# الورقة البيضاء وقطاع التأمين العراقي

مصباح كمال

2022

عنوان الكتاب: الورقة البيضاء وقطاع التأمين العراقي

المؤلف: مصباح كمال

طبعة إلكترونية: 2022

الناشر: مكتبة التأمين العراقي-مصباح كمال

يمكن الاقتباس من هذا الكتاب مع الإشارة إلى المصدر.

رغم الجهد والعناية التي مؤلف هذا الكتاب فإنه لا يتحمل أية مسؤولية تجاه مستعملي الكتاب فيما يتعلق بأي خطأ أو نقص أوعيب في شكل الكتاب أو مضمونه.

تم الانتهاء من الإعداد والتحرير بتاريخ 22 آب 2022.

# المحتويات

4		إهداء
5		مقدمة
12		ملاحظات حول الورقة البيضاء
15		في نقد خطة إصلاح قطاع التأمين في الورقة البيضاء
	15 16 18 34	مقدمة الأهداف في خطة إصلاح قطاع التأمين الوسائل المقترحة لإصلاح قطاع التأمين من باب الختام
39		ملاحظات وتأملات في نقد بعض جوانب الورقة البيضاء لحكومة مصطفى الكاظمي
52	ورقة البيضاء	ملاحظات نقدية حول إصلاح الإطار التنظيمي لقطاع التأمين والخدمات التأمينية في ال
	52 54 56 57 59 64 69	[1] مقدمة [2] غياب مساهمة قطاع التأمين في الإطار التنظيمي والخدمات التأمينية [3] الجدول الزمني لتنفيذ مشاريع إصلاح قطاع التأمين [4] دعم "المجتمع الدولي" للورقة البيضاء [5] إصلاح الإطار التنظيمي [6] إصلاح الخدمات التأمينية [7] كلمة أخيرة
71	لعراق	وزارة المالية العراقية ومعهد آدم سميث البريطاني ودراسة سوق التأمين في ا
	80	ملحق: بيان وزارة المالية

## إهداء

إلى موظفي الدولة العراقية المجهولين الذين ساهموا منذ تأسيس الدولة في كتابة قوانين التأمين، الجهد الوطني الذي لم يحترمه الاحتلال الأمريكي للعراق سنة 2003، ولا انتبه له المشاركون ووارثو هذا الاحتلال.

#### مقدمة

سيحلُ قريبًا، تشرين الأول، المذكرى الثانية لنشر الورقة البيضاء لخلية الطوارئ للإصلاح المالي. ويبدو لنا، وكما نُقل لنا، أن القائمين على إدارة هذا الموضوع في الحكومة العراقية يعتزمون الاحتفال بهذه المناسبة وعرض ما تم من انجازات لمستهدفات الورقة. ولعل بيان وزارة المالية (تموز 2022) هو أول الغيث إذ عرضت الوزارة انجازاتها في 25 نقطة، تناولنا "الإنجاز" رقم 10 فيها بالنقد (وهو مدرج في هذا الكتاب الصغير وكذلك نص البيان). أ

أقرَّ مجلس الوزراء الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي في 13 تشرين الأول 2020 بموجب قراره المرقم 148 لسنة 2020. وقد صدرت الورقة بجزأين:

أنظر: د. صباح قدوري، "هوامش سريعة على بيان وزارة المالية حول إنجازاتها في تطبيق بنود الورقة البيضاء،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

د. - صباح - قدوري - هو امش - سريعة - على - بيان - وزارة - المالية - حول - إنجاز اتها في - تطبيق - بنود - الورقة - البيضاء pdf . (iragieconomists.net)

الجزء الأول، ويضم التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، حمل تاريخ 10 تشرين الأول 2020

الجزء الثاني، صدر بتاريخ 26 كانون الثاني 2021 وحمل العنوان الفرعي خطة تنفيذ برنامج الإصلاح. ويضم قسمين: الأول، الحوكمة، الثاني، المشاريع. 3

نزعم أن المصادر الفكرية للورقة البيضاء تكمن في السياسات التعيير يروّج لها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمؤسسات المالية الأمريكية والمراكز الاستشارية، محوّرة لتناسب أوضاع العراق. كما تجد إرهاصاتها في المانيفيستو 4 الذي أصدره الثلاثي، مع حفظ الألقاب، على عبد الأمير علاوي ولؤي الخطيب وعباس كاظم في 23 كانون الأول 2017.

https://rmc.gov.iq/assets/ViewerJS/#../pdfs/white-Iraq-1.pdf <sup>2</sup>

https://rmc.gov.iq/assets/ViewerJS/#../pdfs/white-iraq.pdf<sup>3</sup>

من رأينا أن مثل هذه المشاريع المنمقة وفي ظل غياب المؤسسات ولي النفل الدولة المؤسسات المنفلة وكذلك السوق، وذلك بفضل النظام المحاصصي الطائفي الاثني، القائم على الفساد المنظم الذي يمتد بآثاره على السوق (كما نعرف ذلك من خلال رصدنا لبعض ما يجري في قطاع التأمين)، والذي نظر له وأسسه الاحتلال الأمريكي، وطبقته سلطة التحالف المؤقتة، وتجسد في مجلس الحكم وفي الحكومات التي جاءت بعده حتى يومنا هذا.

وقد تنبه د. على عبد الأمير علاوي، وزير المالية المستقيل، بعد تأخير، إلى بعض عيوب النظام القائم، فقد كان جزءًا من نظام الحكم منذ 2003. أثار في رسالة استقالته الطويلة (عشر صفحات) بتاريخ 16 آب 2022 فضحًا لمؤسسة الفساد في العراق وقضايا مهمة مترابطة مع بعضها ومن بينها:

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> راجع الدراسة المهمة للدكتور علي مرزا، "التركيبة المؤسسية وغياب استراتيجية وسياسات تنمية مستدامة في العراق،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين: Merza\_Institutional\_Setup\_Econ\_Dev\_in\_Iraq.pdf
(iraqieconomists.net)

الخلل الكبير في مؤسسات الدولة (وقد سماها بدولة الزومبي) واستيلاء الأحزاب عليها (دون أن يسمي هذه الأحزاب أو يقوم بتوصيفها).

سيطرة شبكة الفساد على قطاعات الاقتصاد المختلفة، وسحبها لمليارات الدولارات من خزينة الدولة، وبحماية من البرلمان والأحزاب والمليشيات وقوى أجنبية.

حماية النظام السياسي للفساد (وهو ما أسس له الاحتلال الأمريكي لكنه لا يشير إلى تاريخ الفساد في العراق) وهو ما يضمن ازدهار الفساد.

حكومة الكاظمي غير قادرة على الوقوف في وجه التدخل الأجنبي (دون تسمية الدول التي تمارس التدخل) في شؤون العراق.

لا اعتقد أنه في ظل ما هو قائم ستترجم رسالة الاستقالة نفسها في إجراءات لتحسين الأوضاع، مثلما حصل مع المانيفيستو، فالطائفية المعززة بالمليشيات والمدعومة من إيران لن تتنازل عن غنيمتها كما قال عرّابها: "ما ننطيها.".

ربما لا تعني الصحوة المتأخرة للوزير المستقيل كثيرًا لمصائر الاقتصاد العراقي وللنظام السياسي القائم، وما يهمنا منه قطاع التأمين.

وفي العام 2003، صرّح علي علاوي، الذي كان آنذاك وزير التجارة في الحكومة المؤقتة، والذي يُعتبر مهندس الورقة البيضاء الحالية بأننا "عانينا بسبب النظريات الاقتصادية الاشتراكية والماركسية ومن ثم المحسوبية. والآن نواجه احتمال تطبيق أصولية السوق الحرة". وهذا النوع من الأصولية يتجلى بشكل واضح في الورقة البيضاء.

واضح من هذا الاقتباس الموقف الفكري للوزير المستقيل. فقد عزا معاناة العراق إلى "النظريات الاقتصادية الاشتراكية والماركسية ومن ثم المحسوبية" وهذا موقف فيه الكثير من السطحية في فهم عقود الدكتاتورية المقيتة، وكأن صدام حسين كان يستهدي بالنظريات الاقتصادية الاشتراكية والماركسية" في إدارة حكمه. وأنا في حيرة كيف طبقت الدكتاتورية النظريات الماركسية على قطاع التأمين (أمم في

 $<sup>^{6}</sup>$  سردار عزيز، "الورقة البيضاء: حين يطرق التكيف الهيكلي باب العراق،" موقع الناس، 4 تشرين الثاني 2020:  $\frac{1}{100}$  https://www.nasnews.com/view.php?cat=44357

تموز 1964) الذي ازدهر في ذلك الوقت مقارنة بوضعه المتردي منذ إعادة تأسيس الدولة على أساس طائفي اثني.

لقد كان الوزير المستقيل جزءًا من الفريق الذي عمل على بلورة ما اسمته الورقة البيضاء المستهدفات. وهذا الفريق، الذي لا نعرف هويته (الأعضاء المشركين فيه)، سيستمر في الالتزام بأصولية السوق كحل سحري لمعضلات الاقتصاد العراقي في غياب البدائل وعدم الاستماع إلى آراء العددي من الاقتصاديين العراقيين المستقلين.

بعد نشر رسالة الاستقالة ليس معروفًا كيف سيُحتفى بذكرى صدور الورقة البيضاء خاصة وإن الوزير المستقيل كان من أشد المدافعين عنها وراعيًا لها، وكان يدفع باتجاه خصخصة شركات القطاع العام ومنها شركات التأمين العامة وخاصة شركة التأمين الوطنية التي تغذي خزينة الدولة بجزء من أرباحها. لطالما سألت نفسي: لماذا هذا الاهتمام الدائم لخصخصة شركة تأمين عامة ممولة ذاتياً لا تعتمد على خزينة الدولة في إدارة شؤونها؟

يضم هذا الكتاب مقالاتنا التي تناولنا فيها مفردات الورقة البيضاء المتعلقة بقطاع التأمين، مساهمة منا لتكوين رأي من قبل القطاع تجاه ما يرسم للقطاع من مخططات دون مشاركة حقيقية من شركات التأمين.

### ملاحظات حول الورقة البيضاء

قرأت قبل أيام مقالين نقديين حول الورقة البيضاء لخلية الطوارئ للإصلاح المالي (تشرين الأول 2020):

د. صبري زاير السعدي "ما قل ودل: الانهيار الاقتصادي و "الورقة البيضاء" التي تحرث في الماء" http://www.albadeeliraq.com/ar/node/3514

http://www.albadeeliraq.com/ar/node/3474

لقد قدم الكاتبان إضاءات نقدية على محتوى هذه الورقة التي تجتر أفكارًا سبق وأن تم عرض البعض منها في برامج الحكومات السابقة. واكتفي لذلك بتقديم بعض الملاحظات السريعة.

هناك من سيرحب بهذه الورقة وسيطبّل لها آخرون. وهناك من سيتعامل معها من خلال إثارة الأسئلة وليس تقديم البديل ففي خبر نشر في طريق الشعب بتاريخ 16 تشرين الأول 2020 نقرأ ما يفيد "اعتبار الورقة مسودة قابلة لنقاش واسع غير محصور في غرف القرار، وأن الورقة تطرح معالجات تحتاج الى 3-5 سنوات. فكيف ستنفذ الحكومة التي حددت

عمر ها بعام واحد أو أكثر قليلاً، أجندات هذه الورقة، وهل ان المؤسسة الرسمية العراقية تمتلك ثقافة العمل المتتابع؟"

إن الورقة لا تاتي على ذكر تخطيط الاقتصاد الوطني، وتقصـــر دور الدولـــة علـــي تنظـــيم regulation النشـــاط الاقتصادي، إذ تؤكد على المرتكزات التالية: تقليص القطاع العام، وإبعاد دور الدولة المباشر وغير المباشر في الاقتصاد الــوطني، وكــذلك مـا تسـميه الورقــة الــدور الريعــي للدولــة فــي تقديم الخدمات العامة للمجتمع. هذه المرتكزات مقتبسة من المشروع النيوليبرالي الذي دشنته حكومة مارغريت ثاتشر في بريطانياً وصار القالب المعتمد في العديد من دول الجنوب. منذ 2003 تحاول الحكومات العراقية التي جاءت بدعم من السدبابات الأمريكيسة إلسى بنساء نظسام اقتصسادي رأسسمالي فسي العراق لكنها لم تنجح نتيجة لجهلها ولاعتبار ها للحكم والإيراد النفطي مصدرًا للغنيمة وليس مصدرًا لتعزيز الاستقلال الذاتي للدولة وتمويل التنمية. إن أصحاب أطروحة تقليص وتحجيم دور الدولة في الاقتصاد يتناسون أن الدولة، حتى في الغرب، ما يزال أكبر مستخدم للعمالة وممول للبحوث الأساسية في مجالات العلوم والتكنولوجيا. كما أن الدولة تظل الملجا الأخير للأفراد والشركات في التعامل مع الكوارث والأوبئة.

تتحدث الورقة عن الزيادة المفرطة في عدد الموظفين لكنها تقول القليل عن سبب هذه الزيادة (اعتبار الوظيفة العامة مصدرًا للغنيمة الطائفية والاثنية). وأنا أقرأ الورقة بسرعة كنت أحس بأن كتابها يضمرون حقدًا على شاغلي الوظائف العامة وكأن هؤلاء هم الذين خلقوا أزمة الاقتصاد وليس السياسات التي يعتمدها الإسلام السياسي الحاكم بالتوافق مع النزعة القومانية للعائلتين الحاكمتين في إقليم كوردستان،

والفساد الإداري المتمثل بالتوظيفات الطائفية. ويتناسى كاتبوا الورقة الأعداد الكبيرة للفضائيين في أجهزة الدولة، وأولئك الحذين يستلمون أكثر من راتب، ونفقات الرئاسات الثلاث التي تتجاوز تخصيصات بعض الوزارات. وكذلك تعدد أجهزة العنف: الجيش، البيشمركة، الشرطة، الحشد الشعبي والمليشيات التابعة، إضافة إلى أجهزة الأمن والاستخبارات.

وتتحدث الورقة عن الزيادة الكبيرة في عدد السكان لكنها لا تقدم أطروحة حول إدارة السياسة السكانية.

وتضم الورقة سياسات مضمرة تتماشمى مع إيديولوجية الليبرالية الجديدة في بعض المجالات كصندوق التقاعد الذي صار مؤهلًا للعجز حسب تقديرات الورقة، وهي بذلك تمهد السبيل لتحويل تمويل التقاعد من خلال آلية التأمين التجاري ربما على نمط تحديد الاشتراك وترك نسبة التقاعد لتتقرر في سحوق تأمين المعاشات، وكذا الأمر بالنسبة للصحة إذ تصبح سلعة قابلة للشراء من شركات التأمين.

هذه الورقة وملاحقها الفنية ليست موجهة للمواطنين وإنما للنخب السياسية وللباحثين "الذين يرغبون في الحصول على مزيد من التفاصيل" حول الأسباب الكامنة وراء توصيات واستنتاجات الورقة.

20 تشرين الأول 2020

نشرت في موقع البديل العراقي http://www.albadeelirag.com/ar/node/3523

# في نقد خطة إصلاح قطاع التأمين في الورقة البيضاء

#### مقدمة

بعد انتظار طويل تقدمت الحكومة العراقية بمشروع لإصلاح قطاع التأمين من خلال الورقة البيضاء (تشرين الأول 2020).

بين الحين والآخر كنا نقرأ خلال السنوات الماضية تصريحات من مصادر مختلفة بأن الحكومة تعمل على تعديل قوانين التأمين وإعادة هيكلة قطاع التأمين. وقد رحبنا غير مرّة بذكر التأمين في برامج حكومات ما بعد 2003 وحتى دون معرفتنا بالتفاصيل لقناعتنا بأنها تؤشر على اهتمام رسمي بموضوع التأمين. لكن ترجمة هذه التصريحات في دراسات ظلت وما تزال حبيسة لدى مستشارية رئاسة الوزراء واللجنة الاقتصادية في مجلس الوزراء. هناك، حسب علمي، استثناء بسيط ظهرت بعض ملامحه في ورقة نشرها د. عبد الحسين العنبكي.

تتوزع الإصلاحات المقترحة لقطاع التأمين على الصفحات 57-58 وتحت العنوان الفرعي ب. قطاع التأمين، ضمن المحور الثاني لإصلاح النظام المصرفي وقطاع التأمين. سنقتبس النص الكامل للمقترحات ونقوم بالتعليق على كل واحد منها لتسهيل متابعة القارئ للاقتباس والتعليق.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> مصباح كمال، "أ.د. عبد الحسين العنبكي وإصلاح قطاع التأمين، **موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:** أ.د. عبد الحسين العنبكي\*: المنجحات العشر مجددا .. منهج حكومي متكامل

#### الأهداف في خطة إصلاح قطاع التأمين

رسمت خلية الطوارئ الأهداف الثلاثة التالية:

#### ■ تطوير قطاع التأمين بما يضمن تحقيق بيئة مستقرة للاقتصاد

يفترض كُتّاب خطة الإصلاح أن القارئ على دراية بدور قطاع التأمين في تحقيق بيئة مستقرة للاقتصاد الوطني، ولذلك لم يقدموا شرحًا ولو بسيطًا لهذا الدور. نعرف بأن عناصر الإنتاج الأساسية هي الأرض والعمل ورأس المال، كما تعلمنا في كتب الاقتصاد المدرسية. ونعرف بأن التأمين يُصنّف ضمن قطاع الخدمات، وهو بهذا المعنى تابع للإنتاج وليس مُولّدًا له. لكننا نعرف من التجربة التاريخية ومن ممارسات أصحاب رأس المال في الدول المتقدمة أن الإقدام على الإنتاج لا يتم بدون توفير حماية التأمين. ونعرف أن المؤسسات المالية الدولية تشترط في قروضها قيام المستفيد من القرض شراء عدد من وثائق التأمين.

أرى أن خطة الإصلاح تطلب من قطاع التأمين، حتى بعد تطويره، أن يساهم في ضمان بيئة مستقرة للاقتصاد، وهو مطلب يتجاوز إمكانيات قطاع التأمين. إن قطاع التأمين يزدهر عندما يكون الاقتصاد مستقرًا وليس العكس. إن الدور المتوقع من القطاع هو الاستجابة للخسائر المترتبة على الكوارث الطبيعية والأخطار البشرية وتلك الناشئة من ديناميكية الصناعة التي تلحق بالممتلكات، وخسارة الأرباح المترتبة على توقف العمل، والمسؤوليات القانونية الناشئة

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> مصباح كمال: ترجمة وإعداد، **مقالات ومراجعات حل الخطر والتأمين**، تحرير: تيسير التريكي (بيروت: منتدى المعارف، 2019)، الفصل الرابع عشر: التأمين على الثورة الصناعية: التأمين ضد الحريق في بريطانيا العظمى، 1700-1850، ص 171-175.

