التأمين الرقابة على قطاع في التشريع الجزائري

أ. سعد الله أمال.أستاذة مساعدة (أ)
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة طاهري محمد بشار

الملخص:

تهتم كافة الدول بتشريع القوانين التي تكفل الرقابة و الإشراف على قطاع التأمين لهدفين : أولهما حماية المؤمن لهم و المستفدين من وثائق التأمين وثانيهما حتى يحقق التأمين دوره على المستوى الوطني.

إن الرقابة على النشاط التأميني ليست عملية جامدة تنشأ بموجب تشريع أو تنظيم إنما هي عملية دائمة التكيف مع ما يحدث من متغيرات لتلائم تطور السوق. خاصة في ظل الاتجاه نحو الاقتصاد الحر وتطبيق آلياته ما يفتح سوق التأمين وصناعته أمام رأس المال و الاستثمار الأجنبي وانتشار شركات التأمين الخاصة. الأمر الذي يتطلب مرونة في تعامل الدولة مع هذا القطاع عن طريق رقابة إدارية وفنية تستوعب من حيث مضمونها كل أنواع المعاملات التأمينية.

الكلمات المفتاحية : الرقابة – التأمين – المؤمن – المؤمن لهم – المستفيد .

Résumé :

Tous les pays concernés par la législation des lois pour assurer le contrôle et la supervision du secteur de l'assurance pour deux objectifs: d'abord, pour protéger l'assuré et les bénéficiaires des polices d'assurance et d'autre part, même l'assurance réalise son rôle au niveau national.

Le contrôle de l'activité d'assurance n'est pas un processus statique établi en vertu de la législation ou de la réglementation, mais un processus permanent d'adaptation à ce qui se passe à partir des variables en fonction de l'évolution du marché. Surtout à la lumière de la tendance vers l'économie de marché et de l'application des mécanismes qui ouvre le marché de l'assurance et de l'industrie en face du capital et des investissements étrangers et la prolifération des compagnies d'assurance privées. Ce qui exige de la flexibilité dans le traitement de l'état de ce secteur à travers la supervision administrative et technique accueillir en termes de contenu de tous les types de transactions d'assurance.

Mots-clés: contrôle - Assurance - assurés - assurés - le bénéficiaire .

المقدمة :

تقوم مبادئ التأمين أساسا على التآزر والتعاون، وهي الفكرة التقليدية التي حاولت التشريعات المقارنة الحفاظ عليها دائما من خلال قوانين التأمين، والتي بدورها لا تنصب على تنظيم عقد التأمين فقط و إنما على تنظيم سوق التأمين ككل بتنظيم عمل ودور كل الأشخاص المعنوية والطبيعية التي تمارس النشاط التأميني، وذلك بهدف حماية المؤمن عليهم بصفة خاصة باعتبارهم الفئة الأضعف. لهذا تدخل المشرع في جل الدول التي تأخذ بنظام التأمين ليحمي تلك الفئة عن طريق وضع نصوص قانونية آمرة تفرض رقابة السلطات العمومية على قطاع التأمين رقابة فعالة يكون الهدف من ورائها إلزام شركات التأمين بالوفاء بتعهداتها والتزاماتها.

إضافة إلى ذلك تشكل أموال شركات التأمين جانبا مهما من الادخار الوطني، لهذا تتدخل الدولة لتراقب هذه الأموال وتنظم المنافسة بين شركات التأمين وكيفية استثمار احتياطاتها الفنية، لتبقى بطريقة مباشرة أو غير مباشرة المشرفة على هذا القطاع.

وهكذا سنحاول من خلال هذه الورقة إبراز مختلف نظم و طرق الرقابة الهادفة إلى ضمان استمرارية نشاط التأمين والاستفادة منه في إطار توازن المصالح ونقصد، بها مصالح المؤمن لهم، مصالح شركات التأمين، ومصالح الدولة.

أولا

النظم الرئيسية للرقابة على التأمين

نتيجة للدور الفعال الذي أصبح يلعبه قطاع التأمين في النمو الاقتصادي لجميع الدول وكذا للدور الاجتماعي الذي يؤديه في تعويض الخسائر، وحتى تحترم أطراف سوق التأمين النصوص التشريعية والتنظيمية، تدخلت جل التشريعات في أغلب الدول لتفرض رقابة قانونية وإدارية دائمة ومستمرة على النشاط التأميني، سواء على الأشخاص المزاولين للنشاط، أو على النشاط في حد ذاته، و تتلخص النظم الرئيسية للرقابة في ثلاث نظم تعرفها أسواق التأمين عالميا وهي:

1- **نظام الإشهار أو الإعلان** :[1] يتميز هذا النظام بتضييق نطاق التدخل الحكومي في سوق التأمين، في المقابل يلزم هيئات التأمين بتقديم نتائج أعمالها لأجهزة الرقابة ونشرها للعامة. على وجه الخصوص: الحسابات الختامية، تخصيص الاحتياطات الكافية، وغيرها من البيانات والمعلومات، ما يمكن الجمهور والمختصين من تبيان المراكز المالية لتلك الهيئات. وهذا النظام يمنح هيئات التأمين المرونة الكافية لأداء أعمالها ولا يسمح بإظهار ضعف مراكزها المالية إلا بعد حدوث ذلك الضعف.وكان هذا النظام مطبق لسنوات عدة في المملكة المتحدة.

2- **نظام الشروط المعيارية:** بمقتضى هذا النظام يتم وضع قواعد إجرائية تلتزم بها الهيئات التأمينية في إنشائها وأثناء مزاولتها لنشاطاتها التأمينية. وتتحدد مهمة الرقابة من جانب الدولة على التنفيذ الشكلي للقواعد التي وضعتها.ومثال ذلك القواعد المتعلقة بالشروط المالية اللازمة لإنشاء شركات التأمين، القواعد المتعلقة بالاحتياطات الفنية اللازمة لمواجهة التزامات شركات التأمين اتجاه المؤمن لهم.

