

## تحلیل ساختار تنظیم بازار بیمه در ایران و راهکارهای مدیریت آن

مهرنوش کیال<sup>۱</sup>، محمود باقری<sup>۲\*</sup>، محمد حسین زارعی<sup>۳</sup>، سید محمد هاشمی<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

<sup>۲</sup> دانشیار، گروه حقوق، دانشگاه تهران، تهران، ایران (عهده‌دار مکاتبات)

<sup>۳</sup> دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

<sup>۴</sup> استاد، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: شهریور ماه ۱۳۹۸، اصلاحیه: آبان ماه ۱۳۹۸، پذیرش: دی ماه ۱۳۹۸

### چکیده:

بیمه نوعی خدمت است و مانند همه کالاها و خدمات دارای بازار است. بازار بیمه به دلیل ویژگی‌های خاصی که دارد در بردارنده سه رکن خریدار، فروشنده و تنظیم‌گر می‌باشد. تنظیم به منظور شناسایی مواردی که بازار در آن با شکست مواجه می‌شود و نظارت به قصد کنترل کردن نارسایی‌های ناشی از موارد مذکور اعمال می‌گردند. به همین جهت، هر دولتی با توجه به شرایط و امکاناتی که دارد روش‌ها و ابزارهایی را برای تنظیم و نظارت بر بازار بیمه به کار می‌برد، در ایران نیز پس از خصوصی‌سازی بازار بیمه، جهت تنظیم و نظارت در بازار بیمه از روش کنترل و دستور استفاده می‌گردد. در این راستا تنظیم و نظارت کارا و مؤثر بر صنعت بیمه همراه با گسترش رقابت به منظور جلوگیری از انحرافات که می‌تواند ضربات جدی به صنعت وارد کند، یکی از چالش‌های اساسی صنعت بیمه کشور است. مقاله حاضر با روش تحلیلی-توصیفی در پی پاسخ به این پرسش است که ساختار تنظیم و نظارت در ایران چگونه است؟ دولت از چه روش و ابزاری برای این کار استفاده می‌نماید؟ و از نظر خبرگان این روش و ابزار دارای چه جایگاه از اهمیت و عملکرد است؟ پس از جمع‌آوری اطلاعات ساختار تنظیم و نظارت از منابع و متون علمی، از ۳۰ نفر از خبرگان به روش تحلیل عملکرد - اهمیت جایگاه روش‌ها و ابزار تنظیم و نظارت برای صنعت بیمه ایران بدست آمد. نتایج نشان می‌دهد ابزارها و روش‌های آشکار سازی، نقدینگی، تهدید به تعقیب، اقدامات پرداخت و شکایت مشتریان دارای عملکرد بالایی هستند و باید مورد توجه قرار گیرند.

**واژه‌های اصلی:** صنعت بیمه، شکست بازار بیمه، تنظیم و نظارت، روش تنظیم‌گری، ابزار تنظیم‌گری، کارایی ابزار

### ۱- مقدمه

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. باتوجه به وجود امکان بالقوه برای این بازار و احتمال شکست این بازار<sup>۱</sup>، 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 خصوصی‌سازی و اجرای اصل ۴۴ در بخش‌های مختلف اقتصادی، [۱۵] خصوصی‌سازی

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 گروه تنظیم<sup>۱</sup> و نظارت<sup>۲</sup> 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. [۲۲] این تنظیم شامل مواردی چون؛ بایسته‌ها و ساختار نهاد مقررات‌گذار، قوانین اعطای مجوز، نظارت مداوم در روابط بیمه‌گر - بیمه‌شده می‌باشد. "تنظیم‌گری" به عنوان یک تأسیس

<sup>۳</sup> - Market Failure کارآمدی بازارهای بیمه جاودانه، همیشگی و مطلق نیست. بازارهای بیمه همواره خوب عمل نمی‌کنند و به اصطلاح اقتصاددانان در بسیاری از مواقع، در تخصیص بهینه منابع شکست می‌خورند. هر عاملی که این تعادل و تناسب را به نفع یکی از طرفین مبادله برهم زند مزیت بازار رقابتی را از آن می‌گیرد و به اصطلاح آنرا با شکست مواجه می‌سازد [۲۵]

<sup>۱</sup> Regulation

<sup>۲</sup> Supervision

\*mahbagheri@ut.ac.ir

### ۳- بازار بیمه

بیمه در معنای ناب و خالص خود به معنی یک کالای اجتماعی است و در بعضی موارد به عنوان یک کالای عمومی محسوب می شود (به این معنا که اثرات خارجی مطلوب بوجود می آورد).

شرکت‌های بیمه، افراد و شرکت‌ها را قادر می‌سازد تا از خودشان در برابر ناملایمات محافظت نمایند که در واقع در برابر خسارت‌های شدیدی که ممکن است در آینده ایجاد گردد، یا در مقایسه با خسارت‌هایی که موجب نگرانی و ترس می‌گردد، متحمل هزینه‌های کمی می‌گردند. هنگامی که موضوع بیمه را از نظر تاریخی بررسی می‌نماییم، در می‌یابیم که مراجعه به بیمه، یک امر قدیمی و باستانی است، به عنوان مثال، یک نوع از ریسک که در حوادث دریایی از آن استفاده می‌گردد به عنوان Bottomy<sup>۱</sup> معروف است و بیشتر از دو هزار سال پیش وجود داشته است [۲۹]

از سوی دیگر، علاوه بر اهمیت خود بیمه، تعریف بازار نیز در بحث حاضر حایز اهمیت است. در واقع می‌توان گفت که بازار جایی است که در آن خریداران و فروشندگان معامله می‌نمایند<sup>۲</sup>. معمولاً یک بازار دربردارنده دو طرف می‌باشد: خریدار و فروشنده. البته بازار بیمه<sup>۳</sup> در این مورد ویژگی غیر متداول و نامعمولی دارد و دارای سه بازیگر عمده است:

۱- فروشندگان که شامل شرکت‌های بیمه، نمایندگان آنها و کارگزاران می‌شود<sup>۲</sup> - خریداران که تقریباً شامل هر فرد بزرگسالی که بیمه می‌خرد، می‌گردد و<sup>۳</sup> - تنظیم‌گران. تنظیم بر هر دو طیف خریداران و فروشندگان بیمه اثر می‌گذارد شکل ذیل (شکل شماره یک) بازار بیمه را نشان می‌دهد.

و آزادسازی صنعت بیمه نیز همگام با برنامه تحول اقتصادی شروع شده است [۱۰] با توجه به ماهیت اقتصاد کشور و تحولات در صنعت بیمه، بویژه بیمه گذار و بیمه گر حفظ گردد، بنابراین ضروری است که روش و ابزار تنظیم گیری و نظارت در بازار بیمه ایران مورد بررسی قرار گیرد. مقاله حاضر در صدد پاسخگویی به سوالات زیر بوده است: ساختار تنظیم و نظارت 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؟

### ۲- 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 بازارهای 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.

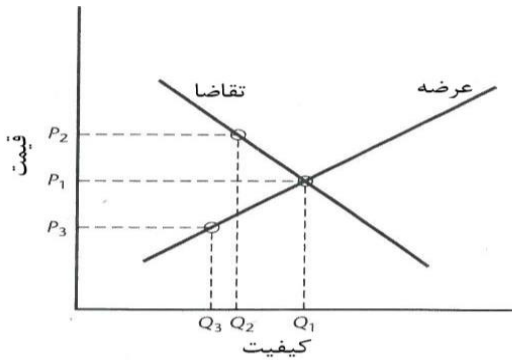
در زمینه حقوق بیمه نیز محمود باقری و سعید رحمانی (۱۳۹۵) موضوع بیمه را از حیث انحصار و رقابت بررسی کرده اند. از این رو در این پژوهش سعی نموده اند در حین تشریح مختصر بازار بیمه، با تحلیل عوامل مختلفی که بر رقابتی یا انحصاری بودن بازار بیمه تاثیر به سزایی دارند، به تحلیل و بررسی رقابت در این بازار پرداخته 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.

