چالش‌های مقررات‌گذاری در صنعت بیمه تجاری کشور

ولی رستمی[۱] – سیدمحمد هاشمی[۲] – محمدرضا تقوایی[۳]

دریافت: ۱۳۹۴/۱۱/۱۲
پذیرش: ۱۳۹۵/۰۱/۲۱

چکیده

یکی از مهم‌ترین بخش‌های هر اقتصاد، بخش مالی آن است. صنعت بانک‌داری و صنعت بیمه مهم‌ترین ارکان این نظام مالی هستند؛ اما در ایران گسترش و رشد پایدار صنعت بیمه با چالش‌های فراوانی روبروست. بخشی از این چالش‌ها ناشی از دید سنتی به این بخش از سوی مصرف‌کننده و نیازمند اصلاح نوع نگاه مخاطبین است. لیکن بخشی از این مشکل درون‌زاست و از خود صنعت بیمه برمی‌خیزد. در مقاله پیش‌رو کوشیده شده است که یکی از مهم‌ترین عوامل مانع رشد صنعت بیمه که از خود این صنعت برمی‌خیزد یعنی چالش‌های مقررات‌گذاری، مورد موشکافی و مداقه قرار گیرد.

ابتدا چالش‌های فوق را در درون صنعت بیمه بررسی و احصا کرده‌ایم و در ادامه و در سطحی کلان‌تر به تفکیک قوای حاکم بر کشور در مورد مقررات‌گذاری صنعت بیمه بحث کرده‌ایم و در نهایت به همین موضوع از زاویه مشتریان و فرهنگ عمومی نگاه کرده‌ایم. در میانه این بحث از دید اقتصادی به مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی و اینکه در چه شرایطی این دو مفید و در چه

۱. دانشیارگروه حقوق عمومی دانشکده حقوق وعلوم سیاسی دانشگاه تهران vrostami@ut.ac.ir
۲. استاد واحدعلوم وتحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی dr.sm.hashemi@gmail.com
۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی واحد نجف‌آباد دانشگاه آزاد اسلامیTaghavie_mr@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

شرایطی مضر هستند پرداخته‌ایم. در نهایت راهکارهایی برای بهبود وضع موجود و حرکت به سمت شرایط مطلوب پیشنهاد شده است .

واژگان کلیدی: چالش‌های مقررات‌گذاری، صنعت بیمه، بیمه مرکزی، شورای عالی بیمه.

مقدمه

امروزه در اقتصاد کشورهای توسعه‌یافته نقش صنعت بیمه بسیار حائز اهمیت است ولی در ایـران علی‌رغم فعالیت‌های بسیار زیادی که در حوزه بیمه انجام گرفتـه و تحـولات گسـترده‌ای کـه در زمینه تأسیس شرکت‌های بیمه خصوصی و خصوصی شدن برخی از شـرکت‌های بیمـه دولتـی و کم‌رنگ شدن نظام تعرفه‌ای در صنعت بیمه و تقویت نظارت مالی بـه وجـود آمـده، هنـوز نقـش بیمه‌های تجاری در اقتصاد کشور اندک و ناچیز است؛ به طوری که در حـال حاضـر، سـهم حـق بیمه تولیدی در تولید ناخـالص کشـور کمتـر از ۱/۹ درصـد اسـت. در حـالی کـه ایـن سـهم در کشورهای توسعه‌یافته چیزی در حدود هشت تا دوازده درصد و میـانگین جهـانی آن ۶/۲ درصـد می‌باشد که اختلاف زیادی را بین ایران و میـانگین جهـانی و کشـورهای توسـعه‌یافتـه را نشـان می‌دهد (طیب‌نیا، ۱۳۹۴،۱۲).

شاخص بیمه‌های زندگی در ایران ۰/۲ درصد و متوسط جهانی این رشته ۳/۷ درصد است و درصد سهم بیمه‌های زندگی در ترکیب کل رشته‌ها در صنعت بیمه ایران تنها ۱۰ درصد است و در سطح جهانی بین ۴۰ تا ۶۰ درصد است.

یکی از دلایل عدم رشد بیمه‌های عمر در ایران وجود تورم‌های مزمن و ریشه‌دار در اقتصاد ایران بوده و خصوصاً در قراردادهای بلند مدت بیمه عمر وجود تورم بالا آثار مثبت بیمه عمر را از بین می‌برد (همان)

با این وجود به دلایل سیاست‌های انقباضی، انضباط مالی و عدم کاهش یا کاهش اندک سود بانکی پیش‌بینی می‌شود که نرخ تورم در ایران نیز بالاخره از روند جهانی تبعیت کند و به زودی تک‌رقمی شود؛ از سوی دیگر، نرخ رشد اقتصادی ایران افزایشی ارزیابی می‌شود:

نتیجه مهمی که از این وضعیت حاصل می‌شود این است که در اثر دو اتفاق خجستهٔ همزمان، یعنی افزایش نرخ رشد اقتصادی و کاهش تورم، مقتضیات برای افزایش بازار بیمه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

موجود و موانع کم می‌شود؛ در نتیجه می‌توان پیش‌بینی کرد که در افقی ۵ ساله تا سال ۲۰۲۰ بازار بیمهٔ ایران رشد تجمیعی ۴۷ درصدی را تجربه کند .

این رشد به ویژه از آن جهت حائز اهمیت است که در دنیای امروز بیمه ضمن تأمین امنیت لازم برای فعالیت‌های تولیدی و اقتصادی، می‌تواند به رشد رفاه و امنیت اجتماعی نیز منجر شود. تأثیر بیمه به حدی در فعالیت‌های اقتصادی قابل ملاحظه است که اقتصاد بدون بیمه بسیار مخاطره انگیز، کم اثر و ناکارآمد است .

البته عوامل زیادی در تفاوت نقش و تأثیر بیمه در ایران و کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد؛ از جمله این عوامل می‌توان به ضعیف بودن فرهنگ عمومی بیمه در کشور، دولتی بودن اقتصاد کشور، رقابت دولت و بخش دولتی بیمه با شرکت‌های بیمه خصوصی، عدم استقلال کامل و کافی صنعت بیمه کشور، دخالت‌های بعضاً غیرکارشناسانه در بخش کاملاً اقتصادی صنعت بیمه، عدم ایفای کامل نقش سندیکای بیمه‌گران کشور و عدم اعتماد برخی مشتریان و بیمه‌گذاران به شرکت‌های بیمه اشاره نمود.

اما نظام مقررات‌گذاری می‌تواند عامل مهمی در برطرف شدن مشکلات صنعت بیمه در ایران باشد. به بیان دیگر، اکثر تنگناها و مشکلات بیمه در ایران با تنظیم مقررات قابل اصلاح است؛ زیرا تنظیم و تنسیق امور بیمه و ایجاد بازاری پویا و رقابتی و همچنین اعمال نظارت مؤثر و حمایت از مصرف‌کنندگان و جلوگیری از انحصار، نیاز به وضع مقررات جدید دارد.

وجود شکل‌هایی از تنظیم مقررات دولتی برای حمایت از مصرف‌کنندگان الزامی به نظر می‌رسد. حتی در مواقعی که بازار، انحصار چند جانبه و رقابتی دارد نیز تنظیم مقررات دولتی برای جلوگیری از سوء استفاده از موقعیت مسلط، ایجاد کارتل و توسعه سیاست‌های رقابتی مؤثر، ضروری است. اهمیت تنظیم مقررات به حدی است که در سطح بین‌المللی نیز شکل‌هایی از مقررات‌گذاری در حوزه‌هایی نظیر: بازار کار، کیفیت محصولات، محیط زیست، بهداشت، امنیت و نظایر آن ایجاد گردیده است (هادی‌فر، ۱۳۸۹، ۲۱۶). حتی در ایالات متحده که به قوانین معتدل و دفاع از بازار آزاد شهره است، نهاد قویِ دولتی به نام «آنتی‌تراست» برای جلوگیری از ایجاد انحصار و تضمین حقوق مصرف‌کننده وجود دارد (بابایی، ۲۳:۱۳۸۹). هنوز تعریف مشخص و ایده‌آلی برای مقررات‌گذاری و اهداف آن به طور کلی در امور بازرگانی و به طور خاص در بیمه به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

دست نیامده است؛ ولی می‌توان تنظیم بازار توسط دولت را مهمترین هدف مقررات‌گذاری در امور بازرگانی قلمداد نمود که یکی از شیوه‌های حکمرانی خوب محسوب می‌شود.

تنظیم مقررات پدیده‌ای است که تعریف روشن و دقیق از آن بسیار سخت است و مفهوم و حوزه تحقیق آن همواره مورد بحث قرار دارد تا جایی که ارائه رهیافت عملی برای تنظیم مقررات در حوزه علم سایبرنتیک قرار دارد(Morgan.Yeung، 2000، 113). به طور ساده تنظیم مقررات را می‌توان دخالت مستقیم بخش عمومی در ترکیب قراردادها و توافقات بخش خصوصی قلمداد کرد. در ادبیات اقتصادی تنظیم مقررات این گونه تعریف شده است: «تلاش دولت به منظور کنترل تصمیم‌های بخش خصوصی .(NOLL,1983) «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در تعریفی جامع‌تر مقررات‌گذاری را چنین تعریف می‌کند: «اعمال یک مجموعه چارچوب‌ها و قواعد توسط نهاد حاکمیت به‌گونه‌ای که با اعمال جرائم و محدودیت‌ها در صورت عدم رعایت همراه باشد به منظور تغییر عقلایی و داوطلبانهٔ رفتار اقتصادیِ کنشگرهای اقتصادی در سطح افراد و بنگاه‌ها» ، یا اعمال قوانین و مقررات از سوی دولت و ضمانت اجرایی گذاشتن برای این قوانین .(Baldwin,1999) در این تعریف، تنظیم مقررات گونه‌ای قانون‌گذاری است که با هدف تأثیرگذاری بر رفتار بخش خصوصی و تصمیم‌های وی در بازار اعمال می‌شود که البته دارای ضمانت اجرایی از سوی دولت نیز می‌باشد ولی امروزه تعاریف دقیق‌تری از تنظیم مقررات ارائه شده است تا بتواند طیف وسیعی از کارکردهای دولت را در قالب تنظیم مقررات پوشش دهد. از جمله این کارکردها عبارتند از: «استانداردگذاری در بازار، قیمت‌گذاری، تقسیم منابع کمیاب در بازار، رفع اختلاف و داوری بین بازیگران بازار» که در تعاریف جدید در حیطه تنظیم مقررات جاری جای می‌گیرد.

