية في قطاع التأمين العراقية (كالنمو المتميز في حجم أقساط التأمين المكتتبه) وإشاعة ثقافة التأمين بين المؤمن لهم المرتقبين من الأفراد والشركات والدوائر الحكومية. مثلما لم تساهم التغييرات في إدارة الشركات العامة، وبعضها كان على أساس طائفي/حزبي، ولا مؤتمرات التأمين، ولا أوراق المستشارين في الخارج والداخل، في تحقيق النقلة النوعية المطلوبة في الإدارة أو الأداء.

هناك خلل، أزمة، في التأمين العراقي، حاله حال الاقتصاد العراقي القائم على نمط إنتاج النفط الخام وتصديره (ربط مصائر الاقتصاد العراقي بالخارج)، وإبقاء العراق كدولة مستهلكة، والنهب المنظم لموارد الدولة من خلال منظومة فساد تجمع بين السياسة، وهي طائفية/إثنية، والمال/الأعمال.

مقترحات لتطوير قطاع التأمين

إن قائمة المقترحات المدرجة أدناه مفتوحة، ويمكن الإضافة إليها وتعديلها من قبل الغير، والأهم من ذلك إخضاعها للنقاش من قبل المهتمين بالشأن التأميني في العراق.

1- تعديل قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10)

أ- إعادة النظر ببعض أحكام قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، ومنها المادة 81 وذلك بالنص، كقاعدة عامة، على تحريم التأمين مباشرة على أشخاص أو عقارات أو أموال موجودة في العراق أو مسؤوليات قد تتحقق فيه.

ب- التخلص من التنازع بين قانون 2005 والقوانين القائمة المنظمة للنشاط التأميني.

ج- إعادة صياغة نص القانون لغوياً.

2- توطين صناعة التأمين

من خلال العمل على ما يلي:

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

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

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

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

5- تعزيز الالتزام بهذه الشروط أعلاه وضمن تطبيقها من خلال التنسيق مع الإدارات الجمركية لتقييد إخراج البضائع المستوردة على أنواعها من

الموائئ العراقية البرية أو البحرية أو الجوية وذلك باشتراط إبراز وثيقة تأمين أصولية صادرة من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.

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

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

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

3- ديوان التأمين

1- دراسة فك ارتباط ديوان التأمين بوزارة المالية وربطه بالبنك المركزي العراقي.

2- تفعيل دور ديوان التأمين لأداء مهامه الرقابية بشكل أفضل، وتعيين رئيس أصيل، وليس وكيلاً، لإدارته.

3- إعادة النظر بالحدود الدنيا لرأسمال الشركات لوقف تأسيس المزيد من "دكاكين" التأمين، وتشجيع الدمج بين شركات التأمين الصغيرة لتعظيم حجم رأس المال، وزيادة الاحتياطيات، ورفع مستوى الكوادر العاملة.

4- قيام ديوان التأمين بإصدار تعليمات تلزم كل شركة للتأمين في العراق استخدام خبير اکتواري أو الاستفاداة من خدمات خبير اکتواري من خارج الشركة، وإمهال الشركات فترة مناسبة لترتيب أوضاعها بهذا الشأن.

4- جمعية التأمين العراقية

1- توسيع دائرة تحرك جمعية التأمين العراقية (خارج دائرة شركات التأمين) لولوج كل المجالات ذات العلاقة بالنشاط التأميني (مشاريع القوانين

كمشروع قانون شركة النفط الوطنية العراقية، ومشروع قانون صندوق الإعمار والتنمية العراقي)، مشاريع إعادة الإعمار، حوادث الحريق المتكررة، الفيضانات، غرق العبارة في الموصل ... الخ.

2- قيام جمعية التأمين العراقية بتصنيف الملخصات الإحصائية التاريخية عن نشاط التأمين في العراق لتوفير خامة للباحثين، ونشر البحوث التأمينية.

3- تعاون قطاع التأمين، ممثلاً بجمعية التأمين العراقية، مع الدوائر ذات العلاقة لوضع أسس لنظام التأمين الاجتماعي، في غياب مشروع اشتراكي للعراق، لوضع نظام يمكن لقطاع التأمين أن يلعب دوراً مكماً فيه إلى جانب دور الدولة.

5- شركة إعادة التأمين العراقية

تعزيز مكانة شركة إعادة التأمين العراقية من خلال:

1- تعيين مدير عام أصيل يتمتع بقدرات إدارية أو فنية في مجال التأمين لا علاقة له بالمحاصصة.

2- العمل على زيادة رأسمال الشركة بشكل تدريجي لدعم المكانة المالية للشركة.

3- تكثيف تدريب الكوادر الفنية داخل وخارج العراق، كما تقضي بذلك المادة 6 من بيان تأسيس شركة إعادة التأمين العراقية العامة (1998) لإعادة تأسيس الشركة وفقاً لأحكام قانون الشركات رقم 22 لسنة 1997 (تأسست الشركة أصلاً سنة 1960).

4- تفعيل المادة 7 من بيان تأسيس الشركة (1998): "الإسهام في تطوير سوق التأمين في العراق ونشر التوعية التأمينية وكذلك المشاركة في إجراءات الوقاية من الأخطار وتقليل الخسائر."

5- رفع مستوى المهارات اللغوية وخاصة اللغة الإنجليزية.

6- الحصول على تصنيف ائتماني للتمهيد للاكتتاب بأعمال إعادة التأمين خارج العراق.

7- استعادة الإسناد الإلزامي تدريجياً ليشمل جميع محافظ شركات التأمين المباشرة.

6- مقترحات أخرى

1- إشاعة التأمين الزراعي (تأمين إنتاج المحاصيل النباتية، تأمين المواشي، تأمين الدواجن).

2- تطوير وثائق التأمين على الحياة وخاصة ما يتعلق منها بتوفير المعاش التقاعدي (السناهيّة).

3- الشروع بوضع دراسات جدوى لجعل التأمين على بعض الأخطار إلزامياً بقوة القانون (كتأمين الحريق، والفيضان، ومسؤولية رب العمل، والمسؤولية العشرية)؛ أو بقوة قواعد العضوية لممارسة بعض المهن (كتأمين المسؤولية المهنية الناشئة من ممارسة المهنة كالتطب والمحاماة والهندسة الاستشارية والمعمارية وغيرها). وكذلك الدفع نحو تأمين المرافق العامة من موانئ بحرية وجوية وجسور ومباني وغيرها من المنشآت.

4- العمل على خلق سوق تأمين وطني اتحادي تخضع لنظام رقابي واحد، وتسهيل تأسيس شركات أو فروع لشركات التأمين العراقية في إقليم كردستان.

5- غض النظر عن دمج شركة التأمين الوطنية العامة وشركة التأمين العراقية العامة، واستعادة تخصص شركة التأمين العراقية بأعمال التأمين على الحياة (ألغي التخصص سنة 1988).

6- وضع سياسة للتدريب المهني والدفع باتجاه حرفنة التأمين professionalisation

7- دراسة إمكانية تأسيس صندوق وطني للتعويض من آثار الكوارث الطبيعية وخاصة للمنتجين الزراعيين.

8- الاسترشاد بتجربة أسواق التأمين في دول الجنوب لإدخال أشكال جديدة من التأمين لذوي الدخل الواطئة، وهو التأمين المعروف باسم التأمين متناهي الصغر microinsurance

9- تأسيس أقسام متخصصة للتأمين وإدارة الخطر في الشركات الصناعية الكبيرة، العامة والخاصة، والمحافظات والوزارات.

10- مساهمة شركات التأمين في المشاريع الخيرية كجزء من مسؤوليتها الاجتماعية وكوسيلة لإشاعة ثقافة التأمين.

11- تشجيع البحث في قضايا التأمين، وتأسيس جائزة مناسبة بشأنها تحمل اسم أحد الرواد.

12- إطلاق مجلة فصلية رصينة باللغة العربية متخصصة بالنشاط التأميني (توقفت مجلة رسالة التأمين سنة 1981).

13- المبادرة إلى تأسيس جمعية لمكافحة الحريق.

يتمنى الواحد منا أن تقوم الأطراف ذات العلاقة بقطاع التأمين في العراق بدراسة هذه المقترحات وإخضاعها للنقد وصولاً إلى فهم أفضل لها والعمل على تبني ما هو مناسب منها لتكون مشروعاً لتطوير ما هو قائم من خلال التشريع وكذلك العمل الجماعي من خلال جمعية التأمين العراقية. يقيني أن الخروج من دائرة الرضا عن النفس هو الخطوة الأولى لإحداث النقلة المرجوة لقطاع التأمين العراقي.

9 آب 2019

بعض قضايا صناعة التأمين في العراق: دعوة للنقاش

كتبت هذه الورقة بعجالة بتحفيز غير مباشر من الزميل محمد الكبيسي، فقد كتب لي في 2006/6/11 مُقدراً اهتمامي بصناعة التأمين في العراق رغم ابتعادي الطويل عنه. أردت أن أكون عند حسن ظنه وغيره من زملائي في المهنة فوضعت جملة من الملاحظات والأفكار عن بعض قضايا التأمين في العراق لفتح باب المناقشة وصولاً لتطوير أفكار أفضل من قبلهم بشأن هذه القضايا واجتراح الحلول الملائمة لتأسيس صناعة تأمينية وطنية عراقية. فلزميل الكبيسي كثير شكري على حوارهِ معي وتزويدي بالمعلومات.

أرجو من القارئ تقويم ما ورد في هذه الورقة بالنقد والتصحيح للتوصل إلى الوضوح وتحديد القضايا حسب أهميتها وجدواها الاقتصادية وفائدتها لمشروع السوق الوطنية العراقية للتأمين في العراق الذي أدعو إليه.

[أ] الإطار العام: مدخل

تلعب الثقافة الموروثة دوراً في تكييف الأفكار والسياسات الحاضرة في مجالات الحياة ومنها الاقتصاد لكنها لا تحجب، أو هكذا أعتقد اعتماداً على الإرث التاريخي المعروف في التلاحق بين الثقافات، فرصة الاستفادة من الأفكار والممارسات والتجارب الوطنية للغير، واستعارتنا وتبني التأمين في صيغته الأوروبية خير مثال على ذلك. وفي غياب الموقف الدوغمائي ليست هناك موانع فكرية وأخلاقية تحول دون هذه الاستفادة، خاصة في زماننا، مع استمرار تزايد اندماج ودمج الاقتصادات الوطنية في السوق العالمية (تداخل قوة القانون الاقتصادي المتحكم بالعلاقات والبنى الاقتصادية والفعل السياسي المقرون بها). فنحن نشهد في هذا السوق حرية أكبر في انتقال السلع (وخاصة الاستهلاكية إذ أن غيرها من السلع الاستراتيجية يخضع لقيود الملكية الفكرية، مثلما يخضع انتقال، هجرة، قوة العمل من الجنوب إلى الشمال لاعتبارات قانونية وثقافية وسياسية) وانتقال الخدمات ورؤوس الأموال إضافة إلى الكم الهائل من المعلومات المتوفرة، حتى الآن مجاناً، على الانترنت.

ويجد هذا الوضع تعبيره الجيو-سياسي في مشاريع غربية عديدة للعراق وللشرق الأوسط عموماً، وتعبيره الاقتصادي في الاهتمام المتزايد، في الخارج والداخل، بالاستثمارات الأجنبية، وفي التأكيد على دور القطاع الخاص كمنقذ من المشاكل الاقتصادية في العراق كما في غيره من البلدان العربية، وفي تقليص دور الدولة الاقتصادي وفي تسليع الخدمات الاجتماعية.

وهكذا فنحن أمام نمط جديد/قديم من الاقتصاد، نمط ما يسمى بالاقتصاد الحر، مصادره الفكرية خارجية، نحتاج معه إلى الكثير من التكيف، بحكم بنية الاقتصاد العالمي، مع الحفاظ على درجة من الاستقلالية، كتعبير سيادي، في اتخاذ القرار وفي الحفاظ على حقوق الناس العاديين وثرواتهم الطبيعية وليس الانحياز المطلق لمصالح مؤسسات رأس المال وأرقام النمو الاقتصادي. بمعنى آخر، تحقيق شروط المساواة للجميع أو قل موازنة المصالح المتباينة دون الإجحاف بحقوق المواطنة المعاصرة في الحريات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ونوعية الحياة. مجرد التماهي مع متطلبات السياسات الاقتصادية والمالية التي ترسم خارج العراق، باسم المعاصرة، لا يمثل مخرجاً حقيقياً للعقد التي تنتظم قضايا الاقتصاد العراقي.

[ب] قانون تأمين أعمال التأمين لسنة 2005 نموذجاً لدمج التأمين في العراق في السوق العالمية

يمكننا أن ننظر إلى قانون تأمين أعمال التأمين لسنة 2005 ضمن ما ذكرته أعلاه، فلم يكن هذا القانون ليندرج ضمن تطورات السوق العراقي للتأمين بل جاء نتيجة لفعل سياسي مهدّ له الغزو والاحتلال والهيئات التي خلفتها الإمبراطورية الأمريكية بفضل "فائض القوة" التي تتمتع بها.¹ لست من دعاة الرفض المطلق لهذا وغيره من القوانين لمجرد أنه من صنع الاحتلال وان الاحتلال لا يمتلك الشرعية بموجب القانون الدولي لتغيير ما هو قائم (فقطاع التأمين لم يشكل تهديداً للاحتلال ليسمح له بتغيير قوانينه القائمة) فواقع الحال هو أن هذا القانون أصبح هو السائد، رغم أنه لم يلغي القوانين الماضية، وبفضله تم تأسيس ديوان التأمين العراقي وجمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية.

¹ تعبير الإمبراطورية وفائض القوة surplus power من ابتداع الكتاب والمحللين الأمريكيين وبعضهم قريب جداً من الإدارة أو يعمل لها. أنظر على سبيل المثال:

Richard N Haass, "What to do with American Primacy," *Foreign Affairs*, September 1999, <http://www.brook.edu/views/articles/haass/2000111.htm>

في هذه الدراسة وفي غيرها من الدراسات نجد جذور الاستراتيجية الأمريكية لعهد ما بعد الاحتواء والذي وضع قيد التطبيق بعد الحادي عشر من أيلول 2001 في أفغانستان والعراق.

لكن هذا القانون يحتمل التنقيح كما أشرت سابقاً،² والتنقيح يجب أن يطال بالدرجة الأولى تلك الفقرات التي تُضعف تشكيل السوق الوطنية العراقية للتأمين من خلال الأفضليات الممنوحة للشركات الأجنبية ومن بينها عدم ضرورة التسجيل داخل العراق لممارسة أعمال التأمين. وقد يتعزز هذا الضعف مع الميل في إقليم كردستان العراق لتغليب ما هو محلي على الوطني لكني ربما أكون على خطأ في تقديري هذا. وأرى أن أخطر أحكام هذا القانون هو توفير الغطاء لتجاهل شركات التأمين العراقية.

بسبب الوضع الأمني فإن شركات التأمين الأجنبية الكبيرة لم تدخل السوق العراقي من خلال ما يعرف بالاستثمار الأجنبي المباشر Direct Foreign Investment (DFI) وهو في الكثير من الحالات ينحصر في عمليات الدمج والاستحواذ على ما هو قائم mergers & acquisitions إن هذه الشركات، بقدراتها المالية الضخمة، تستطيع، نظرياً، "ابتلاع" السوق العراقي برمته والقوانين الحالية تسمح لها بذلك وبعض أصحاب المال العراقيين قد يرحبون بذلك كونه فرصة لتحقيق عائد كبير من خلال بيع حصصهم. سيكون هذا الوضع، دمج سوق التأمين العراقي بالسوق العالمي من خلال الاستحواذ الأجنبي، إن تحقق مستقبلاً، شاذاً. هذا احتمال نظري أثرنه بدافع مراجعة القوانين القائمة لضمان دور وطني في صناعة التأمين.

[ج] رصد أولي لبعض قضايا سوق التأمين في العراق

قضايا سوق التأمين في العراق عديدة لا قدرة لي على الإلمام بجميعها والمعروض منها هنا انتقائي يعكس اهتماماً شخصياً. والمؤمل أن يقوم أصحاب العلاقة في العراق بصياغة القضايا الأساسية وترتيبها حسب أولوياتها فهم أدري بشؤونهم.

1 إعادة النظر ببعض بنود قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. أشرت لهذه البنود في مقالات سابقة. ومن رأي أن يقوم النقد والتقويم من منطلق تحقيق سوق تأمين وطنية عراقية دون أن يعني ذلك، مثلاً، رفض الاستثمار الأجنبي فالتوجه العام للحكومات المتعاقبة منذ 2003 وحتى الدستور، الذي اقترن

² تطرقنا إلى الموضوع في مقالة منشورة: "تجاهل شركات التأمين العراقية: ملاحظات حول بعض آثاره السلبية" طريق الشعب، العدد 113 (16 شباط 2006) ص 9. ونشرت أيضاً بعنوان: "شركات التأمين العراقية متى تعاد إليها حقوقها" البيان، العدد 412 (بيروت آذار/مارس 2006) ص 116.

بالقبول في استفتاء 15 تشرين الأول 2005، وما يسود من قوانين محلية في إقليم كردستان بعضها معروض على برلمان الإقليم كقانون الاستثمار، كلها تصب في منحى استجذاب رأس المال الأجنبي - كما حاولت أن أضعه في السياق العام لدمج ما هو وطني في ما هو عالمي (الفقرة [أ] أعلاه).

2 الدستور والفيدرالية والتأمين. حاولت أن أدرس هذا الموضوع، في ورقتي غير المنشورة التي أنجزتها مؤخراً عن تطوير التأمين في إقليم كردستان، بشيء من الحذر إذ أنه جديد في مجاله فيما يخص العراق (أقصد جدة النشاط التأميني ضمن البنية الفيدرالية)، ويحتاج إلى سعة الصدر في التحليل والاستنتاج وخاصة ممن تتأثر مصالحهم سلبياً أو إيجابياً، كما أنه يثير حساسيات سياسية وقومية. هنا أيضاً أتمنى أن ينصب الجهد في الدراسة على تحقيق سوق تأمين وطنية عراقية، هذا إذا كان مثل هذا الهدف يحظى بقبول عام بين المعنيين من ممارسي التأمين وأصحاب الشأن في العراق وفي الإقليم. هناك محاولات لإحياء قطاع التأمين في الإقليم من قبل بعض الشركات وكذلك تأسيس شركات جديدة بعد أن توقف النشاط التأميني فيه منذ تشرين الأول 1991 عندما قامت الحكومة المركزية بتجميد وسحب جميع مؤسساتها ومنها فروع ومكاتب شركات التأمين.

3 تكامل سوق التأمين العراقي. تاريخ التأمين الحديث في العراق كما نعرفه كان ينحصر بشركات التأمين المباشر الوطنية والعربية والأجنبية، وبعض وكالات التأمين، وشركة واحدة لإعادة التأمين (1960). وفي ظني أن السوق المتكامل يجب أن يضم مؤسسات مهنية، تكميلية، في المجالات التالية:

- تقييم الممتلكات لأغراض تأمينية valuation of assets أي لتحديد مبالغ التأمين بقيمتها الاستبدالية وهو مطلب أساسي في التأمين على الأخطار الكبيرة.
- الكشف الميداني الهندسي على الأخطار والمشاريع الكبيرة لأغراض اكتبائية engineering surveys من قبل مهندسين مؤهلين وأصحاب خبرة.
- تطوير مهنة خبراء تسوية الخسائر loss adjusting من قبل أشخاص مؤهلين ومتمرسين.
- وساطة التأمين insurance intermediation

هذا المقترح لتكميل بنية السوق الوطني للتأمين يقوم على فكرة تفكيك الوظيفية التأمينية التقليدية unbundling التي تنحصر جلّ مهامها (الإنتاج، الاكتتاب، الكشف الميداني، تسوية المطالبات وإعادة التأمين المباشر) لدى شركة التأمين، ومعناه أيضاً تعميق تقسيم العمل ومجالات التخصص وتنظيمها في مؤسسات مهنية. مثل هذا الوضع لن يتحقق سريعاً لكن التفكير فيه الآن ووضع الخطط بشأنه قد يعجل من ظهور بعض المهارات المهنية المتخصصة. ولعلي هنا أتمنى أن تكون صناعتنا التأمينية موازية لما هو موجود في الأسواق المتقدمة. وقد يتطلب تطوير المهن المكملة الاستهداء بتجارب الغير ونقل المعارف والمهارات المتوفرة لديهم.

4 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 الدكتاتورية³ 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 نزعها عنهم deprofessionalisation. هناك الآن فجوة بين الصف الأول والصف الثاني والثالث. وردم هذه الفجوة يتطلب جهداً

³ 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 تضييق 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 لمكتبي 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 التعليم 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 لتحتمل موقعاً متميزاً لها بين المهن الأخرى ولتكون في مصاف قريباتها في الأسواق المتقدمة للاستجابة لحاجات الزبائن وخاصة الحاجات المعقدة للشركات.

جماعياً وتمويلأً من داخل وخارج القطاع. ومن هنا التعويل، إلى حد ما، على الجمعية والديوان فكلهما 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 همة كافية في محاكاة تجارب الماضي؟

بدون الكادر المتدرب، 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 ضرورياً.

5 إشكاليات الاكتتاب بالأخطار العراقية. أربط هذه الإشكاليات بتدني الوضع الأمني العام وهو في حد ذاته مصدر لأنواع جديدة من التأمين كتوسيع وثائق الحوادث الشخصية لتغطية خطر الأعمال الإرهابية، مثلما هو مصدر إعاقة لتطوير حجم المحفظة التأمينية، وتضييق نطاق إعادة التأمين الدولية. وبطبيعة الحال، فإن شركات التأمين لا تمتلك مفاتيح علاج هذا الوضع غير التكيف معه وأقله هو الحفاظ على حياة العاملين في حركتهم اليومية في الإنتاج وفي خدمة الزبائن.

ليست لدي حلول فيما يخص شركات التأمين سوى الإشارة إلى أن تأثير الوضع الأمني يختلف من شركة إلى أخرى حسب موقعها وسكنى عاملها. هل أن تغيير الموقع، مثلاً، يخفف من وطأة الوضع الأمني (أقول هذا لمعرفتي بأن البعض يسكن في الدورة واسمها كان يتردد في الأخبار باستمرار).

ثم هناك تدهور الخطر المعنوي الذي يؤثر سلباً على إنتاج الشركات إذ أنها ربما بدافع زيادة الإنتاج (أقول هذا بحذر شديد مخافة أن أكون على خطأ) قد لا تعير الأمر ما يستحقه من عناية وحتى لو اهتمت فإن ظاهرة انتهاز الفرص، من قبل من اعتدنا وصفهم بأصحاب النفوس الضعيفة، لتعظيم الاستفادة من وثائق التأمين بوسائل شتى قد لا تجد حلاً سريعاً لها في الوقت الحاضر. لا أعرف، لربما يكون هناك خوف من رفض مطالبة مشكوك في أمرها إن كان صاحبها يمتلك وسائل تجعله في موقع الأمر تجاه شركة التأمين (هذا ما حصل خلال الحرب الأهلية اللبنانية ولكن على نطاق ضيق). أقول هذا ضمن إشكالية

مرتبطة بها وهي مسألة الفساد الإداري، بالمعنى الضيق، كالرشوة والغش، والموسع، كاستغلال النفوذ والربائنية. ولا أعرف مدى تأثير هذه الظاهرة على العمل التأميني.

نتائج الحروب على التركيبة السكانية (ودورها في التأمين على الحياة)، وأخطار التلوث وأثرها على الصحة العامة (في التأمين على الحياة) وكذلك الممتلكات، تقتضي دراسة من وجهة نظر تأمينية لفائدة الشركات (صياغة عقود التأمين فيما يخص استثناء أو تغطية هذه الأخطار) وتوعية جمهور المؤمن لهم بحقوقهم بموجب عقود التأمين. في هذا السياق، هل هناك ضرورة لإعادة النظر في جداول الوفيات، وهي أصلاً متقدمة، وكذلك صياغات وثائق تأمين الممتلكات والمسؤولية تجاه الطرف الثالث؟

ويرتبط بهذه الحالة ضعف أو حتى انعدام الصيانة الدورية والوقائية على الممتلكات مما يزيد من احتمال وقوع الحوادث وقيام مطالبات بسببها رغم أنها ليست موضوعاً للتأمين وذلك لأن مثل هذه الحوادث تضعف أو تنعدم فيها صفة الاحتمالية كونها قابلة للاكتشاف أثناء الصيانة.

6 إعادة تأمين عراقية. دور شركة إعادة التأمين العراقية، منذ تأسيسها مروراً بفترة ازدهارها وتقلص دورها بفعل قرارات الحصار الدولي، بحاجة إلى وقفة نقدية لإبراز مالها وما عليها. وأمل أن ينهض غيري للتصدي لهذه المهمة فليست أهلاً لها ولا أتوفر على المعلومات الضرورية. وأنا أميل إلى استمرار وجودها حتى مع انتهاء دورها الحالي في توفير الحماية الإيعادية الجماعية لكل الشركات العاملة في العراق، أي إنني من دعاة وجود شركة إعادة تأمين عراقية متخصصة.

ولتعزيز دورها أرى زيادة رأسمال شركة إعادة التأمين العراقية. واقترح مساهمة شركات التأمين المباشر في الزيادة مع عدم المساس باستقلاليتها الإدارية وقراراتها الاكنتابية. يحتاج هذا المشروع، الذي يبدو شاذاً ومتطرفاً، استقصاء رأي شركات التأمين المباشر ودراسة معمقة لتقييم قانونيته، وربما يستوجب عندها إعادة النظر في قانون الشركة. وعموماً وضمن الظروف القائمة فإن هذه الزيادة، إن جاءت من تدوير أرباحها أو مساهمة شركات التأمين المباشر أو غيرها، ستساعد في توسيع قدراتها الاكنتابية وكذلك نطاق الاتفاقيات الحالية. وكل ذلك ينعكس إيجابياً على شركات التأمين المباشر.

7 **تنمية محفظة التأمين.** أعني بهذا تنمية محفظة السوق ككل، وبعبارة أخرى زيادة كثافة التأمين رغم أن الظروف الحالية لا تسمح إلا بالقدر اليسير من التوسع. لكن جهداً جماعياً قد يخلق الشروط المناسبة لذلك، أي خلق شروط الطلب الفعال على الحماية التأمينية ومنها تأسيس الطلب بقوة القانون كما هو عليه الحال بالنسبة للتأمين الإلزامي من حوادث السيارات.⁴

ومن الأمثلة على ذلك **الإلزامية التأمين على بعض فروع التأمين.** قد يجد هذا الإلزام ترجمته في ربط القروض العقارية بالتأمين على الحياة، وربما يكون هذا هو السائد الآن رغم أن مثل هذه القروض هي في أول عهدها بعد انكفاء طويل، فقد قرأت مؤخراً أن مصرف الرافدين قد خصص أموالاً لمثل هذه القروض لموظفيه وللمواطنين.⁵

كما يجد الإلزام ترجمته في قيام أمانة العاصمة والمحافظات كافة بالتأمين على ممتلكاتها البلدية ومسؤولياتها القانونية والتعاقدية. وكذلك التأمين على المصالح والممتلكات العامة **Civil Engineering Completed Risks Insurance (CECR)**⁶

ومن الضروري عدم تجاهل شركات التأمين العراقية من قبل مؤسسات الدولة العراقية والأمم المتحدة والشركات الأجنبية بفضل الغطاء القانوني الذي يوفره لها قانون تنظيم أعمال التأمين. وهذا يحتاج إلى إعادة النظر ببعض أحكام هذا القانون. كما يتطلب تدخل جمعية شركات التأمين لإشاعة نموذج لشروط التأمين والتعويض في عقود الإنشاء.

وقد تجتهد شركات التأمين في ابتداع وثائق تأمين تتناسب مع دخول الفئات الفقيرة.

4 نحن ندعو إلى فكرة الإلزام وليس نقل الآلية التي تنتظم تطبيق قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات فهذا القانون يستغني عن الدور الاكتتابي لشركات التأمين - انتقاء الخطر، وتحديد السعر والشروط.

5 أوردت الخبر وكالة أنباء **أصوات العراق** (بغداد 2006/6/8) الذي جاء فيه أن المصرف "يشترط تقديم ضمانات عقارية للحصول على مبلغ القرض." ولم يأتي المتحدث باسم مصرف الرافدين على ذكر ضمانات التأمين كبدل أو كمكمل لاشتراط تقديم القرض لموظفي المصرف والمواطنين.

6 **Munich Re, Civil Engineering Completed Risks Insurance (Munich, 1995)**

8 تأمين صناعة النفط العراقية. من بين القضايا التي تستحق وقفة خاصة قضية تأمين أصول صناعة النفط العراقية. وقد يكون هذا مثار التجاذب بين مختلف الأطراف المحلية والخارجية. ما يجب التأكيد عليه هو أن هذه الصناعة ستكون مصدراً كبيراً لأقساط التأمين وعمولات الإسناد متى ما اكتملت التغطية التأمينية لها، وأن التأمين عليها يجب أن يمر من خلال شركات التأمين العراقية ليس من باب ذر الرماد على عيون هذه الشركات بل من خلال مشاركة حقيقية في تجميع المعلومات والبيانات الاكتتابية والتنسيق فيما بين الشركات ذاتها وتفويض من يقوم منها بالتعامل مع وسطاء التأمين ومعيدي التأمين الدوليين.

وأملنا أن لا يتعزز البعض على الوضع الحالي الضعيف لشركات التأمين العراقية وتجاهل دورها وتبرير ذلك باسم نظرية المزايا النسبية للتجارة الدولية. نحن على قناعة بأن مشاركتها في هذه المرحلة سيفرض عليها مجابهة التحدي الذي يثيره تأمين صناعة النفط واكتساب الخبرة في التعامل معها.

من المناسب أن نذكر هنا أن شركات التأمين المحلية (الوطنية) في جميع البلدان العربية المنتجة للنفط تقوم، بصيغة أو أخرى وبفعالية، بالتأمين على أخطار الصناعة النفطية في جميع مراحلها بالتعاون مع ومن خلال وسطاء التأمين الدوليين. وأملنا أن لا تقوت شركات التأمين العراقية هذه التجربة وتعمل معاً على نبذ المصالح الضيقة المترسخة في الداخل والخارج.

[د] من باب الختام

تطوير سوق التأمين ضمن رؤية التغييرات الحاصلة على المستوى الدولي وإقحام العراق في دائرته بدأ مع تشريع قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. أي أنه تم وضع الأساس القانوني لاقتصاد السوق في مجال التأمين رغم أن محاولات مقيدة بهذا الاتجاه قد جرت ضمن قوانين الشركات في 1997 بشأن الشركات الخاصة والشركات العامة وفرت فرصة لتأسيس شركات تأمين خاصة ما زالت مستمرة في العمل.

يحتاج نمو القطاع إلى توفر الأمن العام واستقرار العلاقات بين الناس وبين المؤسسات الخاصة والعامة وضمن الحقوق ليس على الورق ولكن في الممارسة وأمام المحاكم ودون خوف. التأمين رديف الحالة السوية متى ما افتقدت هذه الحالة هزل دور التأمين لا بل أن الخطر المعنوي يميل، بشكل عام،

نحو الانحدار في فترات الانكماش والكساد الاقتصادي ويلقي ذلك بعبئه على شركات التأمين.

يمكن توسيع وتعزيز شبكة العلاقات بين شركات التأمين والشركات الصناعية والتجارية من خلال جمعية شركات التأمين العراقية. فالاتصال مع غرف التجارة والصناعة وجمعيات رجال الأعمال وغيرها من المؤسسات توفر أرضية مناسبة لعرض خدمات التأمين بما يتوافق مع متطلبات هذه المؤسسات.

ولعلنا لا نغالي إن ألقينا على عاتق الجمعية مهمة تدبيح ورقة موقف position paper تجاه كل قضية من القضايا الأساسية ذات العلاقة بتطوير السوق الوطني ومنها، على سبيل المثال وليس الحصر، الضغط على الحكومة والمؤسسات العامة لإعارة التأمين ما يستحقه من الاهتمام ودون التقريط بدور الشركات العراقية القائمة، وكذلك القضايا التي تحظى بإجماع شركات التأمين، وتلك التي تتطلب النقاش العلني أو الدراسة من قبل المختصين.

لم نأتي على ذكر دور لشركات إعادة التأمين الدولية فهذه محكومة باعتبارات اقتصادية والوضع الأمني السائد في العراق، وهي لا ترى نفسها إلا كمؤسسات تعمل على تحقيق الربح وليست بجمعيات خيرية. ولهذا فإن المؤمل منها يخضع دائماً للحساب التجاري. كلما تحسن هذا الحساب كلما زادت المساهمة الإعادية، وخاصة في جانبها الفني، لشركات التأمين العراقية.

حزيران 2006

التأمين في كردستان العراق بين حكومة الإقليم والدولة الفيدرالية

الخلفية: ملاحظات عامة

غياب قطاع تأمين كردي. حتى وقت قريب لم يوجد قطاع تأمين كردي بالمعنى الضيق¹ فلم تتأسس في الماضي (1950-2003) شركة/شركات تأمين كردية، في رأسمالها أو كوادرها، وكان جلّ النشاط التأميني مقصوراً على فروع ومكاتب شركة التأمين الوطنية والشركة العراقية للتأمين، التابعتين للدولة، وتوقفت هذه عن العمل بعد قرار النظام الدكتاتوري بسحب مؤسسات الحكومة المركزية من كردستان العراق في تشرين الأول 1991.

وسائل تقليدية للحماية من آثار الخطر. المجتمع الكردي كغيره من مجتمعات الدول النامية يمتلك وسائل الإحسان والإعانة التقليدية ضد النوائب التي تصيب الأفراد والأسر. لكن هذه الوسائل ليست مضمونة، وحالة الفقر العام لا تسعف في التخفيف الحقيقي من غلواء ما يلحق بالأفراد والأسر من ضرر مادي أو الفجيرة في فقدان المعيل. فالتعاوض الأسري محكوم بحجم الدخل المتوفر وهو ضئيل وليس قابلاً دائماً للتوزيع على الغير، ولا نستطيع الحكم على الدور الذي يلعبه العُرف (البر بالوالدين والتضامن مع الجيران) أو بعض أدوات الشريعة الإسلامية (صندوق الزكاة، والصدقات، والأوقاف) أو صندوق القبيلة في تعويض من تصيبه نائبة. يمكننا القول هنا، ومن باب التعميم، إننا أمام وضع غير ثابت وغير مؤسسي، فيما يخص وسائل التخفيف من آثار النوائب (تمويل الخطر في مصطلح علم إدارة الخطر)، وهذه الوسائل لا تشكل بديلاً عن مؤسسة التأمين، بشكله التجاري أو التعاوني. آلية التأمين العصرية، في بعدها الاقتصادي، هي مؤشر على مدى تطور المجتمع في التعامل مع الأخطار البشرية والطبيعية.

¹ أشرنا إلى هذا الموضوع في دراستين غير منشورتين. مصباح كمال: "هل هناك دور اقتصادي للتأمين في كردستان العراق؟" (لندن، تموز 2002) و "تطوير قطاع التأمين في كردستان العراق: ملاحظات أولية" (لندن: أيار/حزيران 2006). وكلتا الدراستين كانتا بطلب من د. كاظم حبيب ضمن سياقات معينة. يمكن الحصول على هاتين الدراستين بالاتصال بالكاتب على العنوان التالي: misbahkamal@btinternet.com

نأمل أن يقوم غيرنا من العاملين في قطاع التأمين العراقي بتقويم المعلومات والأفكار التي أوردناها في هذه الورقة ومناقشتها والاتصال بنا بشأنها.

فقر الاهتمام بالتأمين. ولم يَنلَ موضوع النشاط التأميني في كوردستان العراق اهتماماً من أصحاب القرار السياسي والاقتصادي، ولم يلقَ عناية من الاقتصاديين والقانونيين أو المعلقين على الأوضاع العامة في الإقليم. وهكذا فإن الوعي بالتأمين على المستوى الفكري والعام يكاد أن يكون مفقوداً. نقرأ العديد من التقارير والدراسات الاقتصادية عن الإقليم لكن اسم التأمين لا يرد فيها. لا يوجد كتاب بالكرديّة عن التأمين. قيل لنا أن هناك ترجمة كريدية لكتاب عن التأمين لا نعرف تفاصيله سوى أن النص المترجم لا يتسم بالسلاسة وهو لذلك قليل الفائدة، أو هكذا هو الرأي الذي نُقل إلينا. لكننا نقول ربما تكون هذه أولى الخطوات للتعريف بالتأمين باللغة الكريدية² فللمترجم أو المترجمة فضل الريادة رغم قصور الترجمة التي يمكن تحسينها بالتعرف على المفاهيم التأمينية عن قرب وتنقيح الترجمة وتأسيس توجهٍ واعٍ للتقريب بين السورانية والكرمانجية فهذه، نعني التأمين، أرض بكر لنحت المصطلحات الجديدة الخاصة به.

أول شركة تأمين كوردية؟ بدأ الوضع يتغير تدريجياً بعد انسحاب مؤسسات الحكومة المركزية من الإقليم. ونشير هنا إلى بوادر قيام "شركة تأمين" كريدية مقرها الرئيسي الحالي في أربيل هي شركة ستار كار للتأمين. وهي لم تكن شركة تأمين بالمعنى الضيق عند تأسيسها.

ترجع بدايات هذه الشركة إلى الفترة التي تزامنت مع سحب الحكومة المركزية لجميع المؤسسات الرسمية من الإقليم. وكان عملها وحتى سنة 2004 بدائياً ولم يكن تأميناً بالمعنى المتعارف عليه، أي جباية قسط تأمين لقاء خطر مؤمن عليه كمقابل للتعويض عن ضرر مؤمن عليه بموجب عقد مكتوب بين المؤمن والمؤمن له. كان العمل محصوراً بمكتب موجود في منفذ إبراهيم الخليل الحدودي يقوم بجباية رسم قيمته خمس دولارات عن كل مركبة أجنبية تدخل الإقليم - أي أن هذا الرسم لم يكن قسطاً للتأمين بل أقرب إلى ضريبة جمركية بسيطة ولم يدخل تعويض الأضرار المتضررين في أبدانهم أو أموالهم من جراء هذه المركبات في حسابات المكتب. واستمر هذا الوضع لحين تعيين مدير عام مؤهل في شؤون التأمين من قبل إدارة أربيل (? قبل سنتين (2004) ليقوم بمهمة تطوير عمل الشركة. وقد وضع المدير الجديد لبنات إعادة تأسيس

² لا نعرف اللغة المترجم عنها ولا نعرف إن كانت الترجمة إلى الكرمانية (البهدينانية) أو السورانية.

الشركة وفق ضوابط فنية ما زالت في أول عهدها. وينحصر عمل شركة ستار كار بالتأمين على المركبات الأجنبية³ وخاصة الداخلة من تركيا.

تقوم شركة ستار بجباية قسط على جميع المركبات الأجنبية الداخلة إلى الإقليم من منفي إبراهيم الخليل (الحدود التركية) وحاجي عمران (الحدود الإيرانية) على النحو التالي:

10 دولار للتاكسيات

20 دولار سيارات اللوري (الشاحنات)

35 دولار لناقلات النفط ومشتقاته

وهذه الأقساط مطابقة لما تستوفيهها شركة التأمين الوطنية من المنافذ الحدودية. هذه الحدود الدنيا للأقساط لا تطبق بالكامل على منفي حاجي عمران وليست لدينا معلومات دقيقة عن جدول الأقساط المطبقة فيه. وتغطي الشركة المسؤولية المدنية تجاه الطرف الثالث (أضرار بدنية، بما فيها الوفاة، وأضرار الممتلكات) وبعده أقصى مقداره 10,000 دولار. وهذا السقف التعويضي مستقى أيضاً من شركة التأمين الوطنية في تطبيقها لقانون التأمين الإلزامي على السيارات.

ليس لدى هذه الشركة اتفاقية إعادة تأمين لحماية محفظتها من الخسائر التي قد تتعرض لها وخاصة الخسائر ذات الطبيعة الكارثية التي تؤدي إلى تراكم حجم المطالبات نتيجة حادث واحد كأن تتضرر مجموعة من الأشخاص والممتلكات المادية نتيجة حادث واحد في مرأب للمركبات.

الأرباح المتحققة من الأقساط المستحصلة توزع بين حكومة الإقليم (وزارة المالية)، بواقع 10% لصالح الوزارة في نهاية كل سنة مالية، وأصحاب الشركة.

شركة تأمين كردية جديدة. وأوردت إحدى وكالات الأنباء العراقية خبراً عن تأسيس شركة تأمين كردية جديدة باسم مؤسسة آرام للتأمين "تابعة لمجلس الوزراء لحكومة إقليم كردستان – إدارة أربيل .. تعمل في مجال التأمين على

³ بتاريخ 29/8/2004 أصدرت وزارة المالية والاقتصاد في حكومة إقليم كردستان أمراً وزارياً حصرت أعمال شركة ستار "في السنة الأولى بتأمين الأضرار الملحقه بأموال الغير من قبل السيارات الأجنبية الداخلة إلى إقليم كردستان من خارج العراق."

السيارات والأشخاص والمواد التي تنقل براً وبحراً وكذلك على موظفي وممتلكات القوى والشركات الأجنبية التي تعمل في كردستان.⁴ ولا نزع معرفة بصحة التفاصيل في هذا الخبر. وليس معروفاً من هو معيد التأمين الاتفاقي لهذه الشركة: هل هي شركة إعادة التأمين العراقية (التي توفر حالياً الحماية الإغادية لجميع شركات التأمين العراقية، الخاصة والعامة، بسبب غياب إعادة التأمين الدولية للشركات منفردة) أم شركات إعادة تأمين أخرى؟ كما أن المعلومات ليست متوفرة عن رأسمال هذه الشركة. وعلى أي حال، هي في أول عهدها وقد تظهر المعلومات عنها وحجم أعمالها مع مرور الزمن.

الملاحظ عن هذه الشركة، وكما يرد في الخبر، هو أنها تابعة لإدارة أربيل أي أنها شركة حكومية، فهل هذا تعويض عن عدم توفر حماية إغادية في الوقت الحاضر أم أنه توجه رسمي ليكون للحكومة شركة تأمين مملوكة لها إضافة إلى مشاركتها في شركة ستار كار للتأمين؟ الصورة غير واضحة وتستحق المتابعة خاصة وأن هيئة تشجيع الاستثمار تعمل على استقطاب المستثمرين من داخل وخارج العراق على الاستثمار في الإقليم.

وليست هناك معلومات عن تعاون الشركة الجديدة مع شركة ستار كار للتأمين ومن شأن هذا التعاون، إن قام، تطوير قطاع التأمين في الإقليم والدفع باتجاه ممارسة التأمين بأسسه الفنية والتزاماته القانونية والرقابية تجاه المؤمن لهم. وهذا التطوير يستلزم، من بين أمور أخرى، الالتزام بقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 إذ أن الشركتين تعملان بدون غطاء قانوني تأميني غير الشرعية المستمدة من دعم إدارة الإقليم ووزارة مالىتها.

شحة الكوادر. يعاني الإقليم من شحة في الكوادر التأمينية الكردية المدربة. هذه الكوادر المدربة كانت موجودة في الماضي، وقد قاربت أو تجاوزت سن التقاعد، وهي موجودة خارج الإقليم وخاصة في بغداد ويذكر أن البعض من هؤلاء قد ترك بغداد للعمل في الإقليم. يستدعي هذا الوضع استنباط الوسائل والقنوات المناسبة لتطوير المهارات، ويمكن إنجاز الكثير خلال فترة سنة إن توفرت الإرادة والموارد المالية.

4 وكالة أنباء أصوات العراق، 4 نيسان 2006. ونما إلى علمنا خبر تأسيس شركة تأمين جديدة باسم شركة كردستان للتأمين لكنها لم تبدأ بعد بممارسة العمل.

فرص التدريب⁵ ضيقة أو معدومة فالجيل الجديد، الذي نشأ بعد 1991، لا يعرف العربية نطقاً وكتابةً وهو مما لا يساعد على تدريبهم في بغداد مثلاً⁶.

تزايد الاهتمام بالاستثمار في قطاع التأمين. بفضل استقرار الإقليم ووضعه الأمني الجيد مقارنة مع باقي أنحاء العراق والسياسة الاقتصادية المنفتحة على الاستثمارات الخارجية، يشهد الإقليم اهتماماً متزايداً من المستثمرين العرب وغيرهم. وفيما يخص المجال التأميني فإن العديد من الأفراد والمؤسسات التأمينية العربية تفكر جدياً في الاستثمار في شركات تأمين أو وساطة تأمين

⁵ أوردت وكالة أنباء أصوات العراق في خير بتاريخ 4 نيسان 2006 أن مؤسسة آرام للتأمين أقدمت على فتح دورات تدريبية لطواقم موظفيها ولكن دون تقديم تفاصيل. وقد يكون في الأمر بعض المبالغة بشأن فتح دورات (وليس دورة واحدة) بعد بضعة أيام من تأسيسها.

⁶ واقع ضعف الإلمام باللغة العربية يعكس أمرين ربما يكونان متلازمين. الأول، عزوف حكومة الإقليم عن تعليم اللغة العربية، وربما الأصح عدم توفر الموارد البشرية في هذا المجال، وهو أمر يثير التساؤل في نظام فيدرالي ينص دستوره على أن العربية والكردية لغتان رسميتان (المادة رقم 4). الثاني، تنامي نزعة معاداة ما هو عربي عند شرائح واسعة من الجيل الذي اكتمل شبابه في الفترة الممتدة من 1991 لغاية سقوط الدكتاتورية في 2003. وتعتبر هذه النزعة عن أفكار قومانية ضيقة، تحاكي الفكر العروبي المتخندق في الشعارات البليدة والذي ظل ساكناً عندما قصف نظام صدام حلبجة بالسلاح الكيماوي وسخر سورة الأنفال لأغراض التطهير العرقي. الخلط بين سياسات الحكومات العراقية والشعب العراقي لا يفهم إلا ضمن سياق النزوع نحو تعزيز وجود قومي كردي مستقل وهو ما يتمتع به الإقليم منذ ما يزيد عن عقد. إلا أن هذا الوجود، في ظل العلاقات القائمة بين العراق ودول الجوار والدور الأمريكي الفعال في المنطقة يستوجب إشاعة ثقافة جديدة في أنحاء العراق كافة تحترم الصيغة الفيدرالية القائمة دون ابتزاز طرف من قبل طرف آخر. الجماعات البشرية والدول، بعكس الأفراد، لا تختار جيرانها وهذا ما يقتضي الكثير من الحصافة السياسية في التعامل ما بين الجماعات والدول.

هناك ميل عام وتوجه رسمي لتعلم اللغات الأجنبية، غير العربية، وخاصة الإنجليزية. وهو أمر محمود ضمن اللحاق بركب العلم والتكنولوجيا وربما تخطي المغابرة اللغوية بين السورانية والكرمانجية وهو أمر يستحق وقفة تأمل طويلة والكثير من المناقشة لأنه يمس الوتر القومي وإشاعة اللغة القومية المشتركة.

ومن المناسب أن نضيف هنا الأهمية التي يوليها مشروع الدستور المقترح لإقليم كردستان العراق (5 حزيران 2005) للغة العربية واللغات الأخرى في الإقليم. فقد ورد في المادة السابعة ما يلي:

- 1- اللغة الكردية هي اللغة الرسمية في إقليم كردستان.
- 2- تكون المراسلات الرسمية مع السلطات الفدرالية الأخرى باللغتين العربية والكردية.
- 3- يكون تدريس اللغة العربية في إقليم كردستان إلزامياً.
- 4- تعتبر اللغة التركمانية لغة ثقافة وتعليم إلى جانب اللغة الكورية بالنسبة للتركمان واللغة السريانية لغة ثقافة وتعليم إلى جانب اللغة الكردية للناطقين باللغة السريانية

وما يهمنا من كل هذا ليس إثارة موضوع شائك فقط وإنما انعكاسه على تشريعات التأمين وممارساته وأثاره السلبية على مشروع تحقيق سوق وطني عراقي مشترك للتأمين.

جديدة أو فتح فروع لها (وهو ما تعمل من أجله شركات التأمين العراقية أيضاً) للاستفادة من الحركة العمرانية فيه ونمو النشاط الاقتصادي عموماً، والبعض منها ينظر إلى الإقليم أيضاً كنافذة للولوج إلى باقي أنحاء العراق عندما تتحسن الأوضاع الأمنية.

الإطار الدستوري، الفيدرالية والتأمين

الدستور: الإطار العام

تنص المادة 1 من الدستور على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق." وقد جاءت صياغة الدستور لتعطي الإقليم/الأقاليم المكونة للدولة الفدرالية الجديدة درجة عالية من الاستقلال ربما تكون موضوعاً للشد والجذب بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الأقاليم كما هو الحال في غيرها من الدول الفيدرالية. فمن الانتقادات العامة التي توجه للدولة الفيدرالية ازدواجية السلطة وتضارب السياسات. على سبيل المثال، التضارب في المجال التعليمي. فالتضارب هنا قد يؤدي إلى اختلاف في المناهج التعليمية يقوم على تغليب جوانب دون غيرها وتؤدي بالتالي إلى إضعاف مفهوم المواطنة العراقية، القيمة العليا الجامعة التي نحلم بها. كما أن الفيدرالية تؤدي إلى حالات من التنافس قد تشل اتخاذ القرارات الصائبة وحتى إهمال جوانب تمس الحياة العامة بدعوى استقلالية الإقليم. وقد يشمل التجاذب السياسات الاقتصادية.⁷

هناك بعض النصوص الدستورية التي ترسم ملامح العلاقة بين السلطات الاتحادية والإقليمية ونختار منها ما نظن أن له بعض العلاقة بموضوعنا:

المادة (110)

تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:

⁷ استنفدنا في كتابة بعض الفقرات الخاصة بالدستور من دراستنا: "تطوير قطاع التأمين في كردستان العراق: ملاحظات أولية" (لندن، أيار/حزيران 2006)

ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وادارته.

تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم **cross border trading** قد يطال التأمين باعتباره نشاطاً تجارياً لا ينحصر بمنطقة جغرافية محددة كما هو الحال في التجارة بين الولايات الأمريكية وكذلك الدول أعضاء الاتحاد الأوروبي. وقد يكون أمر التنظيم هذا مثار جدل بين حكومتي الاتحاد والإقليم ما لم يصر إلى تغليب المصالح العامة. ولعل أوضح مجال ينشأ الخلاف بشأنه هو الإشراف والرقابة على النشاط التأميني: هل أنه يكون من اختصاص الإقليم أم ديوان التأمين العراقي المؤسس بموجب قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

المادة (112)

أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لفترة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.

تقتضي إدارة النفط والغاز أموراً عديدة يهملها منها ما يمس تأمينها فهناك اعتبارات اقتصادية لصياغة برنامج تأميني موحد للأخطار القابلة للتأمين في هذه الصناعة بدلاً من تفتيت الحماية التأمينية بين المركز والإقليم وخسارة مزية وفورات الحجم، هذا بافتراض أن حكومة الإقليم وجهازها النفطي المختص قد أولى موضوع التأمين ما يستحقه من عناية. وليست لدينا معلومات عن هذا الموضوع إذ لم نتوفر على نسخة من العقود (أو النماذج التي قامت عليها) والتي أبرمتها الحكومة مع شركات النفط الأجنبية.⁸

⁸ ليست لدينا معرفة بطبيعة وتفاصيل العقود التي أبرمتها حكومة الإقليم مع شركات النفط الأجنبية للتغيب عن النفط وخاصة ما يمس منها شروط التأمين والتعويض indemnity and insurance clauses بين طرفي العقد، ووثائق التأمين التي يفترض أن تقوم شركة النفط الأجنبية بشرائها (وثيقة التحكم في الآبار، التلوث البيئي، مسؤولية الطرف الثالث ... الخ). ورد إلى علمنا أن أياً من شركات التأمين في العراق لم تُسأل عن تأمين مخاطر مشروع التنقيب والإنتاج. هدر آخر للفرصة في الاستفادة من شركات التأمين العراقية، بضمنها الشركتين الكرديتين، ولها وسائلها، رغم ضعفها الحالي، في إيجاد الحلول والاستجابة لطلبات التأمين المعقدة.

المادة (113)

تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:

رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

سياسات التنمية والتخطيط العام تشمل الخدمات عموماً ومنها الخدمات المالية التي يندرج قطاع التأمين تحتها. وهذه أيضاً قد تكون موضوعاً للتجاذب بين المركز والإقليم خاصة عندما تكون هناك مصالح مترسخة vested interests ذات طبيعة متعارضة. يمكن، على سبيل المثال، أن نشهد تعارضاً بين الطرفين فيما يخص شكل ملكية شركات التأمين. فمن يمثل

وفيما يخص تأمين صناعة النفط العراقية فقد ثبتنا ما يلي في دراسة ربما تجد طريقها إلى النشر:

"ربما ستكون المشكلة الكبيرة القادمة التي ستجابه شركات التأمين العراقية هي تأمين الأصول المادية لصناعة النفط العراقية. والأمل معقود على: أولاً، عدم تجاهل دور هذه الشركات من قبل الشركات النفطية (وزارة النفط)، وكذلك قيام الشركات [التأمينية] ذاتها بتجميع مواردها المتوفرة بغية المساهمة الحقيقية في كل مراحل عملية التعامل مع وسطاء التأمين ومعيدي التأمين الدوليين. وثانياً، عدم استحضار نظرية المزايا النسبية من قبل أصحاب المصالح المترسخة في الداخل والخارج لتجاوز دور شركات التأمين العراقية في العملية التأمينية.

ومن المفيد لشركات التأمين العراقية التعرف على تجربة البلدان العربية المنتجة للنفط في مجال التأمين على أصول الصناعة النفطية. ففي جميع هذه البلدان تلعب الشركات المحلية دوراً كبيراً في تأمين الموجودات النفطية والغازية. وفي هذه المرحلة لا ندع لنا غير الانتظار لنرى إن كانت المصالح الداخلية والخارجية ستسمح لشركات التأمين العراقية أن تلعب دوراً حقيقياً في هذا القطاع الذي يشكل دعامة الاقتصاد الوطني ومصدراً مهماً وكبيراً لأقساط وعمولات التأمين.

ونتوقع من شركات التأمين العراقية تنسيق جهودها في موقف جماعي لتأكيد حقها لتكون الطرف الأساسي في تأمين الكيانات النفطية وموجوداتها العاملة من وحدات تكرير ومكائن ومعدات وكذلك المشاريع النفطية تحت الإنشاء وكذلك عمليات الاستكشاف والإنتاج وصيانة الآبار النفطية والغازية.

نقول لكل من يظلم هذه الشركات: لقد استطاعت هذه الشركات، اعتماداً على جهودها الذاتية وفي غياب مطلق للحماية الإغادية الدولية في سنوات الحصار (1990-2003)، توفير حماية محدودة لطالبي التأمين. إن كانت قادرة على ذلك في الماضي القريب فهي اليوم أكثر اقتدرًا لتعظيم مساهمتها والمشاركة الحقيقية في تأمين صناعة النفط العراقية ولا أدل على قدرتها الكامنة من ابتداء غطاء أوائل سنة 2006 ضد أعمال الإرهاب التي تطال بآثارها حياة الناس. "مصباح كمال: "قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية" (لندن، أيار 2006)

أصحاب المصالح الضيقة يميل نحو الملكية الفردية أو إطلاق الاستثمار الأجنبي دون ضوابط كافية على الضد من نموذج الشركات العامة ذات الاستقلال المالي القائمة حالياً أو الشركات التبادلية أو التكافلية التي يمكن أن تؤسس مستقبلاً.

الدستور: بعض البنود الاقتصادية

يرد في الدستور العراقي جملة نصوص ذات علاقة بالاقتصاد وقد تنسحب آثارها على قطاع التأمين كونها تؤسس الإطار العام الذي يمكن أن يمارس التأمين في ظلّه: مسألة إصلاح الاقتصاد العراقي، تشجيع القطاع الخاص وتنميته، تشجيع الاستثمارات الأجنبية في مختلف القطاعات، حرمة الأموال العامة وحمايتها والحفاظ على أموال الدولة وشروط التصرف بها، فرض الضرائب والرسوم وإعفاء أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب وغيرها. ونسرد فيما يلي بعضاً من هذه النصوص دون الدخول في تحليلها إلا قليلاً.

المادة (25)

تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي على وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته.

المادة (26)

تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون.

المادة (27)

أولاً - للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن.

لم يرد تعريف لماهية الأموال العامة فهي ليست مُلكاً للشعب كما نص الدستور بالنسبة للنفط والغاز (موارد طبيعية). ربما أراد المشرعون منها الهياكل الارتكازية المادية كالطرق والجسور وعلى المواطن حمايتها، ولكن إن تسبب المواطن في إلحاق ضرر بها، في حادث سيارة مثلاً، هل يصبح المواطن مسؤولاً عن جبر الضرر؟ إذا تأسست مثل هذه المسؤولية عندها يصبح التأمين ضرورياً لتصليح مثل هذه الأموال المتضررة بدلاً من تمويلها من الإدارات

المعنية إذ لا نتوقع أن يكون في مقدور الأفراد المسببين للضرر تحمل الأعباء المالية للمسؤولية.⁹

ثانياً. تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها التنازل عن شيء من هذه الأموال.

ربما انصرف ذهن المشرعين فيما يخص أملاك الدولة إلى مباني الوزارات والدوائر الرسمية. كيف يتم حفظ هذه الأملاك؟ تحمّل المؤسسة المعنية للأضرار المادية التي قد تلحق بالأملاك وتمويل تصليحها من حسابها الخاص أو من خزينة الدولة هذا بافتراض أن خزينة الدولة توفر صندوقاً خاصاً لمواجهة مثل هذه الطوارئ؟ هنا أيضاً يمكن للحماية التأمينية، التجارية أو التبادلية، أن تلعب دورها. ونتمنى عند صدور القانون الخاص بحفظ أملاك الدولة الانتباه إلى كيفية إدارة أخطارها ووسيلة التأمين عليها إن كان ضرورياً.

المادة (28)

أولاً- لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون.

ما يهمننا هنا هو الضرائب والرسوم التي تفرض على وثائق التأمين بأنواعها المختلفة، بما فيها وثائق التأمين على الحياة وقت إصدارها أو تحريرها، والضرائب على شركات التأمين ذاتها. هذه مسألة غاية في الأهمية فيما يخص تشجيع الإقبال على الحماية التأمينية وخاصة تأمينات الحياة والمعاشات من خلال الإعفاءات الضريبية. وكذلك تشجيع الشركات على تعظيم احتياطياتها النقدية دون تعريضها إلى ضرائب مجحفة تحد من دورها في توظيف جزء منها في استثمارات عقارية وصناعية وغيرها.

ثانياً. يعفى أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون.

⁹ هناك تنويعات على هذه المسؤولية كتحويلها من عاتق الفرد المستخدم إلى رب عمله vicarious liability إن كان الضرر قد حصل أثناء تأديته لمهام عمله، أو أن المسؤولية تقع مباشرة على مقول يقوم بتنفيذ أعمال معينة تؤدي إلى وقوع أضرار لمنشآت قائمة.

نظراً للأثر الفعال الذي تلعبه الضرائب على إنتاج واستهلاك السلع والخدمات وبغية التقليل من كلفة شراء وثائق التأمين على الحياة فإنه من الضروري عدم وضع ضريبة على التأمين على الحياة لتشجيع الإقبال عليه كونه وسيلة ادخار للفرد ومساهمة في صندوق الاستثمار الذي تديره شركة التأمين. ويتمنى المرء أن يرى شركات التأمين تبتدع وثائق تأمين شعبية على الحياة لأصحاب الدخل المنخفضة.

الفيدرالية والتأمين

تجربة وواقع جديد في تطور العراق. لم يشهد العراق نظاماً فيدرالياً تتوزع فيها جملة من السلطات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم ولا تشكل فترة ولايات البصرة وبغداد والموصل في العهد العثماني نظاماً فيدرالياً. ليس هناك إرث تاريخي عراقي يستفاد منه في التعامل مع مستجدات الواقع الجديد المثبت في الدستور العراقي الذي صودق عليه في استفتاء 15 تشرين الأول 2005. هذه هي المرة الأولى في تاريخ العراق الذي نجابه فيه نمطاً جديداً من العلاقات السياسية والاقتصادية ومن توزيع السلطات وما ينشأ عنه من نزاعات تتطلب نقاشاً مفتوحاً وحلولاً عقلانية لموازنة مطالب المركز الفيدرالي مع الإقليم وبالعكس.

خيار الالتزام بقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. في هذه المرحلة ليس لنا غير تلمس الطريق وتعلم الجديد للوصول إلى حالة مرضية للجميع. أمانا خيار الركض وراء النزعة القومية في فصل النشاط التأميني عن بقية العراق أو خيار التكامل معه ضمن سوق فيدرالي عراقي مشترك. ولهذا ندعو إلى عدم سن قوانين تأمين خاصة بالإقليم في الوقت الحاضر فالقضية الأساسية تتمركز في حماية حقوق المستهلكين، المؤمن لهم، وضمن هذه الحقوق يقوم على توفير الأدوات القانونية (الضوابط الرقابية على النشاط التأميني) وليس من يقوم به: ديوان التأمين العراقي أم ديوان خاص بالإقليم قد يؤسس مستقبلاً.¹⁰

¹⁰ لم يتم لحد الآن رسم الحدود الجغرافية للإقليم وهو أمر قد يثير بعض الإشكاليات فيما يخص تطبيق قانون تأمين الإقليم بافتراض أن الإقليم سيكون له قانونه التأميني الخاص. وليس هذا مستبعداً بسبب النزعة السياسية القوية للابتعاد أكثر عن المركز. نجد ذلك مثلاً في الممارسات في القطاع النفطي التي تثير الكثير من الحساسيات وقانون الاستثمار الجديد الموحد الذي سيكون أكثر شمولية وتساهلاً مع الاستثمارات الأجنبية من قانون الاستثمار رقم 89 لسنة 2004 المعمول به في إقليم كردستان – إدارة السليمانية قبل توحيدها في 2006 مع إدارة أربيل في حكومة موحدة.

لكن الدستور العراقي، إن تطلب الأمر، يوفر حلاً لهذه الإشكالية. فقد جاء في المادة (138):

ونحن نرى ضاللتنا في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 الذي ينطبق على عموم العراق إذ لم يرد فيه نص متميز يخص الإقليم دون غيره، فقد جاءت صياغة القانون شاملة للعراق دون استثناء منطقة أو تبيان تمايزها عن غيرها.

أصبح هذا القانون نافذاً اعتباراً من 3 حزيران 2005 ويضم هذا القانون الجديد الكثير من الجوانب الإيجابية يقابلها جوانب سلبية تمس قيام سوق وطنية عراقية للتأمين.¹¹

ورد في هذا القانون نص بشأن لغة وثائق التأمين إلا أن هذا ليس خاصاً بإقليم جغرافي وبهذا الشأن فإن الدستور يوفر حق استخدام اللغة الكردية باعتبارها لغة رسمية إلى جانب اللغات العربية والتركمانية والسريانية - كما يرد ذلك في المادة الرابعة من الدستور.

يلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وملحقه عند قيام الحكومة الجديدة، باستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من المادة (53) والمادة (58) منه [بشأن نزاعات الملكية العقارية، نقل الأفراد إلى مناطق وأراضي أخرى، تصحيح الهوية القومية، معالجة تغيير الحدود الإدارية غير العادلة والفقرة ج بتصحيح وضع كركوك]

الفقرة (أ) من المادة الثالثة والخمسون تقول:

(أ) — يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في 19 آذار 2003 الواقعة في محافظات دهوك واربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونيوى. إن مصطلح "حكومة إقليم كردستان" الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردستاني ومجلس وزراء كردستان والسلطة القضائية الإقليمية في إقليم كردستان.

¹¹ قمنا بعرض مسألة السوق التأمينية العراقية أكثر من مرة ويمكن الرجوع بشأنها إلى: "ملاحظات نقدية حول إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي"، *الثقافة الجديدة*، العدد 314، 2005، "قانون تنظيم أعمال التأمين: تعليقات هامشية"، *الثقافة الجديدة*، العدد 316، 2006،

<http://www.althakafaaljadida.com/316/14.htm>

"تجاهل شركات التأمين العراقية: ملاحظات حول بعض آثاره السلبية"، *طريق الشعب*، العدد، 113، 16 شباط 2006، ص 9. نشر أيضاً في *البيان الاقتصادية* تحت عنوان: "شركات التأمين العراقية: متى تعاد إليها حقوقها؟" بيروت، العدد 412، آذار 2006، ص 116. نشرت بدون الهوامش. يمكن الحصول على النص الكامل لهذه الورقة بالاتصال على العنوان الإلكتروني: misbahkamal@btinternet.com

وقمنا أيضاً بالكتابة عن الموضوع بالإنجليزية في دراسة لم تنشر بعد تحت عنوان: "Iraq's Insurance Law 2005: A Review of Context and Some Economic Consequences"

جاء في نص المادة (82) من قانون تنظيم أعمال التأمين:

إذا نظمت وثيقة التأمين بلغات متعددة فالعبرة في حالة الاختلاف في تفسيرها بنص الوثيقة التي كتبت بلغة المؤمن له.

هذا النص غير دقيق ويصعب تطبيقه من قبل المحاكم العراقية التي قد تعرض عليها بعض النزاعات بين المؤمن له وشركة التأمين بلغات غير محلية ولكنه يسمح ضمناً بصياغة وثائق التأمين بأية لغة يرتأها المؤمن له (وهو ما نعترض عليه كصياغة غير موفقة تتجاوز أهمية التأكيد على اللغة/اللغات الوطنية). ولكن ما يهمنا من هذا النص هنا هو اللغة الكردية - أي تنظيم وثائق التأمين بهذه اللغة حسب رغبة المؤمن له.

من مستحدثات قانون تنظيم أعمال التأمين تأسيس ديوان التأمين، وهو أول هيئة للإشراف والرقابة من نوعها في العراق، يمارس الرقابة على جميع شركات التأمين العاملة في العراق بما فيها الشركات القائمة أو التي ستؤسس في الإقليم وباقي أنحاء العراق رغم أن الشركتين الكرديتين لم تسجلا اسميهما في سجل الشركات لدى ديوان التأمين العراقي (ربما قامت شركة ستار كار للتأمين التسجيل لدى الديوان). ليس هناك ضرورة لاستنساخ ديوان التأمين العراقي في الإقليم. الديوان هو في أول عهده بانتظار استكمال كادره الفني وإصدار التعليمات واللوائح التنفيذية في المستقبل المنظور (قام حتى الآن بإصدار أربع تعليمات). وباكتمال ذلك يقوم بمهام الإشراف على الشركات العاملة في الإقليم. ومع تعزيز مكانته المستقلة وتعاون الشركات معه يمكن عندها التفكير بفتح فرع للديوان في الإقليم.¹²

¹² من باب الاعتزاز القومي قد يرغب البعض بوضع قانون رقابي مستقل لقطاع التأمين في الإقليم وهو ما لا نحبذ لأنه يشنت محاولة خلق سوق وطنية موحدة لكامل العراق، ويثقل الأعباء على شركة التأمين التي تعمل في الإقليم وخارجه مثلما يثقلها على الشركات التي ترغب في العمل داخل الإقليم (الترخيص، الودائع، المنتجات التأمينية ... الخ). ومن المفيد هنا الإشارة إلى مسألة اختلاف القوانين الرقابية الاتحادية والإقليمية على سبيل المثال في الولايات المتحدة الأمريكية التي أصبحت موضوعاً لنقاش موسع بين المعنيين منذ سنة 2002 وكذلك المحاولات الجارية في الاتحاد الأوروبي ولو بصيغة مغايرة لاستبدال نظام الرقابة الإقليمية بنظام فيدرالي. Nik Pratt, "US renews attempts to replace state supervision with a federal system," *Insurance Day* (21 April 2006), p 3.

استحدث القانون أيضاً جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية. ويمكن لشركات التأمين المؤسسة في الإقليم الانتماء إليها ومن ثم العمل مستقبلاً على تأسيس فرع له للاهتمام بأمور تحمل صفات محلية. المهم في الأمر هو عدم زعزعة مقومات تشكيل وتعزيز سوق وطنية عراقية مشتركة للتأمين. وعلى حكومة الإقليم كذلك حث الشركتين الكرديتين، بحكم مساهمتها في رأسمالهما، للانضمام إلى جمعية شركات التأمين العراقية.

حين البت في موضوع الإشراف والرقابة على النشاط التأميني في الإقليم تكون، وبالأحرى يجب أن تكون، الشركات العاملة فيه خاضعة لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. وعلى حكومة الإقليم، باعتبارها طرفاً في الشركتين العاملتين، دفعهما للالتزام بهذا القانون إذ أن ذلك يمنح القطاع في الإقليم مصداقية أكبر ويساهم في تكوين سوق عراقية وطنية مشتركة للتأمين.

السؤال الذي قد ينهض هنا هو: لماذا الالتزام بهذا القانون؟ الجواب يكمن في صلب عملية التأمين. زبائن شركات التأمين من حملة وثائق التأمين (المؤمن لهم) يدفعون مبلغاً، (قسط التأمين) لقاء وعد بتعويضهم عند تحقق حوادث معينة مستقبلاً كالحريق مثلاً. وظيفة مراقب التأمين هو التأكد من (1) أن شركات التأمين تفي بالوعد المتعاقد عليه مع المؤمن لهم (2) وأنها تملك الموارد المالية الكافية (الملاءة المالية) لتنفيذ الوعد.

وينهض سؤال آخر هو: هل هناك ضرورة لصياغة قانون لتنظيم أعمال التأمين في الإقليم؟

تشريعات التأمين المستقلة للإقليم لا تستقيم مع فكرة السوق العراقية الوطنية المشتركة للتأمين. وبغية تحقيق مثل هذا السوق هناك خيار امتناع الإقليم عن إصدار تشريعات تأمينية خاصة بالإقليم، وإن نشأت ضرورة لذلك يجب عدم التمييز ضد الكيانات في بقية أنحاء العراق. على سبيل المثال، لو أنيطت مهمة ترخيص تأسيس شركات التأمين بجهاز مختص في الإقليم سيكون مجحفاً الطلب من الشركات العراقية خارج الإقليم التقدم بطلب للترخيص لها بالعمل في الإقليم. لذلك لا نرى ضرورة لإصدار أكثر من ترخيص، مثلما ليست هناك ضرورة للموافقة المستقلة لأجهزة الإقليم أو ديوان التأمين في بغداد على بيع هذا أو ذاك من المنتجات التأمينية من قبل شركات التأمين هنا أو هناك. وذات الشيء ينطبق على تدقيق الملاءة المالية لشركات التأمين والمهام الأخرى للوظيفة الرقابية: أي التأكد من القدرات الإدارية لشركة التأمين، الحدود الدنيا

لرأس المال، فصل نشاط الشركة التأمينية عن غيرها من النشاطات، تصفية الشركة .. الخ.

حرية تأسيس شركات التأمين في العراق وفي الإقليم. فيما يخص تأسيس شركات التأمين وحرية الأشخاص والأفراد في اختيار الأماكن التي يرغبون في تأسيس أعمالهم فيها domicile يوفر الدستور الفرصة لكل عراقي العمل والتملك والاستثمار في جميع أنحاء العراق، ويكفل الدستور العراقي هذه الحرية كما تنص عليها المادة (24):

تكفل الدولة حرية الانتقال للأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال العراقية بين الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون.

وورد في المادة 23 -ثالثاً- ما يلي:

للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق، ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول إلا ما استثنى بقانون.

القراءة الموسعة للنصوص الدستورية والقانونية تفيد بعدم ضرورة وضع قانون تأمين خاص بالإقليم فقانون 2005 صالح للتطبيق كما هو عليه (وذلك بغض النظر عن الحاجة لمراجعة بعض أحكامه السلبية وهو ما سيجري الاهتمام به من قبل ديوان التأمين العراقي). ومن المفيد ترجمته إلى إحدى اللغتين الكرديتين أو كليهما. ونحن من أصحاب الرأي الذي يدعو إلى الترجمة للبدء بإدخال مصطلحات التأمين إلى اللغة الكردية لإثرائها رغم التوجه العام لنشر اللغة الإنجليزية كما نلاحظ ذلك، مثلاً، في معظم المواقع الإلكترونية الكوردية والدراسة الجامعية.

قيام حكومة الإقليم بتأسيس شركة تأمين تابعة لها خطوة في الاتجاه الصحيح، في هذه المرحلة، بعد توقف النشاط التأميني لما يزيد عن عقد من السنين. وبسبب هذا التوقف تضاءلت أهمية التأمين عند الناس وقد آن الأوان وبعد استعادة نمطية الحياة المستقرة في الإقليم تفعيل دور التأمين في حماية الناس من الأخطار القابلة للتأمين والتي قد يتعرضون لها وكذلك حماية الممتلكات العامة القائمة والمشاريع التي هي قيد الإنشاء. وكل ذلك يصب في ضمان استمرار الإنتاج وتجميع أقساط التأمين للمساهمة في تكوين رأس المال والتنمية

الاقتصادية¹³. هذه الشركة، لو أُديرت بالشكل الصحيح وبموجب المتطلبات الرقابية في إعلاء مصالح المؤمن لهم، من شأنها إعطاء زخم لقطاع التأمين الجديد في الإقليم وذلك من خلال الثقة التي ما زال الناس يمنحونها للحكومة فهي التي اهتمت بمجمل شؤونهم خلال سنوات الحصار الدولي (1990-2003).

تشجيع رأس المال الكردي للاستثمار في تأسيس شركة/شركات تأمين جديدة، وكذلك تشجيع شركات التأمين العراقية القائمة، الخاصة والعامة، للاستثمار في الإقليم من خلال الفروع والمكاتب وإحياء ما كان قائماً منها قبل 1991 بحاجة إلى موقف وقرار سياسي يتجاوز الحساسيات ما دامت تصب في تطوير النشاط التأميني في الإقليم وتساهم في تكوين السوق الوطنية العراقية للتأمين. وهناك ما يفيد أن شركة التأمين الوطنية قد قامت بوضع بعض الترتيبات الأولية اللازمة بهذا الشأن. ولعله من المفيد لاستعادة موقع لها في الإقليم فتح ملفاتها التأمينية الخاصة بالتأمين على الأخطار في الإقليم في الفترة التي انتهت مع انسحابها بقرار من الحكومة المركزية آنذاك للنظر في المعوقات وخاصة مطالبات المؤمن لهم وتعويض من كان مستحقاً له. نحن على قناعة، رغم صعوبات هذا الإجراء، بأنه سيؤكد قيمة التأمين وحرص الشركة على مصالح المؤمن لهم رغم انقضاء مدة طويلة على التزاماتها¹⁴.

إضافة لذلك، على حكومة الإقليم اتخاذ إجراءات إضافية لدعم قطاع التأمين ومنها تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر لتأسيس شركات تأمين في الإقليم أو فتح فروع لها لتكون جزءاً من صناعة تأمين وطنية في الإقليم وتساهم في رفع مستوى المعارف الفنية والممارسات الإدارية الحديثة وغيرها من المنافع التي تغذي الصناعة المحلية *efficiency spillover*. ورغم دعوتنا هذه فإن الحذر مطلوب في التشريع كي لا يصبح سوق التأمين عرضة للاكتساح من قبل الشركات الأجنبية قبل أن يقوى عود الشركات القائمة وتستطيع التنافس معها.

¹³ مصباح كمال: "هل هناك دور .." (تموز 2002) و "تطوير قطاع التأمين .." (أيار/حزيران 2006)

¹⁴ من المؤمل أن أنتهي قريباً من دراسة هذا الموضوع في ورقة مستقلة ضمن رصد بعض قضايا الشركات العامة للتأمين.

إصدار التشريعات المناسبة لجعل بعض التأمينات إلزامية كتأمين جميع المباني الحكومية والبلدية¹⁵ أمر يستحق الدراسة من قبل الأجهزة المختصة في حكومة الإقليم للتأكد من جدوى التأمين والمفاضلة بين تأمينها ذاتياً أو تبادلياً أو لدى شركات التأمين التجارية القائمة.

إحياء تطبيق قانون التأمين الإلزامي على السيارات لسنة 1982؟ دراسة إحياء تطبيق قانون التأمين الإلزامي على السيارات لسنة 1982. نحن نعرف بأن هذا قد يتعارض مع المصالح المترسخة لأصحاب شركة ستار كار التي تحتكر، بدعم من حكومة الإقليم، التأمين على المركبات الداخلة إلى العراق إلا أن المسألة تستحق المراجعة خاصة مع نشر خبر تأسيس مؤسسة أرام للتأمين، وربما غيرها من الشركات، ومع ضرورة تطبيق القوانين العراقية التي لا تميز بين المواطنين داخل أو خارج الإقليم.

ويتطلب الإحياء دراسة كيفية قيد وتحويل جزء من سعر بنزين السيارات إلى وزارة المالية العراقية أو الاحتفاظ بحصة الإقليم لدى وزارة مالية الإقليم للاستفادة منها في تعويض مطالبات الأطراف الثالثة المتضررة كما يقضي بذلك قانون التأمين الإلزامي على حوادث السيارات والاتفاق على المؤسسة التي تتولى استلام طلبات التعويض والبت فيها (حالياً هي شركة التأمين الوطنية والتي تقوم أيضاً بإدارة صندوق "أقساط" التأمين الإلزامي المستوفى من سعر البنزين).

