مصباح كمال*: تعليقات وحواشي على تعليمات هيكل وتشكيلات ديوان التأمين 2024

(1)

منذ تكليفها برئاسة ديوان التأمين نشطت الآنسة إسراء صالح داؤد بتفعيل عمل الديوان.[1] وكان إعادة النظر بهيكل وتشكيلات الديوان واحدة من المهام العديدة التي أخذتها على عاتقها وبإسناد من الكادر المتوفر في الديوان. فمنذ أوائل سنة 2004 بدأ العمل على هذه المهمة التي اكتملت في أواسط السنة. وتجسّد هذا العمل في التعليمات رقم (3) لسنة 2024: تعليمات هيكل وتشكيلات الديوان.[2]

لا نعرف إن كانت مسودة هذه التعليمات قد وُزّعت على شركات التأمين/إعادة التأمين والشركات ذات العلاقة وخضعت لمناقشة قبل إصدارها. نفترض أن مقالنا هذا هو الأول من نوعه إذ لا نعرف إن قام أحد الكتاب بالكتابة عن التعليمات. ربما يدلّنا القارئ المهتم بما نشر عنها.[3]

(2)

تستعيد هذه التعليمات معظم مواد تعليمات رقم (18) لسنة 2012 مع إضافات مهمة تعكس التطور الحاصل في التقنيات وفي التفكير الرقابي وتطور عمل الديوان نفسه. تضم التعليمات الجديدة 16 مادة وكانت تعليمات 2012 تضم 10 مواد. وجاءت هذه الزيادة في عدد المواد بفضل إعادة صياغة وتوزيع بعض مواد تعليمات 2012، وإدخال مواد جديدة هي: استحداث شعبة إدارة الجودة والتطوير المؤسسي (المادة 11)، وكذلك شعبة التصاريح الأمنية (المادة 12)، مكتب رئيس الديوان (المادة 13)، إلغاء التعليمات رقم 18 لسنة 2012 (المادة 15). فيما يلي سنقوم بإبراز أهم التغييرات التي تضمها تعليمات 2024.

---

[1] كان تكليف الآنسة إسراء صالح داؤد رئيسًا لديوان التأمين في وزارة المالية بموجب كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المؤرخ 20 تشرين الثاني 2022.

[2] نشرت التعليمات في **الوقائع العراقية**، العدد 4801، تشرين الثاني 2024. أشكر د. همام مسكوني على تزويدي بنسخة من التعليمات. يمكن قراءة نص التعليمات باستخدام هذا الرابط: https://moj.gov.iq/upload/pdf/4801_compressed_382.pdf

[3] إن عدم الاهتمام بدراسة هذه التعليمات وغيرها هو جزء من الإهمال العام للرقابة على النشاط التأميني التي لم ينشر عنها إلا القليل. ربما يعود سبب ذلك إلى ضعف أو عدم معرفة قطاع التأمين العراقي للمفاهيم الحديثة للرقابة إلا بعد إصدار قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005. راجع مصباح كمال، **ملاحظات حول الرقابة على قطاع التأمين العراقي** (مكتبة التأمين العراقي، الطبعة الإلكترونية الأولى 2021، الطبعة الإلكترونية الثانية 2023 (مزيدة))، "التقديم،" ص 6-21، وفصل "الرقابة على التأمين: من قانون السيكورتاه إلى ديوان التأمين العراقي،" ص 22-46.

أول التغييرات يرد في المادة (1) التي تعرض تشكيلات التأمين، فقد تم توسيعها لتضم أقسامًا جديدة: قسم الرقابة على أعمال التأمين، شعبة إدارة الجودة والتطوير المؤسسي، شعبة التصاريح الأمنية، مكتب رئيس الديوان. وتم تغيير تسمية قسم الحاسوب في تعليمات 2012 إلى قسم تقنية المعلومات، وهي تسمية أكثر شمولًا من تسمية الحاسوب.