چالش‌های مهمی در نظام مقررات‌گذاری کارآمد و مؤثر و مستقل در بیمه کشور و ... وجود دارد که در این مقاله سعی در بررسی آنها در چهار بند شده است. وظیفه مهم و خطیر مقررات‌گذاری بیمه بر اساس قانون تأسیس بیمه مرکزی– به شورای‌عالی بیمه– که در بیمه مرکزی مستقر است سپرده شده، ولی این نهاد مقررات‌گذار بیمه در انجام وظایف خطیر خود با چالش‌های جدی بسیاری روبروست که در این مقاله به آنها پرداخته می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

الف. چالش‌های مقررات‌گذاری درون صنعت بیمه

آن چه که در درون صنعت بیمه مانع از شکل‌گیری مقررات‌گذاری صحیح می‌شود به چند بخش قابل تقسیم است:

بخش اول: سهم بسیار زیاد دولت از بازار بیمه

اکنون بیش از چهل درصد از بازار بیمه کشور در اختیار بخش دولتی است که اگر سهم دولت را در بیمه‌های واگذار شده به آن اضافه کنیم، این سهم بیش از پنجاه درصد خواهد شد. این در حالی است که مجال یا میدان محدودی در حدود پنجاه درصد برای بیست و پنج شرکت بیمه خصوصی دیگر باقی می‌ماند. سوای آن که اگر بخواهیم سهامداران شرکت‌های بیمه خصوصی را محاسبه کنیم که اکثراً مستقیم یا غیرمستقیم به دولت یا نهادهای عمومی وابستگی دارند، سهم دولت و نهادهای عمومی باز هم بیشتر میشود. چنین سهمی از دولت، مقررات‌گذاری را به نفع دولت و شرکت‌های دولتی سوق میدهد و به تبع آن از آزادی عمل و استقلال مقررات‌گذاری کاسته می‌شود. همچنین دولتی بودن بخش عمده‌ای از بازار بیمه کشور منجر به افزایش دیدگاه دولتی در تنظیم مقررات می‌شود که با اقتصاد آزاد در تضاد است. البته بیمه مرکزی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی بر کاهش تصدی‌گری دولت در صنعت بیمه تأکید دارند .

نگاهی به وضعیت این موضوع در کشورهای دیگر نیز دولتی بودن بیش از حد بیمه در کشور ما را تأیید می‌کند: در سوئد، تنها حدود ۶ درصد سرمایه‌گذاری‌ها و منابع بیمه‌های عمر دولتی هستند؛ این رقم در مورد بیمه‌های غیر عمر بالغ بر ۱۵ درصد است. در فرانسه نیز موج دولتی‌سازی که در دوران جنگ دوم جهانی در گرفته بود، پس از پایان جنگ و شروع روند شکوفایی اقتصادی، فوراً روند عکس به خود گرفت و شاهد خصوصی‌سازی شرکت‌های بیمه و ایجاد فضای رقابتی بودیم؛ به نحوی که اکنون بزرگ‌ترین شرکت بیمهٔ دنیا، AXA، اصلیت فرانسوی دارد .(Bussani.Mauro,2001: 23) در واقع این کشورها در روندی عقلایی کم‌کم به این نتیجه رسیدند که ورود به بازار جهانی بیمه و ایجاد مناسبات برد- برد برای کم کردن ریسک تجارت در سطح بین‌الملل با ساختار کند و پر فرایندِ دولتی همخوانی ندارد و بدین ترتیب، امکان رقابت و گسترش زمینهٔ فعالیت فراهم نمی‌شود .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

بخش دوم: سهم اندک شرکتهای بیمه خصوصی در نهاد مقررات‌گذاری

برای متوازن کردن و متعادل کردن مقررات‌گذاری، تغییر ترکیب شورای بیمه و حضور بیشتر نمایندگان بخش خصوصی در این شورا حائز اهمیت است؛ زیرا اکنون بیشتر شرکت‌های بیمه، هر چند در ظاهر ولی قانوناً خصوصی هستند و خواهان سهم بیشتری در مقررات‌گذاری هستند. در حال حاضر از مجموع ده عضو شورای عالی بیمه تنها دو عضو از بخش خصوصی حضور دارند؛ یک عضو به انتخاب سندیکای بیمه‌گران و یک عضو به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران. به عبارت دیگر از بیست و هشت شرکت بیمه فقط یک شرکت دولتی وجود دارد که عضو شورای عالی بیمه است؛ ولی سهم بیست و هفت شرکت خصوصی دیگر بیمه فقط یک عضو در شوراست که به عنوان نماینده سندیکا در جلسات شورای سندیکا شرکت می‌کند. این عدم توازن و تعادل در ترکیب شورا بدون شک در مقررات‌گذاری شورا بی‌تأثیر نیست؛ زیرا بخش خصوصی در این شورا در اقلیت است و سنگینی وزن نمایندگان دولت در این شورا مقررات آن را ناخواسته به نفع دیدگاه‌های دولت سوق می‌دهد.

ممکن است این سؤال مطرح شود که ترکیب بهینه این شورا از منظر بیشینه کردن منافع صنعت بیمه چیست؟ در پاسخ باید گفت که در کشورهای پیشرفته و غیرمتکی به درآمدهای نفتی و درآمدهای حاصل از منابع طبیعی، دولت در حدود ۳۰ الی ۴۰ درصد حجم اقتصاد را در بر دارد. بنابراین حتی اگر برای دولت سهم ۵۰ درصدی هم قائل باشیم، باز هم ۵ عضو دیگر این شورا باید توسط نمایندگان بخش خصوصی تعیین شوند و اگر بیمهٔ ایران را هم به عنوان بیمهٔ دولتی صاحب حدود ۴۰ درصد سهم بازار بیمه کشور بدانیم، باز هم ۲۷ شرکت خصوصی فعال در صنعت بیمه باید حداقل سه نماینده دیگر در این شورا داشته باشند.

نکته آخر و جمع‌بندی این بخش: اصل اولیه توجیه‌کننده دخالت و تصدی‌گری دولت در صنعت بیمه این است که بعضی از رشته‌های بیمه برای صلاح و سلامت روحی و جسمی جامعه واجب هستند ولی ممکن است در بازاری رقابتی به علت زیان نظام‌مند و کژمنشی‌ای که در آنها وجود دارد، هیچ شرکتی تمایل به ارائه آن نداشته باشد و در آن رشته خاص شکست بازار اتفاق بیفتد. در نتیجه دولت با ایجاد شرکت بیمه دولتی مسئولیت جلوگیری از شکست بازار را برعهده می‌گیرد. این منطقی پذیرفته شده و قابل قبول است و در اکثر کشورهای پیشرفته نیز درمان و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

حوادث و امثال آن به درجات مختلف، مورد حمایت دولت قرار می‌گیرد. لیکن در کشور ما متأسفانه به همین میزان مداخله در صنعت بیمه بسنده نشده و دولت از طرق گوناگون مانند ورود در ارائه بیمه‌های تجاری، اجبار بیمه‌های خصوصی به ارائه بیمه‌نامه در رشته‌های زیان‌ده، جلوگیری از قیمت‌گذاریِ مستقل و رقابت و ... باعث بسته شدن وزنه به پای این صنعت و جلوگیری از رشد متوازن آن شده است .

بخش سوم: فقدان فرهنگ مشاوره همگانی و خرد جمعی و نقش کم‌رنگ کارشناسان و صاحبنظران در ارزیابی مقررات‌گذاری

یکی از موازین مقررات‌گذاری مدرن در کشورهای توسعه یافته، بررسی و ارزیابی هزینه- فایده مقررات می‌باشد که این امر توسط صاحب‌نظران و کارشناسان بیمه می‌باشد. این موضوع تحت عنوان ارزیابی مقررات سبب می‌شود که مقررات در صورتی تصویب شود که منافع آن بر هزینه‌ها ترجیح داشته باشند. فقدان ارزیابی مقررات سبب بی‌توجهی شرکت‌های بیمه یا بیمه‌گذاران نسبت به اجرای مقررات می‌شود؛ زیرا در بیمه‌های تجاری که مباحث اقتصادی در آن پررنگ‌تر می‌باشد حتماً مقررات پیش از وضع و اجرا باید مورد ارزیابی قرار گیرند.

این نکته امروزه به وضوح روشن شده است که ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، روند مشورت همگانی را تسریع و شفاف می‌کند.

در ایالت متحده آمریکا، انگلستان و کمیسیون اروپا، پیش‌نویس‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری برای دسترسی مردم در پایگاه‌های اینترنتی منتشر شده است؛ با این حال، گزارش‌های این ارزیابی‌ها به صورت کامل انتشار نیافت: در سوئد تنها ۴۸ درصد گزارش‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در سال ۲۰۰۵، چگونگی انجام مشورت را منتشر کردند که در سال ۲۰۰۴ این رقم ۳۵ درصد بود. در زلاندنو از سال ۲۰۰۱ فقط گزارش‌های نهایی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری باید در اینترنت منتشر می‌شد. روند مشورت از این جهت هدف‌مندتر شده است که در برخی رویه‌های مشورتی، ساز و کارهایی برای ارتباط مداوم با افراد ذینفع در مقررات که خود منبع اطلاعاتی هستند پیش‌بینی شده است. از جمله این سازوکارهای سازماندهی شده می‌توان به هیأت‌های ارزیابی در دانمارک، انگلستان، آلمان، هلند و گروه‌های مشاور (سوئد و ایالت ویکتوریا در استرالیا) اشاره کرد(School of law, 2001: 27) .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

شاخص‌های اجرای مقررات‌گذاری اقتصادی در استرالیا شامل موارد زیر است:

۱. تعداد مقرراتی که در گزارش ارزیابی آثار آنها، سود خالص آنها برای جامعه در حد کفایت بررسی شده است.

۲. تعداد مقرراتی که در گزارش ارزیابی آثار آنها، هزینه‌های تبعیت از آنها برای بخش تجاری مورد توجه بوده است.