صحيح أن حكومة صدام أصدرت هذا القانون لكنه لا يحمل صفة سياسية أو حزبية أو انه لصالح فئة دون أخرى بل كانت صيغة متقدمة في التعامل مع المسؤولية المدنية الناشئة من استعمال المركبات، تجاوزت فيها فكرة المسؤولية التقصيرية لمستعملي المركبات وافترضت قيام المسؤولية قانوناً. إلا أن هذا القانون قد يحتاج إلى تقييم جديد وخاصة فيما يخص آلية تطبيقه والجهة التي تقوم بالتطبيق (شركة التأمين الوطنية حصراً).¹⁶

¹⁵ تناولنا هذا الموضوع في دراستنا غير المنشورة: "تطوير قطاع التأمين في كردستان العراق" (لندن، أيار/حزيران 2006)

¹⁶ في موقفنا هذا نجد سنداً من رأي القانوني منذر الفضل ونفتبس منه مطولاً ما يلي:

"ومن ناحية النظام القانوني في كردستان، فإن هناك العديد من القوانين التي تطبق في كل أنحاء العراق بدون استثناء سواء تلك القوانين التي صدرت قبل عهد صدام أم تلك التي شرعت خلال نظام صدام. ومن ذلك مثلاً القانون المدني العراقي الذي يطبق في كردستان وجميع أنحاء العراق

توطين التأمين: نحو خلق سوق فيدرالي مشترك للتأمين. أحد جوانب هذا التوطين يتخذ شكل التأكيد في جميع العقود التي تبرمها الحكومة العراقية وحكومة الإقليم ومؤسساتهما على إجراء التأمين، حسب مقتضى الحال، لدى شركات تأمين مسجلة في العراق لتغذيتها المستمرة بأقساط التأمين التي تذهب الآن إلى الخارج – أي لا تدخل في الدورة الاقتصادية المحلية. تجاهل شركات التأمين العراقية يشكل إضراراً لمصالحها وينفي علة وجودها، ويحرمها من فرصة تعزيز مكانتها ومراكمة أقساط التأمين التي تنفق الآن في الخارج بتصميم أو إهمال من المؤسسات الرسمية في الإقليم وفي العراق عموماً.

الاتحادي والذي صدر عام 1951 وصار نافذاً للتطبيق عام 1953 والذي ينظم Land ownership and contracts law إلى جانب أحكام أخرى.

فضلا عن وجود قوانين متفرقة متعددة أخرى تنظم هذا الجانب التشريعي، إي أن هناك قوانين أخرى متفرقة تنظم عقود البيع والإيجار لأمالك الدولة وتنظم أوضاع ملكية الأراضي الزراعية وغير الزراعية في حكومة إقليم كردستان.

كما صدر قانون الشركات التجارية وقانون التجارة وقانون العقوبات وغيرها من القوانين المختلفة إلا أن هناك قوانين وأوامر صدرت من برلمان كردستان باعتباره السلطة التشريعية تسهل على المستثمرين القيام بالاستثمارات وتعزز الحرية الاقتصادية في إقليم كردستان لما يتمتع به من استقلالية الإدارة عن المركز في بغداد وخصوصية وضعه انطلاقاً من وضع الكورد الدستوري طبقاً لدستور العراق الفيدرالي لعام 2005.

ونشير إلى انه وفقاً للقرار رقم 11 من برلمان كردستان الصادر في 31 آب 1992 فإن جميع القوانين والقرارات الصادرة من حكومة صدام لا تطبق في كردستان إلا بعد إقرارها من برلمان كردستان كما ألغيت العديد من القوانين والقرارات الصادرة عن نظام صدام والتي تتعارض مع حقوق الإنسان وقواعد العدالة وحرية التجارة. وصدر قانون رقم 11 لسنة 1993 حيث نصت المادة 5 على جواز التعاقد مع الخبراء الأجانب والشركات والمؤسسات المتخصصة للعمل في دوائر وزارة الأعمار والتنمية لإنجاز الأعمال بعد موافقة مجلس الوزراء ولغرض تسجيل أية شركة أجنبية في كردستان لا بد من أن تكون نسبة 51% من رأس المال وطني و49% حصة الأجنبي هذا إلى جانب الإعفاءات الكمركية في كردستان لتشجيع الاستثمارات الاقتصادية."

أنظر: منذر الفضل، "الضمانات القانونية للاستثمارات الاقتصادية في كردستان" الحوار المتمدن <http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=68025> 2006/6/22

ونضيف إلى ذلك ما ورد في المادة (137) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية:

"يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام 1992 وتعد القرارات المتخذة من قبل حكومة إقليم كردستان – بما فيها قرارات المحاكم والعقود – نافذة المفعول ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها حسب قوانين إقليم كردستان من قبل الجهة المختصة فيها، ما لم تكن مخالفة للدستور." وحسب علمنا لم تصدر قوانين تأمين في الفترة المشار إليها."

وتساهم مؤسسات الأمم المتحدة التي تقوم بتنفيذ مشاريع معينة في العراق على تجاهل شركات التأمين العراقية، عن جهل أو قصد، إذ لا تنص في عقودها مع المقاولين على إجراء التأمين مع شركات مسجلة في العراق. أما الشركات الأجنبية وخاصة الأمريكية العاملة في العراق فإنها تتجاهل شركات التأمين العراقية.

ملاحظة ختامية

في إثارتنا لمشاكل قد تكون بعيدة أو لن تظهر تبدو وكأننا نتعسف في استباق الأمور ونأمل أن نكون مخطئين في تقديراتنا فيما سيؤول إليه النشاط التأميني في الإقليم. لكن قراءتنا لتطور الوضع توحي أن هناك ميلاً متزايداً للتفرد وإبراز الهوية الكردية، وهو ميل طبيعي لكل جماعة بشرية متميزة ولها مخيالها الجمعي الذي يضرب بجذوره في الماضي البعيد ويستلهم الدرس من محن وتجارب الماضي القريب المؤلم. هذه الهوية تترجم نفسها في العديد من المجالات، في التنقيب عن النفط وإنتاجه وفي تشجيع الاستثمار كما في العلاقات الخارجية بأشكالها المتعددة ... الخ. والنشاط التأميني لن يكون بمعزل عن مجمل التطورات الحالية والمرتبقة.

هذه القراءة المبسطة هي التي نعتمد عليها في استباقنا لما قد يحصل، ودعوتنا إلى عدم عزل النشاط التأميني في الإقليم عن باقي أنحاء العراق، ووجهه الآخر هو العمل على تأسيس سوق فيدرالي مشترك للتأمين في العراق.

25 حزيران 2006

جدول أعمال: بعض قضايا وهموم السوق العراقي للتأمين

كتبت لأحد الزملاء في العراق مؤخراً بأنني أتعامل، حسب المستطاع، مع موضوع التأمين ضمن إطار اقتصادي وطني ومن منظور نقدي تاريخي. وأحاول أن أجد في واقع النشاط التأميني العراقي الحالي صورة مصغرة للحالة العامة التي يمر بها العراق. وبدلاً من الانكفاء، لعدم الرضا والاستياء والإدانة لأمر كثيرة والانتظار بأمل أن تتحسن الأوضاع وكأنها تتحسن من ذاتها من دون فعل بشري، أرى أن ندلي بصوتنا لعل البعض يسمع وبذلك نساهم في تكوين مواقف مشتركة للدفع باتجاه التغيير. وأرى أيضاً أن الهم التأميني يمكن أن يجمع بين العاملين في القطاع حتى مع اختلاف المواقف الفكرية.

هذه هي بعض الخلفية التي ربطتني بمجريات النشاط التأميني في العراق وهو ما أسماه الزميل في رسالته لي بالاهتمام الوطني والمهني بشركات التأمين العراقية.

هناك جملة من الموضوعات تشكل بعضاً من قضايا صناعة التأمين في العراق تضم على سبيل المثال وليس الحصر ما يلي حسب تسلسلها الأبجائي:

1. إحصائيات السوق

منذ تقديم تقرير سوق التأمين العراقية إلى المؤتمر العام السادس والعشرون للاتحاد العام العربي للتأمين الذي انعقد في دمشق بتاريخ 8-10 أيار 2006، لم تقم الأطراف المعنية بنشر أية بيانات عن حالة السوق منذ ذلك التاريخ. البيانات الواردة في هذا التقرير تغطي الفترة المنتهية سنة 2004 مما يعني انقضاء ثلاث سنوات على تاريخ آخر إحصائية.

من المسؤول عن هذا التقصير ليس تجاه الاتحاد وإنما تجاه شركات التأمين العاملة في العراق، فالإحصائيات ليست ترفاً وإنما وسيلة لرصد حركة الواقع وتحليله والمساعدة في رسم السياسات. أهي شركة إعادة التأمين العراقية التي يفترض أن يتوفر لها جميع البيانات عن حالة السوق كونها معيد التأمين لجميع الشركات العاملة. نحن نفترض ذلك إذ كيف يتسنى لها التفاوض مع معيدي التأمين العالميين على تجديد الاتفاقيات دون أن تقدم لهم الإحصائيات الخاصة بحجم الأعمال والمطالبات والتغييرات في القوانين وأوضاع السوق عموماً.

أليس من المناسب، لأغراض البحث التاريخي، تجميع إحصائيات السوق في كتاب ليكون مرجعاً للباحثين؟ إن لم تستطع مؤسسات سوق التأمين القيام بهذه المهمة أليس حرياً بها بتشجيع البحث في الموضوع في إحدى الجامعات العراقية؟

2. تأمين السيارات الداخلة إلى إقليم كردستان
المعلومات المتوفرة لدينا تشير إلى أن شركة واحدة في الإقليم تستفرد بتأمين المسؤولية المدنية للسيارات الداخلة من المنفذين الحدوديين في إبراهيم الخليل وحاج عمران. وقد يكون للاستفراء ما يبرره - كون هذه الشركة هي صاحبة إطلاق هذه الحماية التأمينية منذ سنة 2004. لكن تأسيس شركات تأمين جديدة في الإقليم ومحاولة شركات التأمين الأخرى فتح فروع لها يستدعي مراجعة الموضوع جماعياً وعلنياً وتقرير ما إذا كان الدور الاستفراء ضرورياً، وإن كان الأمر كذلك بقناعة الشركات المتواجدة في الإقليم هل الاستفراء يستقيم مع قواعد المنافسة المفتوحة التي يروج لها في الإقليم وفي العراق عموماً؟

الحماية من المسؤولية المدنية مقيدة فيما يخص الحدود الجغرافية والحد الأقصى للمطالبة وهي لذلك لا تجاري الحماية التي يوفرها قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980. تركة الماضي وآثارها السلبية ما ظلت قائمة في الإقليم وقد عرضنا لبعض جوانبها في دراسات سابقة وقد أن الأوان للانفتاح في ظل النظام الفيدرالي قيد التشكل لتحقيق سوق وطنية عراقية مشتركة.

3. تجاوز شركات التأمين العراقية من قبل الشركات الأجنبية والمؤسسات الحكومية وحكومة إقليم كردستان
صار هذا الموضوع يؤرق مضاجع ممارسي التأمين في العراق، وأخذ البعض يربطه بأحكام قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. وقد كتبنا بشأنه أكثر من مرة.

ويتخذ هذا التجاوز صور عديدة. فقانون التأمين يعفي الشركات الأجنبية من التأمين على أصولها ومسؤولياتها في العراق مع شركات تأمين مسجلة في العراق وتكتفي بما توفرها لها شركات ووسطاء التأمين في بلدانهم. والمؤسسات الحكومية لا تنص في عقودها على إجراء التأمين مع شركات عراقية لا بل أن إحدى هذه المؤسسات في عقد لها نصت على حرية المقاول

التأمين خارج العراق. أما عقود هيئات الأمم المتحدة العاملة في العراق فإنها صامتة عن تحديد مكان التأمين ونتيجتها عدم التأمين مع شركات عراقية. وتتفرد حكومة إقليم كردستان في منح الحرية للمستثمر الأجنبي التأمين مع شركة تأمين أجنبية أو وطنية حسب رغبته (المادة (7) 1 قانون الاستثمار في إقليم كردستان - العراق رقم (4) لسنة 2006)

وقد ورد إلى علمنا أن جمعية شركات التأمين العراقية تحاول منذ بعض الوقت إثارة الموضوع، ومن منظور إعادة النظر في قانون تنظيم أعمال التأمين، مع د. برهم صالح، رئيس اللجنة الاقتصادية في مجلس الوزراء، لكن اللقاء به لم يتحقق بعد.

4. جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين
تأسست هذه الجمعية بفضل قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. جاء في المادة 6 من نظام جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين في العراق، وهذا هو الاسم الرسمي لها، أن الجمعية:

"تهدف الجمعية لرعاية مصالح أعضائها، وتعمل على تطبيق القانون، وأخلاقيات مهنة التأمين، وتمثيل المصالح الجماعية لشركات التأمين وإعادة التأمين المجازون في العراق أمام الديوان والجهات الأخرى، وغيرها من الأمور المتعلقة بأعمال التأمين."

تأثير الجمعية ما زال ضعيفاً في تحقيق هذا الهدف والدفع باتجاه تطوير سوق التأمين. وبعض السبب في ذلك يعزى إلى الأوضاع الأمنية السيئة التي تحول دون الاجتماعات المستمرة، وكذلك حجز أموال الجمعية (مثل غيرها من منظمات المجتمع المدني - كما ذكر لنا). والمحاولات جارية مع الجهات المسؤولة (وزارة المالية؟) لإطلاق هذه الأموال. إن كانت جباية مستحقات الجمعية من شركات التأمين (0.5%) من قسط التأمين الأساسي وبحد أقصى 75 دولار عن كل وثيقة تأمين) فإن ما تجمع لصالحها يساعد في تمويل العديد من نشاطاتها.

5. ديوان التأمين العراقي
تعزيز ديوان التأمين بالموارد اللازمة والكوادر الكفوءة. تذكر في السياق أن عمل الديوان لم يتجاوز إصدار بعض التعليمات بفرض الرسوم والتهديد بفرض

الغرامات. لست في وضع أستطيع معه التعليق بدراية عن هذا الموضوع ويكفي أن أشير إلى أنكم أدري بشعاب مكة وأقول إن التعليمات والرسوم والضمانات يجب أن تكون متسقة مع واقع شركات التأمين العاملة في السوق وليس لما رسمه الأمريكي الأجنبي ضمن مشروعه الاستراتيجي. وبعبارة أخرى، يجب إعطاء الوقت الكافي للشركات لتنسجم مع المتطلبات الجديدة والتأكيد على الدوام على تأسيس سوق وطنية عراقية مشتركة للتأمين قبل الإقدام على فتح السوق أمام الاستثمارات الأجنبية.

6. الشركات العراقية في إقليم كردستان
غياب، أو قل الدور المحدود جداً، لشركات التأمين العراقية، الخاصة والعامة، في إقليم كردستان

7. شركة إعادة التأمين العراقية
لعبت الشركة دوراً مهماً خلال سنوات الحصار الظالم للشعب العراقي (1990-2003) في ضمان استمرار عمل شركات التأمين المباشر وبالتعاون معها. وهذا الدور يستحق الدراسة لتوثيقه. دور الشركة الآن هو استمرار للنهج الذي كان متبعاً خلال هذه السنوات (توفير الحماية الاتفاقية لجميع الشركات القائمة) مع فارق مهم يتمثل برجوع الشركة المحدود إلى السوق العالمي لإعادة التأمين لكنه لا يزال غير قادراً على الاكتتاب بأعمال غير عراقية.

لن يستمر هذا الدور طويلاً متى ما توسعت محافظ شركات التأمين المباشر ونمت احتياطاتها ورفعت رأسمالها إذ أنها ستأخذ بالضغط على شركة إعادة التأمين العراقية لتحسين شروط الحماية لصالح الشركات هذا إن لم تتوجه الشركات مباشرة إلى معيدي التأمين في الخارج لشراء ما تحتاجها من اتفاقيات إعادة. ولها الحرية في ذلك إذ أن الإسناد الإلزامي لشركة إعادة التأمين العراقية ألغي بموجب القانون رقم 136 لسنة 1988 (قانون تعديل قانون تأسيس شركة إعادة التأمين العراقية رقم 21 لسنة 1960).

مستقبل شركة إعادة التأمين العراقية وآفاق عملها موضوع يستحق الدرس لذاته للحفاظ عليها وتطويرها. والسؤال هو: هل قامت إدارة الشركة بتقييم وضعها الحالي في ظل المتغيرات المحتملة في بنية السوق والقوانين المنظمة له، وهل رسمت خطة للمستقبل كي تعزز دورها المحلي ومن ثم تستعيد مكانتها للاكتتاب في أعمال غير عراقية؟

8. عضوية شركات القطاع الخاص في الاتحاد العام العربي للتأمين قد يستخف البعض بإثارة هذا الموضوع باعتبار أن شركات التأمين تجابه مشاكل أساسية وعضوية منظمة كالاتحاد هو من باب الترف. في الوقت الذي نقدر فيه عالياً أهمية وضع الأولويات لكننا لا نرى ضيراً في إثارة الموضوع للوقوف على مدى أهميته وماذا يعني أن يلتقي ممثلو هذه الشركات مع أقرانهم في مؤتمرات الاتحاد وندواته الثقافية ومناظراته وقرءة مجلته الفصلية، التأمين العربي، وما يصدر منها من مطبوعات داخلية خاصة بالأعضاء أو منشورة ككتب.

9. قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 وتعديلاته

10. قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005
بلورة موقف موحد
ورقة موقف

بول بريمر رغم معرفته باتفاقية جنيف الرابعة والموثقة من سنة 1949 والتعديل الحاصل على هذه الاتفاقية لا يجيز للجيش المحتل اصدار أي تشريع او قانون باستثناء قانون واحد الغرض منه بسط الأمن للقوات والاحتلال وبقية المواطنين.

التشاور بين الجمعية والديوان للوصول إلى حلول تخدم القطاع وكما هو مثبت في القانون. رغم انتقاداتك للديوان ورغم قيام جهة ما بتجميد أموال الجمعية فإنك تدعو إلى التشاور بينهما، الديوان والجمعية، لخدمة قطاع التأمين. هذا هو الموقف الصائب: تغليب المصالح العامة، مصالح السوق التأميني الوطني المشترك، على الحساسيات الشخصية والمصالح الضيقة لشركة أو أخرى. جرت العادة في بعض أسواق التأمين المتقدمة اللجوء إلى إعداد أوراق بحثية أو استشارية consultation paper في قضايا ذات طابع عام تنشر بهدف استمزاغ الآراء قبل الإقدام على تبني سياسة معينة وتحويلها إلى تشريع ملزم. أليس بالإمكان اللجوء إلى مثل هذه الصيغة الديمقراطية؟

11. الكوادر الفنية في قطاع التأمين
قطاع التأمين تعرض إلى خسارة في كوادره المؤهلة على مدى سنوات عديدة بسبب بطش النظام الديكتاتوري والحروب والعقوبات الدولية. وهو ما زال

يعاني من هزال بسبب ضعف التدريب وتعثر التواصل مع أسواق التأمين المتقدمة والاستفادة من برامج تدريبية خارج العراق.

يتخذ الهزال أشكالاً مختلفة: انعدام التواصل مع التطور الحاصل في ممارسات التأمين وإدارة الخطر، البيروقراطية في أداء المهام الوظيفية، ضعف التمكن من استخدام اللغات الأجنبية، عدم توفر الحاسوب على نطاق واسع وغيره.

ونعزو الضعف عموماً إلى غياب السياسة فيما يخص التدريب وتطوير الكوادر. ليس هناك تصوراً واضحاً لبناء القدرات البديلة لمن سيتترك ميدان العمل بسبب التقاعد أو الشيخوخة المعطلة للإنتاج أو الوفاة.

والسؤال هو متى تنهض الشركات من حالة السبات في هذا المجال؟

12. مجلة للتأمين

منذ أن توقفت مجلة رسالة التأمين، مجلة المؤسسة العامة للتأمين، عن الصدور، لم تصدر، حسب علمنا، مجلة تأمينية أخرى وحتى هذا اليوم. غياب مجلة دورية أو رسالة إخبارية يدل على عدم اهتمام بالجانب الفكري للنشاط التأميني وربما يعكس حالة من الافتقار للقدرات الكتابية لدى الكوادر الشابة أو المصادر التمويلية أو ربما حالة الإحباط العام الذي يلف المعنويات.

ونرى أن إصدار مجلة بمستوى لائق يقع على عاتق جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين. يقال إن رحلة الألف ميل تبدأ بخطوة واحدة، والسؤال متى تبدأ الخطوة الأولى لبناء القدرات. إن شيوخ وأساتذة التأمين ما زالوا يمارسون العمل (عبد الباقي رضا، نائب رئيس مجلس إدارة شركة التأمين الوطنية، وبديع أحمد السيفي، نائب رئيس مجلس إدارة الشركة العراقية للتأمين) وغيرهم من الكوادر المنتشرين في الشركات الخاصة، ويمكن الركون إليهم لإطلاق مجلة تأمينية. نعرف بأن أ. عبد الباقي رضا كان سكرتير تحرير رسالة التأمين لبضع سنوات.

13. المكتب الموحد

استفرد شركة التأمين الوطنية المتوارث في إدارة المكتب الموحد أمر لا يلقى قبولاً واسعاً من جميع الشركات العاملة في العراق، ومن الأخرى إخراج هذا الموضوع إلى العلن ليصار إلى إقرار استمرار شركة التأمين الوطنية في

دورها أو الاتفاق على آلية جديدة لا تغطى دور الشركات الأخرى وما يتفق عليه يجب أن يقوم على التراضي الجماعي.

14. منظمة التجارة العالمية وعضوية العراق
في أوائل نيسان 2008 عقدت في مقر المنظمة في جنيف "الجولة الثانية من مفاوضات العراق للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية ... وقد ترأس الوفد العراقي في هذه المفاوضات وزير التجارة الدكتور عبد الفلاح حسن السوداني وضم عدداً من ممثلي وزارات وهيئات حكومية شملت وزارة الزراعة وهيئة الكمارك العامة والجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية والبنك المركزي العراقي وممثل عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء وممثل عن رئاسة وزراء إقليم كردستان."

أعضاء الوفد لا يضم ممثلاً عن قطاع التأمين، ولا نعرف إن استأنس رئيس الوفد برأي هذا القطاع في موضوع عضوية العراق في المنظمة. وفي ظلنا إن المعنيين بعضوية المنظمة لا يعيرون اهتماماً بقطاع التأمين. ولم نقرأ أن جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين قد أعدت ورقة موقف تجاه مسألة العضوية وكيفية التكيف مع متطلباتها دون إلحاق أضرار جديدة بقطاع التأمين.

إن الاتفاق العام للتجارة في الخدمات، الذي أنجز في جولة أوروغواي (كانون الأول 1993)، يقوم على رفع أو تخفيض القيود القانونية والإدارية على التجارة في الخدمات بهدف التوصل إلى نظام التبادل الحر للخدمات. وبعض ما يهمنى هنا هو أن التجارة في الخدمات "قد تأخذ شكل انتقال الخدمة ذاتها من دولة المورد إلى دولة المستفيد (كما في خدمات البنوك وشركات التأمين والمكاتب الهندسية) .. أو انتقال المشروع المؤدي إلى الخدمة إلى البلد المستفيد (كما في حالة إنشاء شركات أجنبية أو فروع لهذه الشركات) ..."

لقد جاءت صياغة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ضمن هذه الرؤية في تحرير تجارة الخدمات وهو ما تشتكي منه شركات التأمين العراقية. ولعل المزيد من الحيف سيلحق بهذه الشركات إن لم تسعى وبشكل جماعي لبلورة موقف موحد وتشكيل قوة ضاغطة على السلطات التشريعية والتنفيذية حفاظاً على مصالح قطاع التأمين.

15. وزارة المالية

وزارة المالية تقوم بدور المرجعية لشركات التأمين العامة بضمنها شركة إعادة التأمين العراقية. والانطباع القائم تجاه هذا الدور هو أنها تساهم في تحجيم تطور شركات التأمين العامة من خلال تدخلها في سياسة الاستخدام وتطبيق مستحقات التمويل الذاتي على العاملين وحتى إقرار السفر من عدمه للوفود لحضور المؤتمرات والندوات.

والسؤال هو: إلى متى تستمر شركات التأمين العامة في الخضوع لأوامر الوزارة ومتى يترك لها حرية التصرف كشركات تجارية؟

~ ~ ~

لقد تناولت العديد من هذه القضايا في دراسات سابقة وجدت طريقها إلى النشر في مطبوعات عراقية وعربية وفي مدونتي <http://misbahkamal.blogspot.com> التي أطلقتها في شباط من هذا العام وغيرت عنوانها لتكون Iraq Insurance Review.

من لا يحب استعمال مصطلح الاحتلال عليه أن يأخذ بنظر الاعتبار ما ينشر من معلومات عن "المحادثات" حول الاتفاقية طويلة الأمد بين العراق والولايات المتحدة الأمريكية. لا نقول شيئاً عن عدم وجود وفد عراقي يقوم بالتفاوض ولا نعلق على عدد المتحدثين بالموضوع من وزراء الحكومة وغيرهم ويكفي أن ننقل ما أورده راديو سوا بتاريخ 2008/04/22:

"دعا وزير الخارجية هوشيار زيباري الإدارة الأميركية إلى تقديم تنازلات في مسائل وصفها بالحساسية تعيق التوصل إلى تفاهم نهائي حول الاتفاقية طويلة الأمد بين بغداد وواشنطن. وقال زيباري إن هذه المسائل تتضمن رغبة واشنطن بالاحتفاظ بحق احتجاز مواطنين عراقيين لمدة غير محددة وإعطاء حصانة قضائية للمتعاقدين مع القوات الأميركية وحق هذه القوات في شن هجمات من دون التنسيق مع الجانب العراقي. وشدد زيباري في حديث له الثلاثاء مع صحيفة "واشنطن بوست" على أن الشعب العراقي يتوقع أن يشهد تغيراً في نمط العلاقة مع الجانب الأميركي وخاصة في المسائل السيادية مثل حق الاعتقال. وأكد وزير الخارجية أن الاتفاقية لن تكون مقيدة لأي طرف، وباستطاعة العراق إعادة النظر في بنودها أو تغييرها في أي وقت يشاء، متوقفاً انتهاء المفاوضات بشأنها آخر شهر تموز/يوليو المقبل."

إن كانت القدرات المتوفرة لدى الجمعية أو الشركات ضعيفة فبالإمكان الاستفادة من الجامعات العراقية

قطاع التأمين في العراق: الإمكانيات والتحديات-تعليق على بحث نور شدهان عداي

نشرت هذه الورقة أصلاً في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين
مصباح كمال: *تقييم لبحث وزارة المالية الموسوم "قطاع التأمين في العراق: الإمكانيات
والتحديات"

تقديم

بتاريخ 21 تموز 2017 أرسل لي الدكتور بارق شبر، منسق شبكة الاقتصاديين العراقيين، نسخة من بحث بعنوان "قطاع التأمين في العراق: الإمكانيات والتحديات"¹ واقترح عليّ تقييم البحث بهدف النشر. لم أشأ في البدء أن أقدم على كتابة هذا التعليق لولا النصيحة الحكيمة لصديقي وممارس التأمين العريق في العراق محمد مصطفى الكبيسي وكذلك تشجيع الدكتور بارق شبر.

الدراسات التأمينية المنشورة في العراق قليلة، والبحوث التي تجري في الجامعات والمعاهد لا تظهر للعلن. لذلك لا يسع المرء إلا أن يرحب بهذا البحث الطموح المنشور في موقع حكومي والذي بذلت صاحبته جهداً واضحاً في إعداده خاصة مع استخدامها لبيانات إحصائية مهمة، وفي ذات الوقت يأمل المرء أن يحظى بحثها بعناية المهتمين بالشأن التأميني وخاصة من أصحاب القرار لأنه يضم أفكاراً مهمة ومفيدة رغم ما يعتورها من ضعف في الصياغة هنا وهناك ربما كان بالإمكان تفاديها لو أخضع النص لمراجعة وتحريير صارمين.

فيما يلي سأقدم عدداً من الملاحظات، تتفاوت في طولها، لبعض الأفكار والمعلومات التي وردت في البحث مع اقتباسات طويلة لتوفير السياق للقراء، بهدف فتح باب للمناقشة نستفيد منها جميعاً في تقويم معارفنا المحدودة والدفع

¹ قطاع التأمين في العراق: الإمكانيات والتحديات، 32 صفحة. إعداد السيدة نور شدهان عداي، باحثة في وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، قسم السياسات الاقتصادية، صدر في بغداد/2015 ومنشور في الموقع الرسمي لوزارة المالية تحت باب البحوث والدراسات:

<http://www.mof.gov.iq/Pages/MainMof.aspx>

نحو تحقيق المزيد من البحوث التأمينية. لكن هذه الاقتباسات ليست بديلاً عن القراءة المتأنية للنص الكامل للبحث.

وبودي أن أضيف بأنني قد عرضت هذه الملاحظات على الباحثة، ورأت أن نشرها يساهم في إثراء النقاش. وكلانا متفقان على أهمية النقاش المفتوح لخدمة الفكر التأميني في العراق.

خطة البحث والمقدمة

يضم البحث مقدمة وثلاثة مباحث:

المبحث الأول: التوصيف النظري لقطاع التأمين (ص 3-10)
المبحث الثاني: تحليل مؤشرات أداء شركات التأمين العامة (ص 11-21)
المبحث الثالث: اشكالات قطاع التأمين وخطى [هكذا في الأصل] الإصلاح (ص 11-31)

بعد قراءة البحث خرجت بانطباع أن المبحث الأول ليس له ضرورة في هذا البحث المكرس لإمكانيات قطاع التأمين والتحديات التي يواجهها. مثل هذا المبحث يفيد عند وضع كتاب عام عن التأمين وليس في دراسة محددة الموضوع. كان من الأفضل، لذلك، تكريس المبحث الأول لوصف قطاع التأمين العراقي وبنيته الحالية مع إطلالة سريعة لتاريخه. إضافة إلى ذلك، فإن ما يجعل التوصيف النظري في هذا المبحث نافلاً هو عدم ارتباطه مع المباحث الأخرى.

أما المقدمة ففيها الكثير من اللغة الإنشائية والجميل التعميمية. على سبيل المثال، نقرأ التالي (ص 2): "فالتأمين وحده هو الوسيلة المثلى لحماية الممتلكات ووسائل الإنتاج ورؤوس الأموال." وهو قول يلغي الوسائل الأخرى المستخدمة في منظومة إدارة الخطر الحديثة حيث يُشكّل التأمين الوسيلة الأخيرة التي يلجأ إليها لإدارة الخطر بعد استنفاد الوسائل الأخرى لتحليل الأخطار، من خلال التشخيص والقياس لمصادر الخطر، ووسائل التحكم بآثارها هندسياً واعتماد وسائل السلامة والوقاية وغيرها قبل تحويل عبء الخطر على عاتق شركة التأمين. ربما أنصرف ذهن الباحثة إلى مقارنة الكلفة الاقتصادية لإدارة الخطر

من خلال وسائل غير تأمينية وإدارة الخطر من خلال آلية التأمين (بأشكالها المختلفة) وتفضيلها للتأمين على أنه الأقل كلفة.²

ونقرأ أيضاً، في نفس الصفحة، وفي نفس السياق السابق، أن التأمين "ضمانة لحماية الأسرة والأفراد من كافة الأخطار التي قد يتعرضون لها." هو حقاً "ضمانة"، أو قل حماية بشروط، لكن القول إن الحماية التأمينية هي "من كافة الأخطار" فيه مبالغة غير مبررة ولا يستقيم مع حقيقة أن وثائق التأمين، وفي مختلف فروع التأمين، تكاد ألا تخلو من استثناءات لمسببات ضرر مختلفة ولممتلكات ومسؤوليات معينة.

وعدا ذلك، هل هناك ضرورة للفقرة الطويلة التالية في عرض جملة من الأفكار العريضة كمقدمة لدراسة "واقع التأمين في العراق في مرحلة تداعى فيها الوضع الأمني؟"

وعلى اعتبار ان صناعة التأمين صناعة عالمية لا يتجزأ من الحياة الاقتصادية الدولية فيتوجب على هذه الصناعة مواكبة ومرافقة تلك الحياة الاقتصادية والسير معها جنباً الى جنب لكي تتفاعل مع تفاعلاتها المختلفة في إطار النظم الدولية أياً كان شكلها وتوجهاتها، ولكي يرقى بها بشكل مستمر بما يوافق التطورات الهائلة في المجالات التقنية والاقتصادية والدولية، ولكي تتمكن من مواكبة هذه التطورات في مبادئها وأسسها وتطبيقاتها العملية. هذا ما يحتم وبدون أدنى شك على أعمال التأمين أن تواكب التقدم باعمالها ونشاطها الاقتصادي وترافقه وتلازمه في التنظيم وفي تفعيل دوره نحو تحقيق الأهداف التي ينبغي تحقيقها من هذه الأعمال للارتقاء بالمستوى التأميني على أكمل وجه وتحريك الساحة التأمينية وتطويرها من خلال مصداقية شركات التأمين، كفاءتها على استثمار المدخرات، وقدرتها على استيعاب التقدم بالتطورات الحديثة." (ص 2).

كان من المناسب هنا تقديم توصيف سريع لقطاع التأمين العراقي في الوقت الحاضر وتخلفه عن صناعة التأمين العالمية وكذلك صناعة التأمين في دول الجوار كي يحسّ القراء بعظم التحديات التي يواجهها القطاع في زيادة حجم

² تطرقنا إلى هذا الموضوع في تقديمنا لكتاب نيل كروكفورد، مدخل إلى إدارة الخطر، ترجمة تيسير حمد التريكي ومصباح كمال (طرابلس: شركة ليبيا للتأمين، ط2، 2007)، ص9-21.

الأعمال المكتتبة، وتطوير المعارف والمهارات الفنية واللغوية المطلوبة وغيرها.

ثم تقول الباحثة، في نفس الصفحة:

من جانب اخر سلطنا الضوء على بعض العوائق والمسببات التي ادت الى ضعف نشاط هذا القطاع، وعلى اساس ذلك تم اقتراح إستراتيجية توجه عمله في ظل المنافسة بين الشركات الحكومية والضبابية في عملها من اجل رسم خارطة طريق نروم من خلالها رسم ملامح ووضع تصورات لخلق بيئة ناجعة تزج المدخرات في استثمارات ذات مردود عالي وبالتالي المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية.

إن سوق التأمين العراقي كان قائماً على المنافسة بين شركات التأمين العامة (شركة التأمين الوطنية وشركة التأمين العراقية) منذ إلغاء تخصص الشركتين في التأمينات العامة والتأمين على الحياة، على التوالي، سنة 1988. وقد تغير هذا الوضع، بفضل قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 وتأسيس شركات تأمين خاصة بدءاً من سنة 2000 حيث اتسع نطاق المنافسة ليضم جميع الشركات. ولذلك فالقول بأن المنافسة هي بين الشركات الحكومية ليس صحيحاً. وإذا كانت الباحثة معنية بإمكانيات وتحديات قطاع التأمين العراقي لماذا تحصر استراتيجية تطوير القطاع بشركات التأمين الحكومية. أليس المطلوب تطوير قطاع التأمين بأكمله؟

ليس واضحاً في الاقتباس أعلاه ما هو المقصود بالضبابية في عمل شركات التأمين الحكومية.

المبحث الأول: التوصيف النظري لقطاع التأمين

قبل تقديم بعض الملاحظات نود التوقف عند مفردة "المناظير" التي استخدمتها الباحثة تحت عنوان "مفهوم التأمين" في هذا المبحث:

مما سبق نجد إن أكثر التعاريف شيوعاً للتأمين من المنظور الاقتصادي، كما تقول الباحثة [والذي يمثل المناظير أو الجوانب الفكرية المكونة للمفهوم هو "مبالغ نقدية اختيارية أو إلزامية الدفع

يقابلها تعويض مادي عن خسائر مادية شريطة حصول الضرر".
(ص3)

"المناظير" مفردة غريبة في هذا المجال إذ أنها ذات علاقة بالتشخيصات الطبية. ربما وردت خطأ في الطباعة، ولعل المقصود بها المنظورات perspectives.

وتمضي بالقول:

ومن هذا التعريف يمكن استنباط الأركان الرئيسية التي يقوم عليها مفهوم التأمين وهي كالآتي:
-انه عقد بين طرفين طرف مستفيد هو المؤمن وطرف آخر شبه مستفيد هو المؤمن لديه.
-وسيلة لتعويض مقابل التزام عدم الاخلاء بشروط العقد.
-فكرة تعاونية تتحقق فيها المعاوضة. (ص4)

القول بأن أحد الأركان الرئيسية للتأمين هو أنه "عقد بين طرفين طرف مستفيد هو المؤمن وطرف آخر شبه مستفيد هو المؤمن لديه" ليس واضحاً من هو المؤمن ومن هو المؤمن لديه. هل هناك خطأ في الطبع؟ ولماذا يكون المؤمن مستفيداً والمؤمن لديه شبه مستفيد؟ تجنباً لعدم الوضوح كان من المناسب استخدام المفردات الشائعة: المؤمن (شركة التأمين) والمؤمن له.

استنباط الباحثة لأركان التأمين لا يتسق مع ما هو شائع فمن المعروف أن الأركان الأساسية لعقد التأمين ثلاثة: ركن التراضي، وركن المحل، وركن السبب.³

ثم ان القول بأن التأمين "فكرة تعاونية تتحقق فيها المعاوضة" مسألة قابلة للنقاش رغم أنها صحيحة في ظاهرها، ذلك أن المعاوضة تستلزم تطابق قيمة ما يقدمه كل طرف في العقد (تطابق قيمة البديلين)، وهو ليس حاصلاً في عقد التأمين (الفرق الكبير بين قسط التأمين ومبلغ التعويض). ومن المفيد هنا أن نقتبس ما كتبه الأستاذ بهاء بهيج شكري في سياق آخر:

³ بدیع أحمد السیفي، التأمين علماً وعملاً (بغداد: د.ن.، ط1، 1972) ص 29-33. وكذلك: بهاء بهيج شكري، التأمين في التطبيق والقانون والقضاء (عمان: دار الثقافة، 2007)، ص 415-451.

إن الربا بنوعيه [ربا الفضل وربا النساء] إنما يكون في عقود المعاوضة إذ يجب ان تتطابق قيمة البديلين وتتم المعاوضة في وقت واحد، اما التأمين فهو ليس عقد معاوضة (Commutative Contract) بل هو عقد تعويض (Contract of Indemnity) لذلك لا يشترط فيه تساوي البديلين وتزامن المبادلة.⁴

الفكرة الأساسية للخدمة التأمينية

في تقديمها لما أسمته "أشكال عقود التأمين"، والأصح هو خصائص التأمين،⁵ تؤكد على فكرة أساسية تنتظم التأمين وهي:

ان العلاقة بين المؤمن والمؤمن علاقة رسمية لذا فهي التزام قانوني وتمتاز الخدمة المقدمة للمؤمن إنها خدمة آجلة وليست حاضرة كبقية الخدمات مما يترتب على ذلك طرائق خاصة في مجال التسويق، أنها وعد على ورقة تسمى وثيقة التأمين، وقد يتحقق الوعد أو لا يتحقق أو يتحقق بعد عشرات السنين، ومن ثم فان الخدمة التأمينية يتم الحصول عليها عند تحقق الحدث المؤمن منه ولا يستطيع مشتري وثيقة التأمين أن يساوم في سعرها، لذا تتميز العلاقة بين المؤمن والمؤمن له بأنها مستمرة، إذ أن طبيعة معظم وثائق العقود تمتد من مدة عام حتى عشرين عاماً أو أكثر، وتقتضي هذه الخاصية أن يكون من ضمن أهداف التسويق الحفاظ على F العلاقة التي تربط الشركة بالزبون. (ص 4).

الفكرة الأساسية هي أن الخدمة التأمينية خدمة آجلة وليس حاضرة، وجاهزة للاستهلاك وقت الشراء (وهو ما يسميه البعض عكس دورة الإنتاج، فالإنتاج

⁴ "رسائل بهاء بهيج شكري في الشريعة الإسلامية وعقد التأمين"، شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2017/07/الشريعة-الإسلامية-والتأمين-منقحة-2.pdf>

⁵ تحدد الباحثة هذه الأشكال (الخصائص) بالآتي: عقد رضائي، عقد احتمالي، عقد معاوضة، عقد ملزم لجانبه، عقد مستمر أو ممتد، عقد إذعان، عقد تجاري، عقد شرطي، عقد وسيلة عمل. وتعني بوسيلة العمل (ص 5) "أن عقد التأمين وسيلة من وسائل تعاون الجماعة المستهدفة للخطر في تحمل عبئه، وانه عمل من أعمال الاحتياط والتضامن."

التأميني يتحقق بعد شراء طالبي التأمين للخدمة التأمينية)⁶. ومن هنا منشأ ما تسميه الباحثة بالطرائق الخاصة في مجال التسويق.⁷

إن الخدمة التأمينية هو وعد وقد يتحقق أو لا يتحقق بعد عشرات السنين من إبرام عقد التأمين. وهنا يبدو أن الباحثة معنية بوثائق التأمين على الحياة التي تمتد لعدة سنوات أو وثائق تأمين المسؤولية المدنية التي تُستدعى للتعويض عن حادث وقع قبل عدة سنوات وربما عشرات السنين، كما هو الحال بالنسبة لوثائق التأمين التي تغطي المسؤوليات القانونية للشركات الصناعية تجاه العاملين أو الأطراف الثالثة فيما يتعلق بالإصابات الناتجة عن التعرض المستمر للأسبستوس، وبعضها يرجع إلى أربعينيات ولغاية سبعينيات القرن الماضي. وتمضي في القول إن "الخدمة التأمينية يتم الحصول عليها عند تحقق الحدث المؤمن منه ولا يستطيع مشتري وثيقة التأمين أن يساوم في سعرها." ليس واضحاً هنا إن كانت المساومة هي على سعر التأمين (قسط التأمين) أو التعويض عند تحقق الحدث المؤمن منه. ولكن في كلا الحالتين فإن عدم قدرة مشتري وثيقة التأمين (المؤمن له) على المساومة ليس صحيحاً في جميع الحالات ذلك أن تسعير تأمين المنشآت والمشاريع الصناعية الكبيرة، مثلاً، وكذلك تسوية تعويضاتها، تخضع دائماً للمساومة، وتتدخل اعتبارات عديدة في التسعير وفي التعويض.

تنتفي المساومة على أسعار التأمين عندما يكون سوق التأمين محتكراً من قبل شركة تأمين واحدة، أي عندما تكون المنافسة غير قائمة، أو عندما تكون هذه الأسعار مقررة من قبل جهة حكومية كما كان هو الحال في بعض أسواق التأمين بالنسبة لسعر التأمين الإلزامي للمسؤولية المدنية الناشئة من حوادث السيارات.

مزاي التأمين: المزايا الاقتصادية

تحت باب مزايا التأمين، ص 6-7، تستعرض الباحثة المزايا الاقتصادية لقطاع التأمين نقتبسها بالكامل لفائدة القراء:

١. يعد قطاع التأمين أداة مهمة و متميزة من أدوات تجميع المدخرات،
ومن ثم الاستثمار في دول العالم كافة، وخاصة في الدول النامية، إذ إن

⁶ Guillaume Plantin and Jean-Charles Rochet, *When Insurers Go Bust* (New Jersey: Princeton University Press, 2007), p 43-44.

⁷ جارلس دوفت، تسويق التأمين، ترجمة وإعداد أ. د. سليم علي الوردني (بغداد: مكتب البلورة، 2002).

أقساط التأمين مجتمعة تعد وسيلة مهمة لدى الأفراد للادخار⁸ تجمعها مؤسسات التأمين لتعيد استثمارها في مجالات الحياة المختلفة.

٢. يعتبر التأمين عاملاً هاماً تعتمد عليه الدولة الحديثة في محاربة الفقر الذي يترتب على البطالة والمرض والعجز وبلوغ سن الشيخوخة والوفاة والخسارة في الممتلكات بسبب الحريق أو السرقة أو الغرق.

٣. يعمل التأمين على تحقيق التوازن بين العرض والطلب ففي أثناء الرواج الاقتصادي يمكن للدولة التوسع في نطاق التغطية التأمينية بالنسبة للتأمينات الاجتماعية الإلزامية وذلك للحد من موجة التضخم. وفي حالة الكساد تعمل الدولة على زيادة مستوى إنفاقها ومن ثم زيادة الطلب.

٤. يساعد الدولة على تنمية تجارتها غير المنظورة داخل الدولة من أقساط التأمين التي يدفعها المؤمن لهم في الخارج الى هيئات التأمين المقيمة عن طريق تجميع رؤوس اموال كبيرة من مبالغ صغيرة وباستثمار هذه الأموال في مختلف نواحي النشاط الاقتصادي.

٥. إضافة الى اسهامه في تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات إذ ان ما تحصل عليه هيئات التأمين العامة من عملات أجنبية مقابل الخدمات التي تقوم بها البلدان الأجنبية ونتيجة عمليات إعادة التأمين التي تمارسها يؤدي الى زيادة الصادرات غير المنظورة مما يساعد على تحسين ميزان المدفوعات ويساهم في اتساع التجارة الخارجي.

هذه المزايا، باستثناء مزية تجميع الأقساط والاستثمار، مفقودة في العراق في الوقت الحاضر. في العقدين السابقين للحرب العراقية الإيرانية (1988-1980) كانت مساهمة شركة إعادة التأمين العراقية في ميزان المدفوعات جيدة في الفترة 1971-1980.⁹ وعلى أي حال، فإن هذه المزايا لا تستنفد البحث في

⁸ أقساط التأمين كوسيلة ادخار للأفراد تنحصر ببعض وثائق التأمين على الحياة (مصباح كمال).

⁹ Abdul Zahra Abdullah Ali, *Insurance Development in the Arab World* (London: Graham & Trotman, 1985), pp 181-183.

وقد سبق للدكتور عيد الزهرة علي دراسة أثر إعادة التأمين وميزان المدفوعات: إعادة التأمين وميزان المدفوعات في الأقطار النامية (بحث مقدم لشهادة الدبلوم العالي في إدارة التأمين، جامعة بغداد، 1975).

الاقتصاد الجزئي والكلي لقطاع التأمين، وهو ما أشرنا إليه في دراسة منشورة.¹⁰

المزايا الاقتصادية للتأمين تستحق مناقشة موسعة، ونأمل أن يتبرع واحد أو أكثر من الاقتصاديين العراقيين لعرض وجهات نظرهم بشأن مكانة التأمين في الاقتصاد الوطني.

المبحث الثاني: تحليل مؤشرات أداء شركات التأمين العامة

هذا المبحث مكرس لشركات التأمين العامة. كان من المناسب تحليل مؤشرات أداء شركات التأمين الخاصة كي يستطيع القراء تكوين صورة عن الفرق بين أداء شركات التأمين العامة والخاصة؟ نأمل أن تقوم الباحثة بمثل هذه الدراسة مستقبلاً.

يبدأ المبحث، صفحة 11-12، بنبذة عن الشركات العامة الثلاث: شركة التأمين الوطنية، شركة التأمين العراقية، وشركة إعادة التأمين العراقية، تضم معلومات مفيدة. ولنا بعض الملاحظات على صحة المعلومات التاريخية.

شركة التأمين الوطنية

تقول الباحثة إن شركة التأمين الوطنية "تأسست بموجب القانون رقم (56) لسنة 1950 ومارست أعمالها في 1/1/1950." صحيح أن شركة التأمين الوطنية قد تأسست سنة 1950 إلا أنها لم تمارس العمل مباشرة، فقد "عقد مجلس إدارة شركة التأمين الوطنية اجتماعه الأول يوم 24/3/1952 ويمكننا ان نعتبر هذا اليوم بداية عمل الشركة الفعلي."¹¹ وما يؤيد ذلك ما جاء في جدول صادر من شركة التأمين الوطنية (2003) بعنوان اسماء السادة المدراء العاملين الذين تعاقبوا على ادارة شركة التأمين الوطنية أن أول مدير عام (وكان بالوكالة) هو السيد محمد علي الجلي للفترة 1952/3/24 - 1952/11/17

شركة التأمين العراقية

¹⁰ مصباح كمال، أوراق في تاريخ التأمين في العراق: نظرات انتقائية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2011)، ص 10-11.

¹¹ بديع أحمد السيفي، التأمين علماء وعملاً (بغداد، د. ن.، 1972)، ص 22.

تقول الباحثة إنه "بعد قرار التأميم عام ١٩٦٤ تم دمجها مع (شركة بغداد للتأمين)". الصحيح هو أن الفترة التي أعقبت تأميم شركات التأمين (تموز 1964) شهدت دمج الشركات أولاً في أربع كيانات هي: شركة التأمين الوطنية، شركة التأمين العراقية (وكانت تضم شركة الاعتماد للتأمين، وشركة الرشيد للتأمين)، شركة بغداد للتأمين (وكانت تضم شركة التأمين التجاري العراقي)، وشركة الرافدين للتأمين (وكانت تضم شركة دجلة للتأمين). ولكن "بعد عملية الدمج الثانية والتي تم بموجبها ضم مجموعة شركة بغداد للتأمين إلى الوطنية، صدر قرار بنقل فرع التأمين على الحياة إلى شركة التأمين العراقية."¹²

وتمضي بالقول، ص 11، إنه مع صدور القرار رقم (92) عام 1988 بإلغاء التخصص بدأت الشركة بمزاولة جميع أنواع التأمين، وإنه "في عام ١٩٩٧ صدر قانون الشركات العامة رقم (22) الذي فتح الباب للشركة إذ أصبحت منافساً رئيسياً لشركة التأمين الوطنية من حيث تقديم الخدمات التأمينية ومن حيث الأنشطة المؤمن عليها واتساع اعداد الزبائن." لقد بدأت المنافسة مع شركة التأمين الوطنية (اختصت بالتأمينات العامة) مع إلغاء التخصص في تأمينات الحياة (التي اختصت بها شركة التأمين العراقية) عام 1988. ومن المعروف أن شركة التأمين العراقية، بفضل تخصصها في تأمينات الحياة، ساعدت شركة التأمين الوطنية آنذاك في تأسيس فرع متخصص بالتأمين على الحياة.

أما اتساع أعداد الزبائن فمبعثه هو أساليب البيع التي كانت التأمين العراقية قد اعتمدتها في بيع وثائق التأمين على الحياة، وهي الأصعب في العراق بسبب الموقف الديني والتقليدي من فكرة التأمين على الحياة. لقد وظفت التأمين العراقية هذه الأساليب للتوسع في محافظ التأمينات العامة.

ثم تكتب التالي عن شركة التأمين العراقية:

"كما صدر في عام ٢٠٠٥ القانون رقم (١٠) الخاص بتنظيم أعمال التأمين والذي بموجبه تم تنظيم عمل شركات التأمين في ظل الاقتصاد الحر والمنافسة. تهدف الشركة إضافة إلى المساهمة في تحقيق

¹² كاظم الشربيني، التأمين: نظرية وتطبيق، الجزء الأول، مقدمة عامة (بغداد: مطبعة الإرشاد، 1974)، ص 116.

التنمية الاقتصادية باعتبارها هدفاً إستراتيجي فهي تهدف الى نشر الوعي التأميني بين افراد المجتمع وتعظيم كفاءة F الأداء في جميع اقسام الشركة.

ترى كيف يتساقط مفهوم التنمية الاقتصادية (هدف استراتيجي للحكومة وليس لشركة التأمين العراقية) مع استهداف التنمية الاقتصادية لنشر الوعي التأميني وتعظيم كفاءة الأداء في أقسام الشركة! لِمَ هذا الخلط بين المفاهيم؟

شركة إعادة التأمين العراقية

يفتقد "استعراض التسلسل التاريخي لشركة إعادة التأمين" إلى سرد أي تسلسل، كما أنه يفتقد إلى استعراض الواقع الحالي (وهو واقع ضعيف جداً مقارنة بالفترة من 1960 وحتى 1980) ودورها في توفير حماية إعادة التأمين الاتفاقي لشركات التأمين العامة والخاصة وغياب دورها التي كانت تلعبه في السابق في الاكتتاب بأعمال إعادة التأمين خارج العراق.

تحليل مؤشرات شركات التأمين العامة

يبدأ هذا القسم من البحث، ص 13، بالمقدمة التالية:

ان شركات التأمين لا تسعى فقط الى الربح وانما لها أهداف اخرى وهذه تختلف حسب توجهاتها، والمعايير المالية لا تقيس نجاح اداء الشركات كون ادوات القياس تختلف وتختلف معها مؤشرات قياس الأداء.

إذا لم يكن الربح هو هدف شركات التأمين فما هي الأهداف الأخرى التي "تختلف مع توجهاتها" وهل هناك فرق جوهري في الهدف بين شركات التأمين العامة والخاصة؟ المقدمة قاصرة في التعريف. إن الوظيفة الأساسية لشركات التأمين هو توفير الحماية المالية للمؤمن لهم، لكنها هي أيضاً مؤسسات مالية تعمل في الأسواق المالية وهي، بهذه الصفة الأخيرة، مسؤولة أمام المساهمين فيها بكل ما يتعلق باستخدام رأسمالهم، لكنها مطالبة أيضاً بالحفاظ على مصالح المؤمن لهم. ويبدو أن هذا هو المقصود من هذه المقدمة إذ تذكر الباحثة في الصفحة 17:

إن الهدف الرئيسي لجميع الشركات الهادفة للربح هو الحصول على عائد من الاستثمارات والطريقة التقليدية في حساب عائد الاستثمار تكمن في ROI والتي هي اختصار Return of [on] Investment ويعتبر العائد على الاستثمار¹³ هو أفضل طريقة لقياس الربحية واداء الإدارة وهو مقياس أفضل من الربح نفسه حيث ان العائد على الاستثمار يعتبر ان الاستثمارات هي الأساس لتوليد الربح. وتسعى الإدارة العليا لزيادة الربحية والأخير[ة] تعتبر مؤشر لنجاح الأعمال ومحور الاهتمام الرئيسي لجميع الأطراف المعنية (مجلس الإدارة، المدراء، العاملون، الدائنون، المستثمرون) ويمثل الهدف الاستراتيجي لجميع الشركات التي تعمل وفق آلية الربح والخسارة.

المقدمة تقول "ان شركات التأمين لا تسعى فقط إلى الربح" لكنها هنا تعتبر الربح "الهدف الاستراتيجي لجميع الشركات." هناك خلل منطقي في الصياغة.

وقد اختارت الباحثة المؤشرات التالية مشفوعة بجداول إحصائية مهمة:

- صافي الاستثمار، مع تصنيف الاستثمارات إلى استثمارات ذات عائد ثابت واستثمارات ذات عائد غير ثابت.
- عائد الاستثمار
- مجموع مساهمات الشركات المحلية والأجنبية
- التعويضات المدفوعة للمؤمن [الهم]

ونلاحظ أن هذه المؤشرات ليست كلها منصبة على النشاط الاستثماري.

المبحث الثالث: إشكالات قطاع التأمين وخطى الإصلاح

يضم هذا المبحث:

أولاً: أهم التحديات والحلول لقطاع التأمين في العراق

تميز الباحثة بين نوعين من التحديات: تحديات عامة وتحديات خاصة. وهو تمييز ليس ضروري خاصة وأنها لم تضع التحديات العامة في إطار تحديات

¹³ يمكن قياس العائد على الاستثمار من خلال تقسيم الربح الصافي على مجموع الأصول (مصباح كمال).

مماثلة تواجهها قطاعات اقتصادية أخرى. ومن المفيد هنا الرجوع إلى دراسة زميلنا العزيز منعم الخفاجي للتعرف على منهج تشخيص ومجابهة التحديات.¹⁴

تبين الباحثة التحديات العامة التي واجهها القطاع وأثرت عليه بشكل غير مباشر في الصفحة 21 وما بعدها. وتجمل هذه التحديات بالآتي مشفوعة بجداول إحصائية مهمة:

١. ضعف اداء قطاع البنى التحتية: لا شك ان ضعف البنى التحتية نتيجة للعمليات الإرهابية والوضع المتردي في البلد اثر بشكل سلبي على قطاع التأمين كون تهيئة البنية التحتية تخلق بيئة استثمارية ناجعة ومحركة للقطاع الخاص الباحث عن فرص تأمين جميع عملياته.

كان من المناسب أن تقوم الباحثة بتحديد أهم البنى التحتية ليتبين للقراء علاقتها بالطلب على التأمين من قبل القطاع الخاص. هل هي المتمثلة بالمواصلات البرية، مثلاً، ووسائل الاتصالات، والمؤسسات الصحية، وأنظمة الأمان وغيرها؟

٢. اجمالي تكوين رأس المال الثابت: لقد اثر الارتفاع والانخفاض في اجمالي تكوين رأس المال الثابت على الاستثمار وبالتالي تقليص الفرص الاستثمارية العاملة في القطاع الخاص والباحثة عن تأمين عملياتها عبر تخفيض الخسائر التي يتعرض لها المؤمن وما يتبع ذلك من توفير الأمان والاستقرار.

هل حقاً أن إجمالي تكوين رأس المال الثابت قد انخفض خلال عامي 2009 و 2010 "نتيجة لتداعيات الأزمة المالية لعام 2008"؟ ما هو الرابط بين تكوين

¹⁴ منعم الخفاجي، "التحديات التي يواجهها قطاع التأمين في العراق" وتعليقنا عليه بعنوان "التحديات التي يواجهها قطاع التأمين في العراق-أين تكمن العلة؟"، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/Munaem-Al-Khafagi-Challenges-of-Insurance-Sector-in-Iraq.pdf>

<http://iraqieconomists.net/ar/2017/01/24/%d9%85%d9%86%d8%b9%d9%85-%d8%a7%d9%84%d8%ae%d9%81%d8%a7%d8%ac%d9%8a-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%ad%d8%af%d9%8a%d8%a7%d8%aa-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%8a-%d9%8a%d9%88%d8%a7%d8%ac%d9%87%d9%87%d8%a7-%d9%82%d8%b7/>

رأس المال والأزمة المالية العالمية؟ وهل كان الاستثمار الأجنبي المباشر، الذي هو ربما ما تعنيه الباحثة، وكذلك الاستثمار الوطني، كبيراً في العراق قبل الأزمة؟ (ملاحظة: القطاع النفطي هو خارج هذه المناقشة).

لا أدري كيف يشكّل تكوين رأس المال الثابت تحدياً لقطاع التأمين العراقي ما لم نقل بالأطروحة المضمرّة في البحث أن شركات التأمين هي مؤسسات مالية صرفة لا عمّ لها سوى التوسع في استثماراتها والدخول كلاعب في سوق الأوراق المالية؟

٣. صافي الاستثمار الأجنبي المباشر : هناك تفاوت بين الانخفاض والارتفاع في صافي الاستثمار الأجنبي وانعكس ذلك على قطاع التأمين، إذ ان الاستثمار الاجنبي بما يوفره من فرص عمل بصورة مباشرة أو غير مباشرة يشجع على التأمين من خلال منح الأمان للمتعاملين عبر تخفيض الاخطار الممكنة التحقق ومنح الشعور بالثقة والقدرة في الاستثمار في مشاريع ذات درجة عالية من الخطورة.

القول بأن "الاستثمار الاجنبي بما يوفره من فرص عمل بصورة مباشرة أو غير مباشرة يشجع على التأمين" يعزي التشجيع على التأمين إلى فرص العمل المباشر وغير المباشر. صحيح أن الاستثمار الأجنبي يخلق فرص عمل مباشرة وغير مباشرة (forward and backward linkages) إلا أن التشجيع على التأمين (الطلب على التأمين) يأتي أصلاً من أصحاب الاستثمار الأجنبي؛ ولأن قانون الاستثمار يترك الحرية للمستثمر الأجنبي للتأمين مع شركة تأمين أجنبية أو عراقية فإننا نميل إلى أن معظم مفردات أغطية التأمين يتمّ التأمين عليها في موطن المستثمر الأجنبي. وما يظلّ لشركات التأمين العراقية تحصر، في العادة، بالتأمين التكميلي على السيارات وتأمين المسؤولية القانونية وربما الحوادث الشخصية الجماعية.

إن المستثمر الأجنبي يلجأ إلى إجراء التأمين في موطنه الأصلي لأن القانون العراقي يسمح بذلك، وليس هناك عقوبات في حالة عدم التأمين مع شركات تأمين وطنية. ولأن المستثمر الأجنبي لا يعرف الكثير عن شركات التأمين العراقية: متانتها المالية، نوعية خدماتها، قدراتها على تسعير الأعمال الكبيرة وتسوية المطالبات الكبيرة وغيرها من المعايير. ولأن التأمين مع شركة تأمين وطنية، في رأي المستثمر الأجنبي، ربما ينطوي على عنصر عدم تأكد (فيما

يخص نوعية الخدمات التأمينية وتسوية المطالبات بالتعويض بسرعة وبكفاءة) هو في غنى عنه عندما يقوم بالتأمين مع شركة تأمين في موطنه

فالمستثمر الأجنبي قد لا يرى في قطاع التأمين العراقي غير المشاكل، فهذه يمكن أن تأخذ شكل الإجراءات الروتينية ذات الطابع البيروقراطي، وخاصة لدى شركات التأمين العامة، في إصدار وثائق التأمين، وضعف الإمكانيات اللغوية (الإنكليزية)، وعدم وجود أو ضعف غطاء إعادة التأمين الاتفاقي أو الاختياري بالنسبة لبعض الأخطار الكبيرة والمعقدة وخاصة في مجال تأمين أخطار النفط في مختلف مراحلها، وضعف القدرات الفنية الاكتتابية في فروع معينة للتأمين كتأمين أخطار التحكم في الآبار النفطية والغازية أو تأمين المسؤوليات المهنية. ثم هناك مشاكل في تسوية المطالبات بالتعويض (إدارتها بشكل كفوء وبسرعة).

ولكن من الضروري الإشارة إلى أن شركات التأمين الوطنية، رغم ضعفها، بسبب الحروب والحصار وهجرة الكوادر، لم تعطى الفرصة الكافية، وبقوة القانون المحلي، بالاكتتاب بالأعمال الأجنبية على نطاق واسع وبالتالي النهوض من حالة الركود والضعف التي هي فيها وتقبل بالتحديات الجديدة وتعمل على تجاوزها. لا المشرع العراقي ولا الشركات الاستثمارية الأجنبية مهتمان بصناعة التأمين العراقي.

وينهض السؤال هنا أيضاً: كيف يُشكّل التفاوت بين الانخفاض والارتفاع في صافي الاستثمار الأجنبي تحدياً لقطاع التأمين العراقي؟

٤. متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي : ارتفع متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي منذ عام ٢٠٠٧ حتى عام ٢٠١٣ ولكن هذا الارتفاع لا يتناسب مع إجمالي إيرادات الموازنة العامة لتلك السنوات، ولقد انعكس التدني بمتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي على التأمين إذ أن عدم كفاية رؤوس الأموال أدى إلى عزوف الأفراد عن اللجوء إلى التأمين بجميع أنواعه للأشخاص والممتلكات ضد الحوادث الشخصية والسرقة والحريق.

رغم أهمية هذه الإحصائية كان من المناسب احتساب التغلغل التأميني في العراق (نسبة دخل أقساط التأمين المكتتبه إلى الناتج المحلي الإجمالي). نأمل أن تقوم بمثل هذه الدراسة في بحث قادم.

القول بأن "عدم كفاية رؤوس الأموال ادى الى عزوف الأفراد عن اللجوء الى التأمين بجميع انواعه للأشخاص والممتلكات ضد الحوادث الشخصية والسرقة والحريق" يبدو غريباً ما لم يكن مفهوم "الأفراد" لدى الباحثة يعني "أصحاب رأس المال". كما يبدو، عند التمعن في هذا القول، أن أصحاب رؤوس الأموال لا يمتلكون ما يكفي من رصيد نقدي لشراء الحماية التأمينية؛ وربما الأصح هو أن التأمين غائب أصلاً في تفكير أصحاب رؤوس الأموال. وعلى أي حال، من المناسب التفريق بين طلب الفرد (ما يعرف بالطلب على التأمينات الشخصية) وطلب الرأسمالي (طلب الشركات على تأمين الممتلكات بما فيها المصانع والمخازن وحوادث العمل والمسؤوليات تجاه الأطراف الثالثة... الخ).

٥. الرقم القياسي لأسعار المستهلك : ادى الارتفاع بالتضخم منذ عام ٢٠٠٧ حتى عام ٢٠١٣ الى انخفاض متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي وانخفاض قيمة العملة المحلية وبالتالي انخفاض اتجاه الافراد لقطاع التأمين بجميع انواعه.

لم ترصد الباحثة آثار التضخم لتفسر "انخفاض اتجاه الافراد لقطاع التأمين بجميع انواعه".

ونود هنا أن نعرض بسرعة بعض الآثار الانتقائية للتضخم على شركات التأمين والمؤمن لهم.

يؤثر التضخم النقدي على أنشطة شركات التأمين: على سبيل المثال، هبوط القيمة الحقيقية لعوائد الاستثمار، هبوط قيمة الأصول العينية، ارتفاع كلفة شراء حماية إعادة التأمين من الخارج.

ويؤثر التضخم أيضاً على المؤمن لهم وخاصة في فرع التأمين على الحياة إذ أن عقود التأمين على الحياة طويلة الأجل تفقد قيمتها الحقيقية عند تسديد منافع العقد للمؤمن عليه أو للمستفيد من العقد. وإذا كانت شركات التأمين حريصة على سمعتها وتأخذ بعين الاعتبار مصلحة المؤمن لهم عليها أن تستنبط الوسائل المناسبة لضمان قيمة وثيقة التأمين على الحياة ومنها استخدام مؤشر أسعار المستهلك لحساب المستحقات/المنافع بموجب وثيقة التأمين بالاعتماد على هذا المؤشر (الاستهداء بتدني القوة الشرائية للنقد الذي صدرت بموجبه وثيقة التأمين عند بدء التأمين وتاريخ استحقاق المنافع).

وبالنسبة لوثائق التأمين على الممتلكات فإن تطبيق شرط النسبية/شرط المعدل Average Clause عند تسوية مطالبة بالتعويض سيحول عبء التضخم على المؤمن له مما يعني أن المؤمن له لن يحصل إلا على تعويض يبدو في ظاهره غير عادل.

ولمعالجة ظاهرة التضخم فإن شركات التأمين تشجع المؤمن لهم على زيادة مبلغ التأمين ليتماشى مع مستوى التضخم وبالتالي ضمان الحصول على تعويض أفضل. كما أن بالإمكان الاتفاق على عدم تطبيق شرط النسبية عندما تكون القيمة النقدية للأصول المؤمن عليها (مبلغ التأمين) وقت وقوع الحادث لا تزيد عن نسبة محددة من مبلغ التأمين عند ابتداء فترة التأمين.

ومن المعروف أن الوثائق القيمية agreed value policies التي تحدد مبلغ التأمين الأقصى عند إبرام عقد التأمين، ومنها وثائق التأمين البحري/بضائع، فإن شركة التأمين لا تكون مسؤولة عن تعويض القيمة الحقيقية للخسارة وإنما القيم المتفق عليها عند بدء التأمين. يعني هذا أن المؤمن له هو الذي يتحمل آثار التضخم.

وحددت التحديات الخاصة التي واجهها قطاع التأمين بالآتي:

➤ ضعف الوعي التأميني والصحي والوقائي عموماً لدى المواطن وارتفاع نسب الجريمة المنظمة واعمال التخريب والحريق والفساد الإداري مما يزيد صعوبة قبول حجم الأعمال.

هل هناك علاقة سببية قوية بين ضعف الوعي التأميني... وارتفاع نسب الجريمة ... وأعمال التخريب والفساد الإداري وصعوبة قبول حجم الأعمال (من قبل شركات التأمين)؟ الظواهر الموصوفة معروفة، ولكن كيف تؤثر على قبول شركات التأمين لأعمال التأمين بغض النظر عن حجم هذه الأعمال ومصادرها؟

شركات التأمين منفتحة، بشكل عام، على الاكتتاب بأعمال التأمين المعروضة عليها من قبل طالبيها بغض النظر عن حجمها، فلها الوسائل الخاصة في تمحيص الجيد والرديء من هذه الأعمال، ولها شروطها واشترطاتها لتأمين الأعمال الخارجة عن النمط الاعتيادي، أي دون ما هو قياسي

substandard. وعندما يكون التأمين إلزامياً بقوة القانون، لا تستطيع شركات التأمين رفض التأمين.

أين المشكلة إذاً وأين هو التحدي؟

➤ هجرة العديد من حملة وثائق التأمين لأسباب تتعلق بأمنهم الشخصي.

هجرة العديد من حملة وثائق التأمين تعني أن شركات التأمين قد خسرتهم نهائياً كمصدر مهم من مصادر الطلب الفعّال على الحماية التأمينية. وإذا كان هذا التعليل صحيحاً فأين هو التحدي؟ هل نجده في تشخيص شركات التأمين لهذه الظاهرة والعمل على التعويض عن خسارة أعمال تأمين هؤلاء بالبحث عن فئات جديدة لتوفير التأمين لها؟

➤ احتلال عصابات داعش الاجرامية لبعض محافظات العراق وما نتج عن ذلك من تعرقل المشاريع مما ادى بالنتيجة الى خسارة بعض الشركات لفروعها الجغرافية وحصتها السوقية حيث كانت تشكل اسواق نينوى والانبار وصلاح الدين وأجزاء من كركوك وديالى رافداً مهماً في حصيلة الاقساط والاستثمار وهو تهديد حقيقي انعكس على مجمل النشاط العام.

وقد تناولنا هذا التحدي في مقالة لنا نقّبتس منها أهم الملاحظات ذات العلاقة:15

- تعطيل عمل فروع شركات التأمين العاملة في الموصل وفي تكريت.
- عرقلة ووقف تنفيذ المشاريع الهندسية الحكومية المتعاقد عليها مع المقاولين الأجانب، كما هو الحال بالنسبة لمشاريع توليد الطاقة وغيرها في المناطق الغربية، وتأجيل إحالة عقود إنشائية جديدة.
- تعريض بعض المنشآت والمعامل المؤمنة، ومنها المنشآت النفطية، إلى خطر الأعمال العسكرية، وبالتالي تخوف شركات إعادة التأمين العالمية

¹⁵ مصباح كمال، "آثار داعش على قطاع التأمين العراقي"، شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/2014/10/26/>

- من الاستمرار في توفير الحماية الإعادة لشركات التأمين العراقية فيما يخص تأمين هذه المنشآت.
 - قيام داعش بعمليات نهب منظمة لمحتويات بعض المعامل قبل نسفها.
 - الصعوبات التي تكتنف تسديد أقساط التأمين محلياً وتحويل حصة معيدي التأمين منها إلى الخارج.
 - عدم قدرة الكاشفين ومسوّي الخسائر الوصول إلى مواقعها، هذا في حال أن استطاع المؤمن لهم تبليغ شركة التأمين عن وقوع خسائر لممتلكاتهم المؤمن عليها.
 - تشدّد شركات التأمين في طلب المعلومات التفصيلية عن أشكال الحماية في مواقع العمل وأثناء النقل، سواء كان التأمين ينصبُّ على الحريق، أو كافة أخطار المقاولين، أو النقل البحري أو البري.
 - بالنسبة للطلب المحلي الفعّال على التأمين، وهو على العموم ضعيف على مستوى الأفراد والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، فإن أي ارتفاع في أسعار التأمين سيكون عاملاً إضافياً للحد من الطلب الفعّال على الحماية التأمينية. وفي أحسن الحالات فإن طالبي التأمين ربما يكتفون بشراء الحدود الدنيا من الحماية التأمينية تتناسب مع قدراتهم المالية.
 - هناك هبوط واضح في الطلب على التأمين البحري-بضائع، وهو يعكس تقلص استيرادات القطاع الخاص، وكذلك هبوط في طلب التأمين على الحريق، وتأمين النقد أثناء النقل بالنسبة للمصارف.
- الحاجة الى تشريعات تسهل وتشجع على تسويق مختلف وثائق التأمين وحصص إجراء التأمين للسلع الواردة للبلد بالشركات العراقية وزيادة الاعفاء الضريبي في اقساط التأمين. إذ ان قانون تنظيم اعمال التأمين رقم (10) لسنة ٢٠٠٥ لم ينص على تأمين الأصول والمسؤوليات مع شركات تأمين مسجلة في العراق ومجازة لمزاولة العمل من قبل ديوان التأمين.

الأفكار الواردة هنا كانت موضوعاً لكتابات ومناقشات تم جمعها في كتاب سنة 2013.¹⁶ يبدو أن الباحثة لم تطلع عليها وعلى غيرها من الكتابات ذات العلاقة المنشورة في موقعي **مجلة التأمين العراقي ومرصد التأمين العراقي**.

فيما يخص "زيادة الإعفاء الضريبي في أقساط التأمين" لم تعرض الباحثة فروع التأمين المشمولة بالإعفاء الضريبي. ومن المفيد أن نذكر هنا بأن قانون تعديل ضريبة الدخل رقم (48) لسنة 2015 نصَّ على الآتي:

ينزل من الدخل كل ما ينفقه المكلف للحصول عليه خلال السنة التي نجم فيها والمؤيد حسابها بوثائق مقبولة بما في ذلك:

10- أقساط التأمين على الحياة بما لا يزيد سنوياً على مبلغ مقداره (5,000,000) خمسة ملايين دينار ومبلغ مقداره (3,000,000) ثلاثة ملايين دينار عن أقساط التأمين الأخرى التي ليس لها علاقة بمصادر الدخل المدفوعة خلال السنة على أن يكون التأمين لدى شركة تأمين عراقية.

ومن المعروف أن زيادة عتبة الإعفاء الضريبي يعتبر من الحوافز المشجعة على شراء الحماية التأمينية. أما اعتبار هذا الأمر تحدياً لقطاع التأمين فهو قابل للنقاش.

➤ **ارتفاع درجة الخطورة في بعض وثائق التأمين لضعف إمكانيات التحكم الإداري لمواجهة ارتفاع تكاليف المعالجة وبالتالي ارتفاع معدلات التعويض.**

ليس واضحاً على وجه الدقة مرمى هذا التحدي. كان من المفيد تقديم مثل عن "ارتفاع درجة الخطورة في بعض وثائق التأمين"، وتحديد الطرف المسؤول عن "ضعف إمكانيات التحكم الإداري لمواجهة ارتفاع تكاليف المعالجة": هل هو المؤمن له أم هي شركة التأمين؟ وهل المقصود بـ "المعالجة" كلفة تصليح الأضرار والخسائر المؤمن عليها؟

¹⁶ راجع: جبار عبد الخالق الخزرجي، سعدون الربيعي، فؤاد شمقار، محمد الكبيسي، مصباح كمال، منعم الخفاجي، تحرير: مصباح كمال، مساهمة في نقد ومراجعة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (مكتبة التأمين العراقي، 2013). وكذلك:

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

إن علة وجود شركات التأمين هو التعويض عن الأضرار والخسائر الاحتمالية العرضية التي يتكبدها المؤمن له. وإذا كان حجم هذه الأضرار والخسائر كبيراً فإن شركات التأمين تستعين لمواجهته من خلال إعادة التأمين الاختياري وإعادة التأمين الاتفاقي. وبمعنى آخر فإن شركات التأمين الرصينة تعرف كيف تدير الأخطار التي تكتتب بها.

➤ زيادة في حجم القوى العاملة وتضخم الهيكل الوظيفي وقد شكلت عبء إضافي الى هذه الشركات.

نعرف بأن بعض الزيادة يعود إلى إعادة تشغيل المفصولين السياسيين.¹⁷ السؤال الذي ينهض هنا هو: لماذا الزيادة في حجم القوى العاملة (في شركات التأمين العامة) وبالتالي تضخم الهيكل الوظيفي؟ وهل أن هذه الزيادة ناتجة عن فرض التوظيف من قبل وزارة المالية التي تتبعها هذه الشركات كجزء من سياسة الحكومة لامتناس البطالة المتفاقمة؟ أم أن الزيادة ناتجة عن سياسة توزيع المغانم على أساس المحاصصة التي وسمت الدولة العراقية منذ 2003؟

لم تذكر الباحثة لماذا تشكل الزيادة في حجم القوى العاملة تحدياً لشركات التأمين العامة. أهو استنزاف لموارد مالية، أهو الإرباك الوظيفي وإضعاف المعنويات داخل الشركات مما يفرض على إدارات الشركات عبء معالجة هذا الوضع؟

أسئلة بحاجة إلى جواب ومناقشة.

➤ عدم وجود التنسيق لديوان التأمين مع بقية الشركات العامة وهو ما يجعلها تفتقر الى تبادل المعلومات التفصيلية فيما بينهم مما يؤدي الى خسائر كبيرة لشركات التأمين.

ما هي ضرورة التنسيق بين ديوان التأمين وشركات التأمين العامة؟ الديوان ليس معنياً حصراً بشركات التأمين العامة بل بجميع شركات التأمين، ويفترض أن يقف على مسافة متساوية مع الشركات كافة.