قد يثير استحداث شعبة التصاريح الأمنية استغرابًا في هيئة مختصة بالرقابة على النشاط التأميني، لكنه ينسجم مع الأوضاع العامة التي خلقها الاحتلال الأمريكي للعراق سنة 2003 وما رافقه بعد ذلك من تدهور الأوضاع الأمنية وانتشار التزوير والفساد. تُفصّل المادة 12 مهام هذه الشعبة كما يلي:

أ-تنفيذ السياسات والتعليمات التي تصدر من المكتب الوطني للتصاريح الأمنية والخاصة بإجراءات التصريح الأمني.
ب-انجاز استمارة التصاريح الأمنية لجميع موظفي الديوان وتوحيدها وإرسالها إلى المكتب الوطني.
جـ-الاشتراك في اللجان ذات الطابع الأمني.
د-التنسيق مع قوة حماية الديوان لوضع الخطط الكفيلة بتأمين الديوان من الاختراقات الأمنية. [كان من المناسب إضافة الاختراقات السيبرانية— الآفة الجديدة المرتبطة بتطور التقنيات الإلكترونية]
هـ-تنظيم الحراسة والدفاع المدني و[مكتب] الاستعلامات.

وتضم المادة (2)-البند ثانيًا توسيعًا لذات المادة في تعليمات 2012 بإضافة شعبة خاصة بحل النزاعات التأمينية وشعبة خاصة بالعقود والاستشارات، مع إعادة تسمية شعبة الدعاوى والاستشارات بشعبة الدعاوى والتنفيذ.

فيما يخص النزاعات التأمينية فإنها قد تكون بين المؤمن له وشركة التأمين، أو بين شركة التأمين وإعادة التأمين. ونفترض أنها تنطبق على كليهما في هذه التعليمات. ربما كان من المستحسن إفراد بند خاص للنزاعات بين المؤمن له وشركة التأمين، ويضم أيضًا الوظيفة التي تقوم بها دائرة المظالم— وهو ما يعرف في بعض الولايات القضائية باسم ombudsman— ولها جذور في تاريخ بعض الحضارات ومنها الحضارة الإسلامية تعود إلى فترة خلافة عمر بن الخطاب (634-644).

تُفصّل المادة (4) المهام التي يقوم بها قسم الرقابة والتدقيق الداخلي (مهام ذات طبيعة عامة للرقابة على سوق التأمين)، وتفصل المادة (6) مهام قسم الرقابة على أعمال التأمين (مهام تتعلق بالرقابة على شركات التأمين منفردة)، في حين كانت تعليمات 2012 تجمع بين جميع هذه المهام في المادة (4). توزيع هذه المهام (العامة والخاصة) على مادتين يعكس فهمًا أفضل لمجمل عمل ديوان التأمين. مع هذا كان من المناسب وضع البند (4) – أولًا – جـ:

إجراء الجرد المفاجئ [على شركات التأمين] وتدقيق المقبوضات والمدفوعات ومتابعة تصفية الموقوفات

ضمن المادة (6) ليكون من بين المهام التي يتولى قسم الرقابة على أعمال التأمين القيام بها.

ونقرأ في المادة (6) – ثانيًا أن قسم الرقابة على أعمال التأمين يمارس مهامه من خلال الشعب الآتية:

أ-الرقابة على المؤمنين.
ب-الرقابة على المهن المرتبطة بالتأمين.
جـ -مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

لم تضم تعليمات 2012 الشعبتين الأخيرتين وهما ضرورتين بحكم التطور في الخدمات التكميلية للنشاط التأميني (وسطاء التأمين/إعادة التأمين، خبراء الكشف ومسوّي الخسارة وغيرها من المهن التي يمكن أن تتأسس في قطاع التأمين العراقي في المستقبل)، وتفشي ظاهرة غسل الأموال، وتمويل الإرهاب الذي يظل مستترًا.

نقرأ في المادة (5) – أولًا – و الآتي عن واحدة من مهام القسم الفني:

ترجمة الدراسات والأبحاث وتوجيه النشاط البحثي لدى العاملين في الديوان.