۳. تعداد مقرراتی که به بخش تجاری و افراد ذینفع، امکان می‌دهد که در اجرای مقررات، به صرفه‌ترین روش‌ها را برای رسیدن به اهداف مقررات انتخاب کنند (Robinson.Colin, 2007)

بخش چهارم: حجم بالای مقررات و لزوم مقرراتزدایی

یکی از عوامل کند شدن اجرای مقررات یا بی‌توجهی شرکت‌های بیمه نسبت به مقررات، حجم بالای مقررات می‌باشد. کیفیت مقررات به خصوص در اجرا، در میان مقررات حجیم و متراکم به شدت تنزل می‌یابد و از اثربخشی مقررات می‌کاهد، به نحوی که رفته‌رفته تنها سایه‌ای از مقررات باقی می‌ماند.

امروزه یکی از مباحث مهم در اصلاح روش مقررات‌گذاری، حذف مقررات زائد و خلاصه‌نویسی مقررات می‌باشد. این امر خود مستلزم بازنگری مقررات توسط مرجع مقررات‌گذار می‌باشد. هر چه حجم مقررات کمتر باشد اهمیت و اثربخشی آن بالاتر میرود.

به نظر می‌رسد چنانچه یک بار کلیه مقررات بیمه کشور مورد بازنگری قرار گیرد و مقررات زائد و اضافه آن حذف و سپس خلاصه نویسی شود، شرکت‌های بیمه و بیمه‌گذاران و نمایندگان و کارگزاران صنعت بیمه و سایر دست‌اندرکاران از انباشتگی مقررات دست و پاگیر خلاصی می‌یابند.

در علم اقتصاد و همچنین مالیه، تاکنون مطالعات بی‌شماری در مورد اثر مقررات‌زدایی بر متغیرهای مهم اقتصاد مانند: نرخ رشد، رقابت‌پذیری، نرخ بیکاری و ... صورت پذیرفته است. وینستون در مقاله مشهورش در سال ۱۹۹۳، به روشنی نشان می‌دهد که چگونه برنامه‌های جامع و عمیق مقررات‌زدایی در امریکا که در حوزه‌های حمل و نقل، ارتباطات، انرژی، مالی و بانکی و ... صورت گرفت، در نهایت منتهی به انتقال بیش از ده درصد تولید ناخالص ملی از این بخش‌ها به بخش‌های دیگر اقتصاد شد و به خصوصی شدن غیرمستقیم این بخش‌ها انجامید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

(IAIS,2003) آقای پلتزمن، استاد اقتصاد دانشگاه شیکاگو هم در مقاله‌ای مروری، پس از بررسی تعداد زیادی از مقالاتی که در این حوزه نوشته شده است، نتیجه می‌گیرد که نمی‌توان به طور قاطع و نامشروط مقررات‌زدایی را نهی یا تجویز کرد و این سیاست بستگی به زمینه و نحوهٔ اجرای آن دارد .(OECD,2003) در نهایت، آقای استراهان در مقالهٔ خود با بررسی‌های اقتصادسنجی و تحلیل داده‌ها، ثابت می‌کند که مقررات‌زدایی در سطح ملی در حوزهٔ مالی و بانکی، باعث شتاب یافتن رشد اقتصادی سالانه می‌شود. این افزایش رشد خصوصاً در حوزهٔ کارآفرینی و ایجاد کسب و کارهای جدید مشهودتر است. علاوه بر این، پایداری شاخص‌های اقتصادی هم با مقررات‌زدایی بهبود می‌یابد و توان سیستم برای مقابله با شوک‌های اقتصادی ناشی از چرخه‌های تجاری (OECD,2001)را بالا می‌برد .

در ایران مبانی مقررات‌زدایی جهت بهبود فعالیت‌های اقتصادی به شرح زیر است:

۱. تبصره ۴ ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ در زمینه مقررات‌زدایی می‌گوید: «رئیس‌جمهور موظف است، هیأتی را مأمور نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی نماید. این هیأت موظف است برای مواردی که تحقق این اهداف محتاج به تغییر قوانین است، لوایح مورد نظر را تهیه و تقدیم هیأت وزیران کند.» این هیأت به موجب ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱، با ترکیب مشخصی تحت عنوان هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صور مجوزهای کسب وکار نامیده شده است.

۲. ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه که کارگروهی را مأمور تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و مقررات‌زدایی از آن نموده است و در نهایت به موجب ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ لغو گردید و وظایف و مأموریت آن به هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار موضوع این ماده سپرده شده است.

آنچه که از اهداف مقررات فوق نتیجه می‌شود مقررات‌زدایی برای سرعت و سهولت و چابکی فعالیت‌های اقتصادی و حذف تشریفات و ضوابط اضافی و لغو مجوزهای دست و پاگیر و زائد می‌باشد .

بحث مقررات‌گذاری در بیمه اگر با دقت و مطالعات کافی صورت نپذیرد می‌تواند منجر به نابسامانی‌هایی در عرصه رقابت بین شرکت‌های بیمه و ایجاد انحصار برای شرکت‌های قوی‌تر در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

برابر شرکت‌های ضعیف‌تر شود. تجربه نشان می‌دهد که در برخی صنایع، مقررات‌گذاری باعث کاهش قیمت‌ها می‌شود. طرفداران مقررات‌زدایی به دلیل افزایش کارایی و کاهش قیمت حاصل، از حذف تنظیم مقررات قیمت و محدودیت‌های بازار دفاع می‌کنند. کارایی معمولاً از دو منبع نشأت می‌گیرد: اول اینکه به جای سازمان‌های تنظیم مقررات، بازار قیمت‌ها را تعیین می‌کند. دوم اینکه مقررات‌زدایی ظرفیت کاهش قیمت‌ها را نیز داراست. رقبای جدید ممکن است قیمت‌های غیر واقعی سایر شرکت‌ها را تنزل دهند که در نتیجه کلیه شرکت‌ها در قیمت‌های خود بازنگری خواهند کرد (IAIS,1997) .

به این مبحث می‌توان از دریچهٔ مبانی اقتصادی آن نیز نگاه کرد. مقررات‌زدایی باعث کاهش موانع ورود به بازار و در نتیجه افزایش تعداد بازیگران اقتصادی می‌شود و به علت افزایش رقابت، قیمت عرضه شده به مصرف‌کننده‌های نهایی کاهش می‌یابد و به بازار آزاد و رقابتی بیشتر نزدیک می‌شویم. لیکن، این در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی حاصل است که مانع طبیعی برای ورود ندارند. اقتصاددانان معمولاً موانع طبیعی برای ورود را در موارد زیر احصا می‌کنند:

- **تخصص کمیاب**

اگر تولید یک محصول یا ارائه یک خدمت نیازمند دارا بودن تخصص کمیابی در عوامل تولید و یا طراحی آن محصول باشد، حتی مقررات‌زدایی هم لزوماً باعث ورود بازیگران جدید و ایجاد رقابت بیشتر نخواهد شد. به عنوان مثال‌هایی برای این سرفصل می‌توان به محصولات ارگانیک و بیوتکنولوژیک، محصولات ناشی از پیوند چند رشتهٔ متفاوت با هم مانند تجهیزات بیمارستانی خاص و تک‌منظوره، خدمات حوزهٔ سرمایه‌گذاری مخاطره‌آمیز و .... اشاره کرد.

- **سرمایهٔ اولیهٔ بالا**

نفس نیاز به ده‌ها و یا حتی صدها میلیارد تومان سرمایه‌گذاری برای ایجاد یک خدمت خود مانعی طبیعی برای ورود کنشگرانی است که چنین توان اقتصادی و سرمایه‌گذاری را ندارند. در علم اقتصاد به این دسته از فعالیت‌های اقتصادی انحصار طبیعی چند جانبه گفته می‌شود. مهم‌ترین مثال‌های آن عبارتند از شبکهٔ برق و آب و گاز، شبکهٔ تلفن همراه، ارائه‌کنندگان اینترنت خانگی و...

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

- **حساسیت مالی یا جانی محصول**

به طور خاص در علم پزشکی و ژنتیک، به علت ارتباط تنگاتنگ محصولات و داروهای تولید شده با جان مردم، فرایندهای پیچیدهٔ اخذ مجوز و تست محصول طراحی می‌شود تا بتوان از عدم وجود عوامل مستقیم و غیرمستقیم مخرب در محصول اطمینان حاصل کرد. همچنین تولید محصولاتی که کاربرد دوگانه دارند و هم می‌توانند به عنوان یک محصول مفید استفاده شوند و هم در صورت قصور و یا تقصیر می‌توانند اثرات نامطلوب به جا بگذارند (مانند انواع سمومات و داروهای کشنده) جز این دسته قرار می‌گیرند.

جمع‌بندی‌ای که در اثر مطالعهٔ منابع جدید اقتصادی به دست می‌آید این است که به طور کلی مقررات‌گذاری برای صنایع و فعالیت‌هایی که به نحوی از انحای مشمول مانع طبیعی برای ورود هستند (موارد سه‌گانهٔ بالا) مفید است (RL Gordon, 2013) .به این علت ساده که عدم وجود مقررات در این حوزه به علت وجود موانع طبیعی برای ورود انحصار را درهم نمی‌شکند و حتی منتهی به افزایش قدرت بازارِ کنشگران موجود و در نتیجه اجحاف به حقوق مشتری می‌شود. (P. Belleflamme & M. Peitz, 2015)

نتیجهٔ تمام بندهای پیشین این است که مقررات در اقتصاد یک اصل نیست بلکه یک استثناست؛ اما یک استثنای فراگیر. در واقع هر بازاری که امکان عملکرد بهینه بدون مقررات فراوان و چارچوب‌ساز را داشته باشد، باید مشمول مقررات‌زدایی شود تا خود طبق مکانیزم طبیعی بازار، به رقابت کامل نزدیک شود. لیکن، اگر بازاری بدون مقررات مورد نیاز به علل انحصار طبیعی باعث ایجاد قدرت بازار برای ارائه‌کننده شود و در نتیجه منافع مصرف‌کننده به مخاطره بیفتد، باید مشمول قوانین ضد انحصار شود تا شرایط به صورت مصنوعی و آزمایشگاهی به رقابت کامل نزدیک گردد. بهترین شهودها را به عنوان مثال می‌توان در قوانین اتحادیه اروپا دید که برای هر فعالیتی در حوزه‌های دارای انحصار طبیعی نیاز به کسب مجوز از نهاد ناظر بر رقابت دارد. در واقع وقتی که بنگاه از این موقعیت انحصاریش سوءاستفاده می‌کند، در این جا نهاد ناظر آن را جریمه می‌کند. رفتار جالب و شبه‌تبانی پمپ بنزین‌های زنجیره‌ای در انگلستان مثال مناسبی در این زمینه است. بدون آنکه از قبل برای آن برنامه‌ای ریخته شده باشد. یعنی بزرگترین شبکه پمپ بنزین‌ها که متعلق به کمپانی معظم تسکو بوده است رفتاری مانند رهبر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