ويتوقف الأمر في هذا النظام على سياسة الدولة في إصدار القواعد والإجراءات.إذ أن تدخل الدولة بشكل كبير يؤدي إلى وضع الهيئات التأمينية وسط منظومة إجرائية وقانونية جامدة تقف كعقبة في سبيل تطورها ونمو نشاطها.وعلى العكس فإن تقليص دور الدولة في مجال تنظيم النشاط التأميني والرقابة عليه يؤدي في النهاية إلى الإضرار بمصالح المؤمنين والمؤمن لهم على حد سواء.وتعتبر هولندا أقرب الدول إلى الأخذ بهذا النظام.

ويرى أنصار هذا النظام أنه يمنح هيئات التأمين الحرية الكاملة وأنه يؤدي إلى نوع من أنواع المنافسة التي يستفيد منها جمهور المتعاملين مع التأمين، لأن سلطات الرقابة لا تتدخل في أعمال هيئات التأمين وإنما يقتصر دورها على التأكد من تنفيذ القواعد و الإجراءات المنصوص عليها في مجال التأمين[2].

3- **نظام الإشراف المادي**: هذا النظام يتفوق على النظامين السابقين، حيث يفرض هذا النظام رقابة دائمة ومستمرة على هيئات التأمين منذ إنشائها إلى غاية انقضائها ويقوم على مايلي:

- يجب على الهيئات التأمينية على اختلافها الحصول على اعتماد أو ترخيص لمزاولة النشاط التأميني، وذلك بعد استيفاء جميع الشروط القانونية والفنية التي وضعتها السلطات المختصة.

- يتميز هذا النظام بأنه يمنح سلطات الرقابة صلاحيات واسعة فهي تمتلك حق التقدير و التصرف والفصل، هذا فضلا عن أن هذه السلطات تستطيع مراقبة الأعمال اليومية لهيئات التأمين عن طريق مفتشين مختصين لهم حق التنقل والمعاينة والتفتيش.

- كذلك تتمتع هذه السلطات بصلاحية سحب التراخيص لمزاولة المهنة، سحب الاعتماد، توقيع الجزاءات ومنع بعض الهيئات التأمينية من مزاولة نشاطها التأميني بالنسبة لبعض فروع التأمين.إضافة إلى ذلك قدرتها على تصفية تلك الهيئات تصفية إجبارية.

ويرى البعض أن هذا النظام يسمح بالتدخل العميق والكبير لسلطات الرقابة في النشاط التأميني مما يؤدي إلى تعطيل سير الأعمال من جهة وعرقلة المنافسة الحرة في سوق التأمين من جهة أخرى، هذا وتأخذ معظم الدول بنظام الإشراف المادي الذي يقوم على إعطاء سلطة الرقابة كامل السلطة التقديرية فإذا أحسن استخدامها أمكن لنظام الرقابة والإشراف أن يحقق النجاح والفعالية.

ثانيا

أهداف الرقابة على قطاع التأمين ودوافعها

يمكن أن يندرج في قائمة الدوافع الداعية لتنظيم ومراقبة قطاع التأمين جملة من الأهداف التي تبلورت منذ أن عرف التأمين كنشاط اقتصادي، وصيغت له في العديد من البلدان تنظيمات وقوانين محددة لممارسته.

فإذا كان للرقابة على قطاع التأمين عدة اعتبارات ومبررات، فإن أهمها يكمن في حماية مصالح المؤمن عليهم والمكتتبين و المستفيدين من عقود التأمين. لكن هذا الهدف الذي تضطلع به سلطات الرقابة لدى مختلف الدول شهد تطورات وتغيرات جذرية، فهو إذا كان في بداية الأمر يأتي على شكل تدخل الدولة في عمل مختلف الهيئات التأمينية، فإنه اليوم – بفضل وجود تشريعات خاصة – أصبح هدفا تعمل الدولة على حمايته قبل نشأة الخلل أو وقوع المخالفة. بحيث أصبح تدخل الدولة يكتسي طابعا وقائيا بدل أن يكون علاجيا[3]، بغض النظر عن حجم هذا التدخل و مداه و طرق ممارسته فهو يتباين ويتبلور بتباين ظروف الدولة وطبيعة الأوضاع الاقتصادية والإدارية والتشريعية التي تحكمها.

1: أهداف الإشراف والرقابة على قطاع التأمين

في الوقت الحاضر يخضع النشاط التأميني للإشراف والرقابة في معظم بلاد العالم، ويتعاظم دور الإشراف والرقابة كلما زاد انفتاح السوق الحرة على صناعة التأمين ولم تظهر أجهزة الإشراف والرقابة بشكل منظم إلا خلال القرنين الأخيرين. فبدأت في المملكة المتحدة عام 1870، وفي النمسا عام 1880، وفي سويسرا عام 1885، وفي فرنسا 1898، وفي ألمانيا عام 1901، وفي هولندا عام.1922[5].

وتصب مجمل أهداف بسط الرقابة على قطاع التأمين إلى حماية جميع العناصر الفاعلة في هذا القطاع وعلى رأسها مستهلك التأمين[6] وكذا تحقيق التأمين لدوره على مستوى الاقتصاد الوطني وذلك على النحو التالي:

- إن نظام الرقابة على قطاع التأمين يهدف إلى تنظيم سوق التأمين وذلك بالعمل على القضاء على حالات المنافسة غير المشروعة وتجنب الاحتكار، بالإضافة إلى التقييم المستمر للوضع المالي لمختلف الهيئات التأمينية بما يقضي على الغش والخداع وكثرة حالات الإفلاس[7].

- إن نظام الرقابة والإشراف على التأمين يهدف إلى تنمية أسواق التأمين ورفع كفاءاتها و فاعليتها من خلال إنشاء إطار قانوني وفني سليم لتنمية صناعة التأمين أين تحرص جهات الرقابة على كفالة احترامه وضمان تنفيذه من قبل كل الناشطين في سوق التأمين[8].

- التحقق من كفاية الاحتياطات التي تقابل التزامات المؤمنين وتعهداتهم، مع التأكد من وجودها، وسلامة السياسة الاستثمارية من حيث تحقيقها للضمان والعائد المناسب[9].

- مراقبة عمليات ابرام عقود التأمين وذلك من خلال مراقبة أسس حساب الأقساط وشروط وثائق التأمين، بما لا يؤدي إلى المغالاة في تحديد الأقساط أو التعسف في تحديد الشروط وهو ما يحول أساسا دون المنافسة الضارة بين المؤمنين.

