

فصلنامه علمی تخصصی فقه و حقوق معاصر

سال هفتم، شماره هجدهم، زمستان ۱۴۰۰، ص ۶۴ - ۷۸

تنظیم گری بیمه مرکزی با تاکید بر بیمه شخص ثالث^۱

علیرضا بیرجندی^۲

چکیده:

بیمه نوعی خدمت است و مانند همه کالاها و خدمات دارای بازار است. بازار بیمه به دلیل ویژگی های خاصی که دارد دربردارنده سه رکن خریدار، فروشنده و تنظیم گر می باشد. تنظیم به منظور شناسایی مواردی که بازار در آن با شکست مواجه می شود و نظارت به قصد کنترل کردن نارسایی های ناشی از موارد مذکور اعمال می گردند. به همین جهت، هر دولتی با توجه به شرایط و امکاناتی که دارد روش ها و ابزارهایی را برای تنظیم و نظارت بر بازار بیمه به کار می برد، در ایران نیز پس از خصوصی سازی بازار بیمه، جهت تنظیم و نظارت در بازار بیمه از روش کنترل و دستور استفاده می گردد. در این راستا تنظیم و نظارت کارا و مؤثر بر صنعت بیمه همراه با گسترش رقابت به منظور جلوگیری از انحرافات که می تواند ضربات جدی به صنعت وارد کند، یکی از چالش های اساسی صنعت بیمه کشور است. مقاله حاضر به بررسی ساختار تنظیم گری بیمه مرکزی با تاکید بر بیمه شخص ثالث پرداخته است. و در پی پاسخ به سوالات: تنظیم و نظارت در ایران چگونه است؟ دولت از چه روش و ابزاری برای این کار استفاده می نماید؟ و از نظر خبرگان این روش و ابزار دارای چه جایگاه از اهمیت و عملکرد است؟ نتایج نشان می دهد ابزارها و روش های آشکار سازی، نقدینگی، تهدید به تعقیب، اقدامات پرداخت. و شکایت مشتریان دارای عملکرد بالایی هستند و باید مورد توجه قرار گیرند.

کلیدواژه ها: تنظیم گری، بیمه مرکزی، شخص ثالث.

^۱ - تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۳۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۰۲

^۲ - دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران.

مقدمه

شرکت‌های بیمه از نهادهای مهم در بازار سرمایه‌اند که از طریق پذیرش ریسک‌های متنوع و همچنین تجهیز و تقویت منابع مالی برای سرمایه‌گذاری در بازار پول و سرمایه، نقش مؤثری در توسعه اقتصادی کشور دارند (حسن‌زاده و همکاران، ۱۳۸۹). اسلم و همکارانش (۲۰۱۵) معتقدند صنعت بیمه بخشی مالی است که از انگیزه و توسعه اقتصاد ملی حمایت می‌کند. موضوع صنعت بیمه همچنین یکی از موارد مهم در برنامه ششم توسعه است، صنعتی که اگر ترقی یابد در ایجاد و استحکام اقتصاد مقاومتی تأثیرگذار خواهد بود (فاضل یزدی و معین‌الدین، ۱۳۹۴). اهمیت این صنعت از آنجا مضاعف می‌شود که می‌توان ضمن این که این صنعت را به‌عنوان یکی از عمده‌ترین نهادهای اقتصادی معرفی کرد، بلکه به‌واسطه نقش پشتیبانی که این صنعت برای سایر صنایع ایفا می‌کند، آن را به‌عنوان یکی از نمادهای توسعه‌یافتگی کشورها معرفی نمود (کریمی، ۱۳۹۲).

صنعت بیمه در جهان از اهمیت بسزایی برخوردار است و با رشد و توسعه اقتصادی و بازارهای مالی نیز توسعه یافته است. صنعت بیمه صنعتی است که شکوفایی آن در گرو تنظیم و نظارت می‌باشد، دلیل این امر نیز، اهمیت توان ایفای تعهدات بیمه‌گران و رابطه نامتعادل بین بیمه‌گران و جمعیت بیمه‌شده است که قانون‌گذاران را به سمت این سیاست سوق می‌دهد که لازم است این بخش به نحو شایسته تنظیم شود (مصطفی پور، ۱۳۹۵) این تنظیم شامل مواردی چون؛ بایسته‌ها و ساختار نهاد مقررات‌گذار، قوانین اعطای مجوز، نظارت مداوم در روابط بیمه‌گر - بیمه‌شده می‌باشد.

"تنظیم گری" به عنوان یک تأسیس خاص حقوقی ناظر بر یک الگوی خاص اداره امور عمومی از طریق مجموعه‌ای از روش‌ها و ابزارهای خاص می‌باشد همانند سایر بخش‌های اقتصادی، "نظارت" بر صنعت بیمه نیز از اهمیت خاصی برخوردار است با توجه به وجود امکان بالقوه برای این بازار و احتمال شکست این بازار، نظارت کارا و متناسب با عملکرد صنعت بیمه همواره در راستای تنظیم بازار بیمه جهت تقویت آن صورت می‌پذیرد. در واقع، صنعت بیمه در کنار بانک‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذار یکی از رکن‌های مهمی در نظام مالی هر کشوری محسوب می‌شوند، در ایران همگام با روند خصوصی سازی و اجرای اصل ۴۴ در بخش‌های مختلف اقتصادی، خصوصی سازی و آزادسازی صنعت بیمه نیز همگام با برنامه تحول اقتصادی شروع شده است (حسن‌زاده، ۱۳۸۷).