¹⁷ مصباح كمال، "آثار إعادة المفصول السياسي إلى وظيفته في شركات التأمين"، مجلة التأمين العراقي: <http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2013/03/reinstatement-of-politically-dismissed.html>

بافتراض أهمية هذا التنسيق المتحيز كيف يؤدي عدم وجود التنسيق إلى "خسائر كبيرة لشركات التأمين"؟ وهل هناك أساس لقيام مثل هذا التحدي؟

➤ **خضوع الواقع التأميني لطابع المنافسة من قبل الجهات الضاغطة كالهيات والمنظمات الحكومية والاجتماعية والنقابات العمالية بما تقدمه من ضمانات وخاصة فيما يتعلق بتأمينات الحياة.**

لا ندري ماذا ترمي إليه الباحثة من هذا التحدي المفترض. هل تعني أن "الجهات الضاغطة كالهيات والمنظمات الحكومية والاجتماعية والنقابات العمالية" تقوم بالتنافس مع شركات التأمين من خلال توفير تأمين على الحياة، خارج شركات التأمين، للعاملين فيها؟ أم انها تعني أن هذه الجهات الضاغطة تستفيد من المنافسة بين شركات التأمين فيما يخص التأمين على حياة منتسبيها؟ وإذا كانت المنافسة هو بيت القصيد فما الضير في ذلك؟ أو ليست المنافسة منذ صدور قانون الشركات رقم 1997 هي الحالة السائدة؟ أي أنها الوضع الاعتيادي الذي تعمل شركات التأمين في ظله. وإزاء هذا الحال كيف تكون المنافسة تحدياً؟

➤ **عدم الشفافية والإفصاح عن المدخرات الحقيقية لدى هذه الشركات بالرغم من وجود جهتان مسؤولتان عن تدقيق حسابات هذه الشركات هما ديوان التأمين والبنك المركزي.**

إن كان ما تقوله الباحثة صحيحاً فإن هناك مشكلة سوء نية، لغاية في نفس يعقوب، لدى إدارات شركات التأمين العامة. والطامة الكبرى، اعتماداً على قولها، هو فشل مؤسستين: ديوان التأمين والبنك المركزي في الكشف عن "المدخرات الحقيقية" لهذه الشركات. هل أنها تريد أن تقول بأن هناك فساداً مالياً في شركات التأمين العامة؟

كيف يشكل هذا الحال، بافتراض صحته، تحدياً لشركات التأمين المعنية؟ أليس من يواجه التحدي هي المؤسسات الرقابية؟

➤ **عدم وجود آلية لتنظيم استجابات شركات التأمين لاية متغيرات في بيئتها أو اي احداث خارجية.**

عدم وجود آلية يعني أن هناك نقصاً في التفكير الإداري لدى شركات التأمين، مما يحمل معه ضمناً قصوراً في مؤهلات قادة هذه الشركات. ثم ما هي هذه الآلية التي تساعد إدارات شركات التأمين للاستجابة للمتغيرات في بيئة العمل والأحداث الخارجية في العراق وخارجه؟ هل أن هذه الآلية تكمن، على سبيل المثال، في رصد اتجاهات الاقتصاد الوطني والعالمي وقراءة تأثيرتها على قطاع التأمين العراقي؟

وتحت باب الحلول، ص 26، تقدم الباحثة ما يلي:

١. تنمية الوعي التأميني لدى المواطنين وذلك من خلال التكثيف الإعلامي المرئي والمسموع بالإضافة الى عقد الندوات والحلقات النقاشية واصدار البوسترات التثقيفية.

لطالما شغل موضوع غياب أو ضعف الوعي بالتأمين وسبل تنميته اهتمام ممارسي التأمين في العراق. وقد قدمنا بعض الملاحظات في مقابلة صحفية ضمن إطار فقر الثقافة التأمينية في العراق.¹⁸ ومن رأينا أن الندوات والبوسترات بحد ذاتها لا تستنفد الوسائل والفرص المتاحة لنشر ثقافة التأمين بحيث أنها تصبح جزءاً من الحياة العامة. وقد حاولنا في بعض كتاباتنا التنبيه إلى هذا الأمر من خلال التعاطي مع ما يصدر من الحكومة من قرارات وتعليمات لها بعد تأميني، ومن خلال تحليل موازنة الدولة سنوياً لدراسة تأثيراتها التأمينية، والاستفادة من فرص الانتخابات البرلمانية لعرض وجهات نظر قطاع التأمين على المرشحين، وغيرها.

٢. الزام دوائر الدولة ومؤسساتها باجراء التأمين على اصولها وموجوداتها واموالها باعتبارها جزء من ثروة البلد تستحق الحماية والتأمين الصحي على موظفيها والتأمين ضد العمليات الإرهابية التي قد يتعرضون لها وغيرها من وثائق التأمين المناسبة للأفراد والمؤسسات.

¹⁸ جريدة الصباح، مقابلة مع مصباح كمال حول النشاط التأميني في العراق بتاريخ 28 كانون الأول 2016. يمكن قراءة النص الكامل في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/Interview-Al-Sabah-with-Misbah-Kamal-final.pdf>

إلزام الدولة ومؤسساتها (وكذلك المحافظات والدوائر التابعة لها) بإجراء التأمين على موجوداتها، والتأمين الصحي على منتسبيها، والتأمين ضد الأعمال الإرهابية (وكذلك التأمين على مسؤولياتها الناشئة عن أعمالها وتعاملاتها مع المواطنين) مطلب يستحق العمل لتحقيقه.

ويمكن التوسع في إلزامية التأمين لتشمل مهن معينة، كما هو الحال في العديد من الدول المتقدمة، كالتأمين على المسؤولية المهنية للأطباء والمحامين والمهندسين الاستشاريين وغيرهم.

٣. ضرورة ابتكار وثائق جديدة تغطي الاخطار الحادثة مثل وثيقة العافية، تأمين إسلامي، تأمين مقترضي السيارات، وثائق الإرهاب وغيرها خصوصاً بعد أن ادى التضخم الى ضعفة الوثائق السارية تدريجياً وهز من ثقة المواطن بالتأمين.

هذا الحل موجود على أرض الواقع ويطبق بدرجات متفاوتة. فوثيقة التأمين الصحي (وثيقة العافية) لا تحتاج إلى ابتكار إذ أن بعض شركات التأمين تقوم فعلاً بتسويقها.¹⁹ كما أن ما يسمى بالتأمين الإسلامي أو التكافلي هو الآخر معروف وليس هناك ضرورة لابتكاره. بعض شركات التأمين تفكر بفتح نوافذ للتأمين الإسلامي ضمن نشاطها العام. أما تأمين مقترضي السيارات (وكذلك تأمين المقترضين لأغراض بناء المساكن) فهو الآخر موجود.²⁰

¹⁹ عبد الكريم حسن شافي، "التأمين الصحي في سوق التأمين العراقي"، مرصد التأمين العراقي:

<https://iraqinsurance.wordpress.com/2013/03/31/540/>

²⁰ عبد الكريم حسن شافي، "القروض والتأمين"، مرصد التأمين العراقي:

<https://iraqinsurance.wordpress.com/2011/10/09/loans-and-insurance/>

وكذلك تعليق محمد الكبيسي، "نحو تطوير مشروع مشترك للقروض"، مرصد التأمين العراقي:

<https://iraqinsurance.wordpress.com/2011/10/12/loans-and-insurance-2/>

أنظر أيضاً: مصباح كمال، "برنامج البنك المركزي للقروض الصناعية والزراعية والإسكان ومكانة التأمين"، شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/2015/09/08/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d8%a8%d8%b1%d9%86%d8%a7%d9%85%d8%ac-%d8%a7%d9%84%d8%a8%d9%86%d9%83-%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%b1%d9%83%d8%b2%d9%8a-%d9%84%d9%84%d9%82%d8%b1%d9%88/>

وفيما يخص تأمين الأعمال الإرهابية فإنه أدخل قيد التطبيق منذ سنة 2005.²¹

وثائق التأمين هذه تحتاج إلى مراجعة من حيث نطاق التغطية التي توفرها و حدود التعويض بالاستفادة من الخبرة المحلية المتراكمة وكذلك خبرة الأسواق التأمينية في دول الجوار.

٤. تنشيط عمل شركات التأمين من خلال التوسع في انواع التأمين من جهة وزيادة نشاط الاستثمار من جهة اخرى من اجل زيادة ارباحها.

أليس هذا الحل مرتبطاً بما ورد في الفقرة 3 أعلاه؟ كان من المناسب دمجها معها، وفصل مسألة الاستثمار عنها.

٥. ضرورة تدرج العاملين بما يتوافق مع ملاك شركات التأمين للحصول على موظفين يتمتعون بكفاءة جيدة، وتدريبه [م] داخل العراق وخارجه.

يبدو أن هذا الحل المقترح يتعلق بشركات التأمين العامة، وإذا كان هذا صحيحاً فإن هناك نظام قائم لتدرج العاملين. إن الحل هذا، وهو ضعيف الصياغة، أهمل قضية أساسية تتعلق بنظام اختيار العاملين لإشغال مواقع في هذه الشركات، ونعني بها سياسة الاستخدام. إن التجربة الماضية لسياسة الاستخدام في شركات التأمين العامة لا تجد لها حضوراً حقيقياً منذ بدء زمن المحاصصة سنة 2003.²²

²¹ عبد الكريم حسن شافي، "التأمين وخطر الأعمال الإرهابية: تجربة شركة التأمين الوطنية انموذجاً"، مرصد التأمين العراقي:

<https://iraqinsurance.wordpress.com/2013/02/14/insurance-terrorist-acts-in-iraq/>

²² للتعرف على بعض ملامح سياسة الاستخدام في الماضي راجع: عبد الباقي رضا، فاروق يونس ومصباح كمال، "شذرات من التاريخ المروي والذكريات الشخصية حول التأمين في العراق"، شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/2015/08/17/%d8%b9%d8%a8%d8%af-%d8%a7%d9%84%d8%a8%d8%a7%d9%82%d9%8a-%d8%b1%d8%b6%d8%a7%d8%8c-%d9%81%d8%a7%d8%b1%d9%88%d9%82-%d9%8a%d9%88%d9%86%d8%b3-%d9%88%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84/>

٦. نوصي جميع القائمين بتبادل المعلومات والإحصائيات بشفافية واستخدام أسلوب المكاشفة بين وظائف الوحدة الإدارية للمستويات العليا والوسطى والتشغيلية وبالنتيجة تبادل المعلومات بين الشركات الثلاث.

أفردت الباحثة قسماً من بحثها للتوصيات، فلماذا نجد هذه التوصية تحت باب الحلول؟

لم توضح الباحثة نوع المعلومات والإحصائيات التي توصي بتبادلها بين شركات التأمين العامة، فهناك معلومات وبيانات تحتفظ بها كل شركة للمحافظة على موقعها التنافسي في السوق. وعلى أي حال، فإن شركات التأمين تقدم سنوياً محصلة أعمالها لجمعية التأمين العراقية وتقوم الجمعية بتبويبها في تقريرها السنوي عن حالة سوق التأمين.

٧. حث المصارف بالتعاون والتنسيق مع شركات التأمين العراقية لتوفير الحماية التأمينية لأموالها وموجوداتها وموظفيها وزبائنها وكذلك تشجيعها للمساهمة في رؤوس أموالها وبالمقابل مساهمة شركات التأمين في رؤوس أموال المصارف الأهلية.

وهذا "الحل" ليس بالجديد فقد تقدم الزميل سعدون الربيعي برأي بهذا الشأن سنة 2012:

كما ندعو البنك المركزي العراقي الى حث المصارف لتوفير الحماية التأمينية لأموالها وموجوداتها وموظفيها وزبائنها بالتعاون والتنسيق مع شركات التأمين العراقية، وكذلك تشجيعها للمساهمة في رؤوس أموالها، وبالمقابل مساهمة شركات التأمين في رؤوس أموال المصارف الاهلية. مثل هذا الاستثمار سيساعد المصارف وشركات التأمين في تحقيق تعليمات زيادة رؤوس الاموال.²³

²³ سعدون الربيعي، "التأمين وأهميته في تطوير الخدمات المصرفية"، مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2012/10/31/inbsurance-development-of-banking-services/>

تمّ ضمّ المقال إلى كتابه شركات التأمين الخاصة وقطاع التأمين العراقي (مكتبة التأمين العراقية، 2014)، ص 48-52.

هناك مجال مشترك تم تطويره أولاً في فرنسا للتأمين عبر المصارف Bancassurance وهو في توسع في بعض البلدان العربية.

ثانياً: استراتيجية مقترحة للنهوض بقطاع التأمين في العراق

رغم أن العنوان يشمل قطاع التأمين في العراق إلا أن الاستراتيجية المقترحة تنحصر بشركات التأمين العامة الثلاث: شركة التأمين الوطنية، شركة التأمين العراقية وشركة إعادة التأمين العراقية. كما أن هذه الاستراتيجية تنصبُّ على استثمار الفوائض النقدية للشركات. ورغم أهمية الاستثمار لدعم المركز المالي للشركات للتعويض عن الخسائر الاكتتابية التي قد تتعرض لها شركات التأمين، وللمساهمة في النشاط الاقتصادي الوطني (قروض، شراء أسهم في الشركات، شراء وبناء العقارات)، فإنه ليس العنصر الوحيد "للنهوض بقطاع التأمين في العراق".

طموح الباحثة في "وضع خارطة طريق للنهوض بهذا القطاع" يقوم على "وضع استراتيجية متماشية مع قانون الشركات التي تعمل على هامش الربح والخسارة" وتحليل البيئة الداخلية والخارجية للشركات. وتعتمد في ذلك على التحليل الرباعي المعروف باسم (SWOT) التي تضم أربعة عناصر تطبق على الشركة/المشروع: اثنان منها داخلية (القوة Strengths والضعف Weaknesses) واثنان خارجية (الفرص Opportunities والتهديدات Threats). إلا أنها لم تفصل مفردات كل عنصر على حدة، وركزت على البيئة الداخلية بعرض نقاط القوة في هذه البيئة كالتالي:

1. وجود سيولة نقدية عالية.
2. تمتلك الشركات العامة مختلف الاحتياطات وهي (احتياطي الأخطار غير المنتهية، احتياطي التعويضات الموقوفة، احتياطي الطوارئ، الاحتياطي الحسابي).
3. استغلال جميع الطاقات التصميمية والمتاحة.
4. الاستثمار في أوجه مختلفة.
5. اجمالي الارباح المتحققة تتجاوز المخطط ويقتطع جزء منه للخزينة العامة الدولة.

وقد جاء ذلك بعد أن أكدت على أن الفترة 2003-2014 شهدت تزايداً في حجم النشاط التأميني، وكذلك تزايداً في الأرباح والاستثمارات "وبصورة طردية مع حجم النشاط ولكن هذا لا يعتبر مقياس لمدى نجاح قطاع التأمين إذ مازالت ثقة المواطنين بهذا القطاع شبه معدومة ..."

وتقول بأن شركات التأمين

تتوافر امامها فرص مناسبة لكنها تعاني من نقاط ضعف قد تمنعها من استغلال تلك الفرص المتاحة، وعلى الإدارة العليا متمثلة بمجلس الإدارة القيام باتخاذ استراتيجية لمعالجة وتصحيح ما تعانيه هذه الشركات من نقاط ضعف داخلية سواء كانت في الأنشطة الإدارية ام الأنشطة الإنتاجية والتسويقية والأفراد والمالية تمكنها من استثمار الفرص المتاحة أمامها.

وهي تعتبر هذا بمثابة استراتيجية إذ أنها تعرض استراتيجية ثانية بالقول:

يمكن اختيار استراتيجية ثانية تعمل بموازرة [بموازاة] الأولى أو بديلاً آخر وهي استراتيجية المشاريع المشتركة، أي عمل (التحالقات) مع الشركات الأخرى وهذا التحالف يجب الا يزيد عن خمس سنوات، الهدف من هذه الاستراتيجية إعطاء دفعة للاستثمار وينتج عن ذلك تنويع استثماراتها أو زيادة محافظ الاستثمار وزيادة رؤوس اموال شركات التأمين، أو من خلال الاكتتابات العامة والخاصة ويتم بذلك توسيع استثماراتها وتوسيع دائرة اعمالها تماشياً مع المادة (16) ثانياً/1 من قانون الشركات رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ (لشركات التأمين وإعادة التأمين والمصارف أن تستثمر اموالها في مختلف اوجه الاستثمار).

ثم ترجع الباحثة بعد ذلك إلى تأكيد زيادة حجم أقساط التأمين المكتتبه:

و كما هو معلوم ان صناديق التأمين تساهم في تمويل الاستثمار لكن دور هذه الصناديق في العراق لا يزال ضعيفاً، لابد من التخطيط ورسم الأهداف الاستراتيجية لتطوير صناعة التأمين في مختلف جوانبها عن طريق تعظيم حجم الأقساط من خلال تحديث وتطوير وتوسيع إصدار وثائق التأمين الهندسي وتأمين اخطار المقاولين والتأمينات الأخرى،

الابتعاد عن المضاربة في الأسعار، وتطوير العلاقة والتنسيق مع المصارف العامة والخاصة في تقديم خدمات التأمين واتباع الأساليب العلمية والوسائل الالكترونية في تسويق منتجات التأمين، إضافة الى رفع مستوى الكوادر لدى الشركات وغيرها من الوسائل.

وهي هنا ترجع إلى ذكر عناصر أخرى للنهوض بقطاع التأمين (شركات التأمين العامة) من خلال التخطيط ورسم الأهداف الاستراتيجية. كيف؟ عن طريق تعظيم حجم الأقساط. وهذا التعظيم يقوم على "تحديث وتطوير وتوسيع إصدار وثائق التأمين الهندسي وتأمين اخطار المقاولات والتأمينات الأخرى" وغيرها من الوسائل. اختيار وثائق التأمين الهندسي (وهي التي تعرف في العراق بتأمين كافة أخطار المقاولين المختصة بعقود الهندسة المدنية وتأمين كافة أخطار النصب المختصة بعقود الهندسة الكهربائية والميكانيكية) ليس موفقاً ذلك لأن الإقبال على شراء هذه الوثائق يعتمد على صناعة الإنشاء أو قل ما تنفقه الدولة أو المؤسسات الخاصة على الهياكل الارتكازية وتشبيد المصانع والمنشآت الأخرى بأنواعها المختلفة: مستشفيات، مدارس، مشاريع سكنية ... الخ. وبعبارة أخرى، فإن شركات التأمين لا تستطيع التأثير على مستو الطلب على وثائق التأمين الهندسي.

هناك مصادر أخرى لتعظيم حجم الأقساط كالتوسع في ترويج بيع التأمينات الشخصية، والتأمينات المستحدثة في فرع تأمين المسؤولية، أو التأمينات الإلزامية بافتراض وجود الأخيرة.

وتختتم الاستراتيجية المقترحة لتوسيع القاعدة الاستثمارية كما يلي:

يمكن في المحصلة النهائية توسيع القاعدة الاستثمارية عن طريق المساطحة في مشروع استثماري ذو اجل طويلة بعد دراسة الجدوى الاقتصادية نجد ان هناك سلسلة من الفوائد وهي ارباح اعلى من قبل وامتصاص للبطالة وزيادة التراكم وبالتالي زيادة الانتعاش والرفاهية.

المساطحة شكل من أشكال الاستثمار، ولفائدة القراء كان من المناسب التعريف بها وإبراز ميزاتها مقارنة بالطريقة التقليدية التي اتبعتها شركات التأمين العامة الثلاث لتشبيد المباني أو شرائها أو شراء أراضي بهدف تعميرها.

يرد في التعريفات القانونية أن المساطحة "حق عيني يخول صاحبه أن يقيم بناء أو منشآت أخرى غير الغراس على ارض الغير بمقتضى اتفاق بينه وبين صاحب الارض."

المبحث الرابع: الاستنتاجات والتوصيات

أولاً / الاستنتاجات:

1. عدم التكافؤ بين شركات التأمين في حجم الاستثمارات والارباح لأسباب تتبع سياسة مجلس الادارة في تنويع محفظة الاستثمار، إذ ان شركة التأمين العراقية كان لها الحصة الأكبر من اجمالي الاستثمارات خلال مدة الدراسة بمبلغ (173) ترليون وبعائد مقداره (19) ترليون، تلاه شركة التأمين الوطنية بواقع (692) مليار وبعائد ربحي (116) مليار، ثم شركة إعادة التأمين بمبلغ (224) مليار وبعائد ربحي (19) مليار.

ما هي قيمة هذا الاستنتاج في رصد الفرق بين حجم واستثمارات الشركات العامة الثلاث؟ الاستنتاج هو وصف حال. كان من المناسب أن تقوم الباحثة بتطويره، ومقارنته باستثمارات شركات التأمين الخاصة، وربما مقارنته بنمط الاستثمارات التي كانت شركات التأمين تقوم بها قبل الاحتلال الأمريكي للعراق وخاصة في عقود الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، وحتى خلال التسعينيات التي شهدت تضخماً هائلاً أثر على السياسة الاستثمارية للشركات الثلاث.

٢. هناك انخفاض في الوعي التأميني لدى الأفراد وعدم ايمانهم بالتأمين وذلك لأسباب يعود اغلبها الى عدم الثقة بشركات التأمين العامة أو انخفاض مبالغ التعويض المدفوعة للمؤمن [لهم] ولجوءهم للشركات الخاصة إضافة الى انصياع غالبيتهم بعقود خارجية توفر لهم الطمأنينة [الطمأنينة] والأمان.

يضم هذا الاستنتاج أفكاراً متضاربة: انخفاض في الوعي التأميني، عدم إيمان بالتأمين. أما سبب هذا الانخفاض وعدم الإيمان فهو: عدم الثقة بشركات التأمين العامة أو انخفاض مبالغ التعويض المدفوعة. لكن هذا الانخفاض في الوعي

وعدم الإيمان لا يحول دون لجوء المؤمن لهم إلى شركات التأمين الخاصة إضافة إلى لجؤهم للتأمين خارج العراق.

إن من يلجأ إلى التأمين خارج العراق هم من طبقة الأغنياء الذين راكم البعض منهم ثرواتهم بفضل نظام المحاصصة ونهب المال العام المسكوت عنه قانونياً. هم نفس أفراد الطبقة التي يدعوهم الاقتصاديين للاستثمار داخل العراق. هناك خلل في صياغة هذا الاستنتاج وعدم ارتباط الظاهرة بمسبباتها.

٣. يعد للعامل الاقتصادي دور مهم في قطاع التأمين إذ أن اغلب أفراد المجتمع يعاني من انخفاض متوسط نصيب الفرد، علاوة على ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلك في البلد ولذلك لا يولون لهذا القطاع إي دور من دخولهم الاكتنازية.

تتحدث الباحثة في هذا الاستنتاج عن الطلب الفعّال (الطلب المقترن بالقدرة المالية) على شراء التأمين. من جهة تذكر انخفاض متوسط نصيب الفرد (من الدخل الوطني) ومن جهة أخرى تذكر الدخل الاكتنازية للأفراد. ويبدو أن الحس الطبقي تجاه توزيع الدخل مفقود في هذا الاستنتاج. فالاكتناز يقتصر على طبقة الميسورين فالطبقات الفقيرة بالكاد تستطيع توفير الحاجات الأساسية للعيش فما بالك بمطالبتها بالتفكير بترف شراء الحماية التأمينية؟ لنتذكر هنا أيضاً ما تقوله الإحصائيات بأن نسبة العاملات من النساء تقدر بـ 15% من مجموع العمالة وأن ما يقرب من 85% هن ربات بيوت، ما يعني أن نسبة كبيرة من المجتمع العراقي محروم من دخل يمكن إنفاق جزء منه على شراء الحماية التأمينية. أضف إلى ذلك البطالة، فمن لا يعمل ليس له دخل قابل للإنفاق على الحماية التأمينية.

من رأينا أن هذا الاستنتاج بحاجة إلى مراجعة صارمة لتصحيح العلاقة بين دخل الأفراد والاكتناز والإقبال على شراء الحماية التأمينية.

٤. إن اغلب مشاكل ومعوقات شركات التأمين ناتجة عن أسباب أمنية خارجة عن سيطرة الإدارة منها على سبيل الذكر لا الحصر سيطرة الإرهاب على اغلب محافظات العراق وما نتج عن ذلك من انخفاض عدد الوثائق المستلمة خلال الفترة الأخيرة.

يحصّر هذا الاستنتاج أغلب مشاكل ومعوقات شركات التأمين بانخفاض " عدد الوثائق المستلمة خلال الفترة الأخيرة" لأسباب خارجية ومنها سيطرة الإرهاب على أغلب محافظات العراق. وهو استنتاج صحيح لكنه قاصر لأنه لا يذكر المشاكل والمعوقات داخل شركات التأمين، وقد تمت الإشارة إلى بعضها في استنتاجات أخرى ومنها الاستنتاج (6) في افتقار شركات التأمين لاستراتيجية منظمة لما سمّته الباحثة "استقطاب أكبر عدد من وثائق المؤمنين [المؤمن لهم]". يضاف إلى ذلك ضعف فني لدى كوادر الشركات واقتصار الخبرة والمعرفة العالية على بعض الشرائح العليا، ضعف التدريب المستمر، ضعف المستوى اللغوي، والتأثيرات السلبية لبعض أحكام قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 – كما ذكرناه في مكان آخر. وهناك عوامل أخرى أتينا على ذكرها ومناقشتها في ورقة سابقة.²⁴

هـ. من خلال استقراء القوانين وجدنا ان البيئة التشريعية التي تحيط بقطاع التأمين مظلمة [مضللة] لعدم شمول (دوائر الدولة) بالتأمين، كما إن الى عدم وجود ضوابط ومعايير تتلاءم مع المعايير الدولية للتأمين وذلك لضعف النشاط التأميني بالعراق قياساً بدول العالم المتقدم.

لسنا مرتاحين لصياغة هذا الاستنتاج لضعف الصياغة، ربما بسبب أخطاء في الطبع. ربما كان القصد من "البيئة التشريعية التي تحيط بقطاع التأمين" مجموع القوانين المتعلقة بالنشاط التأميني بشكل مباشر أو غير مباشر. وهذه المجموعة كبيرة وإطلاق صفة "مضللة" عليها فيه تجني وتبخيس لهذه القوانين.²⁵ إن عدم شمول دوائر الدولة (أي إلزامها بتأمين ممتلكاتها ومسؤولياتها والعاملين فيها ومعها) لا يستوجب وصف قوانين التأمين وتلك المحيطة بقطاع التأمين بأنها مضللة. يمكن معالجة النقص بتشريع قانون يقضي بأن تقوم دوائر الدولة وكذلك المحافظات وشركات القطاع العام بالتأمين على الممتلكات والمسؤوليات القانونية والتعاقدية والعمال والموظفين.

²⁴ مصباح كمال، "ركود سوق التأمين العراقي: مناقشة لرأي اقتصادي"، مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2011/11/30-2011-1.html>

وقد نشرت ملخصة في جريدة المدى بتاريخ 11 تشرين الأول 2011.

²⁵ قوانين التأمين والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبها، إعداد وإشراف طالب المصرف (بغداد: المؤسسة العامة للتأمين، 1970). لم يُحدّث هذا الكتاب لكن بالإمكان الكشف عن القوانين ذات العلاقة من خلال قاعدة التشريعات الإلكترونية.

في القسم الثاني من هذا الاستنتاج حول "عدم وجود ضوابط ومعايير تتلاءم مع المعايير الدولية للتأمين وذلك لضعف النشاط التأميني بالعراق قياساً بدول العالم المتقدم" ليس واضحاً إن كانت الضوابط والمعايير تتعلق بالتأمين على دوائر الدولة، أو أن هذه الضوابط والمعايير تقع في خانة شركات التأمين. ثم ما هي المعايير الدولية للتأمين؟ كان من المناسب الإشارة إلى بعض المعايير الدولية للتأمين ليكون القراء على بينة إن كانت هذه المعايير خاصة بشركات التأمين أو طالبي التأمين.

٦. تبين من خلال التحليل ودراسة جميع معطيات شركات التأمين العامة في العراق انها تفتقر الى استراتيجية منظمة تعمل من اجل استقطاب اكبر عدد من وثائق المؤمن من جهة، واستغلال المدخرات الرأسمالية في استثمارات ذات مردود اقتصاد عالي.

كان تخطيط الإنتاج في الماضي مسألة في غاية الأهمية لدى شركات التأمين العامة. وكان قسم التخطيط جزءاً مهماً في التركيب التنظيمي لشركة التأمين الوطنية، وقد لعب المرحوم د. سليم الوردى دوراً أساسياً في تطوير الوظيفة الإنتاجية في الشركة على المستوى النظري والتطبيقي. وقد كتب عن جوانب مختلفة للموضوع: "لمحات عن تخطيط الخدمات التأمينية" (1973)²⁶ و "معايشتي لتجربة التخطيط في شركة التأمين الوطنية" (2015)²⁷

الاستراتيجية المنظمة التي تدعو إليها هذه التوصية مهمة للتوسع في حجم النشاط التأميني، ويجب أن لا يقتصر التطبيق على شركات التأمين العامة بل يمتد إلى الشركات الخاصة التي يقول دعاة السوق الحرة والمنافسة المفتوحة أنها الأكثر كفاءة. شمول شركات التأمين الخاصة بهذه التوصية ضروري لأن مساهمتها في إجمالي أقساط التأمين ما يزال ضعيفاً.

وفيما يخص "استغلال المدخرات الرأسمالية في استثمارات ذات مردود اقتصاد عالي" الذي يبدو وكأنه توصية وليس استنتاجاً فإنه يجب أن يعرض مستقلاً ليكون استنتاجاً قائماً بذاته. نقول هذا لأن موضوعه يرتبط بالضوابط الرقابية في استثمار الفوائض النقدية لشركات التأمين، ولأن الدعوة إلى "استثمارات

²⁶ د. سليم الوردى، كتابات اقتصادية في التأمين، إعداد وتحرير: مصباح كمال (مكتبة التأمين العراقي، 2017)، ص 6-11. نشرت أصلاً في مجلة رسالة التأمين، العدد 22، 1973.

²⁷ في استذكار أ. د. سليم الوردى (1942-2015)، إعداد وتحرير: مصباح كمال (مكتبة التأمين العراقي، 2016)، ص 45-56.

ذات مردود اقتصادي عالي" (ربما المقصود العائد العالي على الاستثمارات) قد تدفع بشركة التأمين إلى المجازفة بهدف تحقيق أعلى العوائد – وهو ما لا يتناسب مع الطبيعة المحافظة للاستثمار من قبل شركات التأمين. ولعل تجربة بعض شركات التأمين الغربية، وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، خلال الأزمة المالية العالمية التي عصفت بالاقتصادات الرأسمالية منذ 2007 خير شاهد على عدم الخوض في استراتيجية استثمارية تقوم على تحقيق الربح الآني السريع من خلال المضاربة في سوق الأوراق المالية (الاقتصاد الوهمي).

٧. ما زال نشاط شركة إعادة التأمين ضعيف بالرغم من ان فحوى اختصاصها يصب في ممارسة جميع اعمال التأمين قبولاً واسناداً داخل العراق وخارجه.

ما هو مضمون هذه التوصية؟ إقرار واقع الحال ليس بتوصية بحد ذاته. تضم بعض كتاباتنا عن شركة إعادة التأمين العراقية بعض الأفكار التي يمكن الاستفادة منها في صياغة توصيات لتقوية نشاط الشركة.²⁸ كما يمكن الاستفادة من الأفكار التي أوردها الأستاذ قيس المدرس في مقالته "استذكار مسيرة العمل في شركة إعادة التأمين العراقية"²⁹ حول أسباب نجاح إعادة العراقية في الماضي وقد لخصها بالآتي:

- الادارة العليا الكفوة

²⁸ مصباح كمال، "ملاحم من محنة قطاع التأمين العراقي"، مجلة التأمين العراقي:

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

مصباح كمال، "مهام جديدة-قديمة أمام شركة إعادة التأمين العراقية"، مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2015/12/new-tasks-before-iraq-reinsurance-co.html>

مصباح كمال، "تجديد اتفاقيات شركة إعادة التأمين العراقية وشركات التأمين الخاصة"، مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2016/11/renewal-of-iraq-res-treaties-private.html>

مصباح كمال، "ملاحظة حول شركة إعادة التأمين العراقية والعلاقة مع شركات التأمين الخاصة"،

²⁹ نشرت في مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2014/08/12/kays-al-mudaries-recollections-of-my-time-at-iraq-re-2/>

- الاختيار الجيد للموظفين
- التدريب
- الدعم الحكومي
- العمل بروح العائلة الواحدة.
- العلاقات الإنسانية والالتزام العالي بقواعد المهنة والسلوك الوظيفي من قبل الجميع.

ثانياً / التوصيات:

تختتم الباحثة البحث باثنتي عشرة توصية نفتبسها أدناه ونعلق عليها بما نقدر عليه. وقد سبق لنا أن كتبنا بشأن بعض هذه التوصيات في ورقة لنا بعنوان "نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق" يمكن للقراء المهتمين الرجوع إليها.³⁰ ومن رأينا أن وضع قائمة بالتوصيات دون تقديم سبب أو حجة يجعل التوصيات موضع تساؤل، وهو ما سنحاوله هنا.

١. الاستفادة من مزايا قانون الاستثمار رقم (10) [هكذا بالأصل] لسنة ٢٠٠٦ الذي اجاز للمستثمر الأجنبي التأمين على المشروع الاستثماري لدى أي شركة تأمين وطنية أو اجنبية يعتبرها ملائمة وذلك لغرض زيادة الأرباح وإضافة فقرة الى قانون تنظيم اعمال التأمين رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ تلزم الشركات ورجال الاعمال والمستثمرين بإجراء التأمين لدى شركات التأمين في العراق تجنباً لتسرب أقساط التأمين الى خارج العراق.

لا أدري مدى الاستفادة من قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006، والقانون المماثل له الصادر من حكومة إقليم كردستان العراق لأغراض تطوير قطاع التأمين.

هناك استثمارات أجنبية عديدة في بناء المولات ومحلات توكيلات السيارات الأجنبية وغيرها، وهذه مؤمنة، في معظم الحالات، لدى شركات التأمين الوطنية، العامة أو الخاصة.

³⁰ نشرت في مرصد التأمين العراقي:

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

ربما لم تؤمن جميع الاستثمارات الأجنبية مع شركات تأمين وطنية لأن قانون الاستثمار الاتحادي رقم 13 لسنة 2006 وفرّ للمستثمر الأجنبي بموجب المادة 11 حرية "التأمين على المشروع الاستثماري لدى اي شركة تأمين وطنية او اجنبية يعتبرها [المستثمر الأجنبي] ملائمة". ولعل أفضل مثال على ذلك هو مشروع بسمايا السكني الذي تقوم به شركة كورية جنوبية إذ أجرت التأمين، كما يُقال، مع شركة تأمين كورية. وهي بذلك تصرّفت بموجب أحكام القانون ولكن في غير صالح شركات التأمين الوطنية التي حُرمت من فرصة التأمين على هذا المشروع الضخم.

فيما يخص التوصية "بإضافة فقرة الى قانون تنظيم اعمال التأمين رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ تلزم الشركات ورجال الاعمال والمستثمرين بإجراء التأمين لدى شركات التأمين في العراق تجنباً لتسرب أقساط التأمين الى خارج العراق" فإنها مطلب مهم سبق وأن عالجنه في نقدنا لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 ضمن مفهومنا لأهمية ما أسميناه بتوطين التأمين في العراق. فقد نشرنا دراسة بعنوان "المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10): المدخل لتغيير القانون".³¹

إن هذا القانون ينطوي على فجوات يمكن للمستثمر الأجنبي الاستفادة منها في تجاوز شركات التأمين الوطنية فهو لا يضم نصاً بالزام التأمين مع شركة تأمين وطنية مسجلة في العراق ومجازة من قبل ديوان التأمين العراقي. أما لماذا هذا الفراغ فالجواب عند الخبير الأمريكي الذي صاغ القانون اعتماداً على قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 1999 الأردني بعد تحويله³²

لقد وقرت المادة 81 الأرضية 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.

³¹ مصباح كمال، قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014)، ص 171-182، وكذلك ص 183-190 في "تحريم التأمين خارج نظام الرقابة".
³² راجع التفاصيل في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية، فصل "في نقد قانون تنظيم أعمال التأمين".

٢. العمل بالمادة ٨١ / ثالثاً من قانون تنظيم اعمال التأمين والتي تدعو الى اجراء التأمين على الاموال العامة والاطار التي ترغب الوزارات او دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك.

هذه التوصية بضرورة العمل بالمادة رقم 81-ثالثاً من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 مهمة لأنها تساهم في تعزيز شفافية تعامل مؤسسات الدولة مع وظيفة التأمين، ويمكن ربط ذلك بمادة أخرى من القانون في تفويت فرصة التلاعب أو التصرف غير العادل من قبل الوزارات والمؤسسات العامة من خلال النص على تقديم البيانات والمعلومات الخاصة بتأميناتها إلى ديوان التأمين (المادة 86). والمراد من هذه المادة هو ضمان امتثال الوزارات ومؤسسات الدولة وشركاتها لأحكام المادة 81 – ثالثاً – أو هكذا نقرأ هذه المادة.

كما أنها توفر فرصة للتنافس بين شركات التأمين العاملة في العراق. لقد كان اقتصار تعامل الدولة مع شركات التأمين العامة، وخاصة شركة التأمين الوطنية، مثار نقد واعتراض من قبل شركات التأمين الخاصة لدى ديوان التأمين. وبرز هذا الاعتراض بالاقتران مع جولة تراخيص العقود النفطية الأولى (حزيران 2009) مما أدى إلى قيام ديوان التأمين بإصدار إعمام للتذكير بهذه المادة.

وقد كتبت سابقاً أن ميزة المادة 81-ثالثاً، إضافة لإشاعة التنافس بين شركات التأمين، فإنها تضع جميع شركات التأمين في مصاف واحد فيما يخص تأمين الأموال العامة العائدة للدولة من خلال المناقصات العلنية. وقراءتنا لهذه المادة هي أنها تمتد لتشمل الأموال العامة بالمطلق وليس تلك التي ترغب الوزارات أو دوائر الدولة فقط في التأمين ضدها، أي أنها تشمل الأموال والأخطار لدى الإدارات المحلية أيضاً.

٣. التأكيد على عدم حصر أعمال التأمين بشركة محددة، ويجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص الحق في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدمات التأمين.

هذه التوصية مستتلة من المادة 81-ثانياً من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 التي تنص على الآتي:

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.

لقد كان لنا موقف من حق الاختيار بشراء التأمين أو خدمات التأمين، وكتبنا التالي:³³

المادة 81 ناقصة، كما يلاحظ القارئ، لأنها تخلو 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 تُقرُّ 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).

لذلك، من الضروري إعادة النظر بهذه التوصية لضمان حقوق شركات التأمين العراقية.

٤. التعاون الجدي بين شركات التأمين وتبادل اسماء من يثبت ممارستهم عمليات الاحتيال وادارجهم على القائمة السوداء.

الدعوة لقائمة سوداء لممارسي الاحتيال فكرة جيدة. لكن يعني ذلك إجراء دراسة قانونية في ضوء القوانين السائدة فيما يخص جرائم الاحتيال المالي، ومنها الاحتيال على شركات التأمين، لتعريفها بدقة وتقرير فترة الحرمان من الحماية التأمينية لمقترفي مثل هذه الجرائم. ومن ثم خلق قاعدة بيانات يتولى إدارتها مكتب متخصص تابع لقطاع التأمين (جمعية التأمين العراقية، مثلاً) أو الشرطة الاتحادية. ومن المعروف أن حجم مثل هذه الجرائم، في أسواق التأمين المتقدمة في الغرب كسوق التأمين في المملكة المتحدة، هو الأكبر في فرع التأمين على السيارات.³⁴ ويمكن الاستفادة من تجربة هذه الأسواق.

³³ مصباح كمال، قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية، ص 175.

³⁴ حسب البيانات الصادرة من جمعية شركات التأمين البريطانية كان هناك 125,000 مطالبة احتيالية خلال سنة 2016 وبلغت قيمتها 1.3 مليار باون. أنظر:

لا أظن بأن هناك إحصائيات عن حالات الغش والاحتيال في العراق. نعرف بأن هناك فساد مالي بمليارات الدولارات لكنه لم يُصنّف إحصائياً، وهذا هو الوضع في قطاع التأمين أيضاً.

٥. تفعيل ديوان التأمين من خلال الرقابة على شركات التأمين في العراق إضافة الى رفده بالكوادر المهنية وذات الخبرة في مجال التأمين.

تضم هذه التوصية شقين رغم عدم وضوح الصياغة: تفعيل الدور الرقابي لديوان التأمين، ورفد الديوان بالكوادر المهنية وذات الخبرة التأمينية.

الدور الرقابي للديوان يكاد أن يكون محصوراً في قضايا ترخيص شركات التأمين والكيانات ذات العلاقة، وجباية الرسوم القانونية. لم يصدر الديوان، حسب علمنا، أي ورقة موقف أو دراسة عن قضايا التأمين العراقي ما خلا بعض الإعامات، وكذلك إصدار التعليمات، وهو مهم لإتمام أحكام القانون. منذ تأسيسه سنة 2005 كان رئيسه معيناً وكالةً، وهذا الوضع مستمر حتى الوقت الحاضر. وليس معروفاً إن كان الديوان يقوم بجولات تفتيشية على الشركات لفحص ملفاتها وإجراءاتها والتأكد من عدم وجود نواقص أو تلاعب تُضُرُّ بحقوق المؤمن لهم.

حسب ما ينقل لنا من أخبار فإن الديوان ينقصه وجود الكوادر المهنية التأمينية لأداء مهمات الوظيفة الرقابية.

لذلك فإن هذه التوصية تستحق المتابعة من قبل ديوان التأمين ووزارة المالية.

وقد سبق للزميل سعدون الربيعي أن اقترح مثل هذه التوصية سنة 2011 عندما كتب التالي:

https://www.insuranceage.co.uk/insurer/3091576/ps13bn-of-dishonest-claims-found-in-2016?utm_medium=email&utm_campaign=IA.Daily_RL.EU.A.U&utm_source=IA.DCM.Editors_Updates

تأهيل ديوان التأمين وضرورة ان يأخذ دوره كجهة رقابية على قطاع التأمين وتطويره – وتعزيز هيكله التنظيمي بكوادر تأمينية لها من الخبرة الفنية والإدارية والمالية ما يجسد أهداف الديوان.³⁵

٦. إعطاء اهتمام اكبر لشركات التأمين العامة بالتزام المهنية في تطبيق الجوانب الفنية الخاصة بسياسات التسعير والاكتتاب بأسعار مناسبة، وإدارة المطالبات، وتوفير البنية التقنية الملائمة لحجم وطبيعة العمل وسياسة الاستثمار.

لماذا تحصر هذه التوصية بالتزام المهنية بشركات التأمين العامة، وهل أن شركات التأمين الخاصة هي أكثر التزاماً منها بالمهنية؟ التوصية تقول ضمناً أن شركات التأمين العامة لا تهتم كثيراً بالمهنية وهو أمر يُشكُّ في صحته.

هناك مستوى مشترك في المهنة بين الشركات العامة والخاصة، وهذا المستوى بحاجة إلى تطوير من خلال التدريب المهني المستمر

التوصية بتوفير البنية التقنية الملائمة لحجم وطبيعة العمل وسياسة الاستثمار هنا في غير محله ومن الأفضل أن تكون مستقلة أو تربط مع التوصية التاسعة حول دراسات الجدوى للفرص الاستثمارية.

٧. تطبيق شروط عقود التأمين الموقعة بين المستفيدين وشركات التأمين بشكل دقيق ومحاييد.

يبدو أن شركات التأمين لا تطبق شروط عقود التأمين بينها وبين المؤمن لهم والمستفيدين من وثائق التأمين بشكل دقيق ومحاييد. أي أن شركات التأمين متعسفة في تطبيق شروط التعاقد، ولهذا تقدمت الباحثة بهذه التوصية. لعل إبراز حالات بهذا الشأن تساعدنا في فهم أهمية هذه التوصية.

³⁵ سعدون الربيعي، "شركات التأمين الخاصة تشارك في اجتماعات هيئة المستشارين لتطوير القطاع المصرفي والتأميني وتدعو لتعديل قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005"، "مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2011/01/05/private-insurance-companies-participate-in-the-meetings-of-the-cabinets-consultnats-commisions-ad-hoc-committee-for-developing-the-banking-insurance-sector/>

٨. العمل على إيجاد اوامر تنص على حماية حملة الوثائق، إضافة الى إيجاد محكمة قضائية تنظر في قضايا المؤمنین وبالطرق القانونية للخروج بحلول عادلة.

لا نعرف ما هو مضمون الأوامر التي تنص على حماية حملة وثائق التأمين، إذ أن الحماية تقع في صلب الوظائف الأساسية لديوان التأمين. يمكن للديوان أن يقوم بإصدار تعليمات ملزمة لشركات التأمين. والسؤال هو: هل أن أحكام قانون التأمين الحالي غير كافية لحماية حملة وثائق التأمين؟

التوصية بإيجاد محكمة قضائية غريبة علينا إذ أن المحاكم القائمة كفيلة بالنظر في الدعاوى الناشئة بين المؤمن لهم وشركات التأمين، كما أن معظم وثائق التأمين تنص على اللجوء إلى التحكيم في حال الاختلاف بين طرفي عقد التأمين. ومن المعروف أن المحاكم في العديد من الولايات القضائية تستعين بخبراء التأمين في قضايا خلافية. ترى ما هي ضرورة إيجاد محكمة قضائية للنظر في قضايا التأمين؟

٩. استخدام دراسات الجدوى لجميع الفرص الاستثمارية في شركات التأمين قبل اتخاذ القرار الاستراتيجي.

المضمرة في هذه التوصية، كـبعض التوصيات الأخرى، هو أن شركات التأمين (العامة والخاصة) لا تلجأ إلى دراسات الجدوى لاستثمار فوائضها النقدية. ربما يكون هذا القول صحيحاً إذ يبدو أن قرارات الاستثمار تتخذ، في العادة، من قبل مجالس إدارة الشركات دون تقديم دراسات جدوى بل اعتماداً على مقترح من أحد أعضاء المجلس أو القسم المختص بالاستثمار في شركات التأمين العامة.

التوصية مهمة في إطار السياسة الاستثمارية والقيود الرقابية المعنية بحماية حقوق المؤمن لهم.³⁶

١٠ ضرورة اختيار وكلاء تأمين يتمتعون بالكفاءة اللازمة للقيام بدور مسوقي عقود تأمين.

³⁶ مصباح كمال، التأمين في كردستان العراق: دراسات نقدية (مكتبة التأمين العراقي، 2014)، ص 24-28.

وكلاء التأمين يشكلون قناة مهمة من قنوات توزيع المنتجات التأمينية، ولهم دور في التعريف بهذه المنتجات وأهميتها لحماية النشاط الاقتصادي للشركات وحياة وأموال الأفراد. وهم بهذه الصفة إحدى الواجهات التي تطلُّ منها شركات التأمين على طالبي التأمين المرتقبين. ومن هنا منشأ هذه التوصية.

ويبدو لي أن لدى الباحثة معلومات عن وكلاء تأمين يعملون مع شركات التأمين لا يتمتعون بالكفاءة اللازمة، أو أن لها موقفاً من ضعف التعليمات رقم (11) لسنة 2008 – تعليمات إجازة وكيل التأمين وتنظيم أعماله الصادرة من ديوان التأمين. فهذه التعليمات تشترط في المادة 2 منها أن يكون وكيل التأمين، إذا كان شخصاً طبيعياً، "أن يكون حاصلاً على شهادة الإعدادية وله خبرة عملية في ممارسة أعمال التأمين [دون تحديد مدة الممارسة] أو أن يكون قد اجتاز دورة تدريبية متخصصة بأعمال التأمين لا تقل مدتها عن (15) خمسة عشر يوماً في حالة عدم توفر الخبرة العلمية [هكذا] لديه." لكن التعليمات تشترط أيضاً أن يجتاز الوكيل أي اختبار ينظمه الديوان (المادة 2- ه).

١١. وضع تشريعات تحت تطبيق التأمين الصحي بشكل منصف انسجاماً مع ما تضمنه البرنامج الحكومي للدولة للفترة 2014-2018 (اعتماد نظام التأمين الصحي للمواطنين كافة وتطبيق نظام طبيب الأسرة).

تطبيق التأمين الصحي، متى ما تمّ تشريعه، سيخلق طلباً كبيراً عليه. سيكون هذا التأمين تجارياً يستهدف الربح، وسيكون متيسراً لمن له فائض في الدخل يستطيع إنفاق جزء منه على شراء التأمين الصحي له ولأسرته. في الوقت الحاضر توفر بعض شركات التأمين تأميناً صحياً لكننا لسنا على علم بتفاصيله. وضع التشريعات المناسبة، ومنها، على سبيل المثال، إلزام الشركات العامة والخاصة وكذلك الشركات الأجنبية العاملة في العراق بالتأمين على عمالها وموظفيها. الموضوع لم يخضع لمناقشة حقيقية في الصحافة أو في مجلس النواب ولم نقرأ عن مشاريع قانونية بشأن التأمين الصحي. وكذا الأمر بالنسبة لنظام طبيب الأسرة. وهذا الأخير، رغم عدم وضوح الهدف، يقع في خانة الضمان الصحي الذي تقدمه الدول المتقدمة كجزء من النظام الصحي العام، كما هو الحال في المملكة المتحدة.

وقد ناقشنا الموضوع في ورقة لنا بعنوان "التأمين في المنهاج الحكومي: قراءة أولية."³⁷

١٢. خصخصة بعض الأنشطة الاقتصادية إضافة الى تفعيل الشراكة بين القطاع العام والتي سينعكس اثرها الايجابي على قطاع (PPP) والقطاع الخاص التأمين في لجوءهم لتأمين انشطتهم وحماية اعمالهم من الخسائر.

تفترض الباحثة أن خصخصة بعض الأنشطة الاقتصادية وتفعيل الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ستوفر حافزاً للإقبال على شراء التأمين لحماية الشراكة من الأخطار. إذا كان الحافز لشراء التأمين مفقوداً أصلاً وفي أحسن الحالات ضعيفاً لدى الأنشطة الاقتصادية العامة³⁸ ولدى القطاع الخاص قبل الدخول في شراكة فهل أن الشراكة ستخلق الحافز؟ ربما، خاصة إذا كان الشريك الخاص أجنبياً الذي يلجأ في العادة إلى التأمين لحماية استثماره من الأخطار المختلفة.

ربما كان الدافع وراء تقديم هذه التوصية هو الكشف عن مصدر مرتقب للطلب على الحماية التأمينية. ربما هو الاعتقاد بأن الشراكة بين القطاع العام والخاص

³⁷ نشرت أصلاً في الثقافة الجديدة، العدد 370، تشرين الثاني 2014، ص 51-63. نشرت فيما بعد في مجلة التأمين العراقي: <http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2014/12/370-2014-51-63.html>

³⁸ مصباح كمال، "شركة عامة لا تؤمن على عقودها"، نشرت في المواقع التالية: <http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2016/03/Misbah-Kamal-Avoiding-Construction-Project-Insurance.pdf>

https://www.academia.edu/22932124/State-Owned_Company_Avoiding_Insurance_of_a_Construction_Project

مصباح كمال، "وزارة النفط وتأمين التحكم بالآبار: تداعيات تأمينية عقب حريق بئر نفطي في كركوك." نشر في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/2016/03/12/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d8%aa%d8%af%d8%a7%d8%b9%d9%8a%d8%a7%d8%aa-%d8%aa%d8%a3%d9%85%d9%8a%d9%86%d9%8a%d8%a9-%d8%b9%d9%82%d8%a8-%d8%ad%d8%b1%d9%8a%d9%82-%d8%a8%d8%a6/>

وكذلك مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2016/03/ministry-of-oil-control-of-well.html>

يمثل نمطاً أفضل وأكثر تطوراً في تنظيم الشركات مما هو سائد فيما يخص الطلب على التأمين. ومهما يكن الدافع فإن تحقيق هذه التوصية يستوجب إدخال فقرة في عقود المشاركة تقضي بإجراء التأمين على الممتلكات والمسؤوليات وعمال وموظفي الشركة.

من قراءتنا لهذا البحث توأد لدينا انطباع أنه بحاجة لمراجعة لتخليصه من أخطاء في الطبع والإملاء، لكن ذلك لا ينتقص من أهمية البحث الذي بذلت الباحثة نور شدهان عدائي جهداً واضحاً للقيام به. هو بحثٌ يكشف عن قدرات لديها لتقديم المزيد في الكشف عن إمكانيات قطاع التأمين العراقي وإشكاليات تطوره. ننتظر قراءة الجديد منها في المستقبل القريب.

1 أب/أغسطس 2017

ملاح من محنة قطاع التأمين العراقي

توطئة

يرد في لسان العرب هذا التعريف للمحنة: "المحنة: الخيرة. والمحنة واحدة المحن التي يُمتحنُ بها الإنسان من بلية، نستجير بكرم الله منها." وبعض من هذا المعنى هو الذي نعتمده في هذه الورقة ولكننا نستخدم عبارة "المحنة" أيضاً لوصف ذلك الوضع الذي يستدعي الاختيار بين خيارات، بدائل، تبدو غير موثوقة أو متنافية أو أن نتائجها غير مرضية. أي أن الوضع ذو طابع إشكالي يستوجب التفكير والتفكير بتداعيات القرارات. استخدامنا لعبارة المحنة هنا قد ينطوي على شيء من التطرف والاستفزاز، وربما هو كذلك لكنه يخدم قضية إبراز بعض المفارقات والقضايا العقدية لقطاع التأمين العراقي. وهذا ما نرجوه.

سنأتي على المفارقات والمحن بسرعة دون التوسع في العرض والشرح والتعليل كي يبقى حجم المقالة مقبولاً إضافة إلى أن المحن تتطلب دراسات مستقلة. ربما أخطأنا في الانتقاء، وربما فاتنا أن نرصد بعض المظاهر، وربما قصرنا في التحليل ولذا نتوجه برجاء إلى القارئ والقارئة لتنبهنا إلى ذلك وغيره من عناصر القصور.

نزعم أن قطاع التأمين العراقي يمر بمحنة بعض من آثارها هي امتداد لسنوات العقوبات الدولية (1990-2003) والبعض الآخر من إفرازات الاحتلال الأمريكي (تغيير القوانين) وموقف، أو لا موقف، الحكومات المعنية والمنتخبة (إهمال قطاع التأمين). سنحاول في هذه الورقة إبراز بعض مظاهر المحنة التي تشكل في مجموعها ما أسميناه سابقاً بحالة حصار غير معلنة لقطاع التأمين. ففي ختام مقالتنا "ركود سوق التأمين العراقي: مناقشة لرأي اقتصادي" ذكرنا التالي:

لا نأتي بجديد في القول ان الاقتصاد وكذلك النشاط التأميني المرتبط به يخضع للتغير إلا أنه في المرحلة الحالية لا يتمتع بالدينامية الكافية لتحقيق نقلة نوعية كتجاوز طبيعته الربعية ليحتل القطاع المالي (المصرفي والتأميني كمثال) مكانة أكبر في التنمية الاقتصادية. هذا الوضع يعكس غياب الرؤية الاقتصادية والسياسات الموجهة مثلما يعكس حالة "الحصار" غير المعلنة على نشاط القطاع: قوانين وعقود

غير ملائمة (قوانين التأمين والاستثمار وشروط التأمين في عقود الدولة)، ضعف الحماية الإغادية، غياب سياسة تأمينية وطنية، يضاف لها هشاشة الثقافة التأمينية على المستوى المؤسسي والشعبي.

سنحاول الاستفاة من هذا القول بقدر ما يتعلق بموضوعها تاركين مسألة "هشاشة الثقافة التأمينية على المستوى المؤسسي والشعبي" إذ أنها موضوع مستقل يستحق دراسة خاصة.

محنة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005

المحنة هنا هي البلية التي وردت في لسان العرب. فالقانون من صنع أمريكي، مقتبس من قانون التأمين الأردني، دون الاعتراف بالمصدر، وهكذا تكون النزاهة الفكرية وحقوق الملكية الفكرية على الضد مما يُروّج لها. ويهمل القانون تاريخ التشريع العراقي في التأمين. وقد كتبنا، كما كتب غيرنا، دراسات نقدية عنه منشورة في مجلة التأمين العراقي الإلكترونية. المفارقة هي أن القانون فيه جوانب سلبية تكاد أن تلغي الإيجابي فيه، وربما عن قصد لإبقاء النشاط التأميني العراقي في حدوده الدنيا وفسح المجال أمام طالبي التأمين من الشركات الأجنبية العاملة في العراق التأمين خارج العراق. وبذلك فإن المستفيد الحقيقي هي هذه الشركات وشركات التأمين الأجنبية. عندما تتسرب أقساط التأمين خارج العراق بفضل سكوت القانون عن التأمين لدى شركات تأمين عراقية (وهذه هي البلية العظمى) فإن القيمة الاقتصادية للقانون، بسبب هذه البلية، يعادل نهياً منظماً لهذه الأقساط خارج رقابة ديوان التأمين العراقي الذي بدوره لم يتحرك إلا قليلاً (التأكيد على عدم إغفال الوزارات والمنشآت العامة لشركات التأمين الخاصة). وفيما يخص البلية فإن الديوان لم يتقدم حتى بورقة موقف تجاه سلبيات القانون.

رغم مناشدة ديوان التأمين العراقي (وزارة المالية) والكتابات المتعددة عن الآثار الضارة للقانون لم تتحرك الوزارة ولا مستشارو مجلس الوزراء ولا البرلمان لإعادة النظر بهذا القانون (الأمر رقم 10) الذي صاغته سلطة التحالف المؤقتة.

الابتلاء بهذا القانون هو من إفرازات الاحتلال الأمريكي. هي محنة "تلدُ أخرى" فالقانون فيه عيب أساسي (تجاوز إجراء التأمين مع شركات تأمين عراقية) يُقوض من مكانة قطاع التأمين العراقي، ولن يتغير ما لم تتوفر الإرادة

السياسية خارج المصالح الضيقة لإعادة النظر ببعض أحكامه. وهو القانون الذي تأسس ديوان التأمين العراقي بموجبه لكن الديوان لا يزال ضعيفاً، مستضعفاً، لا يستطيع تنفيذ وظيفته الرقابية كما يجب. أملنا أن لا يرتبط تعديل القانون بتخليص العراق من العبء الثقيل للبند السابع من قرارات مجلس الأمن أولاً!

محنة التأمين في إقليم كردستان العراق

المحنة على المستوى الاتحادي ومستوى الإقليم (غياب لغة تأمين كردية، غياب كتب تأمين باللغة الكردية، ضعف الإلمام باللغة العربية واللغة الإنجليزية للتطوير التأميني المهني في الإقليم، ضعف المشاركة في تأمينات النفط وغيره).

التأمين بين لغتين. الاهتمام باللغة العربية يقرب قطاع التأمين في الإقليم من قطاع التأمين العراقي، وكذا الأمر في اعتماد قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، وقانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات (القانون رقم 52 لسنة 1980 وتعديلاته)، وهكذا. مثل هذا التقرب يقوي التوجه نحو الفيدرالية قيد التشكل وهو توجه ربما لا يشغل حيزاً في التفكير القومي الكردي الميال إلى المزيد من الاستقلال عن التوجهات الاتحادية مثلما لا يشغل مكاناً في تفكير أصحاب القرار على المستوى الاتحادي. إضافة إلى ذلك، عندما يكون حضور اللغة العربية بين سكان الإقليم ضعيفاً فإن الحاجة إليها تصبح غير مطلوبة إن لم تكن ملغية.

على الجانب الاتحادي هناك قصور واضح في الاهتمام باللغة الكردية. ينص الدستور العراقي، المادة 4 على ان "اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق...". دون أن يعني ذلك اعتماد هاتين اللغتين للأغراض التجارية غير الرسمية بين الأفراد والمؤسسات. ونحن نميل إلى اعتماد اللغتين في المجالات غير الرسمية لأنه يعزز من النظام الاتحادي. ألم يحن الوقت لإنشاء موقع الديوان بالكردية إلى جانب العربية والإنجليزية؟

وهكذا يراوح قطاع التأمين في الإقليم في مكانه وبدلاً من أن يكون العراق الاتحادي فناءه الخلفي يبقى متفوقاً على حاله، لا هو بقادر على الخروج من أسر التوجه القومي ولا هو يتشجع للانطلاق في الفضاء الاتحادي. وتبقى الكوادر القديمة الهرمة التي تعلمت في بغداد، وهي قليلة، تقوم بالأعباء الإدارية والفنية لشركات التأمين في الإقليم. وسوف يمضي وقت، نرجوه أن لا يكون

طويلاً، قبل أن نشهد نقلة نوعية في قدرات الشباب العامل في هذه الشركات (الذي لا يمتلك معظمه معرفة كافية باللغة العربية والإنجليزية وبالتالي يظل محروماً من مواصلة التطوير الفني اعتماداً على هاتين اللغتين).

وخارج دائرة اللغة تباحث ممثلو ديوان التأمين العراقي غير مرة مع وزارة مالية الإقليم، المشرفة على عمل شركات التأمين في الإقليم، للسماح لفروع شركات التأمين من أعضاء الديوان للعمل في الإقليم وغيرها من شؤون التأمين، دون أن يترجم هذا التباحث إلى قرارات لتغيير ما هو قائم.

الرقابة على النشاط التأميني في الإقليم. وهناك تجاذب غير معلن بشأن الرقابة على النشاط التأميني: أن يكون اتحادياً (أي خاضعاً لديوان التأمين العراقي) أم إقليمياً (أي خاضعاً لقانون يشرعه برلمان الإقليم). فقد جرت محاولة لوضع مسودة قانون رقابة على التأمين في الإقليم من قبل وزارة مالية الإقليم إلا أنه لم يخضع للتشريع. وكان ذلك سنة 2006 عندما قامت الوزارة بتشكيل لجنة تنظيم أعمال التأمين في إقليم كردستان العراق، للنظر في تنظيم أعمال التأمين في الإقليم. وقد قامت اللجنة بصياغة قانون مستقل لتنظيم النشاط التأميني في الإقليم. وهذه المحاولة هي أيضاً جزء من النزوع القومي للاستقلال في قطاع التأمين. وفي تعليقي على المحاولة قلت ان هناك قانوناً اتحادياً (فيدرالياً) للتأمين، هو الأمر رقم (10) قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، لا يفرق بين مركز وإقليم. ورغم المآخذ عليه، وقد عرضنا لها في أكثر من ورقة، فإن بالإمكان تقويم وإعادة صياغة ما لا يتناسب من أحكامه مع هدف خلق سوق وطني اتحادي للتأمين، أو لا يتفق مع السياسة الاقتصادية لحكومة الإقليم. أي انه ليست هناك ضرورة اقتصادية أو قانونية لوضع قانون رقابة على النشاط التأميني خاص بالإقليم. وقد قام الزميل فؤاد شمقار بالتوسع في التحليل القانوني وقدم دراسة موضوعية مهمة، ضمن أحكام الدستور العراقي، حول تنظيم قطاع التأمين في الإقليم يستحق القراءة الدقيقة. ولعل دراسته تلقى أذناً صاغية من أصحاب القرار في المركز والإقليم.

وليست لدينا معلومات أنية عن محاولة تنظيم النشاط التأميني في الإقليم. واقع الحال هو عدم تطور سوق تأمين وطني اتحادي. وقد أشيع مؤخراً أن وزارة مالية الإقليم لن ترخص لشركات تأمين جديدة لمزاولة العمل في الإقليم ما لم يكن رأسمالها بحدود 25 مليون دولار، وهو مطلب يكاد أن يكون تعجيزياً يستوجب الكشف عن الأسباب التي تخنقي وراءه. وهو لا يستقيم مع متطلبات

الحد الأدنى للضمان كما جاء في تعليمات المبلغ الأدنى للضمان، المادة 2 الصادرة من ديوان التأمين العراقي.

شركات التأمين الكردية وتأمينات النفط. مثلما يشهد قطاع النفط تجاذباً بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم (مسودة قانون النفط والغاز، العقود النفطية مع الشركات الأجنبية) فإن قطاع التأمين يحاكيه في التجاذب إلا أنه غير معلن وذلك لأن النشاط التأميني لا يستحوذ على تفكير صانعي القرار ولا يظهر في وسائل الإعلام ما يفيد وجود مشكلة في الرقابة على هذا النشاط على المستوى الاتحادي ومستوى الإقليم. فقد وقعت حكومة الإقليم على عشرات العقود النفطية مع شركات نفطية أجنبية بلغت أقيامها المليارات إلا أن حصة شركات التأمين الكردية من تأمين الموجودات النفطية والعقود النفطية لحكومة الإقليم ضئيلة جداً ولا يتجاوز القيام بتوفير ترتيبات الواجبة (إصدار وثيقة التأمين لقاء أجر دون الاحتفاظ بأي جزء من الخطر المؤمن عليه). الوضع هنا شبيهه بالوضع على المستوى الاتحادي.

حل القضايا التأمينية المعلقة المرتبطة بشركات التأمين العامة. وهذه هي أحد مظاهر المحنة أيضاً متمثلة بعدم قدرة شركات التأمين على مزاولة العمل في إقليم كردستان لأسباب يعود بعضها إلى تركة النظام الديكتاتوري وبعضها إلى النزوع القومي للتمايز وتقليل الارتباط الرسمي بقطاع التأمين العراقي. ولنا ملاحظات وأفكار عن هذا الموضوع منشورة في مدونة مجلة التأمين العراقي.

محنة إعادة التأمين الاتفاقي ودور شركة إعادة التأمين العراقية

تكمن بعض مظاهر المحنة في استمرار معيدي التأمين الاتفاقي على اعتبار الحالة الأمنية عنصراً مؤثراً على الاكتتاب، ولهذا فهم ينظرون بعين الشك إلى الاكتتاب بأخطار معينة كخطر الشغب والإضراب والاضطرابات المدنية، أو الغطاء الموسع الذي يندرج تحت عنوان العنف السياسي، أو أخطار المنشآت النفطية أو المخازن وغيرها. معيدو التأمين الاتفاقي في واقع الأمر يقيمون حالة العراق وليس حالة الأخطار المؤمن عليها فقط – أي انهم يقيمون بيئة هذه الأخطار. وقد قلنا في مقالة لنا مؤخراً:

أن سوء الأوضاع الأمنية يُصعّب على شركات التأمين شراء حماية إعادة التأمين من الشركات الإغادية العالمية ويقوّص ويُضعف من نطاق هذه الحماية،

إذ لا تتوفر هذه الحماية إلا بأسعار وشروط مُكلفة. وبالتالي، فإن ضعف الحماية الإيعادية يؤثر سلباً على القدرات الاككتابية واحتفاظ شركات التأمين بالأقساط.

ربما لا ينتبه معيدو التأمين إلى النزوع القوي لدى الناس للاستمرار في عملهم وتديبر شؤونهم الحياتية، واستمرار العاملين في شركات التأمين على العمل رغم الأعمال الإرهابية التي خفت كثيراً مقارنة بسنة 2006. ولكن يبدو أن منطق ربط الاككتاب الفني بالوضع الأمني يظل قائماً في خلفية تفكير المعيدين مما يؤثر على عملية الاككتاب. وهكذا نرى أن أسعار تأمين الأخطار العراقية، مقارنة بمثيلاتها في دول الجوار، عالية مما يعني أن هذه الأسعار تنطوي على تحميل سعر إضافي عن خطر الحالة الأمنية الكامنة في ذهن المعيدين.

المظهر الآخر للمحنة الإيعادية هو الشكوى المتبادلة بين المعيدين وقطاع التأمين العراقي. يؤكد المعيدون على التطور البطيء لدخل أقساط التأمين فيما يؤكد ممثلو قطاع التأمين أن قيود واشتراطات اتفاقيات إعادة التأمين تلجم ارتفاع دخل الأقساط. هناك، كما نرى، خوفٌ مُبطن، غير مُعلن، لدى المعيدين من عدم كفاية القدرات الاككتابية العراقية في تقييم وتسعير الأخطار وبالتالي يصبح وضع القيود على حدود المسؤوليات واشتراط إجاء شركات التأمين، من خلال شركة إعادة التأمين العراقية، إلى المعيدين ضرورياً من باب السيطرة على العملية الاككتابية.

ونعرف أن صغر حجم دخل الأقساط لا يكمن في الوضع الأمني وإنما في أسباب أخرى عرضناها سابقاً ويمكن الرجوع إلى واحدة من مقالاتنا بهذا الشأن ونقتبس منها الآتي:

أن طالب التأمين وشركة التأمين يتعرضان لأسعار وشروط إيعادية هي في أحسن الأحوال ذات طابع عقابي لأنها لا تعكس الخصائص الفنية لموضوع التأمين بقدر ما هي تقييم اكنتابي للعراق. يتفهم المرء ثقل الوضع الأمني وكلفة إدارة الاككتاب والسيطرة على الخطر وتسوية المطالبات لكن تسعير هذه الكلفة وشروطها تصل في وطأتها حد دفع المؤمن له للتخلي عن إجاء التأمين خاصة في تلك الحالات التي لا يطلب منه فيها إبراز شهادة تأمين لرب العمل. مقابل ذلك، لو كان طالب التأمين شركة غير عراقية صار موقف المعيد، الذي يكتتب بالخطر خارج القوانين الرقابية non-admitted insurance، أكثر مرونة. وهكذا تتسرب أقساط التأمين خارج سوق التأمين العراقي.

وهذا الحال لا يزال قائماً في إعادة التأمين الاختياري وفي تجاوز شركات التأمين، وبالتخصيص الشركات الخاصة، لاتفاقيات إعادة التأمين التي تديرها شركة إعادة التأمين العراقية. ولنا أن نضيف: إذا كان حجم الموازنة لسنة 2012 سيكون 125 ترليون دينار، بعد تخفيضه من 132 ترليون دينار، استجابة لإملاءات صندوق النقد الدولي لتمكين، أو قل لتكبير، العراق للاقتراض من الصندوق عند الضرورة، ما هي حصة قطاع التأمين العراقي من هذه الموازنة - أي دخل أقساط التأمين الذي يستطيع القطاع الاكتتاب به؟

نعرف من الماضي أن هذه الحصة ضئيلة جداً على مستوى شركات التأمين الاتحادية وشركات إقليم كردستان. وإذا كانت شركة التأمين الوطنية، شركة عامة، هي الأقدم والأغنى بين شركات التأمين العراقية الأخرى العامة والخاصة قد حققت دخلاً بلغ 60,561,538 ألف دينار عراقي سنة 2010 (ما يعادل 51,761,998 دولار أمريكي، بضمنه 11,030,013 دولار يمثل صندوق التأمين الإلزامي، والبحري-هياكل، والطيران، والسيارات التكميلي، والزراعي، والحياة، فردي وجماعي، وترانزيت وإعادة تأمين وارد) فالدخل المتحقق لدى الشركات الأخرى أقل بكثير منه. فقد بلغ مجموع دخل أقساط إحدى شركات التأمين الخاصة، النشطة، سنة 2010، ما يزيد قليلاً عن مليار ونصف المليار دينار عراقي. وحسب معطيات شركة إعادة التأمين العراقية بلغ دخل الأقساط المكتتبه سنة 2010 للشركات 8,463,031,129 دينار (ما يعادل 7,233,356 دولار أمريكي) في فروع الحريق، والحوادث العامة، والهندسي والبحري-بضائع، في حين اكتتبت شركة التأمين الوطنية لوحدها في تلك السنة 16,047,835 دولار. وهكذا نرى كم هي ضئيلة نسبة دخل التأمين إلى الموازنة فهي بحدود 0.022%.

الخروج من أسار المحنة ليس سهلاً فالمحنة هي استمرار لحالة قائمة منذ الغزو الأمريكي. قدمت قبل أكثر من سنتين عدداً من المقترحات لاستعادة ثقة معيدي التأمين بسوق التأمين العراقي التي ستسحب آثارها على الوسطاء وغيرهم من بيوت الخبرة التأمينية. وقلت إن هذه المقترحات لا تستنفد الأدوات التي يمكن الاستعانة بها في مجالات تطوير العلاقات المهنية، وزيادة حجم الإنتاج، وتحسين مستوى الأداء لدى شركات التأمين العراقية. قد يساعد وسطاء التأمين والمستشارون توجهات شركات التأمين في بعض جوانب هذه المجالات إلا أن تحقيقها يقع على عاتق شركات التأمين.

"ابتداءً نرى أن يكون الإطار العام لتنظيم العلاقة مع المعيددين قائماً على أساس التعاون وليس الخصومة أو المواقف العاطفية، أو التعكز على الشكوى منهم، أو استدعاء زمن العلاقات القديمة "الجميلة". ويقتضي التعاون التحرك بهدف تعزيز الأرضية المشتركة للعمل بدلاً من توتير غير مقصود للعلاقة. يعني ذلك أن يحاول الطرفان فهم أوضاع كل منهما وإيجاد الحلول التأمينية العادلة.

هناك مقترحات أخرى في الورقة ومنها: العمل تدريجياً للتعامل المباشر مع المعيددين دون المرور بوسطاء التأمين بالنسبة لعقود إعادة التأمين النسبية، زيارة مراكز شركات إعادة الأوربية والاجتماع بالمكثتبيين في أوطانهم وعدم الاكتفاء بلقائهم في دول الجوار، توجيه دعوات مكتوبة للمكثتبيين لزيارة العراق وتشجيعهم عليها ورصد الإجابة التي ترد منهم للتعرف على ما يؤرقهم بهذا الشأن، تثقيف طالبي التأمين بأهمية تقديم معلومات وتوضيحات دقيقة بدلاً من الاكتفاء بالعموميات لمساعدة شركات التأمين في التفاوض على أسعار وشروط الإعادة، العمل على إقناع المعيد أو توليد قناعة لديه أن الوضع الأمني مسألة ثانوية فيما يخص السيطرة على الخطر، وتحليل الأخطار لزيادة الاحتفاظ لدى شركة التأمين وشركة إعادة التأمين العراقية."

منافذ لاحتواء بعض مظاهر المحنة الإغادية؟

الإغادة الإلزامية لمحافظ الأخطار بنسبة معينة لدى شركة إغادة التأمين العراقية. مثل هذا النظام كان موجوداً حتى أواخر ثمانينيات القرن الماضي وكان التراجع عنه بإلغائه خطوة عملت على إضعاف الإغادة العراقية. فكرة الإلزام، ضمن إطار إيديولوجية السوق المفتوح، ينظر إليها شزراً وبالرفض رغم أن القواعد الرقابية في العديد من أسواق التأمين المتقدمة لها ضوابط يعتبر الخروج عنها موضوعاً لعقوبة كأن تمارس شركة تأمين أو وساطة التأمين العمل في دولة أوروبية دون أن يكون لها وجودٌ ثابت في الدولة – أي ممارسة العمل من وراء الحدود (حالة إيطاليا على سبيل المثال)

زيادة رأسمال شركات التأمين. وهذه ضرورية لخلق سوق تأمين وطني قوي من خلال تعزيز القاعدة المالية للشركات. ومن المناسب القيام بها على مراحل لمساعدة الشركات الصغيرة للوفاء بمتطلبات الزيادة من الداخل (دعوة المساهمين لزيادة رأس المال) أو الاندماج مع شركات تأمين أخرى. ومن يدري ماذا سيكون مصير هذه الشركات. قد يكون بعضها موضوعاً للاستحواذ من قبل رأس المال الخليجي، وقد لا يمضي وقت طويل، بعد انحسار الأزمة

المالية العالمية القائمة، لأن يكون بعضها الآخر موضوعاً لاستحواذ شركات تأمين عالمية.

الإلزامية التأمين على أخطار معينة كالتأمين على الحريق. فكرة الإلزامية مخيفة لَحْمَلَة إيديولوجيا الليبرالية الجديدة بين أصحاب القرار في العراق دون معرفة بتطورها التاريخي واستعمالها في الدول الرأسمالية المتقدمة. يجب التفكير بهذا الموضوع على مستوى السوق لأنه يمس حماية ثروات الوطن الخاصة والعامة.

نوافذ التأمين التكافلي. من شأن تأسيس نافذة للتأمين التكافلي، وخاصة في تأمينات الحياة، زيادة الطلب على المنتجات التأمينية التي تقع في دائرة الحظر لدى بعض مفسري الشريعة الإسلامية.

خصخصة شركات التأمين العامة. لن تؤثر الخصخصة على حجم الأقساط المكتتبه أو نمط التنظيم الداخلي للشركة. ربما تؤدي الخصخصة إلي تقليص عدد العاملين في الشركة.

وقف لجوء شركات التأمين الخاصة إلى إعادة التأمين خارج العراق بدلاً من الاستفادة من اتفاقيات إعادة التأمين التي تديرها شركة إعادة التأمين العراقية. هذه الشركات تنتقي ما تريد إمراره من خلال الإعادة العراقية أو إعادة التأمين في الخارج. حرية تصرف هذه الشركات تجد ما يدعمها في الأمر رقم 10 إذ تجيز المادة 27 – أولاً "للمؤمن [شركة التأمين] اعادة التأمين داخل العراق او خارجه."

إلغاء شركة إعادة التأمين العراقية. كتبنا التالي في دراستنا "هل هناك مشروع لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة؟ تمهيد لمناقشة موسعة"

"حالياً تقوم شركة إعادة التأمين العراقية بدور المدير للاتفاقيات الإعادية لمعظم شركات التأمين العاملة في العراق العامة والخاصة. إلغاء الإعادة العراقية سيؤثر أساساً على شركات التأمين الخاصة والصغيرة منها من حيث حجم الأعمال ورأس المال على وجه التخصيص. فهذه الشركات لن تكون قادرة لوحدها منفردة على شراء إعادة التأمين الاتفاقي. إن كان الإلغاء هو مصير الإعادة العراقية فإنه قد يوفر فرصة لمثل هذه الشركات للتشارك فيما بينها لشراء إعادة التأمين على نمط ما كانت تقوم به الإعادة العراقية. ويتطلب هذا

الترتيب قيام واحدة من الشركات الخاصة بوظيفة التنسيق لشراء الحماية لحين تحسن أوضاع هذه الشركات (زيادة رأسمالها وحجم أقساط التأمين التي تكتتب بها أو اندماجها مع بعضها) بحيث تستطيع معه ترتيب اتفاقياتها بانفراد."