- إقامة نظام مالي سليم[10]، ولا يكون ذلك إلا بإرساء ثقة الجمهور بالمؤسسات التي تشكل القطاع المالي إلى جانب الاستقرار السياسي والاقتصادي، وهذا ما ينطبق على سوق التأمين فلا يمكن أن تكون هناك ثقة مالم تقم الجهات المكلفة بالرقابة بالتدخل في رسم السياسة الاستثمارية في مجال التأمين وتوجيهها نحو إصلاح قطاع التأمين[11]، و خلق الضمانات الكافية لحماية حقوق المؤمن لهم ومختلف العناصر الناشطة في سوق التأمين.

- حماية مستهلك التأمين: لم يبدأ اهتمام المشرع بحماية مصالح مستهلكي التأمين إلا في مطلع القرن العشرين وخاصة مع ظهور التأمين الإلزامي في بعض البلدان(التأمين على السيارات، التأمين على المسؤولية...) وتزايد تعقد عقود التأمين وتطورها.إذ أن التأمين في صورته العملية الحديثة يقوم على مبادئ رياضية وإحصائية وقواعد قانونية خاصة، يتعذر على العامة فهمها بوضوح، في حين أن ازدهار صناعة التأمين يفترض ثقة المؤمن لهم ووعيهم التأميني بكافة الإجراءات عند إبرام عقد التأمين وأثناء سريانه وعند تحقق الخطر المؤمن منه.لذا فإن وجود نظام للإشراف والرقابة وما يستتبعه ذلك من تشديد في الإجراءات فيه ضمان لجمهور المؤمن لهم من سوء استغلال محترفي التأمين (شركات التأمين، وسطاء التأمين، شركات إعادة التأمين) وكذا صون استقرار نظام التأمين في الأجل الطويل وضمان ملاءته وإمكانية التعويل عليه مستقبلا.

- حسن استخدام أموال التأمين لأغراض التنمية، إذ توجد أموال طائلة تحت يد شركات التأمين تستثمر لتدر عوائد إضافية الأمر الذي يستلزم وجود قواعد رقابية مناسبة لتوجيه هذه الأموال نحو المجالات الإنمائية للمساهمة في التنمية الاقتصادية[12].

2: أسباب تنظيم ومراقبة قطاع التأمين

نظرا لضخامة الأموال التي تضخ في سوق التأمين و قوة وصلابة شركات التأمين كناشط اقتصادي بدأت مختلف الحكومات تدرك أهمية عمليات التأمين في تنمية اقتصادياتها الوطنية، وحرصت على إقامة وتعزيز أسواق التأمين الوطنية . الأمر الذي جعل الإشراف والرقابة على التأمين ضرورة حتمية للأسباب التالية:

- إن عمليات التأمين تقوم على أسس فنية دقيقة تنبغي مراعاتها في كثير من الحرص ومن ثم وجب أن تبسط الدولة الرقابة على هيئات التأمين للاستيثاق من مراعاتها لها.

- ضرورة بسط الدولة رقابتها على رؤوس الأموال الضخمة التي تجمعها شركات التأمين كونها تساهم بها مساهمة جدية في تنشيط الاقتصاد الوطني.

- كذلك تتميز صناعة التأمين بتعاملها مع المستقبل حيث تكون التزامات المتعاملين عاجلة (دفع أقساط التأمين) في حين تكون التزامات الهيئة التأمينية آجلة(دفع مبلغ التأمين).ومن ثم وجب فرض رقابة على شركات التأمين حتى تتأكد الدولة من وجود ضمانات جدية لمواجهة شركات التأمين التزاماتها التأمينية نحو العملاء. ومن أهم هذه الضمانات تكوين الإحتياطات الفنية المختلفة، وليس هناك أقدر من الدولة على بسط رقابة فعالة على تكوين هذه الاحتياطات[13].

- إن التأمين مكون رئيسي من مكونات القطاع المالي وهو آلية تحويل للأخطار، إذ يمكن القطاعات الاقتصادية عموما والأفراد خصوصا من تقليص محاذير المستقبل وحسن التصرف حيالها.الأمر الذي يستلزم وجود نظام رقابي يضمن تحقيق الوظيفة الحمائية والاقتصادية للتأمين[14].

- كذلك من أسباب بسط الرقابة على الهيئات التأمينية هو اقتحام القطاع الخاص والمهن الحرة مجال التأمين، وكذا انتهاج الدولة سياسة تشجيع مساهمة رأس المال الأجنبي وما اقتضاه ذلك من تحرير كافة القطاعات الاقتصادية الوطنية ومن بينها قطاع التأمين.

ثانيا

أجهزة الرقابة على قطاع التأمين

تسند وظيفة الرقابة على قطاع التأمين في أغلب الدول لجهات إدارية متخصصة في مجال التأمين وهي عادة ما تكون تابعة لإحدى الوزارات، كما هو الحال بالنسبة للجزائر وفرنسا، حيث تنبثق هذه الهيئة عن وزارة المالية .وهناك دول أخرى تسند هذه الوظيفة إلى جهاز إداري مستقل لا يخضع للوصاية، إنما تنحصر وظيفته في تنفيذ قرارات الحكومة و السهر على تطبيقها كما هو الحال بالنسبة للسويد والنرويج. فإذا كانت رقابة الدولة على قطاع التأمين وليدة عدة أسباب، فإنها في الحقيقة تستمد وجودها من اعتبار رئيسي ومشترك بين جميع الدول في فرض الرقابة على هذا القطاع وهو يتمثل حسبما عرفه الأستاذ "" Besson"" في حماية مصالح المؤمن عليهم و المكتتبين في عقود التأمين و المستفيدين منها[15].