بازار داشته و قیمت را تعیین می‌کرده است. سایر پمپ‌ها که متعلق به زنجیره‌های کوچک‌تر یا افراد بوده‌اند نیز به تبعیت از او قیمت‌های خود را تعیین می‌کردند درحالی که هیچ‌گونه ارتباط تبانی‌محورنه‌ای بین آنها نبوده است. با این وجود در نهایت قاضی دادگاه با بررسی شواهد، استدلال کرد که نفس بزرگ بودن و رهبر بازار بودن که برای تسکو وجود دارد، به طور نانوشته و در عمل تبانی قیمتی به ضرر مصرف‌کننده ایجاد کرده و در نتیجه رأی به تبانی ضمنی داد (A. Eckert, 2011)؛ مثالی دیگر از این انحصارهای نیازمند به مقررات، مواقعی است که تعداد تأمین‌کننده‌ها نسبت به خریداران بسیار زیاد باشد؛ مثلاً در همان انگلستان، سوپرمارکت‌ها قیمت خرید شیر از دامداران را به صورت مصنوعی پایین نگه می‌داشتند و چون تعداد فروشندگان شیر نسبت به سوپرمارکت‌ها بسیار زیادتر بود، امکان مذاکره و افزایش قیمت در عمل از دامداران سلب شده بود. این قیمت پایین هرچند در کوتاه مدت به نفع مصرف‌کنندگان نهایی یعنی مردم شد؛ اما در نهایت باعث شد در درازمدت بخش زیادی از دامداری‌ها به علت عدم صرفه اقتصادی ورشکسته و تعطیل شدند و در نهایت قیمت شیر صعود سرسام‌آوری داشت.
(H Smith & J Thanassoulis, 2015)

با این وجود، در مذمت مقرراتِ نابجا هرچه گفته شود باز هم حق مطلب ادا نخواهد گردید. بایستی بدانیم که اولین اصل در توسعه اقتصاد، توسعه رقابت است. یعنی باید سعی شود خروجی‌ها ابتدا از بازار دریافت شود. بعد اگر رقابت ایجاد نشد به سمت مقررات‌گذاری حرکت شود. در واقع مقررات‌گذاری همانند معلولی است که قادر به تحرک نیست. لیکن مقررات‌گذاری نابجا مانند این است که ابتدا پای سالم یک فرد را شکسته و سپس به او عصا بدهیم. در نتیجه خصوصیات ذاتی بازاری را که به ذات می‌تواند رقابتی رفتار کند نباید نادیده گرفت و برای آن مقررات‌گذاری کرد .

در کشور ما (اما) به علت پیچیدگی ساختار صنعت بیمه و وجود رشته‌های اجباری با نرخ‌گذاری‌های غیر فنی، چالش‌های عمده‌ای که در سال‌های اخیر پس از مقررات‌زدایی قیمت‌ها به وجود آمده، شامل موارد زیر بوده است:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

الف. سقوط شدید نرخ‌های رشته‌های مختلف که اگرچه به نفع شرکت‌های بیمه نبود ولی بیمه‌گذاران و مشتریان از این تغییر بهره بردند. به هر حال این موضوع سبب کاهش منابع مالی زیادی از شرکت‌های بیمه شد.

ب. نارضایتی برخی از بیمه‌گذاران قدیمی از شرکت‌های بیمه که سال‌ها با هم کار می‌کردند؛ زیرا شرکت‌های بیمه جدید به عنوان رقبای تازه با پیشنهاد نرخ‌های بسیار کم، هجوم همه جانبه‌ای به مشتریان شرکت‌های قدیمی آوردند و سبب کاهش سهم شرکت‌های قدیمی بازار شدند.

ج. نگرانی از کاهش نرخ‌ها به تنهایی چالش برانگیز نیست؛ بلکه چالش اساسی در مورد نرخ‌های غیر کارشناسانه‌ای است که ممکن است توانگری شرکت‌های بیمه را از بین ببرد و موجب ورشکستگی شرکت‌های بیمه و در نهایت شکست بازار شود.

د. آماده نبودن نظام تنظیم بازار، کامل نبودن نظام فناوری اطلاعات، و ضعف نظارت مالی به جای نظام تعرفه‌ای، سبب نوعی هرج و مرج در بازار بیمه و رقابت ناسالم و غیرحرفه‌ای در سال‌های اخیر شد.

ه. حتی وقتی بعضی از شرکت‌ها برای رهایی از مشکلات فوق‌الذکر در اقدامی درست سعی در گسترده‌سازی سبد محصولاتشان و تمرکز بر بیمه‌هایی مانند بیمهٔ عمر کردند، به علت عدم پیش‌بینی درست از تصمیمات آتی بیمه‌گر، دچار مشکل عدم مدیریت نقدینگی شدند و تا مرز ورشکستگی پیش رفته‌اند.

بخش پنجم: فقدان ضمانت اجرای قوی و مناسب برای اجرای مقررات

مهم‌ترین ویژگی مقررات‌گذاری، ضمانت اجرای قوی و مناسب آن است. در واقع قوانین و مقررات زمانی اهمیت دارند که ضمانت اجرای قوی و متناسبی داشته باشند به نحوی که عدم رعایت مقررات هزینه سنگینی برای متخلف را در پی داشته باشد. این هزینه در کشور ما بسیار اندک است و شرکت‌های بیمه به راحتی تبعات آن را می‌پذیرند.

فقدان ضمانت اجرایی مقررات شورای عالی بیمه در کشور، دلایل بسیاری دارد؛ از جمله متداول شدن روش‌های غلط مرسوم از گذشته و تأثیرات عوامل سیاسی. این موارد باعث کم اثر شدن مقررات می‌شود و این موضوع تمامی مراحل دقیق و ظریف مقررات‌گذاری را زیر سؤال می‌برد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

ضعیف بودن مجازات عدم رعایت مقررات شورای عالی بیمه، تمامی تلاش‌ها برای مقررات‌گذاری را به کاری عبث و بیهوده تبدیل می‌نماید؛ زیرا وقتی قانون یا مقررات، ضمانت اجرای مناسبی نداشته باشند امیدی به اجرای صحیح آن نخواهد بود .

در واقع به علت وجود اصل عقلانیت در تصمیم‌گیری، تنها مقرراتی در عمل صبغهٔ اجرایی پیدا خواهند کرد که مجموع هزینه‌های مستیقم (جریمه، سودِ از دست رفته و ...) و غیرمستقیم (محدود شدن فعالیت‌های شرکت، کاسته شدن از اعتبار و ...) عدم اجرایشان از مجموع منافع حاصل از عدم اجرا بیشتر باشد. مثالی فرضی شاید بتواند بهتر این بحث را روشن کند. فرض کنید شرکت بیمهٔ X اقدام به ارائه یک محصول با قیمتی بالاتر از قیمت مصوب کند؛ مثلاً یک بیمه‌نامه یک میلیون تومانی را ۱,۱ میلیون تومان به فروش برساند. حال اگر صدهزار عدد از این بیمه‌نامه به این قیمت فروخته شود، در مجموع شرکت از محل افزایش صدهزار تومانی که برخلاف مقررات در نرخ بیمه‌نامه اعمال کرده، در مجموع ده میلیارد تومان منتفع می‌شود. اگر جریمه‌ای که مقررات‌گذار برای چنین موردی اعمال کرده یک بسته شامل اجزای زیر باشد :

- **جریمه نقدی پنج میلیارد تومانی که در اقساط ۱۲ ماهه دریافت می‌گردد؛**
- **محدودیت در ارائه این بیمه‌نامه به مدت دو ماه**

در این صورت با محاسبه سود بانکی ۲۰ درصدی، شرکت از محل بند اول جریمه حدود ۴,۵ میلیارد تومان متضرر می‌شود. حال اگر محدودیت دو ماهه در ارائه این بیمه‌نامه خاص برای شرکت کمتر از ۵,۵ میلیارد تومان خسارت به جا گذارد، در این صورت جریمه اعمال شده کارا نیست؛ چون مجموع سود حاصل از نقض مقررات (ده میلیارد تومان) از مجموع خسارت حاصله بیشتر است. حال ممکن است که تصمیم‌گیران و مدیران این شرکت بیمه به دلیل هزینه‌های غیرمستقیم مانند کاسته شدن از اعتبار شخصی و یا شرکتی در عمل اقدام به چنین کاری نکند؛ اما این به تنهایی کافی نیست. زیرا قانون و مقررات باید به خودی خود و مستقل از اراده و تصمیم شخصیِ افراد، ضمانت اجرایی مناسب را در بر داشته باشد .

بخش ششم: فقدان سند راهبردی جامع مقررات‌گذاری

چارچوب مقررات‌گذری نیاز به یک منشور جامع و کامل تحت عنوان سند راهبردی دارد. این سند

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

باید دارای یک دورنما و یک سلسله اهداف کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت باشد که نظام مقررات‌گذاری را هدفمند نماید. با توجه به حرکت رو به رشد صنعت بیمه وجود یک سند راهبردی مدون و مطالعه شده بسیار حائز اهمیت است.

وجود سند راهبردی در صنعت بیمه همچون کلید مؤثری برای حکمرانی خوب محسوب می‌شود تا به واسطه آن دولت بتواند حداکثر رضایت مشتریان و شرکت‌های بیمه و سهامداران آنها را جلب نماید و نقش واقعی صنعت بیمه در اقتصاد کشور را ایفا نماید.

چند نکته در تنظیم سند راهبردی باید مورد توجه قرار گیرد:

اول. برای یک سند راهبردی مناسب استفاده از نظریات عموم مردم و اندیشمندان و صاحب‌نظران و کارشناسان ضرورت دارد تا این سند به جامعیت مورد انتظار برسد.