با توجه به ماهیت اقتصاد کشور و تحولات در صنعت بیمه، بویژه بیمه‌گذار و بیمه‌گر حفظ گردد، بنابراین ضروری است که روش و ابزار تنظیم‌گیری و نظارت در بازار بیمه ایران مورد بررسی قرار گیرد. مقاله حاضر در صدد پاسخگویی به سوالات زیر بوده است: ساختار تنظیم و نظارت با تاکید بر بیمه شخص ثالث در ایران چگونه

است؟ دولت از چه روش و ابزاری برای این کار استفاده می نماید؟ از نظر خبرگان این روش و ابزار دارای چه جایگاه از عملکرد و اهمیت است؟

مبانی نظری پژوهش

صنعت بیمه و جایگاه آن در کسب و کار

مطالعات نظری و شواهد عملی نشان می دهند که کشورهای دارای سیستم مالی توسعه یافته از رشد اقتصادی بلندمدت و سریعی بهره می برند. بازارهای مالی توسعه یافته تأثیر مثبت و معناداری بر بهره‌وری و رشد اقتصادی دارند به طوری که سبب رشد بلندمدت بالاتر می شوند. اهمیت رابطه رشد مالی در نتیجه افزایش سهم بخش بیمه در بخش مالی در اغلب کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه رو به افزایش است. تقویت پیوند بین بیمه و سایر بخش های مالی نیز بر نقش احتمالی شرکت های بیمه در رشد اقتصادی تأکید می کند. بیمه ها همانند بانک ها و بازارهای سرمایه نیازهای واحدهای شغلی و خانوارها را در واسطه های مالی تأمین می کنند. در دسترس بودن سرویس های بیمه برای ثبات اقتصاد ضروری است و می تواند شرکای مشاغل را وادار به پذیرش ریسک های بزرگ نماید. از طریق پذیرش خواسته های بیمه گذار شرکت های بیمه، حقوق بیمه را جمع آوری کرده و صندوق های ذخیره به وجود می آورند؛ بنابراین شرکت های بیمه با افزایش جریان نقدینگی درونی در بیمه گذاران و نیز به واسطه ایجاد حجم زیادی از دارایی های جابه جا شده به بازار سرمایه نقش مهمی را ایفا می کنند و از این رو شاید در رشد اقتصادی سهم می شوند (جهانگرد، ۱۳۹۰).

بیمه در ایران

سابقه فعالیت بیمه در کشور ایران به صورت غیررسمی بیش از یک قرن است. نخستین بار در سال ۱۲۸۹ خورشیدی دو شرکت بیمه خارجی به تأسیس نمایندگی در ایران اقدام کردند. اولین قانونی که در ایران در خصوص شرکت های بیمه به تصویب رسید قانون مربوط به ثبت شرکت ها مصوب دوم آذر ۱۳۱۰ است که در ماده ۸ آن شرکت های بیمه اعم از ایرانی و خارجی را تابع نظام نامه ای دانست که از طرف وزارت عدلیه تنظیم می شود. بخش بیمه در ایران هنوز در مراحل اولیه توسعه است و این موقعیت را می توان با توجه به تعداد و مقیاس کوچک شرکت های بیمه ایرانی، سهم درآمدهای حق بیمه به کل تولید ناخالص داخلی و تنوع و کمیت محدود محصولات بیمه ای مشاهده نمود (حسن زاده و همکاران، ۱۳۸۹). شرکت های بیمه ای در ایران به سه دسته تقسیم می شوند: بیمه دولتی، بیمه خصوصی و مناطق آزاد. از بین ۲۴ شرکت بیمه خصوصی فعال در ایران می توان به بیمه

سینا و کارآفرین اشاره کرد. این دو شرکت از شرکت‌های خصوصی مطرح در صنعت بیمه ایران هستند. استان یزد نیز یکی از استان‌های فعال در صنعت بیمه ایران می‌باشد که وضعیت کنونی‌اش در سه شاخص توسعه‌یافتگی صنعت بیمه یعنی ضریب نفوذ بیمه، حق بیمه سرانه و سهم بیمه‌زندی به شرح زیر است. ضریب نفوذ بیمه در استان یزد ۳/۲ درصد می‌باشد که از این نظر در رتبه هشتم کشور قرار دارد. حق بیمه سرانه در یزد سه میلیون و ۹۰۰ هزار ریال می‌باشد و از این نظر در جایگاه دوم کشور قرار دارد و سهم بیمه‌زندی در استان نیز بیش از ۱۳ درصد است.

تنظیم بازار یا مداخله

بر مبنای تحلیل موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی وزارت صمت، مداخله دولت در اقتصاد موضوعی است که سال‌ها در میان اقتصاددانان مورد مناقشه بوده است، در حال حاضر نیز بیشترین اختلاف نظر مربوط به نوع و میزان مداخله دولت در اقتصاد است. محدودیت منابع و عدم تخصیص کارآمد آن به واسطه وقوع شکست‌های بازاری به مداخله دولت در اقتصاد و جاهت می‌دهد. بازار به عنوان نهادی که مبادله کالا و خدمات در آن صورت می‌گیرد و تعیین قیمت در آن توسط نیروهای عرضه، تقاضا و یا دولت تعیین می‌شود به سیستمی برای تخصیص منابع نیازمند است، به نحوی که کارآیی نیز داشته باشد. دولت می‌تواند ضمن ایجاد کارآیی در بازار، نواقص ناشی از شکست‌های بازاری را تا حدودی جبران کند. باین حال، در صورتی که مداخله دولت برای اصلاح شکست بازار ایجاد ناکارآمدی کند و منجر به کاهش منابع کمیاب شود، می‌تواند به شکست دولت نیز منجر شود. در نتیجه نه دولت به تنهایی و نه بازار از حد کامل برخوردار نیستند. شکست دولت زمانی است که رفاه اقتصادی در واقع کاهش می‌یابد یا زمانی که منابع به شیوه‌ای اختصاص داده می‌شوند که به طور قابل توجهی از معیار کارآیی مناسب برخوردار نیست. در جریان بررسی مداخله‌های دولت، یکی از مصادیق مداخله دولت در بازار موضوع تنظیم بازار است. تنظیم بازار مجموعه‌ای از مقررات، سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی است که به منظور ایجاد همگرایی زنجیره ارزش کالاها و خدمات در بازار و حمایت از تمامی عاملان آن اتخاذ و در راستای کاهش نوسانات غیرمنطقی قیمت و مقدار با استفاده از ابزارهای سیاستی مناسب در حوزه تامین و مصرف اعمال می‌شود. سال‌ها است که شیوه تنظیم بازار در کشور نتوانسته کارکرد اصلی خود را ایفا کند و به لحاظ ساختاری و نهادی دچار نقصان‌های عمده‌ای بوده است، به نحوی که نه در سیاست‌گذاری و نه در اجرا نتوانسته به موفقیت قابل توجهی دست یابد. علاوه بر این، بی‌ثباتی در متغیرهای کلان اقتصادی و جهش‌های ارزی در سال‌های اخیر نیز نتیجه سیاست‌های تنظیم بازاری را دستخوش تغییرات عمده‌ای کرده و مانع از تحقق اهداف تنظیم بازار در کشور شده است. سیاست‌های تنظیم