ويتضح من هذا مدى الأهمية التي تكتسيها الرقابة كجهاز إداري يعمل من أجل مصالح حملة الوثائق التأمينية.وإذا رجعنا إلى التجربة الفرنسية في هذا المجال نلاحظ أن رقابة الدولة على هذا القطاع تمارس منذ تأسيسها من قبل مصلحة إدارية تابعة لإحدى الوزارات.فهي كانت في البداية من اختصاص وزارة الداخلية، وانتقلت بعد ذلك إلى وزارة التجارة، إلى أن أسس "" كليمانصو"" وزارة الشغل عام 1907[16] ، حيث انبثقت عن هذه الوزارة مديرية التأمينات والاحتياط الاجتماعي كجهاز يمارس الرقابة على التأمين.حيث تميزت تلك الرقابة بطابعها الإجتماعي خصوصا وأن العمليات الخاضعة للرقابة والإشراف هي عمليات التأمين ضد حوادث العمل.

واستمر الوضع هكذا إلى غاية الحرب العالمية الثانية حيث انتقلت هذه المديرية إلى وزارة المالية و الاقتصاد تحت تسميات مختلفة من فترة إلى أخرى وذلك تبعا لتطورات التي عرفها قطاع التأمين و تأثر بها نظام الرقابة والإشراف.حيث حملت هذه المديرية اسم مديرية رقابة شركات التأمين سنة 1922، ثم اسم مديرية التأمينات الخاصة سنة 1940، ثم أطلق عليها اسم مديرية التأمينات وبقيت كذلك إلى غاية صدور قانون 1989 الذي تم بموجبه إحداث هيئة خاصة لرقابة على التأمين مستقلة عن وزارة المالية والاقتصاد[17].

بالنسبة للجزائر فنجد أن المشرع حذا حذو المشرع الفرنسي من حيث الشكل، حيث أسند مهمة الرقابة إلى "" إدارة الرقابة"" المتمثلة في "" **لجنة الإشراف على التأمينات** ""بمقتضى التعديلات التي أدخلها على قانون التأمينات[18] بموجب القانون 06-04[19]. ويهدف المشرع الجزائري باستحداثه لهذه الهيئة إلى حماية المؤمن لهم وتطهير السوق الوطنية للتأمين.وتعمل هذه اللجنة كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية[20]. ويتم تعيين رئيس اللجنة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية[21]، وهذه الوظيفة تتنافى مع كل عهدة انتخابية أو وظائف حكومية.وتتمثل مهام لجنة الإشراف على التأمينات فيمايلي:

- مراقبة مدى احترام الشركات ووسطاء التأمين للتشريع و التنظيم المتعلق بالتأمين وإعادة التأمين.
- التأكد من جاهزية وقدرة شركات التأمين على الوفاء بالتزاماتها اتجاه المؤمن لهم.
- التحقق من المعلومات حول مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال الشركة.

ما يمكن تسجيله أن المشرع الجزائري من خلال نصوص قانون التأمينات المعدل و المتمم بالقانون 06-04 أعطى لجنة الإشراف على التأمينات اختصاصات واسعة، إذا حاولنا تلخيصها فنجد أن هذه اللجنة تمارس اختصاصات رقابية قبلية سابقة على ممارسة النشاط التأميني و اختصاصات رقابية بعدية تتمثل في الرقابة على النشاط التأميني في حد ذاته.

بالنسبة للرقابة القبلية فتتمثل في إجراءات منح الاعتماد المنشأ فطبقا لنص المادة 204 من قانون التأمينات: "" لا يمكن لشركات التأمين أو إعادة التأمين أن تمارس نشاطها إلا بعد الحصول على اعتماد من الوزير المكلف بالمالية..."، ونص المشرع في المادة 218 من قانون التأمينات على الشروط الواجب توافرها لمنح الاعتماد لشركات التأمين، ابتداء من الشروط المالية اللازمة لإنشاء الشركة لا سيما المخطط التقديري للنشاط والوسائل التقنية، وصولا إلى الشروط والمؤهلات المهنية للمسيري وموظفي شركات التأمين.ويمنح الاعتماد بقرار من وزير المكلف بالمالية بعد استشارة المجلس الوطني للتأمينات.

أما إذا لم تتوافر الشروط القانونية و المالية الخاصة بمنح الاعتماد لشركة التأمين يصدر الوزير المكلف بالمالية قرار رفض الاعتماد، ويكون لطالب الاعتماد حق الطعن أمام مجلس الدولة[22].

نفس الاختصاصات تمارسها إدارة الرقابة على وسطاء التأمين[23]، فلا يمكن للوكيل العام للتأمين أن يمارس مهامه كممثل لشركات التأمين إلا إذا كان معتمدا بهذه الصفة طبقا للمادة 253 من قانون التأمينات. ويمنح قرار الاعتماد المنشأ طبقا للمادة 218 من قانون التأمينات بموجب قرار من وزير المالية بعد استشارة المجلس الوطني للتأمينات. ولا يمكن منح الوكيل العام للتأمينات الاعتماد إلا بتوافر شروط معينة نصت عليها المادة 16 من المرسوم 95-340 على رأسها الكفاءة المهنية و الضمانات المالية.

ينطبق الأمر ذاته بالنسبة لسمسار التأمين الذي يعتبر تاجر يخضع للتسجيل في السجل التجاري[24]، فلا يجوز له ممارسة مهنته كوسيط تأمين دون أن يتحصل على اعتماد من إدارة الرقابة طبقا للمادة 260 من قانون التأمينات، بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية بعد استشارة المجلس الوطني للتأمينات وبعد توافر شروط الكفاءة المهنية والضمانات المالية اللازمة طبقا للمادة 04 من المرسوم 95-340. فإذا صدر قرار اعتماد سمسار التأمين ولم يرفض[25] من قبل الوزير المكلف بالمالية وجب عليه حين مباشرته لمهنته أن يذكر صفته ومرجع قرار اعتماده في كل وثيقة يوزعها على الجمهور[26] أثناء تقديمه لعمليات التأمين.وتتكلف وزارة المالية بجرد وتسجيل الاعتمادات التي تمنح لسماسرة التأمين في سجل مرقم ومؤشر عليه[27].