عنها والمؤمن عليها للتعويض من الخسائر. الشرط هنا وجود تأمين يغطي الممتلكات وتوقف العمل والمسؤوليات. والمثال الشاهد على ذلك هو القضية القانونية التي أثيرت في بريطانيا وغيرها من الدول حول تعويض الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم بسبب أو نتيجة لجائحة كوفيد-19.

إن هذا الاجتهاد ربما لا يتطابق مع هدف "تحقيق بيئة مستقرة للاقتصاد" وعلى خلية الطوارئ مَفصَلة وتوضيح المراد من هذا الهدف، لتسهيل تحقيقه.

### زيادة مساهمة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي

هنا أيضًا، يفترض كتاب خطة الإصلاح أن القارئ على دراية بمعرفة المفهوم الذي يختفي وراء هذا الهدف. كان يكفي مجرد الإشارة، في المتن أو الهامش، أن المراد هو تعظيم ما يعرف بمؤشر التغلغل التأميني insurance penetration الذي يستخدم لقياس نسبة دخل أقساط التأمين المكتتبة إلى الناتج المحلي الإجمالي gross نسبة دخل أقساط التأمين المكتتبة إلى الناتج المحلي الإجمالي domestic product وهو يبين مكانة التأمين في الاقتصاد الوطني وتطور نشاط التأمين مقارنة بتطور الاقتصاد الوطني ككل.

وكذلك الإشارة إلى ما يُعرف بمؤشر الكثافة التأمينية insurance لرصد إنفاق الفرد على شراء الحماية التأمينية، ويعبّر عن إجمالي أقساط التأمين المتحقق في البلد منسوباً إلى عدد السكان. وبفضل هذا المؤشر يمكن قياس حجم الطلب على التأمين في الاقتصاد الوطنى.

#### - زيادة إقبال الافراد والمؤسسات على التأمين

المراد من هذا الهدف هو رفع مستوى الكثافة التأمينية. إن النقطة الأساسية الكامنة وراء هذا الهدف هو الطلب على التأمين، والسؤال المرتبط به: لماذا كان الطلب على التأمين، تاريخيًا، ضعيفًا في العسراق وخاصة الطلب الفردي، تمييزًا له عسن طلب الشركات/المؤسسات؟ بعض الوسائل المقترحة لإصلاح القطاع تصب في تحقيق هذا الهدف، ومنها: "إفساح المجال أمام شركات التأمين العراقية لتوسيع خدماتها في العراق" (المقترح (1)، و"إلزام مختلف الجهات الرسمية وغير الرسمية بتوفير التغطية التأمينية" (المقترح 8).

### الوسائل المقترحة لإصلاح قطاع التأمين

جاء في الورقة البيضاء أن خطة إصلاح قطاع التأمين يهدف الى "تطوير قطاع التأمين بما يضمن تحقيق بيئة مستقرة للاقتصاد، وزيادة مساهمة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة إقبال الافراد والمؤسسات على التأمين"، وذلك من خلال ثمانية وسائل نقتبسها حرفيًا بتسلسلها متبوعًا بتعليقنا:

1. إفساح المجال أمام شركات التأمين العراقية لتوسيع خدماتها في العراق، عن طريق وضع مخصصات للشركات العاملة في هذا المجال للاستفادة من شركات التأمين العراقية لتغطية التأمين على الأصول في العراق، وذلك من خلال تعديل التشريعات ذات الصلة.

هل المجال مُغلق أمام شركات التأمين العراقية لتوسيع خدماتها؟ في ظني أن كُتّاب مشروع إصلاح قطاع التأمين لم يبحثوا ماذا يختفي وراء الأبواب المغلقة التي لا تستطيع شركات التأمين ولوجها. لو كانوا حقًا قد قاموا بالبحث لكانوا اكتشفوا كيف أن نشاط التأمين يعكس الواقع الاقتصادي الاجتماعي للعراق، وأن تاريخ التأمين لا يمكن أن

يُدرس دون ربطه بالتاريخ الاقتصادي للعراق، وكذلك التشريعات المنظمة للنشاط التأميني. وهذه لا تنشأ في الفراغ وإنما تجئ متزامنة مع التوجهات الاقتصادية والإيديولوجية المهيمنة.

هناك ارتباك في صياغة هذا المقترح في ربط إفساح المجال أمام شركات التأمين و"وضع مخصصات للشركات العاملة في هذا المجال." من هي هذا الشركات؟ كتاب هذا المقترح أرادو بهذه الشركات تلك الشركات التي لا تشتري التأمين وعليها وضع مخصصات لشراء التأمين في ميزانياتها لكن القدرة التعبيرية ربما خانتهم.

ولا يشير المقترح إلى آلية تنفيذه من خلال جعل التأمين على بعض الأخطار التي تتعرض لها الشركات إلزاميًا، كما هو الحال في العديد من الدول، وكما نقرأ في المقترح 8 حول "إلزام مختلف الجهات الرسمية وغير الرسمية بتوفير التغطية التأمينية، ومن ذلك الجهات المشغلة للمحولات الكهربائية، ومحطات الوقود ..."

إن لم يكن الإلزام مُستحبًا لأنه يتعارض من مفاهيم الليبرالية الجديدة وعدم تدخّل الدولة في قرارات الكيانات الاقتصادية، فهل خطر على بال كتاب المقترح أن يدفعوا الشركات، الخاصة والعامة، على شراء الحماية التأمينية من خلال إشاعة مفاهيم إدارة الخطر، وإقناع الشركات باستيعاب هذه المفاهيم وتطبيقها بحيث يكون التأمين واحدًا من الأدوات المستخدمة في إدارة الخطر.

<sup>9</sup> مصباح كمال، "هل هناك تكلفة للاقتصاد عندما يكون التأمين غائباً؟ ملاحظات أولية،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين Cost to Economy whre Insurance is Absent

هناك ارتباك في الصياغة يتجلّى في نهاية المقترح حيث نقرأ الدعوة غير المكتملة "لتغطية التأمين على الأصول في العراق، وذلك من خلال تعديل التشريعات ذات الصلة." ما هي التشريعات القائمة التي تُنظم وثُلزم الشركات بشراء التأمين وتحتاج إلى تعديل؟ ثرى هل أن هذا المقترح ترجمة ناقصة لنص مكتوب باللغة الإنجليزية؟ إن جانبًا من هذا الموضوع يتعلق بتأمين المشاريع الحكومية لدى شركات تأمين عراقية. في رسالة لي للدكتور بارق شبر بتاريخ 27 حزيران تأمين عراقية على ما جاء في منتدى حواري على الواتساب (لستُ مشاركًا فيه) حول تفعيل دور شركات التأمين العراقية في تأمين المشاريع الحكومية، كتبتُ الأتي:

"الموضوع المثار هنا يتجاوز التأمين لدى شركات التأمين العراقية من قبل الوزارات، والشركات الأجنبية وغيرها. وقد جاء هذا التجاوز إما جهلاً، أو لأن عقود الوزارات لا تضم فقرة عن التأمين إطلاقاً، أو تترك حرية إجراء التأمين للمقاول (كما هو الحال في قانون الاستثمار)، أو بفضل سكوت قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 بإلزام طالبي التأمين، عراقيين وأجانب، التأمين مع شركة تأمين مسجلة في العراق ومرخصة بالعمل من قبل ديوان التأمين العراقي. لقد وقر هذا القانون 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."

وحسب علمنا لم ينص القانون بغير ذلك.

لقد تناولتُ هذا الموضوع في بعض فصول كتابي قانون تنظيم أعمال التامين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014)."

2. تعيين مستشار خارجي لإعداد مخطط هيكلي لشركات التأمين الحكومية، ورفع المستوى الفني للكوادر العاملة، وتنشيط الوعي التاميني لدى الجمهور، واعداد دراسة جدوى لشبكة فروع الشركات.

يتضمن هذا المقترح أربعة محاور أقحمت مع بعضها إذ اختلط الجانب التنظيمي (مخطط هيكلي وجدوى شبكة فروع الشركات) مع أمور أخرى (رفع المستوى الفني للكوادر والوعي التأميني لدى الجمهور) نعرضها كما يلي:

# - تعيين مستشار خارجي لإعداد مخطط هيكلي لشركات التأمين الحكومية

إن فكرة "تعيين مستشار خارجي لإعداد مخطط هيكلي لشركات التأمين الحكومية" ليست جديدة فقد جاءت مع الاحتلال الأمريكي سنة 2003 عندما استخدمت سلطة الائتلاف الموقتة خبيرًا بريطانيًا R كالاعتلام Weatherley لإعادة هيكلة شركات التامين العامة تمهيدًا لخصخصتها خلال فترة قصيرة (بضعة شهور) وفق نظام العلاج بالصدمة. 10 وقد تبني البنك الدولي مشروع إعادة هيكلة شركات التأمين في تقريره الذي يحمل العنوان البريء القطاع المالي العراقي (البنك الدولي، نيويورك، 2011). 11

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> للتعرف على تفاصيل مشروع إعادة الهيكلة ونقدها راجع: مصباح كمال، قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 1914)، فصل "نقد مشروع إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي،" ص 33-48. النسخة الإلكترونية للكتاب متوفرة في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين.

<sup>11</sup> راجع نقدنا لأطروحة البنك الدولي وحماس المرحوم د. مهدي الحافظ لما ورد في تقرير البنك: مصباح كمال، "البنك الحدولي، " مجلة التأمين العراقي: مناقشة لتقرير البنك الدولي، " مجلة التأمين العراقي http://misbahkamal.blogspot.com/2012/03/world-bank-irags-insurance-sector.html

ضبابية "إعداد مخطط هيكلي لشركات التأمين الحكومية" تؤشر على وجود مشروع ما يتحدد فيه مصير الشركات الحكومية التي لم تسميها الورقة البيضاء، وهي شركة التأمين الوطنية (1950)، شركة التأمين العراقية (1950)، شركة التأمين العراقية (1960). وهي شركات تابعة لوزارة المالية، ولا يُعرف عنها أنها شكلت عبئًا على ميزانية الدولة، فهي شركات ذاتية التمويل، وهي مصدر للضرائب والرسوم وتشغيل مئات الموظفين. فما المُراد من المخطط الهيكلي؟ أهي الخصخصة، أم دمج شركة التأمين الوطنية وشركة التأمين العراقية؟

```
<sup>12</sup> للتعرف على خلفية وإشكالية الدمج أنظر المقالات التالية لمصباح كمال، "مشروع دمج شركات التأمين العامة،" نشرت هذه المقالة في مجلة التأمين العراقي http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2016/02/proposed-merger-of-state-owned.html وكذلك في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين
```

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

"قرار وزارة المالية بدمج شركة التأمين الوطنية وشركة التأمين العراقية: تجاوز الإجراءات السليمة ومتطلبات القانون"

نشر في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

http://iraqieconomists.net/ar/2017/04/12/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-

<u>%d9%88%d8%b2%d8%a7%d8%b1%d8%a9-</u>

%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%a7%d9%84%d9%8a%d8%a9-%d8%a8%d8%af%d9%85%d8%ac-%d8%b4%d8%b1/

"عودة إلى مشروع دمج شركات التأمين العامة،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين ومجلة التأمين العراقي http://iraqieconomists.net/ar/2016/11/19/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d8%b9%d9%88%d8%af%d8%a9-%d8%a5%d9%84%d9%89-%d9%85%d8%b4%d8%b1%d9%88%d8%b9-%d8%af%d9%85%d8%ac-%d8%b4%d8%b1%d9%83%d8%a7%d8%aa-%d8%a7%d9%84/

http://misbahkamal.blogspot.co.uk/

#### - رفع المستوى الفنى للكوادر العاملة

هذا مطلب مهم ينطبق على شركات التأمين الحكومية والخاصة على حد سواء، فجميع هذه الشركات بحاجة إلى رفع مستوى الكوادر الفنية في الاكتتاب والتعويض وإعادة التأمين والاستثمار.

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

المطلوب من خلية الطوارئ وضع خطة تفصيلية لرفع المستوى الفني للكوادر العاملة في القطاع بشكل عام وليس في شركات التأمين العامة

<sup>13</sup> مصباح كمال، "التدريب المهني بين الجمعية والديوان: ملاحظات أولية، " مرصد التأمين العراقي:

https://iraqinsurance.wordpress.com/2011/12/03/training-professional-development/ وقد كتب مدير عام سابق الشركة إعادة التأمين العراقية ملاحظات قيمة حول سياسة التدريب في الشركة تقدم درسًا مفيدًا لرسم سياسة تدريبية:

قيس المدرس، "استذكار مسيرة العمل في شركة إعادة التأمين العراقية،" مرصد التأمين العراقي: http://iraqinsurance.wordpress.com/2014/08/12/kays-al-mudaries-recollections-of-my-\_time-at-iraq-re-2

إذ أن شركات التأمين الخاصة تعاني من نقص في الكوادر الفنية المتمرسة.

#### - تنشيط الوعى التأميني لدى الجمهور

ترد مسألة الوعي التأميني كلما جرى حديث عن أوضاع قطاع التأمين. هذه المسألة لم تخضع للبحث، وما كتب عنها فيها تتسم بالعمومية، فتارة يُلام الجمهور على ضعف أو غياب الوعي لديه، وتارة تُلام شركات التأمين على عدم قيامها بدورها في إشاعة أهمية التأمين.

لماذا هذا التأكيد على تنشيط الوعى التأميني، وكأن هذا الوعى في حالة سبات؟ مهما تطور مستوى الوعي بالتامين فإنه لا يودي بالضرورة إلى زيادة الطلب الفعّال على الحماية التأمينية. يعنى هذا أن الوعى يبقى محصوراً على مستوى الفكر (مثلًا، يتعلم طّالب الجامعة عن التأمين وأهميت للأفراد والأسر والاقتصاد الوطني دون أن يترجم مثل هذا الوعى نفسه في شراء وثيقة/وثائق للتأمين). يعني هذا إن المطلوب هو الكشف عن أصول تخلّف/عدم تطور الطلب على التأمين في البناء المادي للاقتصاد، وفي توزيع الدخول، وفي القوانين المُنظمة للطلب على التأمين. وهو يعنى أيضًا التفكير بأطروحة ثقافة التأمين الغائبة، وهي المرتبطة بالتدبر للمستقبل والتحوط من الأخطار المحيطة بالأفراد والمؤسسات بدلًا من التواكل على حماية سماوية. إن المُلاحظ هو تشطّي الوعي الاجتماعي بين الديني (الذي يحصره البعض بالتواكل) والتقليدي القبلي (التعاضد في الملمات واستخدام التسوية العشائرية في حال النزاع، كما في أضرار السيارات) والعلمي غير المتجذر بعد (اعتبار الخطر جزءاً من البيئة التي نتحرك ونعمل فيها ولنا في علوم الإحصاء والرياضيات وأدوات إدارة الخطر وسائل للتعايش مع الخطر ورده أو الحماية من آثاره من خلال مؤسسة التأمين).

#### - إعداد دراسة جدوى نشبكة فروع الشركات [الحكومية]

من المعروف أن شركات التأمين تلجأ إلى تأسيس فروع لها بهدف الوصول إلى المؤمن لهم المرتقبين من الأفراد والشركات في أماكن وجودهم. في العادة، تُدرس الجدوى الاقتصادية لتأسيس الفروع قبل الإقدام على التأسيس. وقد كانت شركة التأمين الوطنية قبل 2003 هي الأكثر نشاطًا في توسيع حضورها في العاصمة بغداد وفي جميع المحافظات وكذلك المنافذ الحدودية (فيما يخص التأمين على السيارات).

من رأينا إن المضمر في دراسة جدوى وجود شبكة فروع للشركتين الحكوميتين (التأمين الوطنية والتأمين العراقية) هو إعادة النظر بوجود فروع للشركتين. ترى هل أن هذه الدراسة هي استجابة لإدخال التعامل الإلكتروني الآخذ بالتطور في العراق ولكن ببطء؛ أي إمكانية شراء التأمين، وخاصة وثائق التأمين النمطية، من خلال منصات إلكترونية بدلًا من فروع ومكاتب موزعة على المحافظات، أم أن هناك سبب آخر؟ في المقترح (4) تدعو خلية الطوارئ إلى "تضمين قطاع التأمين الإلكتروني تدريجياً" لكن لغة هذا المقترح ليست واضحة: ما هو المراد من التضمين؟

هل أن هذه الدراسة لها علاقة بمقترح "تعيين مستشار خارجي لإعداد مخطط هيكلى لشركات التأمين الحكومية"؟

3. زيادة السقوف التأمينية التي تمكن شركات التأمين من تغطية المشاريع الاقتصادية الكبيرة، وضمان حصول الشركات الأجنبية العاملة في العراق على التغطية التأمينية من الشركات العراقية، وقيام ديوان التأمين بتحليل رأسمال الشركات للعمل معها على زيادته تدريجيا.

لا شك أن حجم رأسمال شركة التأمين يقرر، نظريًا، قدرة شركة التأمين على الاكتتاب بالأخطار إلى حدود معينة تتناسب وهذا الحجم والاحتياطيات الحرة المتراكمة لديها. لكن المعروف أن شركة التأمين لا تعتمد فقط على رأس المال والموارد المالية الأخرى المتوفرة لديها بل تلجأ إلى حماية إعادة التأمين. هذا ما كانت تعمل به شركة التأمين الوطنية قبل 2003 عندما كانت تغطي المشاريع الإنشائية والصناعية الكبيرة (كانت الشركة الوحيدة التي تكتتب بالتأمينات العامة).

إن حجم الأخطار لم يُشكّل مشكلة فنية لشركة التأمين لأنها كانت تمتلك الوسائل المناسبة لتسعير الأخطار ووضع شروط التأمين اعتماداً على مواردها الداخلية (مهندسين ومكتتبين) وعند استنفاد ذلك وإن تطلب الأمر (تعقيد محل التأمين وجسامة مبلغ التأمين، على سبيل المثل)، فإنها تلجأ إلى التعاون مع أسواق إعادة التأمين العالمية إما بالاتصال المباشر أو من خلال وسطاء محترفين لإعادة التأمين. ومن تجربتي كان ذلك يتم في سوق لندن في معظم الحالات.