بازاری همواره در اسناد بالادستی کشور مورد تاکید بوده و رویکردهایی همچون ارتقای رقابت پذیری؛ رشد تولید، توسعه صادرات و مدیریت واردات؛ تقویت ساختار رقابتی در بازار؛ بازمینی در نقش دولت؛ حفظ نگاه آمایشی در برنامه ریزی بخش؛ گسترش فضای کسب و کار نوین را مورد توجه قرار داده است.

پیشینه پژوهش

پیش از ورود به مقوله پیشینه پژوهش بایستی خاطر نشان شود که از تنظیم بازار های بیمه در بحث بیمه و از جنبه بیمه ای بودن بسیار بحث و بررسی شده است و از نظر حقوقی پژوهش های قلیلی در این خصوص در ایران انجام شده است.

در حیطه اصل موضوع تنظیم گری (از جنبه حقوقی) محمد راسخ و سید مجتبی کرابی حسینی (۱۳۹۴) و احسان خاندوزی (۱۳۹۰)، افسانه شفیع، سید شمس الدین حسینی (۱۳۸۶)، امیر صفری (۱۳۹۰) به بررسی انواع تنظیم گری و مداخله دولت در سازو کار حکومت توجه کرده اند. آنها هدف از تنظیم بازار و اقتصاد که مداخله حکومت به روش های گوناگون به ویژه از رهگذر وضع و اجرای قانون و مقرر است را ارتقای سلامت و کارآمدی اقتصادی در صنایع و مشاغل گوناگون از یک سو و نظارت و کمک به تصحیح معایب آنها می دانند و تئوری هایی در مورد هدف، نهاد و حقوق تنظیم گری را مورد بررسی قرار داده اند.

در حیطه بیمه نیز سید محمد آسوده (۱۳۷۶)، آیت کریمی (۱۳۸۰) به موضوع تجدید ساختار مقررات برای بازار های بیمه در حال توسعه توجه نموده اند. زمینه های پر اهمیت وضع مقررات و تنظیم بازار بیمه در سطح جهان، دلایل دخالت دولت در بازار بیمه و شکست های آن نیز بحث و بررسی گردیده است. همچنین برخی از ملاحظاتی که می تواند در مراحل آزاد سازی بازار های بیمه در کشورهای مختلف کاربرد داشته باشد به همراه ساختارهای مقرراتی که می تواند توسعه بازار بیمه را تسریع کند مورد اشاره قرار گرفته است.

در زمینه حقوق بیمه نیز محمود باقری و سعید رحمانی (۱۳۹۵) موضوع بیمه را از حیث انحصار و رقابت بررسی کرده اند. از این رو در این پژوهش سعی نموده اند در حین تشریح مختصر بازار بیمه، با تحلیل عوامل مختلفی که بر رقابتی یا انحصاری بودن بازار بیمه تاثیر به سزایی دارند، به تحلیل و بررسی رقابت در این بازار پرداخته و در انتها راهکارهایی برای بازار بیمه ایران بیان می نماید. در حالی که مقاله حاضر به و بررسی در مورد راهکارهای تنظیم و نظارت بر بازار بیمه می پردازد، که در مقاله های ذکر شده به این موضوع توجهی نشده است.

یافته های پژوهش

اهمیت بازار بیمه

معمولا بزرگترین بازارهای بیمه در اقتصادهای صنعتی و بزرگ به چشم می‌خورند؛ به دلیل اینکه فعالیت‌های حرفه‌ای بیشتر و ثروت شخصی انبوهی برای بیمه کردن وجود دارد. بزرگترین فعالیت و ها سرمایه‌گذاری‌های بیمه در این اقتصادها شکل می‌گیرد. در عین حال، نفوذ بازار به دلیل سهمی از ثروت ملت‌ها که در بیمه خرج می‌گردد، نیز دارای اهمیت است. در این میان، بازارهای توسعه نیافته، نفوذ بسیار کمی دارند؛ به دلیل اینکه مردم کشورهای توسعه نیافته، پول ناچیزی در اختیار دارند تا برای هر چیزی جز نیازهای اولیه و ضروری زندگی خود هزینه نمایند؛ بنابراین، تقاضا برای بیمه در چنین کشورهایی دچار رکود و کساد می‌شود و در نهایت، سبب عدم جذابیت بازار این نوع از بازار برای بیمه‌گران می‌شود؛ مگر اینکه صنعت بیمه، آمادگی صبر کردن برای رونق اقتصاد را داشته باشد، در واقع؛ تعداد زیادی از کشورهای آفریقایی، همچنین ایران در این دسته قرار می‌گیرند (Atkines, ۲۰۰۸).