أما بالنسبة للرقابة البعدية فهي تمارس بواسطة محافظون مراقبون محلفون و كذا محافظو حسابات و مفتشي التأمين، تعتمد عليهم لجنة الإشراف على التأمين في التحقق من صحة العمليات التأمينية و إثبات المخالفات وإعلامها بأية نقائص خطيرة محتملة الوقوع. اضافة إلى ذلك نصت 226 من قانون التأمينات بصريح العبارة على أن شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية ملزمة قانونا[28] بأن ترسل إلى لجنة الإشراف على التأمين – في 30 يونيو من كل سنة كآخر أجل- الميزانية والتقرير الخاص بالنشاط وجداول الحسابات والإحصائيات وكل الوثائق الضرورية المرتبطة بها، والتي تحدد بقرار من الوزير المكلف بالمالية. كما يؤكد المشرع على ضرورة موافقة لجنة الإشراف على التأمينات على كل إجراء يهدف إلى:

- تحويل محفظة عقود شركة التأمين كليا أو جزئيا إلى شركة أو عدة شركات أخرى.

- تجميع شركات التأمين و/أو إعادة التأمين في شكل تمركز أو دمج لهذه الشركات. إضافة إلى ذلك يفرض القانون على شركات التأمين مجموعة من الالتزامات المتعلقة بتكوين الاحتياطات والأرصدة التقنية كرصيد الضمان التكميلي، فضلا عن الديون التقنية التي تشمل تأمين الأضرار وجميع الخسائر الواجب تعويضها.

وفي إطار الرقابة البعدية يجوز للوزير المكلف بالمالية سحب الاعتماد إذا توافرت الأسباب والحالات المنصوص عليها في المادة 220من قانون التأمينات وهي:

- عدم مطابقة تسيير شركة التأمين للتشريع و التنظيم المعمول بهما .
- غياب شرط من الشروط الأساسية للاعتماد.
- عدم كفاية الوضعية المالية لشركة التأمين للوفاء بالتزاماتها.
- إذا كانت الشركة تطبق بصفة متعمدة زيادات أو تخفيضات غير منصوص عليها في التعريفات المبلغة إلى إدارة الرقابة.
- عدم ممارسة شركة التأمين لنشاطها لمدة سنة واحدة ابتداء من تاريخ تبليغ قرار الاعتماد.
- حالة توقفها عن اكتتاب عقود التأمين لمدة سنة واحدة.

ولايمكن سحب الاعتماد في الحالات المذكورة سابقا إلا بعد إعذار شركة التأمين بأوجه التقصير الثابتة ضدها، عن طريق رسالة مضمونة الوصول مع وصل الاستلام. ويمكن لشركة التأمين حسب المادة 221 من قانون التأمينات أن تقدم ملاحظاتها كتابيا إلى إدارة الرقابة في أجل شهر واحد من تاريخ استلام الإعذار. وإلا كان لها اللجوء للطعن في قرار السحب أمام مجلس الدولة[29]. ويصدر قرار السحب جزئيا أو كليا بموجب قرار الوزير المكلف بالمالية بعد إبداء رأي المجلس الوطني للتأمينات.

نستنتج مما سبق أن الرقابة البعدية تعد رقابة دائمة ومستمرة .وقد حاول المشرع الجزائري من خلالها منح هيئات الرقابة سلطات واسعة من أجل القيام بوظائفها على أحسن شكل حتى تصان مصالح المؤمن لهم و حملة الوثائق التأمينية..

الهيئات الاستشارية: إن هيئات الرقابة في أغلب الدول دائما ماتلجأ في أدائها لعملها إلى هيئات استشارية في مجال التأمين طلبا للمشورة والمساعدة في اتخاذ القرارات المناسبة، بل قد يتجاوز الأمر ذلك إلى مساهمة هاته الهيئات بشكل مباشر في تطبيق الإجراءات الرقابية.

وعلى غرار التشريعات المقارنة اهتم المشرع الجزائري بهاته الهيئات وخصها بعناية بالغة من حيث تكوينها واختصاصاتها من خلال نصوص قانونية وتنظيمية .حيث نص المشرع الجزائري صراحة على إنشاء جهاز استشاري يدعى "" المجلس الوطني للتأمينات""، مهمته تقديم الاستشارة في المسائل المتعلقة بوضعية نشاط التأمين وإعادة التأمين وتنظيمه وتطويره، كما يقوم بتكليف من وزير المالية أو بمبادرة منه بإعداد المشاريع التمهيدية لنصوص التشريعية أو التنظيمية[30].

يترأس هذا المجلس الوزير المكلف بالمالية[31] و تتشكل لائحة أعضاء هذا المجلس من:[32] ممثلي الدولة- ممثلين للمؤمنين والوسطاء- ممثلين للمؤمن لهم – ممثلي مستخدمي قطاع التأمين – ممثلي خبراء التأمينات و الاكتواريون. يتضح لنا من خلال هذه التركيبة أن المشرع استهدف تمثيل جميع الجهات الفاعلة في سوق التأمين إلا أنه رغم ذلك أغفل تمثيل بعض الجهات المهمة كوزارة العدل مثلا أو جمعيات حماية المستهلك ، والتي يمكن أن تكون إضافة قيمة لهذا المجلس مما يعطي وزنا لأرائه في المسائل التي تعرض عليه من قبل لجنة الإشراف على التأمينات.

إضافة إلى المجلس الوطني للتأمينات استحدث المشرع الجزائري صراحة بموجب القانون 06-04 جمعية مهنية للمؤمنين[33] تضم شركات التأمين و/ أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية، واعتبرها هيئة استشارية بالنظر إلى طبيعة العلاقة التي تربطها بوزارة المالية و إدارة الرقابة فهي تقدم المشورة للوزير المكلف بالمالية في كل المسائل المتعلقة بمهنة التأمين[34].، ويعتبر رأيها ضروري ولكن غير إلزامي، وتهدف هذه الجمعية إلى تمثيل وتسيير المصالح الجماعية للمؤمنين وإعلام وتحسيس منخرطيها والجمهور[35].

وعموما يعتبر دور الهيئات الاستشارية دور مهم لأنها تساهم بشكل فاعل في صنع القرار الصادر عن إدارة الرقابة، ومراعاة لمبدأ الإنصاف وسع المشرع رقعة التمثيل داخل أعضائها مع إعطائها نوع من الاستقلالية في ممارسة مهامها.