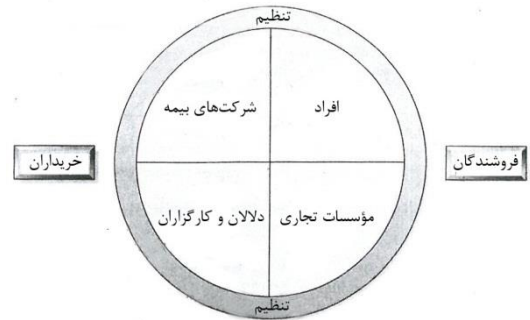
<sup>۱</sup> وثیقه گذاشتن کشتی و کرایه بار آن با هم برای تحصیل وام می باشد. گروگذاشتن کشتی عقد رهنی که صاحب کشتی در مقابل گروگذاشتن کشتی دریافت می دارد و اگر کشتی غرق شد حق هیچگونه مطالبه نداشته ولی در صورت بازگشت کشتی به سلامت، پوشش را دریافت می دارد. عقد یادشده یکی از انواع اولیه بیمه‌های باربری بوده است که اینک منسوخ گردیده. وامی تقریباً معادل ارزش کشتی بوده که مالک آن با بهره‌ای بیشتر از وامهای معمول اخذ و ضمناً کشتی خود را نزد وام دهنده وثیقه می گذارده است. [۲۶]

<sup>۲</sup> تعریف بازار نیز در بحث حاضر حایز اهمیت است. آنچه به خریداران و فروشندگان کالا یا خدمتی خاص امکان میدهد تا به منظور تسهیل مبادله با یکدیگر تعامل داشته باشند، بازار نامیده میشود [۶]

<sup>۳</sup> میتوان گفت در کنار انتقال ریسک، بیمه شکلی از تعاون است. اشخاصی که در معرض خطر مشترکی قرار دارند با پرداخت مبلغی به عنوان حق بیمه، در جبران خسارتی که به یک یا چند نفر از آنان وارد می‌آید، مشارکت میکنند [۲۶]



شکل (۲): عرضه و تقاضا در بیمه



شکل (۱): بازار بیمه

در این شکل، هنگامی که قیمت‌ها بالا می‌رود، مصرف‌کنندگانی که دارای منفعت زیادی هستند، بیمه کمتری می‌خرند، تقاضا به عقب انحنا پیدا می‌کند. همان‌گونه که کوچکترین خرید بیمه ممکن است نتیجه خریدهایی باشد که دارای کمیت پایینی است، فرانشیز بیمه بالاتر، خطرات را پوشش می‌دهد. انحنایی که دارای مسیر کوتاه است، نشان می‌دهد که بیمه‌گران در زمانی که قیمت بالا می‌رود، بیمه بیشتری ارائه می‌دهند، واقعیت این است که اگر هر هزینه دیگری به جز هزینه تعادل و توازن  $p_1$  به طور آزمایشی توسط مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، امتحان گردد، نیروهای فعال در آن وارد می‌گردند و قیمت‌های بالا و پایین را دوباره تنظیم می‌نمایند. یک بازار رقابتی آزاد برای بیمه یا سایر کالاها به مثابه یک دستگاه غربالگری عمل می‌کند. مردمی که تمایل دارند و قادر هستند بهای آنچه را که فروخته می‌شود، می‌پردازند و شرکت‌ها، با کمترین هزینه‌ای که آنرا تولید نموده‌اند، بیمه را ارائه می‌نمایند.

اگر قیمت بازار توسط نیروهای عرضه و تقاضا تغییر کند، مدل اقتصادی رفاه کامل کمتری را پیش‌بینی می‌نماید. به عنوان مثال اگر یک امتیاز انحصاری وجود داشته باشد، یا نتیجه انحصار توسط تبانی میان عرضه‌کنندگان باشد، قیمت بالا می‌رود و کمیت مورد تقاضا کاهش می‌یابد. این ارتباط به عنوان قیمت  $p_2$  و کمیت  $q_2$  در شکل فوق نشان داده شده است. اگر معامله انجام شود در قیمت  $p_2$  مصرف‌کنندگان به دو شکل صدمه خواهند دید:

اول: بعضی مصرف‌کنندگان بدون این که قیمت بالاتری بپردازند، کالا را خریداری می‌کنند در واقع پرداخت قیمت بالاتر رفاه مصرف‌کنندگان را کاهش می‌دهد. دوم: بعضی از مصرف‌کنندگانی که کالایی خریداری کرده‌اند که به صورت آزادانه‌ای قیمت گذاری شده است، با قیمت بالاتر خرید نخواهند کرد زیرا که آنها نمی‌توانستند کالا را با قیمت پایین‌تر بخرند، صرف نظر کردن از مصرف، منفعت را کاهش می‌دهد. ممکن است تنظیم قیمت ساختگی موجب گردد که توانایی بازار حاکم، از تعیین قیمت‌ها به طور آزادانه، کاهش یابد، بنابراین همان‌گونه که توضیح داده شد، رفاه کامل پایین می‌آید. این نکته در شکل شماره دو به عنوان قیمت  $p_3$  و کیفیت  $q_3$  نشان داده شده است. در اینجا تقاضا افزایش می‌یابد ولی عرضه، بویژه در بلندمدت، کاهش می‌یابد بدلیل اینکه شرکت‌ها نمی‌توانند

شکل فوق بیشتر از سه بازیگر را در بازار بیمه نشان می‌دهد و رقابت را در بین کارگزاران و دلالان و بیمه‌گرانی که بیمه را برای عام‌ارایه می‌دهند، منعکس می‌نماید. شرکت‌های بیمه برای حفظ بیمه‌شده‌های موجود و افراد جدید، با همدیگر رقابت می‌نمایند به علاوه نمایندگان نیز با همدیگر رقابت می‌کنند، گاهی از اوقات رقابت برعلیه بیمه‌گذار است و بعضاً با بیمه‌گران برای کسب و کار تجارت می‌کنند. نکته خاص شکل فوق در این است که تنظیم از این بازار جدایی‌ناپذیر هست. [۵]

### ۳-۱- اهمیت تنظیم در بازار بیمه

مدت زمان زیادی از تبیین این اصل می‌گذرد که کارآمدترین توزیع منابع کمیاب جامعه زمانی رخ خواهد داد که قیمت‌ها در یک بازار کاملاً رقابتی تعیین گردد. کارآمد به معنای این است که رفاه هیچ‌کس نمی‌تواند افزایش پیدا کند بدون اینکه رفاه شخص دیگر کاهش یابد<sup>۱</sup>. متأسفانه، ملزومات برای رقابت کامل، در دنیای ما وجود ندارد. این ملزومات شامل موارد ذیل می‌گردد:

- خریداران مستقل، که هر کدام بازار مشارکتی را در دست دارند.

- مصرف‌کنندگانی که به خوبی مطلع هستند

- مشابهت، محصولی که بسیار مناسب هست

- آزادی واردات و صادرات

در این دنیای کاملاً رقابتی، هنگامی که تعادل و توازن قیمت حاکم گردد، مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان را راضی می‌نماید و موجب افزایش رفاه می‌گردد. این نکته در قیمت  $p_1$  نشان داده شده و کمیت  $q_1$  در شکل شماره دو به تصویر کشیده شده است.