صحيح إن الإمكانيات الفنية لشركات التأمين العامة والخاصة لا ترتقي في الوقت الحاضر إلى ما كانت عليه في الماضي، لكنها تستطيع التعامل مع تأمين المشاريع الكبيرة باللجوء إلى شركات إعادة التأمين العالمية إما مباشرة أو من خلال وسطاء إعادة التأمين.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> للتعريف بجوانب من العملية الاكتتابية للمشاريع الهندسية الكبيرة راجع: مصباح كمال، "مؤيد الصفار: مكتتب ومدير في شركة تأمين عامة،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

http://iraqieconomists.net/ar/2016/04/21/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d9%85%d8%a4%d9%8a%d8%af-%d8%a7%d9%84%d8%b5%d9%81%d8%a7%d8%b1-%d9%85%d9%83%d8%aa%d8%aa%d8%a8-%d9%88%d9%85%d8%af%d9%8a/d8%b1-%d9%81%d9%8a/

الدعوة في هذا المقترح إلى قيام ديوان التأمين بتحليل رأسمال الشركات للعمل معها على زيادته تدريجيًا دعوة معقولة شريطة تحديد فترة زمنية لتنفيذ الزيادة. ولكن إذا كان المطلوب قيام شركات تأمين كبيرة فمن الأفضل قيام ديوان التأمين بإصدار تعليمات لرفع رأسمال شركات التأمين خلال فترة سنة أو سنتين، مع فتح الباب أمام شركات التأمين الصغيرة للاندماج كي تستطيع الامتثال للرأسمال الجديد العالي وإلا عليها أن تصفي أعمالها. وهذا إجراء لجأت إليه العديد من أسواق التأمين. إن سوق التأمين العراقي لا يحتاج إلى ما يزيد عن 30 شركة تتقاسم فيما بينها كعكة التأمين الصغيرة.

4. تطوير المنتجات التأمينية الحالية، وإضافة أخرى جديدة لتوسيع القطاع، وتحسين التحليل التأميني لمختلف الشركات والسكان، وتضمين قطاع التأمين الإلكتروني تدريجياً.

لا يمكن تطوير تأمين المنتجات التأمينية ما لم يكن هناك طلب فعّال على هذه المنتجات. يمكن البدء بتحسين هذه المنتجات لغويًا والمتخلص من عيوب الصياغة فيها 15 بالتزامن مع دراسة إدخال بعض المنتجات الجديدة. إن إضافة منتجات تأمينية جديدة يجب أن يقترن بتدريب مُكثف عليها من ناحية الاكتتاب والتعويض وإعادة التأمين، وكذلك تسويق هذه المنتجات.

يتضمن هذا الاقتراح الدعوة إلى "تحسين التحليل التأميني لمختلف الشركات" وليس واضحًا ماذا ترمى إليه هذه الدعوة، ومن هي الجهة

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> منعم الخفاجي، نحو قطاع تأميني عراقي فعال-تحديات وحلول (منشورات شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2020)، فصل "مراجعة نصوص وثائق التأمين،" ص 20-23.

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

التي تقوم بالتحليل. أهي شركات التأمين أم مدراء الخطر والتأمين في الشركات الصناعية والتجارية وغيرها (وهؤلاء لا وجود حقيقي لهم في هذه الشركات). هل أن هناك حقًا تحليل تأميني لدى شركات التأمين والشركات الأخرى الطالبة لحماية التأمين وأن هذا التحليل بحاجة إلى تحسين؟

من المعروف أن شركات التأمين تقوم بتحليل جوانب عديدة لممتلكات الشركة التي تقوم بالتأمين عليها وما تتعرض لها من أخطار داخلية وخارجية في موقع هذه الممتلكات من خلال الكشف الهندسي الميداني، وكذلك تحليل حسابات الشركة في حال التأمين على خسارة الأعمال (توقف الأعمال)، وتقدير الخسارة القصوى التي يمكن أن تتعرض لها هذه الممتلكات وغيرها.

التحليل التأميني للسكان دعوة جيدة، وهي ضرورية في تأمينات الحياة وكذلك التأمينات الصحية وتأمينات المعاش التقاعدي. قطاع التأمين العراقي مُقصير من هذه الناحية وحتى أن القطاع بجميع شركاته لا يضم خبراء اكتواريين. كان بالأحرى أن تدعو خلية الطوارئ إلى إدخال الخبرات الاكتوارية إلى شركات التأمين.

العنصر الثالث في هذا المقترح هو "تضمين قطاع التأمين الإلكتروني تدريجياً." أظن أن هذا العنصر مترجم من الإنجليزية إذ أنه ليس واضحًا إن كان المُراد هو إخضاع العمليات التأمينية داخل شركات

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> مصباح كمال، "الجداول الاكتوارية: ريادة سوق التأمين المصري وركود سوق التأمين العراقي،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

http://iraqieconomists.net/ar/2020/08/09/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d8%a7%d9%84%d8%ac%d8%af%d8%a7%d9%88%d9%84-%d8%a7%d9%84%d8%a7%d9%88%d8%a7%d9%88%d8%a7%d9%8a%d8%ao-%d8%b9/d9%8a%d8%ao-%d8%b9/

التأمين إلى المعالجة الإلكترونية، أو التأمين على الأخطار الإلكترونية (السِبرانية). على أي حال، إن خلية الطوارئ مدعوة لتوضيح ما تبغيه.

5. تحسين إدارة الاستثمار من خلال فهم السندات الاستثمارية الحقيقية لشركات التأمين، وتوظيف الأموال من خلال زيادة الاستثمار في مختلف المشاريع، وفي أسواق المال الأجنبية تماشياً مع أفضل الممارسات العالمية، مقابل تقليل الودائع المصرفية بشكل تدريجي.

إن تحسين إدارة الاستثمار مطلب مهم خاصة وأن أغلب شركات التأمين العراقية لا تضم إدارة متخصصة بالاستثمار.

أما زيادة الاستثمار في مختلف المشاريع فهي دعوة تنطوي على مخاطر لأنها تغض النظر عن طبيعة "الإنتاج" في التأمين الذي لا يتحقق، عند إبرام عقد التأمين وإصدار وثيقة التأمين بل عند التعويض من خسارة أو ضرر، أي أن الإنتاج ليس آنيًا كما في إنتاج السلع المادية التي قد تستهلك وقت الشراء في حين أن وثيقة التأمين قد لا "تستهلك" خلال مدة عقد التأمين أو "تستهلك" بفعل وقوع خسارة قابلة للتعويض.

من المعروف أن شركات التأمين تميل، على العموم، إلى سياسة محافظة في الاستثمار للحفاظ على درجة من السيولة النقدية تستطيع بفضلها تسديد المطالبات بالتعويض. وبالنسبة لشركات التأمين العراقية فإنني أزعم ان استثمارها يقتصر على شراء الأسهم في بعض الشركات الصناعية القائمة. والاستثمار الأكثر شيوعًا هو في مجال العقارات.

أما الدعوة إلى الاستثمار في أسواق المال الأجنبية تماشياً مع أفضل الممارسات العالمية، فهي دعوة لا تأخذ بنظر الاعتبار واقع شركات التأمين العراقية المتمثل بغياب إدارات استثمار متخصصة في هذه الشركات، وعدم توفر خبرة حقيقية سابقة في الاستثمار في أسواق المال الأجنبية التي تقوم على المضاربة والمنتجات المالية المشتقة والأدوات المالية الأخرى تتميز بالاضطراب وتتعرض للأزمات كما حصل سنة 2007 أدت إلى تدخل الحكومات، في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية مثلًا، لإنقاذ بعض المؤسسات وشركات التأمين الضخمة وتجنيبها من الإفلاس والتصفية. إن الاستثمار في أسواق التأمين الأجنبية دعوة مضللة ربما تكون مُستلة من توصيات بعض المؤسسات الدولية المالية الغبية.

والدعوة إلى استبدال الودائع المصرفية بشكل تدريجي بالاستثمار في أسواق المال الأجنبية هي الأخرى دعوة غبية نابعة من مصدر أجنبي لا تأخذ بعين الاعتبار القواعد الرقابية الخاصة بالملاءة المالية لشركات التأمين وضرورة الاحتفاظ بسيولة تتناسب مع التزاماتها التعاقدية. 17

6. وضع ضوابط تنظم الحصول على وثيقة التأمين في حالات عقود الايجار والبيع للعقارات (التجارية فقط)، والاستيرادات، والقروض السيارات، والتأمين

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> راجع: مصباح كمال، التأمين في كوردستان العراق: دراسات نقدية (مكتبة التأمين العراقي، 2014)، وخاصة الصفحات عن دور الأصول المالية والوساطة المالية والأسواق المالية في تكوين رأس المال، الإنتاج والتمويل، السياسة الاستثمارية لشركات التأمين، القيود المفروضة على السياسة الاستثمارية، العلاقة بين العمليات الاكتتابية لشركات التأمين وعملياتها الاستثمارية، ص 11-30. (الكتاب متوفر عندي بصيغة بي دي إف لمن يرغب بالحصول على نسخة منه).

الصحي في القطاعين العام والخاص، والسماح للقطاع بتغطية القروض والتسهيلات المصرفية.

توحي الدعوة في هذا المقترح بوجود فوضى في الحصول على وثائق تأمين معينة.

أستغرب هذا الانشغال التفصيلي بأنواع معينة من وثائق التأمين دون غيرها ومنها على سبيل المثل فقط التأمين من الحريق، والتأمين الهندسي على المشاريع الإنشائية، وتأمين المسؤوليات القانونية. وإذا كان "وضع ضوابط تنظم الحصول على وثيقة التأمين في حالات عقود الايجار والبيع للعقارات (التجارية فقط)" يبدو جديدًا فلِمَ لَمْ تجري الإشارة إلى أنواع أخرى جديدة، بالنسبة لسوق التأمين العراقي، من أغطية التأمين مثل تأمين المسؤولية العشرية، وتأمين الخطار السيبرانية، وتأمين مسؤولية المدراء، وتأمين تأمين الضمان والتعويض (Warranty and Indemnity) لحماية البائع والمشتري عند إجراء معاملات الاندماج والاستحواذ؟

7 استحداث أحكام للبنوك، بالتعاون مع البنك المركزي العراقي والجمعية المصرفية العراقية الخاصة، لتزويد شركات التأمين بالخدمات المصرفية التي تقدمها.

أليس مستغربًا استحداث أحكام للبنوك "لتزويد شركات التامين بالخدمات المصرفية التي تقدمها." هل هناك تشوش في ذهن من قام بصياغة هذه الفقرة واستغباء لشركات التأمين لأنها لا تعرف ما تقدمه البنوك من خدمات مصرفية؟ ربما أراد كتاب هذه الفقرة إشاعة فكرة النامين عبر المصارف bancassurance لكنهم لم يستطيعوا التعبير عنها. والتأمين عبر المصارف، الذي دشن أولًا في فرنسا، ما هو إلا وسيلة/قناة لتوزيع المُنتَج التأميني إضافة إلى قنوات التوزيع

التقليدية: البيع المباشر من قبل شركات التأمين أو البيع من خلال وكلاء للشركات أو وسطاء التأمين.

اعتقد إن فكرة التأمين عبر المصارف تختفي وراء هذه الفقرة بدليل أن استحداث أحكام للبنوك في هذا المجال يتم "بالتعاون مع البنك المركزي والجمعية المصرفية العراقية الخاصة." التعاون هنا مقصور على البنك المركزي والجمعية المصرفية العراقية الخاصة؛ ترى هل أن قناة توزيع المنتج التأميني، بفضل إصلاح قطاع التأمين، سيكون مقصورًا على البنوك الخاصة واستبعاد البنوك العامة منها؟ أهي محاولة لمحاربة البنوك العامة بالحد من نشاطها؟

خطة إصلاح قطاع التأمين ساكتة عن موضوع التأمين التكافلي الذي عمل البنك المركزي العراقي على إقحامه في سوق التأمين العراقي بالتعاون مع المصارف الإسلامية الخاصة (2019). 18

8 إلىزام مختلف الجهات الرسمية وغير الرسمية بتوفير التغطية التأمينية، ومن ذلك الجهات المشغلة للمحولات الكهربائية، ومحطات الوقود، والتامين الصحي لموظفي القطاع الحكومي، والكيانات الصناعية، والسفن والبضائع المنقولة عليها، والمنشآت النفطية

#### http://new-

site.iraqieconomists.net/ar/2019/08/14/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d8%aa%d8%b3%d8%a7%d8%a4%d9%84%d8%a7%d8%aa-%d8%ad%d9%88%d9%84-%d8%aa%d8%a3%d8%b3%d9%8a%d8%b3-%d8%a7%d9%84%d8%a8%d9%86%d9%83-%d8%a7%d9%84%d9%85/#comments

http://new-site.iraqieconomists.net/ar/%d8%ad%d9%88%d9%84-%d8%a7%d9%84%d8%b4%d8%a8%d9%83%d8%a9/

<sup>18</sup> مصباح كمال، "تساؤ لات حول تأسيس البنك المركزي العراقي لشركة التأمين التكافلي،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

#### والمصافي، ومرزارع الدواجن، والشاحنات الحاملة للمنتجات بأكثر من أربعة أطنان.

نلفت النظر هنا إلى اللغة الآمرة في هذه الفقرة: "إلزام مختلف الجهات الرسمية وغير الرسمية بتوفير [شراء] التغطية التأمينية."

السؤال الذي يثور هنا هو: هل سيقترن إلزامية شراء التأمين بإصدار تشريع محدد؟ أم يظل الإلزام مطلبًا غير قابل للتطبيق؟

هناك طيف واسع من أغطية (وثائق) التأمين. إذا كان التأمين الصحي لموظفي القطاع الحكومي واضحًا، فما هو غطاء التأمين المُلزم، على سبيل المثل، للجهات المُشغلة للمحولات الكهربائية؟ أهو التأمين على ممتلكات هذه الجهات، أو المسؤولية المدنية للمشغلين تجاه الأطراف الثالثة، أو تأمين العمال لدى هذه الجهات من إصابات العمل، أو التأمين الصحى على العمال والمستخدمين الأخرين؟

من رأيي إن المقترح يخلط بين الفئات التي يراد منها أن تشتري حماية التأمين وهذا يعكس تفكيرًا ناقصًا أو مشوشًا.

كتبت في در اسة لي ما يلقي بعض الضوء على موضوع هذا المقترح وأعنى به:

"الشروع بوضع دراسات جدوى لجعل التأمين على بعض الأخطار الزامياً بقوة القانون (كتأمين الحريق، والفيضان، ومسؤولية رب العمل، والمسؤولية العشرية)؛ أو بقوة قواعد العضوية لممارسة بعض المهن (كتأمين المسؤولية المهنية الناشئة من ممارسة المهنة كالطب والمحاماة والهندسة الاستشارية والمعمارية وغيرها). وكذلك الدفع نحو تأمين

المرافق العامة من موانئ بحرية وجوية وجسور ومباني وغيرها من المنشآت." 19

#### من باب الختام

هناك نقص في الشفافية فنحن لا نعرف، إذا استثنينا الوزراء، من هم أعضاء خلية الطوارئ للتعرف على العضو المتخصص بالتأمين الذي ساهم في كتابة مقترحات إصلاح قطاع التأمين. وعدا ذلك فإن هذه المقترحات غير مسنودة بدراسات منشورة، ولا يعرف القارئ المصادر التي اعتمدت عليه الخلية في صياغة مشروع إصلاح قطاع التأمين.

لمن يرغب بالتعرف على قطاع التأمين العراقي بشكل أفضل مما يرد في الورقة البيضاء، ومن موقف مغاير للاتجاه السائد لدى الحكومة ومستشاريها أنصح بقراءة ورقتي "قطاع التأمين العراقي: قضايا ومقترحات للتطوير"<sup>20</sup> وكذلك كراس الزميل منعم الخفاجي، نحو قطاع تأميني عراقي فعال-تحديات وحلول.

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-pdf

20 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-

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> مصباح كمال، "قطاع التأمين العراقي: قضايا ومقترحات للتطوير،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين

يلاحظ على الوسائل المقترحة السكوت المطلق على وثائق التأمين على على الحياة، وهو أمر يثير التساؤل خاصة وأن فرع التأمين على الحياة يتميز ببناء الأرصدة التأمينية للمدى البعيد وهي تعتبر من المصادر المهمة في تمويل الاستثمارات.

خطة إصلاح قطاع التأمين ساكتة أيضًا عن تعديل القوانين المنظمة للنشاط التأميني وعلى رأسها قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 المعروف بالأمر رقم 10. 22 إن هذا القانون، والمادة 81 منه، شرعً لتسريب أقساط التأمين خارج العراق وحرَّمَ شركات التأمين العراقية من حقها بالاكتتاب على الأصول المادية الموجودة في العراق والمسؤوليات القانونية الناشئة منها. إضافة إلى ذلك فإن قانون الاستثمار الاتحادي وما يقابله في إقليم كوردستان ترك حرية التأمين على المشاريع الاستثمارية للمستثمر، فله الحق بالتأمين مع شركة تأمين أجنبية أو شركة تأمين عراقية. وتدل التجربة أن التأمين يتم في الغالب خارج العراق.

%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A3%D9%85%D9%8A%D9%86-

<u>%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82%D9%8A-</u>

%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-التاًمين-العراقي-pdf

<sup>21</sup> منشورات شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2020

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

<sup>22</sup> مصباح كمال، "المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10): المدخل لتغيير القانون،" **الثقافة الجديدة**، العدد المزدوج 353-354، كانون الأول 2012 وكذلك سكوت الخطة عن التضارب بين قوانين التأمين: قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10) وقانون تأسيس شركة التأمين الوطنية رقم 56 لسنة 1950. التضارب الأساس هو بين المادة (81) من الأمر رقم (10):

"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."