ثالثا

طرق الرقابة على قطاع التأمين

إن البحث في موضوع الرقابة على قطاع التأمين يطرح وبقوة مسألة التدخل الحكومي في هذا القطاع الحساس، إذ يعتبر البعض خاصة المستثمرون في مجال التامين أن نجاح أي سوق من هذه الأسواق قد يتناسب عكسيا مع مقدار التدخل الحكومي المباشر في النشاط التأميني[36]. إن فكرة الخصخصة التي يوصي بها البنك الدولي ويشجعها مناصري اقتصاد السوق الحر لا تعني مطلقا غياب الرقابة وخصوصا عن هذا القطاع الذي يؤثر مباشرة في مصداقية القطاع المالي وصلابة النظام النقدي. إذ لابد من الاعتراف بأن ثمة ضرورة حتمية لوجود رقابة حكومية من نوع ما بغض النظر عن حجمها ونطاقها وطرق ممارستها. وتستمد فكرة الرقابة على قطاع التأمين قوتها من ضرورة حماية المصلحة العامة والخاصة، وتتمثل المصلحة العامة في النهوض بالاقتصاد الوطني وتنشيطه ، استقرار النظام النقدي ومراقبة الاستثمارات وتسييرها في اتجاه الإيجابي ، أما المصلحة الخاصة فتتمثل في حماية حقوق حملة وثائق التأمين والمستفدين منها. وعموما يختلف نظام الرقابة على التأمين وأساليبها من دولة إلى أخرى وذلك حسب المعطيات السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية التي تسود كل دولة. لذا سنحاول من خلال هذا العنصر التعرف على طرق الرقابة على قطاع التأمين الحكومية منها وغير الحكومية.

1-طرق الرقابة الحكومية : تمتلك الدول عموما من الوسائل والأساليب ما يسمح لها بفرض رقابتها على أي قطاع اقتصادي كان، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

1-1- **طرق الرقابة الحكومية غير المباشرة**: [37]ثمة صلة وطيدة بين تطور النظام الاقتصادي وبين نمط نمو قطاع التأمين فيه وذلك بغض النظر عن طبيعة السياسات التي تنتهجها الدول لتطوير اقتصادياتها.فيكون للحكومات قنواتها الخاصة لتصويب الإختلالات في أي قطاع اقتصادي معين .

أ- **السياسات النقدية:** إن أي تغير في أسعار الفائدة يحدث أثرا مباشرا على قطاع التأمين بحيث تؤثر على ربحية بعض منتوجات التأمين (التأمين على الحياة) وقدرتها على المنافسة. إضافة إلى ذلك هناك وسائل تستخدم للتحكم في الكتلة النقدية ونسبة التضخم ويكون لها أثر غير مباشر على قطاع التأمين منها الاحتياطات النقدية الإلزامية في القطاع المصرفي، عمليات السوق المفتوحة، وآليات مراقبة الصرف الأجنبي.

ب- **السياسات الضريبية:** إن المستوى العام للضرائب المفروضة على الشركات والأفراد يؤثر بوضوح على صناعة التأمين وخصوصا مستهلك الخدمة التأمينية. ويمكن تشجيع تنمية صناعة التأمين أو عرقلتها عن طريق الضرائب المفروضة على عمليات التأمين خاصة بعض العقود كعقود التأمين على الحياة. إضافة إلى ذلك يتأثر قطاع التأمين بسياسات الإنفاق الحكومي الرامية إلى تنشيط الاقتصاد وتطويره.

ت- **فرض التأمين الإلزامي:** إن فرض التأمين الإجباري كالتأمين من حوادث السيارات، التأمين من المسئولية المهنية، التأمين من أخطار الكوارث الطبيعية... يمكن أن يساهم على نحو غير مباشر أو حتى مباشر في الرقابة على بعض المنتجات التأمينية التي تباع للمستهلك.

1-2- طرق الرقابة الحكومية المباشـــرة: وتتمثل في طريقتين اثنتين الأولى امتلاك الدولة لقطاع التـــأمين ببساطة أو امتلاك جزء مهم منه، أما الثانية فهي تأسيس أجهزة خاصة للرقابة وسن تشريعات تتضمن قواعد تنظيميـــة لسير النشاط التأميني.

أ- **التملك المباشر:** لا يوجد أقدر من الحكومات على مراقبة سوق التأمين وذلك بتملك شركات التأمين مباشرة أو تملك الجزء الفاعل والأكبر في سوق التأمين.الأمر الذي يسمح للحكومات بفرض سياساتها الخاصـــة علـــى قطـــاع التـــأمين خصوصا و اقتصادياتها عموما. وهو ما عرفه قطاع التأمينات في الجزائر في إطار النظـــام الاشـــتراكي إلـــى غايـــة سنوات التسعينات أين باشرت الجزائر إصلاحاتها الاقتصادية وسمحت لشركات القطاع الخاص بدخول سوق الخـــدمات المالية والتأمين.

ب- **التنظيم التشريعي والإشراف الحكومي على التأمين:** عمدت الدول التي تولي عناية كبرى لحماية مســـتهلكي التأمين وشركات التأمين على حد سواء، إلى تعديل الأطر التشريعية و الرقابية التي تحكم عمليات التـــأمين بمـــا يرفـــع كفاءة سوق التأمين. وتشمل هذه الأطر في غالبيتها المسائل التالية: تأسيس شركات التأمين والترخيص لها بالعمل، التأكد من الجوانب المالية كشروط رأس المال والاحتياطي والملاءة، قانونية وثائق التـــأمين وشـــروط العقـــود وأســـعارها، مستويات التأهيل اللازمة وشروط الخبرة والكفاءة للأشخاص الذين يريدون ممارسة النشاط التأميني(موظفي شـــركات التأمين ووسطاء التأمين)، عمليات نقل المحافظ وإيقاف التعامل، التصفية، الاندماج، تدابير حماية المستهلك وغيرها.