تحصر شركات التأمين العراقية، العامة والخاصة، اسناد الأعمال التي تكتتب بها بشركة إعادة التأمين العراقية، وهي تفعل ذلك ليس بحكم الاختيار وإنما من باب الضرورة، وهو "تقليد" يستمد بعضاً من مبرراته من الماضي عندما كانت شركات التأمين تسند جزءاً من محافظها لشركة إعادة التأمين العراقية (ألغي الإسناد الإلزامي في ثمانينيات القرن الماضي)، وكذلك سنوات الحصار الدولي (1990-2003) عندما تكاتفت الشركات فيما بينها لضمان استمرار النشاط التأميني بحدوده الدنيا بعد أن توقف غطاء إعادة التأمين بسبب قرارات الحظر.

من مزايا شركة إعادة التأمين العراقية، وهي مملوكة للدولة، أنها تقف محايدة، وعلى مسافة واحدة، بين الشركات العامة والخاصة. وهي بهذا الموقف تلتزم بالمعايير الفنية وتعمل، بوعي أو بدونه، على تطوير سوق التأمين العراقي رغم أن بعض شركات التأمين الخاصة والعامة تتخطى الإعادة العراقية في إعادة تأمين الأعمال الاختيارية – وهو ما حصل بالنسبة للعديد من التأمينات النفطية امتثالاً لشروط شركات النفط الأجنبية.

إلغاء شركة إعادة التأمين العراقية قد يكون موضوعاً للترحيب من قبل بعض الأطراف، وخاصة إيديولوجي الليبرالية الجديدة ممن يعتبر وجود شركة إعادة تأمين وطنية قيماً على حرية التجارة. محنة الإعادة ليست محصورة بالتناطح مع مثل هذه الدعاوى المضمرة، وهي لا تقوم بذلك، بل في ضمان قبول شركات التأمين العامة والخاصة بوجودها. فالشركات العامة ترى أنها تتحمل أعباء ونتائج سوء سلوك الشركات الخاصة بالاكنتاب بأسعار واطئة جداً وبعدم تغذية الاتفاقية بالأعمال وفي ذات الوقت تنتج مطالبات بالتعويض تؤثر على نتائج الاتفاقيات التي تديرها الإعادة العراقية. ولهذا فإن الشركات العامة تلوح بالخروج من هذه الاتفاقيات.

مقابل ذلك تلجأ شركات التأمين الخاصة إلى إسناد القليل من أعمالها للاتفاقيات التي تديرها الإعادة العراقية، أي انها تسرب أقساط التأمين خارج السوق الوطنية ولصالح شركات عربية وأجنبية، وبذلك تضعف من حجم أقساط التأمين المسندة إلى الإعادة العراقية.

محنة شركات التأمين الخاصة

الفرق الكبير بين شركات التأمين العامة والخاصة يمتد من دخل أقساط التأمين إلى حجم رأس المال وعدد الموظفين، والكفاءة تميل عموماً لصالح الشركات العامة، بفضل متانتها المالية أساساً، لكننا لا نعدم كفاءة متميزة لدى عدد قليل من الشركات الخاصة.

ولعل المنافسة في تقديم الخدمات، وليس الأسعار، كفيلة بالكشف عن هشاشة شركات تأمين خاصة لا تتوفر فيها عناصر القدرة على النماء الحقيقي ودورها لا يتعدى تشويه مسار نضوج سوق التأمين العراقي.

تتشكى الشركات الخاصة من الرسوم والضرائب وغياب الرعاية الحكومية لتعزيز مكانتها وهو ما تناوله الزميل سعدون الربيعي في عدد من مقالاته. كما تتشكى من حصر تأمين منشآت الدولة، وكذلك عقود جولات التراخيص النفطية، لدى شركات التأمين العامة، وهو غير مقبول لأنه يتعارض مع أحكام المادة 81 – ثالثاً من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 التي نصت على ما يلي:

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

لكن هذه الشكوى إن كانت موجودة قد زالت الآن بعد تدخل ديوان التأمين العراقي من خلال مخاطبة شركات النفط العراقية الشريكة لشركات النفط الأجنبية لضمان التزامها بأحكام قانون تنظيم أعمال التأمين.

محنة معظم شركات التأمين الخاصة تكمن في ضعف قاعدة رأسمالها واحتياطياتها الفنية وكذلك عدم توفر العدد الكافي من الكوادر المدربة لديها. وهذا يفسر ميلها الحثيث نحو المنافسة السعرية، والاكتتاب بأوطأ الأسعار، لضمان الحصول على الأعمال دون الاهتمام بالاعتبارات الفنية ومنها توفير خدمات رفيعة للمؤمن لهم. هي تريد تنمية محفظتها لكنها مقيدة. وقد يكشف التطور اللاحق عن وسائل لتحقيق النماء من خلال زيادة رأس المال أو الاندماج مع شركات تأمين أكبر وطنية أو أجنبية... الخ كما ذكرنا أعلاه.

محنة تأمين قطاع النفط

الموارد النفطية هي العنصر الأساس للاقتصاد العراقي، وهذه الموارد تغطي عيوب هذا الاقتصاد إذ ليس هناك إنتاج صناعي وزراعي حقيقي. ورغم هذه الأهمية الاستثنائية للقطاع النفطي فإن ما يشتره القطاع من حماية تأمينية ضئيل جداً مقارنة بحجم الموارد. ويبدو لنا أن القطاع يكاد أن يستغني عن تأمين ما يتعرض له من أضرار مادية لامتلاكه ما يكفي من موارد داخلية لتمويل أعمال تصليح الأضرار بدلاً من تحويل كلفة التمويل، لقاء قسط سنوي معلوم مسبقاً يمكن إدخاله في موازنة وزارة النفط والشركات التابعة لها، إلى شركات التأمين العراقية.

بدلاً من تمويل جبر الأضرار من الموارد الداخلية يمكن الاستفادة من هذه الموارد في استثمارات جديدة وفي تنمية القدرات البشرية.

وحتى لو سلمنا جدلاً بأن قطاع النفط قادر على تمويل خسائره المادية إلا أنه يفتقر إلى سياسة في هذا المجال. بمعنى أنه يستجيب للضرورات عند قيامها (وقوع الضرر الذي يستوجب التصليح) بدلاً من أن يكون له سياسة واضحة في إدارة الخطر من منظور تحويل عبء تحقق الخطر على شركة التأمين أو من خلال تكوين صندوق ذاتي للتأمين هو بمثابة شركة التأمين إذ ترصد له سنوياً مبالغ محددة (ربما تعادل قسط التأمين السنوي الذي تدفعه لو لجأت إلى شركة تأمين) تتراكم على مر السنين لتشكل احتياطياً كبيراً ربما يكفي لتمويل الخسائر المادية ذات الطبيعة الكارثية. وربما يمكن لهذا الصندوق أن يكون نواة لتأسيس شركة تأمين مقبوضة. ومن المؤسف أن مثل هذه السياسة غائبة عن التفكير لدى المعنيين في قطاع النفط.

شركات التأمين العراقية محشورة في زاوية ضيقة فيما يخص التأمين على جولة التراخيص النفطية. كانت البداية في عدم إشراك شركات التأمين الخاصة وبعد ضغط من هذه الشركات وتدخل ديوان التأمين العراقي صارت المنافسة على تقديم خدمات التأمين للشركات النفطية الأجنبية مفتوحة للشركات العامة والخاصة على حد سواء – وهو ما تقضي به المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

بعد تجاوز محنة شركات التأمين الخاصة صار "عصر" شركات التأمين من قبل الشركات النفطية الأجنبية أمراً قائماً لم تستطع شركات التأمين العراقية

الوقوف ضده. اتخذ العصر شكل الضغط على أجور ترتيبات الواجهة لتكون في حدودها الدنيا، والتقليل من حدود الاحتفاظ إلى أدنى المستويات، والحرمان من ممارسة الاكتتاب: فكل شيء مجهز من قبل شركة النفط الأجنبية أو شركة التأمين المقبوضة أو وسيطها المعتمد أو مستشارها (كنص وثيقة التأمين، إجراءات المطالبة، شرط الاختراق فيما يخص تسديد أقساط التأمين والتعويضات بتجاوز دور شركة التأمين) لينحصر دور شركة التأمين-الواجهة بإصدار وثيقة التأمين.

وقد تم ذلك بالانتقاء بين شركات التأمين من خلال إجراء المناقصات التنافسية بينها بعد تأهيل تلك الشركات التي تتماثل مع اعتبارات التقييم التي تعتمد عليها شركات النفط الأجنبية. ونفس نظام المناقصات طُبق على انتقاء وسطاء ومستشاري التأمين. ويعتبر الخروج على أي بند من شروط المناقصات كافياً لإلغاء عطاء شركة التأمين.

الدافع الأساسي لموقف الشركات النفطية الأجنبية هو تقليص حجم الانفاق على التأمين مثلما هو الحال على شراء الخدمات الأخرى وذلك لتعظيم هامش الأرباح، وضمان الحصول على التعويضات لأن شركات التأمين المحلية لا تمتلك موارد مالية كافية تستجيب للمطالبات الكبيرة (خاصة وهي محرومة من الاستفادة من اتفاقياتها الإعادية). والدافع الآخر تدوير أقساط إعادة التأمين لتستقر عند شركات التأمين المقبوضة لها بفضل الاشتراط على شركة التأمين القبول بشرط الاختراق Cut Through Clause فيما يخص تسديد أقساط التأمين والمطالبات – أي تأسيس علاقة مباشرة بين المؤمن له (شركة النفط الأجنبية) ومعيد التأمين (الحصة الكبرى تستقر لدى شركة التأمين المقبوضة لشركة النفط) تجاوزاً لدور شركة التأمين العراقية التي تقرّم دورها إلى واجهة لإصدار وثيقة التأمين.

بالنسبة للشركات النفطية فإن تمويل أقساط التأمين يتم من خلال تكاليف انتاج البترول petroleum cost recovery، أي إن الطرف العراقي يشارك في تمويل أقساط التأمين إلا أن دور الطرف العراقي في إدارة التأمين مفقود أو ضعيف جداً.

سلوك الشركات النفطية يكاد أن يكون نظاماً عاماً تطبيقه في العديد من دول "العالم الثالث" (دول "الجنوب") التي تعمل فيها هذه الشركات، أي أنها ليست خاصة بالعراق. مثل هذا النظام يسري لأن هذه الدول، ومنها العراق، سمحت

لنفسها الخضوع لسلطة الشركات النفطية العالمية، وضعف الشريك المحلي (شركات النفط الوطنية) وضعف السوق الوطنية للتأمين، وغياب دعم الدولة لقطاع التأمين، وغياب رؤية (سياسة) واضحة تجاه النشاط التأميني الوطني، وموقف شركات إعادة التأمين العالمية بعدم منح شروط مناسبة لشركات التأمين المحلية بالاكتتاب والاحتفاظ بالأخطار النفطية. وهكذا يعمل قطاع التأمين العراقي في ظل هذا الحصار غير المعلن – المحنة التي لا يجد في الوقت الحاضر من يستجير به منها.

بعض عقود الدولة، ومنها ما يسمى بعقود التراخيص النفطية، هي التي تشترط التأمين بصيغة محددة مع شركات تأمين محلية – لو توفر الغطاء التأميني المطلوب محلياً. وهنا يبدو أن الشركات النفطية الأجنبية تتصرف من موقف يُحسب لصالحها في استدراج عطاءات التأمين من شركات تأمين محلية، وهي حقاً كذلك بعد أن تعلمت الدرس من سوء التصرف في أسواق أخرى في العالم. لكن تصرفها قابل للمناقشة والنقد كما أشرنا أعلاه.

وقد اختتمنا دراسة قصيرة لنا حول المادة 24 من جولة التراخيص التي صيغت لصالح الشركات النفطية، التي تذكرنا بصياغة بعض بنود الدستور العراقي الملتبسة، "أن التزام شركات النفط العالمية العاملة في العراق بمتطلبات التأمين مع شركات تأمين عراقية ليس متساوياً، ولا سيما في إقليم كردستان، فليست كل الشركات تمتثل بصرامة لقوانين التأمين في العراق أو الالتزامات التعاقدية."

وحسب المادة 24-6 من عقود جولة التراخيص، ونترجمه بتصريف، فإن "خطة التأمين تتطلب من المقاول والمشغل [شركة النفط الأجنبية] الحصول على تأمينات من شركة تأمين عراقية أو أجنبية عاملة في جمهورية العراق لتغطية الأخطار ذات العلاقة بالعمليات النفطية وأي نشاطات أخرى ذات صلة بها وكما قد يقضي به القانون خلال فترة العقد، بما في ذلك مسؤولية الطرف الثالث والضرر البيئي والضرر [البدني] إذا كانت مثل هذه التغطية متوفرة في جمهورية العراق بشروط معقولة تجارياً. إذا كانت مثل هذه التغطية غير متوفرة في جمهورية العراق، يجب الحصول على التأمين من شركة تأمين أجنبية. وتقوم شركة التأمين بالتعاون مع المقاول والمشغل، واعتماداً على مدى الحاجة، بترتيب إعادة التأمين للتغطيات في السوق الدولية لذلك الجزء من الخطر الذي يفيض عن صافي احتفاظ شركة التأمين."

ترى هل حصل تعاون حقيقي بين شركة النفط الأجنبية وشركة التأمين العراقية الفائزة بمناقصة التأمين؟ سؤال ليس من السهل الإجابة عليه بسبب السرية التي تكتنف المناقصات والمشاركة فيها والتي يتوجب على جميع الأطراف المشاركة الالتزام بها.

محنة شركات التأمين تكمن في أن عدم المشاركة في المناقصات التأمينية هو نوع من "الانتحار الاقتصادي" لكن المشاركة تعني الخضوع لمنطق السوق الذي كرسه قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وأحكام العقود النفطية – أي القبول بالمنافسة ولكن بشروط الشركات النفطية. بعض شركات التأمين العراقية تفضل عدم الاشتراك في مناقصات الشركات الأجنبية، ومنها النفطية، ربما لقناعة أن المناقصة شكلية وأنها ستسري على واحدة من الشركات العامة، أو لأن الشركة الأجنبية تبحث عن أوطأ الأسعار وتعمل على تقييد حرية شركة التأمين العراقية في الاحتفاظ بحصة من تأمين العقد وفي المساهمة في إدارة المطالبات بالتعويض وفي حقها باستلام أقساط التأمين أولاً وليس تجاوزها لصالح العلاقة المباشرة بين الشركة الأجنبية وشركات إعادة التأمين ومنها شركات التأمين المقبوضة.

استخلاص المزيد من المنافع للشركات النفطية يهدد في النهاية حيوية سوق التأمين العراقي وتطوره فنياً (اكتتابياً) ومالياً إلا بالحدود الدنيا – أي القيام بوظيفة الشركة الواجبة الصرفة (بعض شركات التأمين تقوم بهذه الوظيفة مع تخليها المطلق عن المسؤولية، وهو ما ترغب به الشركات النفطية).

في سبعينيات القرن الماضي عندما لم يكن غطاء التأمين المطلوب من قبل طالب التأمين الأجنبي متوفراً في العراق كانت شركة التأمين الوطنية، وقتها كانت الوحيدة التي تزاوّل أعمال التأمينات العامة عدا الحياة، هي التي تتولى البحث عن الغطاء في أسواق التأمين العالمية.

كان المبرر لهذا الموقف قانونياً باعتبار أن جميع الأصول العراقية وما يترتب عليها من مسؤوليات قانونية تجاه الطرف الثالث يجب أن يجري التأمين عليها مع شركة تأمين عراقية مرخصة. أما المبرر الاقتصادي، غير المعلن، فهو ان الطرف العراقي، ممثلاً بإحدى مؤسسات الدولة وهي المستثمر الأكبر آنذاك، صاحب المشروع (رب العمل) هو الذي يتحمل كلفة عقد استيراد المواد والمعدات وكلفة الإنشاء والتركيب بضمنها كلفة شراء الحماية التأمينية وكذلك هامش ربح المقاول. صار الآن من حق المؤمن له المباشر أن يتعامل، ضمن

آلياته، مع سوق إعادة التأمين وفرض شروط هذا السوق على شركة التأمين العراقية الفائزة في المناقصة.

عمومية المحنة

ليس صحيحاً إعفاء شركات التأمين وجمعية التأمين العراقية وديوان التأمين العراقي من المسؤولية تجاه الوضع القائم. شركات التأمين، مثلاً، لا تطبق تعليمات جمعية التأمين العراقية رغم "تأكيد ديوان التأمين على ذلك بكتابه ذي العدد 139 في 2011/11/21 وضرورة التقيد بالأسعار" بخصوص الالتزام بتعريف التسعير، أي بالحدود الدنيا لأسعار التأمين على أخطار معينة كالتأمين الهندسي. ويجد هذا الموقف تبريره أحياناً بقيم المنافسة باعتبارها أعلى شأنًا من قيم تطوير سوق وطني متماسك للتأمين. ولكن خرق التعليمات، رغم علم الجمعية والديوان، لا يقابله، كما يقول الزميل المحامي منذر الأسود، أي شكل من أشكال الردع.

شركات التأمين مهتمة أساساً بمصالحها الخاصة وليس بمصالح إعادة تشكيل سوق التأمين العراقي (على أساس وطني اتحادي)، ولم تطور بعد "جبهة" للضغط على صانعي القرار لإيلاء قطاع التأمين ما يستحقه من عناية وتأييد.

الرؤية الضيقة لشركات التأمين ذاتها في الاهتمام بمصالحها الخاصة بدلاً من توسيع دائرة الاهتمام لمصالح سوق التأمين بأجمعه جعل من منطق المنافسة غير المقيدة أسلوباً لتسريب أقساط التأمين خارج العراق وبفضل الغطاء القانوني الذي يوفره قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 الساكت، عن قصد، عن التأمين خارج العراق، أي خارج رقابة الديوان. فالقانون لا يفرض على طالبي التأمين، عراقيين وأجانب، أفراداً وشركات، إجراء التأمين حصراً مع شركات تأمين عراقية.

تتظلم شركات التأمين الخاصة من هيمنة شركتي التأمين العامتين (تنتجان 80% من أقساط التأمين) وتطلب دعماً من الحكومة لتعزيز مكانتها في السوق – أي تطلب من الحكومة أن تحتضنها كي تنجح في المنافسة السوقية! لم يقتصر تشكي البعض منها من الحالة القائمة بدراسات معمقة، بجهد جماعي ضاغط على صانعي القرار، وبفضح ممارسات ضارة لدى طالبي التأمين ولدى شركات التأمين ذاتها، ولم تعمل سوية، إلا لماماً، لتطوير سياسة (رؤية) للقطاع.

ربما يقول البعض ما الفائدة من كل ذلك وأصحاب القرار منشغلون في تزوير الشهادات والتغطية عليها، وفي الكسب غير المشروع (الفساد المالي) والنهب والزبائنية، وحتى أن وزيراً لا يكلف نفسه بالرد على رسالة لشركة تأمين لعقد لقاء معه أو مع من يمثله. نعم هو مشغول بقضايا كبرى! كأعضاء البرلمان الذين لا يلتقون بناخبيهم!

هل استسلمت شركات التأمين العراقية لمنطق ما هو قائم والقبول بموقف الحكومات في إهمال القطاع؟ لا نعتقد ذلك، فهذه الشركات التي ربما لم تشهد فساداً في إدارة أعمالها تثابر، رغم كل السلبات، لتطوير النشاط التأميني كل على طريقته في ظل غياب سياسة تأمينية واضحة.

الحكومة تكاد أن تكون غائبة إلا من خلال تعيين رئيس بالوكالة لديوان التأمين العراقي. سنوات عدة مضت على تأسيس الديوان وما يزال موقع الرئيس بالوكالة! يتساءل المرء لماذا لا يثير قطاع التأمين اهتماماً حقيقياً من الحكومة. أتري أن الإهمال سببه عدم فهم هذا القطاع أو التقليل من شأنه أم هو انعكاس لحالة عامة تتمثل بغياب الاقتصاديين، رغم أن الذين يسيطرون على صنع القرار في العراق ناس عقلانيون يكرسون أنفسهم لخدمة مشروع إقحام الليبرالية في الاقتصاد العراقي.

التمسك بالأمل

نحن على قناعة أن "محنة" سوق التأمين العراقي آيلة إلى الانفراج ولكن يصعب الآن التكهن بما سيسفر عنه من حلول (في ظل بارانويا المحاصصة)، ومدى نجاعة أي حل في إحداث نقلة نوعية - في بنية السوق وأهميته في الاقتصاد الوطني، وفي تكوين السوق الاتحادي، ومكانته بين شركات التأمين العربية، ومقارنته الكمية والنوعية بتاريخ القطاع في الماضي لرصد التطور الحقيقي الحاصل. لكن المؤشرات، اعتماداً على ما يجري في بلدان أخرى متقدمة ونامية وفي العراق أيضاً، هي أن النموذج التأميني، وهو مرتبط تماماً بالنموذج الاقتصادي، لن يبقى على حاله بل سيشهد تحولاً. وما التعددية الحالية، في ملكية الشركات وفي توزيعها الجغرافي والتجاذب في الشأن الرقابي وفي محاولة الخروج من أسار القوانين والممارسات القائمة وقيود إعادة التأمين الاتفاقي إلا إشارات قوية لما قد سيكون عليه الحال في العقد القادم. وهذا التحول

ليس آلياً وقد يتعثر ما لم يقترن بقوة الإرادات الدافعة نحو التغيير. نحن نحلم بالتعددية داخل الإطار الاتحادي.

28 كانون الأول 2011

التأمين في كردستان العراق: ملاحظات حول توجيهات اللجنة المشكلة في إقليم كردستان لتنظيم عمل شركات التأمين الجديدة

الخلفية

كنت قد كتبت دراسة بعنوان "ملاحم من محنة قطاع التأمين العراقي" أرسلت مسودتها للزميل العزيز المحامي منذر الأسود للإطلاع عليها وإفادتي بملاحظاته قبل الإقدام على النشر. وقد تفضل بالتعليق، المنشور في هذه الورقة، وأرفق ورقة مصورة من ثلاث صفحات تحمل عنوان "توصيات اللجنة الموقرة" والمعني بها لجنة مشكلة في إقليم كردستان العراق مختصة بالنشاط التأميني في الإقليم ويبدو أنها تمارس الوظيفة الرقابية على هذا النشاط.

ونظراً لأهمية توصيات هذه اللجنة فيما يخص العمل التأميني في الإقليم ومستقبل التوجهات لتعزيز سوق تأميني عراقي اتحادي أرتأيت أن أكتب ملاحظاتي لإثارة النقاش حول التوصيات والمساهمة في تكوين سياسة تأمينية من منظور النظام الاتحادي قيد التشكل.

رسالة المحامي منذر الأسود

عزيزي الأخ مصباح المحترم

أنا الذي أشكركم على ثقتم بنا.

والله، بعد اطلاعي وقراءتي لمقالتك (ملاحم من محنة قطاع التأمين العراقي)، قد كفيت ووفيت وأتمنى أن تكون هناك أذان صاغية من أصحاب القرار لما ورد في مقالتك، بالرغم من وجود معوقات كثيرة ومفارقات ومحن ومن عدة جهات، والإهمال المتعمد في بعض الأحيان. وكما تقول (هذا الوضع يعكس غياب الرؤية الاقتصادية والسياسات الموجهة، يضاف لها هشاشة الثقافة التأمينية على المستوى المؤسسي والشعبي).

برأي أن أساس المحنة هو الأمر رقم 10 لسنة 2005 (قانون تنظيم أعمال التأمين). وأرى أن وزارة المالية ومستشاري مجلس الوزراء والبرلمان هم بعيدين جداً جداً من إعادة النظر بهذا القانون.

لقد أشرت في ص 2 من مقالتيكم (محنة التأمين في إقليم كردستان العراق)، وأود اطلعكم على مضمون توجيهات اللجنة المشكلة في إقليم كردستان، وقد بلغ علمي انه أقرت فعلاً وإنني اسميها (بالمصيبة والمأساة). أرفق لكم صورة عن هذه التوصيات وهي توصيات غريبة جداً وتضم مطالب تعجيزية. اقترح عليكم الاتصال بالأخ فؤاد شمقار حيث قدم ملاحظاته بتاريخ 2011/7/6 بـ (9) صفحة إلى رئيس مجلس وزراء حكومة إقليم كردستان د. برهم احمد صالح قبل إقرار التوصيات والتي لم يؤخذ بكل أو بعض مما جاء برسالة الأخ فؤاد شمقار.

هذا وقد أشرت في ص 5 بان مجموع دخل أقساط إحدى شركات التأمين الخاصة، النشطة، سنة 2010 ما يزيد عن مليار ونصف المليار دينار عراقي. إن الشركة المقصودة هي (شركة الحمراء للتأمين).

وتفضلوا بقبول فائق الشكر والاحترام.

المحامي/ منذر عباس الأسود

بغداد 2011/12/18

الجواب على الرسالة

وأقدم هنا ملاحظاتي بصيغة جواب على رسالة الزميل الأسود.

عزيزي منذر

تحية طيبة

أشكر على رسالتك ومرفقها: توصيات اللجنة المشكلة في إقليم كردستان لدراسة نظام الرقابة على النشاط التأميني في الإقليم.

لم أطلع على ملاحظات زميلنا العزيز فؤاد شمقار (تسع صفحات مؤرخة في 2011/7/6) التي قدمها لرئيس مجلس وزراء حكومة الإقليم. ولا أعرف من هم أعضاء "اللجنة الموقرة" وهل تضم عضواً محنكاً في شؤون التأمين. لعل زميلنا شمقار يستطيع تعريفنا بأعضاء اللجنة وبالدراسات التي قاموا بها قبل الإقدام على نشر توصياتهم. ويبدو لي أن عمل اللجنة اقتصر، لحد الآن على إصدار "توصيات" إلى طرف ما – ربما هو مجلس وزراء الإقليم أو وزير مالية الإقليم أو لجنة مختصة في برلمان الإقليم. وبما أن ما خرجت به اللجنة هي توصيات يظل هناك بعض المجال لشمقار وصحبه في مناقشة هذه التوصيات خاصة وأنه قد كتب دراسة قيمة عن رغبة سلطات الإقليم في الإشراف على النشاط التأميني.¹ وكنت قبل ذلك قد كتبت دراسة حول ضوابط تنظيم الرقابة على التأمين في الإقليم² وذكرت غير مرة مسألة تكوين السوق الوطني الاتحادي.

الملاحظات

لي بعض الملاحظات الأولية على هذه التوصيات أقدمها حسب تسلسلها الوارد في التوصيات.

لا تحمل هذه التوصيات تاريخاً وهو ضروري من باب التوثيق. ربما كانت التوصيات مرفقة بمذكرة أو كتاب يحمل تاريخاً معيناً.

واجبات اللجنة

¹ فؤاد شمقار: "دستور جمهورية العراق وقانون تنظيم أعمال التأمين ورغبة سلطات إقليم كردستان في تنظيم القطاع والإشراف عليه" مرصد التأمين العراقي

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2011/05/10/the-constitution-insurance-law-federal-regional-regulation>

² أنظر مصباح كمال: "ضوابط تنظيم أعمال التأمين في إقليم كردستان العراق: ملاحظات نقدية" مجلة التأمين العراقي

http://misbahkamal.blogspot.com/2008/02/blog-post_22.html#!/2008/02/blog-post_22.html

1. ورد ضمن واجبات اللجنة في الفقرة رقم 4 إشارة إلى "المديرية العامة للتأمين" دون تحديد الجهة التابعة لها، وفي ظني أنها تابعة، أو ستكون تابعة، لوزارة مالية الإقليم. وفي نفس الفقرة تتحدد الوظيفة الرقابية بفحص التقارير نصف السنوية لشركات التأمين، وهذا ليس كافياً ومن المناسب أن يقترن بالكشف الميداني والإطلاع على السجلات الحسابية، وتدقيق ملفات تنتقى عشوائياً للتأكد من سلامة الإجراءات ابتداءً من تقديم طلب التأمين ولحين إصدار وثيقة التأمين .. الخ.
2. فتح معهد تدريبي (الفقرة 5 من واجبات اللجنة) مشروع طموح ربما ينقصه التفكير بالكلفة الاقتصادية والكادر التدريبي ولغة التدريب التي ستعتمد. وليس من المعروف إن خطر على بال اللجنة التفكير بمشروع اتحادي للتدريب. النظام الاتحادي لا يزال قيد التشكل إلا ان الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم لا تعملان على تعزيز هذا النظام. وقد ذكرت بعضاً منه في "ملاحم من محنة قطاع التأمين العراقي"
3. تأخذ اللجنة على عاتقها في الفقرة 6 "إقتراح إلزامية الأنشطة المطلوبة للتأمين" مما يعني أن أنواع محددة من الحماية التأمينية ستكون إلزامية. وليس معروفاً إن كان هذا الاقتراح ينصب على تأمين المسؤولية المدنية الناشئة عن حوادث السيارات. وإذا كان هذا أحد أنواع التأمين الإلزامي أليس من المناسب التفكير باستعادة تطبيق قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 وتعديلاته (الذي توقف منذ تجميد النظام الدكتاتوري السابق لعمل المؤسسات الرسمية ومنها فروع شركات التأمين العاملة في الإقليم سنة 1991) أو ربط التطبيق بتعديلات جديدة تتناسب مع النظام الاتحادي.
4. هناك مديرية عامة للتأمين ولجنة. ترى أيهما صاحب القرار بشأن إلزامية التأمين على سبيل المثال. وأيها يمارس الوظيفة الرقابية (الفقرة 4 تحيل الرقابة إلى المديرية والفقرة 6 تحيل إلزامية التأمين إلى اللجنة. يبدو لي أن هناك تداخلاً بين الاثنين، وقد يكون هناك سبب سياسي وراء الدور المنوط باللجنة.

الشروط العامة لمنح ترخيص الشركات وفروع أنشطة التأمين

1. نفهم من الفقرة 1 أن اللجنة هي الدائرة الرقابية المختصة بمنح التراخيص لكن الرقابة الدورية على الشركات المرخصة هي من اختصاص المديرية العامة للتأمين (الفقر 4 من واجبات اللجنة). هذه ازدواجية غير مبررة وكان بالإمكان الاستفادة من نظام ديوان التأمين العراقي.
2. الرسم المفروض على طالب الترخيص فيه مغالاة، وقد يعود السبب إلى الحد من عدد شركات التأمين، أو ضمان تقسيم "كعكة" سوق التأمين في الإقليم بين الشركات القائمة (وهو ما يُعرف بلغة الاقتصاد باحتكار القلة) وبعض هذه الشركات تجمع بين المال والسياسة. أو أن السبب هو تعظيم الموارد المالية لحكومة الإقليم وعدم الاكتفاء بحصتها (17%) من ميزانية الدولة العراقية.
3. اشتراط تسديد شركة التأمين المرخصة 20% من "مجموع الأرباح الكلية" المتحققة أتاوة عقابية إذ أن شركة التأمين مطالبة أيضاً، بقوة القانون، تسديد ضريبة الدخل. وأرى السبب فيما ذكرته أعلاه: تعظيم الموارد المالية لحكومة الإقليم. وليس واضحاً ما المقصود على وجه الدقة بمجموع الأرباح الكلية: أهى الأرباح الإجمالية أم الأرباح الصافية.
4. تشغيل 50% من سكة الإقليم شرط مهم ولنا أن نبرره لكنه لا ينسجم مع توجهات اقتصادية أخرى لحكومة الإقليم كما هو الحال مع قانون الاستثمار الذي يعطي للمستثمر حرية الاستخدام.
5. اشتراط رأسمال خمسة وعشرون مليار دينار قد يراد منه الحد من عدد شركات التأمين وغيره مما ذكرناه أعلاه (الفقرة 2).
6. مجالات التأمين. بموجب هذه الفقرة تمارس اللجنة وظيفة رقابية. تكييف مجالات التأمين بالـ "الإمكانات المادية والبشرية" للشركة أمر مفهوم، لكننا لم نفهم ما المقصود أن مجالات التأمين تحدها اللجنة "على ضوء مجالات العمل للشركة" إذ أنه ليس إلا حشواً. أما تحديد مجالات العمل حسب "حاجة الإقليم لها" فهو أمر قابل للنقاش. فالاقتصاد الذي تدعو له حكومة الإقليم يقوم على الليبرالية (ما يسمى بالاقتصاد الحر أو اقتصاد السوق). لكن هذه الليبرالية، في الممارسة، خاضعة للقرار

السياسي. وبدلاً من ترك السوق لتقرير الحاجات تقرر الحكومة من خلال اللجنة ما هي حاجة الإقليم.

المعلومات والبيانات المطلوبة من الشركة طالبة الترخيص الأجنبية

يبدو لي أن الفقرات الإثنتي عشرة تنصب على معلومات عن الشركة الأجنبية الأم التي ترغب في تأسيس شركة، أو ربما فرع دون أن تذكر اللجنة ذلك، في الإقليم. ويرد ذكر الفروع تالياً تحت عنوان "المعلومات والبيانات المطلوبة لمنح ترخيص الشركات وفروع أنشطة التأمين المحلية" لكنني لست متأكداً إن كانت عبارة "الفروع" تنصب على فروع الشركات أم فروع النشاط التأميني كالحريق، والبحري، والمسؤوليات .. الخ فالصياغة غير واضحة.

المعلومات والبيانات المطلوبة لمنح ترخيص الشركات وفروع أنشطة التأمين المحلية

تطلب الفقرة 8 من مقدم طلب الترخيص "بيان أوجه التعاون مع شركات التأمين المحلية العربية والأجنبية." هذا الطلب فيه تعميم: هل أن أوجه التعاون تنصب على ما هو أي، وهو غير موجود قبل الترخيص، أم هو تصوري ينصب على المستقبل؟ وهل المقصود بشركات التأمين المحلية العربية تلك القائمة في الإقليم أم في العراق؟ ثم لم لا يُنص على أوجه التعاون مع شركات التأمين الكردية المرخصة في الإقليم تمييزاً لها عن الشركات المرخصة من قبل ديوان التأمين العراقي.

ملاحظات أخرى

تخلو توصيات اللجنة من أي ذكر للأمر رقم 10 لسنة 2005 (قانون تنظيم أعمال التأمين)، وهو قانون اتحادي من المفترض أن يطبق في عموم العراق. بعض شركات التأمين في الإقليم تعمل بموجب هذا القانون من خلال ترخيص ديوان التأمين لها.

إن كانت نية اللجنة الموقرة تنصب على إهمال الأمر رقم 10 فهل أن النية معقودة على صياغة قانون رقابي للتأمين خاص بالإقليم. التوصيات لا تذكر هذا الموضوع وكأنه أمر غير مهم.

كما تخلو التوصيات من أحكام بشأن قيام شركات التأمين العاملة في الإقليم لإعادة ترتيب أوضاعها ضمن فترة معينة بما ينسجم مع تنظيم سوق التأمين في الإقليم.

أخذت علماً باسم شركة الحمراء للتأمين وذكّرتة في هامش مقالتي "ملاح من محنة قطاع التأمين العراقي" بالإشارة إلى رسالتك. أشكرك على هذا التوضيح.

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

تقديم

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

غياب ورقة عراقية عن النشاط التأميني

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

عقد المؤتمرات في الخارج

المناقشات التي تجري في هذه المؤتمرات هي بين أطراف يصفها البعض بأنهم اعضاء في جمعية إعجاب متبادلة mutual admiration society ولا يُنقل ما هو اساسي من الناحية الفنية والفكرية في هذه المؤتمرات إلى الصحافة العراقية كي تكون موضوعاً للمناقشة العلنية العامة، وهي مصدر أساس في غياب المجالات المتخصصة. لو عُقد مؤتمر كهذا في العراق لكان عدد كبير من المختصين داخل العراق، ممن لا يُرشحون للإيفادات، قد استفاد منه، وكان بالإمكان توفير مبالغ كبيرة لخزينة الدولة.

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

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

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

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

1. رحب المؤتمر بالإصلاحات المستمرة واعادة هيكالية البنوك الحكومية وتحويلها الى شركات ذو رساميل مستقلة ودعى بالالتزام القوي لعمل البنوك الحكومية المستقل.
2. رحب المؤتمر بإزالة القيود على المؤسسات الحكومية وتلك المرتبطة بها في تعاملها مع البنوك الاهلية.
3. دعى المؤتمر الى تقليص اجراءات تسجيل الشركات، والمدد اللازمة لذلك والاسراع في اقرار قانون موحد للشركات وتقليل الصعوبات ومتطلبات التسجيل.
4. دعى المؤتمر لتطوير قطاع المحاسبة والادارة المالية وتشجيع اعدادا متزايدة من المحاسبين المدربين الى المستويات والمعايير العالمية.
5. دعى المؤتمر البنك المركزي للنظر في كلفة عمليات التحويل المالية والوساطات وازالة تشوهات السوق المالية.
6. دعى المؤتمر لتأسيس صندوق للاستثمار الوطني لدعم تمويل المشاريع البنية التحتية للأقاليم والمحافظات ودعم تمويل مشاريع المشاركة للقطاع العام والخاص. واقترح المؤتمر ان يصدر هذا الصندوق سندات خاصة تسوق للبنوك العراقية وعامة الجمهور.
7. دعى المؤتمر الحكومة العراقية بالقيام بتأسيس بنوك الاعمار للأقاليم والمحافظات بالشراكة مع حكومات الاقاليم والمحافظات والقطاع الخاص العراقي والمؤسسات الاجنبية لدعم استثمارات القطاع الخاص.
8. دعى المؤتمر الحكومة لوضع الهيكلية التشريعية والتنظيمية للنظام المصرفي الاسلامي في العراق ليكون نظام موازي للنظام المصرفي الحالي.

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

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

المؤتمر في التعليقات الصحفية ونقد المبالغة في الموقف

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

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

نلاحظ أولاً ضعف الصياغة في هذا الجزء من الخبر، وثانياً تشوش المعنى، وثالثاً عدم فهم آلية التأمين والقوانين المنظمة له ثالثاً. لا نعتقد بأن أية حكومة عراقية تجرأ على إجبار مواطنيها بشراء التأمين من شركات تأمين أجنبية كما يرد في هذا الخبر. لكن التوجهات السياسية لحكومات ما بعد 2003 واضحة فيما يخص الاقتصاد العراقي، وقد عبّر عنها نائب رئيس الوزراء، روث نوري شاويس، في كلمته أمام المؤتمر كما يلي:

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

فهذه التوجهات تؤدي ضمناً، من منظور اقتصاد التنمية، إلى الإخلال بالتنمية المستقلة وتهيئة كل ما من شأنه استفاد الاستثمار الأجنبي، المطلب الأكبر

للنخبة الحاكمة، وبعضه سيشمل قطاع التأمين العراقي. وهي توجهات مشكوك في قدرتها على تصنيع العراق أو زيادة القدرات الانتاجية للشركات المحلية. انه الطريق السهل للخروج، في المدى القصير، بأرقام عن زيادة الاستثمار الأجنبي ومعدلات النمو (كالهوس وراء زيادة الربح النفطي لتغطية الفشل في السياسة الاقتصادية). هي على أي حال مؤوضة العصر لكنها لن تحل أزمة الاقتصاد الريعي في العراق.

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

سيجعل من العراق مصرفاً لتمويل الاقتصادات المفلسة وإنقاذ مصارف أوروبا والولايات المتحدة كما هو الحال مع القطاع المصرفي الخليجي، وان عرض المسؤولين العراقيين فرص الاستثمار في القطاع المالي سيمهد لبيع العراق للقطاع المصرفي الاجنبي، ويؤدي بالتالي الى سن قوانين تسهل اختراق الشركات الأجنبية للقطاع المصرفي العراقي، وتحديد المشاريع الأساسية لانطلاق مشروع التغلغل المالي.

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

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

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

لن نتوقف طويلاً أمام هذا الرد ونكتفي بالقول انه غير مكتمل وفيه تأكيد غير مبرر ضمن توجهات حكومات ما بعد 2003 ولا ينهض به الواقع. فقد نسي ان القطاع المالي العراقي يضم شركات التأمين (30 شركة تأمين مباشر اثنتان منها فقط مملوكة للدولة وشركة إعادة التأمين العراقية المملوكة للدولة أيضاً).

وهناك جهات خارجية تساهم في رأسمال بعض شركات التأمين الخاصة، ولذلك فإن التأكيد بأنه "لا يمكن قطعاً بيع هذا القطاع الى اية جهة خارجية مهما كانت جنسيتها" زعم لا يقوم على دليل. وكذا الأمر بالنسبة لمشاركة مصارف أجنبية في رأسمال العديد من المصارف العراقية.

في انتظار البرابرة

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

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

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

الإصلاحات (الخصخصة)، المعايير الدولية (فتح السوق)، مصلحة كافة الأطراف (التكافؤ بين الضعيف والقوي) – هي بعض من مفردات خطاب الليبرالية الجديدة التي يرددتها العديد من أفراد النخبة الحاكمة في الحكومة

الاتحادية وحكومة الإقليم ومجلس النواب والمؤسسات الرسمية الأخرى إضافة إلى طابور المنتفعين من المؤسسات والأفراد.

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

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

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

يتيم القطاع المالي

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

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

قد تكون هذه أول إشارة رسمية من سياسي عراقي، عضو في الحكومة الحالية، إلى قطاع التأمين. نائب رئيس الوزراء يستحق من العاملين في القطاع الشكر على اهتمامه بقطاع التأمين رغم انه لم يتجاوز حدود الوصف، وله مآرب أخرى من خلال هذا الوصف – بعضها يتضمن الإدانة لتأمين شركات التأمين

سنة 1964 والبعض الآخر يمهّد للخصخصة ومشاركة الشركات الأجنبية في القطاع المالي ومنه التأمين. ولا يتبين من هذا الوصف موقف الحكومة الحالية من نشاط التأمين إلا ان المماثلة بين المصارف وشركات التأمين الحكومية تدفعنا إلى القول إن نائب رئيس الوزراء ربما يقيّم قطاع التأمين، في وضعه الحالي، كما يقيّم المصارف:

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

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

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

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

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

التأمين: من سيتبنى هذا اليتيم؟

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

لندن 12 تشرين الأول/أكتوبر 2012

ملحق

في انتظار البرابرة

قسطنطين كفاقي (1863-1933)

ترجمة سعدي يوسف

ما الذي ننتظر، في الساحة، مُزدحمين؟

البرابرةُ سيصلونَ اليوم.
ولمَ مجلسُ الشيوخِ مُعطلٌ؟
الشيوخُ لا يشترعون القوانين
فلمَ همُ جالسونَ هناكِ إذن؟
لأن البرابرةَ يَصِلونَ اليوم.
أي قوانين سيشرعها الشيوخ الآن؟
عندما يأتي البرابرة، سيسنون هم القوانين.
لِمَ يستيقظ إمبراطورنا، مُبكراً هكذا؟
ولِمَ يجلس الآن مُعتلياً عرشه، مُعتمراً تاجه
عند البوابة الكبرى للمدينة؟
لأن البرابرة يصلون اليوم. والإمبراطور ينتظر استقبال قائدهم.
والحق أنه تهيأ ليوجّه إليه خطبة
خلع عليه فيها كل الأسماء والألقاب.
لم خرج قنصلانا معاً، والقضاة
بأقبائهم الحُمر، وأقبائهم المزركشة؟
لم هذه الأساور، وكل هذا الحجر الكريم،
كل الخواتم ذات الزمرد المتألق؟
لم يحملون اليوم صولجاناتهم الثمينة؟
ذات المقابض الفضة، والنهايات الذهب؟
لأن البرابرة سيصلون اليوم
وأشياء كهذه تُدهش البرابرة.
لم لم يأت الخطباء، المفوهون، هنا، كالعادة
ملقين خطبهم، قائلين ما ينبغي أن يقولوا؟
لأن البرابرة سيكونون اليوم، هنا
وهم يسأمون البلاغة والفصاحة.
لم هذا الضيق المفاجئ، والإطراب؟
لِمَ غَدت عابسة وجوه القوم؟
لِمَ تخلو الشوارع والساحات، سريعاً؟
والكل يعود إلى داره، غارقاً في الفكر؟
لأن الليل قد هبط، ولم يأت البرابرة.
ولأن أناساً قدموا من الحدود
وقالوا أن ليس ثمة برابرة.
والآن ... ماذا نفعل بدون برابرة؟
لقد كان هؤلاء نوعاً من حل.

حول تطوير قطاع التأمين العراقي

السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة: قطاع التأمين نموذجاً

كتبنا هذه الورقة لتقدم في "الندوة العلمية حول "أداء السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة" التي كان من المزمع عقدها في برلين في النصف الأول من شهر آب/أغسطس 2009. وكنا قد استلمنا رسالة إلكترونية بتاريخ 17 آذار 2009 من د. كاظم حبيب عن اللجنة التحضيرية للمشاركة في الندوة بالحضور الشخصي أو إعداد ورقة عمل في أحد موضوعات جدول العمل أو موضوع آخر نقترحه، وأثرنا تقديم ورقتنا هذه.

تعتمد هذه الورقة على دراسات لنا سبق وأن نشرنا بعضها في مجلات مطبوعة أو في مدونتنا الإلكترونية *مجلة التأمين العراقي* *Iraq Insurance Review* <http://misbahkamal.blogspot.com/> وسنشير إلى بعضها في الهوامش لتسهيل رجوع القارئ المهتم إليها.

نشرت هذه الدراسة في مجلة الثقافة الجديدة، العدد 333-334، 2009، ص 80-91. نشرت بعد ذلك في مجلة التأمين العراقي:

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2009/12/2009.html>

في السياسة الاقتصادية

يمكن القول إن السياسة الاقتصادية تعبر عن موقف إيديولوجي وعن مصالح اقتصادية لفئات معينة في المجتمع. هناك بالطبع مصالح جماعية ومصالح عامة لكن هذه المصالح ليست نقية بل هي موضوع تجاذب وصراع رغم ادعاء أصحابها خلاف ذلك. ويمكن لأغراض البحث النظري القول إن السياسة الاقتصادية تعنى بسلوك الحكومة في المجال الاقتصادي، وهي تعبير عن خيارات اجتماعية (تشخيص ما هو مفضل على أساس أخلاقي أو سياسي أو غيره لتحديد هوية ما يعرف بالمصالح العامة أو المصالح الجماعية وصياغته كهدف اجتماعي عام) تترجم في قرارات الحكومة وتوضع قيد التطبيق من خلال مؤسسات معينة (السوق أو الإدارات والمؤسسات والشركات العامة) تتسجم مع الخيار المفضل. ويمكن القول أيضاً إن الخطط الخمسية ما كانت إلا تعبيراً عن سياسة اقتصادية، وعن موقف تجاه سيرورة الاقتصاد والمجتمع.

وما يعيننا من هذه المقدمة هو الاستفادة منها كإطار عام لمحاولة اكتشاف وجود، أو عدم وجود، سياسة، ذات بُعد اقتصادي، خاصة بقطاع التأمين في العراق.

البعد الاقتصادي للقوانين

لا شك أن قرارات الحكومة، أية حكومة، وكذلك القوانين، تنطوي على جوانب اقتصادية منظورة وغير منظورة تؤثر على المواطنين والكيانات الاقتصادية والاجتماعية بدرجات متفاوتة. العديد من القوانين تنطوي على جوانب اقتصادية، بعضها يكون حاضراً في ذهن المُشرِّع وبعضها غير مقصودة. بعض القوانين تُسنّ بهدف مالي واضح، كضريبة رسم الطابع على وثائق التأمين أو الضريبة المفروضة على أقساط التأمين. وهدف الحكومة هنا هو تعظيم إيرادات الدولة. ومثال ذلك أيضاً إعفاء وثائق التأمين على الحياة من الضريبة بهدف التشجيع على الادخار.

"إعادة توصيف النظام الاقتصادي الوطني"

من المفترض أن رسم السياسة الاقتصادية يقوم على استخدام المعرفة والتحليل الاقتصادي كدليل لعمل الكيانات الاقتصادية. لكن السؤال الذي يستحق المتابعة، بافتراض استخدام المعرفة وأدوات التحليل، هو لمصلحة من يتم رسم هذه السياسة الاقتصادية أو تلك؟

نزعم أن المعرفة الخاصة بالعراق والتحليل كانا منعدمان لدى سلطة الاحتلال وكانت السياسات عبارة عن وصفات جاهزة لنموذج اقتصادي رأسمالي لا ينهض على فهم عميق لتاريخ وبنية الاقتصاد العراقي. ولم يكن د. احمد الجليي مبالغاً في وصفه لبول بريمر، الحاكم الأمريكي للعراق، بعد الاحتلال بأنه جاهل قبل أي شيء آخر.¹

¹ في حوار أجراه غسان شربل مع أحمد الجليي، جريدة الحياة، 21 آذار 2009، ص 10.

المشروع الاقتصادي الأمريكي للعراق يذكرنا بمشروع شيوعية الحرب في روسيا، خلال الحرب الأهلية، للتحويل الفوري نحو الإنتاج والتوزيع الشيوعي. وقد فشل هذا المشروع واستبدل سنة 1921 بما يعرف بالسياسة الاقتصادية الجديدة (النيب New Economic Policy) التي سمحت بالتجارة الداخلية الخاصة و"خصخصة" المصانع التي تستخدم أقل من عشرين عاملاً، كما سمحت للفلاحين ببيع منتجاتهم في الأسواق المفتوحة وكذلك استخدام الأجراء. وقد تحول بعض هؤلاء الفلاحين إلى مزارعين رأسماليين (كولاك). وتم وقف العمل بهذه السياسة سنة 1929 بعد استبدالها بأول خطة خمسية.

واليوم تحاول بعض مؤسسات الدولة تخطي آثار المشروع الأمريكي إلا أننا لم نشهد بعد تغييراً في إعادة بناء ما هو قائم والربط بين قطاعات الاقتصاد ضمن رؤية واضحة لمشروع تحقيق نقلة نوعية. هناك الكثير من التعليقات والتصريحات التي تصدر من الوزراء ومسؤولين آخرين إلا أنها تظل مشتتة لا تصب في مشروع اقتصادي وطني للتغيير. ولم تترجم هذه التصريحات إلى دراسات تعرض للنقاش العام للخروج منها بسياسات متفق عليها.

يقول مستشار البنك المركزي العراقي، على سبيل المثال، "ان إعادة توصيف النظام الاقتصادي الوطني مازالت غائبة بسبب الطبيعة الريعية للاقتصاد وهيمنة الدولة على 80 بالمائة من الواردات وهي تتمحور على عائدات النفط المالية." مضيفاً "ان توصيف الاقتصاد سيضع حدود السياسة ومساحة التداخل مع توجهات الدولة الاقتصادية. مؤكداً على ضرورة توجه الدولة في دعم القطاع الخاص انطلاقاً من المستوى الفردي الى مستوى الشركات."²

غياب الإطار المؤسسي المنظم على مستوى الاقتصاد ومستوى قطاع التأمين

لا يوجد إطار مؤسسي لإعادة توصيف النظام الاقتصادي الوطني، الفيدرالي، بل إدارة للمؤسسات الاقتصادية وكأنها شركات منفصلة تعمل وتتنافس في السوق. وحتى المصرف المركزي، المستغرق في سياسة استقرار العملة، لا دور له في إعادة الهيكلة والتوصيف الذي يدعو له المستشار فهو يقول: "ان مشكلة العراق هي [ان] سياسات الاستقرار لم تقابلها سياسات قوية في إعادة هيكلة الاقتصاد [الاقتصاد]" موضحاً: "مازالت الشركات العامة كيانات رسمية [رسمية] تعج بالعاطلين وفاقدة للاستثمار والتقنية مما يشير الى خلل في السياسة العامة للاقتصاد." كلام جميل لا يقابله سياسات واضحة وسلوك ملموس من قبل الدولة بانتظار الحل السحري لمساهمة القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر وتفريغ الشركات العامة من العاملين فيها دون عمل حقيقي متواصل

ويبدو أن النقاش المتقطع الدائر في وسائل الإعلام العراقية هو بداية لمحاولة إعادة تأسيس الاقتصاد العراقي. وقد نشرت دراسات عن الموضوع ومنها: د. صبري زاير السعدي، التجربة الاقتصادية في العراق الحديث (بغداد: دار المدى للثقافة والنشر، 2009) الذي يحلل الماضي ويقترح في ضوء نتائج مشروع التغيير الاقتصادي المرتكز على الربط بين الربيع النفطي ومتطلبات التنمية والديمقراطية.

² وكالة أنباء إيبي، بغداد 21 آذار 2009.

لإعادة تأهيلها، والاستفادة من القدرات الفنية المتبقية لدى الجيل المخضرم من أفرادها.

وقد ذكرنا في دراسة سابقة³ أن "الهوس بالسياسة النقدية، كما يمارسها المصرف المركزي، لا يساعد في إعطاء دفعة لبدء عملية النمو الاقتصادي. فتركيز السياسة على احتواء التضخم من خلال رفع القيمة التبادلية للدينار العراقي مع الدولار الأمريكي لم يؤدي إلى النتيجة المطلوبة في الوقت الذي تم فيه زيادة أسعار المحروقات وتأثيرها المتنامي على أسعار السلع والخدمات. وبدلاً من أن يكون عاملاً فاعلاً في التنمية الاقتصادية تم إعادة تكييف المصرف المركزي على أسس نيوليبرالية:4 التأكيد على استقلالية المصرف (لإلغاء أي دور للمصرف في تمويل الحكومة أو تمويل العجز)، الحد من التضخم (لتحويل أنظار المصرف من الاهتمام بأهداف أخرى كالمساهمة في تحقيق استخدام كامل للعمالة، ودعم السياسة الصناعية أو تخصيص الاعتمادات لقطاعات اجتماعية معينة كالإسكان والتطبيق غير المباشر للأدوات النقدية (معدلات الفائدة للمدى القصير). " وهكذا، ضمن هذا الإطار، يظل المصرف المركزي مبتعداً عن صياغة دور له في مجال التأمين أو المساهمة في رسم سياسة تأمينية. فكل كيان يعمل لوحده ولا يحتاج أن يكون مشاركاً ومكماً للاقتصاد الوطني.

لننظر إلى ممارسات الوزارات والمؤسسات الرسمية فيما يخص قطاع التأمين، بشقيه العام والخاص، المهمل في تفكير أصحاب الشأن. فمثلاً، تتعاقد وزارة النفط مع قرينتها في الأردن على بيع النفط الخام بأسعار تفضيلية، خارج معطيات السوق، لكن الوزارة تهمل الجانب التأميني فيخسر قطاع التأمين العراقي حصته من أقساط تأمين بعض الأخطار التأمينية المرتبطة بتنفيذ العقد.⁵ ونقرأ اتفاقية المبادئ الأولية بين وزارة النفط وشركة شيل لمشروع غاز

³ مصباح كمال "النفط والدولة والسياسة الاقتصادية في العراق" الثقافة الجديدة، العدد 322-323، 2007، ص 13.

⁴ Gerald Epstein, "Central Banks as Agents of Economic Development," Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, September 2005. <http://www.peri.umass.edu/Publication.236+M5d9a4547bec.o.html>

⁵ مراسلات إلكترونية غير رسمية مع مدير عام الشركة العامة لتسويق النفط (سومو) في شباط 2009.

الجنوب ونراها خالية من ذكر التأمين.⁶ تمر بين أيدينا عقود للإنشاء تهمل فقرة التأمين أو تعطي الحرية المقاول التأمين خارج العراق ... الخ.

نحاول أن نتفحص عمل ديوان التأمين العراقي، وهو ما نتوقع منه دوراً فعالاً، فنرى أنه يكاد أن يكون شبه مُعطل ولم يجري تزويده بطاقم مؤهل من الموظفين من قبل وزارة المالية ليساهم في توجيه النشاط التأميني على المستوى الوطني الفيدرالي، وحتى الوزارة لا تضم ضمن مكتب الخبراء لديها خبيراً واحداً في شؤون التأمين.⁷ السؤال الكبير هنا ينصب على السبب أو الأسباب وراء إهمال الديوان. من يقف وراء ذلك؟

وكذا الأمر بالنسبة لفعالية جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين في العراق لولا بعض التحرك الخجول، بتحفيز خارجي غير مباشر من خلال ما كتبنا ساعدها للدخول في حوار مع أحد الوزراء ممن تؤثر قرارات وزارته على نشاط التأمين في العراق. وعدا ذلك، وهو قليل، فإن الجمعية لم تأخذ على عاتقها رسم سياسة، أو ملامح سياسة، لسير التأمين الآن وفي المستقبل. ونقرأ ونسمع من أركان الجمعية أنها بصدد عقد مؤتمر وطني للتأمين في بغداد لعرض قضايا قطاع التأمين وإيجاد الحلول لها.

لذلك نفترض أن الحكومة الحالية، وبفضل ما سماه مستشار المصرف المركزي الخلل "في السياسة العامة للاقتصاد"، فإنها تفتقر إلى سياسة خاصة بالتأمين. وأداء الحكومة في قطاع التأمين سلبى ويعمل في غير صالح تطوير قطاع التأمين (ثلاث شركات عامة وأربعة عشر شركة خاصة). وهذا الافتراض ينطبق على الكيانات التأمينية أيضاً كما ذكرنا. ينهض هنا سؤال عن صحة تحميل الحكومة مسؤولية الوضع الحالي لقطاع التأمين بدلاً من كيانات التأمين. الجواب يكمن في حقيقة أن السياسة التأمينية لا يمكن أن تقوم بمعزل عن السياسة الاقتصادية العامة أو الرؤية الوطنية التي تتبناها الحكومة وتكون محكاً لمساءلتها. هكذا نفهم دور الحكومة في ظل نظام ديمقراطي.

⁶ مصباح كمال "الاتفاقية الأولية" بين وزارة النفط وشركة شيل لمشروع غاز الجنوب والتأمين على أخطار المشروع المشترك" دراسة غير منشورة تم توزيعها على مدراء شركات التأمين العراقية.

⁷ عبد السادة الساعدي "نحو تأسيس اتحاد شركات التأمين في العراق" صحيفة البيئة، العدد 808، 26 كانون الثاني 2009، ص 6.

قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تعطيل قدرات قطاع التأمين الوطني

وإذا تمعنا في سلبية السلوك، أو الخلل، في جانبها القانوني نرى أن الحكومة لم تعر اهتماماً بما أسفر عنه **قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005** من نزيف فاضح لأقساط التأمين إلى شركات تأمين أجنبية غير مسجلة في العراق وغير مجازة من قبل ديوان التأمين العراقي. فهو لم يكن مُنتجاً عراقياً بمعنى وضعه من قبل السلطة التشريعية بعد إخضاعه للنقاش والتعديل. هو في الواقع منتج أمريكي شبه مسروق من قانون التأمين الأردني رقم 33 لسنة 1999 وقد صاغ مسودته الخبير الأمريكي السيد مايك بيكنز Mike Pekins بطلب من الوكالة الأمريكية للتنمية العالمية باللغة الإنجليزية،⁸ وترجم فيما بعد إلى اللغة العربية وخضع لبعض التعديلات البسيطة.

ولذلك فقد جاء هذا القانون معبراً عن مصالح معينة، تستحق البحث للكشف عنها، وهو من منظور تحقيق هدف الوضع الأمثل optimality الذي ينتظم مفهوم السياسة الاقتصادية لم يأخذ بنظر الاعتبار الخيارات التي كانت وما زالت تشغل بال إدارات شركات التأمين العراقية العامة والخاصة.

لقد ضمنَّ الخبير الأمريكي في القانون ضوابط لمزاولة أعمال التأمين في العراق تحت إشراف ديوان التأمين العراقي إلا أنه أهمل، ربما عن قصد، النص على منع إجراء التأمين على الأصول العراقية مع شركات تأمين غير مسجلة في العراق وغير مجازة من قبل ديوان التأمين. نزعاً عن الإهمال كان مقصوداً لأن الخبير أدرك من غيره بهذا الموضوع فقد كان مفوض التأمين (1997-2005) لولاية أركنساس في الولايات المتحدة الأمريكية. ويرد في قانون التأمين في الولاية قواعد لتنظيم ممارسة العمل من قبل شركات غير خاضعة لإشراف مفوضية التأمين في الولاية وهو ما يعرف باسم non-admitted insurer فكل شركة تأمين، مسجلة في ولاية أخرى، ترغب في ممارسة العمل في الولاية مطالبة بالحصول على موافقة المفوضية.⁹

⁸ مصباح كمال "قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية" Iraq Insurance Review http://misbahkamal.blogspot.com/2008_07_01_archive.html نشرت الدراسة أصلاً في مجلة الثقافة الجديدة، بغداد، العدد 318، 2006.

⁹ . يرد النص التالي في قانون التأمين لولاية أركنساس بشأن شراء التأمين من شركات غير مسجلة في الولاية:

الدولة والتأمين

أن نستدعي دوراً للدولة في قطاع التأمين موضوع لا يلقى القبول العام في مناخ يسوده قناعة إيديولوجية بتقليص هذا الدور، واعتماد الخصخصة (كناية عن التأمين الأجنبي المباشر مع غض النظر عن تطوير الرأسمالية الوطنية) كحل سحري للأزمة الاقتصادية الشاملة والاكتفاء بالتوسع في زيادة عدد الموظفين (بطالة مقنعة) إضافة إلى العدد الكبير من المتقاعدين ومن يعمل في اقتصاد الظل ولا يساهم في دعم خزينة الدولة من خلال ضريبة الإنتاج أو الدخل. لكننا لا نستهدف من استدعاء هذا الدور تضخيم مشاركة الدولة في شركات التأمين العامة فهي كافية من حيث العدد لكنها بحاجة إلى مراجعة حقيقية لتنظيمها وأساليب العمل فيها تتجاوز الأطروحات الإيديولوجية عن الملكية. إن حدوداً دنيا لحماية شركات التأمين ضرورية بسبب تركة الماضي الذي يتمثل برأي السيد محمد الكبيسي، المستشار الفني لشركة ستار كار للتأمين، بثلاثة عقود من الركود الاقتصادي، والانقطاع عن الأسواق الدولية للتأمين، ضعف شركات التأمين الخاصة، ونقص الكوادر الفنية القديرة.¹⁰

الدور الذي ندعو له يتمثل بإيلاء قطاع التأمين ما يستحقه من أهمية اقتصادية كحامي للأصول المادية (دور إنتاجي) ومساهم في التنمية الاقتصادية (دور استثماري). ويتطلب ذلك استحداث سياسة وطنية للتأمين.

عدم اكتمال السوق الفيدرالي للتأمين

"When licensed insurers are unwilling or unable to provide needed coverage, consumers can secure coverage with an approved surplus line insurer (also known as a "non-admitted" insurer) through a licensed surplus line broker. (RULE AND REG 24)"

<http://209.85.229.132/search?q=cache:BlIN23tyTBAJ:insurance.arkansas.gov/PandC/CommPage.htm+arkansas+non-admitted+insurance+regulations&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=uk>

¹⁰ محمد الكبيسي "دعوة لتعديل قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005" Iraq Insurance Review http://misbahkamal.blogspot.com/2008_12_01_archive.html

ليس هناك سوق وطني مشترك للتأمين، سوق فيدرالي¹¹ حقيقي فشرركات التأمين العراقية لا تعمل في الإقليم. الشرركات العامة لم تستطع حتى الآن فتح فروعها التي توقفت عن العمل في الإقليم بعد قيام النظام الشمولي بتجميد عمل المؤسسات الحكومية في الإقليم.¹² كما أن الشرركات الخاصة لم تستطع فتح فروع لها في الإقليم. إضافة إلى ذلك فإن حكومة الإقليم كانت تنوي وضع نظام رقابي تأميني خاص بالإقليم.¹³ ولا يزال قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات لسنة 1980 وتعديلاته غير مطبقاً في الإقليم. جرت محاولات عدة مع المعنيين في حكومة الإقليم لاستعادة نشاط شرركات التأمين إلا أنها لم تنجح بعد.

البديل: الموقف المنهجي في معالجة الوضع التأميني القائم

لا ندعي أن الوضع المتدني لقطاع التأمين العراقي جاء كنتيجة لقانون تنظيم أعمال التأمين. هذا موقف اختزالي يفتقد إلى الحس التاريخي وتراكمات تجارب الماضي. نحن نرى أن أسباباً عديدة ساهمت في خلق الوضع الصعب والضعيف لقطاع التأمين العراقي overdetermination وهذه الورقة لا تحتمل الخوض بهذا الموضوع.

قطاع التأمين يضم حالياً شرركات تأمين خاصة وعامة. هل هناك سياسة، موقف واضح، تجاه مستقبل هذا القطاع؟ لا نعتقد ذلك إذ أن ما نقرأ عن الموضوع لا يتعدى العموميات المبهمة التي تحتمل قراءات متباينة. لنقرأ، على سبيل المثال، خبراً نقلته صحيفة الحياة (2008/12/13) عن

رأي المستشار الاقتصادي لرئيس الوزراء العراقي عبد الحسين العنبيكي ان العملية الاقتصادية في العراق "معقدة ونسعى مع الأمم المتحدة إلى إيجاد رؤية لإصلاح القطاع الخاص"، موضحاً أن تنفيذها بوشر من

¹¹ مصباح كمال "التأمين في كردستان العراق بين حكومة الإقليم والدولة الفيدرالية"

http://misbahkamal.blogspot.com/2008_03_01_archive.html

¹² مصباح كمال "متى تستطيع شرركات التأمين العراقية العمل في إقليم كردستان العراق؟"

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

¹³ مصباح كمال "ضوابط تنظيم أعمال التأمين في إقليم كردستان العراق: ملاحظات نقدية"

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

خلال تعديل التشريعات المتعلقة بتطوير القطاع الخاص وتأهيله لقيادة النشاط الاقتصادي.

وأضاف خلال ملتقى اقتصادي عقد في بغداد، ان هذه الإجراءات تطبق بالتعاون مع المجتمع الدولي والقطاع الخاص العراقي، ولدينا خطط لإصلاح النظام المصرفي وسوق الأوراق المالية وشركات التأمين، إضافة على [إلى] وضع استراتيجية تسهم في توفير فرص استثمار مربحة، و ضمانات للمستثمرين العراقيين والأجانب. [التأكيد من عندنا]

لنلاحظ أن الحكومة تأخذ على عاتقها "تطوير القطاع الخاص وتأهيله لقيادة النشاط الاقتصادي". الغائب هنا هو الإشارة لدور القطاع العام لحين تأهيل القطاع الخاص. والمبهم هنا هو خطط الإصلاح التي لم تعرض على شركات التأمين وعلى المواطنين للتعرف عليها وإبداء رأي فيها. هل للحكومة موقف من شركات التأمين وإعادة التأمين العامة؟ وهل أن خطة الإصلاح تنصب على هذه الشركات أم على شركات التأمين الخاصة؟

قد يكون في تساؤلنا تعسفاً في قراءة خبر قصير ربما لم تكتمل صياغته أو لم ينقل كاملاً عن لسان المستشار الاقتصادي. لكننا نجد عذراً لنا في موقفنا فيما يصدر من تصريحات من غيره. وزير التخطيط والتعاون الإنمائي قال مرة إن شركات التأمين في العراق غير موجودة، ودعا في وقت لاحق إلى تأسيس شركات للتأمين،¹⁴ ثم حدثنا أخيراً عن نزيف المال العراقي. ويضم هذا النزيف عنصراً، يهم قطاع التأمين العراقي، لم يأتي السيد الوزير على ذكره، ونعني به أقساط التأمين التي تحرم منها شركات التأمين العراقية. كيف؟ أوضحنا ذلك في العديد من دراساتنا وفتبستها فيما يلي.¹⁵

من خلال قانون تأمين أعمال التنظيم لسنة 2005 الذي لا ينص على تأمين الأصول العراقية والمسؤوليات الناشئة عنها لدى شركات تأمين مسجلة في العراق.

¹⁴ تصريح وزير التخطيط والتعاون الإنمائي لوكالة الأنباء (إيبا): انخفاض أسعار النفط عالمياً سوف يضر العراق إذا لم تطور القطاعات الإنتاجية، 04-02-2009.

¹⁵ أنظر: مصباح كمال، "رسالة غير مكتملة إلى جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين في العراق: لنعمل على وقف الإساءة لقطاع التأمين العراقي"، مدونة Iraq Insurance Review <http://misbahkamal.blogspot.com> / 23 يناير 2009.

من خلال بعض القرارات التوجيهية لوزارة التخطيط. وهو ما أشار إليه السيد سعدون مشكل خميس الربيعي، المدير المفوض للشركة الأهلية للتأمين، في كتابه المؤرخ 2008/12/23 الموجه إلى وزارة المالية/ديوان التأمين، الذي وزعه على شركات التأمين العراقية. فقد ذكر في هذا الكتاب القيم، اقتراحاً لإعادة النظر في بعض مواد القانون رقم 10 لسنة 2005 "لأنه وفر الغطاء القانوني للتأمين لدى شركات غير عراقية. صحيح أن المادة 25 من الدستور العراقي تشير إلى (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي على وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته) ونحن مع تشجيع القطاع وتنشيطه ودعمه بقوة في مجال الاستثمار ولكن نعارض الاستحواذ على الموارد المالية المتمثلة بأقساط التأمين وتسريبها إلى الخارج. ومثال على ذلك (تعليمات وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي رقم 1 لسنة 2008 المادة 9 فقرة ب الاعتمادات المصرفية سمحت للمجهز (البائع) الأجنبي التأمين على البضائع خارج العراق من قبل الشركات الأجنبية." [التأكيد من عندنا. ميم كاف]

وأشار إليه أيضاً السيد محمد فؤاد شمقار، المدير المفوض لشركة دنيا للتأمين في مقاله المنشورة في مدونة مجلة التأمين العراقي.¹⁶

من خلال قانون الاستثمار العراقي وكذلك قانون الاستثمار لحكومة إقليم كردستان بالسماح للمستثمر التأمين لدى شركة تأمين أجنبية أو وطنية حسب رغبته. وقد تعرضنا للموضوع في مقالات منشورة في مجلة التأمين العراقي.

من خلال العقود التي تبرمها الوزارات العراقية دون النص على إجراء التأمين لدى شركات تأمين عراقية.

¹⁶ أنظر: محمد فؤاد شمقار، "في الدفاع عن قطاع التأمين العراقي" المنشورة في مدونة Iraq Insurance

Review بتاريخ 2009/2/11.

http://misbahkamal.blogspot.com/2009_02_01_archive.html

من خلال تجاهل التأمين كما في عقود واتفاقيات وزارة النفط ومنها الاتفاقية العراقية الأردنية لبيع النفط العراقي بأسعار تفضيلية وعدم إشراك شركات التأمين العراقية في تأمين الجانب العراقي من عملية النقل، وغيرها من العقود.

ويرد في تصريح آخر للسيد وزير التخطيط والتعاون الإنمائي بشأن نزيف المال العراقي:

"فالعراق اليوم حسب قوله نرف كثيرا ويجب ان يتوقف هذا النزيف وان تعود الخبرات والمال لبناء البلد وهذا لن يأتي بقرار حكومي".¹⁷

لو سلمنا جدلاً أن التغيير لن يأتي بقرار حكومي هل يا ترى أن استقرار الأوضاع وحصول الأمان والاستقرار والأجواء الاقتصادية المشجعة على العمل"، كما يؤكد، سيؤدي إلى وقف نزيف أقساط التأمين العراقية (وهو نزيف مالي وله تبعات سلبية في الحد من وقف تطوير القدرات الفنية لشركات التأمين) دون مرورها بشركات التأمين العراقية؟ لا نعتقد ذلك فقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 قد شرّع لهذا النزيف إضافة إلى قرارات أخرى. وكما حاول أولية لرسم معالم بديل نقترح ما تقدمنا به لأكثر من جهة في العراق:

إعادة النظر بقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005

نرى أن إعادة النظر يجب أن تتجاوز مجرد رصد الأخطاء والثغرات بل تمتد لتشمل الرؤية التي يقوم عليها هذا القانون. فأحكام هذا القانون تنطوي على تناقض مستتر يتيح فرصة عدم الالتزام بها. فالمادتين 13 و14 تنصان على ما يلي:

"المادة-13- لا يجوز مزاولة أعمال التأمين في العراق إلا من:

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.

¹⁷ "علي بابان — (النور): البنك المركزي يشجع على تهريب ملايين الدولارات" صحيفة النور، 2009/2/22.

خامسا- مؤمن أو معيد تأمين آخر يعتبره رئيس الديوان مؤهلا وذو قدرة مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون.

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

لكن الملاحظ، وبشهادة شركات التأمين العراقية ومستشاريها القانونيين، أن شركات 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. وقد نشأ هذا الوضع، الذي خسرت شركات التأمين العراقية بسببه ملايين الدولارات من الأقساط مثلما خسرت الخزينة إيرادات رسم الطابع على وثائق التأمين وكذلك إيرادات الضريبة على شركات التأمين، وكل ذلك لأن قانون تنظيم أعمال التأمين لا يضم مواد إضافية لضبط الاكتتاب وضمن الالتزام بهاتين المادتين. إزاء هذا الوضع يصبح ضرورياً القيام بالمراجعة الفنية والقانونية لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 فهو يشكل العنصر الأساس في السياسة التأمينية الوطنية.

وقد اقترحنا وضع ضوابط بهذا الشأن وإدخال بعض التعديلات على القانون ومنها:

1 اشتراط إجراء التأمين على الأصول والمسؤوليات القانونية الناشئة عنها لدى شركات تأمين مسجلة لدى الدوائر المختصة في العراق ومجازة من قبل ديوان التأمين العراقي، السلطة الرقابية، بموجب المادتين 13 و 14 من القانون.

2 تحريم إجراء التأمين خارج العراق، أي خارج القواعد الرقابية التي يديرها الديوان، وهو ما يطلق عليه بالإنجليزية prohibition of non-admitted insurance واعتبار مثل هذا النوع من التأمين باطلاً إلا في حالات محددة يجب النص عليها ودائماً دون إجحاف بمصالح شركات التأمين المسجلة في العراق والمجازة من قبل الديوان.

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

ويمكن تعزيز الالتزام بهذه الشروط وضمن تطبيقها من خلال التنسيق مع أطراف أخرى ومنها:

الإدارات الجمركية عن طريق تقييد إخراج البضائع المستوردة على أنواعها من الموانئ العراقية البرية أو البحرية أو الجوية وذلك باشتراط إبراز وثيقة تأمين صادرة من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.

عدم تقديم السلف أو الدفع على الحساب أو إجراء التسوية النهائية لعقود المقاولات دون إبراز وثيقة تأمين صادرة من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق. وكانت الممارسة في الماضي تقوم على إلزام المقاول، عند تخلفه عن إجراء التأمين، تسديد أجر المثل (قسط التأمين المقابل لتأمين عقد المقاول) والذي كان يستقطع من استحقاقات المقاول لدى رب العمل.

النص في عقود الدولة على إجراء التأمين مع شركات تأمين مسجلة ومجازة في العراق. وهذا أمر منوط بوزارة التخطيط والتعاون الإنمائي.

ترسيخ الإقطاعات الحزبية الطائفية: إعاقة التغيير

من خلال الرصد وكتابات العراقيين وغيرهم نرى أن معظم الوزراء والمسؤولين الرسميين يتحدثون منفصلاً عن بعضهم مُدللين بذلك على أن الحكومة، التي هم أعضاء فيها، لا تمتلك سياسة أو رؤية واضحة موحدة تجاه القضايا العامة التي تمس مصالح الناس والشركات الخاصة والعامة. يتصرفون كأنهم ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء وكأن فكرة المسؤولية الجماعية collective responsibility لا تنطبق عليهم. وهذا هو الواقع لأن تشكيلة الحكومة تقوم على أساس حزبي وطائفي يترجم نفسه في بنية مؤسسات الدولة ويترسخ فيها. ويعجب المرء عندما يرى الوزراء في وسائل الإعلام يتحدثون ويعلقون كما لو أنهم مواطنين عاديين ومعلقين صحفيين وليسوا من المشاركين في صنع القرار السياسي والاقتصادي. هل أن صنع القرار والإدارة الحكومية أصبحت محكومة بقوانين حتمية كتلك التي تحكم الطبيعة ولا يستطيعون التأثير عليها؟

في مثل هذا المناخ أمن المستغرب أن لا يشغل النشاط التأميني حيزاً في فكر الوزراء والمسؤولين؟ إن كانت السياسات الاقتصادية الوطنية العامة تعاني من خلل يصبح غياب التأمين كآلية ونشاط اقتصادي أمراً نافلاً. أضف إلى ذلك المردود الأكبر حجماً الذي يمكن الحصول عليه من اقتصاد الصفقات التي تشير إليها بعض الصحف. هذه الصفقات، كما تتجلى في إحالة المشاريع، يجري الإعداد لها سراً لمنفعة البعض داخل مؤسسات الدولة وفئات أخرى خارجها وإيهام المواطنين والمواطنات بأنهم ملتزمين بقواعد المنافسة والشفافية، وهو ما نوه عنه أحد نواب البرلمان المستقلين عندما قال لإحدى وكالات الأنباء:

هناك شبّهات كثيرة حول الشركات التي حصلت على المشاريع الاستثمارية التي تقدمت بها وزارة الصناعة والمعادن، خاصة وأن أغلبها كانت من الشركات العاملة في العراق أيام النظام السابق وعملت على الاستحواذ على ملايين الدولارات من أموال الشعب بعد الاحتلال الأمريكي بتقديمها وثائق مزورة تفيد بتوريدها لمواد وبضائع وهمية للعراق وكان يفترض محاسبتها واسترداد المبالغ منها بدلاً من إحالة المشاريع عليها.¹⁸

الوزير الذي لا يعرف بنية وزارته والمثقل بأعباء الإقطاع الحزبي والطائفي لن يشغل نفسه بالنشاط التأميني العراقي؛ وكذلك المسؤول الذي يمارس الصفقات التجارية لعقود وزارته ومؤسسته كمقاول حزبي يعمل في سبيل تعظيم منفعتة.