والمادة (7) من قانون تأسيس شركة التأمين الوطنية:

"على دوائر الحكومة والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية ان تعهد حصرا الى الشركة بمعاملات التامين التي تجريها."<sup>23</sup>

لا تعير خطة الإصلاح اهتمامًا بموضوع تكامل قطاع التأمين العراقي الذكري للتأمين، سوق فيدرالي حقيقي، إذ ليس هناك سوق وطني مشترك للتأمين، سوق فيدرالي حقيقي، فشركات التأمين العراقية لا تعمل/لا تستطيع أن تعمل في إقليم كوردستان. مثلما لا تعير اهتمامًا بتطوير الخدمات الفنية الساندة للنشاط التأميني ومنها الخدمات الاكتوارية، والكشوف الهندسية الميدانية وما يرتبط بها من تقدير مشاهد الخسارة القصوى لأغراض الاكتتاب والاحتفاظ بالأخطار، وتسوية المطالبات، والاستشارات الحقوقية.

<sup>23</sup> مصباح كمال، "دعوة لحل التناقض بين قوانين التأمين العراقية،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين مصباح كمال، "دعوة لحل التناقض بين قوانين التأمين العراقية،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.net/ar/2020/06/07/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d8%af%d8%b9%d9%88%d8%a9-%d9%84%d8%ad%d9%84-%d8%af%d9%88%d8%ag-%d9%84%d8%ad%d9%86-%d8%a8%d9%8a%d9%86-%d8%a8%d9%8a%d9%86-%d8%a8%d9%88%d8%a7%d9%86%d9%8a%d9%86/

عتلة التحول الاقتصادي المضمرة في الورقة البيضاء هي القطاع الخاص والاستثمار المباشر الأجنبي. لكن خطة إصلاح قطاع التأمين لا تضم موقفًا واضحًا من شركات التأمين العامة والخاصة، وكذلك شركة إعادة التأمين الوحيدة في العراق (شركة إعادة التأمين العراقية العامة). لقد كان الخبير الاستشاري للحاكم الأمريكي للعراق العامة. (2003) صريحًا في تقديم ما جاء الاحتلال الأمريكي من أجله: تصفية القطاع العام ومنه شركات التأمين العامة.

نفترض أن خلية الطوارئ ستنشر ملحقًا فنيًا يشرح ما يختفي وراء اصلاح قطاع التأمين. نأمل أن يكون هذا الملحق متوفرًا لكل من يرغب بالاطلاع عليه وليس للباحثين فقط، ذلك لأن النقاش العلني المفتوح ضروري للتوصل إلى قناعات غير متأثرة بمصالح ضيقة.

هل ترقى مقترحات الورقة البيضاء إلى خطة? نقراً في مقدمة الورقة البيضاء أنها ترمي إلى وضع "خطة تنفيذية تفصيلية تشمل الإجراءات المطلوبة والجهة المعنية بالتنفيذ والجدول الزمني وآليات المتابعة". إذا كان هذا صحيحًا لعموم خطة الإصلاح الاقتصادي لم نلحظ ما يفيد "الجهة المعنية بالتنفيذ والجدول الزمني وآليات التنفيذ" بالنسبة لقطاع التأمين. وعدا ذلك فإن المقترحات تحت باب إصلاح قطاع التأمين لا ترقى إلى خطة بسبب انشغال كتاب الخطة بتفاصيل جانبية، وغياب رؤية لقطاع التأمين العراقي يُستهدى بها لاقتراح سياسة لقطاع التأمين العراقي يُستهدى بها لاقتراب منها في كتابات سابقة ومنها "قطاع التأمين العراقي: قضايا ومقترحات للتطوير"، المذكور أعلاه، وكذلك "السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة: قطاع التأمين نموذجاً."

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> مصباح كمال، "السياسات الاقتصادية في العراق والخيارات البديلة: قطاع التأمين نموذجاً،" الثقافة الجديدة، العراق والخيارات البديلة: محلسة التسامين العراقسي: 91-80، ص 98-91. نشرت أيضًا في مجلسة التسامين العراقسي: http://misbahkamal.blogspot.co.uk/2009/12/2009.html

إن مجرد سرد جملة من المقترحات غير المترابطة والمرتبكة في بعض المواضع والخالية من التعليل لا يكفي لا يشكّل خطة لإصلاح قطاع التأمين. لقد تقدم الغير بقائمة مختلفة من المقترحات لتطوير قطاع التأمين العراقي ولم يطلقوا عليها عنوان خطة لإصلاح قطاع التأمين.

إن إصلاح قطاع التأمين لا يمكن أن يتم بوضع مقترحات لا تنهض على رؤية لتاريخ النشاط التأميني في العراق وواقعه الحالي. إن جهدًا جماعيًا مطلوب للتوصل إلى رسم خطة لتطوير قطاع التأمين.

2 تشرين الثاني 2020

نشر في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين

http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2020/11/Misbah-Kamal-White-Paper-Insurance-IEN.pdf

صفحة | 38

## ملاحظات وتأملات في نقد بعض جوانب الورقة البيضاء لحكومة مصطفى الكاظمي

(1)

أصدرت الحكومة العراقية في تشرين الأول/أكتوبر 2020 وثيقة الورقة البيضاء<sup>25</sup> التي قامت خلية الطوارئ للإصلاح الاقتصادي بصياغتها. ورد في مقدمة الورقة ما يفيد أن الهدف هو إدارة الوضع المالي لتحقيق الإصلاح المالي وتحسين أداء المؤسسات المالية ووضع برنامج الإصلاح الاقتصادي بهدف إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي.

كتبت سابقًا بعض الملاحظات حول الورقة البيضاء يمكن قراءتها في موقع البديل العراقي. <sup>26</sup> أحاول هنا عرض ملاحظات وتأملات إضافية انتقائية حول بعض ما ورد في الورقة البيضاء. من يرغب الاطلاع على التحليل المتخصص للورقة البيضاء يمكنه الرجوع إلى الكتابات المنشورة عنها. <sup>27</sup> آمل أن أقوم بكتابة ورقة مستقلة عن

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> يمكن قراءة نص الورقة البيضاء المنشور في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين باستخدام هذا الرابط: http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2020/10/2020-10-11-2350-<u>WP.pdf</u>

http://www.albadeeliraq.com/ar/node/3523 موقع البديل العراقي

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> أشرت إلى أثنين منها في ملاحظاتي السابقة المنشورة في موقع البديل العراقي، واضيف لهما مقالة الأستاذ وليد خدوري "العراق: محاولة للإصلاح الاقتصادي،" جريدة الشرق الأوسط، 20 أكتوبر 2020 مرقم العدد [15302]: https://aawsat.com/home/article/2574586/وليد-خدوري/العراق-محاولة-للإصلاح-الاقتصادي هناك مقالات أخرى لم أطلع عليها بعد.

مكانة إصلاح قطاع التأمين (ص 57-85 في الورقة البيضاء) في وقت لاحق.

(2)

يرد في الصفحة 3 من الورقة أن الخلية ستقوم بإعداد عدد من الملاحق الفنية "التي سيتم إصدارها بشكل منفصل للباحثين الذين يرغبون في الحصول على مزيد من التفاصيل حول الأسباب الكامنة وراء توصياتنا واستنتاجاتنا." يُفهم من هذا أن الملاحق الفنية ستكون محصورة بين الباحثين، وهذا يعكس ميلًا نخبويًا لدى خلية الطوارئ، بدلًا من جعلها مشاعة ومتوفرة على نطاق واسع خاصة وأن آثارها تمس شرائح وطبقات اجتماعية واسعة. وهذا الميل لا يتساوق مع الدعوات الديمقر اطية لتعميق المشاركة العامة في تشكيل الخيارات الجماعية.

(3)

ليس معروفًا من هم أعضاء خلية الطوارئ للإصلاح المالي بالاسم سوى أن الخلية هي "برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء مصطفى الكاظمي وعضوية الوزراء المختصين ومحافظ البنك المركزي والمستشارين."<sup>28</sup> يعني هذا غياب الشفافية إذ أن أسماء المستشارين ليس مذكورًا في الورقة البيضاء. نفترض أن أفكار وزير المالية د. على عبد الأمير علاوي، وزير المالية، وهو واحد من الأعضاء،

<sup>28</sup> سمير النصيري، "خلية الطوارئ للإصلاح المالي،" الصباح، 16 أيار 2020:

https://alsabaah.iq/25528/%D8%AE%D9%84%D9%8A%D8%A9-

<sup>%</sup>D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%88%D8%A7%D8%B1%D8%A6-

<sup>%</sup>D9%84%D9%84%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD-

<sup>%</sup>D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A

كانت حاضرة ومؤثرة في العديد من الأفكار التي تضمنتها الورقة البيضاء؛ ومعروف أن بعض الأفكار الإصلاحية في الورقة وردت أصلاً في وثيقة الماتيفيستو<sup>29</sup> التي حملت، مع حفظ الألقاب، اسم كل من على علاوي، عباس كاظم، لؤي النقيب وصدرت في 23 كانون الأول/يناير 2017.

(4)

لقد كانت صياغة المانيفيستو أكثر ثراءً من الورقة البيضاء في عرض شيء من التاريخ الاقتصادي والسياسي والوضع الاقتصادي للعراق<sup>30</sup> رغم اشتراك الوثيقتين في إقصاء موضوع التخطيط الاقتصادي الوطني والموقف السلبي أو الملتبس تجاه القطاع العام. إن الورقة البيضاء تؤكد على حصر دور الدولة بالتنظيم ان الورقة البيضاء تؤكد على حصر دور الدولة من خلال التشريع والرقابة) وتحصر موضوع الإصلاح المالي والاقتصادي التشريع والرقابة) وتحصر موضوع الإصلاح المالي والاقتصادي في: (1) تقليص القطاع العام، (2) إبعاد دور الدولة المباشر وغير الدولة في تقديم الخدمات العامة للمجتمع.

https://al-aalem.com/news/47724-

%D8%A3%D9%83%D8%A7%D8%AF%D9%8A%D9%85%D9%8A%D9%88%D9%86-

%D8%A8%D8%A7%D8%B1%D8%B2%D9%88%D9%86-

%D9%8A%D8%B7%D9%84%D9%82%D9%88%D9%86-

%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%8A%D9%81%D9%8A%D8%B3%D8%AA%D9%8 8-%D9%84%D9%80

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> نشرت في الصحيفة الإلكترونية العالم الجديد:

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> ولكن مما يؤاخذ على كُتاب المانيفيستو هو دعوتهم لتبني ما أسموه "القيم المتأصلة في ثقافتنا الدينية والأخلاقية"، وكذلك الدعوة إلى "ضمان دعم الدولة وتبنيها لهوية إسلامية متسامحة عابرة للطوائف". إن هاتين الدعوتين تنطويان على إشكالات ذات طابع تاريخي وقضايا مختلف عليها وقد آنَ أن نخرج من تأثيرها من خلال الدعوة الأعم أن الدين لله والوطن للجميع، أي فصل الدين عن الدولة. وقد انتبه منتفضو تشرين الأول/أكتوبر 2019 للبعد الاقتصادي لسوء استخدام الدين، لأنه "حمّال أوجه"، حينما رفعوا شعار "باسم الدين باگونه الحرامية".

(5)

لا تجد ظاهرة الفساد المالي والإداري مكانًا متميزًا لها في مقتربات الورقة في حين أن المانيفيستو يعتبر الفساد تحديًا (التحدي التاسع) يستوجب القضاء عليه لأنه

"أصبح أمراً يهدد بقاء الأمة والدولة في العراق. لقد ذهب الفساد إلى مديات أبعد من العواقب الاقتصادية في تشويه المعاملات المالية ورفع كلفتها، بل تسرب إلى الجسد السياسي العراقي ليسممه ويحرف نزاهة النظام السياسي والأنظمة الاجتماعية ويقوض بنيتها الأساسية، ويدمر نوعية العلاقات الإنسانية في المجتمع. وما لم يسيطر عليه، فإنّ الفساد سيدمر في نهاية الأمر الرؤية المستقبلية لإحياء البلد."

كما ضم المانيفيستو الدعوة لوضع استراتيجيات لمكافحة الفساد مع عرض لبعض النتائج المرجوة منها باعتبار الفساد "هو الخطر العظيم الذي تسرب إلى أعماق الدولة والمجتمع العراقي." مثل هذه الدعوة غائبة في الورقة البيضاء. ترى هل أن هذا الغياب جاء في غفلة من اهتمام أعضاء خلية الطوارئ أم أن هناك قوى مترسخة في بنية السلطة الطائفية الإثنية تعمل على ضمان عدم الكشف عن الفساد لأن الكشف قد يفقدها دوام الانتفاع من ثمار الفساد؟

(6)

في الصفحة و من الورقة البيضاء نقرأ ما يلي:

في الفترة بين 2004-2020 ارتفعت نفقات رواتب الموظفين والمتقاعدين بنحو 400% بالقيمة الحقيقية، وارتفع العدد الإجمالي لموظفي القطاع العام بأكثر من ثلاثة أضعاف.

إن السؤال المهم الذي نفتقد جوابًا عليه في الورقة البيضاء هو: لماذا وكيف حصل هذا الارتفاع الهائل في عدد المستخدمين في القطاع العام أصلًا. إن عدم إثارة السؤال يشير إلى تجنب البحث في الكيان الطائفي الإثني الذي تمَّ تأسيسه مع الاحتلال الأمريكي للعراق، وما تفرع عنه من إشاعة أطروحة المظلومية التي تستوجب المعالجة، واستعادة مفاهيم الغنيمة من التراث، وكلها ساهمت في زيادة عدد العاملين في الوزارات ودوائر وشركات الحكومة.

جاء في بعض المواقع الإخبارية أن هناك "600 ألف فضائي بدوائر الدولة"، وأن هذا العدد "لا يشمل الفضائيين في اقليم كردستان"، وأن "هناك موظفين يتقاضون أكثر من ثلاثة رواتب"، وأن الدولة لا تعرف عدد موظفيها نقلًا عن وزير التخطيط.31

(7)

لا تضم الورقة البيضاء تعريفًا للقطاع العام<sup>32</sup> وهو ضروري في الطار سياسة تقليص القطاع العام التي تنتظم مفاهيم الورقة البيضاء،

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> أنظر، على سبيل المثال، موقع أخبار العراق: https://iraqakhbar.com/2717709

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> نفترض أن بعض أعضاء خلية الطوارئ هم من حملة شهادات الدكتوراه في الاقتصاد، ربما من جامعات غربية؛ وربما تعرّفوا على القطاع العام في كتب الاقتصاد التي درسوها ومكانة هذا القطاع في الاقتصاد الوطني. على سبيل المثل:

Joseph E. Stiglitz, Economics of the Public Sector (New York/London: W. W. Norton & Company, 1986)

من رأيينا أن التحديد الدقيق لمكونات القطاع العام قد يكشف خطل الهجوم الماحق عليه في الورقة البيضاء وتحميله أزمة الاقتصاد العراقي و هو اختزال لتحليل هذه الأزمة لا يستقيم مع المنهج العلمي في البحث، ويؤشر على موقف إيديولوجي مسبق رافض للقطاع.

وتكتفي بترديد وصفات الليبرالية الجديدة مع قليل من الكينزية باعتبار أن الاقتصاد الحديث، في الغرب، هو اقتصاد مختلط بشكل عام. وهو التوصيف المضمر في الورقة البيضاء رغم عدم إقرار الورقة بأن الدولة في هذه الاقتصادات هي أكبر مستخدم للعمالة بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال خلق سوق داخل بعض المؤسسات تعمل فيها شركات خاصة.

إن إلقاء تبعة أزمة النظام الاقتصادي في العراق على القطاع العام فيه اخترال للتحليل. وأن حصر المشكلة الاقتصادية بوجود وأداء القطاع العام، وحتى دون تعريف هويته والعناصر المكونة له، وبعد سنوات من تأثير الحروب والإهمال المتعمد، وعدم تجديد أساليب وأدوات الإنتاج، هو تشخيص ناقص ومشوّه لأزمة الاقتصاد العراقي.

#### ونقرأ في الصفحة 15 من الورقة البيضاء

ان وجود الشركات العامة كعائق كبير بوجه تنمية القطاع الخاص هو أمر بالغ الأهمية، سيما في القطاع المالي، حيث تحتكر مصارف القطاع العام (82%) من إجمالي القرض و (86%) من اجمالي الودائع في العراق، وهو اشبه باحتكار كلي بالنسبة للقطاع العام في القروض والودائع وعمليات التمويل التجاري (الهامش 13 في الورقة: الاعتمادات هنا هي ائتمانات ولا تشمل الائتمان المرتبط بالتمويل التجاري) وكذلك بالنسبة للقطاع الخاص – والذي تكون معظم ودائعه وقروضه مع المصارف الكهلية.

لا نتعرف في الورقة البيضاء على الأليات التي تحول دون تنمية القطاع الخاص (وخاصة في القطاع المالي، أي المصارف وشركات التأمين أساسًا)، علمًا بأن هناك العديد من المصارف الخاصة وفروع

المصارف الأجنبية في العراق، وكذلك أزيد من ثلاثين شركة تأمين خاصة. 33 دور شركات التأمين في التنمية الاقتصادية ضعيف جدًا ويكاد أن يقتصر على شراء العقارات. وعلى أي حال، فإن الأرصدة المالية المتوفرة لدى شركات التأمين الخاصة والقابلة للاستثمار منخفضة، وسياسة الاستثمار لدى شركات التأمين الحكومية لم تخضع للمراجعة والتوسع.

كتب المرحوم موفق حسن محمود في مقالته "واقع القطاع المصرفي ودوره في دعم التنمية الاقتصادية" عن "توفر سيولة عالية لدى المصارف تقترب من 60 % الامر الذي يعكس عجز القطاع عن تشغيل واستثمار موجوداته وودائعه بما يخدم الاقتصاد الوطني من جهة ويؤثر سلبا في ربحية المصارف من جهة ثانية بإضاعة فرص الاستثمار المتاحة."<sup>34</sup>

%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d9%82%d8%b1%d8%a7%d8%a1%d8%a9-

<sup>33</sup> سبق وأن نشرت بعض المقالات حول إشكاليات سوق التأمين العراقي من بينها "قراءة أولية لمشروع حصر تأمينات الدولة بشركة التأمين الوطنية،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

<sup>%</sup>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/

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/

<sup>34</sup> http://iraqieconomists.net/ar/2014/04/22/%d9%85%d9%88%d9%81%d9%82-%d8%ad%d8%b3%d9%86-%d9%85%d8%ad%d9%85%d9%88%d8%af-%d9%88%d8%a7%d9%82%d8%b9-%d8%a7%d9%84%d9%82%d8%b7%d8%a7%d9%84/d9%81%d9%81%d9%81%d9%8a-%d8%a7%d9%84/

لا يكفي ترديد مقولات احتكار العمل المصرفي والقروض أو احتكار العمل التعمل التأميني لأنها تعمل على تغطية عيوب كامنة في عمل هذه القطاعات وتقلص من فرصة إيجاد الحلول الملموسة.