ويختلف نطاق الرقابة باختلاف البلدان، فمازالت البلدان التي توجد فيها أنظمة رقابة صارمة مثل اليابان وألمانيـــا وسويسرا تشرف إلى حد كبير على مجموعة واسعة النطاق من الأنشطة التأمينية. وترى أن سلطة الرقابة لا ينبغـــي أن تتأكد فقط من ملاءة شركات التأمين بل يجب أن تتأكد من وجود توازن مناسب بين أقساط التـــأمين وفوائـــد التـــأمين، وزيادة عن ذلك أن تتأكد من قانونية شروط عقود التأمين بما يضمن حماية مستهلكي التأمين.

في المقابل نجد بعض الدول مثل بريطانيا و هولندا دأبتا على اتباع نهج أكثر تراخيا في الرقابة وذلك بالاعتمـــاد على قوى السوق وكفاءته.بحيث يقتصر دور الجهات الرقابية على التأكد من الوضع المالي وشرط الملاءة بينمـــا تتـــيح للقوى المتنافسة تحديد الأسعار وصياغة عقود التأمين والتصرف في سائر المسائل المتعلقة بالعمليات التأمينية.

2-طرق الرقابة غير الحكومية :

إن الدولة ليست الكيان الوحيد الذي ينفرد برقابة قطاع التأمين، بل هناك أطراف أخرى كـــالأفراد والتجمعـــات والاتحادات وغيرها من الأشخاص المعنوية لها دور كبير في الرقابة على قطاع التأمين ولو بطريقة غير مباشرة. فدور هاته الأطراف مجتمعة لا يقل عن دور الجهات الحكومية في الرقابة على قطاع التأمين، إذ أنها تشـــكل صـــمام أمـــان إضافي يساهم بشكل غير مباشر في النهوض بقطاع التأمين بما يوفر الحماية الكافية لكل الأطراف الفاعلـــة فـــي هـــذا القطاع من مستهلكين و محترفين.

2-1- حملة وثائق التأمين: إن درجة الوعي التأميني لدى حملة وثائق التأمين و اختلاف احتياجاتهم الاستهلاكية لهـــا دور مباشر في توجيه شركات التأمين إلى حسن صياغة عقود التأمين وتطوير عروضها التأمينية وكذا اتخاذ القـــرارات السليمة.

2-2- اتحادات المستهلكين: تؤدي اتحادات المستهلكين دور مهم في تحسين شفافية الأسواق والمعلومـــات. إذ تتـــيح للمستهلكين إمكانية الاختيار عن بصيرة المنتوجات التأمينية المناسبة لهم، وذلك بفضل ما تجريه من دراسات وبحـــوث

استقصائية عن أسعار منتوجات التأمين وشروطها. و بمقدورها أن تكون جماعات ضغط قوية تحول دون انحراف سوق التأمين عن المعايير القانونية والاقتصادية المقبولة نتيجة الضغوط السياسية أو الاقتصادية.

2-3- اتحادات شركات التأمين: يختلف دور اتحادات شركات التأمين باختلاف الدول، فيمكن أن تكون مجرد محافل، أو أن تكون هياكل قوية تنهض بدور نشط في سوق التأمين فتكون الصوت المعبر عن صناعة التأمين[37] خاصة في صياغة القوانين والأنظمة الجديدة وإرساء المعايير المهنية وشروط التأهيل وتنظيم أنشطة التدريب ذات الصلة. بل وقد ترقى في بعض الدول إلى لعب دور هيئات استشارية لجهات الرقابة الحكومية في مجال تقليص المخاطر بما لديها من خبراء وكفاءات في مجال التأمين. إضافة إلى ذلك تقوم هذه الاتحادات بجمع الإحصاءات، تحديد أسعار الأقساط، فرض الضوابط الذاتية وصياغة مدونات أخلاقيات المهنة.

2-4- اتحادات وسطاء التأمين: تقوم اتحادات السماسرة أو الوكلاء بوظائف مماثلة لتلك التي تقوم بها اتحادات شركات التأمين وبخاصة ما يتعلق بالمعايير المهنية وشروط التأهيل.

2-5- حملة الأسهم: لحملة الأسهم مصلحة أساسية في أن تدار شركات التأمين التي يستثمرون أموالهم فيها بشكل سليم، إذ يرغبون في الحصول على قدر كاف من المعلومات عن سير عمليات التأمين لتقويم أداء شركات التأمين بدقة. فيساهمون بشكل غير مباشر في الرقابة على شركات التأمين.

2-6- مراجعو الحسابات الخارجيون: معظم التشريعات الرقابية تشترط عادة أن تراجع حسابات شركات التأمين من قبل مراجعي حسابات خارجيين. و يلزم هؤلاء المراجعون برفع تقاريرهم بكل نزاهة بحيث ينبغي أن لا يغفلوا عن تحديد أي قصور في أداء شركات التأمين.

2-7- أسواق الأسهم: تبحث وبشكل مستمر شركات التأمين عن رؤوس أموال إضافية أو جديدة فتطرح أسهمها للجمهور، وتعكس أسعار الأسهم الأداء المتوقع للشركات المعنية و جدارتها المالية. و الشركات التي يجب التعامل في أسهمها علنا توفر للجمهور قدرا أكبر من الشفافية بسبب قواعد البورصات التي تقتضي في الأحوال العادية كشفا كاملا للمعلومات[38].

2-8- الانضباط الذاتي: لعل جمعية اللويدز اللندنية هي أشهر مثال على الانضباط الذاتي في صناعة التأمين والتي تجاوز عمرها ثلاثة قرون تقريبا. ويترك قانون اللويدز تنظيم أعضاء الجمعية والإشراف عليهم في أيديهم بالكامل.و تكمن الفكرة الرئيسية وراء الانضباط الذاتي في ضرورة صون قدرة جمعية اللويدز على المنافسة في أسواق التأمين الدولية وتجنب التدخل الحكومي الذي قد يحد من مرونة التكيف مع الظروف الجديدة في السوق.

الخاتمة

ما يمكن أن نؤكده في الأخير أن الرقابة على قطاع التأمين أمر حتمي وضرور ي لحماية هذا القطاع الاقتصادي المهم وحماية كل الناشطين فيه، بغض النظر عن مدى و نطاق تلك الرقابة وحجم تدخل الدولة من خلالها.فنظام الخصخصة واقتصاد الحر لا يعني مطلقا غياب النشاط التنظيمي والرقابي بل بالعكس أن وجود نظام رقابي من نوع ما يمنح النظام المالي والنقدي مصداقية وصلابة في مواجهة التغيرات الاقتصادية.