دوم. در این سند تا حد امکان باید منافع شرکت‌های بیمه، سهامداران آنها، مشتریان و بیمه‌گذاران، زیان‌دیدگان، عوامل اقتصادی، بازرگانان و سایر سازمان‌ها و عوامل ذی‌ربط دیگر در نظر گرفته شود.

سوم. این سند باید حاوی اهداف کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت صنعت بیمه کشور به ترتیب اولویت باشد؛ به نحوی که تمامی خواسته‌های فعالان عرصه بیمه کشور در آن دیده شود. تغییرات مدیریتی در صنعت بیمه کشور نباید سبب تغییر سند راهبردی شود و این سند باید همچون منشوری در سرلوحه فعالیت‌های مدیران ارشد بیمه کشور قرار گیرد تا دسترسی به اهداف تعیین شده مندرج در سند راهبردی امکان‌پذیر باشد.

چهارم. سند راهبردی باید از نظر سلسله مراتب قانون و مقررات از جایگاه مناسبی برخوردار باشد؛ یعنی یا به شکل قانون به تصویب مجلس و یا به شکل تصویب‌نامه به تصویب هیأت وزیران برسد و کلیه دستگاه‌های اجرائی و حاکمیتی کشور مکلف به رعایت مفاد این سند باشند.

پنجم. مقبولیت داشتن سند راهبردی: چنانچه سند راهبردی فاقد نقطه نظرات تمامی جناح‌ها و بازیگران و کنش‌گران صنعت بیمه باشد، توفیقی در اجرا نخواهد داشت. این سند باید بیشتر برخاسته از نظر متخصصان و کارشناسان بیمه باشد. سند راهبردی باید جامع و مانع باشد تا بتواند به عنوان یک منشور، محوری برای فعالیت صنعت بیمه باشد .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

ششم. بروز بودن با آخرین تحولات جهانی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و مالی: یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف سیستم مالی کشور ما به طور اعم و صنعت بیمه به طور اخص سنتی بودن آن است. در حالی که در سطح جهانی به صورتی شتابان و همگام با پیشرفت دانش اقتصاد و فایننس، استانداردها و نظام‌های بانکداری و بیمه نیز به سرعت بروز می‌شوند و نسخه‌های جدید ایجاد می‌شوند، در صنعت بیمه هنوز این تطبیق ایجاد نشده و درها تقریباً بر همان منوال سنتیِ چند دهه گذشته می‌چرخد. البته در بخش بانکی اوضاع کمی بهتر است و با ورود چند بانک که با سرمایه‌های کاملاً خصوصی و توسط بانکداران حرفه‌ای ایجاد شده‌اند، حتی امکان ایجاد شراکت و تأسیس بین بانک‌های ایرانی با بانک‌های مطرح و بروز اروپایی ایجاد شده است. لیکن در بخش بیمه هنوز این تطبیق با استانداردهای جهانی ایجاد نشده است . تفاوت عمده‌ای که سبد محصولات بیمه‌ای در ایران با متوسط جهانی یک سبد بیمهٔ مطلوب دارد خود گویای این امر است. لذا به نظر می‌رسد باید در این سند راهبردی، به نحوی شفاف، مشهود و کمی‌شده لزوم این انطباق دیده شود.

ب. چالش‌های مقررات‌گذاری بیمه در قوه مجریه

بخش اول: لزوم ایجاد نظام مدیریت مقررات‌گذاری مؤثر در کشور

نظام مقررات‌گذاری قوی در صنعت بیمه مستلزم ایجاد یک ساختار قوی بـه نـام نظـام مـدیریت مقررات‌گذاری مؤثر است تا با وجود نهادهای مختلف مقررات‌گذاری در کشـور و حـدود و ثغـور و شرح وظائف مختلف و متعدد، به طور مرتب و منظم موضوع مقررات‌گـذاری را در دسـتگاه‌هـای اجرائی مدیریت کند و از صدور مقررات متناقض و متضاد جلوگیری کند.

نخستین گام در تدوین چارچوب برای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در هر کشور در حال توسعه، ایجاد نظام مدیریت مقررات‌گذاری مؤثر است. اگر قرار است که ارزیابی آثار مقررات‌گذاری جدی گرفته شود، اصول اصلاح و کاربرد ارزیابی آثار مقررات‌گذاری باید در بالاترین مراجع حکومت تصویب شوند. در این زمینه پیش‌شرط موفقیت عبارت است از شناخت بهتر ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و درک نیاز به ارتقای ساز و کارهای حکمرانی تنظیمی. این واحد باید تداوم، معتبر بودن و کیفیت ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در واحدهای سازمانی را تضمین کند، در این

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

صورت باید صلاحیت‌ها و مهارت‌های لازم را برای انجام صحیح این وظائف داشته باشد (فریادی، ۱۴:۱۳۸۹).

وجود یک سازمان برتر در دستگاه مجریه که نظام مقررات‌گذاری را در کشور، مدیریت و سازمان‌دهی کند، می‌تواند به مقررات‌گذاری در کشور نظم و سر و سامان دهد.

قوه مجریه در واقع مرجع مقررات‌گذار در صنعت بیمه به شمار می‌رود؛ اما با توجه به عوامل مختلف و تأثیرگذار و تأثیرپذیر در سازمان‌ها و نهادهای قوه مجریه و اصطکاک منافع و وظائف، بعضاً چالش‌هایی در امر مقررات‌گذاری ایجاد می‌شود .

بخش دوم: عدم برخورداری برخی مصوبات دولتی در مورد بیمه ازپشتوانه نظریات دقیق کارشناسی

غالباً هیأت وزیران که قوی‌ترین مرجع مقررات‌گذار در قوه مجریه است، مبادرت به وضع مقرراتی در زمینه بیمه می‌کند که معمولاً با کسب نظر متخصصین امر است؛ ولی در گذشته موارد معدود ولی اثرگذاری از مصوبات هیأت وزیران مشاهده شده که برخلاف میل شرکت‌های بیمه به تصویب رسیده و اجرا گردیده است. اصلاح اساس نامه‌های شرکت‌های بیمه و در پی آن اختصاص بخشی از حق بیمه‌های مربوط به بیمه‌نامه‌های مسئولیت مدنی دارندگان اتومبیل در برابر اشخاص ثالث به بخشی از ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی که بدون کسب نظر و یا موافقت اصحاب بیمه و شرکت‌های بیمه بوده است از جمله این موارد می‌باشد. منشأ چنین موضوعی که در هیچ جای دنیا سابقه نداشته و قابل قبول نیست در عدم انضباط مالی دولت‌ها ریشه دارد. در واقع، دولت متکی به منابع نفتی قادر به مدیریت مالی و تأمین بودجهٔ تمام دستگاه‌های تحت امر خود خصوصاً در دوران رکود و افت قیمتِ نفت نیست و در مقابل تحولات جهانی قیمت نفت آسیب‌پذیر است. نمونهٔ روشن آن را در کسری بودجهٔ قابل توجهی که این روزها با افت قیمت نفت در بین کشورهای عمدهٔ صادرکننده شاهد هستیم قابل رصد کردن است. در نتیجهٔ این آسیب‌پذیری، دولت برای تأمین بودجه و مرمت کاستی ناچار اقدام به دست‌اندازی به دارایی نهادهایی می‌کند که لزوماً دولتی نیستند ولی دولت امکان مداخله و اعمال فشار به آنها را دارد. نمونهٔ بارز این مطلب فشار به بانک مرکزی برای قبول استقراض بی‌رویه‌ی دولت و چاپ اسکناس است .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

نمونهٔ دیگری که به بحث ما مرتبط است، همین قرار گرفتن بین بیمه‌گذار و بیمه‌گر و دریافت مبلغ قابل توجهی از حق بیمه به عناوین مختلف است. در واقع صنعت بیمه ناچار می‌شود بخشی از بار بی‌انضباطی مالی دولت و وابستگی بیش از حدش به درآمدهای نفتی را برعهده بگیرد و ریسک‌های آن را مدیریت کند. این در نهایت باعث افزایش هزینه‌های پنهان صدور بیمه‌نامه، افزایش قیمت تمام‌شده و در نتیجه ضرر‌ده شدن همهٔ شرکت‌های بیمه در رشته‌های خاص که از قضا دولت در آن‌ها قیمت‌گذاری را نیز خود برعهده گرفته می‌شود. این در حالیست که طبق مبانی علمی، بیمه‌ای را که امکان استخراج نرخ بهینه و نقاط سربه‌سر آن برای شرکت‌های بیمه فراهم نباشد و نرخ آن به صورت دستوری تعیین شود؛ اصولاً نمی‌توان به عنوان یک محصول بیمه‌ای به رسمیت شناخت .

بخش سوم: تلاش و تأثیرگذاری برخی از مسئولین و دستگاههای اجرایی بر نهاد قانونگذاری یا مقررات‌گذاری برای جذب برخی از درآمدها و منابع بیمه‌ای

متأسفانه یکی از چالش‌های مهم صنعت بیمه در سال‌های اخیر سهم خواهی بعضی از دستگاه‌های اجرایی از درآمدهای شرکت‌های بیمه است. این در حالی است که صنعت بیمه خود دچار کاستی‌های شدید منابع و درآمد است و در صورت وجود درآمد، این منابع باید صرف خدمت به بیمه‌گذاران و توسعه و پیشرفت صنعت بیمه شود. از جمله این موارد اختصاص برخی از درآمدهای بیمه‌ای در سال‌های اخیر به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نیروی انتظامی است که مورد اعتراض شرکت‌های بیمه بوده است ولی مقررات‌گذار یعنی شورای عالی بیمه و بیمه مرکزی قادر به اصلاح یا تغییر نبوده‌اند.

اکنون متأسفانه حدود ۴۰ درصد از حق بیمه‌های دریافتی در صنعت بیمه صرف پرداخت عوارض به دستگاه‌ها و مراجع غیر بیمه‌ای میشود. این امر سبب افزایش نرخ حق بیمه و استقبال کم مشتریان از محصولات بیمه‌ای، کاهش در آمدهای شرکت‌های بیمه، کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در بیمه، کاهش توانگری شرکت‌های بیمه، کندی در پرداخت خسارت، گران‌تر شدن خدمات بیمه‌ای و نارضایتی بیمه‌گذاران از نحوه تسویه خسارت شرکت‌های بیمه می‌شود .