صنعت بیمه کشور به دلیل ساختار نامناسب، فقدان شرایط رقابتی در بازار بیمه، لزوم تبعیت شرکت‌های بیمه از قوانین و مقررات عام و محدودکننده دولتی، پایین بودن ظرفیت نگهداری ریسک و سرانجام، فقدان ابزارهای لازم برای تنظیم موثر بازارهای بیمه، نتوانسته از جایگاه مناسبی در مجموعه فعالیت‌های مالی کشور برخوردار شود؛ به طوری که مجموع عوامل مذکور به همراه عدم تکامل بازار سرمایه، نفوذ بیمه دولتی و عدم تمایل طبیعی شرکت‌های بیمه برای افزایش میزان سودآوری خود موجب شده است که بخش عمده منابع مالی متمرکز شده نزد شرکت‌های بیمه به جای اینکه به سوی سرمایه‌گذاری‌های مولد از طریق بازار سرمایه هدایت شود، به صورت موجودی و سپرده نزد سیستم بانکی نگهداری شود (احمدوند، ۱۳۷۹). هر چند که بعد از یک دوران دولتی‌سازی و اعمال مقررات سفت و سخت بر صنعت بیمه از دهه ۱۳۸۰، همانند سایر بخش‌های اقتصادی؛ خصوصی‌سازی و آزادسازی صنعت بیمه را نیز فرا گرفت؛ ولی به دلیل عدم وجود شرایط رقابت، هنوز بازار بیمه ایران، جزو بازارهای آزاد و رقابتی محسوب نمی‌شود؛ البته یکی از نکات بسیار مهم و اساسی با ورود صنعت بیمه کشور به فضای آزادسازی و خصوصی‌سازی، تقویت امر نظارت بر شرکت‌های بیمه و فعالیت‌های بیمه‌ای است. در این راستا، نظارت کارا و مؤثر بر صنعت بیمه، همراه با گسترش رقابت به منظور جلوگیری از انحرافات خواسته یا ناخواسته که می‌تواند به صورت ورشکستگی شرکت‌ها و گسترش تخلفات و... ضربات جدی به این صنعت وارد کند، یکی از چالش‌های اساسی صنعت بیمه کشور است.

تنظیم و نظارت بیمه

بیمه، یک تعهد مالی بسیار پیچیده و چندبعدی است که در بسیاری از ابعاد زندگی انسانها اثرگذار است. از طرفی دیگر، اهمیت صنعت بیمه برای اقتصاد، تنها در اقداماتی که توسط کارکنان آن انجام می گردد، خلاصه نمی گردد؛ بلکه دارایی های تحت مدیریت این صنعت، همچنین مشارکت در تولید ناخالص داخلی، در واقع یک نقش بسیار حیاتی در اعمال جامعه مدرن ایفا می نمایند؛ به عبارت دیگر، بیمه عامل اصلی توسعه اقتصادی و عامل اساسی رشد به شمار میرود؛ بنابراین، نباید متعجب شویم که تمامی کشورهای جهان، فعالیت های صنعت بیمه خود را تنظیم نموده، کنترل نظارتی بسیار دقیق بر آنها اعمال تعاریف متعددی برای تنظیم گری وجود دارد؛ اما مناسبتر از همه، تعریفی است که «تنظیم گری» را به کاربرستن ابزارهای حقوقی - قانونی برای تحقق اهداف اقتصادی یا اجتماعی می داند (Kirman, ۲۰۱۰).

تنظیم به معنای وضع قانون و مقررات و نظارت به معنای کنترل کردن و لازم الاجرا بودن، دو ستون اصلی حقوق عمومی هستند. این دو در طبیعت و جوهر از هم مجزا ولی از لحاظ ماهیت بسیار به هم وابسته هستند. برای مدت زمان طولانی، عملکرد تنظیم و نظارت در دنیای بیمه به نهادهای یکسانی متصل بودند؛ ولی از آغاز دهه ۱۹۸۰ از هم جدا شدند. تنظیم، آشکارا با ساختارهای سیاسی دولت، مرتبط باقی ماند؛ بنابراین، بازتاب ابعاد سیاسی بود؛ در حالی که ماهیت نظارت، بیشتر تکنیکی بوده و برای اینکه کار خود را بهدرستی انجام دهد؛ نیازمند آن است که همانند بانک ها از فشارها و نفوذ اقتصادی مصون بماند. در هر صورت، باید خاطرنشان ساخت که تنظیم و نظارت همانند دوقلوها به نظر می رسند. آنها با همدیگر در یک صف قرار می گیرند؛ اگر عملکردهای نظارتی بهدرستی اعمال نگردد، ممکن است آثار بهترین تنظیم ناپدید شود (Jiedtke, ۲۰۱۱).

نظارت، امری آزادمنشانه و تعقیبی است؛ ولی تنظیم گری، امری تامینی و پیشگیرانه است. می توان تفاوت های تنظیم گری از نظارت را اینگونه بیان نمود که در یک نظام اقتصادی آزاد، فرض بر آن است که بازار در فراهم آوردن بیشتر نیازهای جامعه تواناست؛ بنابراین، اندازه مداخلات دولت بسیار محدود خواهد بود. تنظیم گری در انحصارات طبیعی و انحصارهای قانونی شکل می گیرد؛ چرا که اولاً: در انحصارهای طبیعی، یا دولت عهده دار آن است یا بخش خصوصی که در هر دو حال، دولت؛ برای حفظ منافع مصرف کنندگان و حفظ نظم عمومی به اقدامات تنظیم گرانه روی می آورد. اگر دولت در انحصارهای طبیعی مانند انتقال خطوط انرژی یا شبکه انتقال برق مبادرت به تنظیم گری نکند؛ در این صورت، انحصارگر واحد با اقسام اقدامات ضد رقابتی، سود طبیعی ناشی از انحصار طبیعی را به ضرر مصرف کنندگان بهجیب خواهد زد؛ درحالی که استحقاق چنین منفعتی را ندارد؛ ثانياً: در انحصارهای قانونی که دولت یا استثنا بخش خصوصی، متصدی آن است؛ فقدان تنظیم گری به نوعی

رانت جویی تبدیل خواهد شد و لازم است که سود حاصل از این انحصار قانونی به نحو شایسته تبیین گردد. در عین حال، تنظیم گری بدون نظارت معنا نخواهد داشت؛ بنابراین، هر گونه تنظیم گری، مبتنی بر نظارت است؛ اما هر نظارتی مساوی با تنظیم گری نخواهد بود (راسخ، ۱۳۹۰).