إعادة ترتيب البيت الوطني للتأمين العراقي

ليست هناك سياسة اقتصادية واضحة تؤشر على أن خياراً اجتماعياً معيناً يلزم تصرف الوزارات والمؤسسات الرسمية، وأن الاقتصاد يسير نحو تحقيق أهداف مرسومة. وفيما يخص حالة التأمين ليست هناك قرارات توجيهية تتماشى مع متطلبات التنمية ومع سياسة الاستفادّة القسوى من الموارد المحلية ومنها قطاع التأمين العراقي بشقيه الإنتاجي والاستثماري.

¹⁸ وكالة أنباء إيبياء، بغداد 5 نيسان 2009: "الصجري: على الحكومة وهيئة النزاهة عدم المصادقة على مشاريع وزارة الصناعة الاستثمارية."

في مقالة لنا ذكرنا أن:

"الأطروحة الذي حاولنا ونحاول توصيلها، وبتواضع، للعاملين في سوق التأمين العراقي، تقوم على التنبيه إلى أهمية دراسة القوانين الحالية وممارسات طالبي التأمين من العراقيين والأجانب ومحاولة تغييرها لصالح شركات التأمين العراقية. وهي أطروحة تبدو بسيطة لكن العمل على تحقيقها يحتاج إلى جهود جماعية، وتحرك مؤسسي نظراً للمصالح المترسخة التي تقف وراء الوضع الحالي لقطاع التأمين العراقي. نشر بضع مقالات هنا وهناك لا يفي بالمرام إن لم يتبعه نقاش واسع، وتحديد لرؤى يصار إلى توصيلها للجهات صاحبة القرار السياسي-الاقتصادي والتشريعي.

ونرى أن حالة شبه الركود في قطاع التأمين العراقي ناتج عن غياب رؤية أو عدم وضوح الرؤية لما يراد لهذا القطاع من دور يؤديه سواء بين العاملين فيه أو لدى مؤسسات الدولة المعنية به. نعلم أن الرؤية العامة للاقتصاد العراقي ليست واضحةً والتأمين، ربما، يعبر عن ذات عدم الوضوح العام. لكن ذلك لا يعفي أهل التأمين من إعادة ترتيب بيتهم الوطني، الفيدرالي، المشترك. وهو مسعى يستلزم بذل الكثير من الجهد وليس الاكتفاء بالوقوف على تخوم الأمنيات أو انتظار ما ستؤول إليه الأوضاع.¹⁹

محاولتنا هذه بحاجة إلى مراجعة وتقييم من أصحاب الشأن في قطاع التأمين العراقي وفي الوزارات المعنية بمكانة ومستقبل هذا القطاع ضمن السياسات الاقتصادية والاقتصاد العراقي الذي لم تتضح معالمه بعد. أملنا أن يقوم أهل البيت التأميني برسم سياسة أو رؤية لهذا البيت ضمن السياسة العامة للتنمية الاقتصادية ومعطيات الاقتصاد الحالي وما يتوقع له من ديناميكية ونمو في المدى القصير والأطر القانونية المقيدة للنشاط التأميني العراقي.

خطة تأشيرية للنشاط التأميني

¹⁹ مصباح كمال "الشركات الأجنبية وشركات التأمين العراقية وضرورة تعديل قانون تنظيم التأمين لسنة 2005"

Iraq Insurance Review, <http://misbahkamal.blogspot.com/2009/03/2005-29-2009.html>

واختصاراً، فإن السياسة التأمينية، التي ندعو لها يمكن أن تتضمن معالجة العناوين التالية:

دور الدولة المباشر وغير المباشر في النشاط التأميني: التأمين التجاري والاجتماعي.

أطروحة خصخصة شركات التأمين ومدى الحاجة إليها ضمن الواقع الحالي للنشاط التأميني.

الموقف من دور شركات القطاع الخاص والشركات الأجنبية في سوق التأمين العراقي.

تكامل سوق التأمين العراقي: على المستوى الوطني الفيدرالي.

تكامل سوق التأمين العراقي: على مستوى الخدمات النوعية التكميلية (خبراء تسوية الخسائر، خبراء تقييم الممتلكات العينية، الوساطة التأمينية).

السياسة المالية وتأثيرها على دور التأمين في الاقتصاد الوطني.

نحن على قناعة أن رسم السياسة التأمينية، الذي يتطلب بحثاً مستفيضاً بما فيه إعادة النظر ببعض القوانين وكذلك تركة الفترة ما قبل 2003، يقع على عاتق الكيانات التأمينية. ولا أمل في وضع هذه السياسة بانتظار مبادرة من وزارة المالية وغيرها من الوزارات ذات العلاقة بالتأمين. نقول هذا وفي بالننا أن الموقف الرسمي من النشاط التأميني، في قناعتنا، يدور في فلك سياسة عامة تقوم على لجم دور الكيانات الاقتصادية الوطنية من خلال إهمالها لتتعرض للمزيد من التهرؤ كي تتسهل عملية إنجاح الاعتماد على الشركات الأجنبية. وكذلك عدم العمل على إعادة تأسيس كيانات وطنية كما هو الحال بالنسبة لإعادة تأسيس شركة النفط الوطنية. ومتى ما استطاعت كيانات التأمين وضع خطة تأشيرية للنشاط التأميني يصبح عندها سهلاً عرضها على الحكومة القائمة بهدف تبنيها كأحد مكونات السياسة الاقتصادية العامة.

نيسان 2009

على هامش مسألة اعتماد سياسة للتأمين وإعادة التأمين في العراق

نود لفت نظر القارئ إلى أننا لم نذكر مراجع هذه المقالة ومعظمها منشور في فترات مختلفة في المدونة الإلكترونية مجلة التأمين العراقي <http://misbahkamal.blogspot.com/> ويمكن الرجوع إلى هذه المراجع للتعرف الموسع على عرضنا وحججنا التي أوردناها هنا باختصار.

دأب د. كاظم حبيب على متابعة الشأن العراقي العام من خلال المقالات الصحفية، والكتابة النقدية العلمية عنه، ورسم السياسات الواقعية المناسبة القابلة للتحقيق لاعتمادها من قبل الحكومة العراقية والأحزاب السياسية. وقد نشر في حزيران/يونيو 2010 دراسة مهمة بعنوان "موضوعات للمناقشة حول صياغة مشروع مدني ووطني ديمقراطي حديث للعراق الاتحادي" نأمل أن تلقى ما تستحقه من اهتمام المعنيين بمستقبل العراق وأفاق تطوره والخروج من وضعه المأزوم المتعدد الجوانب. وبالنسبة لنا فإن اهتمامنا الآن ينعصر في ما كتبه عن قطاع التأمين. وهو، حسب علمنا، الاقتصادي العراقي الوحيد في الوقت الحاضر الذي يولي النشاط التأميني اهتماماً رغم أنه لا يتوسع في شرح آرائه بشأنه. وهو يستحق الشكر لإثارته المستمرة لموضوع التأمين في العراق.

كتب د. كاظم عن التأمين تحت الفقرة ز – السياسة المالية من موضوعاته المعروضة للمناقشة ما يلي:

"يفترض أن يتضمن المشروع الوطني والديمقراطي الحديث سياسات مالية ونقدية، سياسات مصرفية وتأمينية وضريبية حصيفة تعتمد على الإستراتيجية التنموية ومجمل العملية الاقتصادية التي يسعى إلى بلورتها النظام السياسي القائم ..."

وفي التفصيل دعى إلى:

"اعتماد سياسة تأمين وإعادة تأمين متقدمة تسهم مع طبيعة دورها الاقتصادي على حماية الموارد الاقتصادية واستخدام المتراكم منها لصالح التنمية الوطنية واعتماد الأسس الحديثة والشروط الدولية السليمة التي تساعد على حماية الاقتصاد الوطني

وعدم إلحاق أضرار به. إن شركات التأمين وإعادة التأمين الوطنية وجدت لتواجه الكوارث المحتملة وتراكم رصيماً يسعى لتعويض ما يمكن أن يتحملة المجتمع من خسائر بسبب تلك الكوارث الطبيعية أو البشرية."

لانية لنا للدخول في مناقشة تفصيلية لدعوة د. كاظم إذ سبق أن قمنا ببعض منها سابقاً (التأمين: موضوع مهمل في الكتابات الاقتصادية العراقية نشر في الثقافة الجديدة، العدد 336، 2010، ص 36-49). نكتفي هنا بإثارة جملة من التعليقات والخواطر عن قطاع التأمين العراقي على هامش دعوته.

ربما كان د. كاظم أول اقتصادي فكر في أهمية وضع سياسة للتأمين وإعادة التأمين عندما دعاني عام 2002 إلى تقديم ورقة عن دور اقتصادي للتأمين في كردستان العراق لمؤتمر لم ينعقد في حينه. وها هو يثير الموضوع مجدداً في إطار العراق الاتحادي. ودعوته هذه تستحق المتابعة من قبل أصحاب الشأن إذ ليست هناك سياسة واضحة معتمدة أصلاً من قبل قطاع التأمين أو الحكومات العراقية. أقول هذا وأؤكد عليه وذلك:

- لأننا لم نقرأ شيئاً بشأن أية سياسة تأمينية. فلم تصدر شركات التأمين العامة أو الخاصة بانفراد أو بشكل جماعي، من خلال جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية، ما يفيد بهذا الشأن.

- ولم تصدر شركة إعادة التأمين العراقية، وهي الشركة المتخصصة بأعمال إعادة التأمين (تأسست عام 1960)، موقفاً لها عن سياسة إعادة التأمين التي تعتمدها، أو ما تتمنى أن تحققه في المدى المنظور داخل سوق التأمين العراقي وخارجه.

- كما لم نقرأ موقفاً لديوان التأمين العراقي (تأسس عام 2005)، وهو الجهاز الرقابي على النشاط التأميني المرتبط (وبالأحرى المكبل بارتباطه) بوزارة المالية.

- وحسب علمنا ليس لأي من الأحزاب السياسية العراقية موقف محدد تجاه النشاط التأميني والسياسات المناسبة له على المستوى التجاري أو الاجتماعي. وكذا الأمر بالنسبة للحكومات العراقية منذ 2003.

ربما يتمنى د. كاظم على الحكومة العراقية اعتماد سياسة للتأمين وإعادة التأمين لـ "حماية الاقتصاد الوطني وعدم إلحاق أضرار به." ربما أراد بالأضرار تسريب أقساط التأمين إلى خارج العراق دون مرورها من خلال شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية، وحرمان خزينة الدولة من الرسوم على وثائق التأمين ورسوم التسجيل والضرائب على إيرادات شركات التأمين. وربما ورد في باله أيضاً - في غياب سياسة للتأمين وإعادة التأمين - تفويت الفرصة لتحسين أداء الشركات المتعدد الجوانب وغيره.

واقع القطاع يختزل حالة عامة في العراق، وغياب السياسة التأمينية يشكل جزءاً صغيراً جداً من غياب الرؤية والبرنامج الاقتصادي، غياب التخطيط. ليس ما نقوله يستدعي التخطيط المركزي لقطاع التأمين فالقطاع الآن يتكون من شركات متعددة، ونهج الحكومة القائمة يقوم على استبعاد تدخل الدولة في إدارة الاقتصاد. لكن ذلك يجب أن لا يعني غض النظر عن **خطة** **تأشيرية** للقطاع تعكس مجموع المصالح المشتركة للكيانات التأمينية الخاصة والعامة، ومصالح طالبي التأمين من الأفراد والشركات، وتعزيز سوق تأميني وطني اتحادي. ونعرف أن الشركات الحديثة في الدول المتقدمة ترسم خطط سنوية وللمدى المنظور، فهي أصلاً لا تعمل بعشوائية بل ضمن محددات خارجية تأخذ علماً بها، ومحددات وموارد داخلية تستخدمها لبلوغ غاياتها في الإنتاج. مثل هذه الخطط معدومة في العراق.

لا نعرف إن كانت لدى شركات التأمين العراقية العاملة في السوق أهدافاً أو غايات واضحة. ربما تمتلك بعض الشركات خطة عمل **business plan** ترسم فيها أهدافها التي تعمل على تحقيقها خلال السنة، لكننا لم نطلع على أي منها. ربما لا توجد خطة بل مجرد أرقام عما ترغب الشركة تحقيقه من أقساط التأمين. وإذا كان الوضع كذلك فإنه يشير إلى فقر في التفكير الاستراتيجي لدى إدارة الشركات ومجالس إدارتها. وقد قرأنا تقريراً سنوياً لإحدى شركات التأمين مفرداته تنحصر في سرد الأرقام فقط.

قطاع التأمين العراقي يبدو وكأنه يفتقد إلى **حس جماعي** رغم أنه منتظم في جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية. فلم تكمل هذه الجمعية تنظيمها الداخلي الفني والقانوني وتكتفي باجتماع لمجلس إدارتها. وهي لم تصدر، حسب علمنا، أية أوراق فنية أو قانونية أو اقتصادية ذات علاقة بسوق التأمين العراقي قائمة على البحث. ولم تفكر بإصدار مجلة، مطبوعة

أو إلكترونية، متخصصة في التأمين منذ توقف صدور مجلة رسالة التأمين في أواخر 1988. (مثل هذه المجلة ليست ترفاً بل إحدى وسائل التعليم المستمر للعاملين في القطاع كما هي وسيلة للاتصال بالبيئة المحيطة بالقطاع نعني بها جمهور المؤمن لهم، والمؤسسات المهنية والأكاديمية وغيرها).

وعدا ذلك هناك **مظاهر للقصور أو الإخفاق** في جوانب عديدة في قطاع التأمين. قد لا يُعجب البعض استخدام عبارة الإخفاق لكننا نراها عبارة ملطفة إذ أن جرداً سريعاً لحالة القطاع ضمن مؤشرات معينة، نعرض لبعض منها فيما يلي، تبين أن هناك فشلاً مستمراً للقطاع منذ 1990 في الخروج من مأزقه بسبب اجتماع وتداخل مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية بضمنها تركة الماضي.

نلاحظ القصور في **المقابلات الصحفية** مع أركان القطاع التي تترك انطباعاً عاماً أن وضع القطاع بخير لولا هذا أو ذاك من النواقص. تارة يلقي اللوم على جهل المواطن أو عند احترام المواطن البسيط يُغيبُ **هزال القطاع** في تعميم غياب الوعي التأميني أو الثقافة التأمينية وأنه العقبة الرئيسية أمام تحقيق المزيد من النمو، وتارة أخرى على البيروقراطية أو ضعف الإمكانيات الفنية وهلم جرا. هذه وغيرها لا ترتفع عن مستوى الاجتهاد الشخصي لأن القطاع، أو إحدى الشركات "الغنية" في السوق، لم تكلف نفسها فحص موضوع ضعف القطاع، وغياب الوعي بالتأمين من خلال دراسة ميدانية للأراء مثلاً، أو تكليف باحث أكاديمي للقيام بالمهمة.

عندما تناقش **ميزانية الدولة** لا نسمع صوتاً تأمينياً ولا نقرأ رأياً للإدارات التأمينية الخاصة والعامة بشأن تركيبة الميزانية وسياسات الإنفاق الحكومي. كما لا نقرأ رأياً لهم عن السياسة المالية أو السياسة النقدية للحكومة والتغيرات التي تجري عليها.

ليس للقطاع حضور مميز في **الحياة العامة** فلم يكن له موقف من الانتخابات البرلمانية في آذار 2010 ولا في الانتخابات السابقة. وقد كتبنا بهذا الشأن قبل الانتخابات الأخيرة لكنها لم تلق استجابة رغم أن زميلاً لنا في بغداد قام بنشرها في إحدى المجلات العراقية.

ليس للقطاع موقف تجاه سياسة الخصخصة أو قل الدعوات المستمرة لخصخصة شركات القطاع العام، وهي ما تنادي به الليبرالية الجديدة (الخصخصة، الانضباط المالي أي تقييد وجوه الإنفاق العام عند تحديد السياسة المالية، تحرير التجارة، والتحرر من القيود).

وعندما حاولت سلطة التحالف المؤقتة عام 2003 تطبيق ما سمي بإعادة هيكلية الشركات العامة (أقرأ خصخصة شركتي التأمين المباشر وشركة إعادة التأمين) كان صوت ممثلي هذه الشركات بالكاد يُسمع مع أن المشروع كان سيمس مستقبل شركاتهم. (حسب علمنا تم حفظ وثائق هذا المشروع لدى وزارة المالية بعد أن غض النظر عنه لسبب أو أسباب لا نعرفها).

لم يطور القطاع موقفاً تجاه إفrazات الفيدرالية، كونها ظاهرة جديدة في إعادة تشكيل الدولة العراقية، فيما يخص النشاط التأميني (تشكيل سوق وطني للتأمين يخضع لنظام رقابي واحد، تطبيق أو إعادة النظر في قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات 1980، عودة فروع الشركات العامة إلى الإقليم والسماح للشركات الخاصة بفتح فروع لها في إقليم كردستان، لغة التأمين، الرسوم المفروضة على وثائق التأمين ومآلها، ومعالجة آثار الماضي (حقوق حملة وثائق التأمين ممن هُجروا بدعوى التبعية وأولئك اللذين في كردستان العراق ممن ضاعت حقوقهم بالتعويض وربما غيرها من الآثار).

ليس للقطاع موقف واضح صارم تجاه قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 رغم آثاره السلبية على النشاط التأميني داخل العراق. حتى عندما يكون له موقف معين فإنه لا يتابعه وكأن توجيه خطاب واحد لإحدى الوزارات يكفي لإحداث التغيير المراد. لقد أخفق القطاع، مثلاً، في تنظيم حملة في الصحافة، ولم يستمر في الضغط على الوزارات المعنية، ولم يتصل بالبرلمان لتعريف الأعضاء بمشاكل القطاع والمساهمة في إعداد تعديلات مناسبة لقانون التأمين. (قمنا بمحاولة فردية مع أحد أعضاء البرلمان إلا أنها لم تثمر).

إن لم يتم تغيير قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 فإن أقطاب التأمين على الأعمال الكبيرة ستستمر في التسرب إلى الخارج. إحدى نتائج هذا الوضع هو بقاء شركات التأمين القائمة في وضع المراوحة في مكانها، منشغلة بإدارة محافظ تأمينية صغيرة تتكون من وثائق بسيطة. بعبارة

أخرى، فإن سوق التأمين سيظل محروماً من تجربة التعامل مع الأخطار الكبيرة ودخول معترك التعامل مع الشركات الأجنبية الضخمة. الإمكانيات الفنية لدى الشركات سوف تظل على حالها إن لم تتعرض إلى الامتحان. ولن تتطور هذه الإمكانيات من خلال التعليم النظري فقط بل بالارتباط مع تجربة التعامل اليومي.

لا رأي للقطاع في تشريعات تمس النشاط التأميني من بعيد أو قريب: كقانون حماية المستهلك، قانون الاستثمار أو قوانين الضمان الاجتماعي.

لم يستتبط القطاع أغطية تأمينية في محاولة لترويج التأمين ما خلا تأمين خطر الإرهاب وبحدود ضيقة ضمن وثيقة تأمين الحوادث الشخصية. ولم يحاول التوسع في هذا المجال. كما أنه لم يوسع من القدرة الاحتفاظية للأخطار المؤمنة من خلال مجتمعات التأمين. (هناك الآن محاولة من إحدى شركات التأمين الخاصة لتأسيس مجمع لأخطار التأمين الهندسي على غرار مجمع تأمين النقد أثناء النقل).

ولم يفكر بجعل بعض فروع التأمين إلزامياً. يتخوف البعض من فكرة الإلزامية باعتباره مناقضاً للحرية الاقتصادية وهذا موقف اقتصادي بحت لا يعبر أهمية للبعد الاجتماعي والمصالح العامة رغم أن الاقتصادات الرأسمالية قد تقدمت نحو المزيد من الضبط والرقابة على العمل الاقتصادي. نحن ننظر إلى الإلزام في التأمين من منظور الرفاه الاجتماعي والحفاظ على ثروات البلد، البشرية والمادية، وفي ذات الوقت توفير مصادر إضافية لتعظيم تراكم دخل الأقساط لأغراض المساهمة في التنمية الاقتصادية. ورأينا أن لا يقسر إلزام التأمين في فروع تأمينية دون مناقشته على المستوى الوطني لضمان كفاية الحماية التأمينية لأكثر عدد من الناس والشركات والمؤسسات، والموازنة بين مصالح الأطراف ذات العلاقة. نعرف بأن إلزام الفقراء بالتأمين ضد مخاطر الحريق على مساكنهم، ومنهم من لا يملك منزلاً، وضمن الوثائق التجارية المعهودة فيه إجحاف وتجني عليهم، ولذلك يتوجب التفكير في كيفية التأمين عليهم. قد يكون من المناسب التفكير بجعل التأمين على المدارس (العامة والخاصة) إلزامياً، وكذلك التأمين العشري على مسؤولية المقاولين، والتأمين على المنشآت المدنية العامة كالطرق والجسور والمباني، والتأمين على الكوارث الطبيعية ضمن مجمع وطني وغيرها.

ومن رأينا أن الحاضنة الرئيسية للنمو، في المدى القريب، تكمن في التغييرات التشريعية التي تلزم التأمين في فروع معينة كما في تعديل بعض بنود قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

لا نجد موقفاً واضحاً صارماً من عقود الدولة أو عقود المحافظات، وخاصة العقود الهندسية، التي تهمل التأمين أو تتركه لرغبات المتعاقد بدل النص على التأمين مع شركات تأمين مسجلة في العراق ومرخصة من ديوان التأمين العراقي.

ضعف التعامل مع معيدي التأمين الاتفاقي فالتعامل ليس مباشراً بل يتم من خلال استشاري واتحاد من ثلاثة وسطاء إعادة تأمين من سوق لندن وهذا الوضع قائم منذ 2005 وكأن تقاليد التعامل المباشر لم يعرفها قطاع التأمين العراقي. لا نبخس دور هؤلاء لكن التعامل المباشر يخلق فرصاً للتحدي لتطوير القدرات المهنية للتعاطي مع متطلبات المعيديين وكذلك تطوير المهارات التفاوضية.

عدم تفعيل ديوان التأمين العراقي فليس له طاقم فني وقانوني وإداري للقيام بتنفيذ مهامه في مراقبة عمل شركات التأمين والمساهمة من خلال ذلك في ضمان التزامها بقواعد الممارسة الصحيحة بموجب القانون، وكذلك المساهمة في رفع المستوى الفني. فوضى التسعير وحمى المنافسة وضعف الأداء الفني لدى معظم الشركات ظواهر يجري الحديث عنها عند البعض لكنها لا تشكل موضوعاً لرصد وتقويم مؤسسي.

أين الخلل؟ سؤال لا يطرحه أركان التأمين على أنفسهم إلا لماماً. ربما لأنهم لا يحسون بوجود خلل، فرحين بتحقيق بعض الزيادة في حجم أقساط التأمين. ويبدو لنا أنه ليس هناك وعياً نقدياً كافياً بسوء أوضاع أو قل أزمة قطاع التأمين. لماذا ننسب صفة الأزمة للأوضاع؟ لأن الوضع الحالي والقائمين عليه لا يستطيعون الخروج من القيود التي يعمل القطاع في ظلها أو قل إن محاولاتهم دون المستوى المطلوب.

قد نكون ظالمين للقطاع فهو في نهاية الأمر ليس منعزلاً عن الوضع الاقتصادي العام، وليس محصناً من آثار الوضع الأمني (وهو يميل باستمرار نحو التحسن ولا يحسن التعكز عليه كمشجب لتعليق القضايا العقدية لقطاع التأمين عليه). كما أن جوانب من وضعه الحالي متوارث

من الماضي، وبعضه الآخر يرتبط بالفترة اللاحقة لسقوط النظام الشمولي في نيسان 2003. وهو في هذا السياق لا يختلف عن الوزارات والمؤسسات الحكومية وممارسات القطاع الخاص المراد له، أيديولوجياً، ليكون دعامة الاقتصاد العراقي وتحييد دور الربيع النفطي.

لذلك، وإزاء هذا الوضع، أتمنى أن يقوم العاملون في القطاع بمراجعة تاريخ القطاع، في مختلف جوانبه، للتوصل إلى قناعات قائمة على البحث وبعد تمحيص الآراء وليس مجرد تسجيل الانطباعات من الخارج وكأنهم يقرؤون رواية ويسجلون انطباعاتهم عنها بعد الانتهاء من القراءة. والمراجعة تحتاج إلى تفكير موسع لبنية القطاع، والقائمين على إدارته والإشراف عليه، وارتباطاته مع مؤسسات الدولة ومعيدي التأمين في الخارج، وتنظيم شركات التأمين، وعلاقات الشركات مع بعضها وغيرها. نريد بالتفكير هنا الكشف عما هو مستور للتمهيد لوضع سياسة للقطاع تحظى بالإجماع.

سوق التأمين العراقي يعمل ضمن محددات اقتصادية خارجة عن سيطرته ومنها حجم الدخل النقدي المتوفر لدى الناس للإنفاق على شراء الحماية التأمينية. فليس جميع الناس قادرين على شراء وثائق التأمين على الحياة أو التأمين على منازلهم. وبالطبع فإن المقارنة مع أسواق التأمين المتقدمة تضع السوق العراقي في المراتب السفلى. هذا وضع يعكس تعقيد الاقتصادات المتقدمة والمسؤوليات القانونية والتعاقدية المرتبطة بها وتوفر الدخل القابل للإنفاق على أنواع مختلفة للتأمين، إضافة إلى إلزامية التأمين على السيارات، ووجود ثقافة تأمينية بين الناس تدعمها مؤسسات ومطبوعات ونشاطات ثقافية مهنية مستمرة.

لدينا في العراق تأمين إلزامي على السيارات لكن عدد السيارات في بلادنا صغير مقارنة بعددها في الدول المتقدمة. لدينا جمعية للتأمين لكن نشاطها ضيق ومقصور على الأعضاء من الشركات، ولدينا من هذا ومن ذلك ولكن سيمر وقت، نرجو أن لا يكون طويلاً، لارتقاء صناعة التأمين العراقية لتسجل نمواً أكبر لتسترجع ماضيها على الأقل وتصبح في مصاف أسواق التأمين العربية.

لو وضعنا المحددات الاقتصادية والأمنية الخارجية جانباً، يمكن لسوق التأمين العراقي أن يزيد من نمو أقساطه من خلال ابتداع/اقتباس منتجات

تأمينية لإيصالها إلى عدد أكبر من الناس، والعمل مع المُشرِّع لجعل بعض وثائق التأمين إلزامياً، والدخول في شراكة مع الجامعات العراقية للبحث في الشأن التأميني ومنه، على سبيل المثال، البحث في التأثير الاقتصادي لأخطار معينة على شركات صناعية وتجارية تعرضت فعلاً لخسائر كبيرة، وكذلك التأثير على الإنتاج الوطني عموماً (نتائج البحث ستؤشر على أهمية الحماية التأمينية)، الترويج لتأمينات توقف العمل والتأمين على الحياة وغيرها.

نتمنى على شركات التأمين تعظيم برامجها التدريبية لتطوير المعارف والمهارات الفنية الاكتتابية والإدارية والتسويقية، وحتى اللغوية، للعاملين، والاهتمام بالتعليم المهني المستمر، والاتفاق على مدونة للسلوك بين الشركات ومع جمهور المؤمن لهم.

يقال إن الأزمات هي فرص أيضاً. ومن هذا المنظور فإن أزمة قطاع التأمين العراقي فرصة لإعادة التقييم ورسم سياسة جادة للتأمين وإعادة التأمين كما يدعو د. كاظم حبيب. تدلنا التجربة على أن استجابة شركات التأمين وإعادة التأمين للأزمات ليست آنية لكن الأعوام الممتدة من 2003 ليست بالقصيرة لإعادة تقييم القطاع. العبء يقع على عاتق إدارات شركات التأمين وجمعية التأمين فهي التي يجب أن تبدأ برسم ملامح سياسة جادة وتعرضها للمناقشة، دون انتظار إشارة من هذا الوزير أو ذاك. نحن على قناعة بأن هناك قدرات كامنة لدى العديد من العاملين في قطاع التأمين تنتظر الاكتشاف والرعاية وتوفير الفرص لها لكي تساهم في عملية التغيير.

17 حزيران 2010

نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق

نشرت في مرصد التأمين العراقي:

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

مقدمة

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

في هذه الورقة القصيرة أحاول رسم ملامح مشروع لصياغة سياسة مرحلية لقطاع التأمين العراقي، اعتمدُ فيها على مساهمات سابقة لي قدمتها لحزب وتجمع سياسيين لسد ثغرة في مشروع البرنامج السياسي لهما فيما يتعلق بالتأمين. ويبدو لي أن هذه المساهمات هي طي الأدرج،¹ وبودي أن أخرجها الآن للعلن لعل ممارسي التأمين ينتبهون إليها ويعتمدها أركان التأمين كأطروحة أولية لصياغة موقف جماعي، وهو المرجح.²

¹ لم أستطع اقتفاء أي أثر للتأمين لدى الأحزاب السياسية الأخرى.

² ما حفزني على نشر هذه الورقة هو زيارتي الأخيرة أوائل تموز 2012 إلى بغداد واللقاء مع عدد كبير من العاملين في شركات التأمين وإعادة العراقية وكذلك الديوان والجمعية، والانطباع الذي خرجت به عن موقف يكاد أن يكون جامعاً لدى هؤلاء في تأكيدهم على الأضرار المترتبة على المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، وهو ما أركز عليه في هذه الورقة. ولفائدة القارئ اقتبس نص هذه المادة للعينة:

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

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

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

سياسة مقترحة للتأمين

فقد اقترحت فيما يخص صياغة سياسة للتأمين في مشروعات البرامج السياسية للأحزاب إضافة البند أدناه تحت باب المحور الاقتصادي أو المحور المالي في هذه البرامج إما كفقرة مستقلة عن التأمين أو مع البند الخاص بالمصارف. وليس هناك ما ينتقص من الربط بين التأمين والمصارف فالمعروف ان العنصرين الأساسيين في القطاع المالي هما المصارف وشركات التأمين إضافة إلى سوق الأوراق المالية والمؤسسات المرتبطة بها.

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

"المادة - 81 - أولاً - لأي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص الحق في الاختيار بشراء منتجات التأمين أو خدماته من أي مؤمن أو معيد تأمين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك." وحتى الآن لا ينص القانون على خلاف ما ورد في هذا النص، لا بل أن قانوني الاستثمار الاتحادي وفي إقليم كردستان يؤكدان على حرية الاختيار في شراء التأمين في العراق أو خارجه. من المفارقات أن مايك بيكنز، مفوض التأمين في ولاية أركنساس، الذي أعد نص القانون باللغة الإنجليزية، يعرف تماماً القبول المفروضة على حرية شراء التأمين في ولايته وفي الولايات الأخرى للولايات المتحدة. ومع ذلك أقحم هذه المادة تعبيراً عن العقيدة الليبرالية الجديدة في رفع الضوابط الرقابية. لمن يرغب في الاطلاع على خلفية صياغة القانون وتحليلنا له الرجوع إلى المقالات المنشورة في مدونة مجلة التأمين العراقي.

يستحق قطاع التأمين اهتماماً خاصاً نظراً للدور "الإنتاجي" الذي يلعبه في التعويض عن الأضرار والخسائر المادية التي تلحق بالأفراد والعوائل والشركات على أنواعها، والدور الاستثماري من خلال تجميع أقساط التأمين. وسيزداد هذا الدور أهمية مع التطور الاقتصادي والاجتماعي للعراق مع تعاظم حجم أقساط التأمين، وضرورة ضمان استفادة شركات التأمين العامة والخاصة المرخصة بالعمل في العراق من هذه الأقساط إذ أن قدرأ كبيراً من الأقساط يتسرب إلى الخارج. لذلك يجب العمل الآن على إعادة النظر بقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 لتغيير الرؤية الخاطئة التي يقوم عليها هذا القانون وأحكامه الصارمة بالقطاع، ورسم سياسة للقطاع يحول دون التسرب غير القانوني لأقساط التأمين خارج العراق.³

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

بعض وسائل تحقيق سياسة التأمين

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

أولاً – توطين التأمين

³ مصدر هذا البند هو ورقتي، غير المشورة، التي كتبتها في كانون الثاني 2012 تحت عنوان "حاشية حول التأمين في مسودة موضوعات سياسية للمؤتمر الوطني التاسع للحزب الشيوعي العراقي". وكذلك ما قدمته للتيار الديمقراطي، استجابة لرسالة دعوة وجهها لي د. كامل العضاض، من اللجنة العلمية الاستشارية للتيار الديمقراطي، بتاريخ 13 آذار 2012 للمساهمة في سد ثغرة في مشروع البرنامج السياسي للتجمع تتعلق بالتأمين. وجلّ الأفكار السابقة معروض في الورقة الحالية، وقد كتبت ما يماثلها في أوراق سابقة، واعرضه هنا مع بعض التعديل.

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

- 1- اشتراط إجراء التأمين على الأصول المادية والمسؤوليات القانونية الناشئة عنها حصراً لدى شركات تأمين مسجلة لدى الدوائر المختصة في العراق ومجازة من قبل ديوان التأمين العراقي.
- 2- تحريم إجراء التأمين خارج العراق، أي خارج القواعد الرقابية التي يديرها ديوان التأمين العراقي.
- 3- اشتراط ان تكون استيرادات العراق بشروط الكلفة والشحن (سي أند اف-C & F) وليس بشروط الكلفة والتأمين والشحن (سي أي اف-CIF) عند فتح الاعتمادات المستندية مع المصارف.⁴
- 4- فرض غرامات مالية وغير مالية عند مخالفة شرط التأمين لدى شركات مجازة من قبل ديوان التأمين العراقي على طرف عراقي أو أجنبي يعمل في العراق (أي المؤمن له)، وإلزام الطرف المخالف بشراء التأمين من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.
- 5- تعزيز الالتزام بهذه الشروط أعلاه وضمن تطبيقها من خلال التنسيق مع الإدارات الجمركية لتقييد إخراج البضائع المستوردة على أنواعها من الموانئ العراقية البرية أو البحرية أو الجوية وذلك باشتراط إبراز وثيقة تأمين أصولية صادرة من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.
- 6- عدم تقديم السلف أو الدفع على الحساب أو إجراء التسوية النهائية لعقود المقاولات دون إبراز وثيقة تأمين أصولية صادرة من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.
- 7- النص في عقود الدولة على إجراء التأمين مع شركات تأمين مسجلة ومجازة في العراق.
- 8- تأمين صناعة النفط والغاز، في جميع مراحلها، لدى شركات التأمين المسجلة في العراق العامة أو الخاصة منها.

ثانياً – تعزيز مؤسسات التأمين

⁴ أُدين بهذه الفقرة للأستاذ عبد الباقي رضا وقد اقترحها بعد قراءة نص سابق لهذه الورقة في آذار 2012. وأضاف في تقييمه للورقة ان شروط سي اند اف تدفع المستورد إلى إجراء التأمين لدى احدى شركات التأمين المحلية المجازة، أجنبية كانت أو كفروع شركات عراقية.

- 9- العمل على ضمان استقلالية ديوان التأمين العراقي عن وزارة المالية وتكريس مكانته كمؤسسة شبه حكومية.⁵
- 10- المساواة في التعامل مع شركات التأمين العامة والخاصة.
- 11- جعل جمعية التأمين العراقية مؤسسة مفتوحة لجميع أعضائها من شركات التأمين والتأكيد على الهوية غير الحكومية للجمعية، والمساواة بين شركات التأمين العامة والخاصة في تشكيل أجهزة الجمعية، وضمن استقلال عملها، واستكمال كادرها من الموظفين.
- 12- إعادة النظر بالقوانين الضريبية المتعلقة بالنشاط التأميني بما يخفف من أعبائها على شركات التأمين ويساعدها على تعظيم تكوينها للاحتياجات الفنية والاستثمارية، ويساهم في تعزيز الإقبال لدى الناس على شراء الحماية التأمينية وخاصة تأمينات الحياة.⁶
- 13- تكثيف التدريب المهني للعاملين والعاملات في قطاع التأمين.
- 14- دعم مكانة ودور شركة إعادة التأمين العراقية.

ثالثاً – تأسيس سوق فيدرالي للتأمين

- 15- معالجة إرث النظام السابق فيما يخص مصالح الأطراف المتضررة وخاصة أولئك الذين هُجروا بذريعة التبعية، وحل أية إشكالات قائمة بين شركات التأمين العامة وحكومة إقليم كردستان بغية التمهيد لرجوع فروع شركات التأمين العامة إلى الإقليم، وسماح حكومة الإقليم بتأسيس فروع للشركات العامة والخاصة في الإقليم.
- 16- العمل على تأسيس سوق تأميني فيدرالي موحد من خلال نظام رقابي واحد على النشاط التأميني، لتجنب ازدواجية الرقابة وكلفتها الإدارية والمالية على شركات التأمين، وضمن حرية عمل شركات التأمين في جميع أنحاء العراق.

⁵ علق الأستاذ عبد الباقي رضا على النص السابق لهذه الورقة في آذار 2012 كالآتي: "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 حماية لحقوق المؤمن لهم."

⁶ لا يرى الأستاذ عبد الباقي رضا "موجبا لإعادة النظر في قوانين الضرائب ذلك لان جميع وثائق التأمين سواء كانت صادرة من الشركتين العامتين أو الشركات الخاصة تخضع لرسم الطابع الذي يجبي بطريقة سهلة هي التي اقترحتها وقبلت بدلا من لصق الطابع على كل وثيقة. أما الضرائب فجميع الانشطة التي يمارسها القطاع الخاص والمختلط تخضع لضريبة دخل بنسبة 15 بالمئة مقطوعة وليست تصاعدية كما كانت سابقا ولا أظن أن هذه النسبة عالية."

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

رابعاً - إضافات للمشروع

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

ملاحظة ختامية

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

آب 2012

في نقد الأمر رقم 10

ملاحظات نقدية حول إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي

مدخل

تكاد جميع التقارير التي تنشر، بالعربية والإنجليزية، عن التأمين في العراق أن تكتفي بذكر المصاعب التي يجابهها المؤمن لهم من الشركات الأجنبية في التأمين على مستخدميهم وأموالهم داخل العراق، والأسعار الفاحشة التي يفرضها المكتبون في الأسواق العالمية لقاء منحهم تغطيات معينة. لكن المرء يكاد أن لا يقرأ شيئاً عن حالة السوق العراقي، والشركات العاملة فيه ومشاكلها، وتجاوز قوانين التأمين القائمة من قبل الشركات الأجنبية، وما يخطط لهذا السوق من مشاريع يدمجها استشاريون أجانب معتمدين من قبل سلطة التحالف المؤقتة.

تهدف هذه الورقة، ضمن المعلومات المتوفرة لدى الكاتب، إلى سد بعض الفراغ في هذا المجال وعرض بعض الملاحظات النقدية والتصورات الأولية بشأن التوجه المستقبلي لقطاع التأمين العراقي.

في تموز/يوليو 2003 استطاعت الشركة الأمريكية بيرنغ بوينت إنك BearingPoint Inc التي كانت تعرف سابقاً باسم كي بي إيم جي للاستشارات KPMG Consulting الحصول على عقد بقيمة 9 ملايين دولار من الوكالة الأمريكية للمساعدات الدولية للعمل على تقديم الدراسات لتحويل وتطوير جوانب مختلفة من الاقتصاد العراقي بما في ذلك خصخصة مؤسسات القطاع العام. وفي سنة 2004 رسي عليها أيضاً، من نفس الوكالة، عقد بقيمة 240 مليون دولار لتطوير القطاع الخاص في العراق على أسس تنافسية. بعض هذا العمل الذي أنيط بالشركة تضمن تقييماً حالة سوق التأمين العراقي ووضع خطة لإصلاحه وإعادة هيكلته وخصخصة شركات التأمين التابعة للقطاع العام.

المعلومات المتوفرة عن إعادة هيكلة السوق

ليست هناك معلومات منشورة عن الدراسة والعمل الذي قامت به بيرنغ بوينت، أو نوعية ومستوى النقاش والاستشارة مع العراقيين المعنيين بشؤون التأمين ما خلا استدرج مساعدة إدارات شركات التأمين القائمة في القطاعين الخاص

والعام لتزويدها بالبيانات المتوفرة لديها: رأس المال، أقساط التأمين، عدد الموظفين، الاستثمارات ... الخ. وما رشح من هذه الدراسة هو مخطط مطبوع، باللغة الإنجليزية، يبين الفترة الزمنية التي ستتم فيها إعادة الهيكلة وتبدأ من 1/11/2003 وتنتهي في 1/12/2004 والخطوات التي ستتخذ خلال هذه الفترة لإعادة هيكلة سوق التأمين.

يتكون سوق التأمين العراقي، حتى وقت كتابة هذه الورقة، من ثلاث شركات تعود للقطاع العام وهي: شركة التأمين الوطنية، الشركة العراقية للتأمين وشركة إعادة التأمين العراقية، وأربع شركات تعود للقطاع الخاص تأسست بموجب القانون 21 لسنة 1997 وهي: الأهلية، الحمراء، دار السلام، والأمين. وهناك شركتان قيد التأسيس والتسجيل.

من المفترض أن تكون المرحلة الأولى من برنامج إعادة الهيكلة في تشرين الثاني 2003 قد نُفذت فعلاً مع إتمام مراجعة وتدقيق سجلات وأوضاع شركات القطاع العام الثلاث إلا أن المعلومات عن نطاق هذا التدقيق ليس متوفراً فيما يخص، على سبيل المثال، تحديد أرصدة والتزامات هذه الشركات تجاه المؤمن لهم وإرث الماضي في التعاملات مع معيدي التأمين. إلا أن ما كان واضحاً هو أن سلطة التحالف المؤقتة قد وضعت اليد على الأصول النقدية لهذه الشركات بموجب قرار مجلس الأمن المرقم 1483 باعتبارها أموالاً عائدة للدولة يستفاد منها في إعادة إعمار العراق. إضافة لذلك فإن مخطط الإصلاح يضم عنصرين آخرين ضمن الفترة التي تجري فيها عملية المراجعة والتدقيق وهي: (1) تدريب كوادر الشركات و (2) توزيع أصول الشركات الثلاث على أربع شركات متخصصة تُشكل بعد الانتهاء من هذه العملية.

وتشمل هذه المرحلة أيضاً وضع برنامج مشترك لإعادة تأمين هذه الشركات الأربع، واتخاذ الخطوات المطلوبة لإعادة تأسيس دائرة مراقب التأمين. وبحلول كانون الثاني/يناير 2004 تكون هذه المرحلة قد انتهت مع توزيع أصول الشركات على الشركات الأربع المتخصصة التي سُميت في المخطط كما يلي:

الشركة العراقية لتأمين السيارات
الشركة العراقية لتأمينات غير البحري
الشركة العراقية لتأمين الطيران والبحري
الشركة العراقية لتأمين الحياة والتقاعد

وفي الفترة ما بين آذار/مارس ونيسان/أبريل تستطيع هذه الشركات المتخصصة تقديم طلب لدائرة مراقب التأمين للترخيص لها بمزاولة جميع فروع التأمين. ومن المفترض أن تشهد هذه المرحلة أيضاً تشكيل رابطة التأمين العراقية التي ستضم في عضويتها المدراء العاميين للشركات الأربع وشركات القطاع الخاص الحالية وغيرها من الشركات التي تؤسس بعد إنجاز برنامج الإصلاح إذ أن النية متجهة، حسب البرنامج المقترح، إلى عدم ترخيص شركات جديدة خلال هذه الفترة. وتشمل مهام الرابطة: التوعية بالتأمين على مستوى العراق وتدريب العاملين في القطاع التأميني، صياغة وثائق التأمين، إعادة النظر في أسعار التأمين، المحافظة على حقوق المؤمن لهم، مراقبة النشاط التأميني في السوق وكذلك التأمين عبر الحدود (المراد به البطاقة البرتغالية لتأمين السيارات عبر البلاد العربية) ... الخ.

ويقتضي البرنامج انتهاء دائرة الرقابة من منح التراخيص للشركات الأربع مع بداية تشرين الثاني/نوفمبر 2004 لمزاولة الفروع الأخرى للتأمين وانتهاء الشركات نفسها من وضع خطط عملها للتفاوض بشأن عقود إعادة تأمينها.

إن تفكيك الشركات الثلاث وتحويلها إلى شركات متخصصة يعكس السياسة العامة لسطة التحالف المؤقتة لخصخصة الاقتصاد. ومن هنا منشأ خطة خصخصة شركتي التأمين الوطنية والعراقية على مرحلتين وإلغاء شركة إعادة التأمين العراقية ضمن الإطار العام لإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي المنوط بالشركة الاستشارية بيرنج بوينت. وهكذا سيجري الاكتتاب العام بـ 49% من أسهم الشركات الأربع الجديدة عند تأسيسها وإبقاء 51% من الأسهم للدولة مؤقتاً كي تعرض للاكتتاب العام في نهاية 2004. ليست هناك وثائق معلنة تصف هذه التغييرات الجذرية المقترحة، أو تفصل الحجج الاقتصادية لإصلاح قطاع التأمين والأسباب التي تستدعي ضرورة تفكيك شركتي التأمين المباشر لخصصتها وإلغاء شركة إعادة التأمين.

شركات تأمين متخصصة: الخصخصة تحت واجهة الإصلاح

المقترحات المقدمة باسم الإصلاح أو إعادة الهيكلة دُجبت بهدف خصخصة شركتي التأمين المباشر والتخلص من شركة إعادة التأمين بقرار "ثوري" يُعرض على بول بريمر، الحاكم الأمريكي للعراق، للتوقيع عليه ليصبح نافذاً. وبهذا الشأن فإن المقترحات لا تعدو أن تكون إجراءات مؤقتة إذ أن الشركات

"المتخصصة" ستختفي بالضرورة من خلال تقديمها طلب الترخيص للاكتتاب بفروع تأمينية أخرى خارج تخصصها.

لم تشهد أيًا من أسواق التأمين في العالم بعد فترات النزاع، حسب علمنا، محاولة تطبيق مثل هذا الترتيبات. هناك شركات متخصصة في أسواق التأمين المتقدمة والعديد منها ما تزال تعمل على أساس من الاختصاص بتسويق منتج واحد. وخير مثال على ذلك هو شركات التأمين على الحياة وفي الماضي، بالنسبة للمملكة المتحدة، شركات التأمين على الألواح الزجاجية، والنفقات الاكتتابية في سوق لويديز التي كانت تتخصص بالتأمين على فرع معين، والمجمعات التي تتخصص في التأمين على أخطار الطاقة وغيرها. والواقع أن صناعة التأمين في المملكة المتحدة قد ابتدأ بالاختصاص في فرع واحد للتأمين ومن ثم تطور نحو ممارسة فروع أخرى كالتأمين أولاً على النقل البحري أو المراجل البخارية أو الحريق.

يعتمد التأمين على قانون الأعداد الكبيرة، أي على توفر عدد كبير من الوحدات المعرضة للأخطار، وفي غياب هذه الأعداد فإن نتائج الأخطار التي تكتتب بها شركة التأمين قد تكون مدمرة لشركة التأمين المتخصصة في منتج واحد ما لم يجر تدبير بعض الإجراءات الحمائية ومنها: الاكتتاب الانتقائي لطالبي التأمين والأخطار، ترتيب أغطية إعادة التأمين أو، حسب مقتضى الحال، إدارة الخطر مادياً من خلال الوسائل الهندسية وغيرها من أنظمة السلامة والسيطرة على مسببات الضرر ومكامن الخطر. وفي هذا السياق فإن الكثافة التأمينية في العراق ضعيفة وخاصة في التأمينات الفردية وتساهم في عدم توازن المحفظة التأمينية. ولذلك، ما لم تنجح الشركات الأربع المتخصصة في تحقيق محافظ تأمينية كبيرة نسبياً في الوقت القصير الذي ستقوم فيه بأعمالها، كما تقضي خطة الإصلاح، فإن سلسلة من الخسائر الكبيرة ستؤدي إلى نتائج مالية خطيرة جداً تؤثر على ملاءتها المالية. ومما يفاقم الخطر هو غياب حماية إعادة التأمين لشركات التأمين العراقية في الوقت الحاضر.

نقد شركات التأمين المتخصصة

هناك اعتبارات أخرى تجعل شركات التأمين المتخصصة غير مرغوبة اقتصادياً في المنظور النظري وبعض هذه الاعتبارات ينطبق على الوضع العراقي الراهن. ويمكن إجمال هذه الاعتبارات كما يلي:

1 يؤثر التخصص على السياسة الاكتتابية لشركة تأمين السيارات إذ أن هذا الفرع التأميني يتميز بتكرار الحوادث التي تحتاج إلى سيولة نقدية عالية خلافاً للفروع الأخرى لضيق الفترة الزمنية الممتدة بين استلام قسط التأمين وتسديد المطالبة بالتعويض في تأمين السيارات. وهكذا، لا تستطيع شركة التأمين مراكمة الأقساط للاستفادة منها في بناء الاحتياطيات لمواجهة عبء المطالبات الكبيرة وتوظيف الفائض لأغراض الاستثمار الذي يُشكّل مصدراً إضافياً لدخل الشركة.

2 يُحرم التخصص الشركة من مزية الإعانة المشتركة cross subsidisation التي تتمتع بها الشركات التي تكتتب في فروع تأمينية متعددة. فعندما يتأثر أحد الفروع بجملة من الخسائر الكبيرة التي تستنفد احتياطي التعويضات لذلك الفرع فإن الفروع الأخرى الأكثر ربحية تساهم في تغطية العجز الحاصل والحفاظ على الملاءة المالية للشركة.

3 كما أن تأسيس الشركات المتخصصة تحرم الزبائن الكبار من الاستفادة من قوتهم الشرائية الكبيرة التي يمارسونها عند إجراء تأميناتهم المتنوعة عند شركة التأمين تتعاطى فروعاً متعددة من التأمين. مع تأسيس الشركات المتخصصة فإن مثل هؤلاء الزبائن سيضطرون إلى التأمين عند أكثر من شركة وبذلك يخسرون المنفعة الكامنة في قوتهم الشرائية وفي ذات الوقت يتحملون مصاريف إدارية إضافية إزاء إجراء التأمين مع أكثر من شركة.

4 شركات التأمين المتخصصة المزمع إنشاؤها ستفاقم من عدم التوازن القائم حالياً في السوق بين الشركات العاملة أي بين شركات القطاع الخاص والشركات المختلطة (من حيث الملكية وليس من حيث فروع التأمين) التي ستنشأ. فالتوقع أن ترث الشركات المختلطة الاحتياطيات الغنية لشركات القطاع العام، وبفضل ذلك فإنها ستستمر أن تكون في وضع أفضل عند تنافسها مع شركات القطاع الخاص الحديثة العهد والضعيفة في حجم رأسمالها واحتياطياتها.

5 بالنسبة للمساهمين فإن شركة التأمين غير المتخصصة توفر فرصة استثمارية أفضل. صحيح أن شركة التأمين على الحياة لها جاذبيتها بفضل عقود التأمين طويلة الأجل التي تتعامل بها والقدرة الاكتوارية التي تتوفر لها في السيطرة على نتائج اكتتابها لوثائق التأمين الفردية والجماعية إلا أن مثل هذه المزايا لا تنطبق تماماً على شركة تكتتب بالتأمين البحري والطيران أو

التأمين غير البحري. في حين يمكن إخضاع تأمين السيارات، إلى حد ما، للسيطرة الاكتوارية إلا أن الظروف الحالية للعراق لا تسمح بمثل هذا التحكم.

6 إن مقترح تأسيس شركة للتأمين على الحياة والمعاشات يعوزه التبصر فالطلب الفعّال على التأمين الفردي على الحياة في العراق كان، تاريخياً، ضعيفاً. ويعكس ذلك، ضمن أسباب أخرى، المستوى الواطئ للدخل المتاح للإنفاق عند أغلبية السكان. وهذه الحقيقة ما زالت قائمة في العراق وستستمر لبعض الوقت، ومع ذلك فإن تجربة الماضي تشير إلى أن شركة تأمين مكرسة للتأمين على الحياة تستطيع أن تزدهر خلال بضعة سنين. إلا أن التأمين على معاشات التقاعد أمر مختلف تماماً، ففي الوقت الحاضر ليس هناك طلب لوثائق التأمين الفردي على المعاشات. ولعل المقترح الخاص بإدخال هذا الفرع من التأمين يأتي متزامناً، بشكل عام، مع الأفكار المطروحة للتمهيد للخصخصة الجزئية أو الكاملة للضمان الاجتماعي. وفيما يخص العراق، فإن أي مشروع لتأمين المعاشات تجارياً يظل أمراً نظرياً أو معلقاً لحين استرداد وتثبيت الاستقرار والأمن وتحسن مستوى معيشة الناس.

7 يفترض المقترح الخاص بتأسيس شركة متخصصة للتأمين على السيارات، وكأمر محسوم، إعادة صياغة قانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980. وليست هناك معلومات منشورة عن إعادة صياغة هذا القانون وغيره من قوانين التأمين العراقية.

ويثير هذا الأمر تداعيات وأسئلة ذات طابع خطير فيما يخص الإصلاح المنشود للسوق فهو لم يحظ بتفكير عميق، ويبدو أنه يغض النظر عن قوانين التأمين القائمة، ولا يأخذ بعين الاعتبار الواقع الاقتصادي للعراق، ويتجاهل الخبرة السابقة لسوق التأمين العراقي خلال السنوات الخمسين الماضية، والتأثير الشللي الذي أحدثته عقوبات الأمم المتحدة التي استمرت لأكثر من عقد، ويدين ضمناً شركات القطاع العام كشركات فاشلة... الخ. كما أن الفترة المحددة لتحقيق إعادة الهيكلة هي في أحسن الحالات غير واقعية.

8 إن برنامج الإصلاح الراديكالي القائم على نزعة التوجه نحو الخصخصة، كأيدولوجيا وليس كضرورة اقتصادية، يتجاهل الآثار الاجتماعية المتمثلة بحالة القلق وعدم التأكد التي تخلقها لدى العاملين في شركات القطاع العام. إن الاقتصاد يعاني أصلاً من حالة الشلل ويئس من وطأة ندرة الاستقرار والأمن. وضمن هذا السياق فإن إحدى نتائج تسريع عملية الخصخصة تتمثل

بتسريح أعداد إضافية من العاملين وهو ما يزيد من حدة البطالة القائمة ويترك أثراً اجتماعية سلبية.

إضافة لذلك، لو اقترنت الخصخصة مع فتح قطاع التأمين أمام الاستثمار الأجنبي بدون ضوابط فإن رأس المال الأجنبي سيكون في وضع يستطيع معه المزايدة على رأس المال الوطني العراقي وفي غير صالح الأخير فيما يخص الملكية. إن "رأسمالي" العراق بحاجة إلى بعض الوقت لتنمية مواردهم كي يكون لهم حصة قوية في أسهم مؤسسات القطاع العام المراد خصصتها.

9 إن خلق أربع شركات متخصصة ليس هدفاً بحد ذاته يراد منه الاستفادة من مزايا التخصص الوظيفي. على سبيل المثال، التعويض عن النقص الحاصل في مهارات العاملين من خلال تجميع المهارات المتوفرة في شركات القطاع العام الثلاث؛ إبراز تحدي أمام شركات القطاع الخاص القائمة لرفع مستوى التنافس المفتوح على أعمال التأمين (وذلك بعد إنهاء احتكار شركات القطاع العام لتأمين مصالح الدولة وتحويلها إلى شركات تجارية)؛ المساهمة في نمو الفروع المتخصصة للتأمين التي أسست هذه الشركات من أجلها.

10 إن برنامج إعادة الهيكلة المقترح لم يأخذ بالحسبان التكاليف الاقتصادية والإدارية التي يتطلبها خلق الشركات الأربع المتخصصة، وفي توزيع أصولها، ومتابعة المسؤوليات القائمة تجاه المؤمن لهم وغيرهم، إجراءات المقاصة... الخ. ويبدو أن تجربة دمج شركات التأمين ومن ثم تأميمها في ستينيات القرن الماضي قد نُسييت.

ملاحظات أخرى

اعتماداً على المعلومات الشحيحة، كما هي معروضة أعلاه، يصعب إصدار حكم نهائي بدون معرفة جميع الأسباب وراء هذا المشروع الطموح من حيث طابعه الراديكالي الظاهري والفترة الزمنية المحددة لإنجازه - وهي لا تتجاوز 12 شهراً. السؤال الجوهرى الذي يستوجب الإثارة هو: لماذا هذا الإصلاح ولمصلحة من؟

إن المرء لا يعرف، مثلاً، الأسباب الكامنة وراء إلغاء شركة إعادة التأمين العراقية. صحيح أن المرء يستطيع أن يكون ناقداً لهذه الشركة ولكن، كشركة إعادة تأمين محلية وإقليمية مهمة في الماضي، لعبت دوراً في تنمية سوق

التأمين العراقي من خلال توفير طاقة استيعابية اختيارية إضافية، وطاقم من العاملين المدربين والمتمرسين في الصناعة. ثم أنها عملت، خلال سنوات عقود الأمم المتحدة التي دامت 13 سنة اعتباراً من سنة 1990، مع شركات التأمين المباشر، العامة والخاصة، على وضع ترتيبات لتوفير حماية إعادية متواضعة لهذه الشركات. صحيح أيضاً أنها، كباقي شركات التأمين العراقية، قد فقدت عدداً من موظفيها المؤهلين والمتمرسين برحيلهم إلى أسواق التأمين العربية الأخرى إلا أن ذلك لا يشكل سبباً كافياً لإلغائها. أترى أن العراق لا يستحق أن يكون له سوقاً تأمينياً متكاملأ يضم شركات للتأمين المباشر وإعادة التأمين وينعم، مع مرور الزمن، بدعم خدمات إضافية في حقل وساطة التأمين الاحترافي، وتقييم الأموال العينية، وتسوية الخسائر وغيرها؟ لو كانت القوانين القائمة بشأن دور الشركة جائرة بحق شركات التأمين المباشر، مثلاً، فإن بالإمكان إعادة النظر فيها بالتناغم مع لبرلة الاقتصاد وكذلك النظر في ملكيتها: نزع ملكيتها من الدولة، تحويلها إلى شركة مختلطة ... الخ.

لا يستهدف برنامج إعادة الهيكلة، حسب المعلومات المتوفرة، تطوير سوق متكامل للتأمين، ولا يعدو غير وسيلة بسيطة، تُقلد نموذج خصخصة المرافق العامة في بريطانيا، لخصخصة شركات التأمين العائدة للدولة. والمشروع في حد ذاته ينطوي على تبعات قانونية في إطار مشروع عيته بموجب القانون الدولي فيما يخص تغيير الكيانات والمؤسسات القائمة من قبل سلطة الاحتلال دون أن تُشكّل هذه المؤسسات تهديداً لها. حقيقة الأمر هو أن الهدف الأساسي لإعادة الهيكلة هو الخصخصة. فحتى فكرة تأسيس دائرة للرقابة على قطاع التأمين (الذي يُمارس حالياً من قبل وزارة المالية) وكذلك فكرة تأسيس الرابطة العراقية للتأمين (وهي فكرة معقولة ومطلوبة في أي سوق يضم عدة شركات) لا توفر دعماً أكبر أو تبريراً لما هو مستهدف. والواقع أنه مع انتهاء الفترة القصيرة لتحقيق إعادة الهيكلة، التي لا تتجاوز اثني عشر شهراً، عندما تكون شركة إعادة التأمين العراقية قد ألغيت وتمّ تحويل ملكية شركتي التأمين المباشر، على مرحلتين، إلى القطاع الخاص (العراقي أو ربما الأجنبي) فإن الشركات الأربع المتخصصة المُشكّلة (لأغراض الخصخصة) تكون قد أنهت تخصصها لتعمل كشركات تأمين عامة تتعاطى في فروع تأمينية أخرى.

إن التغييرات المزمع إدخالها لا تنهض من متطلبات سوق التأمين ذاته، أو بفضل ضغوط جمهور المؤمن لهم فيما يخص الخدمات التي تقدمها الشركات، أو فشل شركات القطاع العام للوفاء بالتزاماتها التعاقدية تجاه المؤمن لهم ... الخ. إنها، باختصار، تعبير عن نزعة إيديولوجية وتذكّر المرء ببرنامج

الأحزاب الثورية في الماضي: الثورة، التخطيط، إعادة البناء من البداية. بعض من مثل هذا البرنامج قد أنجز في الغزو الأمريكي للعراق بالتدمير العشوائي لبعض الهياكل الارتكازية وغيرها ونهب الأصول والممتلكات المختلفة تحت أعين قوات الاحتلال. ويبدو أنه قد أن الأوان "لتدمير" شركات القطاع العام، بشكل ما، لإعادة بنائها على أسس جديدة.

تطبيق اختبار الديمقراطية والاقتصاد اللبرالي على سلطة التحالف المؤقتة ومؤيديها يكشف تعسفاً ما في إصدار الأوامر وخطلاً في بعض سياساتها المقترحة والمعتمدة. فتغيير المؤسسات القائمة بدون مناقشة عامة يجري إعدادها بشكل صحيح قد يكون "ثورياً" إلا أنه لا يستقيم مع الممارسة الديمقراطية. والواقع أن السلطة القائمة قد انتحلت لنفسها حق إقرار مستقبل مؤسسات العراق دون مشاركة حقيقية، في هذه الحالة، من الأطراف التي تشكل السوق التأميني (المؤمن لهم، شركات التأمين وإعادة التأمين، الاقتصاديون وغيرهم من المعنيين بالشؤون العامة ذات العلاقة). ويظهر الخطل أيضاً في التغاضي عن دور قوى السوق في إقرار وجود ومستقبل الشركات في العملية التنافسية واستبدالها بـ "الأوامر الثورية" الفوقية.

الوظيفة الأساسية والمباشرة للنشاط التأميني، أيًا كانت صورته، هي توفير الحماية ضد العواقب المالية للأخطار العرضية الاحتمالية سواء أكانت أخطاراً طبيعية أو من صنع البشر. وإزاء ذلك فإن مسألة الملكية تتخذ أهمية ثانوية. في ورقة سابقة أشرنا إلى أهمية التمهيد لإدخال وتعزيز شروط المنافسة العادلة بين شركات القطاع العام والخاص قبل الإقدام على الخصخصة. إن إعادة تأهيل شركات القطاع العام، بضمها تحويلها إلى كيانات تجارية مستقلة مالياً وقانونياً، يساهم في رفع قيمتها السوقية وعند بيع أسهمها مستقبلاً فإنها ستدر دخلاً أكبر لخزانة الدولة وتساهم، ولو بتواضع، في التقليل من عجز ميزانية الدولة. وفي هذا السياق لم يجر عرض أية بدائل للخصخصة لغرض المناقشة والتقييم واختيار ما هو الأفضل. ومما لا شك فيه أن جدلاً علنياً بين المعنيين وغيرهم حول مستقبل قطاع التأمين العراقي من شأنه أن يولد العديد من الخيارات.

الأسلوب الذي تتبعه سلطة الائتلاف المؤقتة، الحاكم الفعلي للعراق، تُذكر المرء بالنقاشات التي كانت تجري في ستينات وأوائل سبعينات القرن الماضي حول عملية تحويل المؤسسات من خلال عملية برلمانية مقابل المشروعية الثورية. وقتها كان المشروع الديمقراطي غائباً عن الفكر السياسي العراقي والمناخ العام

يميل عند القوى المهيمنة لصالح الأخيرة بكونها الأسرع والأكفأ في تحويل ما هو قائم نحو الأحسن مقارنة مع العملية الديمقراطية البرلمانية البطيئة. لم تقم للبرلمان قائمة وكانت نتائج المشروعات الثورية وبالأعلى على الاقتصاد العراقي كما على إلغاء السياسة (البولطيقا) بالمعنى الضيق. ويبدو أن سلطة التحالف المؤقتة تعمل بمنطق الثورويين سيئ السمعة. إن المحافظون الجدد، والمسيريون لهم والمستفيدون من سياساتهم، على عجل من أمرهم لتحويل العالم حسب مقاساتهم دون الالتفات إلى قانون النتائج غير المستهدفة.

تعليق ختامي

يجب أن يكون إصلاح قطاع التأمين مقترناً بتكامله مع القطاع المالي (الذي ينحصر حالياً بالمصارف وسوق غير متطور للأوراق المالية) إذ يفترض في قطاع التأمين أن يلعب دوراً مهماً في الوساطة المالية: مراكمة الصناديق المالية للمشاركة في التنمية الاقتصادية بعد الوفاء بالالتزامات التعاقدية مع حملة وثائق التأمين. وبالتوازي مع ذلك يلعب القطاع دوراً أساسياً في حماية الأصول المادية من الآثار المالية المترتبة على الكوارث الطبيعية ومن المسؤوليات القانونية ومخاطر السلوك البشري في العمل الإنتاجي وهو ما يقتضي الاهتمام الدقيق بالأرصدة المالية عند شركات التأمين وكيفية التصرف بها.

المطلوب هو مساعدة سوق التأمين العراقي للنهوض من ركوده، وبغض النظر عن شكل ملكية شركات التأمين فيه، كي يستطيع الاستجابة لتحديات تأمين المخاطر القابلة للتأمين في ظل الظروف الصعبة في العراق، وكي يساهم في إعادة الإعمار، والمطلوب أيضاً وضع أساس صلب لنمو وتطوير قطاع التأمين برمته.

إن الموقف المستسلم ظاهرياً لإدارات شركات القطاع العام تجاه ما هو مقترح يعني عدم قيام نقاش جدي واسع وعميق حول التوجهات المستقبلية لسوق التأمين. إن العيش وممارسة العمل في ظل الاحتلال يجب أن لا يقترن بالتخلي عن الاستقلالية في التفكير وطرح الحلول واجتراحها. ولذلك فإن شروط إصلاح سوق التأمين العراقي يجب أن لا يكون حصراً على الاستشاريين الأجانب من أصحاب الأتعاب العالية، ويجب الاسترشاد بجدية وبالشكل الصحيح برأي ممارسي التأمين العراقيين ليدلوا بمواقفهم بشأن التطوير المستقبلي لسوقهم.

أيار/مايو 2004

ملاحظات نقدية حول قانون تنظيم أعمال التأمين: الأمر رقم (10) لسنة 2005

[1] مقدمة

نود من خلال هذه المقدمة المتواضعة الإشارة إلى أن علاقة الولايات المتحدة مع العراق تندرج ضمن الرؤية الاستراتيجية الأمريكية ومكانة الولايات المتحدة في العالم سواء أكان ذلك من خلال السيطرة domination أو الهيمنة hegemony وكلاهما قائمان في العراق منذ إسقاط الدكتاتورية. وتقوم هذه الرؤية أساساً على أولوية المصالح الأمريكية القومية. ولا تعني هذه المصالح الاستفادة المباشرة الآنية والأنايية بل بناء العلاقات على أسس إستراتيجية بعيدة المدى. وبالتالي فإن حصر تقييم السياسات المتبعة في العراق بمفهوم "الاحتلال" فقط لا يسعف كثيراً في فهم إشكالية العلاقة التي هي في طور التشكل ضمن هذه الرؤية. ونحن نرى أن المهمة الكبيرة هي تحديد طبيعة وآفاق العلاقات بين العراق، كدولة مستضعفة وضعيفة في المدى المنظور، والولايات المتحدة، كقوة إمبراطورية – أي ما هو قائم من علاقات، وما هو ممكن، وما هو ضروري من علاقات. ولمعالجة هذا الأمر يجب أن يحلّ التعامل العقلاني، السياسي والاقتصادي معاً، محل العداء المتبادل الذي وسم العلاقات منذ ثورة 14 تموز 1958 ولكن ضمن ضوابط أقلها تأكيد السيادة العراقية الحقيقية وفي مختلف المجالات.

مثل هذا الإطار المفهومي يساعدنا في تقييم جملة الإجراءات التي أقدمت عليها الولايات المتحدة بدءاً من العداء وانتهاءً بالاحتلال وما أسفر وسيسفر عنه. وما الإقدام على تقييم أوضاع وهيكل سوق التأمين العراقي أولاً ومن ثم صياغة قانون التأمين الجديد وقبلها قانون المصارف... الخ إلا أدوات لإعادة تأسيس الاقتصاد العراقي والقوانين ذات العلاقة لتنظيمه ضمن التوجهات التي تعتقد الولايات المتحدة أنها تخدم مصالحها القومية. والمهم، بالنسبة لنا، تغليب المصالح العراقية، أولاً وأخيراً، والعمل الدؤوب على تأكيد استقلالية القرار العراقي. المساواة بين العراق وقوة الإمبراطورية الأمريكية ليست قائمة ولذلك فإن العلاقة بين الاثنين سيظل مجالاً للنزاع لانتزاع الإرادة الوطنية العراقية من برائن التماثل مع مصالح الولايات المتحدة. ونحن على قناعة أن الأمر يحتاج إلى مناقشة واسعة تطل الاقتصاد العراقي وبناء الدولة العراقية

الديمقراطية وليس قطاع التأمين وحده، بعيداً عن المشروع الأمريكي والديني الذي يراد تطويره وتطبيقه في العراق.¹

[2] خلفية القانون

ترجع خلفية هذا الأمر/القانون إلى سقوط بغداد في 9 نيسان/أبريل 2003. ففي تموز/يوليو 2003 أرست الوكالة الأمريكية للمساعدات الدولية USAID عقداً بقيمة 9 مليون دولار على الشركة الأمريكية بيرنغ بوينت إنك (BeringPoint Inc) لتقديم دراسات بشأن إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي بمقتضى متطلبات اقتصاد السوق بما فيها خصخصة مؤسسات القطاع العام. وفي عام 2004 أرست الوكالة عقداً جديداً كبيراً على بيرنغ بونت لتطوير القطاع الخاص في العراق على أسس تنافسية. وتضمن هذا العقد، من بين أمور أخرى، تقييم وضع سوق التأمين العراقي، ورسم خطة لإعادة هيكلته وخصخصة شركات التأمين العائدة للقطاع العام. وكان من المقترح أن تبدأ الهيكلية والخصخصة، التي سميتها وقتها بالخصخصة تحت واجهة الإصلاح، في الفترة من 2003/11/1 لتنتهي في 2004/12/1. إلا أن مشروع الخصخصة لم يجد طريقه إلى التنفيذ.²

بعدها استقدم خبيران (بريطاني وأمريكي) لصياغة قانون جديد للتأمين في العراق.³ وتمت صياغة المسودة باللغة الإنجليزية وحملت عنوان The

¹ قد يرى البعض في هذه المقدمة خروجاً عن جوهر المادة المعروضة في هذه الورقة لكننا نسارع إلى القول إن القانون، أياً كان، لا ينشأ من فراغ ومن الضروري الإحاطة، قدر الإمكان، ببعض المعطيات العامة التي تشكل الإطار العام لصياغة القانون وعدم الاكتفاء بالمعالجة الفنية الصرفة للنص.

نود التأكيد أن ما أتينا عليه من ملاحظات بشأن القانون لا ترقى إلى مستوى الدراسة المعمقة فقد انتقينا جوانب معينة دون غيرها. أملنا أن تستفز هذه الملاحظات غيرنا في متابعة التحليل.

² Misbah G.A. Kamal "Iraq's Restructured Insurance Market: A critical Review" MEES 47:19, 10 May 2004

نشرت النسخة العربية المعدلة من هذه الدراسة في الثقافة الجديدة (العدد 314، 2005) بدون الهوامش. يمكن قراءة الدراسة في موقع المجلة [/http://althakafaaljededa.com](http://althakafaaljededa.com)

³ مصباح كمال "القانون الجديد للتأمين في العراق" البيان الاقتصادية، العدد 398 كانون الثاني/يناير 2005، ص 282.

Insurance Regulatory Act of 2004 وتم تبنيها في 2005/3/3 من قبل مجلس الوزراء المؤقت تحت عنوان "قانون تنظيم أعمال التأمين" ونشر في الجريدة الرسمية.⁴

أتينا على ذكر هذه الخلفية للتتويه على أن إعداد القانون الجديد بدأ من نقطة الصفر وكأن العراق لم يعرف من قبل قوانين للتأمين بغض النظر عن مدى مواكبة هذه القوانين لتشريعات التأمين في الأسواق المتقدمة أو للمبادئ وقواعد العمل الأساسية التي تدعو لها الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين. أي أن ما تراكم من نصوص ومعارف وخبرات لدى العاملين في قطاع التأمين العراقي لم يعد له أهمية تذكر وبالتالي كان مألها النسيان أو الأصح عدم الاكتراث. وقد جاء ذلك منسجماً مع سياسة الاحتلال في إعادة التأسيس بعد التدمير والنهب الذي ارتبط بفوضى حالة الحرب أو التخريب الذي كان متقصداً. ونعرف كيف تعرضت بعض مقار شركات التأمين إلى الإتلاف.

ومن المناسب هنا، ومن خلال قراءتنا لنص القانون المنشور في الوقائع العراقية والمسودة الأصلية التي حررت بالإنجليزية،⁵ أن نثمن بشكل عام، إذ أننا لم نتعرف على المساهمات التفصيلية، الدور الإيجابي الذي قام به عدد من ممارسي التأمين في العراق للتخفيف من بعض البنود غير المألوفة لهذه المسودة وجعلها أكثر توافقاً مع واقع التأمين العراقي.

4 الوقائع العراقية، العدد 3995، 2005/3/3.

5 المسودة المتوفرة لدينا تتألف من 46 صفحة، 106 مادة، وعنوانها "Act No. _____ of 2004 متبوعاً بالاسم الكامل للقانون The Insurance Regulatory Act of 2004 مؤرخة في 24 أبريل [نيسان] 2004 وفي أسفل كل صفحة عبارة SUBMISSION DRAFT أي مسودة إحالة ودون تحديد الجهة المحول إليها.

الميل المتزايد لصياغة القوانين باللغة الإنجليزية لم يعد مقصوراً على العراق. ففي لبنان استقدمت الحكومة خبيران كنديان لكتابة قانون جديد للتأمين كان نصه موضوعاً لمناقشة واسعة. وفي المملكة العربية السعودية يصار إلى وضع الترجمة العربية مقابل النص الإنجليزي في القوانين كما هو الحال، مثلاً، بالنسبة لنظام مراقبة شركات التأمين التعاوني الصادر بتاريخ 1424/6/2 [2003/8/1]. في حين تبني مؤتمر الشعب العام الليبي [البرلمان] قانون رقم (3) لسنة 1373 و.ر. [2005] بشأن الإشراف والرقابة على نشاط التأمين الذي كتب أصلاً باللغة العربية. وقد كتبنا تعليقات وجيزة على هذا القانون قبل وقت قصير بعنوان Brief Comments on Libya's Insurance Regulatory Law 2005 لم تنشر بعد أشرنا فيها إلى موضوع كتابة القانون الليبي باللغة العربية.

[3] إيجابيات القانون

تندرج إيجابيات القانون، وأحكام النشاط التأميني عموماً، ضمن المبادئ الأساسية لممارسة النشاط التأميني⁶ التي قامت الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين بصياغتها وكذلك الدليل الذي أصدرته بشأن الرقابة والإشراف على أعمال التأمين في الدول النامية المتجهة نحو اقتصاد السوق⁷.

ولا نعرف إن كان كاتباً مسودة القانون قد استهدى فعلاً بهذه المبادئ والدليل والمصادر المماثلة إلا أن قراءتنا تميل بنا إلى ترجيح ذلك. ونضيف إلى ذلك أنهما اعتمدا القانون الأردني بعد تعديله لمواكبة واقع التأمين في العراق (المتمثل بوجود شركات تابعة للدولة) وتسهيل عمل شركات التأمين الأجنبية في العراق (التي تشمل شركات التأمين العربية أيضاً) وتخفيف القواعد الرقابية العراقية عليها رغم أن المبادئ الأساسية للجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين تدعو إلى رقابة فعّالة على الشركات الأجنبية.

من المفارقات التي نلاحظها على هذا القانون هو الخلط بين مصطلح "أمر" و"قانون" فكما ورد في الوقائع العراقية (العدد 3995 في 2005/03/3) يأتي ذكر "القانون" تحت عنوان أمر رقم (10) لسنة 2005 ولعل مرد ذلك، أي استخدام مصطلح "أمر"، هو أن مجلس الوزراء، الذي قرر إصدار القانون بموافقة مجلس الرئاسة، وكلاهما يشكلان السلطة التنفيذية، ربما⁸ يمارسان، من

⁶ International Association of Insurance Supervisors (IAIS), *Principles for the Conduct of Insurance Business*, 1999.

⁷ IAIS, *Guidance on Insurance Regulation and Supervision for Emerging Markets Economies*, 1997.