وزیر امور اقتصادی ودارایی اخیراً در جمع فعالان صنعت بیمه کشور اظهار نموده است: وضع عوارض متعدد بر صنعت بیمه با توسعه صنعت بیمه متضاد است. تحمیل این عوارض سنگین به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

صنعت بیمه با توسعه صنعت بیمه سازگار نیست و خدمات بیمه‌ای را گران می‌کند و این خود مانع گسترش و توسعه بیمه می‌شود. جهت‌گیری دولت در راستای حذف تبعیض‌ها و ایجاد فضای مثبت برای بخش خصوصی است. بحث حذف مالیات بر ارزش افزوده در لایحه دولت، گنجانده شده؛ اما متأسفانه مراحل رسیدگی به لوایح در دولت و مجلس زمان‌بر است و ما اصرار داریم زمان را تا جایی که ممکن است کوتاه‌تر کنیم تا بتوانیم زودتر به نتیجه برسیم (طیب‌نیا، ۱۳۹۴، ۱۳).

بخش چهارم: چالشهای شورای عالی بیمه و بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران در مقررات‌گذاری

شورای عالی بیمه یکی از ارکان بیمه مرکزی می‌باشد که مهم‌ترین نهاد مقررات‌گذار در صنعت بیمه‌ایران است. این شورا با چالش‌های متفاوتی روبروست. منافع شرکت‌های بیمه و سهامداران آن‌ها از یک سو و منافع بیمه‌گذاران و بیمه‌شدگان و ذینفعان از سوی دیگر بر مصوبات این شورا تأثیر می‌گذارد. وضعیت اقتصادی کشور ناشی از تحریم‌ها و تورم و تعارض قوانین و مقررات دیگر نیز اثرات مستقیمی بر مصوبات شورای عالی بیمه می‌گذارد. علاوه بر آن قوانین پنج ساله توسعه اقتصادی، فرهنگی و قانون بودجه سالانه کشور و دیگر قوانین اقتصادی کشور نیز بر مصوبات شورا اثرگذار است.

اگر چه در بسیاری موارد نظر بیمه مرکزی و شرکت‌های بیمه در قانون‌گذاری اخذ می‌شود ولی آن چه که محصول نهایی قانون‌گذاری است گاهی با نظر و رأی متخصصین امر بیمه بسیار متفاوت است. بعضاً کمیسیون‌های تخصصی مجلس مواضعی را اتخاذ می‌کنند که اختلاف جدی با نظر صاحب‌نظران بیمه دارد. این امر در نهایت اثرات قابل توجهی را بر مقررات‌گذاری توسط شورای عالی بیمه می‌گذارد.

چالش دیگر بر سر راه این شورا، موضوع توانگری و بنیه مالی شرکت‌های بیمه است که فاصله زیادی با هم دارند و آنها را از حیث تحمل مقررات از یکدیگر متمایز می‌کند.

بخش پنجم: کافی نبودن حمایت از صنعت بیمه در برابر چالشها و تهدیدها

صنعت بیمه اکنون با تهدیداتی مواجه است که شورای عالی بیمه از نظر حدود اختیارات و وظائف،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

قدرت مقابله با این تهدیدات را ندارد و این تهدیدات بعضاً به حدی جدی است که ممکن است باعث شکست بازار و گریز سرمایه‌گذاران و سهامداران از شرکت‌های بیمه و صنعت بیمه شود.

درحال حاضر، منابع شرکت‌های بیمه تحت عناوینی مانند مالیات، عوارض، مصوبات شوراهای شهر و آرای قطعی کمیسیون‌های ۷۷ شهرداری‌ها، در معرض تهدیدات جدی است. شوراهای شهر و کمیسیون‌های ۷۷ شهرداری که عوارض سالانه سنگینی را حتی بعضاً بیش از سود قابل تقسیم شرکت‌های بیمه‌بر درآمد شرکت‌های بیمه تحمیل می‌کنند و با وجود تلاش شرکت‌های بیمه در دفاع از خود، باز هم شوراهای مذکور و کمیسیون‌های ۷۷ مستقر در شهرداری، شرکت‌های بیمه را به پرداخت عوارض محکوم می‌کنند. متأسفانه بیمه مرکزی به عنوان دستگاه حاکمیتی و نظارتی و شورای عالی بیمه به عنوان مرجع مقررات گذار بیمه در خصوص حمایت از شرکت‌های بیمه در این مورد وظیفه و اختیار قانونی ندارند. با وجود این معضل چند ساله متأسفانه سایر دستگاه‌های صلاحیت‌دار نیز به این موضوع توجه کافی ندارند. این معضل می‌تواند با کمک دیوان عدالت اداری و رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در قوه قضاییه و یا با هماهنگی وزارتخانه‌های «امور اقتصادی و دارایی» و «کشور» و بیمه مرکزی، در قوه مجریه حل و فصل گردد.

یکی از اقدامات حکمرانی خوب و مؤثر، رفع مشکلات بنگاه‌های اقتصادی نظیر شرکت‌های بیمه است تا به این ترتیب خدمت‌رسانی به مردم و بیمه‌گذاران آنها را رونق و توسعه بخشد. امروزه مقررات‌گذاری یکی از وظائف اصلی دولت‌ها در تنظیم و کنترل کشورهای توسعه یافته است .

بخش ششم: رتبه‌بندی نشدن شرکتهای بیمه در ایران

اگرچه در سال‌های اخیر اقدامات مناسبی در بیمه مرکزی ایران برای رتبه‌بندی و تعیین میزان توانگری شرکت‌های بیمه انجام پذیرفته، ولی به دلیل وجود تحریم‌های کشورهای غربی هنوز شرکت‌های بیمه توسط یک مرجع بین‌المللی مورد ارزیابی و رتبه‌بندی قرار نگرفته‌اند. رتبه‌بندی شرکت‌های بیمه می‌تواند هم توانگری واقعی شرکت‌های بیمه را ترسیم و معرفی کند و هم نظام مقررات‌گذاری را تسهیل کند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

بخش هفتم: تأکید بر تنظیم مقرارت براساس موضوع توانگری مالی شرکتهای بیمه

شرکت‌های بیمه فاصله زیادی به لحاظ بنیه اقتصادی و توانگری مالی با هم دارند کـه آنهـا را از حیث تحمل مقررات از یکدیگر متمایز می‌کند. وضع مقررات مناسب توسط نهـاد مقررات‌گـذاری می‌تواند منجر به نظارت بهتر و مؤثرتر نهاد ناظر شود .

مشتریان یا بیمه‌گذاران خود به تنهایی قادر به تشخیص توانگری مالی شرکت‌های بیمه نیستند. اکنون در اتحادیه اروپا توانگری مالی مبنای کنترل و نظارت بر توانگری مالی شرکت‌های بیمه است؛ ولی در ایران هنوز شرایط و زیرساخت‌های علمی، فنی و اجرایی این امر کاملاً مهیا نیست و لازم است اهتمام به این امر در اولویت سیاست‌گذاری صنعت بیمه قرارگیرد (امین، ۱۳۹۴: ۳).

بیشتر کشورهای پیشرفته جهان به سمت نظام سرمایه توانگری مبتنی بر ریسک درحال حرکت‌اند؛ زیرا تجربه نشان داده که چارچوب تنظیمی و نظارتی حاضر در صنعت بیمه در برابر توسعه‌های مضر در بازارهای مالی، حفاظت کافی به عمل نمی‌آورد. این مسأله به روشنی نشان می‌دهد که در اوایل قرن حاضر به همراه بحران بازار سرمایه که به بیمه‌گرانی بیشترین ضربه را وارد نمود که در سهام سرمایه‌گذاری نموده بودند، دوباره با همین سناریو در سال ۲۰۰۸ با بحران بازار مالی و در نتیجه نرخ پایین بهره روبرو می‌شویم. اصلاحات توانگری در تعدادی از کشورها از جمله ایالت متحده آمریکا، استرالیا، چین، ژاپن، مکزیک، برزیل، آفریقای جنوبی، برمودا و سوئیس انجام گرفته است که سبب مدرنیته شدن نظام سرمایه مبتنی بر ریسک در این کشورها شده است. در ابتدا بسیاری از کشورها نظام سرمایه توانگری خود را با الهام از الگوی مدرن اتحادیه اروپا (موسوم به توانگری مالی اول) تدوین نمودند. سپس برخی کشورها، نظام توانگری خود را به نظام ایالت متحده (موسوم به RBS) نزدیک کردند. امروزه این روند بیشتر به سمت الگوی جدید مورد استفاده در اتحادیه اروپا (موسوم به توانگری مالی دوم) سوق دارد. همچنین به نظر می‌رسد این الگو توسط انجمن بین‌المللی ناظران بیمه ترجیح داده می‌شود. اگرچه هنوز میان اعضای این انجمن در مورد اصول ارزشیابی که در بررسی ترازنامه، توانگری کاربرد دارد، عدم موافقت دیده می‌شود (کارل فان هوله، ۱۳۹۴: ۵) .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

بنابراین لازم است مقررات رفتار بازار را در کنار مقررات احتیاطی (توانگری مالی) تدوین نماییم. با وجود آن که توانگری مالی دوم، یک نظام جامع سرمایه توانگری مبتنی بر ریسک می‌باشد؛ درعین حال از بیمه‌گران می‌خواهد تا ریسک رفتار بازار را لحاظ نمایند. به عبارت دیگر، برای پیشگیری از فعالیت‌هایی که منجر به رفتار غیرمنصفانه با مشتریان است، اقدامات مناسبی صورت پذیرد. نظام تنظیم احتیاطی قادر نیست تمامی جنبه‌ها را در نظر بگیرد. این نظام نیاز دارد تا با دیگر مقرراتی که با مسائلی مانند قراردادهای بیمه، رفتار بازار، واسطه‌گری بیمه، گزارش‌گیری حسابداری و مالی، رقابت، نرخ‌گذاری اعتبار و غیره مرتبط است، پیوند برقرار نماید (همان، ص ۶۹)

بخش هشتم: فقدان تعامل شورای عالی بیمه‌های تجاری با دستگاههای اجرایی دولتی خارج از حوزه بیمه

اگر چه در ترکیب شورای عالی بیمه، نمایندگان دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های ذی‌ربط به خصوص وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و بازرگانی حضور دارند؛ ولی این شورا با تمامی وزارتخانه‌های دولتی ذی‌ربط همچون وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که به نوعی در مورد بیمه‌های درمان تکمیلی با شرکت‌های بیمه دولتی مرتبط می‌باشند، ارتباط مستقیمی از نظر شرح وظائف قانونی ندارد. تنش‌هایی که در مورد تأمین هزینه‌های بیمارستانی بین وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و صنعت بیمه بوجود آمده است از جمله این ناهماهنگی‌هاست.