لذا على الدولة الاهتمام بتطوير نظام الرقابة وأدواته ليكون تدخلها فاعلا في تحقيق الأهداف الاجتماعية للتأمين وعل رأسها حماية حقوق المؤمن لهم و ضمان حصولهم على تعويضاتهم، وكذا تحقيق الأهداف الاقتصادية للتأمين

وعلى رأسها المساهمة في تطوير الاقتصاد الوطني بالنظر إلى الأموال الضخمة والرهيبة التي تستثمر في سوق التأمينات.

الهوامش

1) : عز عادل عبد الحميد، الإشراف والرقابة وأثرهما على السياسة الاستثمارية لهيئات التأمين، مجلة المحاسبة و الإدارة والتأمين، كلية التجارة- جامعة القاهرة، السنة الحادية عشر (11)، 1981، ص (37، 41)

2) : إبراهيم علي إبراهيم عبد ربه، دور الإشراف والرقابة في ظل الاتجاه العالمي لتحرير قطاع التأمين، مجلة البحوث والدراسات التجارية، كلية التجارة - جامعة بيروت العربية، الدار الجامعية، العدد الأول، تشرين الأول 1998، ص 123.

3) : كلاف عبد السلام، رقابة الدولة على قطاع التأمين، الطبعة الأولى، 1995، ص 67.

4) : عز عادل عبد الحميد، المرجع السابق، ص (33، 35).

5) : من بين أهم حقوق مستهلك الخدمة التأمينية حق المستأمن في الحصول على الحماية التأمينية الحقيقية والمناسبة والتي من أجلها أقدم على شراء التأمين، وحقه في عرض وجهة نظره لدى هيئات الإشراف والرقابة على قطاع التأمين وذلك من خلال تمثيل المستأمن في مجالس إدارة هاته الهيئات ومختلف الاتحادات داخل قطاع التأمين.حسين السلاموني، مفهوم حماية المستهلك في التأمين، مجلة البحوث التجارية، كلية التجارة –جامعة الزقازيق، المجلد 17، العدد الثاني، السنة 1996، ص 187.

6) : إبراهيم علي إبراهيم عبد ربه، المرجع السابق، ص 119.

7) : زكريا فواز، الإشراف على صناعة التأمين ودور سلطات الوصاية، مجلة الرائد العربي، الإتحاد العربي لإعادة التأمين، دمشق- سوريا، العدد الخامس والخمسون(55)، 1997، ص 18.

8) : إبراهيم علي إبراهيم عبد ربه، المرجع السابق، ص 119.

9) : زكريا فواز، الإشراف على صناعة التأمين ودور سلطات الوصاية، المرجع السابق، ص 15.

10) : كلاف عبد السلام، المرجع السابق، ص 68.

11) : زكريا فواز، ا الإشراف على صناعة التأمين ودور سلطات الوصاية ، لمرجع السابق، ص18.

12) : أحمد عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد السابع، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 1998، ص 1098.للاستزادة راجع: كلاف عبد السلام، المرجع السابق، ص 71 وما بعدها.

13) : زكريا فواز، الإشراف على صناعة التأمين ودور سلطات الوصاية ، المرجع السابق، ص 16.

14) :André Besson ,les entreprises d assurances,Paris,L.G.D.J.1977 ,4°édi,p.156.

15) : كلاف عبد السلام، المرجع السابق، ص 33.

16) : كلاف عبد السلام، نفس المرجع، ص 34.

17) : الأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات الصادر بالجريدة الرسمية رقم 13 المؤرخة في 08 مارس 1995.

18) : القانون رقم 06-04 المعدل والمتمم للأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات، والصادر بالجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 12 مارس 2006.

19) : المادة 209 من قانون التأمينات.

20) : نفس المادة.

21) : المادة 218 من قانون التأمينات.

22) : نظم المشرع الجزائري عمل وسطاء التأمين من خلال المرسوم التنفيذي رقم 95-340 الذي يحدد شروط منح وسطاء التأمين الاعتماد والأهلية المهنية وسحبه منهم ومكافأتهم ومراقبتهم، و المرسوم التنفيذي رقم 95-341 المتضمن القانون الأساسي للوكيل العام للتأمين، والمؤرخين في 30أكتوبر 1995و الصادرين بالجريدة الرسمية رقم 65.

23) : أكدت هذا الشرط كل من المادة 259 من قانون التأمينات والمادة 07 من المرسوم 95-340.

24) : المادة 10 من المرسوم 95-340.

25) : المادة 28 من المرسوم 95-340

26) : المادة 09 من المرسوم 95-340.

27) : يطبق على الشركات المخالفة نص المادة 226 من قانون التأمينات حيث تتعرض إلى الجزاءات المنصوص عليها في المادة 243 من قانون التأمينات والمتمثلة في غرامات مالية تحصل لصالح الخزينة العمومية.

28) : المادة 222 من قانون التأمينات.

29) : المادة 274 من قانون التأمينات.

30) : نفس المادة.

31) : المادة 276 من قانون التأمينات.

32) : المادة 214 من قانون التأمينات.

33) : الفقرة 04 من المادة 214 من قانون التأمينات.

34) : الفقرة الثانية من المادة 214 من قانون التأمينات.

35) : عبد اللطيف عبود، الرقابة على التأمين: التدخل الحكومي وهيئات الرقابة والإشراف، الرائد العربي، الإتحاد العربي لإعادة التأمين، دمشق- سـوريا، العدد الخمسون، 1996، ص 07.

36) : زكريا فواز، "مراقبة قطاع التأمين: نحو وضع نموذج لضبط صناعة التأمين في لبنان"، "" أبعاد"" مجلة الدراسات اللبنانية والعربية، المركـز اللبنـاني للدراسات، بيروت- لبنان، العدد السابع، 07 يونيو1998، ص 217.

37) : زكريا فواز، نفس المرجع، ص 219.

38) : زكريا فواز، نفس المرجع، ص 219.