<sup>۱</sup> Ponzi Schemes یک عملیات سرمایه‌گذاری کلاهبردانه است در این ترفند به سرمایه‌گذاران سودهایی برگردانده می‌شود که از بهره‌های متعارف به شیوه‌ای غیر عادی بالاترند البته این سود از پول سرمایه‌گذاران بعدی تأمین می‌شود و شرکت با فرد دریافت‌کننده سرمایه‌نیازی به انجام کار اقتصادی با پول دریافتی ندارد نام این ترفند از خود چارلز پانزی گرفته شده است. [۳۳]

اقتصادی و عامل اساسی رشد به شمار می‌رود، بنابراین نباید متعجب شویم که تمامی کشورهای جهان، فعالیت‌های صنعت بیمه خود را تنظیم نموده و کنترل نظارتی بسیار دقیق بر آنها اعمال می‌نمایند [۳۶]. تعاریف متعددی برای تنظیم‌گری وجود دارد، اما مناسب‌تر از همه تعریفی است که تنظیم‌گری را به کار بستن ابزارهای حقوقی-قانونی برای تحقق اهداف اقتصادی یا اجتماعی می‌داند [۲۷].

تنظیم در معنای ایجاد حقوق و نظارت در معنای کنترل کردن و لازم الاجرا بودن دو ستون اصلی دیدگاه عمومی هستند. آنها 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 آنها از هم جدا شدند. تنظیم، آشکارا با ساختارهای سیاسی دولت مرتبط باقی ماند و بنابراین به انعکاس ابعاد سیاسی ادامه داد در حالی که ماهیت نظارت بیشتر تکنیکی بود و برای اینکه کار خود را به درستی انجام دهد نیازمند آن است که همانند بانک‌ها از فشارها و نفوذ اقتصادی مصون بماند. در هر صورت باید خاطر نشان ساخت که تنظیم و نظارت همانند دوقلوها به نظر می‌رسند. آنها با همدیگر در یک صف قرار می‌گیرند، اگر عملکردهای نظارتی به درستی اعمال نگردد ممکن است اثرات بهترین تنظیم ناپدید شود. [۳۶]

در حالیکه نظارت آزاد منشانه و امری تعقیبی است، تنظیم‌گری امری تأمین‌ی و پیشگیرانه است. می‌توان تفاوت‌های تنظیم‌گری از نظارت را این گونه بیان نمود. در یک نظام اقتصادی آزاد فرض بر آن است که بازار در فراهم آوردن بیشتر نیازهای جامعه تواناست. لذا حدود مداخلات دولت بسیار محدود خواهد بود. تنظیم‌گری در انحصارات طبیعی و انحصارهای قانونی شکل می‌گیرد. چرا که اولاً در انحصارهای طبیعی یا دولت عهده دار آن است یا بخش خصوصی که در هر دو حال برای حفظ منافع مصرف‌کنندگان و حفظ نظم عمومی دولت به اقدامات تنظیم‌گرانه روی می‌آورد. اگر دولت در انحصارهای طبیعی مانند انتقال خطوط انرژی یا شبکه انتقال برق مبادرت به تنظیم‌گری نکند، در این صورت انحصارگر واحد با اقدامات ضد رقابتی سود طبیعی ناشی از انحصار طبیعی را به ضرر مصرف‌کنندگان به جیب خواهد زد، در حالی که استحقاق چنین منفعتی را ندارد. ثانیاً در انحصارهای قانونی که دولت یا استثناً بخش خصوصی متصدی آن است، فقدان تنظیم‌گری 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 تنظیم‌گری بدون نظارت معنا نخواهند داشت، لذا هر گونه تنظیم‌گری مبتنی بر نظارت است اما هر نظارتی مساوی با تنظیم‌گری نخواهد بود. [۱۱]

#### ۴-۱- نقش بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران در تنظیم و نظارت

در ساختار بیمه ایران بین نهاد تنظیم‌گر و نهاد ناظر تفاوتی وجود ندارد و موسسه بیمه مرکزی ایران دارای نقش تنظیم‌گر و ناظر بیمه‌ای می‌

کالاهای با قیمت پایین‌تر عرضه نمایند. برای اینکه بحث روشن‌تر گردد، فرض می‌کنیم که تنظیم، قیمت را پایین‌تر از هزینه‌های تولید کنندگان نگاه دارد، اگر محصول به همان قیمت فروخته شود، موجب ورشکستگی تولید کنندگان در بلند مدت می‌شوند. در واقع اگر قیمت‌ها از قیمت بازار آزاد به مقدار کمی پایین‌تر بیاید، خریداران تلاش می‌نمایند که سرویس‌ها یا سایر هزینه‌ها را کم نمایند یا به نواحی پر سود برای حفظ منفعت، تغییر دهند.

بعضی از منتقدان صنعت بیمه ادعا می‌کنند، جهت محروم نمودن صنعت بیمه از سود بیشتری که از تبانی در نرخ گذاری ایجاد می‌گردد، هزینه‌های بیمه بایستی توسط تنظیم، پایین آورده شود. در واقع آنها مدعی هستند که استفاده اکثر بیمه‌گران از سیاست‌های استاندارد که توسط سازمان نرخ گذاری ارائه می‌شود، سبب تبانی می‌شود. سازمان نرخ گذاری همچنین، فقدان اطلاعات (خسارت) را استاندارد سازی می‌نمایند که بیمه‌گران برای نرخ گذاری‌های فردی از آن استفاده می‌نمایند. بنابراین، هنگامی که تنظیم‌گران، نرخ‌گذاری سازمان را انجام می‌دهند نرخ گذاری خود را، با همان پایه فقدان (خسارت) اطلاعات شروع می‌کنند.

صنعت بیمه مدعی است که قیمت‌های پایین‌تر سبب محروم شدن آنها از سود میگردد و این امر به کاهش تقاضای بیمه منجر خواهد شد. به عبارت دیگر، در شرایط شکل شماره دو منتقدان بیمه ادعا می‌کنند که پایین بودن هزینه بیمه نشان دهنده انتقال از  $p2$  به  $p1$  است، یعنی محروم نمودن صنعت بیمه از سودهایی که به صورت تبانی حاصل می‌گردد، هنگامی که رفاه جامعه در حال افزایش است. صنعت بیمه معتقد است که هزینه‌های پایین‌تر نشان دهنده انتقال از  $p1$  به  $p3$  می‌باشد. بیمه‌گران بیشتر حافظ هزینه‌های پایین‌تری هستند که عرضه بیمه را کاهش خواهد داد و شاید بعضی از بیمه‌گران را ورشکست نماید. [۲۶]

#### ۴- تنظیم و نظارت بیمه

بیمه یک تعهد مالی بسیار پیچیده و چند بعدی است که در بسیاری از ابعاد زندگی انسان‌ها اثر گذار است. از طرفی دیگر اهمیت صنعت بیمه برای اقتصاد صرفاً در اقداماتی که توسط کارکنان آن انجام می‌گردد، خلاصه نمی‌گردد، بلکه دارایی‌های تحت مدیریت این صنعت و همچنین مشارکت در تولید ناخالص داخلی<sup>۱</sup>، در واقع یک نقش بسیار حیاتی در اعمال جامعه مدرن ایفا می‌نماید. به عبارت دیگر، بیمه عامل اصلی توسعه

<sup>۱</sup> - تولید ناخالص داخلی یا Gross Domestic product -GDP یکی از مقیاس‌های اندازه‌گیری در اقتصاد است. تولید ناخالص داخلی در برگیرنده ارزش مجموع کالاها و خدماتی است که طی یک دوران معین، معمولاً یک سال، در یک کشور تولید می‌شود. در این تعریف منظور از کالاها و خدمات نهایی، کالا و خدماتی است که در انتهای زنجیر تولید قرار گرفته‌اند و خود آنها برای تولید و خدمات دیگر خریداری نمی‌شوند. [۳۶]