نقش بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران

در ساختار بیمه ایران بین نهاد تنظیم گر و نهاد ناظر، تفاوتی قائل نشده است و موسسه بیمه مرکزی ایران، نقش تنظیم گر و ناظر بیمه ای دارد. برای تفصیل بیشتر، در زیر به ساختار و نهاد تنظیم و نظارت اشاره می گردد:

ساختار تنظیم گری بیمه در ایران

در جمهوری اسلامی ایران، موسسه بیمه مرکزی ایران، که با سرمایه دولتی تأسیس گردیده، وظایف مهمی چون: نظارت و تنظیم بیمه در ایران را عهده دار است. وظیفه وضع مقررات در بخش بیمه ایران (در سطح آیین نامه) بر عهده شورای عالی بیمه به عنوان یکی از ارکان بیمه مرکزی گذاشته شده است؛ اما وظیفه نظارت بیشتر، بر عهده معاونت نظارت بیمه مرکزی است که زیر نظر شورای عالی بیمه قرار دارد. این معاونت، دارای وظایفی همچون: نظارت مالی، نظارت بر صلاحیت های حرفه ای، نظارت فنی، مدیریت، پذیرش مؤسسات، همچنین مبارزه با پولشویی است (مصطفی پور، ۱۳۹۵). در واقع، موسسه بیمه مرکزی جمهوری اسلامی، مهمترین و اساسی ترین نهاد در امور نظارتی و تنظیم مقررات امور بیمه ای محسوب می گردد و طی سال های اخیر، موضوع نظارت بر بیمه به دلیل خصوصی سازی، مورد توجه بیشتری قرار گرفته است (حجاریان کاشانی، ۱۳۸۷). در حقیقت، نهاد ناظر که دارای وظیفه نظارت و اجرای مقررات حقوق رقابت است، در صنعت بیمه ایران جزو نهاد تنظیم گر بخشی به شمار می رود. این نهاد بر اجرای مقررات حقوق رقابت در صنعت یا بخشی خاص از اقتصاد نظارت دارد. بیمه مرکزی به استناد ماده ۱ و بند ۷ ماده ۵ قانون تأسیس بیمه مرکزی و بیمه گری مصوب ۱۳۵۰، نهاد تنظیم گر بخش بیمه ایران است و بر اجرای مقررات حقوق رقابت در صنعت یا بخشی خاص از اقتصاد نظارت دارد (زارعی و جهان بین، ۱۳۹۳).

در آیین نامه نظارت بر توانگری مالی مؤسسات بیمه، نهاد ناظر؛ بیمه مرکزی است و در صورت پیروی نکردن مؤسسات بیمه و عدم ارائه اطلاعات لازم، بیمه مرکزی به استناد ماده ۱۴ آیین نامه مذکور این آیین نامه به بیمه می تواند آنها را با ضمانت اجراهای قانونی مواجه گرداند؛ همچنین، در مواد ۸ مرکزی این اختیار داده شده است تا نه تنها سطح مؤسسات بیمه را تعیین کند؛ بلکه بر اساس همین سطح بندی، تکالیفی را بر مؤسسات بیمه تحمیل

نماید و این در حالی است که اگر موسسات بیمه به این تکالیف و ارزیابی های بیمه مرکزی معترض باشند؛ این امکان که موسسات بیمه بتوانند در نزد مقامی بی طرف اقامه دعوی کنند، پیش بینی نشده است. درحقیقت، نهاد ناظر در ایران، خود نوعی واحد انتفاعی و اقتصادی است که بر شرکتهای بیمه ایرانی از سوی حاکمیت جمهوری اسلامی ایران نظارت دارد.

اساساً مقررات ناظر بر صنعت بیمه ایران، چارچوبی واحد و معین نداشته و از دیدگاهی روشن تنظیم نشده است؛ به عبارت روشنتر، مقررات ناظر بر صنعت بیمه ایران به صورت موردی، بدون تبعیت از دیدگاهی مشخص و بدون جهت گیری روشن طی زمان شکل گرفته است؛ از اینرو، فلسفه و تعریف روشنی از مشکل چشمگیری که در مورد : نظارت بر صنعت بیمه ایران را نمی توان مشاهده کرد (صفری، ۱۳۹۰). تنظیم و نظارت در ایران وجود دارد، این است که نهاد نظارت در ایران؛ همزمان هم متولی نظارت بر موسسات بیمه و هم متولی توسعه صنعت بیمه هست. این دو هدف در تناقض آشکار با یکدیگر قرار دارند. به منظور توسعه بیمه در کشور، ممکن است نهاد نظارت، فشار جدی بر موسسات بیمه وارد نیورد و در اجرای بیچون و چرای مقررات، تساهل نماید (صفری، ۱۳۹۰).

در بیشتر قوانین و مقررات بیمه ای ایران به جای حمایت از بیمه گزار، از بیمه گر حمایت شده است. همچنین دو نهاد نظارت و سندیکا در اغلب کشورها، نقشی فعال و مجزا از یکدیگر برعهده می گیرند؛ به عنوان مثال، در آمریکا، غالباً حمایت از بیمه گر بر عهده سندیکا و حمایت از مصرف کننده بر عهده نهاد نظارت است. مسلماً نهادی که تحت عنوان سندیکا شکل می گیرد و اعضای آن شامل شرکت های بیمه است، باید از منافع اعضای خویش حمایت نماید؛ اما نهاد نظارت به عنوان نهادی دولتی، برای حمایت از اعضای سندیکا تشکیل نمی گردد. در آمریکا کوشش برای حفظ و تقویت سلامت بازار بیمه، جزو اهدافی که برعکس در ایران، این هدف بر نهاد نظارت است، نه اهداف سندیکا عهده سندیکا قرار داده شده است (Grace, 2008).