⁸ نقول ربما لأن واقع سوق التأمين العراقي وقوانين التأمين القائمة لا يستدعيان الهرولة نحو التغيير وكأن تصحيح أوضاع هذا القطاع الاقتصادي المنهك سيحل المشكلة الاقتصادية. كما أن تغيير القانون وإعادة كتابته، بغض النظر عن إيجابياته، لا ينسجم مع اتفاقيات جنيف التي تحد من صلاحيات القوة المحتلة في تغيير ما هو قائم ما لم يكن هناك ما يشكل تهديداً مباشراً لها أو أن هناك ضرورة تستوجب التغيير. ذكر لي أحد الأصدقاء كيف أن رئيس مجلس الوزراء المؤقت السابق، د. أياد علاوي، بعد عودته من زيارة الولايات المتحدة الأمريكية، سارع إلى السؤال عن قانون التأمين الجديد ليقوم بالتوقيع عليه وكان القضايا الإشكالية الكبرى في العراق قد وجدت طريقها إلى حلٍ مرضٍ. هل يا ترى أن أحدهم في الولايات المتحدة ذكره بهذا القانون ليسارع بالسؤال عنه رغم أن القانون لم يفتح الباب بالكامل، على سبيل المثال، أمام شركات التأمين الأجنبية لدخول سوق التأمين العراقي كما كان مثبِتاً في المسودة الأصلية للقانون. وقد قام فعلاً بالتوقيع على القانون في 2005/2/9. قبله حاولت سلطة بريمر تمرير قانون الخصخصة المقنعة لقطاع التأمين بسرعة

باب الاضطرار الصلاحيات المنوطة بالسلطة التشريعية الغائبة عند إصدار القانون. ولغة الأمر هذا هو استمرار للنهج الذي اختطه بريمر باشا في سلسلة التغييرات التي أدخلها على القوانين العراقية بالإلغاء والتعديل وإدخال الجديد، وهي تُذكر المرء، من الناحية الإجرائية وليس المحتوى، بالأوامر السلطانية والوزارية وتلك التي كان يصدرها صدام حسين.

يعكس نص القانون المبادئ والممارسات المطبقة في أسواق التأمين المتقدمة فيما يخص تنظيم السوق والرقابة على عمل شركات التأمين وإعادة التأمين، والتأكيد على إعلاء أهمية حماية مصالح المؤمن لهم – وهي الغاية القصوى لأي نظام رقابي تأميني، وتأتي في المرتبة الأولى من مهام ديوان التأمين (المادة 6 – أولاً). وهذا ينسجم مع مبادئ التأمين الأساسية للجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين.

من المفيد أن نستعرض بعضاً من الجوانب الإيجابية الأخرى:

تأسيس ديوان مستقل للإشراف على قطاع التأمين وتنظيمه (المادة 5)
فلم يشهد سوق التأمين العراقي جهازاً مماثلاً في الماضي.⁹

مكافحة غسيل الأموال (المادة 35). في الماضي كانت عبارة غسيل الأموال تطلق على التعاملات المالية ذات الطابع الإجرامي. وتنطوي ممارسة غسيل الأموال على إخفاء مصدر هذه الأموال واستخداماتها النهائية، وبهذا المعنى، وكما تقضي به القواعد الرقابية على التعامل المالي، فإن أية معاملة غير شفافه ولا تقوم على أساس قانوني تصبح عرضة للمساءلة. كما أن ممارستها بهذا المعنى أيضاً لم تعد مقصورة على المتاجرين بالمخدرات أو عصابات الجريمة المنظمة وغيرها من

ولم تتج. ولا تتوفر على المعلومات بخصوص الأطراف التي أحبطت هذه المحاولة غير الحكيمة لغياب الشروط المناسبة لها.

9 لم تكن المؤسسة العامة للتأمين، التي تأسست سنة 1964، لترقى في عملها والمهام المنوطة بها إلى المستوى السائد حالياً في أسواق التأمين المتقدمة، وهي في ذلك لم تكن قاصرة بمقدار تكيفها مع ما كان سائداً في أواخر ستينيات وسبعينيات القرن العشرين في حقل الرقابة. ومن المناسب أن نذكر هنا أن الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين لم تؤسس إلا في سنة 1994 لتطوير قواعد الإشراف بما يضمن حماية حقوق المؤمن لهم وسلامة عمل شركات التأمين. إلا أن ما يُعاب على المؤسسة هو تحولها إلى أداة تنفيذية وعدم تطوير مهامها الرقابية ومرد ذلك إلى حد كبير الرؤية التي ترى في امتلاك الدولة لقطاع التأمين ضماناً لسلامة عمل القطاع وتطوره.

مافيات الأعمال بل تمتد لتشمل المواطن العادي والشركات الصغيرة والكبيرة والموظفين الفاسدين. ويجد غسيل الأموال في وثائق التأمين وسيلة فعّالة لتدوير الأموال المشكوك في مصادرهما.

الحفاظ على سرية المعلومات والوثائق ذات العلاقة بعملية المراجعة والفحص الذي يقوم به ديوان التأمين (المادة 37 – سادسا).

منع تداخل أعضاء مجالس إدارات الشركات ومدراءها المفوضين (العمل لدى أكثر من شركة) لضمان الشفافية والحيلولة من قيام تواطؤ في غير صالح المؤمن لهم (المادة 42- ثانيًا و22- ثالثًا)

تنظيم عمليات تحويل وثائق التأمين وتملك واندماج وتصفية شركات التأمين (المواد من 48 إلى 74).

شرط الاختراق Cut Through Clause (المادة 71) لضمان حقوق المؤمن لهم في حالة تصفية شركة التأمين.¹⁰

إدخال حلول بديلة للنظر في منازعات التأمين من قبل أشخاص مؤهلين (المادة 79) بدلاً من اللجوء إلى المحاكم أو الاقتصار على التحكيم.

وضع جميع شركات التأمين في مصاف واحد فيما يخص تأمين الأموال العامة العائدة للدولة من خلال المناقصات العلنية (المادة 81 – ثالثًا). وقراءتنا لهذه المادة هي أنها تمتد لتشمل الأموال العامة بالمطلق وليس تلك التي ترغب الوزارات أو دوائر الدولة فقط في التأمين ضدها، أي أنها تشمل الأموال والأخطار لدى الإدارات المحلية أيضاً. وتهدف هذه المادة إلى إشاعة المنافسة بين شركات التأمين.

النص على تأسيس صندوق حوادث المركبات (له آثاره الاجتماعية المفيدة – أي حماية الطرف الثالث المتضرر)، وصندوق تعويضات

¹⁰ شرط الاختراق هنا يحمي المؤمن له فقط في حالة تصفية شركة التأمين. وقد كان حتى وقت قريب، وما زال كذلك لدى بعض الشركات متعدية الجنسية، الوسيلة الفضلى لتجاوز أي دور فعال لشركات التأمين المحلية التي تسند أعمال إعادة التأمين خارج بلدانها. وبسبب هذا الترتيب فإن العديد من الشركات المسندة تحولت إلى مجرد وسيط يعمل بالعمولة بدلاً من الاكتتاب الحقيقي والمساهمة في تنمية قطاع التأمين المحلي.

المؤمن عليهم لدى شركات التأمين التي تتعرض للإفلاس (لضمان استمرار توفير الحماية التأمينية للمؤمن لهم) وغيرها من الصناديق (كصندوق تعويض ضحايا المركبات غير المؤمنة من قبل أصحابها أو مستخدميها) التي تستهدف حماية الطرف الثالث المتضرر (المادة 83)¹¹.

تفويت فرصة التلاعب أو التصرف غير العادل من قبل الوزارات والمؤسسات العامة من خلال النص على تقديم البيانات والمعلومات الخاصة بتأميناتها إلى ديوان التأمين (المادة 86) والمراد من هذه المادة هو ضمان امتثال الوزارات ومؤسسات الدولة وشركاتها لأحكام المادة 81 - ثالثاً - أو هكذا نقرأ هذه المادة. وتطبيق هذه المادة من شأنها ضمان تفعيل المنافسة في السوق بين شركات التأمين.

[4] أخطاء في الصياغة

هناك جملة من الأخطاء في الصياغة اللغوية ربما يعود سببها إلى الترجمة الحرفية للنص الإنجليزي الذي حرر به القانون أصلاً، أو عدم تدقيق النص قبل دفعه إلى الطبع، أو عدم عرض النص للمراجعة من قبل من له خبرة في صياغة القوانين. وفيما يلي عرضاً لعينة مما استطعنا التقاطه عند قراءتنا للقانون نعرضها دون الدخول في محاجة بشأنها.

رقم المادة	الخطأ	التصحيح
2 - رابع عشر	المطالبات المتحققة عليه على وفق شروط عقد إعادة التأمين	جرت العادة على استخدام عبارة المطالبات المترتبة. حرف الجر على فائض عن الحاجة
2 - سابع عشر	جهة مخولة ممارسة التأمين	الأصح: جهة مخولة بممارسة التأمين

¹¹ فكرة هذا الصندوق ليست جديدة إذ سبق أن كان في العراق صندوق خاص يعنى بتسديد التعويض لضحايا السيارات غير المؤمن عليها.

2 - ثامن عشر التأمين في الحياة .. أو التأمين في الأموال التي يلحقها ضرر مباشر للمؤمن
حرف الجر الصحيح في الحالتين هو على. والضرر يلحق بالمؤمن له

13 - لا يجوز مزاولة التأمين في العراق إلا من:
التعبير الأوفق إلا من قبل

27 - ثانياً لا يجوز للمؤمن إعادة تأمين عقود التأمين لأي فرع من فروع التأمين التي يمارسها لدى مؤمن آخر إلا إذا كان معيد التأمين مجاز لممارسة ذلك الفرع
حيث لم تجري الإشارة إلى معيد التأمين أولاً (بل مؤمن آخر) فمن المفضل أن تستمر الإشارة إلى المؤمن الآخر ونصب مجازاً بالتتوين.

34 يمنح المؤمنون .. لإبلاغ ودائعهم
كي تستقيم العبارة تعدل كما يلي: يمنح المؤمنون .. للإبلاغ عن ودائعهم

42 - أولاً - ب .. عضواً في مجلس إدارة إحدى المؤمنين
عضواً في مجلس إدارة المؤمنين

[5] غموض في الصياغة

المادة 81 - أولاً، ثانياً، ثالثاً كلها تشير إلى القانون وهذه الإشارة ليست كافية، ونرى أن الإشارة يجب أن تكون "هذا القانون" - أي قانون تنظيم أعمال التأمين خاصة وأن هذا القانون لم يعرف في الباب الأول: السريان والتعريف.

المادة 103 - "لرئيس الديوان بموافقة الوزير إصدار أنظمة داخلية تلزم الأشخاص بالتأمين ضد أخطار معينة". كان من المناسب تحديد الأشخاص كي يفهم أن حكم هذه المادة ينصب على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، رغم أن الأنظمة الداخلية التي قد يصدرها رئيس الديوان فيما بعد ستتولى التوضيح.

المادة 86 (تقابلها المادة 91 من مسودة النص الإنكليزي) "على جميع الوزارات ودوائر الدولة ... التي تستفيد من أعمال التأمين تقديم أي بيانات أو

معلومات بترتيبات التأمين الحاصلة عليها... " هذه الصياغة العربية غير موفقة في مبناها وفي عرض الغرض المراد وينطبق هذا كذلك على النص الإنجليزي الذي لم يترجم بالكامل في المادة 86.¹²

[6] عيوب في الصياغة

كتب هذا القانون أصلاً باللغة الإنكليزية وترجم بعدئذ إلى العربية، وهو ما يكشف عنه النص العربي في أكثر من مكان إذ ترد الصياغة العربية أحياناً ضعيفة لا تنقل المعنى المراد. وعلى سبيل المثال:

المادة 2 – عاشرا: تُعرّف خبير رياضيات التأمين بأنه "الشخص المجاز للقيام بتقدير عقود التأمين وأسعارها" في حين يرد هذا النص في القانون الأردني¹³ بصياغة أكثر دلالة: "الشخص المرخص من الهيئة (هيئة التأمين) للقيام بتقدير قيمة عقود التأمين."

المادة 2 – رابع عشر حيث يرد تعبير المؤمن المفترض (Assuming Insurer) وهو تعبير غير مألوف في لغة التأمين المستخدمة في العراق وقد

¹² ورد النص الإنجليزي في مسودة القانون كما يلي:

Article 91. Applicability of Reporting Requirements to Iraqi Government-Owned Entities

All ministries, governmental departments, or public corporations and companies in which the Iraqi government holds shares or a business interest that derive benefit from the insurance business shall submit all data, records or other documentation relating to the insurance arrangements in which they have an interest or affiliation, as requested by the Director General for any specified period of time he may determine to be relevant by the deadline he sets.

¹³ قانون رقم (33) لسنة 1999: قانون تنظيم أعمال التأمين. وبالمناسبة، يكاد أن يكون القانون العراقي مستنسخاً عن القانون الأردني، ولا ضير في ذلك إذ ليس ضروريا البدء من الصفر فحتى الدساتير تكتب من قبل لجان مختصة اعتماداً على نصوص قديمة لتكون نواة للتفاوض والتنقيح وصولاً إلى الدستور المراد. إلا أن الخبراء، حسب المعلومات الشحيحة المتوفرة لدينا، لم يفصحوا عن النص أو النصوص التي اعتمدوا عليها لكتابة القانون. والمفارقة الكبيرة هي أن ممارسي التأمين في العراق استدرجوا المناقشة نصّ إنجليزي، بعد الانتهاء منه من قبل الخبراء، وهم لم يكونوا طرفاً أصلياً في وضعه. وهكذا انعدمت الندية بين الخبراء وأقرانهم من العراقيين. وهذا يفصح الكثير عن سلطة المحتل في رسم وتنفيذ مشروعه الاستراتيجي للعراق.

اكتفى القانون الأردني (المادة 2) بتعبير "معيد التأمين/شركة إعادة التأمين" الأكثر شيوعاً في العالم العربي.

المادة 4 – رابعاً. يرد هنا تعبير غريب: "اجتذاب [solicitation] عقد التأمين وقبوله". وقد ورد ذات التعبير في القانون الأردني أيضاً (المادة 4) مترجماً عن المفردة الإنجليزية [soliciting] والغرابة ليست في صحة الترجمة الحرفية وإنما في الصياغة، فعقد التأمين، وقت الاجتذاب، ليس قائماً كي يكون موضوعاً للاجتذاب.

المادة 22 – أولاً. "… للمؤمن المجاز فتح فروع له في أنحاء جمهورية العراق أو خارجها أو إغلاقه أو نقل مكانه وأن يمارس عبر الحدود أعمال التأمين."

الملاحظة الأولى هي أن الممارسة تتعلق بأعمال التأمين وكان من المناسب أن تكون الصياغة: يمارس أعمال التأمين عبر الحدود. الملاحظة الثانية هي أن "عبر الحدود" [cross border] هذه ربما لا تفي بالمقصود أي ممارسة أعمال التأمين في دول أخرى. الملاحظة الثالثة هي سكوت القانون عن النظام الرقابي الذي يخضع له مؤمن عبر الحدود: أهو النظام العراقي أو نظام الدولة المضيفة.¹⁴

¹⁴ يراد بالتجارة والخدمات عبر الحدود عموماً قيام الشركات بتسويق وبيع الخدمات والبضائع، إضافة إلى موطنها الأصلي، في دولة مضيفة دون تواجدها في الدولة المضيفة من خلال تسجيلها القانوني لدى مسجل الشركات في تلك الدولة. خير مثال على ذلك هو التجارة بين البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ومن المفيد هنا أن نقبس تعريف الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين:

Cross border provision of services - refers to provision of insurance or reinsurance on a services basis (without local establishment) in a jurisdiction other than the company's home jurisdiction. This term does not always apply in the sense given here when jurisdictions within states with a federal structure are concerned. In such cases cross border refers to crossing the borders surrounding the jurisdictions of the federal structure but not inside it. [Source: Supervisory standard on licensing, 1 October 1998]. IAIS, Glossary of Terms, February 2005.

إذا تحول النظام السياسي في العراق إلى نظام اتحادي، فدرالي، وهو ما ينص عليه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (المادة الرابعة) يصبح تحديد "عبر الحدود" مطلوباً كي لا يصار، سهواً أو عمداً، إلى مصادرة حق شركات التأمين في العمل في جميع أنحاء العراق. فكما أن "للمواطن العراقي الحق الكامل غير المشروط بالتملك في كافة أنحاء العراق بلا قيود" كما تقضي الفقرة (ج) من المادة الخامسة عشرة من هذا القانون، المتوقع أن يكون النص المعتمد في صياغة دستور العراق، من المناسب جداً أن تكون لشركات

المادة 32 – ثانياً (تقابلها المادة 23 في مسودة النص الإنجليزي). يرد هنا تعبير "التعويضات الواقعة غير المسجلة..." هذه الترجمة غير موفقة إذ أن هناك خلط بين المطالبة بالتعويض (التي قد لا تسدد من قبل المؤمن لكونها غير مغطاة في وثيقة التأمين أو أنها دون فقرة التحمل) والتعويض الواقع (أي المطالبة التي أصبحت موضوعاً للتسديد من قبل المؤمن).

المادة 36 – ثالثاً. كلمة "انتخاب المدقق" غير ملائمة في سياق هذا القانون. والمراد هنا تعيين المدقق وكذا الأمر بالنسبة لعبارة "على مجلس إدارة المؤمن أن يختار لرئيس الديوان ثلاثة من المدققين." والمراد هو أن يقوم مجلس الإدارة بتسمية ثلاثة مدققين ويترك لرئيس الديوان اختيار أحدهم.

المادة 84 - أولاً. تقضي هذه المادة بتأسيس جمعية لشركات التأمين وإعادة التأمين العراقية، وتطلق عليها اسم "جمعية المؤمنین ومعيدي التأمين العراقية" وهو مترجم حرفياً عن النص الإنجليزي للقانون. كان بالإمكان الاكتفاء باسم 'جمعية التأمين العراقية' أو ما يقرب منه وهو أكثر سلاسة.

[7] تحفظات ومخاوف

المادة 13 – خامساً. تنص هذه المادة على عدم جواز مزاولة أعمال التأمين إلا من قبل شركات عراقية عامة وخاصة ومختلطة وكيانات التأمين التكاملي و"خامساً – مؤمن أو معيد تأمين آخر يعتبره رئيس الديوان مؤهلاً وذو قدرة مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون."

قراءة هذا الفقرة في سياق هذه المادة تشير إلى نية فتح سوق التأمين العراقي أمام الشركات غير المقيمة offshore وربما النقابات الاكتتابية في لويدز لمزاولة أعمال التأمين في العراق. يؤيد ذلك ما تقره المادة 14 – ثانياً بجواز ممارسة "أعمال التأمين في العراق، قبل منح الإجازة، وفقاً لأحكام هذا القانون لأي مؤمن أو فرع معيد تأمين أو فرع مؤمن أو معيد تأمين أو مؤمن تابع من المجازين في بلدان تطبق أفضل السبل المثبتة في مبادئ التأمين الأساسية للهيئة

التأمين مثل هذا الحق والمادة 22 – أولاً تضمن للشركات المرخص لها بالعمل فتح فروع لها في أنحاء جمهورية العراق أو خارجها.

الدولية للمشرفين على أعمال التأمين ومنحهم مهلة (90) يوم لإكمال شروط الإجازة.

وجود هذه المادة أمر غريب، يوحي أن هناك مصالح داخلية وخارجية تعمل على فتح باب سوق التأمين العراقي بسرعة أمام الشركات الأجنبية (وربما العربية) لتستفيد من تأمين عقود إعادة أعمار العراق على حساب شركات التأمين العراقية (العامة والخاصة على حد سواء) الضعيفة في الوقت الحاضر والتي ستستمر في ضعفها ما لم يجري إعادة تأهيلها ومنحها فرصة زمنية كافية لتدارك أوضاعها ورفع مستواها كي تكون قادرة على التنافس مع الشركات غير العراقية وضمن أوضاع ملائمة.

المادة 29 - ثالثاً بشأن الوديعة لدى أحد المصارف العراقية التي يمكن أن تكون موضوعاً للتلاعب وعرضة لتقلبات سوق الأوراق المالية. وكان من المناسب جداً تحديد نسبة الأصول غير النقدية من مجمل الوديعة المطلوبة وخاصة بالنسبة لشركات التأمين الأجنبية. فقد يلجأ المستثمرون إلى التصريح بالأسهم التي يحملوها إلى أكثر من جهة حيث تتواجد استثماراتهم، ما لم يُنصّ على الحيلولة دون تمكين المستثمر من التصرف بمثل هذه الأصول - وهو ما لم يذكره القانون. إن قيمة مثل هذه الأصول عرضة للصعود والهبوط.

المادة 30 توفر قيوداً على "التصرف في الوديعة" و"للمحكمة المختصة أن تأمر بوضع إشارة عدم التصرف عليها أو حجزها احتياطياً ضماناً لديون ناتجة عن أعمال التأمين ولا يجوز حجزها بسبب ديون أخرى." هذه الديون الأخرى قد تضطر المستثمر إلى بيع بعض أصوله ما لم تكن مستندات ملكية هذه الأصول مودعة لدى أحد المصارف العراقية.

والسؤال الذي ينهض بخصوص هبوط قيمة الأسهم أو المستندات أو العقارات هو: ما هي الموارد المتوفرة لديوان التأمين لضمان التأكد من بقاء قيمة الوديعة كما ينص عليها هذا القانون؟ ربما يكون الجواب هو أن المستثمر مطالب بضمان قيمة الوديعة وبخلافه يخسر حقه في مزاوله أعمال التأمين. وهذا الموقف ينم عن ثقة وتفاؤل بسلامة تصرف المستثمرين في حين أن التاريخ المعاصر يشهد خلاف ذلك.

المادة 37 – ثانياً – التفاؤل بتصرف المؤمن الأجنبي يجد تعبيره في هذه المادة.¹⁵ ترى لماذا التساهل تجاه المؤمن الأجنبي. لأنه أكثر التزاماً بالمبادئ والمعايير الدولية؟ كان بالأحرى معاملة المؤمن الأجنبي بذات المعايير التي تطبق على المؤمن الوطني فتلاعب شركات التأمين العالمية بحساباتها وتقييم أسهمها وتعظيم قيمتها ليس أمراً جديداً. ولعل التحقيقات التي يجريها المدعي العام في نيويورك مع كبريات شركات التأمين الأمريكية تفصح الكثير وتؤيد ما نذهب إليه في عدم الاطمئنان لما تدعيه الشركات الأجنبية.

ويتكرر التساهل تجاه الأجنبي في المادة 38 – خامساً إذ يكتفي رئيس الديوان "بالتقارير المالية والبيانات والوثائق التي يقدمها المؤمن الأجنبي إلى مراقب التأمين في بلده شرط التزامهم بمبادئ التأمين الدولية." وكأن المؤمن الأجنبي مُنزه عن التصرف غير السليم والمنافي للقواعد الأخلاقية والرقابية.

المادة 82 – لغة وثيقة التأمين. بحكم هذه المادة "إذا نظمت وثيقة التأمين بلغات متعددة فالعبرة في حالة الاختلاف في تفسيرها بنص الوثيقة التي كتبت بلغة المؤمن له." اعتماداً على هذا الحكم فإن تحرير الوثيقة يمكن أن تكون بأية لغة: إسبانية، روسية، فرنسية، إيطالية... الخ وإن ترجمت إلى العربية أو الكردية،¹⁶ مثلاً، فإن المحاكم العراقية، عند النظر في دعوى ناشئة من الوثيقة، ستكون مضطرة إلى اعتماد اللغة التي حررت بها الوثيقة.¹⁷

¹⁵ "ولرئيس الديوان الاكتفاء بإجراءات وتقارير فاحصي مراقبي التأمين في بلد المؤمن الأجنبي إذا كانوا ملتزمين بمعايير ومبادئ التأمين الدولية."

¹⁶ ورد في المادة التاسعة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية: "اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق." وقد يأتي اليوم الذي تصدر فيه وثائق التأمين في العراق باللغة الكردية أو بالتوازي مع اللغة العربية.

¹⁷ هذا تطوير على مسودة القانون في نصها الإنجليزي الأول، الذي يعكس تعالياً كولونيالياً كنا نعتقد أنه أصبح من مخلفات الماضي، إذ ورد فيها:

Article 16 Mandatory Language Requirement

All insurance policies issued in Iraq shall be written in Arabic, Kurdish or **other local language or dialect**, and in English, so policyholders are able to read and understand them. A comprehensive translation in another language may be attached to any policy issued. In the case of misinterpretation, **the English interpretation shall prevail**. [التأكيد من عندنا]

من النتائج السلبية لهذا الحكم هو التقليل من قيمة اللغة الوطنية، وإضاعة فرصة تعزيز المصطلح التأميني بهذه اللغة.

[8] نواقص وملاحظات أخرى

المادة 72. تعالج هذه المادة تراتبية ديون المؤمن تحت التصفية. ويأتي ترتيب حقوق المؤمن لهم في المرتبة الرابعة بعد نفقات التصفية، والمبالغ المستحقة للعاملين لدى المؤمن والمبالغ المستحقة للدولة. وكان بالأحرى إعطاء أهمية أكبر لحقوق المؤمن لهم ومنحها الصدارة كون الهدف الأساس لقانون الإشراف على التأمين "حماية حقوق المؤمن لهم".

المادة 103. تمنح هذه المادة لرئيس الديوان حق إصدار أنظمة داخلية تلزم الأشخاص بالتأمين ضد أخطار معينة، دون تحديد هوية الأشخاص وكان من المناسب الإشارة إلى الأشخاص الطبيعيين والمعنويين.

المضمّر في هذه المادة، وهو أمر إيجابي، ينصّب على جعل بعض أغطية التأمين إلزامياً كما هو الحال في العديد من الدول المتقدمة كإجبارية التأمين على المباني أو التأمين ضد خطر الفيضان.

القانون ساكت عن حصر إجراء التأمين على الأموال والمسؤوليات لدى شركات تأمين مسجلة داخل العراق الأمر الذي يعني حرية التأمين خارج العراق ومن نتائجه تهميش صناعة التأمين العراقية وتطورها اللاحق وهو ما لا يتسق مع الأسباب الموجبة للقانون الذي يهدف إلى "تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره ..."

القانون ساكت أيضاً عن تشجيع قيام مؤسسات تكميلية في سوق التأمين لتنظيم أعمالها: جمعية لوسطاء التأمين، أو الوكلاء المستقلين، أو الوكلاء من موظفي شركات التأمين الذي غاب ذكرهم نهائياً في القانون رغم أهمية دورهم في الإنتاج وضرورة وضع قواعد سلوك واضحة لتحديد علاقتهم والشركات التي يعملون لديها مع المؤمن لهم. (المادة 2 – سابقاً تُعرّف الوكيل بالشخص الطبيعي أو المعنوي المعتمد من قبل شركة التأمين لممارسة أعمال التأمين نيابة عنها).

الرقابة على الشركات الأجنبية بحاجة إلى تعزيز كما تقضي بذلك القواعد الأساسية التي تدعو لها الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين على التأمين: رقابة فعالة من جهة، والفصل بين الإجراءات المطبقة على الشركات المؤسسة داخل الوطن وبين الإجراءات المطلوبة لفروع الشركات المؤسسة خارج الوطن (ممارسة أعمال التأمين عبر الحدود)

المادة 13 – رابعاً- والمادة 104 (أنظمة داخلية خاصة بالتكافل). لم يأتي القانون بتعريف للتكافل أو إعادة التكافل رغم جدة الموضوع بالنسبة لسوق التأمين العراقي. ماذا لو تقدم أصحاب رؤوس الأموال بطلب تأسيس شركة تكافل مباشرة بعد نفاذ هذا القانون دون وجود الأنظمة الداخلية؟

الفصل الثاني والحلول البديلة لمنازعات التأمين. الأحكام الواردة هنا إيجابية من باب تقليص اللجوء إلى المحاكم، وإناطة حل النزاع إلى خبراء في التأمين. لكن القانون لا يضم أحكاماً لتظلم المؤمن لهم من المؤمنين لدى جهة مستقلة Ombudsman¹⁸.

المادة 89 التبليغات. يبدو أن واضعي القانون لا يعيرون أهمية لدور البريد المسجل في حين يذكر البريد الإلكتروني وهو لما يزل في أطواره الأولى في العراق ولا يمكن الاعتماد عليه في الوقت الحاضر نظراً للانقطاع المستمر للكهرباء. فما هو تفسير غياب الإشارة للبريد في إيصال التبليغات؟

الباب التاسع – أحكام متفرقة. خلا القانون من الإشارة إلى القوانين الصادرة سابقاً والنص على بطلانها، مثلاً، أو سيادة هذا القانون، في حال الخلاف، على كل ما يتعارض معه.

[9] من باب الختام

¹⁸ "الأومبودسمان" جهاز مستقل يناط به مهمة التحقيق في شكاوى المواطنين ضد الدولة والدوائر الحكومية والشركات والمؤسسات الأخرى. وأصل الكلمة سويدية عندما بدأ الأومبودسمان البرلماني في السويد مهامه أوائل القرن التاسع عشر لحماية حقوق المواطنين ضد تصرفات السلطة التنفيذية. وقد دخل هذا التعبير في اللغة الإنجليزية وغيرها من لغات العالم وبنفس المفهوم: النظر باستقلالية في المظالم وتجاوز الصلاحيات وضمن حقوق الأفراد.

باستثناء التحفظات والنواقص والملاحظات والعيوب الشكلية التي أتينا على ذكرها، لا ننكر إيجابية هذا القانون ودوره في وضع أساس لتطوير صناعة التأمين العراقية، و يقيني أنه سيخضع للمزيد من التعليق والتحليل عندما يصار إلى تطبيقه بعد تشكيل ديوان التأمين وغيره من الكيانات ذات العلاقة. كما أن التطور اللاحق للاقتصاد العراقي والسياسات الاقتصادية التي ستتبعها الحكومات المنتخبة ستؤدي إلى خلق أوضاع جديدة قد تستوجب تعديل القانون. وقد يكون من المناسب مراجعة نص القانون كما هو عليه الآن من قبل خبراء التدوين القانوني العراقيين، ولا نعتقد بأنهم قد اختلفوا من الوجود، لإعادة صياغته اللغوية وإدخال التعديلات الضرورية بعد مناقشتها، وخاصة من قبل العاملين في قطاع التأمين، تمهيداً لتبنيها من قبل البرلمان المنتخب. ومن المؤمل أن تكون جميع التغييرات لصالح الناس في العراق ومن أجل تعزيز صناعة التأمين الوطنية، في مختلف جوانبها، ومساهمتها في التنمية الاقتصادية.

أيار/مايو 2005

قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية

[1] السياق العام: المشروع الاقتصادي الأمريكي للعراق

في تقييم العلاقة بين الولايات المتحدة الأمريكية والعراق يمكن النظر إلى هذه العلاقة ضمن الاستراتيجية العالمية للولايات المتحدة والتي تتمحور على أشكال متباينة من السيطرة والهيمنة ونشهد كلاهما في العراق منذ احتلاله في 2003 وسقوط الدكتاتوريات. وتحتل المصالح الوطنية الأمريكية في هذه العلاقة موقع الصدارة إلا أن هذا لا يعني أن هذه المصالح تترجم نفسها في مكاسب أنانية آنية بل تتجسد في وضع أساس لمصالح مادية واستراتيجية جيوسياسية للمدى البعيد وهما كانا أساسيان لغزو العراق وما تلاه من محاولة، ما زالت مستمرة، لإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي لخدمة تلك المصالح بشكل غير مباشر. وفي هذا السياق فإن تصنيف سياسات الولايات المتحدة في العراق تحت مفهوم تبسيطي لـ "الاحتلال" كما لو أن الاحتلال غاية في حد ذاته لا يسعفنا في تقييم إشكالية العلاقة التي هي في طور التكوين ضمن مدار الاستراتيجية الاقتصادية والجيوسياسية البعيدة المدى للشرق الأوسط.

المطلوب هو تحديد العلاقة بين العراق، كدولة مستضعفة وضعيفة في المدى القصير، والولايات المتحدة كقوة إمبراطورية جبارة. وبمعنى آخر تحديد العلاقة القائمة والمحتملة وما هو ضروري منها بالنسبة للعراق. ولذلك فإن مقترناً عقلاً، سياسياً واقتصادياً، يكون ضرورياً في هذا المسعى بدل حالة العداء المتبادل التي وسمت العلاقة منذ ثورة 14 تموز 1958 شريطة أن تبقى المصالح الوطنية للعراق واستقلاله وسيادته فوق أي اعتبار آخر ضمن هذه العلاقة أو غيرها.

مثل هذا الإطار التصوري يمكن أن يكون مفيداً في تقييم سلسلة الأعمال والسياسات والإجراءات التي أقدمت عليها الولايات المتحدة، بدءاً من العداء القديم وانتهاءً بالاحتلال ونتائجه وبعضها لم يكن مقصوداً لذاتها. وهكذا فإن القيام بتقييم وضع سوق التأمين العراقي، وخاصة الشركات العامة الثلاث، لإعادة تركيبها وصياغة قانون جديد للتأمين، وقبله قانون المصارف، كانت، مثل غيرها، أدوات لإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي والبنية القانونية التي يقوم عليها ليخدم في نهاية الأمر ما يُعتقد أنها المصالح الوطنية للولايات المتحدة. وضمن هذا السياق يصبح لزاماً على أصحاب القرار وصانعي الرأي في

العراق إعطاء الأولوية أساساً للمصالح الوطنية العراقية والصياغة المستقلة للسياسات. نحن نقرّ بأن المساواة بين العراق الضعيف المستضعف وقوة الولايات المتحدة معدومة ولذلك فإن العلاقة بين الاثنين ستستمر ميداناً للتنازع لتخليص القرار العراقي من قبضة التماهي مع مصالح الولايات المتحدة.

تحتاج العلاقة برمتها إلى مناقشة مفتوحة وواسعة بين العراقيين لتحديد مسار الاقتصاد وإعادة تأسيس الدولة العراقية، وليس مجرد قطاع التأمين، وبعيداً عن المشاريع الأمريكية أو الدينية المرسومة أو هي قيد التشكل والمراد تطبيقها في العراق، وذلك لأن هذه المشاريع لا تتطابق مع التطور التاريخي للعراق ويكمن فيها ما يشجع على الانقسام والصراع وهو ما نشهد بعضاً من آثاره على أرض الواقع.

مشروع نيوليبرالي للعراق

في دراسة قيّمة قام الاقتصادي الأمريكي روبرت لوني بتحليل الأحكام الاقتصادية في الدستور العراقي الجديد،¹ وبعد فرزها لسبع مواد لعلاقتها المباشرة بالاقتصاد أوضح أن تطبيق هذه المواد من شأنها "تأسيس اقتصاد عصري يحركه السوق." وفي تقديره فإن ذلك "سيؤدي إلى الاستمرار بالإصلاحات النيوليبرالية المثيرة للجدل التي أدخلت أواخر 2003. وتمت ترجمة هذه الإصلاحات إلى أوامر (قوانين): " (أ) تمنح المستثمرين الأجانب حقوق مساوية لحقوق العراقيين في السوق المحلي؛ (ب) تسمح بإخراج الأرباح؛ (ج) وضعت نظاماً مقطوعاً للضرائب؛ (د) ألغت التعريفات؛ (هـ) وضعت قيد التطبيق نظاماً صارماً لحقوق الملكية الفكرية؛ (و) مهّدت السبيل لتقليص دعم السلع الغذائية والوقود؛ و (ز) في المطاف الأخير، خصصت العديد من الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم وإسالة الماء."

قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، الذي صدر أمراً برقم (10) يتلاءم تماماً مع الإطار النيوليبرالي الذي رسمه لوني.

Robert Looney, "Economic Questions Raised in Iraq's New Constitution,"¹ Strategic Insights, Vol. IV, Issue 11 (November 2005)
<http://www.ccc.nps.navy.mil/people/looney.asp>

[2] مراجعة للتسلسل الزمني: تهيئة الأرضية للخصخصة والاستثمار الأجنبي

في تقريره الاقتصادي الأسبوعي في تشرين الثاني 2003 قال بول بريمر، المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة، ما يلي بشأن إصلاح قطاع التأمين:²

- ثلاث شركات حكومية تسيطر على 98% من سوق التأمين العراقي. قانون التأمين في العراق مشتق من نموذج إنجليزي يمتد عمره لبطعة عقود. يمكن العمل بجوهر هذا القانون لكنه بحاجة إلى تحديث وتخليصه من أحكام عهد صدام.
- النشاطات التالية هي قيد التنفيذ من قبل خبراء العراق وخبراء سلطة الائتلاف المؤقتة:
- تقييم وتدقيق شركات التأمين الحكومية لتقرير قيمتها السوقية الحقيقية (لفتح المجال أمام الامتلاك الأجنبي)؛
- الاتفاق مع وزير المالية على تدقيق جميع شركات التأمين من قبل مجموعة معترف بها دولياً؛
- تأسيس جهاز رقابي مقبول دولياً؛
- تأسيس جمعية للتأمين لوضع السياسات وتنقيف العاملين في الصناعة [قطاع التأمين].

الإصلاحات المذكورة في هذا التقرير تنسجم مع مجمل مشروع الولايات المتحدة للعراق، فالإدارة الأمريكية سارعت، بعد احتلال العراق، إلى إطلاق يد الوكالة الأمريكية للمساعدات الدولية USAID لإصلاح وإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي. ولتحقيق ذلك تعاقدت الوكالة مع شركة بيرنغ بوينت إنك

The Coalition Provisional Authority, Consolidated Weekly Economic Report, ² November 16, 2003, <http://www.iraqcoalition.org/economy/consolidated/WEEKLY%20ECONOMIC%20REPORT%20November%2016,%202003.doc> (الترجمة للكاتب)

BearingPoint Inc للقيام بالمسح والتقييم ورسم السياسات لإعادة تحديد مسار الاقتصاد وإدارة بعض قطاعاته. بعض هذه السياسات كانت ذات علاقة بتكوين أسواق لرأس المال. ففي منشور دعائي ذكرت الوكالة بأنها:

"تساعد الحكومة العراقية لإصلاح الجوانب القانونية والرقابية والبنوية لأسواق العراق غير المصرفية (كالتأمين والتقاعد وحقوق المساهمين والقروض التجارية). ولغاية اليوم [تموز 2004] عملت الوكالة مع الهيئات الحكومية لتأسيس سوق الأوراق المالية العراقية وجهاز الرقابة على الأسهم، الضرورية لاجتذاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وخصخصة الشركات العائدة للدولة".³

بالنسبة لمراجعة قوانين التأمين العراقية تعاقبت الوكالة/بيرنغ بوينت مع اثنين من الخبراء. ويسأل المرء فيما إذا قام هذان الخبيران، من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، بقراءة القوانين العراقية باللغة العربية أو ترجمتها بافتراض أن مجموعة قوانين التأمين كانت متوفرة لهم باللغة الإنجليزية. ومن المفيد أن نذكر هنا أن أول قانون عراقي لتنظيم عمل شركات التأمين صدر أواسط ثلاثينات القرن الماضي (قانون شركات التأمين رقم 74 لسنة 1936) وهي نفس السنة التي صدر فيها نظام إجازات وكلاء التأمين رقم 25 لسنة 1936 وكلاهما ألغيا مع صدور قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 49 لسنة 1960 لمواكبة التطورات في الاقتصاد العراقي ووضع الضمانات لحماية حقوق حملة وثائق التأمين، والودائع القانونية، وحصر وكالات شركات التأمين الأجنبية بالعراقيين، وعدم جواز ممارسة التأمين من قبل شركات أجنبية ما لم تؤسس فرعاً أو وكالة لها داخل العراق .. الخ.⁴

وفيما يخص إزالة أحكام عهد صدام يفترض أن تقرير سلطة الائتلاف المؤقتة كان يشير إلى قوانين التأمين التالية:

نظام فروع ومكاتب الشركات والمؤسسات الاقتصادية والأجنبية رقم 5 لسنة 1989.

³ USAID, Assistance for Iraq, Private Sector Development, <http://www.usaid.gov/iraq/accomplishments/privsec.html> النص المقتبس من ترجمة الكاتب.

⁴ بديع أحمد السيفي، التأمين: علماً وعملاً (بغداد: د. ن.، ط 1، 1972) ص 26-27.

قانون رقم 21 لسنة 1997 [حول تأسيس شركات خاصة ومنها شركات التأمين].
قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997 [لتحويل الشركات العائدة للدولة إلى وحدات اقتصادية تجارية تعتمد على التمويل الذاتي].
قانون وكالة التسجيل رقم 4 لسنة 1999.
قانون تنظيم الوكالة التجارية رقم 51 لسنة 2000.⁵

أو أنها كانت تشير إلى ما يلي:

قرار مجلس قيادة الثورة رقم 192 الصادر في 1998/12/11 بإسناد الوظيفة الرقابية على نشاط التأمين إلى وزارة المالية وإلغاء قانون شركات ووكلاء التأمين رقم 49 لسنة 1960.

تعليمات رقم 12 لسنة 1999 الصادرة من وزارة المالية بشأن تنفيذ قرار مجلس قيادة الثورة رقم 192 لسنة 1998. [وتشكل هذه التعليمات نموذج أولي بدائي لتنظيم نشاط التأمين والرقابة عليه].

الأمر الوزاري رقم 63 الصادر من وزارة المالية في 2000/12/26 حول تشكيل لجنة التنسيق لقطاع التأمين [بشأن التنسيق في الأمور الفنية وضمان المنافسة بين شركات التأمين على أسس فنية].

لا شك أن قوانين التأمين والتعليمات كانت بحاجة إلى تحديث خاصة وأنها كانت تقتصر إلى عنصر أساسي في الرقابة على النشاط التأميني: حماية حقوق حملة وثائق التأمين التي لم ينص عليها بصراحة. إلا أن مهمة التحديث، بالمعنى الضيق، والتي انتدب الخبيران من أجلها لم يحصل بمعنى البناء على ما هو موجود تنقيحاً وإضافةً وحذفاً باعتبار أن ما هو موجود، رغم نواقصه، جهد عراقي يتطلب الاهتمام. والذي حصل هو إعداد قانون جديد بسرعة وباللغة الإنجليزية ترجم لاحقاً إلى اللغة العربية ولم تكن الترجمة ذات مستوى عالي ففي أكثر من موضع يفصح النص عن نفسه كنص مترجم. وخلت مسودة هذا القانون من أية إشارة إلى مصير القوانين والتعليمات القائمة، فلم يرد فيه ما يفيد

5 على محمد إبراهيم الكرياسي (إعداد)، الموسوعة القانونية، 22: قانون الشركات (مكتبة شركة التأمين الوطنية، بغداد، 2001)

إلغائها أو النص على سيادة أحكام القانون الجديد عند حصول تضارب بينه وبين ما كان قائماً.⁶ نحن نشك إن قام الخبيران بقراءة نقدية للقوانين والتعليمات القائمة.

نزع أن الأسس الفكرية لهذا القانون الجديد قد تم وضعها من قبل الوكالة الأمريكية للمساعدات الدولية: الخصخصة وفتح الباب أمام الملكية الأجنبية وحرية الشركات الأجنبية في العمل دون أن تتواجد في العراق. والواقع أن أوامر بريمر كلها كانت جزءاً من مشروع وضع أسس لبرلة الاقتصاد العراقي وفتحه أمام الاستثمار الأجنبي المباشر Foreign Direct Investment (FDI) من قبل الشركات المتعدية الجنسية. وهذا يفسر السياسات الكلية macro-policies حول خلق البيئة المناسبة للأعمال (لرأس المال): المؤسسات القانونية والسياسية لحماية الملكية، الشفافية والاستقرار المالي. وبالطبع لا نشهد في الوقت الحاضر تدافعاً بين الشركات الأجنبية للاستثمار المباشر في منشآت جديدة أو من خلال الاستحواذ والاندماج mergers & acquisitions (M&A) في العراق لكن الإطار القانوني قد وضع لذلك وهو المهم في المشروع الأمريكي للعراق، ومعظم أفراد الطبقة السياسية الجديدة في العراق قد تحولوا فكرياً نحو قبول إيديولوجية عدم وجود البديل there is no alternative (TINA) لما يسمى بالاقتصاد "الحر"⁷ وما يلحق به ويتفرع عنه.⁸ قانون التأمين الجديد هو جزء من هذا المشروع الأمريكي الكبير للعراق.

⁶ ورد في المسودة الأصلية الإنجليزية المتوفرة لدى الكاتب التي أعدها الخبيران الأمريكي والإنجليزي نص يقضي بإلغاء جميع قوانين التأمين السابقة (:Insurance Regulatory Act of 2004, April 24, 2004: Submission Draft, Rev 1, page 45 of 46).

⁷ إلصاق الحرية بالاقتصاد له وظيفة إيديولوجية دعائية فهي ليست موجودة بصيغتها الصرفة فهناك تدخل الحكومات القوي كما يظهر في السياسات النقدية والمالية ودعم أسعار معينة؛ ودور نقابات العمال وغيرها. يعني هذا أن والبيوتات التجارية العملاقة في تحديد الأسعار وحركة السوق؛ ودور نقابات العمال وغيرها. يعني هذا أن الاقتصاد ليس حراً في المطلق ومن الأفضل الحديث عن حرية نسبية. ولهذا السبب نضع كلمة "الحر" بين قوسين مزدوجين.

⁸ قراءة ما يصدر من السياسيين في العراق من تصريحات تكشف عن التزام غير قابل للنقاش بالخصخصة، الاستثمار الأجنبي المباشر، قبول سياسات ووصفات صندوق النقد الدولي، تحجيم وتقليص دور الدولة.. الخ. وكمثال على ذلك، فإن وكيل وزارة المالية د. كمال البصري، يدعو إلى التخلص من سياسة دعم الدولة لبعض السلع ومنها الوقود والتموين الغذائي ضمن استراتيجية وطنية للتنمية دون الإشارة إلى أن رفع الدعم هو أحد شروط صندوق النقد الدولي التي تقوم وزارته بتنفيذها. ("العراق: رفع الدعم عن المحروقات يصحح أخطاء الماضي" /الحياة، 17 نيسان 2006، ص 17). ويقول البصري: "إن سياسة دعم أسعار المشتقات النفطية التي أخذت بها الحكومة السابقة جزء من نهجها القائم على التخطيط المركزي لموارد الدولة. ولا شك في أن التجارب أثبتت عدم قدرة هذا النهج على تحقيق المصلحة العامة..". ويتساءل المرء

جوهر القانون الذي أعده خبيراً بيرنغ بوينت، لقاء أتعاب مجزية، مستنسخ من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 1999 الأردني مع الاستفادة، حسب ما نعتقد، من دراسات الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين: دليل تنظيم أعمال التأمين والرقابة في اقتصادات الأسواق الناشئة، والمبادئ الأساسية لممارسة النشاط التأميني.⁹

دعي سبعة من ممثلي شركات التأمين (ثلاثة من الشركات العامة وأربعة من الشركات الخاصة) لمراجعة النص الإنجليزي الذي أعده الخبيران الأجانب، أي أن العراقيين لم يكونوا طرفاً أصلياً في تحرير النص الإنجليزي. وهكذا لم يكن هناك ابتداءً تكافؤ بين الطرفين، العراقي والأجنبي، لأن الأخير هو الذي وضع النص وفلسفته التي يقوم عليه، ودعي العراقي لإبداء رأي ضمن إطار جاهز. وهذا يكشف عن الصلافة الكولونيالية لقوة الاحتلال في رسم وتبني السياسات والقوانين والبنى المؤسسية التي تنسجم مع مشروعها الاستراتيجي للعراق. وحسب بعض المعلومات الشخصية المتوفرة فإن ممثلي شركات التأمين العراقية، وكانوا قلة، ولم يساهم جميع الممثلين السبعة في المراجعة والمناقشة، كدّوا ما استطاعوا للتخفيف من غلو بعض أحكام مسودة القانون.¹⁰

عن مكانة سياسة الدعم (وخاصة في مجال الإنتاج الزراعي) التي يتبعها الاتحاد الأوروبي ضمن سياق الاقتصادات الحرة لأوروبا أو ذات السياسة في الولايات المتحدة. ليست هناك دائماً علاقة سببية بين سياسات الدعم والتخطيط المركزي فالحكومات الرأسمالية تلجأ إلى هذه السياسات لأغراض اجتماعية واقتصادية لرفع بعض الأعباء عن كاهل الفئات الفقيرة والمعوزة أو لتدعيم الموقع التنافسي في التجارة الدولية لقطاعات اقتصادية معينة. أما ما يسمى بالتخطيط المركزي للحكومة السابقة فإنه لم يكن إلا تلاعباً بالأرقام من قبل صدام حسين وأعوانه واقتصاديين مرعوبين. لم يتجاوز التخطيط الاستفادة القصوى من الثروة النفطية لتكون مرتكزاً للدكتاتورية وصيغة الدولة الريعية في أقبح وأسوأ أشكالها.

⁹ International association of Insurance Supervisors, *Guidance on Insurance Regulation and Supervision for Emerging Market Economies 1997 and Conduct of Insurance Business 1999* (IAIS, Basel, Switzerland)

¹⁰ كمثال على أحد هذه الأحكام البليدة والمتعجرفة في النسخة الإنجليزية الأصلية ما ورد في المادة 16 بشأن إلزامية اللغة:

“All insurance policies issued in Iraq shall be written in Arabic, Kurdish or other local language or dialect, and in English, so the policyholders are able to read and understand them. A comprehensive translation in another language may be attached to any policy issued. In the case of misinterpretation, the English interpretation shall prevail.” [Emphasis added]

وحيث أنهم كانوا يخضعون لضغوط قوية بالامتثال، ضمن المناخ العام الذي خلقه الاحتلال والطبقة السياسية العاملة معه وربما خوف بعض ممثلي الشركات العامة من فقدان مواقعهم الإدارية، فإنهم لم يكونوا في وضع يستطيعون معه فرض آرائهم.

وفيما يخص "تقييم وتدقيق شركات التأمين الحكومية لتقرير قيمتها السوقية الحقيقية (لفتح المجال أمام الامتلاك الأجنبي)" كما جاء في تقرير بريمر الاقتصادي الأسبوعي في تشرين الثاني 2003، فقد قام خبير إنجليزي بهذه المهمة وقدم تقريره لقسم التنمية الاقتصادية لسلطة الائتلاف المؤقتة في تشرين الأول 2003. وقد تضمن هذا التقرير مقترح إصلاح قطاع التأمين عن طريق "العلاج بالصدمة" من خلال برنامج معجل لإعادة هيكلة شركات القطاع العام وتجهيزها للاستثمار الأجنبي المباشر. وتضمن البرنامج السماح باستثمار 49% كحد أعلى في كل من الشركات الثلاث مباشرة بعد الانتهاء من التدقيق المحاسبي الكامل لها في 30 أيلول 2003 وإكمال توزيع أصول هذه الشركات وودائعها في كانون الثاني 2004. كما تضمن استثمار (امتلاك) الأسهم بما يتجاوز الحد الأقصى بعد مضي 12 شهراً، أي بعد كانون الأول 2004.

وكان الهدف من هذا البرنامج الراديكالي الطموح، الذي لا يحترم عنصر الزمن في تحقيق التحولات ولا تاريخ التأمين في العراق، تخليص القطاع من وهدته وإدخاله عنوة للقرن الواحد والعشرين من خلال إعادة الهيكلة وتدريب القيادات الإدارية والموظفين وكذلك توعية الناس بحقائق التأمين وكل ذلك في فترة لا تزيد عن 18 شهراً!

مشروع الخصخصة هذا، الذي وضع لصالح المستثمر الأجنبي، لم ينفذ بسبب سوء الإدراك الذي يقوم عليه وسوء توقيت تطبيقه (خلال أقل من سنة في الواقع) ولم يكن غير تجميع بانس لفرضيات الاقتصاد الكلاسيكي الجديد والليبرالية الجديدة [مشروع العلاج بالصدمة الذي طبق في بلدان أخرى باسم "إصلاح الاقتصاد" مع ما ترتب عليه من نتائج أثقلت كاهل الناس العاديين وخلقت مافيات مالية من الأغنياء].

مشروع الخصخصة هذا الذي رسم سنة 2003 وقانون تنظيم أعمال التأمين الذي أنجز سنة 2005 كانا تعبيراً عن اختيارات سياسية متخفية تحت قناع ضرورات السوق في وقت لم تكن هناك ضرورة اقتصادية للخصخصة

المتعجلة. ولا أدلُّ على ذلك من أن مشروع خصخصة الشركات العامة الثلاث، ولحد هذا اليوم، لم ينفذ، وما زالت هذه الشركات تعمل، رغم ضعفها، كمؤسسات تجارية، بفضل قانون سنة 1997، بالتنافس مع شركات القطاع الخاص التي هي ليست بأحسن حال منها.

لم تكن هناك ضرورة اقتصادية واضحة للإقدام على طرح إعادة الهيكلة آنياً فالتجربة تبين أن إعادة الهيكلة تقتضيها الأزمات المالية والتي تستدعي التدخل من قبل الدولة أو المؤسسات المالية الدولية لاستعادة الحالة السوية للنظام المالي، ولخلق الشروط المواتية للتنمية والنمو في المدى البعيد. بعكس الطبيعة التي تحكمها قوانين موضوعية صارمة فإن الحياة الاجتماعية تحتل البدائل دائماً لكن التفكير بالبدائل منفي من الخطاب العام ومن ساحة النقاش فدوغمانية أن "ليس هناك بديل" تصبح القاعدة والإطار العام لرسم السياسات بغض النظر عن النتائج. وهكذا كان بدلاً من إعادة إحياء حقيقي للوحدات الاقتصادية وتصليح الهياكل الإرتكازية، من بين إجراءات أخرى، لاستعادة دورة الإنتاج وامتصاص البطالة ... الخ.

صياغة قانون التأمين

في حديثه عن المبادرات في القطاع الخاص ذكر بريمر في تقريره الاقتصادي الأسبوعي، 31 كانون الثاني - 6 شباط 2004 ما يلي:

"يشارك موظفو وزارات الخزانة والتجارة والخارجية الأمريكية في "خلية قانونية عراقية للقانون التجاري" تقوم بصياغة وتنفيذ القوانين والتعليمات الخاصة لضمان المعاملات، والإجارة، وربما التأمين. إن إطاراً قانونياً ورقابياً قوياً في هذه المجالات ستسهل أعمال الإنتمان وإشاعة بيئة صالحة للبيزنس."¹¹

نلاحظ أن الأمر رقم 39 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 19 أيلول 2003 بشأن الاستثمار الأجنبي، الذي سمح بحق الاستثمار الأجنبي المباشر

¹¹ The Coalition Provisional Authority, Weekly Economic Report, January 31 - February 6, 2004, <http://www.iraqcoalition.org/economy/consolidated/Administrator's%20WEEKLY%20ECONOMIC%20REPORT%20February%2008,%202004.doc>

من قبل الأفراد والكيانات لغاية 100% من قيمة الأصول العراقية، استثنى في القسم 6، مجالات الاستثمار، المادة 1، التأمين والموارد الطبيعية والبنوك.¹²

ومن الغريب أن نلاحظ أيضاً أن التأكيد في تشرين الثاني 2003 كان منصباً على "فتح المجال أمام الامتلاك الأجنبي" ولكن بحلول شباط 2004 يصبح موضوع صياغة قانون للتأمين أمراً يقع في خانة الاحتمال. في هذه المرحلة تضع سلطة الائتلاف المؤقتة أو ربما وزارة المالية العراقية، لا ندري أيهما، تضع مشروع العلاج بالصدمة، المخصصة المعجلة لشركات التأمين العامة، على الرف. لربما وشوش أحدهم في أذن السلطة أو الوزارة أو كلاهما أن خصخصة شركات التأمين لا يمكن أن تنفذ ما لم يكن هناك قانون جديد للتأمين، أو تحديثاً لما هو قائم، وبيئة صالحة شفاقة لصالح الأعمال لإغراء المستثمرين الأجانب الحقيقيين، وليس نهّازو الفرص من بارونات الأموال المشبوهة، لشراء أصول هذه الشركات بافتراض استعدادهم لخوض هذا المجال.

على أي حال، بحلول آذار 2004 تحوّل اهتمام المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة بشأن مبادرات القطاع الخاص في تقريره الاقتصادي الأسبوعي نحو التأمين ذكراً أن

"التأمين أصبح محط اهتمام مستثمرين محتملين، وأن سلطة الائتلاف المؤقتة تعمل على فهم [دراسة] خيارات التأمين للشركات [الأجنبية] الراغبة في الاستثمار هنا [العراق].¹³

يبدو أن النية كانت متجهة إلى تهيئة الأرضية للاستحواذ الأجنبي على شركات التأمين. وهذا يتساقط تماماً مع الاتجاه العام في البلدان النامية حيث يتخذ الاستثمار الأجنبي المباشر صيغة الاستحواذ وليس الاستثمار في تأسيس شركات تأمين جديدة green-field investments تحمل معها آثار

¹² ورد في القسم 9، التأمين، من هذا الأمر ما نصه: "يسمح للمستثمر الأجنبي الحصول على تأمين من أي شركة تأمين أجنبية أو عراقية يعتبرها المستثمر الأجنبي ملائمة، ويتم بموجبه تأمين كافة جوانب العمليات التي يقوم بها." وهذا قد لا يكون في صالح شركات التأمين العراقية.

The Coalition Provisional Authority, Weekly Economic Report, March 20-26, ¹³

2004,

<http://www.iraqcoalition.org/economy/consolidated/Administrator's%20WEEKLY%20ECONOMIC%20REPORT%20March%2028,%202004.doc>

اقتصادية مفيدة للبلد المضيف تتمثل بخلق فرص عمل جديدة، وإدخال قدرات إنتاجية جديدة، وحقن سيولة نقدية في اقتصاد البلد.

لم يناقش ممارسو التأمين والاقتصاديين العراقيين تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على صناعة التأمين في العراق. ولم نسمع أن ممثلي شركات التأمين العامة كان لهم رؤية مميزة في هذا المجال فيما يخص استمرار وجودها بصيغة أكثر كفاءة مما هي عليها أو فيما يخص الاستثمار الأجنبي.

تتمثل واحدة من سلبيات الاستثمار الأجنبي المباشر في استنزاف الفائض الاقتصادي الضروري لإدامة النمو في المديين المتوسط والبعيد. وينشأ هذا الاستنزاف من رفع القيود عن الأسواق المالية لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر (وهذه تتمثل جزءاً من السياسات الكلية التي تروج لها المؤسسات الدولية). وفي حقل التأمين، تتخذ الشروط السهلة التي يمنحها البلد المضيف لاجتذاب الاستثمار المباشر شكل إعفاء المستثمر الأجنبي من دفع الضرائب المحلية ومن وضع وديعة ضمان في أحد المصارف المحلية. وتظهر أهمية معظم هذه المنافع/الامتيازات الممنوحة للشركات الأجنبية عند قيامها بتأسيس فروع لها دون أن تضطر إلى الالتزام بكامل الشروط المفروضة على الشركات الوطنية المحلية. وفيما يخص الاستثمارات الجديدة *green-field investments* ورغم أنها تساهم في تعظيم القدرات الاقتصادية المحلية فإنها قد تؤثر سلباً على تطوير القدرات والطاقات المحلية.

في 9 شباط 2005 تبنى مجلس الوزراء المؤقت (الذي تشكل بموجب قانون إدارة الدولة في العراق للمرحلة الانتقالية الذي وقعه مجلس الحكم الانتقالي، المعين من قبل سلطة الاحتلال، في 8 آذار 2004) الترجمة العربية لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. نشر قانون التأمين هذا (الأمر رقم 10) في جريدة الوقائع العراقية في 3 آذار 2005 ليكون نافذاً بعد ثلاثة شهور من هذا التاريخ. قيل إنه تم تسريع توقيعه من قبل رئيس الوزراء المؤقت خشية أن لا يتم تبنيه لاحقاً وذلك لأن الولايات المتحدة الأمريكية قد قررت نقل ما يسمى بالسيادة العراقية في 28 حزيران 2005.¹⁴

¹⁴ Putting the legality of the invasion of Iraq aside, changing the existing laws of Iraq by the occupying power runs against the Geneva Convention. As to the question of establishing Iraqi sovereignty, Professor Francis A. Boyle, "US as Belligerent Occupant: Iraq and the Laws of War," CounterPunch, December 22, 2005, argues that "it was a total myth, fraud, lie, and outright propaganda for

كما في جميع الحالات الأخرى، باستثناء قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، فإن قانون التأمين لم يخضع لمناقشة علنية عامة كما لم يناقشه مجلس الوزراء المؤقت. وحسب المعلومات المتوفرة لدينا كانت الصحافة العراقية برمتها ساكتة تماماً عن الموضوع ربما لأن موضوع التأمين يلفه الغموض أو أن ممارسي التأمين قد أصابهم الإنهاك في المناقشات المغلقة مع ممثلي سلطات الاحتلال أو لأن الإعياء قد لفت الجميع بعباءته الثقيلة.

[3] عرض سريع لبعض المزايا الإيجابية لقانون التأمين لسنة 2005

قبل أن نأتي على ذكر الجوانب السلبية¹⁵ نشير إلى أن القانون الجديد يضم العديد من المزايا الإيجابية التي تعكس مبادئ وقواعد العمل السليم المطبقة في أسواق التأمين المتقدمة فيما يخص تنظيم السوق، الإشراف والرقابة على شركات التأمين وإعادة التأمين، إبراز أهمية حماية حقوق حملة وثائق التأمين (المادة 6) وهي الهدف الأعظم لأي نظام رقابي متين. وهذا الهدف يتطابق مع المبادئ الأساسية لممارسة النشاط التأميني التي وضعتها الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين.

تضم المزايا الإيجابية الأخرى تأسيس ديوان تأمين مستقل للإشراف والرقابة على عمل الكيانات التأمينية العاملة في السوق (المادة 5). ويعتبر هذا انطلاقة جديدة في تاريخ التأمين العراقي إذ أن المؤسسة العامة للتأمين (التي تأسست سنة 1964 وألغيت أواسط ثمانينات القرن الماضي وأنيطت وظائفها لوزارة المالية) كانت تفتقر إلى مجموعة الكفاءات والاختصاصات الضرورية لأي

the Bush Jr. administration to maintain that it was somehow magically transferring "sovereignty" to its puppet Interim Government of Iraq during the summer of 2004. Under the laws of war, sovereignty is never transferred from the defeated sovereign such as Iraq to a belligerent occupant such as the United States. This is made quite clear by paragraph 353 of U.S. Army Field Manual 27-10 (1956): "Belligerent occupation in a foreign war, being based upon the possession of enemy territory, necessarily implies that the sovereignty of the occupied territory is not vested in the occupying power. Occupation is essentially provisional." <http://www.counterpunch.org/boyle12222005.html>

¹⁵ سبق وأن قمنا بدراسة الموضوع في مقالة نشرت تحت عنوان "قانون تنظيم أعمال التأمين: تعليقات هامشية" في الثقافة الجديدة، العدد 316، تشرين الأول 2005.

جهاز رقابي عصري. لكن تقييم المؤسسة يجب أن يوضع في سياقه التاريخي والبيئة الرقابية الضعيفة أو المفقودة في بعض الأحيان والتي كانت سائدة في سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين. وعلى المستوى العالمي فإن الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين لم تتأسس إلا سنة 1994 لتقوم بتطوير قواعد الإشراف لحماية حملة وثائق التأمين ولضمان قيام الكيانات التأمينية بالحفاظ على ملاءتها المالية. وديوان التأمين العراقي هو في أول عهده ولم يستكمل بعد طاقمه من الموظفين المؤهلين والعناصر الكفؤة ذات الاختصاص المناسب لتنفيذ الوظيفة الرقابية.¹⁶

كما أن تأسيس جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية (المادة 84) يعتبر تطوراً إيجابياً فيما لو أحسن إدارتها بكفاءة وفعالية وأخذت على عاتقها الدفاع عن المصالح الجمعية لكيانات التأمين العراقية وساهمت في تطوير سوق وطني عراقي متكامل للتأمين. وهذا الدور التطويري يحتاج إلى رعاية وصقل ودعم من الشركات الأعضاء فيها إذ أن ديوان التأمين سيكون منشغلاً بتطبيق قانون التأمين في حين يتعين على الجمعية حماية مصالح أعضائها.

هناك عناصر إيجابية أخرى نكتفي بالإشارة إليها: غسل الأموال (المادة 35)، سرية المعلومات والمستندات الخاضعة للتدقيق (المادة 37)، منع المدراء أن يكونوا أعضاء في مجالس إدارة أكثر من شركة للحيلولة دون قيام فرصة

¹⁶ في تقريرها الأسبوعي رقم 25 حول إعادة إعمار العراق ذكرت الوكالة الأمريكية للمساعدات الدولية أنها تساعد موظفي ديوان التأمين لتطوير التعليمات الرقابية والمساهمة في صياغة التعليمات بما يتناسب مع أفضل التطبيقات في العالم. كما أنها تقوم بالتدريب على كتابة التقارير ومنح التراخيص والملاءة والنظر في مظالم المستهلكين ... الخ. وفيما يلي النص الكامل لهذا الخبر:

In its Iraq Reconstruction Weekly Update no. 25 (FY 2006), USAID reported that it "is helping officials at the Insurance Regulatory Commission develop insurance regulations, helping to draft and explain regulations that are compliant with international best practices. Training is being provided on reporting, licensing, solvency, and consumer complaints practices.

When the regulations are in place the obligations and rights of insurers and policyholders will be more clearly defined. The new regulations will mean that it will be possible to enforce the insurance law more vigorously and encourage a more robust regulatory regime."

<http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EGUA-6PDJYR?OpenDocument>

للتواطؤ في ممارسات في غير صالح حملة وثائق التأمين (المادة 42)، قواعد خاصة بنقل وثائق التأمين، ملكية ودمج وتصفية شركات التأمين (المواد 48-74)، شرط الاختراق cut through clause (المادة 71)، الوسائل البديلة لفض النزاعات (المادة 79)، المنافسة العادلة بين الشركات على تأمين ممتلكات الدولة (المادة 81) .. الخ.

[4] بعض الآثار الاقتصادية لقانون سنة 2005 وتجاهل سوق التأمين العراقي

تذكر وزارة التجارة الأمريكية أن فرص العمل الرئيسية في العراق تنهض من خلال:¹⁷

- (1) العقود الأمريكية الأساسية والثانوية لإعادة الإعمار. معظم هذه العقود تمول من خلال التخصيصات الإضافية لحكومة الولايات المتحدة التي تبلغ أكثر من 18.4% بليون دولار لسنة 2004 وما بعدها. مقالو إعادة إعمار العراق الأساسيين والثانويين مسؤولين عن اختيار شركائهم في العمل، بضمنهم المجهزين.
- (2) العقود مع الوزارات العراقية.
- (3) الفرص التي يوفرها القطاع الخاص.
- (4) العقود مع الأمم المتحدة والمنظمات الدولية.

اعتماداً على المعلومات القليلة المتوفرة عن أغطية التأمين الخاصة بالعقود الأساسية وغيرها من العقود، فإن شركات التأمين العراقية لم تنتفع من اكتتاب التأمينات المطلوبة. فعقود إعادة الإعمار الممولة من قبل الولايات المتحدة تتطلب تأمين إصابات العمال (المدنيين) إذ أن قانون القواعد الدفاعية لسنة 1941 Defence Base Act (DBA) يشترط على جميع مقالو الحكومة الأمريكية العاملين خارج الولايات المتحدة إجراء هذا التأمين لصالح العمال بضمنهم مواطني الولايات المتحدة ومواطني دول ثالثة ومواطني الدولة التي ينفذ فيه العقد. حاولت بعض شركات التأمين العراقية ممارسة هذا النوع من

¹⁷ US Department of Commerce, Doing Business In Iraq (FAQ), General Information, http://www.export.gov/iraq/bus_climate/faq.html

التأمين ومن خلال إعادة التأمين إلا أن جهودهم لم تتكلل بالنجاح إذ أن معيدي التأمين الأمريكيان رفضوا تقديم الحماية الإعادية لهذه الشركات.

نعرف بأن شركات التأمين العراقية ضعيفة في الوقت الحاضر بسبب الافتقار إلى المهارات الاكتتابية في بعض فروع التأمين، المستوى المتدني لرأس المال وكذلك الحدود الواطئة لحماية إعادة التأمين الاتفاقي من السوق الدولي. الاعتراف بهذا الوضع يجب أن لا يعني حرمانها من فرصة الاكتتاب وإعادة التأمين على أساس اختياري وهو ما حصل في الواقع. فحتى في تلك الحالات التي لجأت فيها بعض الشركات إلى ترتيبات الواجهة *fronting arrangements* فإن شركات التأمين وإعادة التأمين الأجنبية، مع استثناء حالات معينة، رفضت حتى مثل هذه الترتيبات. وكان الإصرار هو اكتتاب الشركة الأجنبية بالغطاء لوحدها دون إشراك شركة تأمين عراقية بشكل أو بآخر دون أن تشعر الشركة الأجنبية بأي حرج فليست هناك قواعد وقوانين عراقية رادعة في هذا المجال. ويسأل المرء إن كان الموقف الأجنبي المتعنت يعكس عجرفة كولونيالية أم حصافة تجارية؟

أما العقود مع الوزارات العراقية والأمم المتحدة والمنظمات الدولية فإنها لم تترجم إلى طلب فعال لأغطية تأمينية يمكن أن تكتتب بها شركات التأمين العراقية. وفي حقيقة الأمر فإن بعض الحالات التي تعرفنا عليها توضح أن الدوائر الرسمية العراقية في تعاقدتها مع مؤسسات أجنبية تتجاهل وجود شركات التأمين العراقية كليةً. فقد جاء في أحد العقود ما نصه: "يسمح للمقاول [الأجنبي] التأمين لدى شركات تأمين غير عراقية".¹⁸

من الأمور التي تستدعي الاهتمام هنا تجاهل الوزارات والمؤسسات الرسمية لأحكام القانون. يرد في المادة 81 ما يلي:

المادة-81-

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

¹⁸ للمزيد من التعليق أنظر: مصباح كمال، "شركات التأمين العراقية: متى تعاد إليها حقوقها" البيان الاقتصادية، بيروت، العدد 412، آذار 2006. النص الكامل مع الهوامش متوفر لدى الكاتب

أي أننا أمام مخالفة صريحة لأحكام قانون التأمين وهو ما يستوجب تنبيه أجهزة الدولة المعنية بها من قبل ديوان التأمين وتصحيح الوضع من خلال تعليمات مناسبة بشأنه.

أما عقود الأمم المتحدة، مع مقاولين أجانب، فإنها ساكتة عن مكان وهوية شركة التأمين التي يمكن أن تكتتب بعقودها. وسكوتها ربما لا يدل على حيادية وإنما إبقاء المجال مفتوحاً للشركات التي ترسي عليها العقود لإجراء التأمين حسب ما تترتأي.

وهكذا فإن شركات التأمين العراقية لم تكن المستفيدة من تأمين أخطار عقود إعادة الإعمار وما حصلت عليه لا يعدو الفئات. وهي بالتالي حرمت من فرصة تنمية محافظتها وتراكم أقساط التأمين لديها وتدعيم أوضاعها المالية.¹⁹

لقد وفر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، الذي قامت الوكالة الأمريكية للمساعدات الأجنبية بصياغته، الغطاء القانوني للتأمين لدى شركات تأمين غير عراقية. فقد ورد في المادة 81 (أولاً) من القانون ما يلي:

"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."

لا يرد هنا إشارة إلى محل إقامة المؤمن أو معيد التأمين أو تسجيله في العراق ولا القانون، حسب علمنا، نصّ خلاف ذلك. ولكن يرد حكم غريب في قانون سنة 2005:

"المادة-14-

¹⁹ جاء في تقرير لصندوق النقد الدولي (International Monetary Fund, IMF Country Report) No. 05/294, Iraq: 2005 Article IV Consultation, August 2005, p 7. أن تكلفة الحماية الأمنية والتأمين تأتي على 30-50% من مجموع كلفة أي مشروع في العراق. لم يفصل التقرير النسبة المنفقة على شراء الحماية التأمينية لكن شركات التأمين العراقية لم تستفد من تأمين عقود إعادة الإعمار وأن المستفيد الأكبر هي شركات التأمين الأجنبية (الأمريكية على وجه الخصوص وبعض شركات التأمين في الخليج).

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.

ثانياً- إستثناء من أحكام البند (أولاً) من هذه المادة لرئيس الديوان أن يسمح بممارسة أعمال التأمين في العراق قبل منح الإجازة وفقاً لأحكام هذا القانون لأي مؤمن أو فرع مؤمن أو معيد تأمين أو مؤمن تابع من المجازين في بلدان تطبق أفضل السبل المثبتة في مبادئ التأمين الأساسية للهيئة الدولية للمشرفين على أعمال التأمين، على أن يلتزم أي من المذكورين بإكمال شروط الحصول على إجازة ممارسة أعمال التأمين في العراق خلال (90) تسعين يوماً من تاريخ صدور قرار رئيس الديوان بالسماح له بممارسة أعمال التأمين.

هذا الاستثناء ينسجم مع الامتيازات الممنوحة لشركات التأمين الأجنبية لاجتذابها للعمل في العراق. ويمكن الزعم بأن إقحام هذا الحكم ربما جاء لإرضاء مصالح معينة داخل أو خارج العراق للاستفادة من عقود الإعمار، يدل على ذلك عدم مناقشة القانون علنياً وتعجيل التوقيع عليه من قبل رئيس الوزراء المؤقت.

وتأتي بعض أحكام المادة 13 لتخلق وضعاً في غير صالح شركات التأمين العراقية:

"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 وذو قدرة

مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون."

منح رئيس الديوان سلطة السماح لمؤمن أو معيد آخر [أقراً: أجنبي] ممن يعتبره مؤهلاً وذو قدرة مالية ويلتزم بأحكام القانون هذا للعمل في سوق التأمين العراقي يعني في الواقع السماح لشركات التأمين غير المقيمة offshore والشركات المقبوضة captives ونقابات لويذر الاكتتابية Lloyd's underwriting

syndicates لممارسة التأمين في العراق دون أن تتحمل الأعباء التي تتحملها شركات التأمين العراقية: مصاريف التسجيل، مصاريف الرقابة، والعديد من وجوه الإنفاق الأخرى الضرورية للعمل من مكاتب وموظفين .. الخ. في ظل هذه الشروط كيف يتأتى لشركات التأمين العراقية أن تتنافس مع الشركات الأجنبية؟

لا تحدد هذه المادة كيفية تواجد الكيانات التكافلية ولو أن المادة 104 تمنح رئيس الديوان حق إصدار التعليمات "لتنظيم مؤسسات التكافل وإعادة التكافل وترتيبات التأمين وإعادة التأمين الإسلاميين." والخوف أن تعامل معاملة المؤمن أو معيد التأمين الذي يعتبره رئيس الديوان "مؤهلاً وذو قدرة مالية."

النتائج الاقتصادية لتجاهل دور شركات التأمين العراقية واضحة فأقسط التأمين المنفقة على شراء الحماية التأمينية داخل العراق تحول إلى الخارج إما جهلاً أو قسداً. وهو ما يحرم هذه الشركات من فرصة النمو والنهوض للتعامل مع تأمين المشاريع وما يفرضه تطور الاقتصاد من تحديات. وللأسف فإن هذا الوضع يعكس حالة عامة تتمثل بإعادة تصدير المنافع الاقتصادية خارج العراق. ويكفي هنا أن نتذكر مصير الأرصدية في صندوق تنمية العراق والمنح والقروض والمعونات العينية التي أقرها مؤتمر المانحين في مدريد في تشرين الأول 2003 فقد أنفقت نسبة كبيرة منها خارج العراق بالتعكز على سوء الأوضاع الأمنية.²⁰ أي أنها لم تصب مباشرة في حركة الاقتصاد العراقي إضافة إلى التبذير والسرقة التي تعرضت لها.²¹

²⁰ يذكر د. سنان الشيببي، محافظ المصرف المركزي العراقي، في مقابلة قصيرة (MEED Gulf) دور المصارف الأجنبية التجارية في تدريب بعض المصرفيين العراقيين في الخارج، ويؤكد على ضرورة التدريب أثناء تأدية المصرفيين لعمليهم اليومي داخل العراق، ويحاجج بهذا الشأن، فيما يخص الأوضاع الأمنية، أن المؤسسات الأجنبية التي تستطيع العمل في دول تنتشر فيها الجريمة، مثل كولومبيا ونايجيريا، فإن بإمكانها التغلب على المصاعب الأمنية في العراق وتعديل الكلفة بموازاة ذلك.

²¹ James Glanz, "Audit Describes Misuse of Funds in Iraq Projects," *The New York Times*, 25 January 2006.

Ed Harriman, "Cronyism and Kickbacks," *London Review of Books*, 26 January 2006.

الأموال العراقية العامة، المنقولة وغير المنقولة، تخضع لأشكال متعددة من التسرب وسوء الاستعمال والسرقة وكلها تؤثر على حركة الاقتصاد العراقي وعلى قطاع التأمين. على سبيل المثال، فإن الإنفاق على شراء الحماية التأمينية من الخارج، دون المرور بشركات التأمين العراقية، هو أحد أشكال تسريب الأموال وهو في ذات الوقت خسارة للدخل بالنسبة لهذه الشركات.

ما يعيننا من هذا كله هو الدور المحتمل لصناعة التأمين في العراق في المساهمة في التنمية الاقتصادية.²² فالقانون، كما هو عليه، وطريقة إجراء التأمين خارج العراق يحرم قطاع التأمين من المساهمة الفعلية في التنمية في المستقبل المنظور عندما تتضح معالم هذا القانون في التطبيق ومجاافة بعض أحكامه لمشروع تأسيس سوق وطني عراقي مشترك للتأمين يضم إقليم كردستان.