(8)

للتقليص من قيمة القطاع العام، الذي يمتد وجوده إلى تأسيس الدولة العراقية، نقرأ التالى:

لقد جاءت سياسات توسيع دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع على حساب الإنفاق على البنية التحتية العامة، وعلى حساب بناء رأس المال الثابت، وأدت الى إعاقة تقدم القطاع الخاص. (الورقة البيضاء، ص

سياسات توسيع دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، وكذلك التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، مع اختلاف صوره، كانت بنت زمانها فقد شهدت العديد من بلدان العالم بعد الحرب العالمية الثانية تدخلا واضحًا للدولة في إدارة الاقتصاد ناهيكم عن نظام التخطيط الاقتصادي في الاتحاد السوفياتي وأوروبا الشرقية. وقبل ذلك لعب جون مينارد كينز ومدرسته دورًا رئيسيًا في التنظير لإنقاذ الاقتصاد الرأسمالي بعد الكساد العظيم. لم يكن العراق بعيدًا عن هذه التطورات كما نعرف ذلك من سياسات مجلس الإعمار ومشاريعه الكبرى. إن إسقاط رؤى الحاضر على الماضي فيه افتئات على التاريخ.

لقد شهد العهد الملكي، وعهد الجمهورية الأولى، وكذلك العهد السدكتاتوري، انفاقًا واضحًا على البنية التحتية المادية والناعمة، وتعظيمًا لتكوين رأس المال الثابت رغم ما لحق القطاع الخاص من

حرمان لدوره وخاصة في فترة التأميم (1964-1997). <sup>35</sup> لقد تعلَّم معظمنا وأكمل دراسته الجامعية في العراق في مدارس وجامعات عائدة للدولة، وأظن أن بعض أعضاء خلية الطوارئ هم من مخرجات هذه المؤسسات العامة. ومع ذلك فإنها صارت موضوعًا للاستهانة باعتبارها جزءًا من القطاع العام.

#### وكان وليد خدوري محقًا عندما كتب ما يلي:

ألقت «الورقة» عبه الخلل الاقتصادي في البلاد منذ احتلال 2003 على القطاع العام، وعلى مجموع الشركات الصناعية التي تم تأسيسها في الفترة ما قبل الاحتلال. وشرحت «الورقة» بإسهاب الأثار السلبية لهذه الشركات، وحملتها مسؤولية عدم الكفاءة وعدم تنافسية أسعارها، وعن تكديس اليد العاملة فيها دون الحاجة لهذا العدد من العمال والموظفين.

هذه عوامل سهل اتهام القطاع العام بها. ومن الواضح هناك شوائب في المصانع الحكومية؛ لكن عند سرد مساوئ الصناعات الحكومية كان من الضرورة الإشارة إلى الفساد والمحاصصات الطائفية. كان يتوجب أيضاً سرد ضخامة عمليات التهريب عبر الحدود، ومدى الأضرار من نفوذ الطبقة السياسية في تعيين المحسوبين جزافاً، هذا طبعاً ناهيك عن «الفضائيين» الذين يقبضون المعاشات دون الدوام أو تنفيذ أي عمل، ويتسلم المسؤول السياسي الذي عينهم جزءاً من راتبهم.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> للاطلاع على أمثلة من بناء الشركات الصناعية العامة راجع: ليث الحمداني "هذا ما بناه النظام الدكتاتوري و هذا ما بناه النظام الدكتاتوري و هذا مرتبه ديمقراطيسة العسراق الجديد"، موقسع History of Iraq مسا دمرتسه ديمقراطيسة العسراق الجديدان https://iraqshistory.blogspot.com/2010/09/blog-post.html

وللتعمق في التاريخ الاقتصادي راجع: صدري زاير السعدي، التجربة الاقتصادية في العراق الحديث: النفط والديمقراطية والسوق في المشروع الاقتصادي الوطني (1951-2006) (بغداد: دار المدى، 2009).

وكذلك إبراهيم كبه، هذه هو طريق 14 تموز: دفاع إبراهيم كبه أمام محكمة الثورة (بيروت: دار الطليعة، 1969).

وقد شاعت -كما هـو معـروف- ظاهرة «الفضائيين» في عهـد نـوري المالكي. 36

من مفارقات الورقة البيضاء أنها تؤكد "بحلول عام 2018، بلغت إنتاجية العمالة في العراق حوالي ربع المستويات المرتفعة لعام 1979، وارتفعت حوالي (2%) فقط منذ عام 2004." لم يكاف أعضاء خلية الطوارئ أنفسهم عناء البحث عن السبب وراء الإنتاجية العالية في زمن الديكتاتورية. ربما سيأتينا الخبر في الملاحق التي ستصدرها الخلية لمن يرغب من الباحثين، كما جاء في مقدمة الورقة.

(9)

لو سلّمنا جدلًا بالدور التخريبي للقطاع العام للاقتصاد العراقي أليس القطاع الخاص ملامٌ على دوره الضعيف؟ أليس شرائح واسعة من الرأسماليين العراقيين، الكبار والصغار، على ارتباط وثيق بالطبقة الطائفية الإثنية الحاكمة للحصول على منافع مباشرة في العديد من المجالات ليس أقلها المتاجرة بالدولار من خلال مزاد العملة حيث تقوم المصارف الخاصة بتسهيل تصدير (تهريب) ملايين الدولارات يوميًا إلى خارج العراق دون أن يقابلها استيراد المكائن والمعدات وأدوات الإنتاج الأخرى لبناء القطاع الخاص باستخدام فواتير مزورة. 35 وهذا التهريب للعملة الصعبة، وغسيل الأموال، يقابله مرزورة. 37

<sup>36</sup> خدوري، مصدر سابق.

<sup>37</sup> كما جاء في تصريحات لنواب عراقبين أنظر على سبيل المثل:

https://www.aleshraq.tv/all-detal.aspx?jimare=55863

أنظر أيضًا: دراسة المرحوم موفق حسن محمود "مفترق طرق: حوالات مصرفية نهبت الدولار بزعم الاستيراد أم اعتمادات مستندية؟" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2016/03/Mowafaq-Mahmoud-Cross-way-Tranfer-or-Letter-of-Credit.pdf

تهريب للنفط على مستوى الاتحاد وفي إقليم كور دستان، وكذلك سرقة إيرادات المنافذ الحدودية.

يذكر الأستاذ وليد خدوري:

أن «الورقة» دافعت عن دور القطاع الخاصة؛ لكنها لم تذكر من قريب أو بعيد الدور المخرب لحيتان الفساد والاحتكارات الذين أر هبوا القطاع الخاص خلال العقدين الماضيين، ومُنعوا من تأسيس الشركات الصناعية المنتجة، أو نموها بشكل طبيعي واقتصادي مستدام. كما لم تذكر «الورقة» أهمية بروز القطاع المشترك، والدور الذي يمكن أن يلعبه في اقتصادات البلاد.

حتى الآن لم يقدّم الرأسماليون العراقيون أنفسهم كبديل مقنع، على أرض الواقع، للقطاع العام في مجال الإنتاج الصناعي. قد يكون هناك بعض الاستثناء إلا أنه لا يغير من صورة القطاع الخاص، كقطاع طفيلي، تابع، اختيارًا، للدولة؛ وقطاع نهّاز لفرص الاغتناء ولو عن طريق غسل الأموال والتلاعب بالعقود والتصرفات غير القانونية بالتواطؤ مع مروجي أطروحات فعالية القطاع الخاص.

(10)

وكذلك مقالته "القطاع المصرفي العراقي، واقعه وكيفية النهوض به"، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين: http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2016/01/Mowafaq-Mahmoud-Iraqi-Banking-sector.pdf

<sup>38</sup> وليد خدوري، مصدر سابق.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> جاء في تقرير للسيد عبد السادة الياسري بعنوان "وثائق بريطانية تكشف عن فضيحة كبرى في وزارة الكهرباء.. لؤي الخطيب يوقع عقداً حصرياً مع شركته المفلسة في لندن!" ذكر للفساد في قطاع الكهرباء والهدر الهائل للأموال، وهـو بحاجـة إلـى استقصـاء للتأكد مـن صحته. نشـر التقريـر فـي موقـع ساحات التحريـر: https://altahreernews.com/4660

لا تثير الورقة سؤال المسؤولية عن الفقر (أزيد من ثلاثين مليون حسب البيانات الصادرة من وزارة التخطيط) والبطالة (التي تقدر بالملايين أيضًا من نفس المصدر). كما أنها لا تعير مسألة اللامساواة (التفاوت الطبقي) اهتمامًا. صحيح أن هناك إشارات للتخفيف من غلواء الفقر وأعداد الفقراء لكن ذلك لا يعني وضع البرامج للقضاء على ظاهرة الفقر، وهي ظاهرة ليست طبيعية بل نتاج نظام اقتصادي وفكر متوارث من نصوص دينية.

لا يرد في الورقة ذكر للعمال وكأن العراق مجتمع لا يعرف وجود طبقات اجتماعية؛ كما لا يرد ذكر للحركة النقابية ودورها في الإصلاح الاقتصادي، وكأن العمال ومؤسساتهم لا مصلحة لهم بالإصلاح الاقتصادي. هذا الإهمال يعكس التفكير النخبوي لأعضاء خلية الطوارئ.

هناك سكوت مطلق تجاه البيئة المتردية بفعل الحروب وقصور أنظمة التصرف بالنفايات على أنواعها وغياب الإجراءات الرادعة للإضرار بالبيئة. ألا يحق للعراقيين أن يعيشوا الآن وفي المستقبل في بيئة نظيفة دون أن تلوثها الشركات الصناعية الحكومية والخاصة؟

هناك سكوت آخر، يرتبط بغياب رؤية عصرية للمساواة بين العراقيين تتضمن ما صار يُعرف بالشمول والتمكين للمرأة في مختلف مجالات الحياة.

(11)

رغم الجهد المبذول في إعداد الورقة البيضاء فإن العرض الوارد فيها تنقصه الحجة؛ ربما سيأتي ذلك في الملاحف الفنية التي تنوي خلية الطوارئ إصدارها للراغبين من الباحثين. لقد خرجت من قراءة الورقة بانطباع عام فيما يخص مسار الاقتصاد العراقي منذ الاحتلال الأمريكي سنة 2003 قريب من فكرة وجود "يد خفية" وراء على القطاع العام وتعثر القطاع الخاص ومراوحة الاقتصاد العراقي عمومًا في مكانه، ولهذا اكتفى كتاب الورقة برصد الظواهر بدلًا من البحث عن مصادر هذه الطواهر: الأحزاب الإسلامية المهيمنة على القرار الاقتصادي والسياسي وحتى الاجتماعي، والقائم على جهل بالاقتصاد الحديث، والمستغرق في زمن ثقافي تكلس منذ أزيد من 1400 سنة.

24 تشرين الأول/أكتوبر 2020

نشرت أصلًا في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين

http://iraqieconomists.net/ar/2020/10/26/%d9%85%d8%b5%d8%a8%

d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-

%d9%85%d9%84%d8%a7%d8%ad%d8%b8%d8%a7%d8%aa-

%d9%88%d8%aa%d8%a3%d9%85%d9%84%d8%a7%d8%aa-

%d9%81%d9%8a-%d9%86%d9%82%d8%af-%d8%a8%d8%b9%d8%b6/

نشرت بعد ذلك في موقع البديل العراقي

http://www.albadeeliraq.com/index.php/ar/node/3571

### ملاحظات نقدية حول إصلاح الإطار التنظيمي لقطاع التأمين والخدمات التأمينية في الورقة البيضاء

#### [1] مقدمة

نشر موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين الجزء الثاني من الورقة البيضاء، الصادر في كانون الثاني 2021، ويتضمن هذا الجزء "خطة تنفيذ برنامج الإصلاح،" وتتوزع الخطة على قسمين: القسم الأول: الحوكمة، والقسم الثاني: المشاريع.

وقد قمنا سابقًا بنشر دراسة بعنوان "في نقد خطة إصلاح قطاع التأمين في الورقة البيضاء" كما وردت في الجزء الأول من الورقة البيضاء الصادر في تشرين الأول 2020.

سنركز في هذه الورقة، كما فعلنا سابقًا، على مشروع الإصلاح الخاص بقطاع التأمين، مع ملاحظة أن تطور ونمو القطاع يرتبط بحركة الاقتصاد، فهو قطاع تابع بمعنى أن ازدهاره وركوده يرتبط،

http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2021/02/- الله المورقة البيضاء الجرزء -pdf

http://iraqieconomists.net/ar/2020/11/03/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d9%81%d9%8a-%d9%86%d9%82%d8%af-%d8%ae%d8%b7%d8%a9-%d8%a5%d8%b5%d9%84%d8%a7%d8%ad-%d9%82%d8%b7%d8%a7%d8%b9-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%a3%d9%85/

<sup>1</sup> يمكن قراءة النص الكامل في موقع الشبكة باستخدام هذا الرابط:

 $<sup>^{2}</sup>$  نشرت في عدة مواقع من بينها موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

بشكل عام، بما يحصل للاقتصاد. وقبل عدة سنوات كتب د. مدحت القريشي بهذا الشأن:

وبخصوص واقع ومشكلات القطاع فإن التأمين جزءً لا يتجزأ من القطاع الاقتصادي العام، ولأن الاقتصاد العراقي يعاني تدهوراً خطيراً في جميع المجالات وعلى نحو متراكم منذ بداية الثمانينيات، فابتداء بالحروب العبثية التي توالت في العراق، ومروراً بالحصار الاقتصادي والشامل وغير المسبوق الذي دام اثنتي عشر عاماً، وانتهاءً بغزو العراق واحتلاله وتخريب جميع مؤسسات الدولة الامنية والاقتصادية، كل هذا أدى إلى تدهور قطاع التأمين، وهو أمر ليس بالغريب. والحكومات المتعاقبة، من جهتها، عندما تعتمد على مصادر غير دائمية لتمويل جزء من الانفاق العام والمتمثل بالمبالغ المدورة للسنة أو السنوات المنصرمة في تغطية عجز الموازنة الاتحادية فإن ذلك يعكس عجز السياسة المالية المتبعة عن إيجاد وتطوير مصادر التمويل الدائمية وتغيير تركيبة الإيرادات العامة فكيف يمكن توقع اهتمام الحكومات بقطاع التأمين وهو أحد مكونات موارد الموازنة. وعليه يمكن القول بأنه إذا لم يتم إصلاح الوضع العام في البلد لا يمكن تطوير وتنمية قطاع التأمين في العراق. 3

ترى هل أن خلية الطوارئ للإصلاح تحرث في البحر أم أن شروط التحول في الاقتصاد وبالتالي في قطاع التأمين على وشك النضوج رغم المحاصصة والفساد المتجذرين في النظام وطغيان الريع النفطي وغياب هوية للاقتصاد الوطني؟

<sup>3</sup> د. مدحت القريشي، تقديم لكتاب مصباح كمال، التأمين في التفكير الحكومي وغير الحكومي (مكتبة التأمين العراقي، 2015)، ص 9-10.

الكتاب متوفر في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

 $<sup>\</sup>frac{http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2015/09/Iraqi-Governments-and-Insurance.pdf}{and-Insurance.pdf}$ 

سنختار بعض مفردات إصلاح الإطار التنظيمي والخدمات التأمينية للتعليق عليها إذ أننا قمنا بدراسة تفصيلية لمعظم المفردات التي وردت كمقترحات في الجزء الأول من الورقة البيضاء في ورقتنا "في نقد خطة إصلاح قطاع التأمين في الورقة البيضاء"

#### [2] غياب مساهمة قطاع التأمين في الإطار التنظيمي والخدمات التأمينية

يلاحظ غياب أي دور اشركات التأمين ضمن الجهات المنفذة والساندة فيما يخص الإطار التنظيمي والخدمات التأمينية (تقتصر هذه الجهات على ديوان التأمين، وزارة المالية، البنك المركزي العراقي، الهيئة الوطنية للاستثمار، مع إضافة الهيئة الوطنية للاستثمار فيما يخص الخدمات التأمينية). من الصعب إشراك جميع شركات التأمين، العامة والخاصة، في خطة الإصلاح رغم أن آثار إعادة تشكيل الإطار التنظيمي والخدمات التأمينية وتطويرها سينسحب على هذه الشركات. إن لهذه الشركات جمعيتها، جمعية التأمين العراقية، التي يمكنها أن تلعب دورًا استشاريًا يمثل مصالح أعضائها، مثلما تستطيع إصدار التوجيهات المناسبة والدعوات لمناقشة المشاريع المطروحة لإصلاح قطاع التأمين، وربما تعقد ندوة أو ندوات بشأن مشروع الإصلاح.

يبدو أن هناك مشكلة في عقلية القائمين على صياغة أطر التنظيم والخدمات تقوم على النخبوية وعلى حصر الإصلاح بجهات حكومية فقط فليس هناك من يمثل شركات التأمين الخاصة والعامة كجمعية التأمين العراقية. وقد نبهنا إلى جانب من هذا الموضوع في تعليق على نية خلية الطوارئ للإصلاح، في الجزء الأول من الورقة البيضاء، بإعداد عدد من الملاحق الفنية "التي سيتم إصدارها بشكل منفصل للباحثين الذين يرغبون في الحصول على مزيد من التفاصيل حول الأسباب الكامنة وراء توصياتنا واستنتاجاتنا [توصيات الخلية]"

يُفهم من هذا أن الملاحق الفنية ستكون محصورة بين الباحثين، وهذا يعكس ميلًا نخبويًا لدى خلية الطوارئ، بدلًا من جعلها مشاعة ومتوفرة على نطاق واسع خاصة وأن آثار ها تمس شرائح وطبقات اجتماعية واسعة. وهذا الميل لا يتساوق مع الدعوات الديمقر اطية لتعميق المشاركة العامة في تشكيل الخيارات الجماعية.