به علاوه، گذشته از ماده ۴۰ قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و ماده ۲ آیین نامه شماره ۵۵ که به نحوی ضعیف با مفاهیم توانگری مالی در ارتباطند، برای نظارت بر توانگری مالی موسسات بیمه مستقیماً مقرراتی وجود ندارد. ریسک موسسات بیمه که غالباً در مدل های توانگری مالی گنجانده می شوند، ارزیابی و کنترل نمی شود. در حال حاضر، عملاً سیاست گذاران صنعت بیمه کشور، این صنعت را به سمت بازاری نسبتاً آزاد و رقابتی سوق داده اند و به عبارتی، نظارت بر تعرفه ها و شرایط بیمه، نظارت بر محصولات و اینگونه نظارت ها را کاهش داده و بستر

را برای نظارت های مالی و کلی تر بر موسسات بیمه مهیا ساخته اند؛ ولی از لحاظ توانگری مالی نتوانسته نظارتی جامع را اعمال نمایند (انصاری و همکاران، ۱۳۹۳).

روش و ابزارهای تنظیم گری بیمه

پس از بررسی مفهوم و علل تنظیم گری و نظارت در بازار بیمه، نوبت به شناخت روش ها و ابزارهای تنظیم گری بیمه می رسد. برای تنظیم و نظارت برای مواجهه با شکست بازار، قواعد کلی و جهان شمول که برای همه کسب و کارها کاربرد داشته باشد، وجود ندارد؛ بلکه لازم است متناسب با شرایط و ویژگی های موضعی هر کسب و کار، ضوابط و چارچوب های نظارتی مناسب و کارآمد را تعیین و استفاده کرد.

روش تنظیم گری بیمه در ایران

روش تنظیمگری مورد استفاده در بازار بیمه ایران «روش کنترل و دستور» دولتی است که از ابزار قانون و آیین نامه استفاده می کند. تنظیم کنترل و دستور، معمولاً اعمال و تحمیل استانداردهایی است که توسط ضمانت اجراهای حقوقی حمایت می شود؛ در واقع، در این روش، حقوق برای تعریف و ممنوع کردن انواع خاصی از فعالیت یا مجبور نمودن انواع مشخصی از فعالیت استفاده می شود و استانداردها از طریق قانون گذاری یا توسط تنظیم گرانی که تنظیم به آنها قدرت اعطا کرده نیز می تواند اعمال گردد تا قوانین را تعریف نمایند.

تنظیم دولتی صریح (کنترل و دستور) برای تغییر رفتار تلاش می کند و معمولاً در مورد اینکه، طرفین تنظیم چگونه باید رفتار نمایند، توضیحات مفصلی می دهد و دربردارنده ضمانت اجراهای تنبیهی در جایی است که هیچ اطاعتی از تنظیم وجود ندارد (همانند جریمه یا مجازات های توقیفی) و قانون گذاری اولیه یا ثانوی از ویژگی های بارز آن به شمار می رود. در زیر به بررسی نحوه استفاده از ابزارهای مورد استفاده در بازار بیمه ایران می پردازیم.

ابزارهای تنظیمی بیمه در ایران

ابزارهای تنظیمی، ابزارهایی هستند که دولت ها با استفاده از آنها تلاش می کنند تا خط مشی ها و سیاست های تنظیمی را اجرا کنند. در واقع، ابزارهای تنظیمی؛ وسایل یا تدابیری هستند که دولت برای اجرای سیاست تنظیمی در اختیار دارد و از میان آنها، با توجه به شرایط و امکانات دولت باید انتخاب صورت گیرد. یکی از مهمترین دلایل شکست سیاست ها و عدم تحقق اهداف تعیین شده، ملاحظات ناظر بر انتخاب ابزار است؛ به عبارت بهتر، تلاش برای ارزیابی نتایج سیاست های تنظیمی بدون در نظر گرفتن ابزارهایی که برای رسیدن بدان اهداف به کار می روند و همین طور، بدون در نظر گرفتن ملاحظاتی که انتخاب ابزار را تشکیل می دهند، منجر به اتخاذ

تصمیمات متناقض تنظیمی می شود؛ به نحوی که این تصمیمات متناقض می توانند یکدیگر را خنثی و کل سیاست را با شکست مواجه سازند (Gray، ۲۰۱۴). اجرای روش تنظیمگری کنترل و دستور، شامل ابزارهای مالیاتی، ابزارهای تنظیم گری، ابزارهای نظارتی، و ابزارهای تنفیذی می گردد که در زیر به تشریح و بررسی آنها در ایران می پردازیم.

ابزار تنظیم گری

در تعریف ابزارهای تنظیمگری می توان گفت که شامل طیفی کامل از قواعد الزام آور حقوقی همانند قوانین، مقررات، دستورالعمل های نظارتی و غیره است. این ابزارها می تواند توسط دولت برای سازماندهی مشارکت خود در بازار بیمه و برقراری چارچوبی که در آن بازیگران بیمه به ایفای نقش پردازند، استفاده شود. ابزارهای تنظیمگری به چند گروه وسیع تقسیم بندی می شوند:

الزامات آشکارسازی، الزام به اخذ مجوز برای تاسیس موسسه بیمه و فعالیت بیمه گری و الزامات نقدینگی که در زیر به توضیح نحوه اعمال آنها در بازار بیمه ایران می پردازیم:

الزامات آشکارسازی (کاهش شکاف اطلاعاتی بین بیمه گران و بیمه گزاران)

مشکلات مربوط به اطلاعات هنگامی رخ می دهد که مصرف کنندگان برای خرید آگاهانه یا فروش آگاهانه، اطلاعات کافی ندارند؛ به همین ترتیب، هنگامی که فرد کالایی را می خرد، معمولاً دارای حسن نیت هست؛ هرچند که به اندازه فروشنده آگاه واقعی، حسن نیت ندارد؛ از این رو، نظارت دولت برای حمایت از منافع و حقوق شهروندان بر معاملات ضروری است؛ بنابراین، بازارهایی که از مشکلات در ایران، آیین نامه اطلاعات و آگاهی رنج می برند، از این طریق تنظیم می شوند (kwon، ۲۰۰۹). در ایران، آیین نامه حمایت از حقوق بیمه گزاران، بیمه شدگان و صاحبان حقوق آنها در راستای تقویت اعتماد عمومی به صنعت بیمه و افزایش آگاهی عمومی از خدمات بیمه ای و شیوه عرضه آن، الزام بیمه گران به ارائه اطلاعات کامل، درست و به موقع قبل و بعد از صدور بیمه نامه به بیمه گزاران، الزام بیمه گران به تسهیل فرایند بررسی و پرداخت خسارت و رسیدگی به شکایات بیمه ای توسط شورای عالی بیمه با استناد به ماده (۱۷) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه گری تصویب گردید. در حقوق فعلی ایران، تفاوت و تفکیکی از حیث مقررات حاکم بین بیمه های تجاری و غیر تجاری (مصرف) وجود ندارد و هر دو، مشمول قانون بیمه ۱۳۱۶ هستند. بیمه گزاران بیمه های غیر تجاری نیازمند مقررات و حمایت متفاوتی اند؛ زیرا از یک طرف، بیمه گزاران آن معمولاً از قشری هستند که در مقایسه با بیمه گزاران