إجراء التأمين خارج العراق دون الالتفات إلى الخدمات التي تستطيع شركات التأمين العراقية تقديمها، حتى في دور الشركة الواجهة *fronting company* مثلاً، بحجة أن هذه الشركات لا تتوفر على الخبرات والطاقات المطلوبة تسرق منهم فرصة مجابهة الجديد والمعقد من الأخطار وإيجاد الحلول. ولكن يبدو أن المستهدف هو إبقاء هذه الشركات ضعيفة إلى أطول فترة ممكنة كي تستطيع الشركات الأجنبية النفاذ إلى السوق من خلال ما يسمى بالتجارة عبر الحدود *cross-border trading* هذا النمط من تعاطي التأمين له آثاره السلبية على السوق الوطني. فهو يلغي الحاجة إلى الاستثمار في البلد المضيف، كما أنه يستغني عن الاعتماد على الموارد المحلية، وهو بالتالي لا يساهم في تطوير وتعزيز الخبرات المحلية، وبعبارة أخرى فإنه لا يعمل على نقل التكنولوجيا والمهارة (عدوى التقليد).

رغم تحفظنا على ترتيبات الواجهة غير الضرورية فإنها ضمن الظروف الحالية يمكن أن تساهم في تطوير دور شركات التأمين.²³ أولاً، آلية الواجهة

²² تناولنا دور التأمين في التنمية الاقتصادية في ورقة غير منشورة كتبت لمؤتمر كانت نقابة الاقتصاديين في إقليم كردستان تنوي عقده في أربيل في 2002/11/16 حال تطور الأوضاع دون انعقاده. مصباح كمال، "هل هناك دور اقتصادي للتأمين في كردستان العراق؟" (تموز 2002). وتابعنا جانباً منه في دراسة أخرى غير منشورة: "تطوير قطاع التأمين في كردستان العراق: ملاحظات أولية"، (لندن أيار/حزيران 2006)

²³ ممارسة دور شركة الواجهة *fronting company* يجب أن لا يكون نمطاً ثابتاً في تعامل شركات التأمين العراقية مع الزبائن الكبار من الشركات الأجنبية التي تعمل في العراق ولها علاقات قائمة مع وسطاء وشركات تأمين في بلدانها الأصلية. يجب أن تبقى الواجهة ترتيباً مؤقتاً، أو حسب ما تقتضيه الظروف مستقبلاً، وذلك لضمان عدم تقليص الدور الاكتتابي لشركات التأمين العراقية وتحويلها لمجرد وكلاء يعملون

مصدر لا بأس به للدخل لشركة التأمين العراقية التي تقوم بها. وهذا المصدر ما هو إلا العمولة التي يدفعها المؤمن أو معيد التأمين الأجنبي للشركة المحلية التي تقوم بإصدار وثيقة التأمين وخدمتها خلال فترة نفاذها. ثانياً، الدخول في ترتيبات الواجهة توفر فرصة للشركة العراقية للتعامل مع وثائق تأمين ذات طبيعة معقدة ربما تغطي أخطار غير مألوفة. وبالنتيجة، فإن ترتيبات الواجهة، إن أحسن استعمالها من قبل الشركة العراقية، تساعد على توليد معارف ومهارات جديدة أو ما يعرف في أدبيات الاستثمار الأجنبي المباشر بانتشار أو تمتد الكفاءة efficiency spillover

تحت دعاوى حرية وسيادة المستهلك يدعو البعض إلى إطلاق الحرية لطالبي التأمين من الشركات، المحلية والأجنبية، لشراء المنتجات التأمينية التي يحتاجون إليها من أسواق أخرى (عبر الحدود) إن كانت هذه المنتجات غير متوفرة لدى شركات التأمين الوطنية. مثل هذه الوصفة، التي تبدو بريئة في ظاهرها، تهمل أو تتناسى أن الشركات الوطنية تستطيع توفير ما هو مطلوب من خلال تجميع مواردها معاً والمشاركة في التغطية أو من خلال ترتيبات إعادة التأمين الاختياري. وللسوق العراقي تجربة في هذا المجال ترجع إلى سبعينيات القرن العشرين.

إن معالجة هذه الأوضاع، أو بعض منها، منوطة بالجمعية العراقية لشركات التأمين من خلال التوعية بواقع صناعة التأمين العراقية وإمكانياتها وبمختلف الوسائل المتوفرة، والعمل على ترويج صياغة موحدة لشروط التأمين والتعويض insurance and indemnity clauses لعقود مقاولات القطاع الحكومي كما هو الحال حتى في أعتى الدول الرأسمالية. وكما قلنا في مكان آخر فإن "مشروع 'لبرلة' الاقتصاد العراقي يجب ألا يرتبط بتقويض الكيانات الاقتصادية المحلية في مختلف القطاعات الصناعية والخدمية وحرمانها من فرص التطور وتعظيم الاستثمارات، وكلها تشكل مصادر جديدة وإضافية لشركات التأمين المحلية".²⁴

بالعمولة وهو ما لا يستقيم مع الدور الحقيقي لشركة التأمين: الاكتتاب بالأخطار وتحمل مسؤولية تعويض المطالبات. هو إجراء مؤقت يعكس ضعف القاعدة المادية للشركات العراقية وصغر حجم إعادة التأمين الاتفاقي المتوفر لها حالياً. ويتوجب على الشركة التي تقوم بدور الواجهة الاطمئنان إلى سلامة الوضع المالي للشركة الأجنبية التي تتعامل معها وإعفاؤها من المسؤولية من قبل المؤمن له الأصلي في حالة فشل الشركة الأجنبية في تنفيذ التزاماتها تجاه المؤمن له.

²⁴ البيان الاقتصادية، بيروت، العدد 410، كانون الثاني/يناير 2005، ص 429.

وفي هذا السياق من المناسب التذكير بالأسباب الموجبة لتشريع قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005 فقد ورد فيه هدف "تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وأمن مالياً وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني."²⁵ وذلك لن يتحقق بتجاهل شركات التأمين العراقية وإبقائها ضعيفة من خلال أحكام ضارة في القانون وجهالة وربما سوء تصرف أصحاب الشأن في الدوائر الرسمية العراقية.

[5] تأمين صناعة النفط العراقية

ربما ستكون المشكلة الكبيرة القادمة التي ستجابه شركات التأمين العراقية هي تأمين الأصول المادية لصناعة النفط العراقية. والأمل معقود على: أولاً، عدم تجاهل دور هذه الشركات من قبل الشركات النفطية (وزارة النفط)، وكذلك قيام الشركات ذاتها بتجميع مواردها المتوفرة بغية المساهمة الحقيقية في كل مراحل عملية التعامل مع وسطاء التأمين ومعيدي التأمين الدوليين. وثانياً، عدم استحضار نظرية المزايا النسبية من قبل أصحاب المصالح المترسخة في الداخل والخارج لتجاوز دور شركات التأمين العراقية في العملية التأمينية.

ومن المفيد لشركات التأمين العراقية التعرف على تجربة البلدان العربية المنتجة للنفط في مجال التأمين على أصول الصناعة النفطية. ففي جميع هذه البلدان تلعب الشركات المحلية دوراً كبيراً في تأمين الموجودات النفطية والغازية. وفي هذه المرحلة لا ندحة لنا غير الانتظار لنرى إن كانت المصالح الداخلية والخارجية ستسمح لشركات التأمين العراقية أن تلعب دوراً حقيقياً في هذا القطاع الذي يشكل دعامة الاقتصاد الوطني ومصدراً مهماً وكبيراً لأقساط وعمولات التأمين.

ونتوقع من شركات التأمين العراقية تنسيق جهودها في موقف جماعي لتأكيد حقها لتكون الطرف الأساسي في تأمين الكيانات النفطية وموجوداتها العاملة من وحدات تكرير ومكائن ومعدات وكذلك المشاريع النفطية تحت الإنشاء وكذلك عمليات الاستكشاف والإنتاج وصيانة الآبار النفطية والغازية.

²⁵الوقائع العراقية، العدد 3995، 3/3/2005، ص 28.

نقول لكل من يظلم هذه الشركات: لقد استطاعت هذه الشركات، اعتماداً على جهودها الذاتية وفي غياب مطلق للحماية الإغادية الدولية في سنوات الحصار (1990-2003)، توفير حماية محدودة لطالبي التأمين. إن كانت قادرة على ذلك في الماضي القريب فهي اليوم أكثر اقتدراً لتعظيم مساهمتها والمشاركة الحقيقية في تأمين صناعة النفط العراقية ولا أدل على قدرتها الكامنة من ابتداء غطاء أوائل سنة 2006 ضد أعمال الإرهاب التي تطل بأثارها حياة الناس.

[6] ملاحظات ختامية

ما زال سوق التأمين العراقي ضعيفاً بعد معاناته الطويلة من النتائج السلبية لحروب الدكتاتورية وتدخلها السياسي، في تعيين الإدارات وأعضاء مجالس إدارة الشركات العائدة للدولة، والسنوات الثلاث عشر من الانعزال عن السوق الدولي وهي عمر الحصار الدولي. وكان لتأسيس شركات تأمين خاصة مع حلول سنة 2000، بموجب القانون 21 لسنة 1997، فضيلة إدخال عنصر جديد محفز في نسيج صناعة التأمين رغم أنها لم تستطع تثوير السوق لضعف رسملتها وكوادرها والافتقار لحماية إعادة التأمين الدولية.

لقد بدأ قطاع التأمين في العراق بتجاوز إرث الماضي القريب، ولو ببطء، إلا أنه بحاجة إلى سند قانوني من الدولة يؤكد على دوره، وسند إغادي، اتفاقي واختياري، من شركات إعادة التأمين العالمية كي يستطيع تحقيق نمو في الأقساط المكتتبه وتطوير للخدمات كما في تطوير الكوادر المدربة وصولاً لحالة من النضوج يضعه في مصاف قطاعات مماثلة في العالم العربي على أقل تقدير. ويتعين في هذا المضمار إعادة النظر ببعض مواد قانون 2005 التي تمنح الشركات الأجنبية مزايا لا تتمتع بها الشركات العراقية، وضمان مصالح جميع الشركات العاملة حالياً. والإطار العام الذي نقتصره للمراجعة يمكن اختزاله تحت عنوان توطين صناعة التأمين في العراق ليس خوفاً من مزاحمة الأجنبي بل لخلق الشروط المناسبة التي يمكن فيها لصناعة التأمين العراقية أن تكون في مستوى يقارب الندية مع الأجنبي في اكتتاب الأخطار العراقية. ولا يمكن الخروج من الواقع الحالي، شبه الراكد مع القليل من التحرك نحو الأمام، بخصخصة الشركات المملوكة للدولة فهذه تحولت قانونياً إلى شركات عامة تعتمد على نفسها مالياً. والملاحظ أن الشركات الخاصة والعامة تتنافس فيما بينها وفي ذات الوقت تتعاون على ما هو مشترك كما حصل في تأمين خطر الإرهاب على الأشخاص.

لقد تقزّم سوق التأمين في العراق بسبب الحروب، وعقوبات الأمم المتحدة، وضعف رأسمال الشركات العاملة، وعدم كفاية الحماية الإغادية، وخسارة الكوادر المدربة، وتوقف التأهيل والتدريب، وهبوط النشاط الاقتصادي وغيرها من الأسباب. إلا أن العائق الأكبر أمام الخروج من الوضع الحالي هو انعدام الأمن الذي ينيخ بثقله على الحياة العامة والفسل في استرداد الحالة السوية.

تحقيق الحدود الدنيا للأمن والأمان واستعادة الإرادة العراقية والاستقلال في صنع القرار بات ضرورياً لإحداث النقلة الاقتصادية السياسية والخروج من مأزق التماهي مع ما هو في صالح المشروع الأمريكي والعمل الحثيث على بناء سوق مشترك، يضم إقليم كردستان، لصناعة تأمين وطنية عراقية.

أيار 2006

نقد مذكرة بسام البناء بشأن قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005

"وتكمن أكبر المشكلات المعرفية في العراق لا في غياب قاعدة المعلومات، أو ضعف حرية تداول المعلومات، وهما الشرطان الأساسيان للمعرفة، بل تكمن أيضاً في انقطاع الصلة بين أجيال الباحثين والكتاب، وهي مشكلة تمنع التراكم المعرفي. فلا تقدم في المعرفة من دون تراكم في منتجات المعرفة، ولا تراكم في المنتجات من دون تواصل أجيال المنتجين."

مدخل

كتب الزميل بسام البناء مذكرة في ثلاث صفحات بتاريخ 2006/7/6 عن قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005. ونظراً لأهمية هذا الموضوع، الذي كنت قد كتبت فيه غير مرة، فقد اتفقت مع البناء على التعليق النقدي على ما ورد في مذكرته لإغناء النقاش وتوضيح الأفكار بما يخدم قضية تكوين سوق وطني عراقي مشترك للتأمين. ولتسهيل التعليق والمراجعة والنقد مستقبلاً فقد وضعت عناوين ثانوية لمحتوى المذكرة واحتفظت بالتسلسل الذي اعتمده البناء.

خلفية القانون

ابتداءً أقول إن هذه المذكرة تعكس جهداً طيباً في العرض والتحليل والنقد، وتكاد بعض الأفكار الواردة فيها أن تتلاقى في توجهها مع ما كنت قد نشرته ووزعته من دراسات عن هذا القانون. وهذا أمرٌ مُسرٌّ إذ أنه يفصح عن درجة من التوافق في تقييم هذا القانون وإصدار الأحكام بشأنه. ولعل غيرنا من زملاء المهنة في العراق قد قام أو سيقوم بجهد مماثل خاصة وأن ديوان التأمين، كما علمت، هو بصدد تشكيل لجنة لمراجعة بعض نصوص القانون. ولذلك تصبح المساهمة الجماعية الواسعة في تقييم القانون ضرورية للوصول إلى مواقف متزنة تصب في خدمة مصالح جميع شركات التأمين القائمة، العامة والخاصة، وتساهم في الوقت ذاته في تشكيل سوق وطني عراقي مشترك للتأمين. وبالطبع فإن حماية مصالح المؤمن لهم أمرٌ مفروعٌ منه فهي علة وجود هذا القانون أصلاً.

مايك بيكنز Mike Pickens، الذي ورد اسمه في المذكرة، لا يعمل في شركة Arkansas Insurance Co ولا توجد شركة بهذا الاسم؛ ربما ورد هذا خطأً

والصحيح أن بيكنز وقتها، سنة 2004، كان يشغل مركز مراقب التأمين insurance commissioner في ولاية أركنساس الأمريكية. وهو الذي قام بوضع مسودة القانون. أما مايك كار Mike Carr فإن دوره، حسب ما اعتقد، كان محصوراً في مجال التدريب وكانت مساهمته في صياغة المسودة محدودة أو معدومة.

ذكر الزميل البناء أن المدراء العامون لشركات التأمين وإعادة التأمين الحكومية قدموا اعتراضات بصيغة ملاحظات لم تؤخذ بها جميعاً. هل يفهم من ذلك أن ممثلي شركات التأمين الخاصة لم يقدموا ملاحظات عن القانون؟

لقد ذكرت في ورقة لم تنشر بعد التعليق التالي:

لكم نمني النفس أن نقرأ بالتفصيل عن التجربة الجماعية للعاملين في سوق التأمين في مناقشة مسودة القانون الذي وضعه الأمريكي مايك بيكينز Mike Pekins، والظروف التي كان النقاش يجري فيها وكيف ومن قام بممارسة الضغوط لتقليل شأن المداخلات العراقية والأخذ بها في تعديل النص الإنجليزي المستورد. هناك انطباع، ربما يكون خاطئاً ويحتاج إلى تقويم، أن مداخلات ممثلي الشركات العامة كانت تُقدّم باستحياء من باب الحيطة في مجابهة سياسات سلطة الاحتلال التي كانت تعمل على إعادة هيكلة الشركات العامة. وربما كان سبب هذا الموقف الحذر كامناً في خوف مبطن على فقدان المركز الوظيفي خاصة مع إصدار الحاكم الأمريكي للعراق بول بريمر قانون اجتثاث البعث من المجتمع العراقي في 16 أيار 2003. وربما كانت المداخلات ضعيفة بسبب الافتقار إلى مهارة لغوية إنجليزية وثُرك الأمر لمساهمة بعض ممثلي الشركات الخاصة الذين كانوا أوفر حظاً في التعبير بالإنجليزية.

ذكر أيضاً أن النقاش أنصبَّ على الميزانية السنوية لجمعية شركات التأمين وإعادة التأمين والتخصيصات المالية دون التوسع في ذكر أهمية هذا البند. ما قيمة هذا الموضوع؟ هل أن ميزانية الجمعية مثلاً كبيرة في سياق إيرادات شركات التأمين الأعضاء في الجمعية؟ ما هو المقصود بالتخصيصات؟ أهي مساهمة الشركات في تمويل الجمعية؟ وعلى أي حال، وحسب علمي، فإن الميزانية السنوية للجمعية لم يكن موضوعاً للمناقشة أثناء إعداد مسودة القانون. وكما ورد في المادة 84-سادساً فإن تحديد "رسوم الانتساب إليها [للجمعية] والاشتراك السنوي والإجراءات الانضباطية وغير ذلك [سيكون] بموجب نظام داخلي يصدره رئيس الديوان."

إجابيات القانون

يوجز الزميل البناء إجابيات القانون في سبع ملاحظات سأعرضها وأعلق على بعضها بشيء من التفصيل:

1 انفتاح سوق التأمين العراقي أمام المنافسة بسبب [بفضل] تعدد شركات التأمين ودخول شركات تأمين وإعادة تأمين عربية وأجنبية تخضع لهيئة رقابية مستقلة ممثلة بديوان التأمين.

فيما يخص المنافسة فقد كانت متوفرة بشكل محدود منذ إصدار قانون الشركات رقم 21 وقانون رقم 22 لسنة 1997 إذ أصبح بالإمكان تأسيس شركات خاصة، وهو ما حصل في الفترة ما قبل الاحتلال حيث كانت هناك أربع شركات تأمين خاصة تتنافس فيما بينها ومع شركتي التأمين العامتين.

الجديد في القانون هو السماح بدخول الشركات الأجنبية إلى سوق التأمين العراقي وخضوعها لإشراف ديوان التأمين. فقد ورد في المادة 13 ما يؤكد هذا الأمر إذ تنص المادة 13-خامساً على ما يلي:

"لا يجوز مزاولة أعمال التأمين في العراق إلا من [قبل]:
خامساً- مؤمن أو معيد تأمين آخر يعتبره رئيس الديوان مؤهلاً وذو قدرة مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون."

وقد وفر الفصل السادس من القانون "التزامات خاصة بالمؤمن الأجنبي" لم يرد فيها النص على أن يكون مقر إقامة فرع المؤمن الأجنبي في العراق. وهذا من شأنه أن يجعل سوق التأمين العراقي مفتوحاً أمام الشركات غير المقيمة offshore companies. بعبارة أخرى فإن هذه الشركات لا تساهم في دعم الاقتصاد العراقي (عمالة محلية، مقرات مكتبية، تسديد الضرائب بأنواعها، توفير فرصة نقل المعرفة والمهارة).

2 توفير أكثر من خيار للمؤمن له لانتقاء شركة التأمين التي يرغب في التأمين لديها على أمواله وحياته ومسؤولياته.

دون الدخول في التفاصيل، فإن حرية الاختيار كانت قائمة قبل إصدار القانون بفضل وجود عدة شركات عامة وخاصة. ولم تكن هناك قيود على المؤمن له لانتقاء الشركة التي يراها هي الأكثر ملائمة لحمايته. القيد الوحيد كان منصباً على الوزارات والإدارات الحكومية والمؤسسات العامة للتأمين لدى شركات التأمين العامة.

هذا الجانب الإيجابي تلغيه دعوة الزميل الكاتب فيما بعد في مذكرته إلى حصر أعمال الدولة لدى شركات التأمين العامة. (أنظر فيما يلي تحت عنوان سلبيات القانون، الفقرة 2).

3 خلق منافسة سوقية بين شركات التأمين فيما يخص أسعار التأمين والخدمات.

المنافسة السوقية كانت قائمة حتى قبل تأسيس شركات التأمين الخاصة بموجب قانون سنة 1997. لم تكن المنافسة قوية بفضل الاختصاص السابق لشركتي التأمين الحكوميتين (واحدة لتأمينات الحياة وواحدة لجميع التأمينات الأخرى) مما أعطى لكل واحدة منهما مزية على قرينتها. وأضاف دخول شركات التأمين الخاصة عنصراً تنافسياً جديداً في مجال الأسعار والخدمات رغم ضعف رأسمالها وحاجتها إلى كوادرات متوسطة مؤهلة.

المنافسة السوقية هي الآن في حدودها الدنيا وذلك لضعف الإقبال على شراء الحماية التأمينية. وقد يشهد المستقبل، بعد استقرار الأوضاع، تزايداً في المنافسة القائمة على الأسعار والخدمات. المنافسة السعرية هي في صالح المؤمن لهم إلا أن المغالاة فيها ستكون مضرّة بمصالح شركات التأمين الصغيرة بسبب ضعف أوضاعها المالية ومن شأنها أن تضعف من فرص توفر حماية إعادة التأمين الاتفاقي لها متى ما انفرط الترتيب الحالي من خلال شركة إعادة التأمين العراقية ولجوء الشركات منفردة إلى معيدي التأمين مباشرة.

4 يحل ديوان التأمين عند تفعيله بعض المشكلات: أسعار التأمين واستقرارها، المنازعات الناشئة عن التأخير أو التلكؤ في تسديد التعويضات.

استقرار أسعار التأمين لا تخضع لقرار بيروقراطي وإذا كان هذا الاستقرار من مسؤولية الديوان فإن ذلك يتقاطع مع فلسفة الاقتصاد الحر واقتصاد السوق (وهي ما يؤكد عليه صندوق النقد الدولي والإدارة الأمريكية ومؤسساتها العاملة

في العراق وكذلك معظم أفراد الطبقة السياسية الحاكمة في العراق) حيث يفترض أن تحدد قوى العرض والطلب مستوى الأسعار. لا نعتقد بأن استقرار الأسعار تدخل ضمن وظائف الديوان فلم يرد في الباب الثاني من القانون نص صريح بشأن ديوان التأمين ما يفيد دوره في استقرار أسعار التأمين. حدد القانون هدف الديوان كما يلي:

"يهدف الديوان إلى تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وأمن ماليًا، وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني ولتجميع المدخرات الوطنية وتنميتها واستثمارها لدعم التنمية الاقتصادية... (المادة 6)

ليس غريباً أن تتدخل هيئات الرقابة في تحديد سقف أعلى لبعض فروع التأمين كالسيارات كما هو حاصل في بعض الولايات الأمريكية، وكما هو الحال في أسواق أخرى فيما يخص تأمين المسؤولية المدنية الناشئة من استعمال المركبات. ترى هل انصرف ذهن الزميل الكاتب لهذا النمط من التدخل في تسعير المنتج التأميني.

وفيما يخص منازعات التأمين فإن القانون (المادة 97، الفصل الثاني: الحلول البديلة لمنازعات التأمين) لم يحددها واكتفى بالإشارة إلى "منازعات حملة وثائق التأمين والمنازعات التأمينية الأخرى" وحلها بالتوسط أو التحكيم. وهذا يستوجب من رئيس الديوان، كما يقضي القانون، مسك سجل بوسطاء منازعات التأمين والمحكمين المعتمدين. تُرتب الحلول البديلة، خارج المحاكم، أعباء مالية على طرفي العقد وهو أمر مفهوم خاصة بالنسبة للمؤمن لهم من الشركات إلا أن المؤمن لهم العاديين قد لا يستطيعون اللجوء لمثل هذه الحلول بسبب كلفتها. وكان حرياً بمحرري القانون اعتماد صيغة الـ Ombudsman لصغار المؤمن لهم.

لا اعتقد أن التأخير أو التلكؤ في تسديد التعويضات يقعان تحت هذا الباب فالتأخير أو التلكؤ يفترضان اعتراف المؤمن بالمسؤولية بموجب عقد التأمين. وينشأ النزاع عندما يرفض المؤمن المسؤولية بحق المؤمن له بالتعويض أو بمبلغ هذا التعويض. وهكذا فإن التأخير أو التلكؤ يقعان تحت خانة الإجراءات الإدارية.

5 حماية ديوان التأمين لشركات التأمين من الإفلاس من خلال منعها من الاكتتاب بمبالغ تأمين تفوق طاقتها الاستيعابية ورأسمالها واحتياطياتها.

تنهض هذه الحماية بفضل الالتزامات المالية التي يتطلبها القانون وكما هي مبينة في الفصل الثاني من الباب الثالث (وهي المواد 28 - 34). مثل هذه الحماية يراد منها ضمان الحماية للمؤمن لهم. وبالطبع فإن الضوابط الواردة في هذا الباب لا تمنع شركات التأمين من توسيع طاقتها الاكتتابية من خلال الحماية الإعادية.

6 خلق مناخ واسع للاستثمار أمام "شركات التأمين وإعادة التأمين المختلفة سواء كان استثمار مالي أو عقاري لأن الروافد الرئيسية لإيرادات هذه الشركات هي من الأقساط وعوائد الاستثمار."

لا أعرف كيف يساهم القانون في خلق مناخ واسع للاستثمار رغم ما يرد في المادة 6:

"يهدف الديوان إلى تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وأمن 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..." (المادة 6)

هذه المادة، فيما يخص الادخار والاستثمار، هي أقرب للصيغة الإنشائية التي يرتاح لها المرء وتدغدغ مشاعره الوطنية دون أن يحدد القانون سبل "تجميع المدخرات الوطنية وتنميتها واستثمارها لدعم التنمية الاقتصادية." ولا أعرف إن كانت شركات التأمين الأجنبية (التي أراد لها واضعوا القانون أن تكون جزءاً من السوق المفتوح والشفاف والأمن) ستضع نصب عينيها تجميع المدخرات الوطنية واستثمارها في التنمية الاقتصادية للعراق.

وأرى أن الزميل الكاتب ربما أراد الإشارة إلى الدور الاقتصادي لشركات التأمين من خلال استخدام الأموال المتراكمة لديها في الاستثمار في مختلف الأنشطة الاقتصادية.

7 "في ظل التعامل بين شركات التأمين المختلفة سوف تتطور خبرة شركات التأمين الحديثة التكوين وكذلك شركات التأمين الوطنية عند الاحتكاك بشركات تأمين وإعادة تأمين عالمية تدخل السوق العراقي."

هذا هو المرتجى من الاستثمار الأجنبي المباشر Foreign Direct Investment (FDI) الذي يساهم، إن توفرت الإرادة والتشريعات المناسبة، على توليد معارف ومهارات جديدة أو ما يعرف في أدبيات الاستثمار الأجنبي المباشر بانتشار أو توسع نطاق الكفاءة efficiency spillover ليشمل المؤسسات والكوادر المحلية.

لكن التعكز على دعاوى حرية وسيادة المستهلك التي يدعو لها البعض ستؤدي إلى إطلاق الحرية لطالبي التأمين من الشركات، المحلية والأجنبية، لشراء المنتجات التأمينية التي يحتاجون إليها من أسواق أخرى (عبر الحدود) وخاصة إن كانت هذه المنتجات غير متوفرة لدى شركات التأمين الوطنية. إضافة لذلك فإن قانون تنظيم أعمال التأمين يوفر مبرر التأمين لدى أي مؤمن أو معيد تأمين (المادة 81-أولاً).

سلبيات القانون

ذكر زميلنا البناء خمس سلبيات في القانون نعرضها حسب تسلسلها:

1 إصدار القانون على عجل دون أن يعرض على دراسة ومناقشة مستفيضة على ضوء واقع سوق التأمين العراقي.

لم يقتصر الاستعجال على إصدار هذا القانون فقط بل جميع الأوامر الأخرى التي أصدرها بول بريمر إذ كان يتصرف كبديل عن حكومة العراق أياً كانت. وكانت مجمل أوامره تشكل جزءاً من مشروع أمريكي لإعادة تأسيس العراق وموقعه في الشرق الأوسط وليس اقتصاده فقط.

وبالنسبة لقطاع التأمين فإن العمل على إعادة هيكلته (أي الشركات العامة) كان قد بدأ بعد شهرين من سقوط النظام الدكتاتوري تقريباً عندما استقدمت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية خبيراً، كان يعمل سابقاً في سوق لندن، لوضع إطار لخصصة شركات القطاع العام الثلاثة. ولم تنجح هذه المحاولة. وقد كتبنا بشأنها فيما مضى في ورقة نشرت بالإنجليزية والعربية.

وقد بان الاستعجال في وضع القانون من خلال عدم دراسة تشريعات التأمين العراقية، الكبيرة نسبياً، التي أزعج بان بيكنز لم يطلع عليها ليس فقط لعدم معرفته للغة العربية وعدم توفر ترجمة وافية لهذه التشريعات أو النصوص المهمة منها بل لأن المشروع الأمريكي للعراق كان يقضي بتحطيم ما هو موجود (كقرار حل الجيش العراقي) أو عدم الاكتراث بتركة الماضي بغض النظر عن مدى صلاحية بعض هذه التركة والبناء عليها. وبان الاستعجال أيضاً في هرولة رئيس الوزراء العراقي على التوقيع على القانون دون مناقشته ودون التدقيق في صيغته اللغوية.

وقد ثبتُ موقفي تجاه مشروع الخصخصة والقانون في دراسة لم تنشر بعد اقتطف منه الآتي:

"مشروع الخصخصة هذا، الذي وضع لصالح المستثمر الأجنبي، لم ينفذ بسبب سوء الإدراك الذي يقوم عليه وسوء توقيت تطبيقه (خلال أقل من سنة في الواقع) ولم يكن غير تجميع بانس لفرضيات الاقتصاد الكلاسيكي الجديد والليبرالية الجديدة [مشروع العلاج بالصدمة الذي طبق في بلدان أخرى باسم "إصلاح الاقتصاد" مع ما ترتب عليه من نتائج أثقلت كاهل الناس العاديين وخلقت مافيات مالية من الأغنياء]."

مشروع الخصخصة هذا الذي رسم سنة 2003 وقانون تنظيم أعمال التأمين الذي أنجز سنة 2005 كانا تعبيراً عن اختيارات سياسية متخفية تحت قناع ضرورات السوق في وقت لم تكن هناك ضرورة اقتصادية للخصخصة المتعجلة. ولا أدلُّ على ذلك من أن مشروع خصخصة الشركات العامة الثلاث، ولحد هذا اليوم، لم ينفذ، وما زالت هذه الشركات تعمل، رغم ضعفها، كمؤسسات تجارية، بفضل قانون سنة 1997، بالتنافس مع شركات القطاع الخاص التي هي ليست بأحسن حال منها.

لم تكن هناك ضرورة اقتصادية واضحة للإقدام على طرح إعادة الهيكلة أنياً فالتجربة تبين أن إعادة الهيكلة تقتضيها الأزمات المالية والتي تستدعي التدخل من قبل الدولة أو المؤسسات المالية الدولية لاستعادة الحالة السوية للنظام المالي، ولخلق الشروط المواتية للتنمية والنمو في المدى البعيد. بعكس الطبيعة التي تحكمها قوانين موضوعية صارمة

فإن الحياة الاجتماعية تحتل البدائل دائماً لكن التفكير بالبدايل منفي من الخطاب العام ومن ساحة النقاش فدوغمانية أن "ليس هناك بديل" تصبح القاعدة والإطار العام لرسم السياسات بغض النظر عن النتائج. وهكذا كان بدلاً من إعادة إحياء حقيقي للوحدات الاقتصادية وتصليح الهياكل الإرتكازية، من بين إجراءات أخرى، لاستعادة دورة الإنتاج وامتصاص البطالة .. الخ."

2 تسريب أعمال تأمين القطاع العام إلى القطاع الخاص.

أفرد القانون مادتين تصبان في خدمة هذا المجال. فقد جاء في المادة 81 ما يلي:

"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 إجبار 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 والأخطار التي ترغب الوزارات أو دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون، ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك فيها."

وأكدت المادة 86 على الموضوع بإلزام الكيانات التابعة للدولة (الشخص المعنوي العام كما ورد في القانون) تقديم البيانات عن التأمينات التي حصلت عليها أو التي ستحصل عليها إلى ديوان التأمين:

"على جميع الوزارات ودوائر الدولة والمؤسسات والشركات العامة التي تستفيد من أعمال التأمين تقديم أي بيانات أو معلومات بترتيبات التأمين الحاصلة عليها أو التي ستحصل عليها يطلبها الديوان خلال المدة التي يحددها."

وتنطبق هذه النصوص، كما هي، على الكيانات المركزية وتلك الموجودة في المحافظات اعتماداً على مفهوم الشخص المعنوي العام. أما الكيانات الموجودة

في إقليم كردستان العراق فإنها ربما ستكون غير خاضعة لهذه النصوص. أقول هذا اعتماداً على الميل المتزايد المدعم بالأفعال لدى حكومة الإقليم نحو الاستقلالية عن المركز والتي قد تشكل موضوعاً آخرًا للتجادب السياسي وقد لا تكون في صالح تشكيل سوق وطني عراقي مشترك.

في تحديده لهذا الجانب السلبي في القانون، أي تسريب أعمال قطاع التأمين إلى شركات التأمين الخاصة، يدعو الكاتب إلى:

حصر تأمين أعمال الدولة الضخمة بشركات التأمين الحكومية "لفترة زمنية معقولة حيث سينعكس ذلك على زيادة إيرادات شركات التأمين الحكومية التي تخصص نسبة كبيرة منها إلى خزينة الدولة مثل الأرباح بنسبة 45% حسب قانون الشركات رقم 22 لسنة 1997 المعدل ورسم الطابع عن الأقساط المستلمة حسب قانون رسم الطابع رقم 16 لسنة 1974 إضافة إلى حصة الخزينة من أقساط التأمين الإلزامي حسب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 1079 في 1981/8/12 علماً أن القوانين الصادرة سابقاً الخاصة بالتأمين لم تلغى ولا تزال سارية المفعول."

كأنه في هذه الدعوة يطلب وقف العمل بالنص القانوني المعين لفترة من الزمن. وهذا أمر يستوجب العمل له من خلال جمعية شركات التأمين العراقية وديوان التأمين العراقي للخروج برؤية واضحة تحمي مصالح جميع الأطراف: الشركات العامة والخاصة وكيانات الدولة المركزية والمحلية الطالبة للتأمين.

ورأينا أن التشاور بين الديوان والجمعية يجب أن ينصبّ على خدمة قطاع التأمين وطالبي حمايته وتغليب المصالح العامة، مصالح السوق التأميني الوطني المشترك، على الحساسيات الشخصية والمصالح الضيقة لشركة أو أخرى. جرت العادة في بعض أسواق التأمين المتقدمة اللجوء إلى إعداد أوراق بحثية أو استشارية *consultation paper* في قضايا ذات طابع عام تنشر بهدف استمراج الآراء قبل الإقدام على تبني سياسة معينة وتحويلها إلى تشريع ملزم. ونتمنى اللجوء إلى مثل هذه الصيغة الديمقراطية بهذا الخصوص.

ويبدو أن دعوة الكاتب هذه تجد مبرراً لها في استمرار القوانين والتعليمات السابقة إذ أن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 لم يلغها، ونحن إذأ إزاء وضع قانوني مضطرب قد يؤدي إلى نزاع بين الأطراف المشاركة في النشاط التأميني يستوجب الاهتمام من كل المعنيين به.

حسب علمي لم يدرس هذا الموضوع برمته بعمق وللكتاب فضل إثارته وقد سبقه الزميل المحامي جبار الخزرجي في ورقة قصيرة يذكر فيها ما يمس إضعاف دور شركات التأمين العراقية من خلال توفير أفضليات للشركات الأجنبية، ويحاجج ضد خصخصة شركات القطاع العام، ويدعو إلى عدم تأمين الأموال العامة بالمناقصة العلنية. واقتبس منه مطولاً ما أورده بهذا الشأن:

"إن تأسيس جمعية مهنية تسمى (جمعية المؤمنین ومعيدي التأمين العراقية) المنصوص عليها في الفقرة أولاً من المادة (84) خطوة جيدة ومفيدة ويستوجب في رأينا تفعيل دور هذه الجمعية وجعل آرائها وطلباتها ملزمة الاعتداء [الاعتداد] والاسترشاد بتلك الآراء والطلبات وذلك انطلاقاً من ضرورة تعشيق وتمتين العلاقة بين شركات القطاع العام والمختلط والخاص في باب التأمين وإعادةه لخدمة الاقتصاد الوطني وحمايته من مختلف الأخطار.

وبناءً عليه فإن إجراء التأمين على الأموال العامة والأخطار التي ترغب الوزارات ودوائر الدولة في التأمين عليها بالمناقصة العلنية الواردة بالمادة (81) لا تتناسب وهذه الشفافية والتعاون والتنسيق بين قطاعات التأمين الثلاث، العام والمختلط والخاص وذلك لكونها تتعارض مع طبيعة عمل التأمين التجاري والذي يحتاج إلى السرعة ويتعارض مع إجراءات المناقصة الطويلة والمعقدة.

أضف إلى [ذلك] عدم تحقيق العدالة المطلوبة في توزيع التغطية التأمينية لأخطار دوائر الدولة ووزاراتها على شركات التأمين وقطاعاتها الثلاث، ومن الضروري البحث عن آلية بديلة مناسبة."

من المهم جداً أن لا تحبط تطلعات شركات التأمين الخاصة ولا يلغى حقها القانوني في تأمين كيانات الدولة المركزية والمحلية. ويقتضي ذلك الكثير من التحاور بين الشركات العامة والخاصة ومن خلال جمعية شركات التأمين العراقية للتوصل إلى فهم مشترك ووضع أسس ترتيب التأمين لهذه الكيانات والتنسيق فيما بينها لتعيين الشركة الرائدة وتقديم الخدمات وترتيب حماية إعادة التأمين وغيرها من المتطلبات. وفي كل ذلك يجب أن ينصب الجهد على عدم التفريط بضرورة تشكيل سوق وطني عراقي مشترك للتأمين.

3 إضافة أعباء مالية كبيرة في بعض المجالات، كمرتبات وتخصيصات الجمعية، على شركات التأمين الحكومية مقارنة بما تسدده شركات التأمين الخاصة.

قد يكون موضوع الأعباء صحيحاً إلا أن الشركتين العامتين، الوطنية والعراقية، هما الأغنى مالياً بين جميع الشركات وقد لا تشكل المساهمة في تمويل جمعية شركات التأمين العراقية عبئاً عليهما كما يقول الزميل البناء. إضافة لذلك ربما يعكس حجم المساهمة حجم الأقساط المكتتبة. وندعو الكاتب إلى التوضيح وتوسع فيما يقصده بالأعباء المالية الكبيرة.

يجب النظر إلى هذا الموضوع في سياق دعوة الكاتب إلى حصر تأمين أعمال الدولة بالشركتين العامتين إذ ليس من العدل الاستئثار بهذه الأعمال والتشكي من أجور المساهمة في جمعية مهنية يراد منها تمثيل جميع شركات التأمين.

إن تفعيل دور الجمعية يحتاج إلى تمويل مناسب كي تستطيع تمثيل مصالح الشركات المنضوية في عضويتها والدفاع عنها وبدون ذلك تبقى واجهة غير فعالة. ومسألة تحديد حجم المساهمة في التمويل يتطلب التشاور بين الأطراف المعنية للتوصل إلى قرار منصف بشأنها.

4 لقد أعطى هذا القانون صلاحيات فنية ومالية ورقابية ضخمة لديوان التأمين الذي ولد ميثاً.

لم يعلق البناء على الصلاحيات واكتفى بالقول إن الديوان ولد ميثاً. وهو موقف قد لا يختلف كثيراً من موقف الزميل مرزا مجيد مراد خان فقد ذكر في مقالة له:

"وديوان التأمين لم يقم بعمل يذكر باستثناء إصدار جملة تعليمات مؤخراً تتضمن فرض رسوم والتهديد بفرض الغرامات التي تصل عشر مرات بقدر الرسوم نفسها وتحديد طلب ضمانات عالية جداً لا تتناسب مع واقع الشركات الخاصة ولا مع الظروف الحالية للبلد."

حسب المعلومات المتوفرة لدي فإن كوادر الديوان ليست مكتملة وقد يفسر هذا ضعف الدور الذي يقوم به. وتبقى مسألة الصلاحيات ضرورية لتعزيز الدور الرقابي دون أن يعني ذلك أن التعليمات التي أصدرها تتناسب مع واقع التأمين

العراقي فهي، كما يظهر موضوع شكوى الشركات. العيب ليس في تأسيس ديوان التأمين وإنما القانون الذي عليه أن يقوم بتطبيقه والذي يحتاج إلى إعادة النظر في بعض بنوده.

5 دخول شركات التأمين وإعادة التأمين العالمية عند استقرار الوضع الأمني سيخلق حالة من العولمة عندها تدخل هذه الشركات بثقلها الفني والخبرة العالمية وثقلها المالي ومكنتها الحديثة في الوقت الذي كانت فيه الشركات العراقية بعيدة عن السوق العالمي لسنوات طويلة بسبب الحصار. إن هذا التنافس أشبه بصراع ما بين شخص معافى صحياً وآخر مترهل، وهو صراع غير متكافئ.

هذه الجانب السلبي يشكل مستقبلاً تهديداً حقيقياً ليس للشركات التأمين القائمة، العامة والخاصة، فقط وإنما لمشروع تشكيل سوق وطني عراقي مشترك. لقد كان الهدف من القانون هو فتح سوق التأمين أمام الشركات الأجنبية ومنحها مزايا ليست متوفرة للشركات العراقية. يمكن الرجوع إلى دراسات سابقة لي بهذا الصدد.

6 من الضروري وجود ضوابط تساهم في عدم تسرب العملة الأجنبية بنسبة عالية من خلال الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الأقساط داخل القطر، أو إنشاء مجتمعات ما بين الشركات واللجوء إلى تبادل الإسناد ما بين شركات التأمين المباشر الوطنية للتقليل من تسرب الأعمال إلى شركات إعادة التأمين الأجنبية.

لا اعتقد أن الحد من تسرب العملة الأجنبية له علاقة مباشرة بقانون تنظيم أعمال التأمين فالتسرب، وكما يذكر الكاتب، ينشأ من الإفراط في شراء حماية إعادة التأمين الاتفاقي والاختياري دون الاستفادة من القدرات المحلية الكامنة.

أرى أن القانون وسوء تصرف المؤسسات العراقية فيما يخص توطين التأمين وعدم الإصرار على التأمين لدى شركات تأمين مسجلة في العراق ولها مكاتب في العراق يحرم قطاع التأمين العراقي من الاكتتاب في أعمال كبيرة يجري التأمين عليها خارج العراق. وبهذا الخصوص من الضروري عدم تجاهل شركات التأمين العراقية من قبل مؤسسات الدولة والأمم المتحدة والشركات الأجنبية بفضل الغطاء الذي يوفره لها قانون تنظيم أعمال التأمين. وهذا يحتاج إلى إعادة النظر ببعض أحكام هذا القانون، كما يتطلب تدخل جمعية شركات

التأمين العراقية لوضع وإشاعة نموذج لشروط التأمين والتعويض في عقود الإنشاء.

من باب الختام

الجوانب السلبية للقانون تعكس عدم استيعاب القائمين على تحريره لواقع التأمين في العراق، واستعارة النص الأصلي الإنجليزي لمسودة القانون من مصادر غير عراقية، وعدم الإشارة إلى القوانين القائمة وغيض النظر عن الاستفادة من بعضها وربما الاستهانة بها لمجرد أنها صيغت من قبل النظام الذي أسقط في نيسان 2003. ولم يكن يشغل بال هؤلاء مسألة تكوين سوق وطني عراقي للتأمين. إن التحليل الاقتصادي للقانون ضروري ضمن مشروع تأسيس مثل هذا السوق والتحوط من الإذعان المطلق للفلسفة التي يقوم عليها القانون. وبهذا الخصوص كنت قد ذكرت ما يلي في مكان آخر:

"نزع أن الأسس الفكرية لهذا القانون الجديد قد تم وضعها من قبل الوكالة الأمريكية للمساعدات الدولية: الخصخصة وفتح الباب أمام الملكية الأجنبية وحرية الشركات الأجنبية في العمل دون أن تتواجد في العراق. والواقع أن أوامر بريمر كلها كانت جزءاً من مشروع وضع أسس لبرلة الاقتصاد العراقي وفتحه أمام الاستثمار الأجنبي المباشر Foreign Direct Investment (FDI) من قبل الشركات المتعدية الجنسية. وهذا يفسر السياسات الكلية macro-policies حول خلق البيئة المناسبة للأعمال (لرأس المال): المؤسسات القانونية والسياسية لحماية الملكية، الشفافية والاستقرار المالي. وبالطبع لا نشهد في الوقت الحاضر تدافعاً بين الشركات الأجنبية للاستثمار المباشر في منشآت جديدة أو من خلال الاستحواذ والاندماج & mergers acquisitions (M&A) في العراق لكن الإطار القانوني قد وضع لذلك وهو المهم في المشروع الأمريكي للعراق، ومعظم أفراد الطبقة السياسية الجديدة في العراق قد تحولوا فكرياً نحو قبول إيديولوجية عدم وجود البديل (TINA) there is no alternative لما يسمى بالاقتصاد "الحر" وما يلحق به ويتفرع عنه. قانون التأمين الجديد هو جزء من هذا المشروع الأمريكي الكبير للعراق."

لندن أيلول 2006

المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10): المدخل لتغيير القانون

نشرت هذه الدراسة في الثقافة الجديدة، عدد مزدوج 353-354، كانون الأول

2012

<http://www.iraqicp.com/2010-11-21-17-19-16/28074----353-354----.html>

مقدمة

تناولت، من موقف نقدي، في العديد من مقالاتي¹ الأحكام السلبية التي يضمها قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10) ومنها المادة 81 التي أشار إليها زملاء المهنة في العراق أيضاً في مقالاتهم المنشورة في مجلة التأمين العراقي ومرصد التأمين العراقي. ويجد موقفي حضوراً قوياً له في هذا الكتاب² وقد سرّني أن أتعرف عن كثب على موقف نقدي مشابه لموقفي من هذه المادة لدى العديد من زملاء المهنة، في الديوان والجمعية وشركة إعادة التأمين العراقية والشركات العامة والخاصة، أثناء زيارتي للعراق أوائل شهر تموز/يونية 2012. وقد حفّزني موقفهم على استعادة بعض ما كتبت عن القانون وهذه المادة التي وصفتها بالمادة اللعينة في مقالتي الأخيرة "نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق"³ المادة لعينة لأنها واحدة من أسباب ضيق ومعاناة النشاط التأميني في العراق منذ نشر القانون في الوقائع العراقية.

المقالة الحالية فيها بعض التكرار الذي اعتبره نافعاً فكلما راجعنا ما كتبنا واقتربنا من القانون تحليلاً ونقداً كلما سهلنا على صانعي القرار أو المساهمين فيه، كديوان التأمين العراقي، مهمة إعادة النظر وتغيير قانون تنظيم أعمال التأمين.

¹ تعتمد هذه الورقة على اقتباس بعض الفقرات، مع قليل من التحوير، من مقالاتي السابقة وخاصة "قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية" المنشور في هذا الكتاب. وقد أثرت الإبقاء على هذه الفقرات لضمان سلاسة النص والحجة.

² الكتاب المعني هنا هو قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: شركة التأمين الوطنية، 2014). وكنت قد أعددت نص الكتاب في صيف 2011 وتبنت شركة التأمين الوطنية العامة طبعه، إلا أنها اعتذرت وقتذاك عن النشر لأن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005، كما أخبرتني إدارة الشركة هو قيد المراجعة.

³ ورد الوصف في الهامش رقم 2. راجع:

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

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 سابقة⁴ فإن أحكام هذا القانون تنطوي على تناقض مستتر يتيح فرصة عدم الالتزام به. فالمادتين 13 و 14 تنصان على ما يلي:

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 وذو [وذا] 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 بالاكنتاب 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 الاكنتاب بأعمال التأمين على الأصول العراقية بما فيها الأشخاص. وقد نشأ هذا الوضع، الذي خسرت شركات التأمين العراقية بسببه ملايين الدولارات من الأقساط⁵ مثلما خسرت الخزينة إيرادات رسم الطابع على وثائق التأمين الصادرة وكذلك

4 مصباح كمال، "السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة: قطاع التأمين نموذجاً" الثقافة الجديدة، العدد 333-334، 2009. أنظر النص في هذا الكتاب.

5 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.

إيرادات الضريبة على دخل شركات التأمين، لأن قانون تنظيم أعمال التأمين لا يضم مواد إضافية لضبط الاكتتاب وضمان 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 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 عفوياً وفي لحظة غفلة بل من باب التصميم وضمن رؤية لتوجيه الاقتصاد العراقي. كما نغض النظر عن مدى شرعية قانون تنظيم أعمال التأمين في ضوء اتفاقيات جنيف حول تغيير المحتل الأجنبي لقوانين الدولة المُحتلّة، ويكفي أن نقول إن هذا القانون لا ينسجم مع اتفاقيات جنيف التي لا تجيز للقوة المحتلة صلاحية تغيير ما هو قائم ما لم يكن هناك تهديداً مباشراً لأمن القوة المحتلة أو أن هناك ضرورة تستوجب التغيير. وفي هذا السياق فإن النشاط التأميني، في أي من صورته، لم يشكل تهديداً مباشراً أو غير مباشر للاحتلال الأمريكي، ولم تكن هناك ضرورة اقتصادية أو اجتماعية لتغيير القوانين المنظمة للنشاط ما لم ندخل الاعتبارات الأيديولوجية في الحساب (إعادة تشكيل الاقتصاد العراقي من منظور العقيدة الليبرالية الجديدة)، وفي هذه الحالة فإن الضرورة ليست عراقية، نابعة من متطلبات تنمية 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 تُقرُّ 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. وقد كتبتُ في مكان آخر ان "مايك بيكنز، مفوض التأمين في ولاية أركنساس، الذي أعد نص القانون باللغة الإنجليزية، يعرف تماماً القيود المفروضة على حرية شراء التأمين في ولايته وفي الولايات الأخرى للولايات المتحدة. ومع ذلك أقحم هذه المادة تعبيراً عن العقيدة الليبرالية الجديدة في رفع الضوابط الرقابية."⁶

⁶ 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/>

لقد وفرَّ قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 الغطاء القانوني للتأمين خارج العراق لدى شركات تأمين أجنبية غير مسجلة في العراق وغير مرخصة. وعبداً ذلك فإن القانون يتعارض مع أحكام الدستور الدائم، فقد أكدت المادة 130 من الدستور حول نفاذ القوانين القائمة على الآتي:

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

من التشريعات النافذة ذات العلاقة قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 192 المؤرخ 1998/12/3 الذي نصَّ 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 المُطَّلِع أن هذا القرار ألغى قانون شركات ووكلاء التأمين رقم (49) لسنة 1960 الذي نصَّ 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 تضاربٌ 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 يُشكِّل عنصراً أساسياً في توجيه النشاط التأميني. إن القانون، في صيغته الحالية، يُحجِّم دور شركات التأمين العراقية. وقد عرضتُ موقفي من تغيير القانون في مقالتي "نحو مشروع لصياغة سياسة لقطاع التأمين في العراق" المنشور في مرصد التأمين العراقي وقد أشرت إليه سابقاً.

الصمت الرسمي

لست أول من انتبه إلى الآثار السلبية للمادة 81 فالحديث دائر عنها لدى ممارسي التأمين في العراق. لكن الذي يثير الاهتمام أن الكتابات النقدية المنشورة بشأنها والاتصالات الشخصية ومن خلال التخاطب التي قام بها أركان التأمين العراقي مع أكثر من وزير في الماضي وحتى وقت قريب لم تسفر عن تبني أي منهم لمشروع إعادة النظر في القانون وتعديل المادة 81 ولم يظهر في مراجعات القوانين، ومنها قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل، التي يطلع علينا بها البرلمان. ويبدو أن الحكومة والوزراء ونواب البرلمان يعانون من صمم تجاه الموضوع، أو لأن التأمين لا مكان له في جدول اهتماماتهم فهو قطعاً، حتى الوقت الحاضر، لا يدخل ضمن حزمة المنافع الشخصية (الرواتب، المخصصات، السيارات المصفحة التزود بالمسدسات والبنادق، التقاعد والجواز الدبلوماسي) التي يتبارون في التشريع لها.

تُرى من هو المستفيد من بقاء القانون على حاله رغم شكوى شركات التأمين العراقية؟ أهنالك مصالح غير مرئية تقف وراء عدم تغيير القانون؟ لست عارفاً بالتفاصيل لكن أعرف أن وزيراً قد استمع لأحد أركان التأمين لكنه بعد حين نسي أو تناسى الموضوع. هل هناك من يستطيع البحث في هذا الجانب من الموضوع؟

بعض الآثار الاقتصادية

النتائج الاقتصادية لتجاهل دور شركات التأمين العراقية واضحة فأقسط التأمين المنفقة على شراء الحماية التأمينية للأصول الموجودة داخل العراق تُحوّل إلى الخارج إما جهلاً أو قصداً بدلاً من إنفاقها داخل العراق. وهو ما يُحرّم هذه الشركات من فرصة النمو والنهوض للتعامل مع متطلبات تأمين المشاريع في مختلف مراحلها وما يفرضه عليها تطور الاقتصاد من تحديات فنية ومالية. وللأسف فإن هذا الوضع يعكس حالة عامة تتمثل بإعادة تصدير المنافع الاقتصادية خارج العراق بدلاً من الاستفادة منها في تعزيز التراكم الاقتصادي الوطني. ويكفي هنا أن نتذكر مصير الأرصدة في صندوق تنمية العراق والمنح والقروض والمعونات العينية التي أقرها مؤتمر المانحين في مدريد في تشرين الأول 2003 فقد أنفقت نسبة كبيرة منها خارج العراق بالتعكز على سوء

الأوضاع الأمنية.⁷ أي أنها لم تصب مباشرة في حركة الاقتصاد العراقي إضافة إلى التبذير والسرقة التي تعرضت لها.⁸

الأموال العراقية العامة، المنقولة وغير المنقولة، تخضع لأشكال متعددة من التسرب وسوء الاستعمال والسرقة وكلها تؤثر على حركة الاقتصاد العراقي وعلى قطاع التأمين. على سبيل المثال، فإن الإنفاق على شراء الحماية التأمينية من الخارج، دون المرور بشركات التأمين العراقية، هو أحد أشكال تسريب الأموال وهو في ذات الوقت خسارة للدخل بالنسبة لهذه الشركات مثلما هو خسارة لمصدر ضريبي (ضريبة الدخل على شركات التأمين).

ما يعيننا من هذا كله هو الدور المحتمل لصناعة التأمين في العراق في المساهمة في التنمية الاقتصادية.⁹ فالقانون، كما هو عليه، وطريقة إجراء التأمين خارج العراق يحرم قطاع التأمين من المساهمة الفعلية في التنمية في المستقبل المنظور عندما تتضح معالم هذا القانون في التطبيق ومجافة بعض أحكامه، كالمادة 81، لمشروع تأسيس سوق وطني عراقي مشترك للتأمين.¹⁰ وفي الواقع، ليس هناك، ومنذ تشرين الثاني/نوفمبر 1991، سوق وطني، فدرالي

7 يذكر د. سنان الشيببي، محافظ البنك المركزي العراقي، في مقابلة قصيرة (MEED Gulf Economic Review, January 2006, pp 36-37) دور المصارف الأجنبية التجارية في تدريب بعض المصرفيين العراقيين في الخارج، ويؤكد على ضرورة التدريب أثناء تأدية المصرفيين لعمليهم اليومي داخل العراق، ويحاجج بهذا الشأن، فيما يخص الأوضاع الأمنية، أن المؤسسات الأجنبية التي تستطيع العمل في دول تنتشر فيها الجريمة، مثل كولومبيا ونيجيريا، فإن بإمكانها التغلب على المصاعب الأمنية في العراق وتعديل الكلفة بموازاة ذلك.

⁸ James Glanz, "Audit Describes Misuse of Funds in Iraq Projects," *The New York Times*, 25 January 2006.

Ed Harriman, "Cronyism and Kickbacks," *London Review of Books*, 26 January 2006.

⁹ تناولنا دور التأمين في التنمية الاقتصادية في ورقة غير منشورة كتبت لمؤتمر كانت نقابة الاقتصاديين في إقليم كردستان تنوي عقده في أربيل في 2002/11/16 حال تطور الأوضاع دون انعقاده. مصباح كمال، "هل هناك دور اقتصادي للتأمين في كردستان العراق؟" (تموز 2002). وتابعنا جانباً منه في دراسة أخرى غير منشورة: "تطوير قطاع التأمين في كردستان العراق: ملاحظات أولية (لندن أيار/حزيران 2006)

¹⁰ راجع دراسة فؤاد شمقار "النظام رقم 9 لسنة 2011: نظام التأمين الإلزامي للمركبات"، **مرصد التأمين العراقي**:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2012/04/23/compulsory-motor-insurance-regulation-iraqi-kurdistan/>

حقيقي، بل هناك ميل للانعزال في إقليم كوردستان كما يظهر ذلك من خلال بعض التشريعات.

إجراء التأمين خارج العراق دون الالتفات إلى الخدمات التي تستطيع شركات التأمين العراقية تقديمها، حتى في دور الشركة الواجهة *fronting company* مثلاً، بحجة أن هذه الشركات لا تتوفر على الخبرات والطاقت المطلوبة، تسرق من هذه الشركات فرصة مجابهة الجديد والمعقد من الأخطار التأمينية والعمل على إيجاد الحلول لها. ولكن يبدو أن المستهدف هو إبقاء شركات التأمين العراقية ضعيفة إلى أطول فترة ممكنة كي تستطيع الشركات الأجنبية النفاذ إلى السوق من خلال ما يسمى بالتجارة عبر الحدود *cross-border trading*. هذا النمط من تعاطي التأمين له آثاره السلبية على السوق الوطني، فهو يلغي الحاجة إلى الاستثمار في البلد المضيف، كما أنه يستغني عن الاعتماد على الموارد المحلية، وهو بالتالي لا يساهم في تطوير وتعزيز الخبرات المحلية، وبعبارة أخرى فإنه لا يعمل على نقل التكنولوجيا والمهارة (عدوى التقليد)، إحدى المنافع المتوخاة من الاستثمار الأجنبي المباشر.

رغم تحفظنا على ترتيبات الواجهة غير الضرورية فإنها، ضمن الظروف الحالية، يمكن أن تساهم في تطوير دور شركات التأمين.¹¹ أولاً، آلية الواجهة مصدر لا بأس به للدخل لشركة التأمين العراقية التي تقوم بها. وهذا المصدر ما هو إلا العمولة التي يدفعها المؤمن أو معيد التأمين الأجنبي للشركة المحلية التي تقوم بإصدار وثيقة التأمين وخدمتها خلال فترة نفاذها. ثانياً، الدخول في ترتيبات الواجهة يوفر فرصة للشركة العراقية للتعامل مع وثائق تأمين ذات طبيعة معقدة ربما تغطي أخطاراً غير مألوفة. وبالنتيجة، فإن ترتيبات الواجهة، إن أحسن استعمالها من قبل الشركة العراقية، تساعد على توليد معارف

¹¹ ممارسة دور شركة الواجهة *fronting company* يجب أن لا يكون نمطاً ثابتاً في تعامل شركات التأمين العراقية مع الزبائن الكبار من الشركات الأجنبية التي تعمل في العراق ولها علاقات قائمة مع وسطاء وشركات تأمين في بلدانها الأصلية. يجب أن تبقى الواجهة ترتيبياً مؤقتاً، أو حسب ما تقتضيه الظروف مستقبلاً، وذلك لضمان عدم تقليص الدور الاكثتافي لشركات التأمين العراقية وتحويلها لمجرد وكلاء يعملون بالعمولة وهو ما لا يستقيم مع الدور الحقيقي لشركة التأمين: الاكثتاب بالأخطار وتحمل مسؤولية تعويض المطالبات. هو إجراء مؤقت يعكس القاعدة المادية للشركات العراقية وصغر حجم إعادة التأمين الاتفاقي المتوفر لها حالياً. ويتوجب على الشركة التي تقوم بدور الواجهة الاطمئنان إلى سلامة الوضع المالي للشركة الأجنبية التي تتعامل معها وإعفاؤها من المسؤولية من قبل المؤمن له الأصلي في حالة فشل الشركة الأجنبية في تنفيذ التزاماتها تجاه المؤمن له.

للمزيد من المعلومات عن ترتيبات الواجهة يمكن الرجوع إلى دراستنا: "ترتيبات الواجهة: محاولة أولية لتقييم نقدي"، التأمين العربي، مجلة الاتحاد العام العربي للتأمين، العدد 95، 2007.

ومهارات جديدة أو ما يعرف في أدبيات الاستثمار الأجنبي المباشر بانتشار الكفاءة efficiency spillover

تحت دعاوى حرية وسيادة المستهلك يدعو البعض إلى إطلاق الحرية لطالبي التأمين من الشركات، المحلية والأجنبية، لشراء المنتجات التأمينية التي يحتاجون إليها من أسواق أخرى (عبر الحدود) إن كانت هذه المنتجات غير متوفرة لدى شركات التأمين الوطنية. مثل هذه الوصفة، التي تبدو بريئة في ظاهرها، تهمل أو تتناسى أن الشركات الوطنية تستطيع توفير ما هو مطلوب من خلال تجميع مواردها معاً والمشاركة في التغطية، أو من خلال ترتيبات إعادة التأمين الاختياري. وللسوق العراقي تجربة في هذا المجال ترجع إلى سبعينيات القرن العشرين.

إن معالجة هذه الأوضاع، أو بعض منها، منوطة بجمعية التأمين العراقية من خلال التوعية بواقع صناعة التأمين العراقية وإمكانياتها وبمختلف الوسائل المتوفرة، والعمل على ترويج صياغة موحدة لشروط التأمين والتعويض insurance and indemnity clauses في عقود مقاولات القطاع الحكومي كما هو الحال حتى في أعنى الدول الرأسمالية. وكما قلنا في مكان آخر فإن "مشروع البرلة" الاقتصاد العراقي يجب ألا يرتبط بتقويض الكيانات الاقتصادية المحلية في مختلف القطاعات الصناعية والخدمية وحرمانها من فرص التطور وتعظيم الاستثمارات، وكلها تشكّل مصادر جديدة وإضافية لشركات التأمين المحلية.¹²

وفي هذا السياق من المناسب التذكير بالأسباب الموجبة لتشريع قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005 فقد ورد فيه هدف "تنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه بما يكفل تطويره وتأمين سوق مفتوح وشفاف وآمن مالياً وتعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر لحماية الاقتصاد الوطني." 13 ولن يتحقق ذلك بتجاهل شركات التأمين العراقية وإبقائها ضعيفة من خلال أحكام ضارة في القانون وجاهلة وربما سوء تصرف أصحاب الشأن في الدوائر الرسمية العراقية. وباختصار، وكما يشهد الواقع القائم، فإن أحكام القانون لا تستقيم مع الهدف "الإنشائي" المرسوم له.

¹² البيان الاقتصادية، بيروت، العدد 410، كانون الثاني/يناير 2005، ص 429.

¹³ الوقائع العراقية، العدد 3995، 3/3/2005، ص 28.

نقض التنمية الحقيقية

نص القانون يؤسس لنمط من العلاقات الاقتصادية بين الأشخاص الطبيعيين والمعنويين في الداخل والخارج مع ميل قوي نحو الخارج، بين طالبي التأمين من العراقيين والأجانب وبين شركات التأمين العراقية، أو قل انه يعكس طبيعة الاقتصاد الريعي المتمثل بانعدام التنمية الحقيقية وبالتركيز على امتصاص الفائض في سلع وخدمات استهلاكية مستوردة ضمن سلوك اقتصادي يشوبه الغموض والعشوائية¹⁴ وتغول بيروقراطي نتيجة التغذية المستمرة لأجهزة الدولة بأقارب أحزاب المحاصصة والموالين لها.

في ظل هذا الإطار فإن الطلب على الحماية التأمينية يتحول بفضل المادة 81 إلى الخارج، وبالتالي فإنه لا يصب في تنمية حقيقية لقطاع التأمين العراقي. إضعاف كل ما من شأنه أن يخدم مشروع التنمية الوطنية "المستقلة" وتعزيز الاعتماد على الخارج وفتح السوق المحلية أمام رأس المال الأجنبي هو ما أفرزه الاحتلال الأمريكي وهو ما قامت سلطة الاحتلال بترجمته في سلسلة من القوانين (الأوامر) ومنها القانون/الأمر رقم 10. وخير شاهد على مصادرة مشروع التنمية الوطنية هو العقود النفطية الاتحادية وعقود حكومة إقليم كردستان الملتبسة بسبب دستور دائم قصد القائمون على تحريره ليكون ملتبساً وحملاً للأوجه. فالتأكيد في هذه العقود، والهرولة نحوها، هو على زيادة الإنتاج كهدف أساس.¹⁵ مثلما هرول رئيس الوزراء العراقي لتوقيع الأمر رقم 10 الأمريكي الصنع.¹⁶

21 آب 2012

14 د. مظهر محمد صالح، "الاقتصاد الريعي المركزي ومازق انفلات السوق: رؤية في المشهد الاقتصادي العراقي الراهن"، موسوعة نينوى <http://www.neinawa2.com/news3/news.php?action=view&id=20>

15 لمن ترغب في متابعة القضية النفطية يمكن الرجوع إلى كتابات الخبير النفطي فواد قاسم الأمير، وقد صدر له مؤخراً كتاب بعنوان **القضية النفطية العراقية**، بغداد، 2012.
16 للاطلاع على خلفيات الأمر رقم 10 يمكن الرجوع إلى كتاباتي السابقة المنشورة في **مجلة التأمين العراقي** و **مرصد التأمين العراقي**.

التذكير بمعالجة "ثغرة" أساسية في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005

هذه الورقة القصيرة هي امتداد لورقة أخرى كتبناها في 21 آب 2012 بعنوان "المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: المدخل لتغيير القانون". ومن المؤمل أن تنشر في إحدى المجلات العراقية خلال سنة 2012. سنقتبس العديد من فقراتها لأغراض هذه الورقة.

"الثغرة" التي نعنيها محصورة في أحكام المادة 81 من القانون ومنها ينشأ تناقض قانوني نحاول التعريف به.

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 المؤمنین المجازين في العراق حق الاشتراك فيها.

الفقرة ثالثاً، رغم أهميتها وشكوى البعض من وجودها، ليست موضوعاً لهذه الورقة. ويكفي أن نشير هنا إلى أن هذه الفقرة، خلافاً للفقرتين ثانياً وثالثاً، تذكر حق "جميع المؤمنین 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 عفوياً وفي لحظة غفلة بل من باب التصميم وضمن رؤية لتوجيه الاقتصاد العراقي. كما نغض النظر عن مدى شرعية قانون تنظيم أعمال التأمين في ضوء اتفاقيات جنيف حول تغيير المحتل الأجنبي لقوانين الدولة المحتلة، ويكفي أن نقول إن هذا القانون لا ينسجم مع اتفاقيات جنيف التي لا تجيز للقوة المحتلة صلاحية تغيير ما هو قائم ما لم يكن هناك تهديداً مباشراً لأمن القوة المحتلة أو أن هناك ضرورة تستوجب التغيير. وفي هذا السياق فإن النشاط التأميني، في أي من صورته، لم يشكل تهديداً مباشراً أو غير مباشر للاحتلال الأمريكي، ولم تكن هناك ضرورة اقتصادية أو اجتماعية لتغيير القوانين المنظمة للنشاط ما لم ندخل الاعتبارات الإيديولوجية في الحساب (إعادة تشكيل الاقتصاد العراقي من منظور العقيدة الليبرالية الجديدة)، وفي هذه الحالة فإن الضرورة ليست عراقية، نابعة من متطلبات تنمية 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 تُقر 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 الأرضية 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 الأنظمة الرقابية على النشاط التأميني في العالم. وقد كتبتُ في مكان آخر أن "مايك بيكنز، مفوض التأمين في ولاية أركنساس، الذي أعد نص القانون باللغة الإنجليزية، يعرف تماماً القيود المفروضة على حرية شراء التأمين في ولايته وفي الولايات الأخرى للولايات المتحدة. ومع ذلك أقحم هذه المادة تعبيراً عن العقيدة الليبرالية الجديدة في رفع الضوابط الرقابية."¹

¹ 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/>

لقد وفرَّ 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 المنحل رقم 192 المؤرخ 1998/12/3 الذي نصَّ 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 المُطَّلِع أن هذا القرار ألغى قانون شركات ووكلاء التأمين رقم (49) لسنة 1960 الذي نصَّ 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 تضاربٌ بين قانون سنة 2005 والقوانين السابقة التي لم تخضع للإلغاء، والمعني هنا هو قرار مجلس قيادة الثورة رقم 192 المؤرخ 1998/12/3.

مراجعة سريعة لقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 تكشف نقصاً تدوينياً فيه يتمثل بعدم الإشارة إلى القوانين السابقة في الأسباب الموجبة للتشريع، وهو المكان المناسب، أو في أي من مواده (106 مادة) سواء ما تعلق منها بسرمان هذه القوانين أو إلغائها بالمطلق. ولذلك يمكن القول إن عدم النص على إلغاء قوانين التأمين السابقة يعني ضمناً أن هذه القوانين نافذة.

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، يحجّم 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.

إزاء هذا الوضع أليس بالأحرى على ديوان التأمين العراقي، ومن خلال وزير المالية، أن يعرض التعارض الموجود بين قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 مع قوانين التأمين السابقة التي ما زالت نافذة على مجلس شوري الدولة (ديوان التدوين القانوني سابقاً) لإبداء الرأي والمشورة القانونية – حسب ما تقضي به المادة 6 من قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 وتعديلاته.²

نرى أن التناقض بين القانون الحالي (الجواز الضمني للتأمين على أشخاص أو أموال موجودة في العراق أو مسؤوليات تتحقق فيه خارج العراق) والقوانين السابقة التي تقضي بعدم جواز مثل هذا التأمين مسألة في غاية الأهمية.

إن لم يتحرك مجلس شوري الدولة، لأي سبب كان، يمكن التفكير باللجوء إلى اللجنة القانونية لمجلس النواب،³ فالمادة 90 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي تحدد اختصاصات اللجنة القانونية بالآتي:

² تنص المادة 6 على ما يلي:

يمارس المجلس في مجال الرأي والمشورة القانونية اختصاصاته على النحو الآتي:
أولاً – ابداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا.
ثانياً – ابداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الانضمام إليها.
ثالثاً – ابداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها.
رابعاً – ابداء الرأي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدى إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على أن تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب ابداء الرأي بشأنها، والأسباب التي دعت إلى عرضها على المجلس ويكون رايه ملزماً للوزارة أو للجهة الطالبة للرأي.
خامساً – توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة.

سادساً- لا يجوز لغير الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على المجلس.

³ اقتراح مشروع القوانين هو من صلاحيات مجلس الوزراء (الدستور العراقي، المادة 80، الفقرة ثانياً) ولكن المطلوب هنا ليس اقتراح مشروع لقانون جديد للتأمين وإنما تعديل مواد قانون قائم.

أولاً- مراجعة القوانين السابقة وتكييفها وفق الدستور.
ثانياً- دراسة التشريعات المتعلقة بالسلطة القضائية.
ثالثاً- معاونة المجلس ولجانه في صياغة النصوص التشريعية.
رابعاً- تحسين وتطوير النظم القانونية والقضائية.
خامساً- دراسة مقترحات مشروعات القوانين المقدمة لها من قبل المجلس والحكومة وابداء الرأي في شأنها وإعداد نصوصها وصياغتها، بحسب ما تكلف به من قبل هيئة الرئاسة في المجلس.
سادساً- مراجعة قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل.
سابعاً- متابعة المفوضية العليا للانتخابات.

وربما يمكن إشراك اللجنة المالية لمجلس النواب إذ أن أحد اختصاصات هذه اللجنة، بموجب المادة 93، الفقرة ثالثاً، من النظام الداخلي للمجلس "متابعة البنوك والائتمان والقروض والتأمين" وكذلك هيئة رئاسة المجلس.

نأمل أن يساهم ممارسو التأمين في العراق بدراسة موضوع هذه الورقة، والعمل فيما بينهم ومن خلال جمعية التأمين العراقية وديوان التأمين العراقي على إثارته مع السلطات المعنية للوصول إلى التغيير المطلوب. لم يعد التشكي كافياً بحد ذاته ويجب إقرانه بالفعل. أمل أن تتكلم الجهود بالنجاح.

12 تشرين الثاني 2012

دعوة لحل التناقض بين قوانين التأمين العراقية

نشرت أصلاً في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين

<http://iraqieconomists.net/ar/2020/06/07/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d8%af%d8%b9%d9%88%d8%a9-%d9%84%d8%ad%d9%84-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%86%d8%a7%d9%82%d8%b6-%d8%a8%d9%8a%d9%86-%d9%82%d9%88%d8%a7%d9%86%d9%8a%d9%86/>

[1]

ترجع خلفية هذه الورقة القصيرة إلى رسالة من زميلي محمد القره غولي بتاريخ 4 أيار 2020 جاء فيها: "انا ابحت عن جريدة الوقائع العراقية العدد 3995، 3 آذار 2005 لتضمنها امر رقم 10 لسنة 2005 قانون تنظيم اعمال التأمين." تزامن هذا الطلب بالبحث الذي كنت أقوم به حول التضارب بين أحكام قوانين تأمينية قديمة نافذة والقوانين/الأوامر التي صدرت بعد 2003 الذي كان موضوعاً لدراسة سابقة.¹

ماذا نقرأ في جريدة الوقائع العراقية، العدد 3995، 3 آذار 2005؟

بالرجوع إلى هذا العدد نكتشف أن عنوان التشريع هو "اعادة العمل بالمادة (136) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 المعدل" ويأتي تصنيفه تحت باب "أصول محاكمات جزائية"، ويقضي هذا التشريع بإلغاء "الفقرة هـ من القسم 4 من مذكرة سلطة الائتلاف المنحلة رقم 3 لسنة 2003".

وفي الملاحظة رقم 2 الملحق بالتشريع نقرأ التالي:

¹مصباح كمال، "قراءة أولية لمشروع حصر تأمينات الدولة بشركة التأمين الوطنية"، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<http://iraqieconomists.net/ar/2018/02/21/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d9%82%d8%b1%d8%a7%d8%a1%d8%a9-%d8%a3%d9%88%d9%84%d9%8a%d8%a9-%d9%84%d9%85%d8%b4%d8%b1%d9%88%d8%b9-%d8%ad%d8%b5%d8%b1-%d8%aa%d8%a3%d9%85%d9%8a>

"- الغيت الفقرة (هـ) من القسم 4 بموجب امر اعادة العمل بالمادة (136) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 المعدل، رقم 14 لسنة 2005:

النص القديم للفقرة هـ: اعيد العمل بالمادة 136."

نستخلص من هذا العرض السريع أن هذا القانون والتعديل الذي جاء به ينحصر بأصول المحاكمات الجزائية ولا علاقة له بقوانين التأمين السابقة أو تلك التي شرعت بعد الاحتلال الأمريكي للعراق.

إن قيمة ما نشرته جريدة **الوقائع العراقية** هي إلغاء مادة وإعادة العمل بها في قانون سابق للاحتلال الأمريكي. في حين أن هذا المقترح من القوانين العراقية لم يمتد لقوانين التأمين الصادرة قبل وبعد الاحتلال المتضاربة فيما بينها، كما سنحاول عرضه فيما يلي، وهنا تكمن قيمة سؤال الزميل محمد القره غولي.

[2]

نقرأ في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر بتاريخ 1 كانون الثاني 2004 الأحكام المرتبطة بالمادة 26² ما يلي:

ا- ستبقى القوانين النافذة في العراق في 30 حزيران 2004 سارية المفعول، الا اذا نص هذا القانون على خلاف ذلك والى ان تقوم الحكومة العراقية الانتقالية بالغائها او تعديلها وفقا لهذا القانون.

ب- التشريعات الصادرة من قبل السلطة التشريعية الاتحادية تعلق على اية تشريعات اخرى صادرة من قبل اية سلطة تشريعية اخرى وذلك في حالة التعارض بينهما، باستثناء ما نص عليه في المادة 54 ب³ من هذا القانون.

² قواعد التشريعات العراقية: <http://iraql.d.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?page=3&SC=070420067452838&BookID=27086>

³ المادة 54 ب من القانون تتعلق بالوضع الاستثنائي لإقليم كردستان-العراق وتنص على ما يلي:

ا - تستمر حكومة إقليم كردستان في مزاولة اعمالها الحالية طوال المرحلة الانتقالية، الا ما يتعلق بالقضايا التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية كما ينص عليه هذا القانون. ويتم تمويل هذه الوظائف من قبل الحكومة الاتحادية تماشياً مع الممارسة الجارية بها العمل ووفقاً للمادة 25 هـ من هذا

ج- ان القوانين والانظمة والاورامر والتعليمات الصادرة من سلطة الائتلاف بناء على سلطتها بموجب القانون الدولي تبقى نافذة المفعول الى حين الغائها او تعديلها بتشريع يصدر حسب الاصول ويكون لهذا التشريع قوة القانون.