باشد، برای تفصیل بیشتر، در ذیل به ساختار و نهاد تنظیم و نظارت اشاره می‌گردد:

#### ۴-۱-۱- نهاد ناظر و تنظیم‌گر بیمه در ایران

در جمهوری اسلامی ایران، موسسه بیمه مرکزی ایران، که با سرمایه دولتی تأسیس گردیده وظایف مهمی چون نظارت، 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 عمده‌تاً بر عهده معاونت نظارت بیمه مرکزی است که زیر نظر شورای عالی بیمه قرار دارد [۲۴]. در واقع، موسسه بیمه مرکزی جمهوری اسلامی مهم‌ترین و اساسی‌ترین نهاد در امور نظارتی و تنظیم مقررات امور بیمه ای محسوب می‌گردد و در طی سال‌های اخیر موضوع نظارت بر بیمه بدلیل خصوصی سازی مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. [۹] در حقیقت نهاد ناظر که دارای وظیفه نظارت و اجرای مقررات حقوق رقابت است در صنعت بیمه ایران جزء نهاد تنظیم‌گر بخشی<sup>۱</sup> به شمار می‌رود. 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 بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰ نهاد تنظیم‌گر بخش بیمه ایران است و بر اجرای مقررات حقوق رقابت در صنعت یا بخشی خاص از اقتصاد نظارت دارد. [۸]

در حقیقت، نهاد ناظر در ایران، خود نوعی واحد انتفاعی و اقتصادی است که بر شرکتهای بیمه ایرانی از سوی حاکمیت جمهوری اسلامی ایران نظارت دارد [۲۱]. این نهاد ناظر حتی بخشی از درآمدها و منابع مالی خویش را که از طریق عملیات اتکایی کسب نموده است، به دست مدیریتی به نام مدیریت سرمایه‌گذاری سپرده است تا با انجام سرمایه‌گذاری منابع مالی آن به سود بیشتری دست یابد. لذا عملاً نهاد ناظر تبدیل به بنگاهی انتفاعی شده است [۱۴]

#### ۴-۱-۲- ساختار تنظیم‌گری بیمه در ایران

اساساً مقررات ناظر بر صنعت بیمه ایران، دارای چارچوبی واحد و معین نبوده 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 جهت‌گیری روشن طی زمان شکل گرفته است. از اینرو، فلسفه و تعریف روشنی از نظارت بر صنعت بیمه ایران را نمی‌توان مشاهده کرد. [۱۲]

مشکل چشمگیری که در مورد 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 می‌باشد. 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 نیابد و در اجرای بی‌چون و چرای مقررات تساهل نماید [۱۲]. در اکثر قوانین و مقررات بیمه ای ایران به جای حمایت از بیمه‌گزار، از بیمه‌گر حمایت شده است. همچنین، دو نهاد نظارت و سندیکا در اغلب کشورها نقشی فعال و مجزا از یکدیگر بر عهده می‌گیرند. به عنوان مثال، در آمریکا، غالباً حمایت از بیمه‌گر بر عهده سندیکا و حمایت از مصرف‌کننده بر عهده نهاد نظارت می‌باشد.

مسلماً نهادی که تحت عنوان سندیکا شکل می‌گیرد و اعضای آن شامل شرکتهای بیمه است، باید از منافع اعضای خویش حمایت نماید. اما نهاد نظارت به عنوان نهادی دولتی، برای حمایت از اعضای سندیکا تشکیل نمی‌گردد. در آمریکا کوشش برای حفظ و تقویت سلامت بازار بیمه جزء اهداف نهاد نظارت است نه اهداف سندیکا که برعکس در ایران این هدف بر عهده سندیکا قرار داده شده است [۲]. به علاوه گذشته از ماده ۴۰ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و ماده ۲ آیین‌نامه 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 مدل‌های توانگری مالی گنجانده می‌شوند، ارزیابی و کنترل نمی‌شود. در حال حاضر، عملاً سیاست‌گذاران صنعت بیمه کشور، این صنعت را به سمت بازاری نسبتاً آزاد و رقابتی سوق داده‌اند و به عبارتی نظارت بر تعرفه‌ها و شرایط بیمه، نظارت بر محصولات و این‌گونه نظارتهای کاهش داده و بستر را برای نظارتهای مالی و کلی‌تر بر موسسات بیمه مهیا ساخته‌اند ولی از لحاظ توانگری مالی نتوانسته نظارتی جامع را اعمال نمایند. [۱۴،۳]

#### ۵- روش تنظیم‌گری بیمه

پس از بررسی مفهوم و علل تنظیم‌گری و نظارت در بازار بیمه، نوبت به شناخت روش‌ها و ابزارهای تنظیم‌گری بیمه می‌گردد. برای تنظیم و نظارت جهت مواجهه با شکست بازار، قواعد کلی و جهان‌شمول که برای همه کسب و کارها کاربرد داشته باشد وجود ندارد بلکه لازم است متناسب با شرایط و ویژگی‌های موضوعی هر کسب و کار ضوابط و چارچوب‌های نظارتی مناسب و کارآمد را تعیین و مورد استفاده قرار داد.

<sup>۱</sup> Sector Regulator

نهاد ناظر فرا بخشی جز در موارد خاص، وظیفه نظارت و اجرای مقررات حقوق رقابت را در تمام بخش‌ها و صنایع اقتصادی یک کشور بر عهده دارد. در کشور ایران این وظیفه بر عهده شورای رقابت است. [۲]

<sup>۲</sup> - قانون بیمه ایران، مصوب ۱۳۱۶، عمدتاً تقابل را از سوی بیمه‌گزار تصور کرده است. بنابراین، قانون فوق حامی بیمه‌گر است. [۱۴]

۱-۵- روش تنظیم گری بیمه در ایران

روش تنظیم گری مورد استفاده در بازار بیمه ایران "روش کنترل و دستور" و یا همان روش قوانین دولتی است که از ابزار قانون و آیین نامه استفاده می‌نماید. تنظیم کنترل و دستور، معمولاً اعمال و تحمیل استانداردهایی است که توسط ضمانت اجرای حقوقی حمایت می‌شود. در واقع در این روش، حقوق برای تعریف و ممنوع کردن انواع خاصی از فعالیت یا مجبور نمودن انواع مشخصی از فعالیت استفاده می‌گردد. استانداردها از طریق قانون گذاری نیز می‌تواند اعمال گردد یا توسط تنظیم گرانی که تنظیم به آنها قدرت اعطا نموده تا قوانین را تعریف نمایند. تنظیم دولتی صریح (کنترل و دستور) برای تغییر رفتار تلاش می‌نماید و معمولاً در مورد اینکه طرفین تنظیم چگونه باید رفتار نمایند، توضیحات مفصلی می‌دهد و در بردارنده ضمانت اجرای تنبیهی در جایی است که هیچ اطاعتی از تنظیم وجود ندارد (همانند جریمه یا مجازات‌های توقیفی) و شامل قانونگذاری اولیه یا ثانوی می‌گردد. [۲۰] در ذیل به بررسی نحوه استفاده از ابزارهای مورد استفاده در بازار بیمه ایران می‌پردازیم.