تجاری، دانش بیمه ای پایین تری دارند؛ از طرف دیگر، ویژگی این بیمه ها به نحوی است که افشای متفاوتی از بیمه های تجاری می طلبد.

ابزار تنفیذی

ابزارهای تنفیذی، تکنیکی برای تنظیم گران تلقی می شوند تا مشکلات موجود در بیمه را با موسسات تنظیم گر حل نمایند. اصول اصلی انجمن بین المللی ناظران بیمه ۲۰۱۱ بیان می نماید که ناظران باید آن میزان قدرت داشته باشند تا محدودیت های یک فعالیت را بررسی، و دستورالعمل هایی برای تقویت موقعیت مالی صادر نمایند. این ابزار شامل تهدید به تعقیب و مشکلات به انحصار در آوردن می گردد.

وضع مقررات محدودکننده مالیات بیمه ثالث

در صنعت بیمه در موارد متعددی، خرید برخی بیمه نامه ها طبق قانون و یا تصمیمات اداری، اجباری اعلام می شود. وضع مالیات ارزش افزوده بر خرید بیمه شخص ثالث که نتیجه اش تحدید خریداری این نوع از بیمه است، مغایر با منطق اجباری بودن آن خواهد بود و برای تنظیم آن، از ابزار مالیات و یا وضع مقررات محدودیت زای جایگزین مثل تعیین سقف قیمت استفاده می شود؛ همچنین در ایران، تجهیز منابع صندوق تامین خسارت های بدنی از محل حق بیمه شخص ثالث، منجر به پیامد خارجی منفی برای صنعت بیمه است و برای تنظیم آن از طریق اعطای یارانه و با وضع مقرراتی جبرانی می توان اقدام نمود.

نتیجه گیری

صنعت بیمه ایران بدلیل ساختار نامناسب، فقدان شرایط رقابتی در بازار بیمه، فقدان ابزارهای لازم برای تنظیم موثر بازار های بیمه، نتوانسته از جایگاه مناسبی در مجموعه فعالیت های مالی کشور برخوردار شود. هر چند که بعد از یک دوران دولتی سازی و اعمال مقررات سفت و سخت بر صنعت بیمه از دهه ۱۳۸۰ همانند سایر بخش های اقتصادی، خصوصی سازی و آزادسازی صنعت بیمه را نیز فرا گرفت. ولی به دلیل عدم وجود شرایط رقابت هنوز بازار بیمه ایران جزء بازارهای آزاد و رقابتی محسوب نمی شود ولی یکی از نکات بسیار مهم و اساسی با ورود صنعت بیمه کشور به فضای آزاد سازی و خصوصی سازی، تقویت امر نظارت بر شرکت های بیمه و فعالیت های بیمه ای است.

در خصوص ضرورت و اهمیت تنظیم و نظارت بر صنعت بیمه توافق عمومی وجود دارد اما میزان، درجه و روش های تنظیم و نظارت از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. البته باید به این نکته توجه داشت که برای رسیدن

به الگوی مناسب تنظیم و نظارت چند نکته حائز اهمیت است نکته اول این که نمی توان بدون در نظر گرفتن شرایط و امکانات شرکت های بیمه در ایران عینا نسخه ای کلی و تقلیدی از کشورهای دیگر در نظر گرفت و اجرا نمود نکته بعدی اینکه هر رویکرد مناسب و قابل قبولی که از کشورهای صاحب نام و توسعه یافته مورد قبول قرار می گیرد باید برای شرکت های بیمه در ایران بومی سازی شود. هنوز عده کثیری از اندیشمندان و صاحب نظران معتقدند اصل بر مقررات زدایی (عدم تنظیم) است نه مقررات گذاری (تنظیم) ولی بنا به ملاحظات جدی و غیر قابل انکار باید در زمینه هایی مقررات گذاری (تنظیم) و نظارت را برای تنظیم بازار و جلوگیری از شکست موسسات بیمه و حمایت از بیمه گذاران داشته باشیم.

دولت ها درصدد دستیابی به اهداف سیاست های خاص خود هستند. وضع قوانین و مقررات و الزام به اجرای آنها از طرق نظارت هایی اعمال می شوند که مهمترین ابزار برای دسترسی دولت به اهداف مذکور به شمار می روند. ابزارهای تنظیم گری و راههای مختلفی برای دسترسی به این موضوع وجود دارد که هر کدام از روش ها و ابزارها تحت شرایط خاصی کار می کنند. در صنعت بیمه ایران از روش کنترل و دستور و متعاقب آن ابزارهایی استفاده می گردد که جزء ابتدایی ترین و قدیمی ترین روشها محسوب شده و کشورهای توسعه یافته که دارای بازارهای بیمه پیشرو هستند دیگر روش مذکور را سودمند ندانسته و از آن استفاده نمی کنند. متأسفانه در طراحی ساختار بیمه ای ایران به جدایی نهاد ناظر از نهاد تنظیم گر توجهی نشده است و این امر که مقامی که به تنظیم گری می پردازد خود نیز دارای نقش نظارتی باشد سبب می گردد که اگر موسسات بیمه به ارزیابی های بیمه مرکزی معترض باشند، این امکان که بتوانند در نزد مقامی بی طرف اقامه دعوی کنند، وجود نداشته باشد. همچنین نهاد ناظر در ایران، علاوه بر نقش تنظیم گری دارای وظیفه توسعه بیمه نیز می باشد در حالی که قاعدتاً وظیفه توسعه باید در اختیار بازار آزاد قرار گیرد.