ألغى هذا القانون بموجب دستور جمهورية العراق لعام 2005، باستثناء ما ورد في الفقرة 1 من مادة 53 والمادة 58 منه.⁴

ونستخلص هنا أيضاً أن أحكام قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لا تنطبق على ترتيب أوضاع التأمين التي صارت تخضع لأحكام الدستور وقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. فقد نص الدستور الدائم في المادة 130 حول نفاذ القوانين القائمة على الآتي:

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

لكن مشكلة عدم الاتساق بين قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 والدستور تظل قائمة. نلاحظ أولاً، إن قانون 2005 (الأمر رقم 10) صدر في حزيران 2005، قبل إقرار الدستور في تشرين الأول 2005، أي أن الأمر رقم 10 صدر في غياب الدستور (وهو أصلاً أمر/قانون وضعه المحتل الأمريكي).⁵

ونلاحظ ثانياً، إن الأمر رقم 10 لسنة 2005 صدر بقرار من مجلس الوزراء كما جاء في ديباجته:

القانون. تحتفظ حكومة اقليم كردستان بالسيطرة الاقليمية على الامن الداخلي وقوات الشرطة، ويكون لها الحق في فرض الضرائب والرسوم داخل اقليم كردستان.

ب - فيما يتعلق بتطبيق القوانين الاتحادية في اقليم كردستان، يسمح للمجلس الوطني الكردي بتعديل تنفيذ اي من تلك القوانين داخل منطقة كردستان، ولكن فيما يتعلق فقط بالأمور التي ليست مما هو منصوص عليه في المادة 25 وفي المادة 43 د من هذا القانون التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية حصراً.

4 الفقرة 1 من مادة 53 والمادة 58 منه تتعلقان بالأوضاع في إقليم كردستان-العراق.

5 للتعريف بالخلفية والدوافع وراء الإسراع بإصدار القانون، راجع: مصباح كمال، قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014)، وخاصة "المدخل" (ص 17-33)، وفصل "إعادة صياغة قوانين التأمين في العراق (ص 49-76)، وفصل "قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية" (ص 77-105).

"استناداً الى أحكام القسم الثاني من ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وبناء على موافقة مجلس الرئاسة، قرر مجلس الوزراء اصدار القانون الاتي"

وينص ملحق قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على أن

لمجلس الوزراء وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع إصدار أوامر لها قوة القانون وتبقى سارية المفعول حتى يتم إلغاؤها أو تعديلها بواسطة حكومات عراقية منتخبة.⁶

ونلاحظ ثالثاً، إن الأمر رقم 10 لا يضم نصاً بإلغاء قوانين التأمين السابقة أو الاحتكام إليها في حالات معينة، أو نصاً يقضي بأن أحكام الأمر رقم 10 هي التي سيعمل بها عند تعارضها مع أية قوانين تأمينية نافذة.

هناك إذاً تضاربٌ بين الأمر رقم 10 قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 والقوانين السابقة ذات العلاقة بالتأمين التي لم تخضع للإلغاء ومنها، على سبيل المثال، قانون تأسيس شركة التأمين الوطنية رقم (56) لسنة 1950 الذي يقضي بحصر تأمين ممتلكات الدولة لدى الشركة. وهذا القانون ما يزال نافذاً.

[3]

لا أدعي بأني مختص بقوانين التأمين أو القوانين الدستورية ولذلك أدعو أهل الاختصاص لتتويرنا فيما يخص التناقض repugnance المحتمل بين قوانين التأمين السابقة للاحتلال وتلك التي ارتبطت بالاحتلال، وقراءة هذه القوانين في إطار دستور جمهورية العراق. وقد ينهض سؤال حول مدى تطبيق/انطباق النص الدستوري على قوانين التأمين القائمة، وخلاف ذلك هل أن النص الدستوري صار معطلاً في مجال التأمين؟

من رأيي اننا بحاجة لمثل هذه القراءة لأن القوانين⁷ لها آثارها الاقتصادية والتنظيمية على قطاع التأمين في العراق من حيث العرض (شركات التأمين

⁶ موقع مجلس القضاء الأعلى: <https://www.hjc.iq/view.79/>

⁷ إن ما نعنيه بقوانين التأمين هي تلك القوانين المنظمة للنشاط التأميني وليس القوانين المتعلقة بعقد التأمين إذ أن الأخيرة تنحصر بقانون شركات الضمان – السيكورتاه العثماني (1905)، والفصل الخاص بعقد التأمين البحري في قانون التجارة البحرية العثماني (1883). نقلاً عن: بهاء بهيج شكري، بحوث في التأمين

العامة والخاصة) والطلب على الخدمة التأمينية (وخاصة الطلب من شركات القطاع العام ومؤسسات الدولة والشركات الأجنبية العاملة في العراق وشركات القطاع الخاص).

أمل أن تحظى هذه الدعوة بالاستجابة وألا يكون مصيرها سكوت أهل الشأن كما حصل مع دراستي السابقة "قراءة أولية لمشروع حصر تأمينات الدولة بشركة التأمين الوطنية" (2018).

17 أيار 2020

إعادة هيكلة قطاع التأمين

هل هناك مشروع لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة؟ تمهيد لمناقشة موسعة

نشرت هذه الورقة في مجلة الثقافة الجديدة، العدد 346، 2011

<http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2012/01/restructuring-state-owned-insurance.html>

قرأت مؤخراً خبراً مختضباً بالإنجليزية عن مناقشة تقديم خدمات استشارية لإعادة هيكلة المنشآت المملوكة للدولة بضمنها إطلاق مشروع تجريبي للشراكة بين القطاع العام والخاص.

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

غياب وضبابية المعلومات

قراءة الخبر توحى بأن الهدف سينصبُ على إعادة هيكلة المنشآت الصناعية، ويتعزز هذا الفهم بفضل الإشارة إلى "إطلاق مشروع تجريبي للشراكة بين القطاع العام والخاص." وليس معروفاً، في غياب المعلومات، إن كانت الاستشارات سنتناول أيضاً المنشآت الخدمية وغيرها بضمنها شركات التأمين العامة. لعل بعض الشك في مرامي مثل هذه المناقشة واردة في ضوء الشفافية المنقوصة في سياسات وممارسات الحكومة العراقية والتضارب في صياغة مسودات القوانين في العراق كما هو الحال في قانون النفط والغاز وقبلها مسودة الدستور فقد كانت هناك في التداول عدة مسودات. ولهذا ليس من المستبعد أن تطل إعادة الهيكلة شركات التأمين العامة أو قل في البدء إعادة هيكلة المنشآت الصناعية (ومعظمها يعاني من الإهمال وتركة الحصار الاقتصادي والعجز المالي والتخمة في عدد العاملين) وبعدها التحول صوب هذه الشركات. وهو محط اهتمامنا.

المهتمون بشؤون التأمين لا يعرفون على وجه الدقة ما هي المشاريع المضمرة لقطاع التأمين الآن أو في المستقبل القريب لانعدام التصريحات عنها أو غموض

وعمومية الخطط والسياسات الاقتصادية. وهذا ليس بالأمر المستغرب فقد عودتنا عليها حكومات ما بعد 2003.¹ قبل ذلك كانت المشاريع والقرارات محتكرة من قبل مجلس قيادة الثورة ومنطق "الشرعية الثورية" لا يتطلب الاستئناس بآراء الغير ولذلك لم تخضع صياغة القرارات لنقاشات حقيقية مفتوحة.

لا نستهدف من هذه الورقة رفضاً أو قبولاً بالمطلق لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة بل إثارة جملة من الأسئلة نراها ضرورية لإذكاء النقاش لصياغة المواقف ضمن الرؤية الموسعة لقطاع التأمين المتجذر، كغيره من القطاعات، في الاقتصاد العراقي الريعي.

إعادة هيكلة شركات التأمين ليس إجراءً جديداً

لنعرّف أولاً من هي هذه الشركات. شركات التأمين وإعادة التأمين في العراق، التي يمكن أن تكون موضوعاً لإعادة الهيكلة، تنحصر بشركة التأمين الوطنية (تأسست سنة 1950)، شركة التأمين العراقية (1959) وشركة إعادة التأمين العراقية (1960). سنشير إليها جميعاً تحت اسم شركات التأمين العامة.

تقديم الخدمات الاستشارية لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة، بافتراض أنها مطلوبة الآن ضمن المناقصة المعلن عنها أو قد يعلن عنها مستقبلاً، ليس جديداً فقد قامت الوكالة الأمريكية للمساعدات الدولية USAID بإعداد مشروع لإعادة الهيكلة سنة 2003 إلا أنه، ولسبب غير معروف لدينا، وضع المشروع جانباً، ربما على رف في وزارة المالية. وكانت إعادة الهيكلة هنا (على طريقة العلاج بالصدمة) تقتضي تحويل الشركات إلى شركات متخصصة في فروع التأمين خلال فترة زمنية قصيرة جداً.²

¹ مصباح كمال، "تعليق على غياب التأمين في برنامج الحكومة للسنوات 2011-2014" مرصد التأمين العراقي:

<http://iraqinsurance.wordpress.com/2011/07/21/absence-of-insurance-in-government-programme-for-2011-214/>

² مصباح كمال، "نقد مشروع إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي". كتبت هذه الورقة أصلاً باللغة الإنجليزية ونشرت في مجلة

MEES (Middle East Economic Survey) Vol. 47. No. 19 (10 May 2004) pp D1-D5 يتضمن النص العربي بعض الإضافات. ونشرت أيضاً تحت عنوان "ملاحظات نقدية حول إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي"، الثقافة الجديدة، العدد 314، 2005، ص 48-58.

وقبل ذلك كانت إعادة الهيكلة معروفة ولكن ليس بهذا الاسم. هي حقاً ليست بالأمر الجديد بالنسبة لشركات التأمين العراقية، فقد عرفتها أولاً في ستينيات القرن الماضي (عمليات الدمج والتأميم)؛ وفي الثمانينيات (إلغاء المؤسسة العامة للتأمين وإطلاق حرية العمل لشركتي التأمين العامتين لمزاولة أعمال التأمين على الحياة وغير الحياة، وإلغاء إسناد حصص إلزامية لشركة إعادة التأمين العراقية)؛ وفي التسعينيات (فتح السوق أمام تأسيس شركات تأمين خاصة وتحويل شركات التأمين العامة إلى شركات ذات تمويل ذاتي). وبعد سقوط الدكتاتورية صدر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وتأسس بموجبه ديوان التأمين العراقي وجمعية التأمين العراقية. وهذه كلها محطات مهمة في تاريخ هيكلة قطاع التأمين العراقي تستحق الدراسة المستقلة.

إعادة هيكلة شركات التأمين: هل لها وظيفة اقتصادية استراتيجية؟

مشروع إعادة الهيكلة كان أصلاً جزءاً من إعادة تأسيس الدولة العراقية في السياسات الأمريكية قبل وبعد الغزو سنة 2003. وكان ما يصدر من آراء آنذاك من القوى السياسية المعارضة في الخارج، التي صارت الآن تمسك أو قل تستحوذ على أجهزة الدولة، عن إعادة هيكلة الاقتصاد صارخة في عموميتها وفي غياب رؤية تنتظمها. وهذه الآراء وقتها لم تأت على ذكر التأمين وفيما بعد عقب سنة 2003 ظهرت إشارات مقتضبة للتأمين من خلال تصريحات ذات طابع عمومي ربما يمكن فهمها الآن على أنها كانت بؤادر للتمهيد لمشروع إعادة الهيكلة وإبقاء فكرة المشروع حيّيه في الأذهان. وقد لخصنا بعضاً منها فيما يخص التأمين كالاتي عند التعليق على برنامج الحكومة الحالية للسنوات 2011-2014:

واضعي البرنامج ليسوا مطالبون بذكر التأمين بالتخصيص فالتأمين هو دائماً الحلقة الأضعف في تصورات الحكومة والأحزاب السياسية، والأصح القول إن التأمين غائب في هذه التصورات. نعم يحاول وزير أن يظهر نفسه بأنه مهتم بالتأمين.³ ويلغي وزير آخر وجود التأمين في

³ مصباح كمال، نقد "مؤتمر التأمين" وتصريحات وزير المالية" مجلة التأمين العراقي. <http://misbahkamal.blogspot.com/2009/07/28-2009.html>

مصباح كمال، "تفعيل دور شركات التأمين في تعزيز موارد الدولة: مناقشة دعوة وزير المالية" مجلة التأمين العراقي. <http://misbahkamal.blogspot.com/2009/05/6-2009.html>

العراق.⁴ ومسؤول كبير يتحدث عن إعادة رسملة وتحديث صناعة التأمين.⁵ أكلُّ هذه الحالات كانت تقوم على دراسات وأوراق عمل أم أنها كانت نزوات أو أفكار غير مكتملة. ونسأل: كم من أوراق بحثية قام هؤلاء بتكليف خبراء التأمين في العراق القيام بها؟⁶

استخدام عنوان "إعادة الهيكلة" أخف وقعاً من استخدام الخصخصة نظراً للمواقف العاطفية المتباينة التي يثيرها عنوان الخصخصة وخاصة عند استحضار تجاربها السيئة في بعض البلدان.⁷ فالعنوان "إعادة الهيكلة" يخلو من شحنة عاطفية ويوحى بأن موضوعه يجد تبريراً له في ضرورات اقتصادية – وهو ليس كذلك بالنسبة لشركات التأمين العامة رغم أنه أمر قابل للنقاش كما سنحاول عرضه في هذه الورقة. ولنا أن نقول باختصار أن المستهدف من إعادة الهيكلة هو تحويل المنشآت العامة إلى شركات رأسمالية صرفة تستهدف الربح أساساً، ملكية أسهمها ستكون مفتوحة للعراقيين ولاستحواد الشركات الأجنبية (التي قد تكون طاردة للرأسمال الوطني) وغيرها من "ضرورات" اقتصادية لإدماج الاقتصاد الوطني مع الاقتصاد العالمي والتماثل مع شروط صندوق النقد الدولي وكذلك منظمة التجارة العالمية.

تُقرُّ أن إيقاع العصر يستدعي التغيير والتعامل مع الضرورات والشروط المستجدة ولكن شريطة أن يكون التعامل من منظور تأسيس اقتصاد "رأسمالي" مُنتج يحافظ على المصالح الوطنية. ويقتضي ذلك إعادة تعريف الوظيفة الاقتصادية للدولة للتحويل من الاقتصاد الريعي، وتقويض طفيلية القوى السياسية الماسكة بمقاليد السلطة (سلطة المال من خلال الربح والفساد والإفساد وسلطة السياسة من خلال التمثيل البرلماني وكذلك سلطة الأمن). وهي ذات

⁴ مصباح كمال، "نزيف أفساط التأمين في العراق" مجلة التأمين العراقي.

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

⁵ مصباح كمال، "د. برهم صالح وإعادة رسملة وتحديث قطاع التأمين العراقي" مجلة التأمين العراقي

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

⁶ مصباح كمال، "تعليق على غياب التأمين في برنامج الحكومة للسنوات 2011-2014" مجلة التأمين العراقي

<http://misbahkamal.blogspot.com/>

⁷ Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (London: Penguin Books, 2008)

القوى التي قزمت الدولة، ككيان محايد، من خلال إقحام المحاصصة في بناء مؤسساتها.

وبالنسبة لقطاع التأمين فإن

نشاط التأمين سيقى مرتبطاً بالدرجة الأولى بمقدار التطور الاقتصادي المحلي بصورة عامة، وما يتبعه من تطور في قطاع البنوك كمصدر لتمويل الاستثمار وكوسيط في النشاط التجاري بصورة خاصة. وفي الحالتين، فإن التوقعات تعتمد بالدرجة الأساسية على مقدار النجاح المحقق في إحداث التغيير الاقتصادي الجذري (الإستراتيجية والسياسات وإقامة البنية الأساسية المادية والاجتماعية والبيئية العامة) وليس فقط تحقيق زيادة في الإيرادات النفطية. ومن واقع التطورات الراهنة والمحتملة في المدى القريب، فإن من المستبعد أن تزداد فعاليات التأمين على المستوى الكلي كما يتمثل في نسبة حجم أقساط التأمين إلى الناتج المحلي الإجمالي، وارتفاع كثافة سوق التأمين، كما في معدل إنفاق الفرد على التأمين كالذي تظهره ميزانية الأسرة.⁸

اعتماداً على هذه الرؤية هل ستساعد إعادة هيكلة شركات التأمين في زيادة دور هذه الشركات ضمن الاقتصاد المُنْتَج؟ وهل هي فقرة من مشروع تقليص الاعتماد على الموارد الريعية أم انها واحدة من الإجراءات غير المنتظمة في رؤية متكاملة لتوجيه الاقتصاد العراقي (كما هو الحال مع رأسمالي ما بعد 2003، من العرب والكرد، ممن يعملون في أكثر من مجال دون أن يكون لديهم رؤية لتحقيق التكامل بين هذه المجالات؟ وذات التفكير ينطبق على سياسات القوى السياسية الحاكمة). البديل المرتجى هو المشروع الوطني المتكامل للتنمية القائم على إعادة النظر في توزيع الريع النفطي، وتحديداً تقليص الاعتماد عليه والذي من شأنه أن يحدد معالم السياسات الاقتصادية التفصيلية التي تصب في المشروع. وخلاف ذلك سيسود الاستغراق في الجزئيات كما هو حال الرأسماليين الجدد.

لنلاحظ أن الريع النفطي الذي يتكدس لدى المصرف المركزي العراقي (وقد بلغ الآن، آب 2011، 58 بليون دولار) لا يمثل دخلاً لقوة عمل المنتجين أو الفائض المتحقق للرأسماليين لقاء تشغيلهم لاستثماراتهم الإنتاجية أو الضرائب

⁸ مقتطف من رسالة من د. صبري زاير السعدي للكاتب مؤرخة في 27 تشرين الأول 2010.

التي يدفعونها لخزينة الدولة. هو ليس إلا إيرادات النفط الخام المصدر. ولأن استقلال المصرف المركزي له الأولوية العظمى، كما رسمها مستشارو بول بريمر، انحسر وبالأحرى ألغي دور المصرف في المساهمة في التنمية الاقتصادية وما يترتب عليها من دور لقطاع التأمين. هو الآن ليس إلا حارساً للإيرادات النفطية ولا دور له في التنمية الاقتصادية. وقد كتبنا في مكان آخر:⁹

أن الهوس بالسياسة النقدية، كما يمارسها المصرف المركزي، لا يساعد في إعطاء دفعة لبدء عملية النمو الاقتصادي. فتركيز السياسة على احتواء التضخم من خلال رفع القيمة التبادلية للدينار العراقي مع الدولار الأمريكي لم يؤدي إلى النتيجة المطلوبة في الوقت الذي تم فيه زيادة أسعار المحروقات وتأثيرها المتنامي على أسعار السلع والخدمات. وبدلاً من أن يكون عاملاً فاعلاً في التنمية الاقتصادية تم إعادة تكييف المصرف المركزي على أسس نيوليبرالية:¹⁰ التأكيد على استقلالية المصرف (لإلغاء أي دور للمصرف في تمويل الحكومة أو تمويل العجز)، الحد من التضخم (لتحويل أنظار المصرف من الاهتمام بأهداف أخرى كالمساهمة في تحقيق استخدام كامل للعمالة، ودعم السياسة الصناعية أو تخصيص الاعتمادات لقطاعات اجتماعية معينة كالإسكان والتطبيق غير المباشر للأدوات النقدية (معدلات الفائدة للمدى القصير).

إن لم يكن تجاوز الريع هو المطلوب فقد تكون إعادة الهيكلة من الخطوات المطلوبة لدخول العراق كعضو في منظمة التجارة العالمية من خلال التمهيد لرفع القيود والضوابط ومنها (بالنسبة لشركات التأمين): التخلي عن إلزامية إسناد حصة من الأخطار لشركة إعادة الوطنية (وبالنسبة للعراق فإن الحصة الإلزامية قد أُلغيت أو أواخر ثمانينيات القرن الماضي)، وإلغاء تعرفات الأسعار (ولكن ليس هناك تعرفات في العراق)، والسماح للشركات الأجنبية للمساهمة بكامل رأسمال الشركات – أي دون الحاجة لشراكة عراقية. هناك شركات تأمين خاصة يساهم فيها رأس المال العربي والأجنبي.

⁹ مصباح كمال، "النفط والدولة والسياسة الاقتصادية في العراق" الثقافة الجديدة، العدد 322-323، 2007، ص 12-13. كتب النص الأصلي بالإنجليزية ونشرت نسختها المحررة في مجلة ميس: MEES, Vol 50: 23, 4th June 2007.

¹⁰ Gerald Epstein, "Central Banks as Agents of Economic Development," *Political Economy Research Institute*, University of Massachusetts Amherst, September 2005. <http://www.peri.umass.edu/Publication.236+M5d9a4547bec.o.html>

هل تقتضي إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي خصخصة شركات التأمين العامة بعد أن فقدت هذه الشركات سنة 1997 موقعها الاحتكاري الذي كان مفروضاً بقوة القانون. كانت هذه الشركات حتى ذلك الوقت، وبالأصح منذ سنة 2000 عندما تأسست أول شركة تأمين خاصة، تتمتع برىح داخلي بفضل التحكم في منافذ التوزيع أو قل احتكار هذه المنافذ. ولا يزال بعض من هذا التحكم قائماً فيما يخص إدارة تعويضات التأمين الإلزامي إذ ليس لشركات التأمين الخاصة دور في هذا المجال، ولها الحق في المشاركة مما يتطلب مراجعة لقانون التأمين الإلزامي من حوادث السيارات لسنة 1980 وتعديلاته.

قد تكون إعادة الهيكلة من متطلبات التحديث كي يكون السوق العراقي على مستوى أسواق التأمين الأخرى في العالم العربي. وهذا يتناغم أيضاً مع شروط صندوق النقد الدولي لإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي – إخراجها من الإردابية في تسيير الاقتصاد الوطني وإخضاعه لقوى السوق. لكن هذا التبرير ضعيف ولا ينهض به واقع سوق التأمين العراقي في الوقت الحاضر فالمنافسة بين الشركات العامة والخاصة قائمة، والسوق يخضع لقوى العرض والطلب خاصة بعد أن أكد ديوان التأمين العراقي على الشركات النفطية الالتزام بأحكام قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 في استدراج عروض التأمين من جميع شركات التأمين العراقية من خلال المناقصات. وكان عدم الالتزام بالأحكام موضوع مساءلة وانتقاد من قبل شركات التأمين الخاصة.

لكن التحديث مطلوب بحد ذاته لمواكبة التغيرات الحاصلة في العالم دون أن يتطلب ذلك خصخصة شركات التأمين العامة. وقد رصدنا بعض ملامح التحديث في دراسة سابقة لنا¹¹ نقطف منها العناوين الفرعية التالية مع القليل من التعليق:

الإطار القانوني - إعادة النظر بقانون تنظيم أعمال التأمين اسمة 2005.
الإطار التنظيمي - تنظيم الهيكل الهرمي والشفافية والمساءلة، إضافة إلى أمور أخرى، تنطبق على الشركات الخاصة والعامة على حد سواء.
سياسة الاستخدام.

¹¹ مصباح كمال، "د. يرهم صالح وإعادة رسملة وتحديث قطاع التأمين العراقي"، مجلة التأمين العراقي

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

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

المهارات اللغوية والتدريب المستمر.

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

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

التعامل مع جمهور المؤمن لهم - التخفيف من البيروقراطية الثقيلة في التعامل مع المؤمن لهم لتعزيز الثقة بالفائدة المرجوة من الحماية التأمينية. ويتطلب تحديث التعامل مع المؤمن لهم إيجاد دائرة مظالم لهم يمكنهم من الرجوع إليها في حالات التجاوز والاختلاف والإهمال من قبل شركات التأمين.

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

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

ربما يكون التبرير تحرير الدولة من أعباء كونها أكبر رب عمل. وهو صحيح وأخذ بالتضخم بفضل سياسة تكريس المحاصصة الاثنية والطائفية بإقحام المزيد من الموظفين في مؤسسات الدولة حتى ولو بشهادات مزورة. لكن شركات التأمين العامة، رغم أنها توظف ما يزيد عن ألف وخمسمائة موظف إلا أن هؤلاء لا يشكلون أي عبء على خزينة الدولة لأن الشركات تحقق فائضاً يكفي لتمويل الرواتب والمصاريف الأخرى زيادة عن تمويل الخزينة بأرباحها ورسم الطابع ولها استثماراتها العقارية وغيرها.

لقد شهد قطاع التأمين تدهوراً كبيراً بسبب الحروب والعقوبات الدولية أفقدته الموارد المالية والبشرية للتحديث من الداخل. هل لذلك صار التوجه نحو إعادة الهيكلة واستدراج الشركات الأجنبية، وهو ما تشجع عليه الحكومات العراقية، هو الحل للنهوض من الواقع الراكد؟ أي أن إعادة الهيكلة ضرورية لإدخال

التكنولوجيا (المعرفة الجماعية عن كيفية إنتاج السلع والخدمات بأسلوب أكثر كفاءة) وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمستهلك، حتى إذا تطلب الإصلاح إزاحة المنتج، الرأسمالي، الوطني، كما هو حاصل في قطاع النفط من خلال تقزيم دور شركة النفط الوطنية المرتجاة وحصر دور الرأسمال الوطني في أعمال هندسية صغيرة. سنناقش بعض جوانب هذا التبرير فيما بعد.

ما هو شكل/أشكال إعادة الهيكلة؟

لو افترضنا أن مشروع إعادة هيكلة شركات التأمين العامة سيتحقق ما هي صيغة إعادة الهيكلة (الخصخصة)؟ هل ستكون من خلال بيع أسهم الشركات إلى من يرغب بشرائها من العراقيين والعراقيات فقط أم من العراقيين والأجانب على حد سواء؟ هل تحتفظ الدولة بحصة في هذه الشركات؟ هل ستحدد فترة زمنية بعد الشراء لا يمكن خلالها إعادة بيع الأسهم؟ (لمنع أو الحد من المضاربات)

تري لو اتخذت إعادة الهيكلة صيغة الدعوة المفتوحة أو المقيدة لشركات التأمين الأجنبية لشراء حصص في الشركات العامة لتكوين شركات عراقية أجنبية في رأسمالها فإن هذه الصيغة قد تُفاقم من حدة التنافس الحالي في غير صالح شركات التأمين الخاصة ذات القاعدة الرأسمالية الضعيفة والاحتياطات المحدودة.

لعلني استبق الأمور بإثارة هذه الأسئلة لكنني أثيرها عمداً لتكون موضوعاً للمناقشة الآن بين من يعينهم وضع شركات التأمين العامة سواء بقيت على حالها (عندها يجب التفكير بوسائل النهوض بها في سوق قائم على التنافس) أو أصبحت موضوعاً للخصخصة أو أي شكل آخر من أشكال إعادة الهيكلة. هذه الأسئلة مفيدة أيضاً في إطار التفكير بمصالح العاملين والعاملات في الشركات العامة في الحفاظ على وظائفهم، وهل سيخصص لهم، مثلاً، قسم من الأسهم بأسعار ميسرة عرفاناً بدورهم في بناء قدرات شركاتهم؟

ماذا سيكون مصير شركة إعادة التأمين العراقية؟ هل سألغى هذه الشركة، ويوزع موظفيها وأصولها واحتياطياتها على شركتي التأمين المباشر العامتين؟

حالياً تقوم شركة إعادة التأمين العراقية بدور المدير للاتفاقيات الإيعادية لمعظم شركات التأمين العاملة في العراق العامة والخاصة. إلغاء الإيعادية العراقية

سيؤثر أساساً على شركات التأمين الخاصة والصغيرة منها من حيث حجم الأعمال ورأس المال على وجه التخصيص. فهذه الشركات لن تكون قادرة لوحدها منفردة على شراء إعادة التأمين الاتفاقي. إن كان الإلغاء هو مصير إعادة العراقية فإنه قد يوفر فرصة لمثل هذه الشركات للتشارك فيما بينها لشراء إعادة التأمين على نمط ما كانت تقوم به إعادة العراقية. ويتطلب هذا الترتيب قيام واحدة من الشركات الخاصة بوظيفة التنسيق لشراء الحماية لحين تحسن أوضاع هذه الشركات (زيادة رأسمالها وحجم أقساط التأمين التي تكتتب بها أو اندماجها مع بعضها) بحيث تستطيع معه ترتيب اتفاقياتها بانفراد.

قبل الإقدام على إعادة الهيكلة

قبل الإقدام على إعادة الهيكلة يجب إعادة النظر في بعض بنود قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 لضمان حماية مصالح شركات التأمين العراقية. ولا حاجة بنا هنا لتكرار ما عرضناه، كما عرضه غيرنا من الزملاء، بشأن بعض الآثار الضارة والمسكوت عنها لهذا القانون.¹² يكفي هنا الإشارة إلى أهم التعديلات التي نقترحها على القانون لتعزيز مكانة شركات التأمين العراقية الخاصة والعامة:

- 1 اشتراط إجراء التأمين على الأصول والمسؤوليات القانونية الناشئة عنها لدى شركات تأمين مسجلة لدى الدوائر المختصة في العراق ومجازة من قبل ديوان التأمين العراقي.
- 2 تحريم إجراء التأمين خارج العراق، أي خارج القواعد الرقابية التي يديرها الديوان، وهو ما يطلق عليه بالإنجليزية prohibition of non-admitted insurance واعتبار مثل هذا النوع من التأمين باطلاً.
- 3 فرض غرامات مالية وغير مالية عند مخالفة هذا الشرط وإلزام الطرف المخالف بشراء التأمين من شركة تأمين مسجلة ومجازة في العراق.

¹² أنظر على سبيل المثال: مصباح كمال: "قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: مراجعة للخلفية وبعض الآثار الاقتصادية"، الثقافة الجديدة، العدد 319، 2006، ص 48-58.

ويجب العمل أيضاً على تعزيز دور الديوان وتفعيل جمعية التأمين العراقية.

الخصخصة ليست حلاً سحرياً لأزمة الاقتصاد العراقي

في مقالة مهمة حول مستقبل اليسار العراقي أكد د. عصام الخفاجي على

ان الوقوف ضد خصخصة قطاع الدولة يعني مزيداً من إضاعة الفرص والموارد التي يمكن توظيفها بطرق أخرى لتحسين أداء الاقتصاد الوطني، فضلاً عن أنه يمثل الدخول في معركة خاسرة سلفاً. أقترح، عوض ذلك، أن يطرح الحزب مطلب ضمان تثبيت ملكية العاملين في أي مشروع تتم خصصته لنسبة 25 بالمئة من رأس المال وتمثيلهم بمثل هذه النسبة في مجالس الإدارة، ويشترط ألا يتم التصرف بتلك الحقوق لفترة زمنية محددة (20 سنة على سبيل المثال) ضماناً لعدم استغلال المتمولين لحاجة العاملين وشراء تلك الحقوق.¹³

لن نناقش أطروحة د. عصام الخفاجي، رغم العنوان الكبير الذي اخترناه، إلا من خلال نظرتنا لقطاع التأمين العراقي. نحن على قناعة أن الخصخصة، لوحدها، لا تحل القضايا العقدية للاقتصاد العراقي كحل مشكلة البطالة والفقر وتضييق الاعتماد على الربيع النفطي. كما أن نهوض وتطور قطاع التأمين ليس مرهوناً بالخصخصة.

الخصخصة بالمطلق لكل الشركات والمنشآت التابعة للدولة لا ينسجم مع التحليل الملموس لكل حالة على حدة لاكتشاف مكامن الخلل فيها والتي يمكن أن تُصحح قبل اتخاذ قرارٍ لخصصتها. ربما تضم بعض هذه الشركات مزايا تضاوي تلك الموجودة لدى مثيلاتها من الشركات الخاصة وهو ما نعتقد أن شركات التأمين العامة تتمتع بها لكنها تحتاج إلى تطوير. ومن رأينا أنه ليست هناك مبررات اقتصادية لخصخصة هذه الشركات بل هناك ضرورات للتطوير.

¹³ عصام الخفاجي، "موضوعات حول مستقبل اليسار العراقي"، موقع الحزب الشيوعي العراقي، 21 تموز 2011.

<http://www.iraqicp.com/2010-12-30-11-08-49/4992-2011-07-21-14-31-03.html>

شركات التأمين العامة، الممولة ذاتياً منذ سنة 1997، تختلف عن معظم الشركات العامة تلك التي تعمل في قطاع الصناعة، فهي، على سبيل المثال، لا تقترض من وزارة المالية لتسديد رواتب العاملين فيها. الخبر التالي يشرح هذا الأمر:

تواصل عشرات الشركات التي تتبع وزارة الصناعة وتعمل بنظام التمويل الذاتي، اقترض رواتب موظفيها البالغة مليارات الدولارات من وزارة المالية، في ظل العجز عن تحويلها الى "شركات رابحة".

وتملك وزارة الصناعة 75 شركة، تعمل جميعاً بنظام التمويل الذاتي، وتشغل نحو 250 ألف منتسب، 68 ألفاً منهم عادوا عبر نافذة "الفصل السياسي". ويعاني معظم هؤلاء من عدم تغيير عناوينهم الوظيفية منذ سنوات، ما جمّد رواتبهم عند حدود واطئة.¹⁴

لا بل أن شركات التأمين تدفع نسبة من أرباحها للمستحقين من العاملين والعمالات. خلال تاريخها الذي يتجاوز نصف قرن لم تعتمد هذه الشركات على أي تمويل من قبل الدولة (الخزينة المركزية) لتغطية عجز (وهي لم تتعرض إلى عجز) لا بل هي كانت دائماً مصدراً لتمويل الميزانية من خلال الضرائب التي تدفعها على الأرباح المتحققة ورسم الطابع على وثائق التأمين الصادرة.

إذا كان هذا هو الواقع الحالي لهذه الشركات هل هناك ضرورة اقتصادية لخصصتها أم أن هذه ترجمة لموقف إيديولوجي وربما ينطوي على مرامي غير ظاهرة الآن؟

سؤال آخر موجه لأيديولوجي الليبرالية الجديدة: لماذا لا يترك مصير شركات التأمين العامة ليتقرر في السوق "الحرّة" من خلال قرارات المستهلكين (طالبي التأمين) وليس بقرار سياسي. أليس دعاة ومروجي أيديولوجيا السوق الحرة في كتب الاقتصاد المدرسية والمنابر الإعلامية والمؤسسات البحثية يؤكدون أن المستهلك هو صاحب السيادة في السوق؟ فلتنافس الشركات العامة والخاصة على جذب المستهلكين إليها وليقرر هؤلاء أيهما الأفضل في تقديم

¹⁴ ناصر البجاري "العشرات من شركات «التمويل الذاتي» تقترض المليارات لدفع رواتب موظفيها.. والإهمال حوّل منتسبيها إلى «عاطلين»" جريدة العالم، 8 أيلول 2011.

المنتجات التأمينية والخدمات المرتبطة بها ومن ثم "طردها" من السوق من خلال عدم التعامل معها.

ما هو الهدف؟ إخضاع الشركات لمبدأ الربح كي تكون شركات رأسمالية؟ هذا الهدف لا مقوم له إذ أن الشركات تمارس أعمالها بهدف تحقيق الربح، وهي خاضعة لقيم الربح والخسارة.

ربما الهدف هو التخلص من الموظفين الفائضين عن الحاجة وتحسين مستوى الكفاءة الإنتاجية. يمكن تحقيق ذلك دون خصخصة الشركات. الشركات العامة متهمه بأنها غير كفوءة في الأداء او انها غير قادرة على ابتكار منتجات تأمينية جديدة أو أنها تدير أعمالها بفساد وكل هذه أمور قابلة للنقاش بشكل عام وتحتاج الى فحص كل حالة على انفراد وليس إطلاق الحكم. ونحن ميالون إلى تأكيد أن شركات التأمين العامة في العراق في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي كانت متقدمة في الأداء ومبتكرة للمنتجات (أو قل مواكبة ومقلدة لما هو موجود في أسواق تأمينية أخرى) وخالية من مظاهر الفساد المالي والإداري.

يمكن النظر إلى الشركات العامة على أنها تتمتع برىح بفضل موقعها. فرغم وجود شركات تأمين خاصة منذ سنة 2000 فإن الموقع الريعي للشركات العامة هو من إرث الماضي ونعني به إرث رأسمالية الدولة. فبحكم العادة تلجأ منشآت القطاع العام إلى الشركات العامة لشراء وثائق التأمين. هذا رغم أن قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (المادة 81) ينص على استدراج العروض في تأمين الأصول العامة.

شركات التأمين العامة هي الأكثر غنى من الشركات الخاصة، وقد يستمر موقعها الريعي حتى بعد الخصخصة. إذا كان هذا التوقع صحيحاً فما الذي تجنيه شركات التأمين الخاصة من الخصخصة؟ ستشدد المنافسة على الأسعار، وستتركز المنافسة، خارج الأسعار، على تقليص كلفة الانتاج (عنصر حاسم في تقييم أداء الشركات العامة) وزيادة المبيعات دون تخفيض الأسعار من خلال حملات إعلانية، وتغيير نطاق أغطية التأمين، وجباية أقساط التأمين بالتقسيت، وتحسين نوعية الخدمة المقدمة لحملة وثائق التأمين. هذه المنافسة قائمة في الوقت الحاضر بدون خصخصة الشركات العامة.

في قطاع التأمين العراقي تعمل شركات التأمين العامة جنباً إلى جنب الشركات الخاصة أي أن الشركات العامة تعمل ضمن ضوابط السوق التنافسي – ومنها

أن شركات التأمين الخاصة الكفوة والناجحة تضغط كنموذج بديل للشركات العامة وقد تستقطب العناصر الجيدة من الشركات العامة (معظم إدارات شركات التأمين الخاصة منذ 2000 هم من خريجي شركات التأمين العامة). مثل هذا الوضع يحفز الشركات العامة لمواجهة الشركات الخاصة في السوق. عندها تلجأ الشركات العامة إلى تحسين أدائها، إن كان دون ما هو مخطط له أو بالمقارنة مع أداء الشركات الخاصة، من خلال اعتماد جملة من الإجراءات:

- التدريب المكثف والمستمر للعاملين بما فيه احترام المستهلكين ضمن ضوابط العقود والقوانين
- الاستفادة من خبراء استشاريين من خارج الشركات في مجالات معينة – على سبيل المثال إدخال الحاسوب في جميع مجالات تنفيذ الأعمال اليومية أو إعادة النظر في نظام الحوكمة وسبل تعزيزه
- إجراء دراسات من قبل استشاريين مستقلين لكلفة الانتاج للمقارنة مع شركات التأمين الخاصة المماثلة
- الاستفادة من نماذج التخطيط في الشركات الخاصة المتقدمة، وغيرها من الأدوات التي تستخدم في الشركات الخاصة: مساءلة المدراء ومجالس الإدارات، ضوابط لمنع سوء استخدام السلطة من قبل المدراء، التعلم من الحوكمة المؤسسية لدى الشركات الخاصة الناجحة الملتزمة بضوابط الأداء والمساءلة امام المالكين (مالكي الأسهم من الأفراد والشركات).

لو قارنا بين الشركات العامة والخاصة في العراق في الوقت الحاضر لوجدنا إنها جميعاً تدور في فلك المدير العام والمدير المفوض. أي ان التنظيم الداخلي متشابه وبالتالي فإن المركزية هي السمة المميزة التي تسود في الشركات العامة والخاصة وكذلك البيروقراطية.

نعيد السؤال: هل الخصخصة هي الصيغة الوحيدة لإعادة الهيكلة أم أن هناك نماذج أخرى لها؟ ألا يمكن لهذه الشركات أن تكون مملوكة لحملة وثائق التأمين وتدار كمؤسسة تعاونية؟¹⁵ نثير هذا السؤال وفي بالننا تأمين قطاع التأمين سنة 1964. موقفنا من التأمين ينطبق على إعادة الهيكلة فقد كتبنا الآتي بشأنه:

¹⁵ هناك العديد من شركات القطاع العام او الشركات التعاونية في العالم تضاهي الشركات الخاصة في الأداء يمكن أن تكون نموذجاً للاقتداء. أنظر:

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

لم تكن نتائج التأمين متجانسة: تقدم من ناحية وحجراً على التطور من ناحية أخرى، استقلالاً في الإدارة أناً وتدخل سياسي وهكذا. وهذا يعلمنا أن لا نقاء في النظرية التي تنتظم التأمين وفي النتائج الفعلية المنظورة وغير المنظورة التي تترتب على التأمين. ولكن يظل هناك دائماً فسحة للتداول بشأن الخيارات المتوفرة في إدارة قطاع التأمين والاقتصاد الوطني. القول إن لا بديل هناك هو الموقف المتطرف عند اليمين واليسار معاً لإلغاء حرية المفاضلة بين البدائل.

كان بالإمكان التفكير بخيارات أخرى غير التأمين الذي كرّس سيطرة الدولة على ملكية مرافق اقتصادية كان الأفضل أن تترك تحت ملكية وإدارة القطاع الخاص. هناك دور للدولة وهناك دور للقطاع الخاص وبينهما نماذج أخرى للملكية لم تجر الاستفادة منها، وهي التي لم تلقَ الاهتمام المطلوب من الاقتصاديين ومن أصحاب القرار في الماضي أو الحاضر لإصلاح النظام الاقتصادي وتداخله مع السياسي والاجتماعي.¹⁶

نعرف أن العالم كله يتغير وبنية الاقتصاد العراقي يجب أن تتغير ضمن مشروع يقوم أساساً على تحديد الرؤية لمكانة المحرك الأساسي، الموارد النفطية، وتقليص الاعتماد عليها، ومعالجة أزمة البطالة والفقر ووضع أساس متين لدولة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. لكن الخصخصة ليست المفتاح السحري لحل قضايا الاقتصاد العراقي إن لم توضع ضمن المشروع الاقتصادي الوطني. وعلى المرء أن يسأل: لماذا ولمصلحة من ستخصص شركات التأمين العامة؟

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

في الماضي، كما في الحاضر، كان سكوت إدارات شركات التأمين تجاه إعادة الهيكلة هو ما يميز "موقف" الشركات. (نسارع إلى القول إن هذا الحكم قد ينطوي على شيء من التعسف ونأمل أن يقوم من هو أدري بتصحيحه).

¹⁶ مصباح كمال، "تأمين قطاع التأمين في العراق 1964: مقدمة نقدية"، مجلة التأمين العربي، العدد 109، حزيران/يونيو 2011.

فالملاحظ أن إدارات شركات التأمين العامة قلما تجد لها حضوراً في المنابر العامة. ربما يعود السبب إلى أنها كانت ترغب بالعمل الهادئ بعيداً عن الأضواء، لكننا لم نكتشف بعد ما ترشح من مثل هذا العمل. أغلب الظن أن هذه الإدارات تابعة في مواقفها لتلك التي ترسمها وزارة المالية (أو وزارة الاقتصاد سابقاً) التي تتبعها هذه الشركات. وأظن أسأل: هل لشركات التأمين العامة موقف مستقل من مشروع إعادة الهيكلة حتى في غياب مثل هذا المشروع؟ والتساؤل وارد لكثرة ما يتردد على الألسن أن هذه الشركات مصيرها الخصخصة. ويحدوني الأمل أن تبادر هذه الإدارات منفردة أو مجتمعة لصياغة موقف من الموضوع.

ومن الملاحظ أيضاً أن هذه الإدارات لا تجد لها حضوراً متميزاً في الصحافة العراقية، ولا نعرف إن قامت بنشر أفكارها في ورقة موقف أو في مقالة بشأن قضايا تمس مستقبل تطور قطاع التأمين العراقي. بعض العاملين في الشركات العامة أكثر همة فقد كتب مصطفى نوري (شركة التأمين الوطنية) مقالة مهمة عن "خصخصة التأمين: سلبيات وإيجابيات"¹⁷

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

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

¹⁷ مصطفى نوري، "خصخصة التأمين: سلبيات وإيجابيات" مجلة التأمين العراقي، 24 حزيران 2009.
http://misbahkamal.blogspot.com/2009/06/blog-post_24.html

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

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

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

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

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

12 أيلول 2011

ملاحظات حول قطاع التأمين العراقي

أعدت هذه الملاحظات بسرعة للاستفادة منها لتقديم مداخلة حول التأمين في العراق في ندوة لرابطة الأكاديميين العراقيين، تموز 2019.

شيء من التاريخ

لم ينشأ التأمين في العراق نتيجة لحاجات الاقتصاد العراقي.

بدأ أجنبياً، من خلال الفروع والوكالات، وظل كذلك لحين تأسيس أول شركة تأمين عراقية، شركة الرافدين للتأمين (1946) برأس مال عراقي (40%) ورأس مال أجنبي (60%). تأسست الرافدين كشركة فردية ثم تحولت إلى شركة مساهمة سنة 1960 (ليست هناك معلومات وافية عن تاريخ هذه الشركة)

جاء بعد ذلك تأسيس شركة التأمين الوطنية (1950) لتبدأ بالعمل سنة 1952 كشركة حكومية. تم تمويل رأس مال الشركة من خزانة الدولة بنسبة 50%، وبمساهمة من مصرف الرافدين والمصرف العقاري والمصرف الصناعي والمصرف الزراعي.

في أواخر خمسينيات القرن الماضي تأسست شركات تأمين خاصة برأس مال عراقي (شركة التأمين العراقية، شركة الاعتماد للتأمين، شركة بغداد للتأمين، شركة دجلة للتأمين وغيرها).

في تموز 1964 تم تأميم شركات التأمين العاملة في العراق. على إثر ذلك جرى دمج شركات التأمين في أربع شركات (شركة التأمين الوطنية، شركة التأمين العراقية، شركة بغداد للتأمين، شركة الرافدين للتأمين)، ثم قلص عدد الشركات لتكون حسب الاختصاص كالآتي:

شركة التأمين الوطنية – لممارسة التأمينات العامة
شركة التأمين العراقية – لممارسة تأمينات الحياة
شركة إعادة التأمين العراقية (تأسست سنة 1960) – لممارسة أعمال إعادة التأمين

وكانت هذه الشركات تخضع لإشراف المؤسسة العامة للتأمين (ألغيت أواخر ثمانينيات القرن الماضي).

قوانين أساسية مُنظمة للنشاط التأميني

قانون شركات الضمان (السيكورتاه) العثماني لسنة 1905 [هو قانون للتأمين وليس لتنظيم نشاط التأمين]

قانون شركات التأمين لسنة 1936

قانون شركات ووكلاء التأمين لسنة 1960

[القانونين الأخيرين كانا محاولة جادة لتعريق نشاط التأمين. لعل الأهم ما في قانون 1960 هو التأكيد على إجراء التأمين على الموجودات العراقية مع شركة تأمين مسجلة في العراق]

قرار مجلس قيادة الثورة 3 كانون الأول 1998 للإشراف على قطاع التأمين. أنيطت مهمة الرقابة لوزارة المالية. من أهم مواد هذا القرار المادة ثانياً:

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

وهو استمرار للنهج الذي وضعه قانون سنة 1960. [أطاح به المحتل الأمريكي من خلال الأمر رقم 10 لسنة 2005]

هناك قوانين أخرى لها علاقة بنشاط التأمين: قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 (الذي شرّع لتأسيس شركات خاصة) وقانون الشركات رقم 22 (لتنظيم الشركات العامة).

القانون الحالي للرقابة على نشاط التأمين هو الأمر رقم 10، قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 الذي وضعه المحتل الأمريكي خلافاً لاتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949 التي تنص على عدم المساس بالقوانين والتشريعات القائمة والتي لا تشكل تهديداً لأمن المحتل.

(سيكون موضوعاً لحديثنا لاحقاً).

البنية الحالية لقطاع التأمين العراقي

يتألف قطاع التأمين في الوقت الحاضر من:

أزيد من ثلاثين شركة تأمين خاصة (بعضها أقرب إلى دكاكين). جاء تأسيس هذه الشركات بفضل قانون الشركات رقم 21 لسنة 1997. تأسست أول شركة تأمين خاصة سنة 2000، تبعتها في السنة التالية تأسيس شركتين، ثم تتالي تأسيس هذا العدد الكبير من الشركات، الفائض عن الحاجة الحقيقية لطلب التأمين الذي تدهور بعد غزو الكويت (1990) وكاد الحصار الدولي أن ينهيه (1990-2003).

ثلاث شركات تأمين حكومية: شركة التأمين الوطنية وشركة التأمين العراقية (هناك مشروع لدمج هاتين الشركتين) وشركة إعادة التأمين العراقية.

ديوان التأمين (تأسس سنة 2005) يقوم بالإشراف على نشاط الشركات كافة.

جمعية التأمين العراقية (تأسست سنة 2005) تهتم بمصالح أعضائها من شركات التأمين.

مجموعة من شركات الوساطة الأجنبية والعراقية، لا يتجاوز عددها عشرة شركات، تضم عدداً قليلاً من الموظفين.

خدمات مساندة: مسوي خسائر، محامون مختصون، مُقيمي ممتلكات. كلها دون المستوى الموجود في أسواق التأمين المتقدمة، وتفقر إلى الاحتراف المدعم بمؤسسات مهنية لتنظيم نشاطها (باستثناء المحامين).

قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005

خلفية القانون

المحاولة الأولى 2004: إعادة هيكلة شركات التأمين العامة لتكون شركات متخصصة، وتنفيذ ذلك خلال الفترة 1 تشرين الثاني 2003 لغاية 1 كانون الأول 2004.

في تموز/يوليو 2003 استطاعت الشركة الأمريكية بيرنغ بوينت إنك في BearingPoint Inc التي كانت تُعرف سابقاً باسم كي بي إيم جي للاستشارات KPMG Consulting الحصول على عقد بقيمة 9 ملايين دولار من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID لتقديم دراسات لتحويل وتطوير جوانب مختلفة من الاقتصاد العراقي بما في ذلك خصخصة مؤسسات القطاع العام. وفي سنة 2004 رسا عليها أيضاً، من نفس الوكالة، عقدٌ بقيمة 240 مليون دولار لتطوير القطاع الخاص في العراق على أسس تنافسية. بعض هذا العمل الذي أنيط بالشركة تَضمَّنَ تقييم حالة سوق التأمين العراقي ووضع خطة لإصلاحه وإعادة هيكلته وخصخصة شركات التأمين التابعة للقطاع العام.

مصباح كمال، قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: شركة التأمين الوطنية، 2014، ص 34). (كتب هذا التعليق أصلاً في أيار/مايو 2004)

الشركات المتخصصة المقترحة هي:

الشركة العراقية لتأمين السيارات
الشركة العراقية لتأمينات غير البحري
الشركة العراقية لتأمين الطيران والبحري
الشركة العراقية لتأمين الحياة والتقاعد

إعادة الهيكلة هذه، دو استشارة مجلس الحكم أو الوزارة المعنية، كانت بمثابة التمهيد لخصخصة شركات التأمين العامة وإلغاء شركة إعادة التأمين العراقية:

إن تفكيك الشركات العامة الثلاث وتحويلها إلى شركات متخصصة يعكس السياسة العامة لسلطة الائتلاف المؤقتة لخصخصة الاقتصاد. ومن هنا منشأ خطة خصخصة شركتي التأمين العامتين على مرحلتين وإلغاء شركة إعادة التأمين ضمن الإطار العام لإعادة هيكلة الاقتصاد

العراقي المنوط بالشركة الاستشارية بيرنغ بوينت. وهكذا سيجري الاكتتاب العام بـ 49% من أسهم الشركات الأربع الجديدة عند تأسيسها وإبقاء 51% من الأسهم للدولة مؤقتاً كي تُعرض للاكتتاب العام في نهاية 2004.

مصباح كمال، نفس المصدر، ص 36.

لسبب أو لأسباب غير معروفة وغير معلنة فشلت محاولة إعادة الهيكلة بغرض الخصخصة والقضاء على شركة إعادة التأمين العراقية.

جاءت المحاول الثانية باستقدام مايك بيكنز Mike Pekins، مفوض التأمين لولاية أركنساس، من قبل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لصياغة القانون الجديد ضمن إطار إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي بعد الاحتلال.

استفاد بيكنز من قانون تنظيم اعمال التأمين الأردني لسنة 1999، ربما بتوجيه عراقي. أقول استفاد من باب التلطف لأن ما صاغه كان بمثابة سرقة ملكية فكرية تعود للغير خاصة وأنه لم يعترف بالمصدر.

وهو نص مترجم من اللغة الانكليزية إلى العربية، وترجمته حرفية ليست قانونية أو اصطلاحية.

الأمر رقم (10) وإرباك شركات التأمين

من مثالب الأمر رقم (10) قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 هو ما إرباك الذي سببه للعاملين في قطاع التأمين. وخير تجسيد لهذا الإرباك هو سكوت القانون عن تسمية أو الإشارة إلى قوانين التأمين القائمة والنافذة، إذ أنه لم يلغي القوانين السابقة بدءاً بقانون شركات الضمان (أي السيكورتاه) العثماني لسنة 1905 وانتهاءً بالتعليمات رقم 12 لسنة 1999 الصادرة من وزارة المالية، أو بجعل القانون الحالي هو الأساس والمعتمد paramount في حال تعارض أحكامه مع أحكام القوانين السابقة. وخير مثال على الإرباك، هو تعارض أحكام المادة 81 من قانون سنة 2005 (التي تنص على حرية الشخص الطبيعي أو المعنوي العام أو الخاص شراء التأمين من أي مؤمن أو معيد تأمين) مع قانون

تأسيس شركة التأمين الوطنية لسنة 1950 الذي ينص في المادة 7 على إلزام دوائر الحكومة والمؤسسات حصر معاملات التأمين التي تجريها بشركة التأمين الوطنية

العجالة في نشر الأمر رقم (10) ومشروع الليبرالية الجديدة للعراق

لقد كان المحتل الأمريكي في عجلة من أمره لتغيير النظام سياسياً واقتصادياً ووضع الأسس لنظام جديد من خلال الأوامر (غير البعيدة في طريقة صياغتها وإصدارها عن القرارات والتشريعات الثورية، إذ كان الحاكم المدني الأمريكي بول بريمر هو الحاكم المطلق، "المستبد بأمره" كما يصفه د. كاظم حبيب) لتأسيس نظام اقتصادي وفق مقاسات الليبرالية الجديدة المتطرفة. وقد بان ذلك في الفلسفة التي يقوم عليها الأمر رقم (10) بفتح سوق التأمين أمام الشركات الأجنبية، وبعدم النص على إجراء التأمين مع شركات تأمين مسجلة في العراق ومجازة من ديوان التأمين. لقد ضمّن الخبير الأمريكي مايك بيكنز Mike Pekins في القانون ضوابط مزاوله أعمال التأمين إلا أنه أهمل النص على منع إجراء التأمين على الأصول العراقية مع شركات تأمين غير مسجلة في العراق وغير مجازة من ديوان التأمين. لقد كان هذا الخبير مفوض التأمين لولاية أركنساس (1997-2005) الأمريكية، وهو أدري بقواعد تنظيم ممارسة العمل ومنع التأمين خارج القواعد الرقابية، أي التأمين خارج الولاية. لكنه لم يفعل، ولم ينتبه من العراقيين ممن اطلع على مسودة القانون على الضرر الكبير الذي سببه هذا الأمر – تسريب أفساط التأمين إلى خارج العراق.

لقد كانت سلطة الاحتلال مستعجلة في أمرها، فقد ضمّن الخبير الأمريكي أيضاً في الأمر رقم (10) لسنة 2005، قانون تنظيم أعمال التأمين، استثناءً في المادة 14 بشأن ممارسة أعمال التأمين من قبل شركات التأمين وإعادة التأمين الأجنبية كما يلي:

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

ثانيا- استثناء من أحكام البند (أولا) من هذه المادة لرئيس الديوان أن يسمح بممارسة أعمال التأمين في العراق قبل منح الإجازة وفقاً لأحكام

هذا القانون لأي مؤمن أو فرع مؤمن أو معيد تأمين أو مؤمن تابع من المجازين في بلدان تطبق أفضل السبل المثبتة في مبادئ التأمين الأساسية للهيئة الدولية للمشرفين على أعمال التأمين، على أن يلتزم أي من المذكورين بإكمال شروط الحصول على إجازة ممارسة أعمال التأمين في العراق خلال (90) تسعين يوماً من تاريخ صدور قرار رئيس الديوان بالسماح له بممارسة أعمال التأمين.

إن ما يؤرق شركات التأمين الأمريكية الكبرى، وعلى رأسها American International Group (AIG)، هو السياسات الاقتصادية الوطنية في بلدان الجنوب، ولذلك فهي تضغط من أجل فتح أسواق التأمين في هذه البلدان أمامها. ولم يكن سوق التأمين العراقي بعيداً عن هذا الاهتمام. لم يتحقق المشروع الأمريكي بهذا الشأن المحدد نظراً لتدهور الأوضاع الأمنية. وعلى أي حال، كانت أي آي جي AIG تكتتب بأعمال التأمين في العراق من خلال مكاتبها في الخارج، وخاصة في الخليج، ولذلك فهي، كغيرها من الشركات الأجنبية التي كانت تطمع بالكعكة الموعودة للتأمين العراقي، لم تر حاجة لتأسيس شركات أو فروع أو مكاتب لها في العراق.

الإرث السيء للأمر رقم (10) والعمل على تجاوزه

لقد ساهم الأمر رقم (10) في كبح تقدم النشاط التأميني في العراقي، ولذلك فإن سوق التأمين العراقي يحتل الآن مرتبة دونية مقارنة بأسواق التأمين العربية.

ومما يؤسف له فشل قطاع التأمين العراقي ممثلاً بشركاته العامة والخاصة ومجسداً بجمعية التأمين العراقية وديوان التأمين في تعديل الأحكام الضارة لهذا الأمر.

6 تموز 2019

”قطاع التأمين والدور المطلوب“: مناقشة لمقالة ياسر المتولي

مقدمة

نشر السيد ياسر المتولي تعليقا في الملحق الاقتصادي لجريدة الصباح (العدد 1829، 22 تشرين الثاني 2009) بعنوان "قطاع التأمين والدور المطلوب" أشار فيه إلى دور اقتصادي للتأمين، وقيّم فيه قطاع التأمين العراقي، واقترح عقد مؤتمر تأميني استثماري عالمي في بغداد لدعم جهود الحكومة العراقية في استقطاب الشركات العالمية للمباشرة بالإعمار والبناء.

لا يسع المرء إلا أن يشكر السيد المتولي على الكتابة في موضوع التأمين، لأهمية ما كتبه ولقلة ما ينشر عن التأمين. ونحن هنا نشارك الزميل سعدون الربيعي، المدير المفوض لشركة التأمين الأهلية، على تعقيبه وتقييمه لتعليق السيد المتولي. التعليق والتعقيب منشوران في مجلة التأمين العراقي الإلكترونية بتاريخ 7 كانون الأول 2009 تحت عنوان "قطاع التأمين: صحفي يكتب ومدير مفوض شركة تأمين يعقب" ويمكن الرجوع إليهما باستخدام هذا الرابط:

http://misbahkamal.blogspot.com/2009_12_01_archive.html

نود هنا أن نناقش، باختصار، بعض الأفكار التي وردت في التعليق الصحفي. ومن المناسب، والإنصاف، أولاً أن ننبه القارئ إلى أن التعليق نشر كعمود صحفي يحرم كاتبه من حرية التوسع في العرض. ولذلك فإن ملاحظتنا النقدية يجب أن تقرأ في سياق عدم قدرة الكاتب الخروج من الإطار الذي يفرضه العمود الصحفي. ونتمنى عليه أن يستمر بالكتابة وإثارة قضايا تصب لصالح تطوير قطاع التأمين العراقي.

دور حمائي واقتصادي للتأمين

يبدأ ياسر المتولي تعليقه بالآتي:

التأمين من القطاعات الاقتصادية المهمة الذي يسهم في دعم برامج التنمية فهو صمام أمان للأموال من المخاطر التي قد تواجه المستثمر من جهة ويسهم في تمويل الموازنة كمورد بديل من جهة ثانية.

ولعل ما يؤكد هذه القضية قيام المستثمر بالبحث عن شركات تأمين لضمان أمواله من المخاطر كأول شرط يفرضه في العقود التي يبرمها مع الدولة لتنفيذ مشروع ما.

بشأن دور قطاع التأمين في "دعم برامج التنمية" ومن باب التوسع في إبراز هذا الدور، ذكرنا في مسودة دراسة لنا، ما زال قيد الإعداد، في سياق قريب ما يلي:

على المستوى النظري، ودون الدخول في تفاصيل القيود التنظيمية للنشاط التأميني، يمكننا ترجمة شروط النمو الاقتصادي فيما يتعلق بدور قطاع التأمين في الآتي: مساهمة صناديق أقساط التأمين المتجمعة لدى شركات التأمين في زيادة معدلات الاستثمار، وكذلك المساهمة في زيادة الصادرات غير النفطية من خلال الاكتتاب بأعمال إعادة التأمين الواردة من خارج العراق. ولكن بسبب ضعف القاعدة المالية لشركات التأمين وإعادة التأمين العراقية فإنها غير قادرة على مثل هذا الاكتتاب لابل أنها مضطرة إلى توسيع طلبها لحماية إعادة التأمين من خارج العراق. وسوف يمر وقت طويل قبل أن تستطيع الشركات توسيع نطاق عملياتها خارج العراق.

المخاطر التي يواجهها المستثمر تتخذ أشكالاً مختلفة: مادية (تعرض الأموال العينية لأخطار الطبيعة وتلك التي تنشأ خلال أعمال الإنشاء ونصب المكنن والمعدات والتشغيل)، وقانونية (مسؤولية المستثمر تجاه الأطراف الثالثة)، وسياسية (الاستيلاء، الحجز، التأمين، منع إخراج المعدات والآلات أو الأرباح)، وغيرها من المخاطر التعاقدية (العيوب التصميمية، غرامات التأخير في إنجاز المشروع) إضافة إلى الالتزام بإجراء تأمينات معينة (المركبات وإصابات العمال) وهلم جرا.

أضاف الكاتب:

ولعل ما يؤكد هذه القضية [التأمين كصمام أمان للأموال من المخاطر] قيام المستثمر بالبحث عن شركات تأمين لضمان أمواله من المخاطر كأول شرط يفرضه في العقود التي يبرمها مع الدولة لتنفيذ مشروع ما.

المستثمر الحريص يبحث حقاً عن أفضل شركة تأمين، من حيث متانتها المالية، وإمكانياتها الفنية في خدمة وثائق التأمين وفي تسوية المطالبات، ومكانة معيدي تأمينها .. الخ، للتأمين لديها على أخطار المشروع الاستثماري. ولكن هل تلبى شركات التأمين العراقية ما يبحث عنه المستثمر؟ لدينا جواب على هذا السؤال الاستنكاري إلا أننا نأمل من زملائنا في العراق تطوير رد علمي صارم عليه.

المساهمة في تمويل ميزانية الدولة

أشار الكاتب إلى مساهمة التأمين في "تمويل الميزانية كمورد بديل." السؤال الذي ينهض هنا هو: مورد بديل عن ماذا؟ نعرف أن المورد الأساسي لميزانية الدولة العراقية، في الماضي كما في الحاضر، هو الربيع النفطي. لا نعتقد بأن الكاتب كان يعني أن يكون التأمين بديلاً عن المورد النفطي لكنه لم يحدد لنا كيف يساهم التأمين في التمويل. ربما كان في باله رسوم الطابع التي تجبى على وثائق التأمين التي تصدرها شركات التأمين، أو ضريبة الدخل التي تسددها هذه الشركات.

تقييم قطاع التأمين العراقي

في تقييمه لشركات التأمين وإعادة التأمين يقول الكاتب:

لكن هنا في العراق لدينا قطاع تأمين رغم امتلاكه قدرات وكفاءات عراقية فائقة في مجال إدارة المحافظ التأمينية إلا أن أداءه ضعيف لا يكاد يرقى إلى مستوى الشركات العالمية وعلى حد علمي كانت شركة إعادة التأمين العراقية تمتلك من العلاقات والتعاقدات مع شركات تأمين عالمية رصينة تعيد تأمين أصولها لدى تلك الشركات في سنين خلت.

هناك مبالغة في دعوى امتلاك قطاع التأمين العراقي لقدرات وكفاءات فائقة في إدارة المحافظ التأمينية. لو كان الأمر كذلك لاستطاع القطاع الخروج من أزيمته المستمرة منذ 1990 المتمثلة في شحة الكوادر المدربة، وضعف قاعدة رأس المال، وضعف القدرات التفاوضية مع معيدي التأمين ووسطاء إعادة التأمين،

فشله في وقف، أو الحد، من نزيف أقساط التأمين إلى الخارج، رقد ديوان التأمين العراقي، جهاز الرقابة، بالكوادر الفنية والقانونية دونكم تعيين رئيس له، وغيرها مما ناقشناه في كتاباتنا المنشورة في مجلة التأمين العراقي الإلكترونية (حتى هذا اليوم لم يستطع القطاع، ممثلاً في جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية، إصدار مجلة تأمينية خاصة به). جميل أن نكون إيجابيين في التقييم وفي رفع المعنويات إلا أن ذلك لا يعفينا من الإقرار أن واقع القطاع ضعيف، والقائمين على إدارة القطاع يدركون ذلك.

أزمة القطاع جزء من الأزمة الاقتصادية العامة في العراق، ولعبت التشريعات والقرارات التوجيهية لبعض الوزارات والوقوع تحت الضغط الأجنبي دورها في مراوحة القطاع في مكانه. نقول هذا رغم الزيادة النسبية في حجم أقساط التأمين فهي ضئيلة مقارنة بقيمة العقود البليونية التي تبرمها الحكومة العراقية مع الشركات الأجنبية. ولا تترجم هذه العقود نفسها إلى طلبات للتأمين مع شركات التأمين العراقية.

وبالنسبة لشركة إعادة التأمين العراقية، ويبدو أن الكاتب عارف بماضيها، فهو يشير إلى علاقاتها وتعاقداتها "مع شركات تأمين عالمية رصينة تعيد [شركة إعادة التأمين العراقية] تأمين أصولها لدى تلك الشركات في سنين خلت." وقد كان هذا هو الواقع حقاً. ومن المفيد أن نضيف أن الشركة (تأسست سنة 1960) كانت تحتل مكانة مرموقة بين شركات إعادة التأمين في دول "العالم الثالث" ولها مكتب اتصال في لندن كان الأول من نوعه في سوق لندن، ولها قدرة احتفاظية جيدة، وتكتتب بأعمال إعادة التأمين الواردة من خارج العراق، ومزايا أخرى ليس هذا بالمجال المناسب لعرضها.

دور وزارة المالية

ذكر الكاتب شيئاً عن دور وزارة المالية. رغم ما نقرأ عن نشاط وزير المالية، الداخلي والخارجي، إلا أننا لم نشهد ترجمة حقيقية لهذا النشاط فيما يخص قطاع التأمين. يقول الكاتب:

اذكر في لقاء صحفي جمعني مع السيد وزير المالية قبل أكثر من عامين أكد سعي الوزارة إلى تفعيل دور شركات التأمين لتأخذ دورها في التنمية من خلال توفير موارد للميزانية.

لم يتوسع الكاتب في عرض مفردات التنفيع الذي يسعى إليه وزير المالية، والعمود الصحفي لا يسمح له بذلك. كنا قد أثرنا تساؤلاً بهذا الشأن في مقالتنا "نقد "مؤتمر التأمين" وتصريحات وزير المالية" المنشورة في 19 تموز 2009 في مدونة مجلة التأمين العراقي:

تحت عنوان ثانوي: ما هو دور وزارة المالية في دعم قطاع التأمين العراقي؟ ونرى أن التساؤل ما يزال قائماً فلنقتبسه كما يلي:

في تصريحات سابقة له أراد وزير المالية الاستفادة من قطاع التأمين من خلال تفيع شركات التأمين لتعزيع موارد الدولة (أنظر مصباح كمال: "تفيع دور شركات التأمين في تعزيع موارد الدولة: مناقشة دعوة وزير المالية" وفتها <http://misbahkamal.blogspot.com/2009/05/6-2009.html> وسألنا "ما الذي عملته وزارة المالية كمساهمة في تفيع دور شركات التأمين؟ وسؤال آخر: هل كانت شركات التأمين في سبات وقد أن الأوان لتفيع دورها؟ الوزير ومعاونوه ومستشاريه هم كمن يحاول استعمال إصبع لوقف "فيضان" هدر المال العام في غياب إستراتيجية اقتصادية واضحة وحكومة تفنقد إلى ممارسة المسؤولية الجماعية."

لنسال وزير المالية مجدداً: ما الذي عملته وزارته لقطاع التأمين العراقي بعد أن "استلم قطاعاً تأميناً مهماً بالكامل حيث بدأت الوزارة خطوات الاهتمام بالشركات الحكومية ودعم القطاع الخاص حتى وصلت إلى مرحلة أن تكون ذا نقله نوعية عما كانت عليه سابقاً" كما يدعي في تصريحاته؟

هل له أن يوفر لنا جرداً بالقرارات التي اتخذتها الوزارة لصالح هذا القطاع؟

هل له أن يشرح لنا لماذا وضعت مخاطبة إحدى شركات التأمين الخاصة للوزارة في الحفظ ولم يقم الجهاز المعني في وزارته، ديوان التأمين العراقي أو الدائرة المسؤولة في الوزارة، مجرد الإقرار باستلام الخطاب؟

ما الذي عمله بالنسبة لتوفير الكادر المهني لديوان التأمين العراقي كي يستطيع القيام بمهامه؟

هل قام بمساءلة الديوان عن أداء دورها المنصوص عليه في قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005؟

ما الذي عمله لتسهيل إعادة فتح فروع ومكاتب شركات التأمين العامة، وكذلك رغبة شركات التأمين الخاصة في فتح الفروع، في إقليم كردستان؟ هل سيتدرك الجهود المبذولة لحد الآن مع حكومة إقليم كردستان تذهب سدى وتبقى موضوعاً للمساومة من قبل حكومة الإقليم؟

ما هي الإجراءات التي اتخذها لتسهيل سفر مدراء وموظفي شركات التأمين العامة إلى الخارج لمتابعة أعمال شركاتهم؟ وهل أوعز بإعادة صياغة صلاحياتهم المالية بما يتيح لهم التواجد الفوري والسريع الذي تتطلبه بعض الصفقات في السوق الدولية للتأمين، وتسويق شركاتهم في المؤتمرات والندوات التأمينية العربية؟

هل قام أو مستشاريه بدراسة قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005؟

هل أشار على الوزارات والمؤسسات الرسمية والمتعاقدين معها من العراقيين وغير العراقيين التأمين على أنشطتها لدى شركات التأمين العراقية؟

هل طالب محرري العقود الإنشائية للدولة النص على تأمين المخاطر في العراق مع شركات تأمين عراقية؟

هل سمع بنزيف أقساط التأمين من العراق إلى الخارج وعمل ما من شأنه وقف هذا النزيف؟ أو ليس هو مهتماً برغد الخزينة بالرسوم والضرائب المفروضة على وثائق التأمين وشركات التأمين؟

هل سارع إلى الضغط على رفع تجميد أموال جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية؟

هل قام بتكليف شركة استشارية عراقية أو مؤسسة أكاديمية عراقية أو لجنة مشكلة من داخل قطاع التأمين العراقي بدراسة وبحث قضايا القطاع؟

مؤتمر تأميني استثماري عالمي

ينهي ياسر المتولي تعليقه بهذه الدعوة:

ونعتقد أن على وزارة المالية عقد مؤتمر تأميني استثماري عالمي بمشاركة شركات تأمين رصينة وعالمية هنا في بغداد من اجل دعم جهود العراق نحو استقطاب الشركات العالمية للمباشرة بالإعمار والبناء.

نحن نختلف مع ما يعتقد الكاتب. مثل هذا المؤتمر لن يساهم في رفع مستوى قطاع التأمين العراقي. الشركات العالمية المشاركة في عقود الإعمار والبناء، وهناك العديد منها تعمل حالياً في أنحاء مختلفة من العراق، تؤمن على أخطارها خارج العراق. ونحيل القارئ إلى مقالة لنا بهذا الشأن نشرت في **مجلة التأمين العراقي** الإلكترونية بتاريخ 5 آذار 2009 تحت عنوان "الشركات الأجنبية وشركات التأمين العراقية وضرورة تعديل قانون تنظيم التأمين لسنة 2005" وهذا هو الرابط لها:

<http://misbahkamal.blogspot.com/2009/03/2005-29-2009.html>

ومن المفيد أن نذكر للقارئ أن الحكومة العراقية عقدت مؤتمراً في لندن تحت عنوان "استثمر بالعراق: لندن، 30 نيسان 2009." وفي التعريف بالمؤتمر ذكرنا أن د. برهم صالح، نائب رئيس الوزراء، ألقى كلمة مسهبة باللغة الإنجليزية

"عرض فيها إنجازات الحكومة العراقية خلال الفترة الماضية، وخصوصاً في مجال تهيئة الظروف الأمنية والتشريعية والاستثمارية التي تهدف إلى جذب رجال الأعمال والمؤسسات الحكومية والخاصة للاستثمار في العراق. وضمن عرضه للفرص الاستثمارية المرتبطة بإعادة هيكلة القطاع المصرفي والحاجة لرفع مستواه وتوسيعه وتحديثه ذكر ما ترجمته أن "قطاع التأمين يحتاج إلى إعادة رسملة وتحديث."

وبدورنا ناقشنا أطروحة د. برهم في دراسة لنا بعنوان "د. برهم صالح وإعادة رسملة وتحديث قطاع التأمين العراقي" نشرناها في **مجلة التأمين العراقي** الإلكترونية، 20 أيار 2009 ويمكن الرجوع إليها باستخدام هذا الرابط:

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

للتعرف على موقفنا النقدي تجاه مسألة إعادة الرسملة وتحديث قطاع التأمين.

وحسب المعلومات المتوفرة لنا لم تساهم أية شركة تأمين بريطانية في هذا المؤتمر ولم يحضرها سوى وسيط تأمين واحد له علاقة بسوق التأمين العراقي.

ومما عرضناه أن شركة الإعمار العالمية تأتي إلى العراق وهي تحمل سلة من المطالب التي حددتها سلفاً؛ قد تأتي لوحدها أو بمعية وسيط إعادة التأمين الذي اتفقت معه على إدارة محفظة التأمين؛ وقد تهمل الاتصال بالمرّة بشركات التأمين العراقية دون أن تتعرض للمساءلة: أو ليست هي مستثمراً أجنبياً يحق لها التأمين لدى شركة تأمين عراقية أو أجنبية كما ترغب وكما يقضي به قانون الاستثمار العراقي وكذلك قانون الاستثمار في إقليم كردستان؟ ربما تستفيد من غطاء تأميني قائم في موطنها الأصلي تستطيع بموجبه حماية أخطارها في العراق، ربما تستفيد من شركة تأمين مقبوضة. الخيارات والمشاهد لمواجهة أخطار المشروع عديدة ومختلفة. ما يهم الشركة الأجنبية، غالباً، هو إجراء التأمين على أصولها ومسؤولياتها القانونية خارج منظومة القواعد الرقابية التأمينية العراقية. ويوفر قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 وكذلك قانوني الاستثمار الاتحادي والإقليمي الغطاء القانوني لإجراء التأمين خارج نظام الرقابة والإشراف على أعمال التأمين. أي أن الشركة الأجنبية تقوم بإبرام عقد التأمين على أصولها في العراق مع شركة تأمين أجنبية غير مرخص لها بمزاولة أعمال التأمين في العراق، وهو ما يعرف باللغة الإنجليزية باسم non-admitted insurance

(راجع مقالتنا "الشركات الأجنبية وشركات التأمين العراقية وضرورة تعديل قانون تنظيم التأمين لسنة 2005" المشار إليها سابقاً).

إن "عقد مؤتمر تأميني استثماري عالمي بمشاركة شركات تأمين رصينة وعالمية" لن يكون في صالح قطاع التأمين العراقي. شركات التأمين الرصينة والعالمية تكتتب بأعمال كان من الواجب أن تكتتب بها شركات التأمين العراقية. شركات التأمين الرصينة والعالمية، وبعضها مقيمة في بلدان عربية، لا تعير أهمية لقطاع التأمين العراقي، وجوده أو مستقبله. ترى هل أن مؤتمراً عالمياً في بغداد سيثير موقفاً أخلاقياً صائباً لدى الشركات الأجنبية للتأمين على أخطارها مع شركات تأمين عراقية؟ رأس المال لا يعرف للحياء والخجل معنى فهو معنيّ بتحقيق الأرباح وحماية مصالحه أو لآقبل الانتباه، بقوة القانون وقواعد الرقابة، إلى مصالح أخرى.

8 كانون الأول 2009

مكتبة التأمين العراقي مشروع طوعي لا يستهدف الربح، يعنى أساساً بنشر الكتابات في قضايا التأمين العراقي وكتابات تأمينية أخرى. ترحب المكتبة بما يرد لها 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 مزيدة (2014). صدرت الطبعة الورقية الأولى ضمن منشورات شركة التأمين الوطنية (بغداد 2012)
- مصباح كمال، التأمين في التفكير الحكومي وغير الحكومي، 2003-2015 (2015)
- في استذكار أ. د. سليم 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 الشيوعي العراقي نموذجاً (2016)

- سليم الوردى، 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 استذكار بديع أحمد السيفي، 1926-2018. إعداد وتحرير: مصباح كمال (2019)
- في استذكار 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 ووثائق التأمين (2021)
- منعم الخفاجي، نحو قطاع تأمين عراقي فعّال: تحديات وحلول (2021)
- مصباح كمال، حول بعض قضايا قطاع التأمين العراقي: نظرات نقدية (2021)
- بهاء بهيج شكري، رسائل في تاريخ التأمين في العراق (2021)
- كتب قيد الإعداد**
- مصباح كمال، شركة إعادة التأمين العراقية: ما لها وما عليها (طبعة ثانية مزيدة)
- مصباح كمال، ماركس والتأمين ومقالات أخرى