۲-۵- ابزارهای تنظیمی بیمه در ایران

ابزارهای تنظیمی ابزارهایی هستند که دولت‌ها با استفاده از آنها تلاش می‌کنند تا خط مشی‌ها و سیاست‌های 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 باید انتخاب صورت بگیرد. [۳۵] اجرای روش تنظیم گری کنترل و دستور، شامل ابزارهای مالیاتی<sup>۱</sup> ابزارهای تنظیم گری<sup>۲</sup>، ابزارهای نظارتی<sup>۳</sup> و ابزارهای تنفیذی<sup>۴</sup> می‌گردد، که در ذیل به نحوه اعمال آنها در بازار بیمه ایران می‌پردازیم:

۱-۲-۵- ابزار تنظیم گری

در تعریف ابزارهای تنظیم گری می‌توان گفت که شامل طیفی کامل از قواعد الزام آور حقوقی همانند قوانین، مقررات دستور العمل‌های نظارتی<sup>۵</sup> و غیره می‌باشد. این ابزارها می‌تواند توسط دولت برای سازماندهی مشارکت خود در بازار بیمه و برقراری چارچوبی که در آن بازیگران بیمه به ایفای نقش بپردازند، مورد استفاده قرار گیرد. ابزارهای تنظیم گری به چند گروه وسیع تقسیم بندی می‌شوند:

الزامات آشکار سازی، الزام به اخذ مجوز برای تاسیس موسسه بیمه و فعالیت بیمه گری، الزامات نقدینگی، که در ذیل شرح داده می‌شود.

۱-۲-۵- الزامات آشکار سازی (کاهش شکاف اطلاعاتی بین بیمه گران

و بیمه گذاران)

مشکلات مربوط به اطلاعات هنگامی رخ می‌دهد که مصرف کنندگان برای خرید آگاهانه یا فروش آگاهانه اطلاعات کافی ندارند، به همین ترتیب هنگامی که فرد کالایی را می‌خرد معمولاً با حسن نیت عمل می‌نماید هر چند که به اندازه فروشنده آگاه واقعی دارای حسن نیت نیست. این امیدواری وجود دارد که بعضی از کارگزاری‌ها (معمولاً دولت) برای حمایت از منافع و حقوق شهروندان بر معاملات نظارت نماید. بنابراین بازارهایی که از مشکلات اطلاعات و آگاهی رنج می‌برند، تنظیم می‌شوند [۱۳]. آیین نامه حمایت از حقوق بیمه گذاران، بیمه شدگان و صاحبان حقوق آنها در راستای تقویت اعتماد عمومی به صنعت بیمه و افزایش آگاهی عمومی از خدمات بیمه‌ای و شیوه عرضه آن، الزام بیمه گران به ارائه اطلاعات کامل، درست و به موقع قبل و بعد از صدور بیمه نامه به بیمه گذاران، الزام بیمه گران به تسهیل فرایند بررسی و پرداخت خسارت و رسیدگی به شکایات بیمه‌ای توسط شورای عالی بیمه با استناد به ماده ۱ و بند ۵ ماده ۱۷ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه گری تصویب گردید. هدف از تدوین این آیین نامه شفاف نمودن حقوق بیمه گذار و بیمه شدگان و تسهیل در بررسی و پرداخت خسارت، آگاه نمودن بیمه گذاران و بیمه شدگان و صاحبان حقوق آنان به حقوق خود و در نهایت افزایش اعتماد مردم به صنعت بیمه است. [۱۴]

۲-۱-۲-۵- اقدامات احتیاطی برای ورود

کنترل و نظارت بر فعالیت موسسه بیمه از لحظه درخواست تاسیس شرکت شروع می‌شود و در تمام مراحل فعالیت ادامه می‌یابد. پذیرش ثبت و شروع فعالیت‌های شرکت بیمه مرحله‌ای دارد که سازمان نظارتی باید به بررسی آنها بپردازد و مجوز لازم صادر نماید. مقامات نظارتی در اغلب کشورها برای اظهار نظر در مورد بنیه و قدرت مالی از شرکت‌های بیمه می‌خواهند که برای هر رشته یا طرح بیمه‌ای برنامه عملیاتی شامل سرمایه‌گذاری و حداقل سرمایه ارائه کنند، در این صورت شرکت‌های بیمه باید قبل از شروع به فعالیت طبق دیدگاههای ایشان عمل نمایند. اینک به بررسی هر یک از موارد در ذیل می‌پردازیم:

الف- الزام به اخذ مجوز برای تاسیس موسسه بیمه و فعالیت بیمه گری

در ایران، تقاضای صدور پروانه بیمه گری از سوی صاحبان سهام به بیمه مرکزی ایران داده می‌شود و بیمه مرکزی پس از دریافت اسناد و مدارک و اطلاعات لازم، موضوع را در شورای عالی بیمه مطرح می‌کند. شورای عالی بیمه پس از اظهار نظر در باره آن، پیشنهاد خود را به مجمع عمومی بیمه مرکزی ایران می‌دهد و نظر مجمع عمومی را در مورد پذیرش یا رد تقاضای درخواست کنندگان به آنان اعلام می‌کند [۱۴].

1 - fiscal tools  
2 - regulatory tools  
3 - Surveillance tools  
4 - enforcement tools  
5 - supervisory directives

ب- نظارت بر توانگری مالی و کفایت سرمایه

مفهوم حد توانگری را اولین بار در سال ۱۹۴۶، انگلستان معرفی کرد. با این تصریح که کل دارایی‌های یک شرکت بیمه غیر زندگی باید به اندازه بیست درصد حق بیمه صادره آن شرکت، بیشتر از کل تعهداتش باشد. [۳۸] براین اساس، تصویب نامه هیات وزیران در خصوص تعیین حداقل سرمایه موسسات بیمه ایرانی، حداقل سرمایه مورد نیاز برای تاسیس موسسه بیمه مستقیم مبلغ یک هزار میلیارد ریال اعلام شده است. در این تصویب نامه سرمایه مورد نیاز برای صدور پروانه فعالیت موسسه بیمه مستقیم در رشته بیمه‌های غیر زندگی ۳۰۰ میلیارد ریال، بیمه‌های زندگی و مستمری ۲۰۰ میلیارد ریال و بیمه‌های مختلط ۵۰۰ میلیارد ریال تعیین شده است. [۳۸] همچنین در آیین نامه شماره ۶۰ تحت عنوان آیین نامه سرمایه گذاری موسسات بیمه مصوب شورای عالی بیمه اصول زیر تاکید شده است:

- حفظ سلامت مالی موسسات بیمه و حمایت از حقوق بیمه گذاران
- شفاف سازی و تسهیل مقررات متناسب با رویکرد آزاد سازی و همسو با سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی
- تقویت مدیریت منابع مالی موسسات بیمه به منظور افزایش بازده اقتصادی سرمایه گذاری‌ها
- تبیین جامع و پویای منابع قابل سرمایه گذاری موسسات بیمه و به روز رسانی [۱۹]

۵-۲-۲-۲- ابزار تفهیمی

ابزارهای تنفیذی تکنیکی برای تنظیم گران تلقی می‌شود، تا مشکلات را با موسسات تنظیم گر حل نمایند. اصول اصلی انجمن بین المللی ناظران بیمه ۲۰۱۱ بیان می‌نماید که ناظران باید ان اندازه قدرت داشته باشند تا محدودیت‌های یک فعالیت را بررسی، و دستور العمل‌هایی برای تقویت موفقیت مالی صادر نمایند. [۳۸] این ابزار شامل تهدید به تعقیب، مشکلات به انحصار درآوردن می‌گردد.

۵-۲-۲-۱- اقدامات به انحصار درآوردن بیمه

مشکلات انحصاری به این معنی است که تنظیمگر مشکلات و نقص‌های تنظیمگری را قبل از این که بیمه گر از انجام تعهداتش ناتوان گردد، اصلاح می‌کند. در ذیل به شرح ابطال پروانه بیمه گری و انحلال و ورشکستگی شرکت بیمه می‌پردازیم.