هذا النص لا يتسق في التعبير مع وجود شعبة متخصصة بالدراسات والأبحاث والترجمة (بهذا التسلسل) بموجب المادة (5) – ثانيًا. لماذا البدء بالترجمة ثم الدراسات وبعدها الأبحاث؟ من رأينا إن الدراسة والبحث والنشر وظيفة أساسية لإشاعة مفاهيم وقضايا الرقابة على النشاط التأميني، خاصة وأن قطاع التأمين العراقي لا ينتج في الوقت الحاضر إلا القليل من الكتابات التأمينية دونكم الكتابات المتخصصة بالشأن الرقابي.

المادة 11 تخص مهام شعبة إدارة الجودة والتطوير المؤسسي، وهي مادة مهمة لم ترد في تعليمات 2012. تضم مهام الشعبة ما يلي:

أ- إعداد وصف وظيفي يتضمن المهام والمسؤوليات للعاملين في الديوان.
ب- تطبيق نظم إدارة الجودة والمواصفات القياسية الدولية بأحدث الإصدارات ومتابعة التغييرات الجارية.
جـ- المشاركة في إعداد الخطط الستراتيجية بعيدة المدى وإعداد الخطط السنوية.
د- تحديد القوة والضعف في أداء تشكيلات الديوان وتوثيقها بتقارير لضمان عملية التغيير باتجاه تحسين مستويات الإدارة.

وتشكّل هذه المهام في مجموعها خطوة متقدمة بفضل النص عليها بدلًا من اعتبارها مهامًا عادية تقع في صلب ما تقوم به أية هيئة أو شركة من أعمال. بعض مفردات هذه المهام تشير ضمنًا إلى أن الديوان سيعمد إلى الاستفادة من التجارب الرقابية في أسواق التأمين المستقرة والمتقدمة العربية والعالمية، وكذلك متابعة التطورات في مفاهيم وممارسات الرقابة على النشاط التأميني كتلك التي ترد في أدبيات الرابطة الدولية لمراقبي التأمين International Association of

Insurance Supervisors (IAIS) ، وكذلك التطورات التي تفرضها التقنيات الإلكترونية الحديثة، وأساليب الإدارة المرتبطة بها.

"المشاركة في إعداد الخطط الستراتيجية بعيدة المدى وإعداد الخطط السنوية" (البند جـ) مَهَمّة تستدعي الدراسة والتفكير من قبل القائمين على الإعداد، ووجود مثل هذه الخطط تستدعي أيضًا نوعًا من المساءلة الضمنية عندما يحين موعد إعداد الخطط الجديدة من خلال تقييم ما تحقق أو لم يتحقق من مفردات الخطط.

(3)

بعد إصدار هذه التعليمات يتعين على ديوان التأمين، مع مرور الوقت، رسم **الركائز الأساسية للرقابة** على النشاط التأميني. ولنا مثال على ذلك الركائز التي وضعتها هيئة الرقابة المالية في بريطانيا Financial Conduct Authority (FCA) للرقابة على نشاط الشركات في القطاع المالي بضمنه شركات التأمين وإعادة التأمين وشركات الوساطة واختصرتها بالآتي:

> الركيزة الأولى: الرقابة الاستباقية على أكبر الشركات. الركيزة الثانية: الرقابة التفاعلية، استجابة للأحداث الفعلية أو المخاطر الناشئة. الركيزة الثالثة: التحليل الموضوعي، استنادًا إلى المخاطر التي تؤثر على شركات متعددة أو قطاعات بأكملها.[4]

ويتعين على الديوان أيضًا إعداد **الكراسة الرقابية** Insurance Regulation Handbook للديوان لتكون في متناول الشركات والعاملين فيها ككراسة ورقية مطبوعة أو إدراجها في الموقع الإلكتروني للديوان. وهذا ما تقوم به العديد من الهيئات الرقابية ومنها هيئة الرقابة المالية في بريطانيا التي يضم كراسها قواعد رقابية عديد من بينها: المعايير عالية المستوى، المعايير الاحترازية، معايير الأعمال، العمليات التنظيمية، التصحيح والتعويض، معجم المصطلحات الخ.[5] وكذلك صياغة قواعد السلوك للأفراد العاملين في شركات التأمين والشركات ذاتها. بالنسبة للأفراد فقد حددت هيئة الرقابة المالية البريطانية قواعد السلوك الفردي بالآتي:

- يجب أن تتصرف بنزاهة.
- يجب أن تتصرف بالمهارة والعناية والاجتهاد الواجبين.
- يجب أن تكون منفتحًا ومتعاونًا مع هيئة الرقابة المالية وهيئة التنظيم الاحترازية Prudential Regulatory Authority (PRA) والهيئات التنظيمية الأخرى.
- يجب أن تولي اهتمامًا مناسبًا لمصالح العملاء وأن تعاملهم بإنصاف.
- يجب أن تلتزم بالمعايير السليمة لسلوك السوق.[6]

[4] https://www.specialistautomotivefinance.org.uk/resources/fcas-day-day-supervision-/regulated-firms.html

[5] لمتابعة التفاصيل راجع: https://www.handbook.fca.org.uk/handbook

[6] https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/COCON/2/1.html

ويمكن القيام بذلك من خلال توسيع **"الرؤية والرسالة والقيم الجوهرية"** التي أوردها الديوان كعناوين فقط في موقعه الإلكتروني.[7] والأمر ذاته ينطبق على توسيع **التعريف بالديوان** إذ أن ما يقدمه الموقع الإلكتروني للديوان بحاجة إلى توسيع، فما يعرضه الموقع ينحصر بالتالي:

> تأسس الديوان وفقاً لقانون تنظيم أعمال التأمين في العراق رقم 10 لسنة 2005. يهدف الديوان الى تنظيم قطاع التأمين في العراق والإشراف عليه.
> تعزيز دور صناعة التأمين في ضمان الأشخاص والممتلكات ضد المخاطر.[8]

المتصفح لموقع الديوان لا يجد معلومة عن الاستقلال المالي والإداري للديوان. ربما يضيع هذا الاستقلال المفترض في حقيقة أن الديوان هو أحد الهيئات التابعة لوزارة المالية.[9]

لنقارن هذا التعريف مع التعريف الذي تقدمها هيئة التأمين السعودية:

> اعتباراً من 2023/11/23، أصبحت هيئة التأمين الجهة التنظيمية المعنية لقطاع التأمين في السعودية وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية العامة وكذلك الاستقلالية المالية والإدارية. تهدف هيئة التأمين إلى تنظيم قطاع التأمين في المملكة ومراقبته والإشراف عليه بما يدعمه ويعزز فاعليته، إلى جانب العمل نحو تنمية الوعي التأميني، وحماية حقوق المؤمّن لهم والمستفيدين، وتحقيق الاستقرار لقطاع التأمين، ودعم قطاع التأمين وتنميته، والعمل على ترسيخ مبادئ وركائز العلاقة التعاقدية التأمينية، وتعزيز الابتكارات والمنتجات التأمينية.[10]

وهناك مبادئ مماثلة (12 مبدأ) لضبط سلوك الشركات، معظمها تؤكد على حماية حقوق المستهلك: https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/PRIN/2/1.html?date=2023-07-31&timeline=True

[7] من نحن – ديوان التأمين

[8] https://insurancediwan.gov.iq/?page_id=611&lang=ar

[9] نفترض أن الشعبة المتخصصة بالدراسات والأبحاث والترجمة في القسم الفني للديوان ستتولى بحث موضوع الاستقلال المالي والإداري وارتباطات الديوان بوزارة المالية ومجلس الوزراء ودوائر الدولة الأخرى.