ليس معروفًا إن كانت خلية الطوارئ للإصلاح ستقوم بنشر دراساتها التفصيلية الخاصة بمفردات الإطار التنظيمي والخدمات التأمينية. إن العناوين الكبيرة لهذه المفردات (وقد قمنا بتقديم نقد لبعضها في دراستنا السابقة) قد تبدو بريئة ولكن الشيطان يكمن دائمًا في التفاصيل، وهي ما نفتقدها في الورقة البيضاء، ولا يمكن للأشكال البيانية الملونة أن تغطى عليها.

كما نلاحظ إهمال شركة إعادة التأمين العراقية (تأسست سنة 1960)، وهي شركة إعادة التأمين الوحيدة في العراق، وبفضل وجودها تستطيع العديد من شركات التأمين الخاصة مزاولة العمل. إن هذه الشركات، الضعيفة في رأسمالها ومواردها المالية وكوادرها الفنية، تزاول العمل لأن شركة إعادة التأمين العراقية توفر لها حماية إعادة التأمين. في غياب هذه الحماية فإن هذه الشركات الخاصة ستضطر أو أن ديوان التأمين سيضطرها إلى التوقف.

 $<sup>^4</sup>$  مصباح كمال، "ملاحظات وتأملات في نقد بعض جوانب الورقة البيضاء لحكومة مصطفى الكاظمي،" موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

http://iraqieconomists.net/ar/2020/10/26/%d9%85%d8%b5%d8%a8%d8%a7%d8%ad-%d9%83%d9%85%d8%a7%d9%84-%d9%85%d9%84%d8%a7%d8%ad%d8%b8%d8%a7%d8%aa-%d9%883%d9%85%d9%84%d8%a7%d8%aa-%d9%81%d9%8a-/%d9%86%d9%82%d8%af-%d8%a8%d8%b9%d8%b6

إن المعنيين بالشأن التأميني العراقي لا يجدون في الجزء الثاني من الورقة البيضاء ما يشبع رغبتهم في التعرّف على مصير الإعادة العراقية. وبفضل تخصص الإعادة العراقية فليس كافيًا حشرها مع شركتي التأمين الحكوميتين (التأمين الوطنية والتأمين العراقية) لتكون موضوعًا لـ "مخطط هيكلي" سيقوم به "مستشار خارجي."

#### [3] الجدول الزمني لتنفيذ مشاريع إصلاح قطاع التأمين

يتوزع الجدول الزمني لتنفيذ مشاريع إصلاح قطاع التأمين على شهر واحد و24 شهرًا من بدء إطلاق خطة التنفيذ بالنسبة لإصلاح الخدمات التأمينية، وشهر واحد و48 شهرًا بالنسبة للإطار التنظيمي لقطاع التأمين. لكننا نقرأ التالى في مقدمة الجزء الثاني:

أما القسم الثاني فقد تضمن تحويل مكونات الورقة البيضاء الى برنامج الاصلاح الذي يضم مجموعة من المشاريع، بلغ عددها 64 مشروعا يشتمل كل منها على جملة مستهدفات تقود عملية تنفيذها على نحو متكامل الى انجاز كل مشروع، وتتكامل المشاريع مع بعضها التجز برنامج الاصلاح ككل مع ملاحظة أن كل من تلك المستهدفات تنطوي على إجراءات تفصيلية يصار الى تحديدها مع الجهات المسؤولة عن كل مشروع، وضمن توقيتات يتم الاتفاق عليها في إطار مدة الخطة.

لقد حددت الورقة البيضاء في الجزء الثاني (ص 54، 55 فيما يخص قطاع التأمين) موعد البداية وموعد النهاية لكل مفردة، فهل أن هذين الموعدين يقومان على توقيتات تقديرية دون أن يصرح بها القائمين على الورقة البيضاء، وأن "المستهدفات تنطوي على إجراءات

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> للتعريف بتاريخ الإعادة العراقية راجع تيسير التريكي ومصباح كمال، حوار مع رائد في إعادة التأمين: الدكتور مصطفى رجب، (بيروت: منتدى المعارف: 2020). لتعريف إضافي مع عرض لبعض قضايا الشركة راجع مصباح كمال، شركة إعادة التأمين العراقية: ما لها وما عليها (نور للنشر، 2018)

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> الورقة البيضاء، الجزء الثاني، ص 5.

تفصيلية يصار الى تحديدها مع الجهات المسؤولة عن كل مشروع، وضمن توقيتات يتم الاتفاق عليها في إطار مدة الخطة. علمًا أن توقيتات انجاز الأهداف في برنامج الإصلاح حددت بمدة 3-5 سنوات (كما جاء في المقدمة، ص 2).

#### [4] دعم "المجتمع الدولي" للورقة البيضاء

نقرأ في المقدمة أن الورقة البيضاء:

قد حظيت بالدعم الكامل من المجتمع الدولي، وهو ما تجسد في انشاء لجنة خاصة للدعم، سميت "مجموعة الاتصال الاقتصادي للعراق" لجنة خاصة للدعم، سميت "مجموعة الاتصال الاقتصادي الدعم الحملية الإصلاح الاقتصادي في العراق في إطار الورقة البيضاء، وتضم هذه المجموعة الدول الصناعية السبع 7 )، والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، بالإضافة الى الاتحاد الأوربي. (ص 3)

الدعم الكامل "للمجتمع الدولي" مفهوم لأن الورقة البيضاء تتساوق مع المطالب السياسية والاقتصادية لهذا المجتمع: أن يكون العراق مفتوحاً ومنفتحاً على إقامة نظام سياسي واقتصادي يبعد العراق من تأثيرات دول أخرى خارج هذا "المجتمع" وفكر اقتصادي لا يُسائل أطروحات الليبرالية الجديدة. يلاحظ هنا الغياب المطلق لدور عربي يمكن للعراق أن يستفيد منه في مجال التأمين (خاصة في مجال التدريب باللغة العربية).

<sup>7</sup> إن التدريب باللغة الإنجليزية خارج العراق، على قلته خلال العقود الماضية، لم يؤتي ثماره لأسباب مختلفة منها: عدم امتلاك المتدربين معرفة كافية باللغة الإنجليزية، سوء اختيار بعض المتدربين من غير الفنيين، غياب سياسة محددة للتدريب لدى شركات التأمين العراقية، عدم ملائمة برامج التدريب الأجنبية مع متطلبات سوق التأمين العراقي.

#### ونقرأ أيضًا في نفس الصفحة:

إن إحدى المهام الأساسية لهذه المجموعة [مجموعة الاتصال الاقتصادي للعراق] هو تنسيق تعيين متخصصين ومستشارين دوليين لمساعدة الحكومة العراقية في المجالات الأساسية للإصلاح، وحيثما تكون هناك حاجة للمساعدة التقنية والإدارية.

إن تعيين متخصصين ومستشارين دوليين، بالنسبة لقطاع التأمين، يتماشى مع المشروع الأول في قائمة إصلاح الإطار التنظيمي لهذا القطاع وهو "تعيين مستشار خارجي لإعداد مخطط هيكلي لشركات التأمين الحكومية." وهو يدلُّ على أن خلية الطوارئ للإصلاح، والخبراء العاملين معها، تفتقر إلى المعرفة في مجال إعداد مخطط لهيكلة، أو بالأحرى، إعادة هيكلة شركات التأمين الحكومية؛ وهذا يفسر اللجوء إلى "مستشار خارجي."

ليس من المناسب رفض الدعم في ظل النقص في الموارد التكنولوجية والبشرية، ولكن يتوجب على خلية الطوارئ عدم الاستهانة الكلية بما هو متوفر محليًا، والاستفادة من دروس إعادة الهيكلة التي اقترحتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (2003) التي لم يُكتب لها النجاح لأنها لم تكن واقعية و "العلاج بالصدمة" ليس الحل المرتجى لمعضلات قطاع التأمين العراقي. يأتي المتخصص والاستشاري المدولي للعراق متعاليًا بنظرته الكولونيالية وبعلمه القابل للمساءلة وعدم معرفته بتاريخ التأمين في العراق والقوانين المنظمة للنشاط التأميني، يأتي وهو غير مُلم بتاريخ البلد وأنماط العمل والقيم وكلها مثقلة بأعباء التاريخ وبحاجة إلى تطوير لمواكبة ما يجري في أسواق

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> للتعريف بالخلفية وماهية إعادة الهيكلة راجع مصباح كمال، قاتون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014)، وخاصة فصل "نقد مشروع إعادة هيكلة سوق التأمين العراقي،" ص 33-49. النسخة الإلكترونية للكتاب متوفر في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين.

التأمين المتقدمة عربيًا وعالميًا. وهنا يحضرني ما كتبه اقتصادي مجري في دراسة له حول الاقتصاد الانتقالي لما بعد الاشتراكية في تقييم له حول دور الأكاديميين (وهو دور ليس ببعيد عن دور الاستشاري):

يجب أن نحاول أن نضع توصياتنا بتواضع. ماذا لو كانت الفكرة التي نفضلها غير قابلة للتطبيق؟ ماذا لو لم تتكيف بشكل كاف مع الظروف المحلية التي لا نعرفها بشكل كاف؟ دعونا أن لا نكون عدوانيين، ونقحم أفكارنا بأي ثمن، لأن ذلك قد يرتد علينا ويشوه سمعة عمل كل المستشارين. 9

#### [5] إصلاح الإطار التنظيمي

فيما يلي تفاصيل مشاريع إصلاح الإطار التنظيمي لقطاع التأمين، كما وردت في ص 54 من الورقة البيضاء-الجزء الثاني.

(حذفنا العمود البياني الذي يبين "الجدول الزمني للتنفيذ (بالأشهر بدءاً من انطلاق خطة التنفيذ لأن موعد البداية وموعد النهاية مذكوران في عمود الجهات المنفذة والساندة والاستفادة من المساحة لتكبير حجم الخط)

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Janos Kornai, Highways and Byways, Studies on Reform and Post-Communist Transition (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1995), p 227.

موعد النهاية (شهر)	موعد البداية (شهر)	الجهات المنفذة والساندة	اسم المشروع
48	1	ديوان التأمين، وزارة المالية، البنك المركزي العراقي	(15) الاطار التنظيمي لقطاع التأمين
10	1	وزارة المالية	تعيين مستشار خارجي لاعداد مخطط هيكلي لشركات التأمين الحكومية
12	4	وزارة المالية	اعداد دراسة جدوى لشبكة فروع شركات التأمين الحكومية
12	1	ديوان التأمين	تعديل التشريعات ذات العلاقة بإفساح المجال أمام شركات التأمين العراقية لتوسيع خدماتها في العراق
12	7	ديوان التأمين	وضع ضوابط تنظم الحصول على وثيقة التأمين في حالات المعاملات التجارية والقروض والضمان الصحي والتسهيلات المصرفية
12	5	ديوان التأمين	دراسة السندات الاستثمارية الحقيقية لشركات التأمين
18	7	ديوان التأمين	تعديل قانون التأمين
15	7	ديوان التأمين	قيام ديوان التأمين بتحليل رساميل الشركات للعمل معها على زيادته تدريجياً
36	7	ديوان التأمين	رفع المستوى الفي للملاكات العاملة في مجال التأمين
36	9	وزارة المالية	توظيف أموال شركات التأمين من خلال زيادة الاستثمار في مختلف المشروعات وأسواق المال الأجنبية
48	12	وزارة المالية	تقليل الودائع المصرفية لشركات التأمين بشكل تدريجي

سنعلق على بعض مفردات إصلاح الإطار التنظيمي لأننا سبق وأن نشرنا نقدًا لمعظمها في دراسة سابقة.

## تعيين مستشار خارجي لإعداد مخطط هيكلي لشركات التأمين الحكومية

هل أن شركات التأمين الحكومية هي حقًا بحاجة لمخطط هيكلي؟ أليس هناك قوانين خاصة بتنظيم الشركات الثلاث (شركة التأمين الوطنية، شركة التأمين العراقية، شركة إعادة التأمين العراقية)؟ ما هو المخطط الهيكلي؟ وما هي هوية المستشار الخارجي؟ "خارجي" بمعنى أنه من خارج قطاع التأمين أم "خارجي" بمعنى مستشار أجنبي؟ وإذا كان المعني هو المستشار الأجنبي فإنه يعني أن العراق قد خلا من القدرات الوطنية لرسم مخطط هيكلي للشركات، وهو في ذات الوقت ينطوي على استهانة بالجهد الوطني الذي له تاريخ طويل في إعادة هيكلة شركة التأمين الوطنية وشركة التأمين العراقية في الماضي، وفي دمج الشركات في الستينيات، وفي تحويلها إلى كيانات ذات تمويل ذاتي في تسعينيات القرن الماضي.

في ضوء التوجه العام نحو التخلص من منشآت القطاع العام ترى هل أن ما يختفي وراء العبارة البريئة (إعداد مخطط هيكلي) هو رسم مخطط لخصخصة الشركات الثلاث (كما حاولت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية سنة 2003)، أو دمج التأمين الوطنية والتأمين العراقية (وهو مشروع معلق في الوقت الحاضر)، أو استعادة التخصص الحصري لشركة التأمين العراقية (الذي ألغي في ثمانينيات القرن الماضي) في مجال تأمين العراقيات الحياة (بضمنها تأمين المعاشات التقاعدية).

كم كان سيكون سهلاً تجنب مثل هذه التكهنات، التي قد تكون خاطئة أو صحيحة، لو أن خلية الإصلاح قد نشرت أوراق استشارية consultation papers لهذه الجزئية وغيرها من جزئيات إصلاح قطاع التأمين.

#### إعداد دراسة جدوى لشبكة فروع شركات التأمين الحكومية

يقف الواحد منا حائرًا أمام الصياغة اللغوية "دراسة جدوى لشبكة فروع شركات التأمين الحكومية" لأنها توحي أن هذه الشركات ليس لها فروع في الوقت الحاضر، وأن السادة الخبراء وراء الإصلاح يخططون لدراسة تأسيس فروع للشركات.

ربما أراد من قام بهذه الصياغة دراسة قنوات جديدة لتوزيع منتجات التأمين، خارج الفروع والمكاتب والقليل من وكلاء الإنتاج، من خلال التأمين عبر المصارف bancassurance أو التأمين عبر المنصات الإلكترونية، أو الدفع باتجاه تعزيز دور وكالات التأمين من الأفراد والشركات في الإنتاج بصيغة متقدمة، أو إدخال الوكالات الاكتتابية.

ربما أن النية تتجه إلى إعادة النظر، بالنسبة لشركة التأمين الوطنية مثلاً، بمكاتب الشركة وبالفروع الجغرافية (للتسويق والخدمات) وبالفروع الفنية القائمة على التخصص في الإدارة العامة للشركة (1977)

# تعديل التشريعات ذات العلاقة بإفساح المجال أمام شركات التأمين العراقية لتوسيع خدماتها

يضم الإطار التنظيمي مشروع قائم بذاته تحت العنوان أعلاه، وهو عنوان هلامي لأنه يمكن أن يعني تعديل المواد الضارة بقطاع التأمين العراقي التي يضمها قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10) الذي قام المحتل الأمريكي بصياغته؛ أو تعديل تشريعات أخرى "ذات علاقة" لعل من بينها قانون تأسيس شركة التأمين الوطنية لسنة 1950 الذي يحصر تأمينات الدوائر والمؤسسات الحكومية بهذه الشركة، وهو قانون ما يزال نافذًا.

<sup>10</sup> مصباح كمال، "قراءة أولية لمشروع حصر تأمينات الدولة بشركة التأمين الوطنية،" في 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

ليس واضحًا سبب إفراد باب لهذه التشريعات خاصة وأن باب "تعديل قانون التأمين" يمكن أن يستوعب تعديل التشريعات ذات العلاقة. ولكن يبدو أن التعديل المطلوب يصب لصالح شركات التأمين الخاصة التي تتشكى، وهي على حق، من حصر التأمينات الحكومية بشركة التأمين الوطنية، مما حدا بخلية الطوارئ للإصلاح إفراد باب مستقل له.

تفرد الورقة البيضاء 12 شهرًا لإنجاز هذا الإصلاح في مجال التشريع التأميني. ترى هل أن هذه الفترة كافية للساتعديل التشريعات ذات العلاقة خاصة وأن صيغة الجمع توحي بأن هناك العديد من التشريعات التي تنتظر المراجعة والتعديل.

#### تعديل قانون التأمين

نعتقد أن المقصود بقانون التأمين هنا هو قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10). ليس معروفًا إن قام خبراء الحكومة بدراسة هذا القانون أو نشروا دراسات عنه للتداول في المجال العام أو قرأوا ما كتبه بعض ممارسو التأمين في العراق أو استشاروا خبراء قانونيين داخل العراق للكشف عن تعارضه مع قوانين تأمينية قائمة.

لو كان مشروع إصلاح الإطار التنظيمي خاضعًا للدراسة، والاستشارة مع كيانات التأمين العراقية، لما جرى فصل "تعديل التشريعات ذات العلاقة بإفساح المجال أمام شركات التأمين العراقية لتوسيع خدماتها" عن الإصلاح تحت باب "تعديل قانون التأمين." لذلك نظن أن مفردات الإصلاح صيغت أصلًا كمقترحات منفصلة دون أن تكون جزءًا من خطة استراتيجية لإعادة تنظيم شركات التأمين الحكومية وقطاع التأمين بشكل عام.

تفرد الورقة البيضاء 18 شهرًا لإنجاز هذا الإطار التنظيمي. وهي فترة طموحة خاصة إن اقتضى التعديل استشارة شركات التأمين حول مواد القانون التي تقتضي التعديل. إن خلية الطوارئ لم تطلع علينا بتفاصيل المواد التي ستخضع للتعديل.

#### [6] إصلاح الخدمات التأمينية

فيما يلي تفاصيل مشاريع إصلاح الخدمات التأمينية، كما وردت في ص 55 من الورقة البيضاء-الجزء الثاني. وقد ورد بعضها في الجزء الأول كوسائل مقترحة لإصلاح قطاع التأمين، ولم تتجاوز هذه الوسائل صيغة العناوين؛ أي أنها لم تقترن حتى ببعض الشروح البسيطة.