الف- لغو پروانه بیمه گری:

لغو پروانه بیمه گری برای تمام رشته‌های بیمه یا رشته معینی، پس از دریافت موافقت شورای عالی بیمه با تصویب مجمع عمومی بیمه مرکزی صورت خواهد گرفت ولی موسسه‌ای که پروانه کار او لغو می‌شود حق دارد به این تصمیم اعتراض کند و از راه مراجعه به هیات وزیران تقاضای لغو این تصمیم را بنماید. از آن جا که لغو پروانه بیمه گری به طور همیشگی ممکن است به حقوق و منافع بیمه گذاران و بیمه شدگان و ذی نفعان

زیان برساند و موجب سرگردانی آنها شود، قانون گذار، راهکار مناسب را در انتقال تعهد شرکت‌های بیمه منحل شده به یک شرکت بیمه معتبر تشخیص داده است. به همین دلیل، بیمه مرکزی ایران با تصویب شورای عالی بیمه، پورتفوی یعنی مجموع پیشینه‌ها و سند‌های بیمه‌ای مربوط به حقوق و تعهدات شرکت بیمه منحل شده را به شرکت سهامی بیمه ایران انتقال خواهد داد و یا به ترتیب و تنظیم دیگری که پشتیبان و نگهدارنده حقوق و منافع بیمه گذاران و بیمه شدگان و ذی نفعان باشد، دست خواهد زد [۱۴]

ب- ورشکستگی شرکت بیمه:

پس از تاسیس شرکت بیمه، مواردی پیش می‌آید که لغو پروانه بیمه گری برای همه رشته‌های بیمه یا رشته‌های معینی ضرورت پیدا می‌کند و یا آن که شرکت بیمه به علت ورشکستگی مشمول ضابطه‌های مربوط به تصفیه موسسه ورشکسته می‌شود. تلاش نهاد ناظر برای ممانعت از ورشکستگی موسسات بیمه نوعی مانع برای خروج شرکت‌های بیمه از بازار می‌باشد. تصفیه امور شرکت بیمه ورشکسته طبق قانون تجارت انجام می‌گیرد و صرفاً قانون بیمه و قانون تاسیس بیمه مرکزی و بیمه گری موارد تکمیلی در خصوص برخی موارد قانون تجارت دارد<sup>۱</sup>

۵-۲-۲-۲- تهدید به تعقیب

تهدید به تعقیب برای ارتقا دسترسی به بیمه حداقل در مورد ذیل استفاده می‌شود: وضع جریمه برای بیمه گرانی که به هدف دست نیافته و وضع جریمه برای افرادی که خسارت‌های بیمه در زمان خاصی را پرداخت ننموده اند.

الف- الزام بیمه گذاران به افشای اطلاعات موضوع بیمه و جریمه بیمه گذاران در صورت ارائه اطلاعات غلط

ابتنای قرارداد بیمه، مبتنی بر حداکثر حسن نیت طرفین قرارداد است. به طوری که بیش از هر قرارداد دیگری، هر گونه تقلب و پنهانکاری در آن با ضمانت اجرا روبرو خواهد شد. با در نظر گرفتن موارد فوق، وظیفه بیمه گذار هنگام انعقاد قرارداد این است که تمام اطلاعات بیمه‌ای خود را به درستی و با صداقت اظهار کند، به گونه‌ای که بیمه گر بتواند اهمیت خطری را که پوشش می‌دهد، شناسایی کند. اما فقط بیمه گذار مکلف به افشای اطلاعات نیست، بلکه حسن نیت ایجاب می‌کند بیمه گر هم مکلف به دادن اطلاعات به طرف مقابل باشد. چنانچه بخواهیم ابزار ناظر را در این مورد بررسی نماییم با قانون بیمه‌ای مواجه می‌شویم که به یک طرفه بودن اطلاعات تاکید نموده است. بر اساس ماده ۱۲ قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶ فقط بیمه گذار مکلف به افشای اطلاعات است و در صورتی که عمداً از اظهار مطالبی خودداری کند یا به طور عمد اظهارات خلاف واقع بگوید، عقد بیمه باطل خواهد شد. در قانون بیمه در مورد تکلیف بیمه گر به افشای اطلاعات هیچ گونه تصریحی به چشم نمی‌خورد. [۷]

<sup>۱</sup>- در قانون تجارت مواد ۴۱۲ تا ۵۷۵ مربوط به ورشکستگی است. [۱۷]

ب- اضافه بیمه کردن متقلبانه مورد بیمه

ماده ۱۱ قانون بیمه مقرر می‌دارد: "چنانچه بیمه گذار یا نماینده او با قصد تقلب، مالی را اضافه بر قیمت عادلانه در موقع عقد قرارداد بیمه داده باشد، عقد بیمه باطل است و حق بیمه دریافتی قابل استرداد نیست" [۱۳]. اگر بیمه گذار با قصد تقلب مالی را به بیش از قیمت آن بیمه کند عقد بیمه باطل است. در مورد حکم این ماده می‌توان چنین توجیه کرد که ممکن است قبول بیمه به قیمتی بیش از ارزش واقعی آن موجب اغوای بیمه گذار به ایجاد خسارت عمدی شود. اگر بیمه گذار بتواند به هر مبلغی که مایل است، مورد بیمه را بیمه کند امکان دارد به شکلی موجبات خسارت دیدن مورد بیمه را فراهم کند. زیرا چنین بیمه گذاری با از دست دادن مورد بیمه به پولی بیش از بهای آن خواهد رسید. اشاره به قصد تقلب نیز دال بر همین معناست زیرا قانونگذار فرض کرده است که بیمه گذار برای سوءاستفاده آن را بیش از قیمت واقعی بیمه کرده است و لذا برای پیشگیری از چنین سوء نیتی قرارداد را محکوم به بطلان دانسته و حق بیمه را غیر قابل استرداد شناخته است. [۱۳]

۵-۲-۳- ابزار مالیاتی

برای افزایش دسترسی مستقیم به محصولات بیمه‌ای یا تشویق افزایش راههای دسترسی بازیگران بازار به بیمه از ابزارهای مالیاتی استفاده می‌گردد.

۵-۲-۳-۱- اقدامات مبتنی بر درآمد

ابزارهای مالیاتی مبتنی بر درآمد، شامل مالیات بر ذخیره‌های بیمه‌گران در بازارهای با درآمد پایین است. و در بردارنده مالیات غیر مستقیم همانند مالیات ارزش افزوده بر حق بیمه و مالیات‌های مستقیم همانند مالیات بر درآمد بیمه‌گران می‌باشد، که در ایران شامل موارد ذیل می‌گردد:

الف- معافیت بیمه عمر و سرمایه گذاری بیمه از مالیات

به استناد مقررات قانون مالیات، ارائه خدمات در ایران در قبال ما به ازاء، به استثنای موارد معاف مصرح در ماده ۱۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مشمول پرداخت مالیات و عوارض موضوعه می‌باشد و به استناد ماده قانونی مذکور هیچگونه معافیتی برای خدمات بیمه‌ای تصریح نشده است. بنا براین ارائه کلیه خدمات بیمه‌ای مشمول پرداخت مالیات و عوارض موضوعه می‌باشد، لذا معافیت‌ها شامل مورد ذیل می‌گردد:

در ماده ۱۳۶ اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم ذکر شده: "وجه پرداختی بابت انواع بیمه عمر و سرمایه گذاری از طرف موسسات بیمه که به به موجب قراردادهای منعقد بیمه عاید ذینفع می‌شود از پرداخت مالیات معاف است. " همچنین بر اساس اصلاح صورت گرفته در ماده ۱۳۷ تمامی هزینه‌های پرداختی مودیان که قابل تایید باشد و همچنین حق بیمه پرداختی هر شخص حقیقی به موسسات ایرانی بابت انواع بیمه‌های عمر و زندگی و بیمه‌های درمانی از مالیات مشمول مودی کسر می‌گردد. " [۱۶]

۵-۲-۳-۲- اقدامات پرداخت

اقدامات پرداخت در ابزارهای مالیاتی می‌تواند شامل اخذ مالیات یا وضع مقررات محدودکننده و اعطای یارانه یا وضع مقررات جبرانی گردد.