[10] موقع هيئة التأمين في المملكة العربية السعودية:
https://ia.gov.sa/about/faq.html#:~:text=%D8%AA%D9%87%D8%AF%D9%81%20%D9%87%D9%8A%D8%A6%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A3%D9%85%D9%8A%D9%86%20%D8%A5%D9%84%D9%89%20%D8%AA%D9%86%D8%B8%D9%8A%D9%85,%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%82%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D8%A7%D9%82%D8%AF%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A3%D9%85%D9%8A%D9%86%D9%8A%D8%A9%D8%8C%20%D9%88%D8%AA%D8%B9%D8%B2%D9%8A%D8%B2%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%A8%D8%AA%D9%83%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA

ونقرأ ما يماثل ذلك في التعريف بهيئة الرقابة المالية في بريطانيا التي تنهي التعريف بأنها تخضع لإشراف وزارة الخزانة والبرلمان.

(4)

هناك مسألة غير واضحة لنا تخص **تطبيق التعليمات في إقليم كوردستان**. المعلومات التي كانت متوافرة لنا قبل سنوات كانت تشير إلى وجود "نظام رقابة" غير متين دبجته دائرة التأمين في وزارة المالية والاقتصاد في حكومة الإقليم لترخيص و"مراقبة" شركات التأمين العاملة في الإقليم.[11] وكانت تردنا معلومات عن مساعي لتوحيد نظام الرقابة على المستوى الاتحادي ولكنها لم تثمر، شأنها شأن أمور أخرى بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم. لكن هناك الآن تطور مهم اعتمادًا على خبر منشور في موقع ديوان التأمين، وهو أحدث ما اطلعنا عليه، حول "اجتماع اللجنة الوزارية المشتركة بخصوص شركات التأمين في إقليم كردستان"

> لمناقشة رسوم التجديد والطابع والتحاسب الضريبي لشركات التأمين في الإقليم. حيث تمخض الاجتماع عن الاتفاق حول نقاط عديدة منها تسديد رسم الطابع وكافة الرسوم الأخرى لدى دوائر الإقليم ويتم تحويلها من دائرة المحاسبة في الإقليم إلى دائرة المحاسبة في وزارة المالية الاتحادية وبصورة نقدية. وايضا تم الاتفاق على الرقابة على شركات التأمين التي مقرها او فروعها في الإقليم من خلال أعمال التفتيش الميداني التي يقوم بها ديوان التأمين في بغداد بالتنسيق مع شركات التأمين في الإقليم.[12]

هذا تطور مهم وهو رهن بالتنفيذ المرتقب وكما يرد في الخبر فإن محضر الاجتماع سيرفع الى وزير المالية "ليدخل حيز التنفيذ."

(5)

لن نعرف القيمة الحقيقية وأهمية التعليمات إلا من خلال تطبيقها السليم مما يتطلب بناء الكوادر الفنية والقانونية وتطويرها المستمر بدلًا من حقنها من قبل وزارة المالية بموظفين فائضين عن الحاجة أو غير مرغوبين بهم أو معاقبين في هيئات أخرى للوزارة.[13] إن وجود مثل هؤلاء الموظفين، البعيدين عن الشأن التأميني، قد يكون مصدرًا لخلق حالة من الإحباط لدى الموظفين الآخرين وربما يؤثر على أجواء العمل في الديوان.

نتمنى على الديوان أن يقوم بنشر ورقة عن تجربة العمل بتعليمات رقم (18) لسنة 2012 والدروس المستفادة منه في صياغة تعليمات سنة 2024 وفي السياق عرض بعض ملامح تطور صناعة التأمين العراقية التي استدعت إصدار تعليمات سنة 2024.

---

[11] مصباح كمال، **التأمين في كوردستان العراق: دراسات نقدية** (مكتبة التأمين العراقي، الطبعة الأولى 2009، الطبعة الثانية 2014)، فصل "ضوابط تنظيم أعمال التأمين في إقليم كوردستان العراق: ملاحظات نقدية،" ص 115-132.

[12] https://insurancediwan.gov.iq/?p=66344&lang=ar

[13] مصباح كمال: دفاعًا عن ديوان التأمين – شبكة الاقتصاديين العراقيين
مصباح-كمال... -دفاعًا -عن-ديوان-التأمين.pdf

15 كانون الأول 2024

* كاتب في قضايا التأمين

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر.
http://iraqieconomists.net/ar/
info@iraqieconomists.net
00964786 629 6600