موعد النهاية (شهر)	موعد البداية (شهر)	الجهات المنفذة والساندة	اسم المشروع
24	1	ديوان التأمين، وزارة المالية، البنك المركزي العراقي، الهيأة الوطنية للاستثمار	(16) الخدمات التأمينية
6	1	وزارة المالية	تطوير المنتجات التأمينية الحالية
9	3	وزارة المالية	إضافة منتجات تأمينية جديدة لغرض توسيع القطاع
12	4	وزارة المالية	الزام مختلف الجهات الرسمية وغير الرسمية بتوفير التغطية التأمينية
9	4	وزارة المالية	وضع مخصصات للشركات العاملة في العراق للاستفادة من شركات التأمين العراقية لتغطية التأمين على الأصول في العراق
10	6	البنك المركزي العراقي	تفعيل عمل شركة تأمين الودائع
18	6	وزارة المالية	زيادة السقوف التأمينية التي تمكن شركات التأمين من تغطية المشروعات الاقتصادية الكبيرة
24	12	وزارة المالية	ضمان حصول الشركات الأجنبية العاملة في العراق على التغطية التأمينية من الشركات العراقية
12	4	ديوان التأمين	تحسين التحليل التأميني لمختلف الشركات والسكان
15	4	ديوان التأمين	تنشيط الوعي التأميي لدى الجمهور
24	6	ديوان التأمين	تضمين قطاع التأمين الاليكتروني تدريجياً

كما ذكرنا في بداية هذه الورقة فإننا لن نناقش ماورد في إصلاح الخدمات التأمينية إذ أننا قدمنا دراسة عنها سابقًا. لكننا سنتوقف قليلًا عند العنوان "الخدمات التأمينية" و "تفعيل شركة تأمين الودائع" المناط تنفيذه بالبنك المركزي العراقي.

#### خلية الطوارئ واستخدامها لمفهوم الخدمات التأمينية

يفهم من خدمات التأمين، في أبسط تعريف لها، على أنها جملة من الخدمات (على سبيل المثل، إصدار وثيقة تأمين، تسوية مطالبة بالتعويض، الكشف الميداني على محل التأمين، تقديم الاستشارة

للمؤمن له فيما يخص إدارة الأخطار المؤمن عليها الخ) وعددًا من المنتجات (وثائق التأمين أساسًا) التي تقدمها شركة التأمين من خلال قنوات تقليدية لتوزيع المنتج كالبيع المباشر أو من خلال وسيط أو وكيل للتأمين أو المصارف أو المنصات الإلكترونية.

ضمن هذا الإطار فإن "تطوير منتجات التأمين الحالية" و "إضافة منتجات تأمينية جديدة لتوسيع القطاع" و "تنشيط الوعي التأمين لحدى الجمهور" كلها تُصنف كخدمة، وكذلك "تضمين قطاع التأمين الإلكتروني تدريجيًا." وحتى "تحسين التحليل التأميني لمختلف الشركات والسكان" يمكن أن ينظر إليه في إطار الخدمات التي يمكن الشركات الشامين تقديمها باعتبار أن "التحليل التأميني" لدى الشركات (على سبيل المثل، دراسة مصادر الخطر التي تتعرض لها الشركات، وسائل إدارة الخطر، تحليل عقود التأمين وغيرها) والسكان (على سبيل المثل، توسيع المعرفة الكافية بمؤسسة التأمين وما توفره من حماية للأسرة، وفلسفة التدبر للمستقبل من خلال التأمين، وهو ما يرتبط بـ "تنشيط الوعي التأميني لدى الجمهور."

ولكن لماذا يُصنّف "إلزام مختلف الجهات الرسمية وغير الرسمية بتوفير التغطية التأمينية" كخدمة تأمينية في حين أنه يُشكّل أحد مصادر الطلب على التأمين بقوة التشريع (وهذا ما نفهمه من استخدام كلمة "إلزام"). وقل مثل ذلك بالنسبة لـ "وضع مخصصات للشركات العاملة في العراق للاستفادة من شركات التأمين العراقية لتغطية التأمين على الأصول في العراق."

أما "ضمان حصول الشركات الأجنبية العاملة في العراق على التغطية التأمين العراقية]"

فهو يقع ضمن الإطار التنظيمي، ويقترن بضرورة تعديل بعض أحكام قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005.

فيما يخص "زيادة السقوف التأمينية التي تمكن شركات التأمين من تغطية المشروعات الاقتصادية الكبيرة" فإنها مسألة داخلية لشركات التأمين ومسألة تنظيمية. وكما كتبنا في دراسة سابقة في نقد الجزء الأول من الورقة البيضاء عن الجانب الداخلي:

لا شك أن حجم رأسمال شركة التأمين يقرر، نظريًا، قدرة شركة التأمين على الاكتتاب بالأخطار إلى حدود معينة تتناسب وهذا الحجم والاحتياطيات الحرة المتراكمة لديها. لكن المعروف أن شركة التأمين لا تعتمد فقط على رأس المال والموارد المالية الأخرى المتوفرة لديها بل تلجأ إلى حماية إعادة التأمين. هذا ما كانت تعمل به شركة التأمين الوطنية قبل 2003 عندما كانت تغطي المشاريع الإنشائية والصناعية الكبيرة (كانت الشركة الوحيدة التى تكتتب بالتأمينات العامة).

إن حجم الأخطار لم يُشكّل مشكلة فنية لشركة التأمين لأنها كانت تمتلك الوسائل المناسبة لتسعير الأخطار ووضع شروط التأمين اعتماداً على مواردها الداخلية (مهندسين ومكتتبين) وعند استنفاد ذلك وإن تطلب الأمر (تعقيد محل التأمين وجسامة مبلغ التأمين، على سبيل المثل)، فإنها تلجأ إلى التعاون مع أسواق إعادة التأمين العالمية إما بالاتصال المباشر أو من خلال وسطاء محترفين لإعادة التأمين. ومن تجربتي كان ذلك يتم في سوق لندن في معظم الحالات.

http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2015/02/2005-Insurance-Law-critique-NIC-edition.pdf

<sup>11</sup> راجع مصباح كمال، "المادة 81 من قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 (الأمر رقم 10): المدخل لتغيير القانون،" الثقافة الجديدة، عدد مزدوج 353-354، كانون الأول 2012. والدراسة تشكل فصلًا من كتابي قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005: تقييم ودراسات نقدية (بغداد: منشورات شركة التأمين الوطنية، 2014)، ص 171-183.

الكتاب متوفر في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

أما المسألة التنظيمية فهي تتعلق بالدور الرقابي لديوان التأمين في تحديد الحدود الدنيا لرأسمال شركات التأمين (تعليمات المبلغ الأدنى للضمان) وهامش الملاءة. وقد يأتي اليوم الذي يعتمد فيه الديوان معيار رأس المال المعتمد على المخاطر capital المعتمد على المخاطر المناسب لشركات التأمين لتنظيم قياس الحد الأدنى من رأس المال المناسب لشركات التأمين كمكمل أو بديل لرأس المال الثابت كأداة أساسية لمراقبة الملاءة المالية لشركات التأمين.

#### تفعيل عمل شركة تأمين الودائع

في 31 كانون الثاني 2018 أعلن البنك المركزي عن توقيع عقد تأسيس شركة ضمان الودائع المصرفية مع الهيئة المؤسسة التي "ضمت المصارف الحكومية والخاصة بضمنها الاجنبية ومجموعها 44 مصرفا موزعه بواقع 6 مصارف حكومية 22 مصرف تجاري و 16 مصرف أجنبي."

يُفهم من هذا الخبر أن شركات التأمين الحكومية وشركات التأمين الخاصة ليست جزءًا من هذه الشركة. وعلى أي حال فإن هذه الشركة ليست جزءًا من قطاع التأمين التقليدي، وهي معنية فقط بحماية ودائع الجمهور من الأفراد والشركات لتعزيز الثقة بالنظام المصرفي العراقي. وهي لذلك شركة لتعويض المودعين، بالكامل أو جزئيًا، عن ودائعهم في حال تعثر أو إعسار أحد المصارف الأعضاء، وتفادي خطر امتداد عدوى الإعسار إلى المصارف الأخرى. إن شركة ضمان الودائع المصرفية تعمل على تحويل عبء تعويض المودعين من قبل الدولة إلى نظام مستقل قائم على أساس تعويض المودعين من قبل الدولة إلى نظام مستقل قائم على أساس

<sup>12</sup> موقع البنك المركزي العراقي https://cbi.iq/news/view/585

التحصيل (تمويل مسبق) من المصارف الأعضاء، وربما كان هذا أحد أسباب تأسيس مثل هذه الشركة.

المخطط التأميني لضمان الودائع ليس معروفًا حتى الآن. نعتقد أن التعويض سيكون محددًا بسقف أعلى، أي أن التعويض لن يكون غير جزء صعغير من إجمالي الودائع المودعة لدى المصرف المعسر. ليس معروفًا كيف تتم الاستجابة في حال قيام أزمة مصرفية مالية نظامية. هل تتدخل عندها الدولة أو البنك المركزي لإنقاذ المصارف؟

كم كان مفيدًا لو نشرت خلية الطوارئ در استها حول تفعيل شركة ضمان الودائع المصرفية.

#### [7] كلمة أخيرة

قد يبدو نقدنا لمشروع الإصلاح التأميني، في هذه الورقة، وورقتنا المنشورة سابقة، قاسيًا إلا أن ما كتبناه يهدف إلى إثارة النقاش في قضايا تمس واقع ومستقبل شركات التأمين العراقية وليس الانتقاص من الجهد المبذول في إعداد المشروع رغم تحفظنا على جزئياته. حسنًا عملت خلية الطوارئ للإصلاح بالتفريق بين الإطار التنظيمي لنشاط التأمين وبين الخدمات التأمينية رغم أن قناعتنا تميل إلى اعتبار الخدمات التأمينية مجالًا مفتوحًا قابلًا للتطور باستمرار مع المتغيرات في الاقتصاد والقوانين وقيام مصادر جديدة للطلب على المنتج التأميني.

ربما كنا سنكتب بنبرة مختلفة لو أن تفاصيل الإصلاح اقترن بنشر الدراسات المرتبطة بها. هناك تقليد مهني في سوق التأمين البريطاني وغيرها من الأسواق حيث تستدرج الحكومة أو الهيئة الرقابية من الأطراف المعنية بالنشاط التأميني الآراء حول تعديل قوانين أو لوائح

تنظيمية قائمة من خلال أوراق استشارية. ويبدو أن خلية الطوارئ للإصلاح كانت تعمل خلف الكواليس بصمت فلم يرشح في وسائل الإعلام ما يفيد تكوين الخلية واعضائها والأطراف التي شاركتها في الدراسة وتلك التي استمزجت آراءها في الإصلاح.

السؤال الذي نتمنى من أصحاب الشأن في قطاع التأمين الإجابة عنه هو: هل أن مشاريع إصلاح القطاع في الورقة البيضاء، في الجانب التنظيمي وجانب الخدمات، ترقى إلى خطة استراتيجية لإعادة تشكيل وتعزيز سوق تأميني وطني اتحادي (فيدرالي) متكامل (تأمين مباشر، إعادة تأمين، وساطة التأمين، وكالات تأمين، خدمات متخصصة لتسوية المطالبات، خدمات اكتوارية، خدمات هندسية لتقييم الأخطار وغيرها من الخدمات الساندة)؟

نتمنى على إدارات شركات التأمين الاهتمام بمضمون إصلاح قطاع التأمين وتفكيك هذا المضمون وما يعنيه لكل واحدة منها. لا نذكر إن قامت أية شركة تأمين، أو ديوان التأمين، أو جمعية التأمين العراقية بإصدار ورقة موقف تجاه قضايا تتعلق بواقعها ومستقبلها. إن نشر الورقة البيضاء بجزئيه الأول والثاني يوفر فرصة للإعلان عن مواقفها الفردية والجماعية تجاه ما يرسم لها.■

26 شباط 2021

نشرت في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

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

# وزارة المالية العراقية ومعهد آدم سميث البريطاني ودراسة سوق التأمين في العراق

أرسل لي الدكتور بارق شبر يوم 29 تموز 2022 مشكورًا بيانًا صادرًا من وزارة المالية نقلته السومرية نيوز يوم الأربعاء 27 يوليو/تموز 2022 تحت عنوان "بشأن "الورقة البيضاء".. المالية تصدر بياناً من 25 نقطة."

#### يرد في بيان وزارة المالية أن

"العمل مستمر بتطبيق المشاريع المستهدفة، لكون طبيعة تنفيذها ذات جانب مهني واقتصادي بحت، ولها انعكاسات ايجابية على اقتصاد الدولة وبشكل مستمر بغض النظر عن تغيير الحكومات، حيث شرعت الحكومة ومنذ العام الماضي بإجراءات التطبيق الفعلي وهو ما اثمر عن انجاز العديد من المستلزمات الواردة في الورقة البيضاء ..."

لا تخلو صياغة هذا البيان من الإعجاب بالنفس في تحقيق "انجازات" هي في جوهرها جزء من نمط الاعمال الروتينية التي تقوم بها المؤسسات الرسمية. الانجاز رقم 10 هو ما يخصنا حيث

"تم تعيين مستشارين دوليين في قطاع التأمين وجاري العمل على دراسة سوق التأمين في العراق تمهيدا لتعديل التشريعات

أنظر النص الكامل للبيان في ملحق هذا الفصل.  $^1$ 

الخاصة بالقطاع بالتعاون مع منظمة ادم سميث البريطانية بالإضافة الى اشراك العاملين في القطاع التأميني بالدورات التخصصية المختلفة من اجل رفع كفائتهم المهنية."

تتمثل عناصر هذا الإنجاز كما يرد في البيان بالآتي:

- 1 تعيين مستشارين دوليين في قطاع التأمين.
- 2 العمل على دراسة سوق التأمين في العراق تمهيدا لتعديل التشريعات الخاصة بالقطاع بالتعاون مع منظمة [معهد] ادم سميث البريطانية.
- 3 اشراك العاملين في القطاع التاميني بالدورات التخصصية المختلفة من اجل رفع كفاءتهم المهنية

سنعلق على هذه العناصر في الفقرات التالية لكننا لن نتناول هنا الورقة البيضاء، الذي يشير إليه بيان الوزارة لمن يرغب بالتعرف على موقفنا النقدي من الورقة البيضاء يمكنه الرجوع إلى كتاباتي المنشورة عنها

#### (1) تعیین مستشارین دولیین فی قطاع التأمین

سيمر بعض الوقت قبل أن ينكشف اسم/اسماء "المستشارين الدوليين في قطاع التامين" الدين قامت وزارة المالية بتعيينهم نعرف بأن أحد المدراء العامين لشركة تأمين وطنية في دولة الإمارات العربية المتحدة وافق على العمل مع اللجنة المختصة بقطاع التأمين المرتبطة مع الهيئة المسؤولة العليا للإصلاح. كان ذلك في آب 2021. الرجل له وزنه التأميني ويعمل بهدوء وصمت بالتعاون مع عراقيين ذوي خبرة واختصاص حسب طبيعة المهمة في شركات

التأمين الحكومية ووزارة العدل وآخرين (فيما يخص إعادة النظر بقانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005). وقدم مقترحات حول إلزامية التأمين على المسؤولية المهنية، وهيكلية الشركات بما فيها التنظيم الإداري والأتمتة والرقمنة وإجراءات إصدار وثائق التأمين وتقوية كوادر شركات التأمين من خلال التدريب في المعهد المالي في البحرين، وتفعيل دور ديوان التأمين بالاستعانة بخبرات هيئات رقابية عربية، ومسح عام لجميع شركات التأمين العاملة ... الخوف ونعرف أيضًا إن إدارة إحدى شركات التأمين العاملة تدرس ما ورد في الوقة البيضاء بشأن تطوير قطاع التأمين. ولكن ليس هناك نقاش مفتوح لقضايا التأمين القانونية والتنظيمية والمهنية.

يُفهم من "إنجاز" وزارة المالية في مجال الاستشارة لتطوير قطاع التأمين أن هناك مستشارين آخرين ربما من بريطانيا من خلال مجلس الاعمال العراقي البريطاني (IBBC)، الذي يروّج من بين أمور أخرى للخصخصة، أو معهد آدم سميث أو ذراعه السدولي Adam Smith Institute وربما بتمويل من الحكومة البريطانية.

يبدو أن خبراء ومستشاري وزارة المالية لم يخطر ببالهم الاستعانة باستشاريين من البلدان العربية التي هي أقرب إلى تفهم مشكلات التأمين في العراق، أو الخبرات التأمينية العراقية التي لم تهجر العراق، إذ أنهم يريدون القفز للتماثل مع أسواق التأمين وإعادة العالمية كسوق لندن وكأن قطاع التأمين العراقي قد أرسى له قواعد محلية صلبة يمكن البناء عليها باستيراد نماذج غربية جاهزة.

لقد ورد موضوع تعيين مستشار خارجي لإعداد مخطط هيكلي لشركات التأمين الحكومية في الورقة البيضاء أصلًا، وما تقوم به الوزارة هو إجراء تنفيذي. من المفيد هنا أن اقتبس ما كتبته بهذا الشأن:

إن فكرة "تعيين مستشار خارجي لإعداد مخطط هيكلي لشركات التأمين الحكومية" ليست جديدة فقد جاءت مع الاحتلال الأمريكي سنة 2003 عندما استخدمت سلطة الائتلاف الموقتة خبيرًا بريطانيًا C R Weatherley لإعادة هيكلة شركات التأمين العامة تمهيدًا لخصخصتها خلال فترة قصيرة (بضعة شهور) وفق نظام العلاج بالصدمة. وقد تبني البنك الدولي مشروع إعادة هيكلة شركات التأمين في تقريره الذي يحمل العنوان البريء القطاع المالي العراقي (البنك الدولي، نيويورك، 2011).

ضبابية "إعداد مخطط هيكلي لشركات التأمين الحكومية" تؤشر على وجود مشروع ما يتحدد فيه مصير الشركات الحكومية التحكومية التي لم تسميها الورقة البيضاء، وهي شركة التأمين الوطنية (1950)، شركة التأمين العراقية (1950). وهي شركات تابعة وشركة إعادة التأمين العراقية (1960). وهي شركات تابعة لوزارة المالية، ولا يُعرف عنها أنها شكلت عبنًا على ميزانية الدولة، فهي شركات ذاتية التمويل، وهي مصدر للضرائب والرسوم وتشغيل مئات الموظفين. فما المراد من المخطط الهيكلي؟ أهي الخصخصة، أم دمج شركة التأمين الوطنية وشركة التأمين العراقية؟

نأمل أن ينجلي الوضع قريباً وعندها سيكون لنا حديث آخر.