بخش نهم: وجود دستگاههای موازی در سیاستگذاری بیمه

بیمه مرکزی، شورای عالی بیمه و وزارت امور اقتصادی و دارایی به دلیل وظایف و اختیارات قانونی، مراجع ذیصلاحی برای سیاست‌گذاری امر بیمه هستند ولی بهتر است حدود اختیارات و شرح وظایف هر یک از آنها به طور صریح و روشن از یکدیگر جدا شود .

اگر چه اصطکاک چندان جدی در سال‌های اخیر بین این دستگاه‌ها به‌وجود نیامده، ولی برخی از اختلاف‌نظرها در سطح جزیی و کلان می‌تواند چالش برانگیز شود؛ زیرا قطعاً طرز تفکر و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

تلقی این دستگاه‌ها در خصوص موضوعات ریز و درشت بیمه‌ای در برخی موارد بر هم منطبق نمی‌باشد .

ج. چالشهای مقررات‌گذاری بیمه در قوای مقننه و قضائیه

بخش اول: قانون‌گذاری بدون استفاده از نظر مقررات گذار متخصص

اگر چه قانون‌گذار مکلف به رعایت یا استفاده از نظر مقررات‌گذار یا متخصصین نیست، ولی در عمل قانونی که بدون استفاده از نظر صاحب‌نظران تنظیم شود خالی از اشکال و نقص نمی‌باشد. امروزه به خصوص در زمینه‌های تجاری و اقتصادی که بسیار تخصصی هستند، بدون استفاده از نظر کارشناسان تصویب قانون در عمل و اجرا بسیار چالش برانگیز است.

از نظر سلسله مراتب قوانین، قانون بالاتر از مقررات است و مقررات‌گذار باید از قانون تبعیت کند. این موضوعی کاملاً پذیرفته شده است. ولی قانون‌گذاری که توسط مجلس صورت می‌پذیرد، اگر در برگیرنده نظریات کاملاً تخصصی شورای عالی بیمه نباشد، صنعت بیمه را در مقررات‌گذاری دچار چالش‌های اساسی می‌کند. اگرچه در ابتدا قبل از وضع قانون از متخصصین بیمه دعوت به عمل آمده، ولی در نهایت، حاصل امر قانون‌گذاری با آن‌چه که مد نظر کارشناسان بیمه بوده است تفاوت چشمگیری داشته است. در سال‌های اخیر وضع قوانینی در خصوص اختصاص برخی درآمدهای بیمه نامه‌های ثالث اتومبیل به برخی از دستگاه‌های اجرایی و یا وضع مالیات بر ارزش افزوده برای فعالیت‌های بیمه‌ای، چالش‌های مهمی را برای صنعت بیمه به وجود آورده است.

بخش دوم: نبود دادگاههای تخصصی بیمه و تأثیر آرای محاکم قضایی بر مقررات‌گذاری در صنعت بیمه

آرای صادره از محاکم قضایی سراسر کشور معمولاً رویه‌های قضایی‌ای را در خصوص بیمه به وجود می‌آورند که به تدریج رفتار مقررات گذار را به جهاتی مشخص سوق می‌دهد که از پیش تعیین نشده یا برنامه‌ریزی نشده‌اند.

به دلیل عدم وجود دادگاه‌های تخصصی بیمه متأسفانه دادگاه‌های عمومی در سراسر کشور آرای بسیار متفاوت و بحث برانگیزی را صادر می‌کنند. این آرای مختلف که هماهنگی و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

یکنواختی چندانی ندارند، باعث به وجود آمدن چالش‌های بسیاری در مقررات‌گذاری می‌شود؛ زیرا رویه‌های قضایی از منابع علم حقوق به شمار می‌روند و آرای وحدت رویه صادره از دیوان عالی کشور هم در حکم قانون می‌باشد و این موضوع رفته‌رفته به ایجاد عرف یا قانون می‌انجامد که وضع مقررات توسط دستگاه مقررات گذار نمی‌تواند تأثیر چندانی بر آنها داشته باشد.

بخش سوم: تعیین هر ساله دیات توسط قوه قضاییه و تأثیر مستقیم آن بر میزان خسارت بیمه نامه‌های ثالث به عنوان یکی از رشته‌های مهم صنعت بیمه

شورای عالی بیمه نه در تعیین نرخ حق بیمهٔ بیمه‌نامه‌های رشته شخص ثالث بـه تنهـایی نقـش دارد و نه در تعیین نرخ دیه سالانه دخالت دارد. نرخ دیـه سـالانه بـه طـور مسـتقیم بـر یکـی از مهم‌ترین رشته‌های بیمه اثرگذار است .

قوه قضائیه بر اساس اختیارات قانونی خود هر سال یک بار نسبت به تعیین دیات اقدام می‌کند و این اعلام، ملاک پرداخت خسارت شرکت‌های بیمه براساس حکم دادگاه‌های کشور خواهد بود. بیمه‌نامه مسئولیت مدنی اشخاص ثالث در برابر دارندگان وسائل نقلیه موتوری بخش قابل توجهی از پورتفوی صنعت بیمه را تشکیل می‌دهد. از یک سو، میزان حق بیمه این بیمه‌نامه را دولت بر اساس شرایط اقتصادی مردم تعیین می‌کند و از سوی دیگر، نسبت خسارت این رشته را میزان دیه اعلام شده از سوی قوه قضائیه تعیین می‌کند. مقررات‌گذاری در مورد بیمه نامه‌های شخص ثالث خودرو اکنون با چالش جدی مواجه است؛ زیرا شورای عالی بیمه به عنوان مقررات‌گذار بیمه قدرت کافی برای دخالت لازم در این رشته را ندارد.

چنانچه صنعت بیمه و شرکت‌های بیمه در اعلام نرخ سالانه دیه توسط قوه قضائیه مشارکت داشته باشد و توان شرکت‌های بیمه در پرداخت دیه مورد توجه قوه قضائیه قرار گیرد، تا حدود زیادی از چالش‌های شرکت‌های بیمه و مقررات‌گذاری شورای عالی بیمه در این خصوص کاسته می‌شود؛ زیرا توانگری شرکت‌های بیمه با نرخ دیه سالانه در رشته اتومبیل ارتباط مستقیمی دارد. یعنی افزایش نرخ دیه باید متناسب با توانایی و بنیه اقتصادی شرکت‌های بیمه باشد تا از کاستی‌های بازار کاسته شود و متعاقب آن از شکست شرکت‌های بیمه در بازار جلوگیری شود .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

نتیجه‌گیری

در شرایط کنونی اصولاً نقش دولت‌ها از مقررات‌گذاری برای فعالیت‌های اقتصادی نظیر عملیات بیمه تغییر نموده و به سمت مقررات‌زدایی و اصلاح و بهینه کردن مقررات قبلی سوق پیدا کرده است. دولت‌های کارآمد اکنون سعی در پرهیز از وضع مقررات پی‌درپی دارند و فقط زمانی به مقررات‌گذاری روی می‌آورند که مقررات‌گذاری برای تنظیم بازار و جلوگیری از شکست بازار ضروری و لازم باشد.

تجربه در کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد که دولت‌ها چند عامل مهم در مقررات‌گذاری بیمه را رعایت می‌کنند:

۱. **فراگیر بودن:** مقررات بیمه باید جامع و فراگیر باشد.

۲. **شفافیت:** مقررات باید شفاف، صریح و روشن باشد.

۳. **اختصار:** مقررات باید مفید و مختصر باشد، به نحوی که در حوصله مجریان باشد و از اطاله کلام در تنظیم مقررات پرهیز شود.

٤. **قابل فهم بودن:** مقررات باید برای همه عوامل بیمه به نحوی قابل فهم باشد که نیاز به تفاسیر متعدد و برداشت‌های متفاوت نباشد.

۵. **ضد انحصار بودن مقررات:** وضع مقررات بیمه باید از ایجاد هرگونه انحصار جلوگیری کند، به این معنی که نباید برای گروهی از عوامل بازار مزیت و برای گروهی دیگر ضرر داشته باشد.

٦. **ملاحظه خرد جمعی در مقررات‌گذاری:** امروزه مشورت عمومی و استفاده از صاحب‌نظران و کار شناسان خبره در تنظیم مقررات بدیهی و ضروری است.

۷. **ارزیابی هزینه- فایده مقررات:** یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های مقررات خوب، بررسی دقیق هزینه- فایده آن است، به عبارت دیگر این خاصیت در نظر مقررات‌گذار یک اصل مترقی برای مقررات‌گذاری محسوب می‌شود. اگر در ارزیابی مقررات فایده آن بر هزینه آن برتری داشته باشد وضع مقررات می‌تواند به حل مشکلات صنعت بیمه بینجامد. در غیر این صورت باید از وضع مقررات صرف‌نظر نمود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

۸. مقررات باید به محیط رقابت سالم کمک کند: وجود رقابت سالم در اقتصاد باعث بروز محصولات جدید می‌شود و از رخوت و سستی در بازار که منجر به رکود می‌شود جلوگیری می‌کند. وجود رقابت سالم در بازار باعث ارتقای کیفی محصولات بیمه‌ای و ارائه خدمات مناسب‌تر به مردم می‌شود.

۹. مقررات‌گذاری مانعی برای شکست بازار: یکی از اهداف مقررات‌گذاری باید رفع کاستی‌های بازار و برطرف نمودن موانع سر راه فعالان بازار بیمه باشد. چنان‌چه کاستی‌های بازار در مقررات‌گذاری رفع نشود می‌تواند به شکست بازار منجر شود. همواره باید تلاش مقررات‌گذار در تنظیم یک بازار مناسب باشد. در غیر این‌صورت در صورت وجود کاستی‌ها در بازار و نابسامانی‌های زنجیره‌وار، شکست یک شرکت بیمه آغاز می‌شود و اگر به آن توجهی نشود منجر به شکست شرکت‌های دیگر می‌شود.