الف- وضع مقررات محدودکننده مالیات:

در صنعت بیمه در موارد متعددی خرید برخی بیمه نامه‌ها طبق قانون و یا تصمیمات اداری اجباری اعلام می‌شود. وضع مالیات ارزش افزوده بر خرید بیمه شخص ثالث که نتیجه اش تحدید خریداری این نوع از بیمه است مغایر با منطوق اجباری بودن آن خواهد بود و برای تنظیم آن، از ابزار مالیات و یا وضع مقررات محدودیت‌زای جایگزین مثل تعیین سقف قیمت استفاده می‌شود. همچنین در ایران، تجهیز منابع صندوق تامین خسارت‌های 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 می‌توان اقدام نمود. [۱۸]

۵-۲-۴- ابزار نظارتی

همانند تنظیم قوانین برای عملکرد بازار از طریق ابزارهای تنظیم‌گری، ضروری است که تنظیم‌گران بر اطاعت این صنعت از قوانین نظارت نمایند.

۵-۲-۴-۱- مکانیسم شکایت مشتریان

در بعضی از کشورها چه در درون نهاد نظارتی و چه به صورت جداگانه، دفاتر رسمی تاسیس شده که مسول رسیدگی به شکایت‌های بیمه گذاران هست. برای نهاد نظارتی کنترل و بازرسی شکایت‌ها منبع سودمندی از اطلاعات در زمینه مطمئن بودن شرکت‌ها و مسول بودن آنها در مورد خدمات عرضه شده است. در بیشتر موارد شرکت‌هایی که از آنها شکایت شده خسارت‌ها را یا با تاخیر پرداخت کرده یا آن را با روش نامناسبی تصفیه کرده اند. برای حل مساله شکایت، نهاد نظارتی باید امر ارتباط بین بیمه‌گران و بیمه گذاران شاکی را تسهیل کند [۲۵]

در سال ۱۳۹۰ بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران با در نظر گرفتن اسناد بالادستی، سند چشم انداز سازمان و اهداف تعیین شده در آن، مجموعه عملیات و اقدام‌های خود را بر تحقق اهداف تعیین شده و حصول نتایج مورد انتظار متمرکز نمود. یکی از مهم ترین اقدامات، تهیه طرح سامانه نظارت و هدایت الکترونیکی بیمه (سنتهاب) است. یکی دیگر از اقدامات حمایتی برای حفظ حقوق بیمه گذار به عنوان شهروند راه اندازی شورای هماهنگی بیمه‌های بازرگانی استان‌ها جهت تقویت رویکرد نظارت میدانی و بازدید مستمر می‌باشد. در فصل پنجم آیین نامه حمایت از حقوق بیمه گذاران نیز، موسسه بیمه را موظف به فراهم آوردن واحد رسیدگی و پاسخگویی به شکایت تحت نظارت و مسئولیت مستقیم مدیر عامل ایجاد و امکان دسترسی آسان را برای عموم بیمه گذاران در سطح کشور جهت طرح شکایت مربوطه دانسته است [۴]



## ۶- تعیین کارآیی ابزار و روش ها

نتایج موضع یابی ابزار و روش ها بر اساس جایگاهشان در ۴ ربع ماتریس و سیاست مربوطه بشرح جدول زیر است:

جدول (۳): توزیع ابزار و روش ها

سیاست	جایگاه	روش و ابزار
استمرار کار خوب	۲	آشکارسازی
تمرکز کردن بر بهبود	۱	اخذ مجوز
استمرار کار خوب	۲	نقدینگی
استمرار کار خوب	۲	تهدید به تعقیب
اولویت کمتر قابل شدن	۳	انحصاری نمودن بیمه
اولویت کمتر قابل شدن	۳	اقدام مبتنی بر درآمد
استمرار کار خوب	۲	پرداخت
استمرار کار خوب	۲	شکایت مشتریان

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.

## ۷- نتیجه گیری

صنعت بیمه ایران بدلیل ساختار نامناسب، فقدان شرایط رقابتی در بازار بیمه، فقدان ابزارهای لازم برای تنظیم موثر بازارهای بیمه، نتوانسته از جایگاه مناسبی در مجموعه فعالیتهای مالی کشور برخوردار شود. هر چند که بعد از یک دوران دولتی سازی و اعمال مقررات سخت و سخت بر صنعت بیمه از دهه ۱۳۸۰ همانند سایر بخشهای 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 شرکتهای بیمه و فعالیتهای بیمه ای است.

در خصوص ضرورت و اهمیت تنظیم و نظارت بر صنعت بیمه توافق عمومی وجود دارد اما میزان، درجه و روشهای 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 شرکتهای 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 شرکتهای 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

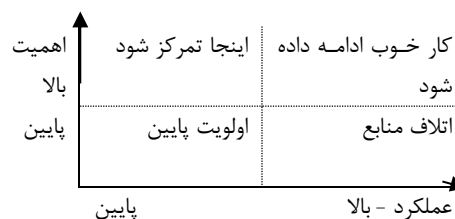
روش ها و ابزار احصاء شده در بخش قبل شامل ۸ مورد اصلی می باشند. این روش و ابزار در اختیار خبرگان تحقیق که ۳۰ نفر با حداقل مشخصات زیر بودند قرار گرفت:

جدول (۱): مشخصه خبرگان

تحصیلات	حداقل کارشناس ارشد
تجربه	حداقل ۱۰ سال
تخصص	بیمه، حقوق، مدیریت

از آن ها خواسته شد تا عملکرد-اهمیت روش ها و ابزار را با استفاده از تکنیک تحلیل عملکرد-اهمیت که یک ابزار مدیریتی برای موضع یابی بر اساس شناسایی نقاط قوت و ضعف انواع روش ها و ابزار است، مشخص کنند.

سازوکار تحلیل عملکرد-اهمیت ماتریس دو بعدی با ایجاد چهار عرصه بررسی و تحلیل است.



شکل (۳): ماتریس دوبعدی

نتیجه میزان عملکرد-اهمیت از دید ۳۰ خبره بشرح جدولی است که بخشی از آن عبارتست از:

جدول (۲): نتایج اهمیت - عملکرد

روش و ابزار	اهمیت از دید خبره				عملکرد از دید خبره			
	۱	۲	...	۳۰	۱	۲	...	۳۰
آشکارسازی	۵	۵	...	۴	۴	۵	...	۴
اخذ مجوز	۴	۵	...	۴	۴	۵	...	۵
نقدینگی	۵	۴	...	۵	۴	۴	...	۴
تهدید به تعقیب	۳	۳	...	۳	۳	۴	...	۴
انحصاری نمودن بیمه	۴	۴	...	۵	۳	۳	...	۳
اقدام مبتنی بر درآمد	۴	۴	...	۴	۳	۴	...	۴
پرداخت	۳	۳	...	۳	۳	۳	...	۳
شکایت مشتریان	۳	۵	...	۳	۴	۳	...	۳