# (2) دراسة سوق التأمين في العراق تمهيدا لتعديل التشريعات الخاصة بالقطاع بالتعاون مع منظمة [معهد] ادم سميث البريطانية

منذ سنوات والحكومات العراقية المتعاقبة تدّعي العمل على دراسة سوق التأمين في العراق، لكن ما هو مختلف الآن هو أن هذه الدراسة (التي يبدو أنها لم تتم حتى الآن حسب قراءتنا لصيغة بيان الوزارة) ستكون "تمهيدا لتعديل التشريعات الخاصة بالقطاع بالتعاون مع منظمة [معهد] ادم سميث البريطانية." يا لخيبة القانونيين العراقيين النين لا تستطيع وزارة المالية الاستعانة بهم لتعديل التشريعات التأمينية القائمة وتستعين بمعهد آدم سميث لأجل ذلك!

لقد قام مركز التدريب المالي والمحاسبي في وزارة المالية بتنظيم مؤتمر إصلاح قطاع التأمين في العراق في بغداد، 15-16 أيلول 2021. وجاء هذا الموئتمر ضمن فعاليات التمهيد للإصلاح الاقتصادي في مجال التأمين كما دعت إليه الورقة البيضاء. رغم عيوب هذا المؤتمر، فقد جرى تقديم العديد من الأوراق، وليس معروفًا إن استفادت منها وزارة المالية (حتى الآن لم توثق أعمال المؤتمر في كتاب للاستفادة منه).

ترى هل أن معهد آدم سميث سيتولى دراسة سوق التأمين العراقي على غرار ما قامت به سلطة الائتلاف المؤقتة للمحتل الأمريكي. أرجح ذلك لأن المضمر في "إنجاز" وزارة المالية هو التمهيد لخصخصة شركات التأمين العامة. فالاستعانة بهذا المعهد، دون غيره، جاءت لأنه معروف

بالترويج والعمل على تحقيق الخصخصة وفتح الأسواق كما فعل، بدفع من الحكومات البريطانية، في عدد من البلدان ربما يعرف البعض أن ممثلي المعهد كانوا جزءًا من الفرق العاملة مع سلطة الاحتلال سنة 2003.

منذ تأسيسه سنة 1977 عمل المعهد على إشاعة وتبنى فلسفة الأسواق الحرة في كل المجالات القائمة على تقليص دور الدولة في الاقتصاد، وتقليص الضرائب على الشركات، وخصخصة الشركات التابعة للدولة في مجال التصنيع والخدمات والتعليم لقد كان المعهد، ومعه معهد الشوون الاقتصادية Institute of Economic Affairs (ومصادر تمويل كلاهما ليست معروفة على وجه الدقة) وراء برنامج الخصخصة الذي تبنته مار غريت ثاتشر. يتبنى المعهد ما يشبه عقيدة "دينية" تحمل اسم الخصخصة يصل حدّ خصخصة القمر. وإذا أمكن تعليب الهواء من قبل شركات خاصة وبيعه فذلك ليس ببعيد عن عقيدة المعهد كقناعته بدور الجيوش الخاصة (المرتزقة)، والتعتيم على تاريخ الامبريالية واللامساواة في توزيع الشروات في العالم، وتفكيك الهيئة الصحية الوطنية في بريطانيا. والمعهد يعمل وربما ينسق مع مؤسسات مماثلة في الولايات المتحدة الأمريكية ومنها: American Enterprise Institute, Heritage Foundation, Cato Institute American Legislative Council Exchange وبعضها تأسست بتمويل من كبريات الشركات الأمريكية ومنها Koch Industries التي تملك وتدير شبكة ضخمة من الأنابيب النفطية في أمريكا وصناعات أخرى. وإذ نشير إلى هذا الترابط فإننا نود إبراز ما هو مضمر في عمل هذه المؤسسات البحثية في التعتيم على التلوث البيئي

والمضار الصحية للتدخين وغير ها من آثار الصناعة الحديثة.

ربما جاء اختيار المعهد لمعرفة بعض كيانات المعارضة العراقية في الخارج به قبل سقوط النظام وبعض العاملين فيه، وبعد ذلك العمل معهم بعد الاحتلال أو ربما جاء كمطلب من الحكومة البريطانية ضمن "مساعداتها" للعراق هذه تكهنان والأفضل أن تبين وزارة المالية لماذا اختارت أو اختير لها معهد آدم سميث

في غياب الشفافية لا يعرف المرء ما يجري وراء الكواليس، أو مصادر الأموال المنفقة على أنشطة معينة (ما يسمى في أمريكا بالـ Money) لصناعة الـرأي المؤيد للسياسات اليمنية في الاقتصاد والسياسة والاجتماع، ولتحييد أو حرف الـرأي العام ومعارضته لقضايا التغيير المناخي والتلوث البيئي وعدم التفريط بالخدمات العامة.

اعتقد بأن معظم المعنيين بتطوير قطاع التأمين في الحكومات المتعاقبة، بضمنهم الخبراء والاستشاريين من العراقيين والأجانب، لم يقرأ أحد منهم ما كتبه ممارسو التأمين في العراق عن تشريعات التأمين والممارسات المرتبطة بالنشاط التأميني ليتعرفوا على القضايا الأساسية للقطاع وهو ما يعني اننا لا نستمع لبعضنا الخلاص إذن هو بيد المؤسسات الأجنبية

# (3) اشراك العاملين في القطاع التاميني بالدورات التخصصية المختلفة من اجل رفع كفاءتهم المهنية

يا له من "انجاز" هذا الذي يخطط لإشراك العاملين بدورات تخصصية لرفع الكفاءة المهنية. هل كان تحقيق هذا الانجاز يقتضي عقدين للعمل على تحقيقه? وهل الدورات التخصصية تقتصر على العاملين في شركات التأمين الحكومية أم تمتد لتشمل العاملين في شركات التأمين الخاصة؟ وهل ستنظم الدورات التخصصية في العراق أم الخاصة؟ ومن سيتولى التمويل؟

ترى هل جرى التفكير بوضع سياسة للتدريب المهني والدفع باتجاه حرفنة التأمين professionalization أم أن ذلك سيترك للمستشارين ولمعهد آدم سميث؟

كتبنا في الماضي (2006) تحت العنوان الفرعي "التدريب المهني ودور جمعية شركات التأمين وإعادة التأمين العراقية وديوان التأمين العراقي" الآتي:

قد يكون النقص في الكادر الوظيفي المدرب واحدة من أهم المشاكل التي تعاني منها صناعة التأمين في العراق وأسبابه تتحصر في هجرة وتهجير الكوادر خلال ما يزيد عن الثلاثين سنة من عمر الدكتاتورية، 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 تقليص مهارة العاملين المناك الآن فجوة بين الصف الأول والصف الثاني والثالث. وردم هذه الفجوة يتطلب الأول والصف الثاني والثالث. وردم هذه الفجوة يتطلب جهداً جماعياً وتمويلاً من داخل وخارج القطاع. ومن هنا التعويان، إلى حد ما، على الجمعية والديوان فكلاهما يستطيعان رسم السياسات وتوفير الفرص والتحري عن

مصادر تمويل النشاط التدريبي. أذكر أنني تعلمت الكثير من أصول التأمين في دورة تأمينية ابتدائية أواخر عام 1968 عندما التحقت بشركة التأمين الوطنية في بغداد. أليس هناك همة كافية في محاكاة تجارب الماضي؟

بدون الكادر المتدرب، التكنولوجيا الحقيقية في صناعة التأمين، سيكون من الصعب التعامل مع الأخطار الكبيرة وسيتتعرّض شركات التأمين لفقدان دور ها 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 كوادر ها ولذلك يصبح تأهيل وإعادة تأهيل هؤلاء ضرورياً.

حسب علمي ليس هناك نقاش مفتوح حول ما تخططه وزارة المالية ومستشاريها لقطاع التأمين من قبل العاملين في شركات التأمين أو من جمعية التأمين العراقية، ولم يرشح حتى الآن أي موقف رسمي من الجمعية تجاه ما يجري. وهو أمر مؤسف إذ أن الشركات ستكون في النهاية خاضعة لتغييرات ربما لم تشارك في صنعها.

31 تموز 2022

نشرت في موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين:

http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2022/07/Adam-Smith-Institute-and-Iraqs-Insurance-Sector-IEN-Draft-2-002.pdf

## ملحق: بيان وزارة المالية

نشرت السومرية—نيوز البيان تحت عنوان "بشأن "الورقة البيضاء".. المالية تصدر بياناً من 25 نقطة،" يوم الأربعاء 27 يوليو/تموز 2022. فيما يلي نص البيان: 1

(السومرية نيوز) - أعلنت وزارة المالية، اليوم الأربعاء، تحقيق خطوات متقدمة وناجمة عبر تطبيق بنود "الورقة البيضاء"، فيما حددت 25 إنجازاً تحققت بفعل تلك "الورقة".

وقالت المالية في بيان ورد ل السومرية نيوز، إنه "تبنت الحكومة العراقية في بداية شهر آب من العام 2021 تنفيذ ورقة الإصلاح الإقتصادي لتكون خارطة طريق شاملة هدفها الاساسي معالجة التحديات الخطيرة التي تواجه الاقتصاد العراقي، وتقليل الاعتماد على النفط كمورد وحيد للدولة وتحفيز الانتاج بمختلف القطاعات الحكومية والخاصة وغيرها العشرات من البرامج والمشاريع الاصلاحية".

وأضاف، أن "الحكومة العراقية ماضية بتطبيق بنود الورقة البيضاء، و وزارة المالية حققت خطوات متقدمة وناجحة بتوجيه وزير المالية، والمضي بإجراءات الورقة الاصلاحية لترسيخ كافة الامكانيات وتسهيل تطبيقها على كافة القطاعات".

وأشارت إلى أن "العمل مستمر بتطبيق المشاريع المستهدفة، لكون طبيعة تنفيذها ذات جانب مهني واقتصادي بحت ، ولها انعكاسات ايجابية على اقتصاد الدولة وبشكل مستمر بغض النظر عن تغيير الحكومات، حيث شرعت الحكومة ومنذ العام الماضي بإجراءات

من-25-/بشأن-الورقة-البيضاء-المالية-تصدر -بياناً-من-25-/https://www.alsumaria.tv/news نقطة

التطبيق الفعلي وهو ما اثمر عن انجاز العديد من المستلزمات الواردة في الورقة البيضاء، وهي على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

1-تم تطوير قواعد تنظيم الموازنة العامة للدولة بحيث تكون الموازنة مرنه في اعدادها وتنفيذها اذ تم صياغتها بحيث تتضمن سعر أساسي للنفط لتقدير الإيرادات وجداول نفقات مرنه تنفذ وفق تغيرات أسعار النفط والايرادات الفعلية، الا ان عدم وجود حكومة كاملة الصلاحيات قد أدى الى عدم ارسال المشروع الى مجلس النواب.

2-تم اصدار السندات الداخلية في الأسواق المحلية وتم الاكتتاب بها بالكامل.

3-تـم الشروع فـي العديد مـن التحضيرات والندوات بالتعاون مـع المنظمات الدولية المختلفة والدول العديدة لمحاولة تطبيق موازنة البرامج والأداء.

4-تـم اعـداد اسـتراتيجية الـدين الحكـومي وتـم إقرار هـا مـن قبـل مجلـس الوزراء.

5-تم الانتهاء من الاعداد لأتمتة النظام الضريبي تمهيدا لاصدار رقم ضريبي لكل مواطن ولكل شركة تعمل في العراق وبانتظار التخصيصات المالية في الموازنة لانجاز العمل.

6-العمل مستمر في البنك المركزي لتطوير اليات متابعة المصارف الاهلية وتفعيل عمل شركة ضمان الودائع لاعطاء الثقة الكاملة للتعامل مع المصارف الاهلية.

7-تـم حـث جميع المصارف العاملة في العراق لتفعيل وزيادة استخدام الخدمات الالكترونية لها ولزبائنها.

8-تــم اكمــال إعــادة تعــديل النظــام الــداخلي لمصــرف الرافــدين ورفعــه لمجلس الدولة لاقراره تمهيدا لاعادة هيكلة المصارف الحكومية كافة.

9-تـم اكمـال مسودة مشروع قانون هيئة الأوراق المالية بالتعاون مع مختلف القطاعات الاقتصادية ومجلس الدولة.

10-تم تعيين مستشارين دوليين في قطاع التأمين وجاري العمل على دراسة سوق التأمين في العراق تمهيدا لتعديل التشريعات الخاصة بالقطاع بالتعاون مع منظمة ادم سميث البريطانية بالإضافة الى اشراك العاملين في القطاع التأميني بالدورات التخصصية المختلفة من اجل رفع كفائتهم المهنية.

11- تم اعداد مسودة تعديل قانون الشركات متضمنة معايير الحوكمة وفق افضل الممارسات الدولية والذي من شأنه تطوير البيئة الاستثمارية في العراق.

12-تــم الســماح باســتيراد الســيارات المتضــررة ضــمن سـنوات الموديــل المسـموح بهـا وتصــليحها داخـل العـراق والـذي مـن شــأنه ان يخلـق العديـد من الفرص الاستثمارية.

13-تم إعادة تشكيل اللجنة العليا للاقراض والتفعيل مبادرات البنك المركزي بالاقراض سواء ضمن صندوق الإسكان او قروض الشراء للوحدات السكنية من المجمعات الاستثمارية والذي من شانه حل مشكلة السكن من جهة وتوفير فرص العمل في هذه المشاريع من جهة اخرى بما يعمل على توفير التنمية الاقتصادية بشكل عام.

14-تم جمع بيانات الشركات الحكومية وتصنيفها الى ناجحة ومتعشرة وفاشلة تمهيدا لعرضها على الحكومة القادمة من اجل اتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها.

15-تم الشروع بتطبيع إجراءات اتمتة الجمارك بالعراق وفق نظام الاسيكودا والعمل جاري به.

16-تفعيل مبادرات من البنك المركزي للاقراض بما يشجع استخدام الطاقة البديلة للكهراباء في العراق.

17-العمل جاري لاستكمال الربط الكهربائي مع دول الجوار.

18-العمل مستمر على السيطرة على بوابات النفاذ لانهاء حالات تهريب سعات الانترنت.

19-ادخال خدمات التكنولوجيا الجيل الرابع في العراق.

20-استكمال تشريع قانون الضمان الصحى والعمل على تطبيقه.

21-زيادة الدعم للفئات المشمولة بالحماية الاجتماعية.

22-اصلاح الخلل في البطاقة التموينية وزيادة مفرداتها.

23-الشروع في برنامج بناء الـ 1000 مدرسة بالتعاون مع الشركات الصينية.

24-تطبيق النظام الالكتروني للتوظيف في مجلس الخدمة الاتحادي.

25-تفعيل البترودولار للمحافظات وواردات الكمارك مع المحافظات".

وأتم البيان، ان "الورقة البيضاء جاءت الى وضع خارطة طريق تسهم في النهوض بكافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمالية والاستثمارية لتصحيح مسار التنمية المستدامة في البلد والتوجه نحو تحقيق ايرادات غير ريعية تسهم في تحقيق اهداف استراتيجية طويلة

الامد، وتدعيم ركائز اقتصاد وطني متنوع ومتوازن وقوي خاصة في ظل التحديات الاقتصادية العالمية الراهنة".

### مكتبة التأمين العراقي منشورات مصباح كمال

مكتبة التأمين العراقي مشروع طوعي لا يستهدف الربح، يعنى أساساً بنشر الكتابات في قضايا التأمين العراقي وكتابات تأمينية أخرى. ترحب المكتبة بما يردها من مسودات كتب للنظر في نشرها.

#### كتب منشورة

مروان هاشم القصاب، مقالات في التأمين وإعادة التأمين في العراق (2011، الطبعة الثانية 2014)، تحرير: مصباح كمال

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

منذر عباس الأسود، مقالات وأبحاث قانونية (2013)

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

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

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

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

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

منعم الخفاجي، مدخل لدراسة التأمين (2014)

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

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

مصباح كمال، التأمين في الكتابات الاقتصادية العراقية (2014)

مصباح كمال، أوراق في تاريخ التأمين في العراق: نظرات انتقائية (طبعة الكترونية منقحة مزيدة (2014). صدرت الطبعة الورقية الأولى ضمن منشورات شركة التأمين الوطنية (بغداد 2012)

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

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

باقر المنشئ، كتابات وخواطر تأمينية (2016)

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

سليم الوردي، مقالات في التأمين، إعداد وتقديم: إيمان عبد الله شياع (2016)

سايم الوردي، تسويق التامين، ترجمة وإعداد، ط1، بغداد (د.ن)، 2002، الطبعة الإلكترونية، (2016).

سليم الوردي، إدارة الخطر والتأمين، الطبعة الورقية: بغداد 1999 (د.ن)، الطبعة الإلكترونية، (2016)

دان سكواير، ما بين الأدب والتأمين، إعداد وترجمة وتحرير: مصباح كمال (2017)

سليم الوردي، كتابات اقتصادية في التأمين، إعداد وتحرير: مصباح كمال (2017)

مصباح كمال، شركة إعادة التأمين العراقية: ما لها وما عليها. صدرت الطبعة الورقية للكتاب 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 وثانق التأمين (2021)

منعم الخفاجي، نحو قطاع تأمين عراقي فعال: تحديات وحلول (2021)

مصباح كمال، حول بعض قضايا قطاع التأمين العراقي: نظرات نقدية (2021)

مصباح كمال، ملاحظات حول الرقابة على قطاع التأمين العراقي (2021)

بهاء به يج شكري، رسائل في تاريخ التأمين في العراق، إعداد وتحرير: مصباح كمال، (2021)

في استذكار عبد الباقي رضا، 1930-2021. إعداد وتحرير: مصباح كمال (2021)

مصباح كمال، مؤتمرات التأمين في العراق: الادعاء والواقع (2022)

عبد الباقى رضا، رسائل في السيرة والتأمين، إعداد وتحرير: مصباح كمال (2022)

المرأة في قطاع التأمين العراقي، إعداد وتحرير مصباح كمال (2022)

في استذكار مؤيد الصفار، إعداد وتحرير مصباح كمال (2022)

في استذكار سعد البيروتي، إعداد وتحرير مصباح كمال (2022)

مصباح كمال، الورقة البيضاء وقطاع التأمين العراقي (2022)

كتب بانتظار النشر

فؤاد عبد الله عزيز، ثلاثة عقود في شركة التأمين الوطنية