علی الاصول، تنظیم و نظارت در کشورهای توسعه یافته، جهت حمایت از بیمه گزار انجام می گردد، در حالیکه در ایران مقررات در جهت حمایت از بیمه گر می باشد. در ارتباط با نظارت مالی نیز می توان گفت که در ایران از سیستم های نظارتی دستوری پیروی می نماید، که به معنی تعیین میزان پیروی بیمه گر از مجموعه ای دقیق و تفصیلی از مقررات می باشد. در حقیقت، نهاد ناظر در ایران، خود نوعی واحد انتفاعی و اقتصادی است که بخشی از درآمدها و منابع مالی خویش را سرمایه گذاری می نماید تا به سود بیشتری دست یابد. یکی دیگر از موضوعات مهم توانگری مالی است، در ایران برای نظارت بر توانگری مالی موسسات بیمه مستقیماً مقرراتی وجود ندارد. در واقع در ایران قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران که زیربنایی ترین قانون نظارت بر موسسات بیمه محسوب می شود

متعلق به حدود نیم قرن پیش است و نیاز به اصلاح در موارد زیادی دارد و می تواند از تجربیات سایر کشورهای پیشرو در زمینه بیمه استفاده نماید، هرچند که نباید بدون شناخت بازار کشور از سیستم نظارتی کشورهای دیگر الگوبرداری کرد.

منابع

احمدوند، محمدرحیم. (۱۳۷۹). بررسی نقش صنعت بیمه در بازار سرمایه و تامین وجوه مورد نیاز بخش های تولیدی، موسسه تحقیقات پولی و بانکی. بانک مرکزی، ۹۲۲-۱.

انصاری، احمدرضا، بهار، آزاده، نوید، فرشته، (۱۳۹۲)، بررسی ابزارهای نظار مالی در صنعت بیمه (مطالعه موردی :کشور آمریکا)، بیستمین همایش ملی بیمه و توسعه، ص ۲

باقری، محمود، فاضلی، مرجان، (۱۳۹۲)، حمایت از مصرف کننده در قراردادهای بیمه بر اساس عدالت معاوضی، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره هفتاد و چهار، ص ۲۱ - ۲۲

جهانگرد، اسفندیار(۱۳۹۰). بیمه و رشد اقتصادی در ایران. فصلنامه پژوهش ها و سیاست های اقتصادی، سال نوزدهم، شماره ۵۹، صص ۵۳-۸۰.

حسن زاده، علی، کاظم نژاد، مهدی (۱۳۸۷). مروری بر نقش صنعت بیمه در اقتصاد و بازار سرمایه ایران و برخی کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته، فصلنامه صنعت بیمه، سال بیست و سوم، ص ۲۳۵.

حسن زاده، علی، کاظم نژاد، مهدی (۱۳۸۷). مروری بر نقش صنعت بیمه در اقتصاد و بازار سرمایه ایران و برخی کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته، فصلنامه صنعت بیمه، سال بیست و سوم، ص ۲۳۵.

حسن زاده، علی؛ عسگری، محمدمهدی و کاظم نژاد، مهدی(۱۳۸۹). بررسی جایگاه صنعت بیمه در اقتصاد و بازار سرمایه ایران. پژوهشنامه بیمه (صنعت بیمه)، دوره ۲۵، شماره ۲ (مسلسل ۹۸)، صص ۱۶۵-۱۹۹.

حمیدی زاده، محمدرضا، (۱۳۹۷)، مدل سازی و تصمیم گیری ارتقاء شناخت، تهران، انتشارات ادیان روز، چاپ اول.

راسخ، محمد، (۱۳۹۰)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک، چاپ دوم.

فاضل یزدی، علی و معین الدین، محمود (۱۳۹۴). ارزیابی کارایی و رتبه‌بندی صنعت بیمه ایران با استفاده از رویکرد پویای تحلیل پنجره‌ای داده‌ها. مدیریت بهره‌وری، سال نهم، شماره ۳۵، صص ۱۳۱-۱۴۹.

کریمی سید محمد (۱۳۹۲)، ارزیابی عملکرد صنعت بیمه کشور و تبیین چشم‌انداز آینده، سیاست‌های مالی و اقتصادی (ویژه‌نامه کارنامه اقتصادی دولت)، سال یکم، شماره ۵۲، صص ۱۸۳-۲۰۲.

مصطفی پور، منوچهر. (۱۳۹۵)، بررسی ساختار مقررات گذاری و نظارت بر بازارهای مالی و ارائه پیشنهادات برای ایران، دفتر تحقیقات و سیاست های پولی و اقتصادی، ص ۱۴۵

یاوری، اسدالله، (۱۳۹۳). در آمدی بر مفهوم تنظیم گری حقوقی، مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۲، ص ۶۳۵

Atkines ,Derek.(۲۰۰۸). Insurance, United Kingdom: Global Professional Publishing.

Kirman ,Alan (۲۰۱۰)" The Economic Crisis is a Crisis for Economic Theory" **CESifo, Economic Studies**,USA, Oxford University Press.

M.liedtke ,Patrick and Monkiewicz Jan ,(۲۰۱۱) The Future of Insurance Regulation and Supervision: Introduction , Markets ,The Future of Insurance Regulation and Supervision ,A Global Prespective ,First Published , Uk ,Palgrave Macmillan.

Grace, M. F., Klein, R. W.,(۲۰۰۸), "Insurance Regulation: The Need for Policy Reform", p.۱-۵۲.

Aslam,Neelufer; Nazneen, Qudsia and Mubeen, Soofi Asra(۲۰۱۵). Assessment of Service Quality in Insurance Industry in Sultanate of Oman. *International Journal of Research in Finance and Marketing*, Vol.۵, No. ۵, pp.۱۱۹-۱۲۷.