- [۲] انصاری، احمدرضا، بهار، آزاده، نوید، فرشته، (۱۳۹۲)، بررسی ابزارهای نظار مالی در صنعت بیمه (مطالعه موردی: کشور آمریکا)، بیستین همایش ملی بیمه و توسعه، ص ۲.
- [۳] آیین نامه شماره ۶۹ مصوب شورای عالی بیمه، مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۶.
- [۴] آیین نامه شماره ۵۵ نحوه نظارت بر امور بیمه‌های انکائی مؤسسات بیمه مستقیم، مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۵.
- [۵] آیین نامه حمایت از بیمه گذاران و بیمه شدگان و صاحبان حقوق آنها مصوب، (۱۳۹۱).
- [۶] باقری محمود، رشوندبوکانی، (۱۳۸۷)، حقوق رقابت و دفاع از تمامیت بازار در فقه امامیه، نشریه معارف اسلامی و حقوق، سال نهم، شماره دوم، ص ۶۱-۶۴.
- [۷] 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.
- [۸] جهان بین، سیدعباد الله، زارعی، محمدحسین، (۱۳۹۳)، نگرشی بر ضرورت‌های مقررات‌گذاری مطلوب در صنعت بیمه کشور با نگاهی به استانداردهای (IAIS)، پژوهشنامه بیمه، شماره ۱۱۶، ص ۲۴۸، ۲۳۹.
- [۹] حجازیان کاشانی، مسعود (۱۳۸۷)، نقش بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران در فراسوی تصدی حاکمیت، مجموعه مقالات پانزدهمین همایش ملی بیمه و توسعه، ص ۲۰۰.
- [۱۰] 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.
- [۱۱] حمیدی زاده، محمدرضا، (۱۳۹۷)، مدل سازی و تصمیم گیری ارتقاء شناخت، تهران، انتشارات ادیبان روز، چاپ اول.
- [۱۲] راسخ، محمد، (۱۳۹۰)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک، چاپ دوم.
- [۱۳] صفری، امیر، (۱۳۹۰)، مطالعه و طراحی سیستم نظارت مالی بر مؤسسات ایرانی با استفاده از تجربه سایر کشورها، گزارش موردی، پژوهشکده بیمه، ص ۲۲-۲۴.
- [۱۴] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۴۴.
- [۱۵] قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه گری مصوب، (۱۳۵۰)، مواد ۱-۷۱-۳۹-۴۰-۴۱.
- [۱۶] قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶-مواد ۱۱ و ۱۲.
- [۱۷] قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات مصوب، (۱۳۹۴)، مواد ۱۳۶ و ۱۳۷.
- [۱۸] قانون تجارت، (۱۳۱۱)، اصلاحات بعدی ۱۳۴۷ مواد ۴۱۲-۵۷۵.
- [۱۹] قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث، (۱۳۸۷).
- [۲۰] کریمی، آیت، (۱۳۹۲)، کلیات بیمه، تهران، پژوهشکده بیمه، چاپ سوم.
- [۲۱] گزارش موردی شماره ۱۹، (۱۳۸۲): ترجمه مصطفی نوری، مروری بر قوانین، مقررات و نظارت بیمه، ایجاد سیستم‌های موثر و نظارتی بیمه، پژوهشکده بیمه، ص ۲۸.

انکار باید در زمینه‌هایی مقررات گذاری (تنظیم) و نظارت را برای تنظیم بازار و جلوگیری از شکست مؤسسات بیمه و حمایت از بیمه گذاران داشته باشیم.

دولت‌ها درصدد دستیابی به اهداف سیاست‌های خاص خود هستند. وضع قوانین و مقررات و الزام به اجرای آنها از طرق نظارت‌هایی اعمال می‌شوند که مهمترین ابزار برای دسترسی دولت به اهداف مذکور به شمار می‌روند. ابزارهای تنظیم گری و راههای مختلفی برای دسترسی به این موضوع وجود دارد که هر کدام از روش‌ها و ابزارها تحت شرایط خاصی کار می‌کنند. در صنعت بیمه ایران از روش کنترل و دستور و متعاقب آن ابزارهایی استفاده می‌گردد 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 نمی‌کنند. 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 می‌پردازد خود نیز دارای نقش نظارتی باشد سبب می‌گردد که اگر مؤسسات بیمه به ارزیابی‌های 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 می‌باشد در حالی که قاعدتا وظیفه توسعه باید در اختیار بازار آزاد قرارگیرد.

علی الاصول، تنظیم و نظارت در کشورهای توسعه یافته، جهت حمایت از بیمه گزار انجام می‌گردد، در حالیکه در ایران مقررات درجهت حمایت از بیمه گر می‌باشد. در ارتباط با نظارت مالی نیز می‌توان گفت که در ایران از سیستم‌های نظارتی دستوری پیروی می‌نماید، که به معنی تعیین میزان پیروی بیمه گر از مجموعه ای دقیق و تفصیلی از مقررات می‌باشد. در حقیقت، نهاد ناظر در ایران، خود نوعی واحد انتفاعی و اقتصادی است که بخشی از درآمدها و منابع مالی خویش را سرمایه گذاری می‌نماید تا به سود بیشتری دست یابد. یکی دیگر از موضوعات مهم توانگری مالی است، در ایران برای نظارت بر توانگری مالی مؤسسات بیمه مستقیماً مقرراتی وجود ندارد. در واقع در ایران قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران که زیربنایی ترین قانون نظارت بر مؤسسات بیمه محسوب می‌شود متعلق به حدود نیم قرن پیش است و نیاز به اصلاح در موارد زیادی دارد و می‌تواند 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 و ماخذ

- [۱] احمدوند، محمد رحیم، (۱۳۷۹)، بررسی نقش صنعت بیمه در بازار سرمایه و تامین وجوه مورد نیاز بخش‌های تولیدی، موسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی، ص ۵.

- [۲۲] 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.
- [۲۳] هادی فر، داود (۱۳۸۹)، نهادهای حقوقی تنظیم مقررات، ساختار و سازو کار اجرایی، تهران: نشر عتروت نو، چاپ اول، ص ۱۳۴.
- [۲۴] هاوالت، مایکل وام رامش، (۱۳۸۰)، مطالعه خط مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: انتشارات مرکز مدیریت دولتی.
- [۲۵] یآوری، اسدالله، (۱۳۹۳)، در آمدی بر مفهوم تنظیم گری حقوقی، مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۲، ص ۶۳۵.
- [26] Atkines, D., (2008), **Insurance, United Kingdom**: Global Professional Publishing.
- [27] Dorfman, M., (1998), **Introduction to Management and Risk**, Prentice Hall, Six Edition
- [28] Grace, M. F., Klein, R. W., (2008), **Insurance Regulation: The Need for Policy Reform**, American, p.4
- [29] Gray, J., Bester, H., Hougaard, CH., Thom, M., (2014), **Regulatory Approaches to Inclusive Insurance Market Development Cross- Country Synthesis**, Paper 2۰ Cenfri, p.12
- [30] **Guidance on Insurance Regulation and Supervision for Emerging Market Economies**
- [31] Harold, D., (1968), **Why Regulate Utilities?**, Journal of Law and Economics, Vol. 11, No. 1, p. 65.
- [32] [Http://www.centinsur.ir/ShowPage.aspx?Page\\_=question&lang=1&sub=0&PageID=19&PageIDF=1](http://www.centinsur.ir/ShowPage.aspx?Page_=question&lang=1&sub=0&PageID=19&PageIDF=1)
- [33] Kirman, A., (2010), **The Economic Crisis is a Crisis for Economic Theory CESifo**, Economic Studies, USA, Oxford University Press
- [34] Kessler, D., (2011), **Purpose of Insurance Regulation**, Newyork: Palgravemacmillan, First Published
- [35] Kwon, J., (2011), **The Economic Rational for Insurance Regulation**, Newyork: Palgravemacmillan, First Published
- [36] Lester, R., (2009), **Introduction to the Insurance Industry**, Washington: World Bank, First Published
- [37] Liedtke, M.P., Monkiewicz, J., (2011), **the Future of Insurance Regulation and Supervision :Introduction Markets, the Future of Insurance Regulation and Supervision**, A Global Prespective, First Published, Uk, Palgrave Macmillan
- [38] Morgan, B., Yeung, K., (2007), **An Introduction to Law and Regulation, Cammbridge**, Cambridge University Press
- [39] Unctad Secretraite, (1995), **Review of Critical Areas With Regard to Insurance Legislation**, Regulation and Supervision United Nations Conference on Trade and Development.