۱۰. مقررات‌گذاری تنظیم بازار: تنظیم بازار از اهداف اصلی مقررات‌گذار است و بیشتر انگیزه مقررات‌گذار باید تلاش برای تنظیم بازار باشد. تنظیم بازار مثل تنظیم مقررات شرایط عمومی بیمه نامه‌ها، تنظیم مقررات نرخ در رشته‌های تعرفه‌ای، تنظیم مقررات نمایندگی‌ها و کارگزاری‌ها، تنظیم مقررات نظارتی، تنظیم مقررات رقابت بین شرکت‌های بیمه، تنظیم مقررات نظارت داخلی شرکت‌ها، تنظیم مقررات مربوط به تعهدات شرکت‌های بیمه، و جلوگیری از انحصار، از وظایف اصلی مقررات‌گذار است .

مقررات‌گذاری بیمه در ایران با چالش‌هایی جدی مواجه است؛ از جمله دولتی بودن اقتصاد، عدم توازن و تعادل ترکیب شورای عالی بیمه، سهم‌خواهی دستگاه‌های اجرایی از درآمدهای بیمه، ناراضی بودن سهامداران شرکت‌های بیمه از سرمایه‌گذاری در صنعت بیمه، عدم هماهنگی بخش عمده‌ای از دستگاه‌های اجرایی کشور با شورای عالی بیمه، عدم تعامل کافی بین قانون‌گذار با مقررات‌گذار در بخش بیمه، نبود هماهنگی کافی بین قوه قضائیه با مقررات‌گذار بیمه، وجود تفاوت‌های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی وضعف عمومی فرهنگ بیمه در جامعه و نگرش غالب افراد جامعه به محصولات بیمه‌ای به عنوان کالای لوکس و امثال این چالش‌ها را می‌توان از عمده‌ترین مشکلات مقررات‌گذاری در ایران دانست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

۱۱. مقررات‌گذاری برای حکمرانی خوب: امروزه دولت‌ها با تمام وجود تلاش می‌کنند مقررات‌گذاری را به عنوان وسیله‌ای برای اجرای حکمرانی خوب به کار برند. هر چه مقررات مناسب توجه مردم را به عملکرد مناسب حکمرانان جلب می‌کند، مقررات نامناسب مردم را نسبت به حکمرانان ناراضی می‌کند.

مقررات‌زدایی و بازبینی مقررات و کم کردن حجم مقررات می‌تواند در اجرای هر چه مناسب‌تر مقررات مؤثر باشد. حجیم بودن مقررات چون مانع و حجابی بر سر اجرای صحیح مقررات قرار می‌گیرد. ابزارهای تنظیم مقررات بیمه از نظر انجمن بین‌المللی نظار بیمه شامل موارد زیر است:

اصول IAIS بیان می‌کند که لازم است تنظیم‌کننده مقررات سازماندهی شود تا مؤثر باشد. بدین معنی که می‌باید جواب‌گو و مستقل باشد و کارمندان ماهر و قدرت کافی داشته باشد و نهایتاً دارای عملکردی شفاف باشد. در سال ۱۹۹۴ از میان تنظیم‌کنندگان مقررات بیمه، شرکت‌های بین‌المللی با ایجاد ناظرین بیمه IAIS پیشرفت قابل‌توجهی در زمینه مقررات‌گذاری کسب نمودند. از زمان تشکیل این انجمن، IAIS مستنداتی منتشر نمود که هدف از انتشار آنها استانداردسازی رویکرد بین‌المللی در رابطه با مقررات بیمه و بهبود همکاری‌های بین‌المللی در رابطه با مقررات بود. این مستندات شامل موارد زیر می‌شود:

۱. اصول اصلی و هسته‌ای بیمه
۲. اصول نظارتی بیمه
۳. راهکارهایی در رابطه با مقررات بیمه و نظارت برای اقتصاد بازار در حال پدیدار شدن
۴. توافق‌نامه‌های بیمه‌ای
۵. یادداشت تفاهم نمونه (مدل)
۶. استاندارد نظارت بر اعطای مجوز
۷. استاندارد نظارت بر بازرسی‌های در محل
۸. استاندارد نظارت بر سایر موارد مشتق (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۴۸۰).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

چنانچه نهاد مقررات‌گذار در ایران همسو با انجمن بین‌المللی ناظرین بیمه، اصلاحات و تمهیدات لازم را در مقررات‌گذاری مورد توجه قرار دهد، برخی از چالش‌های مقررات‌گذاری مرتفع می‌شود.

کاهش تصدی‌گری دولت و کاهش سهم دولت در بازار بیمه و افزایش سهم بخش خصوصی می‌تواند تا حدودی از چالش مقررات‌گذاری بکاهد؛ زیرا با کاهش سهم دولت، نهاد مقررات‌گذار بدون ملاحظه یا ترجیح دادن شرکت‌های دولتی تمام هم و غم خود را صرف نظارت و حاکمیت و هدایت بخش بیمه می‌کند.

اصلاح ترکیب شورای عالی بیمه نیاز دیگری است که بدون شک در رفع برخی مشکلات تأثیرگذار است. این ترکیب از سال ۱۳۵۰ هجری شمسی تاکنون یعنی ۴۴ سال بدون تغییر باقی مانده و اکنون با این همه تغییرات و اصلاحات در شکل و شیوه بیمه‌های تجاری در ایران و به‌خصوص افزایش شرکت‌های خصوصی، اصلاح ترکیب شورای عالی بیمه و به‌خصوص پررنگ شدن نقش بیمه‌های خصوصی در این نهاد مقررات‌گذاری ضروری به نظر می‌رسد.

تقویت فرهنگ مشاوره همگانی و استفاده از خرد جمعی و بهره‌مندی از نظر کارشناسان و صاحب‌نظران بیمه در مقررات‌گذاری نیز مقررات‌گذار را در تصویب مقررات مناسب و مفید کمک می‌کند و مقبولیت مقررات‌گذاری را در بین اصحاب بیمه به ویژه شرکت‌های بیمه ارتقا می‌دهد.

بررسی موضوع هزینه–فایده تصویب مقررات با استفاده از معیارهای اثرگذار در صنعت بیمه و استفاده از تجربیات سایر کشورها می‌تواند چالش‌های مقررات‌گذاری ناشی از عوارض منفی اجرای مقررات را کمتر کند و از زیان شرکت‌های بیمه و سرپیچی آن‌ها از اجرای مقررات بکاهد. حذف برخی از مقررات در صنعت بیمه می‌تواند منجر به رشد و شکوفایی فعالیت‌های بازیگران بیمه و ارائه محصولات بهتر به مردم و بیمه‌گذاران و سایر بازیگران اقتصادی شود؛ زیرا وجود مقررات دست‌وپاگیر، مانع بزرگی بر سر راه شکوفایی و چابکی و چالاکی شرکت‌های بیمه و نمایندگان آنهاست.

یکی از چالش برانگیزترین مسائل مقررات‌گذاری در بیمه نبود ضمانت اجرای قوی برای اجرای مقررات بیمه‌ای است. شاید در حال حاضر از نظر مقررات، صنعت بیمه کشور کمبود قابل

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

توجهی نداشته باشد ولی چون برخورد قاطعی با شرکت‌های بیمه در مورد عدم رعایت مقررات صورت نمی‌پذیرد، عملاً نقش مقررات کم اثر و ناچیز است.

نبود یک سند جامع راهبردی در صنعت بیمه کشور، نهاد مقررات‌گذار را از مسیر مقررات‌گذاری پیوسته و هدفمند خارج می‌سازد. این سند جامع باید برخاسته از نظریات همه عوامل بیمه کشور باشد تا جامع و مانع باشد و به تبع آن نهاد مقررات‌گذار باید در وضع مقررات از این سند تبعیت کند تا صنعت بیمه را به اهداف پیش‌بینی شده در سند جامع راهبردی رهنمون سازد.

مصونیت صنعت بیمه از سهم‌خواهی دستگاه‌های اجرایی از درآمد شرکت‌های بیمه موضوع مهم دیگری برای رفع مشکلات مقررات‌گذاری بیمه کشور می‌باشد؛ زیرا اختصاص بخشی از درآمدهای شرکت‌های بیمه که در دستگاه‌های دیگر هزینه می‌شود باعث گران‌تر شدن محصولات بیمه می‌شود. همین امر نگرانی‌ها و دغدغه‌های نهاد مقررات‌گذار از جهت این‌که با وضع مقررات به هزینه‌های شرکت‌های بیمه یا گرانی محصولات آنها دامن بزند، از بین می‌برد.

صنعت بیمه نیاز به یک حمایت همه جانبه از سوی قوای حاکمه کشور دارد؛ زیرا تقویت صنعت بیمه منجر به تقویت اقتصاد و امنیت و آسایش همه دستگاه‌ها و عموم مردم جامعه و تقویت حکمرانی خوب است. امروزه یکی از ابزار سیاستمداران، ارائه حکمرانی مقبول و مورد نیاز مردم است و بیمه می‌تواند در این راستا نقش بی‌بدیلی داشته باشد. اگرشورای عالی بیمه به عنوان نهاد مقررات‌گذار مرجعی باشد که استقلال و اقتدار لازم برای مقررات‌گذاری و تعیین تکلیف در امور بیمه کشور را داشته باشد و مورد حمایت کلیه دستگاه‌های حاکمه باشد ، قطعاً یکی از اساسی‌ترین چالش های مقررات‌گذاری در صنعت بیمه کشور برطرف می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

فهرست منابع

الف. منابع فارسی

۱. آقایی طوق، مسلم ؛ ،ترجمه مقاله فابریتریو دوفرانچسکو و کلودیو ام رادائلی، (۱۳۹۱)ارزیابی مقررات به سوی مقرارت بهتر، زیر نظر دکتر باقر انصاری
۲. امین، محمدابراهیم (۱۳۹۴)؛ جلسه مجمع عمومی سالانه بیمه مرکزی، شماره ۳۴۱.
۳. امین، محمدابراهیم (۱۳۹۴)؛ نشریه افق بیمه، تهران ،شماره چهاردهم .
۴. بابایی، ایرج (۱۳۸۹)؛ حقوق بیمه، تهران: انتشارات سمت.
۵. دستورالعمل جدید بانک مرکزی به ۵ بانک درباره وام ۲۵ میلیونیhttp://goo.gl/DGHZUH :
۶. صادقی، محسن (۱۳۸۹)؛ بررسی راهکارهای مقابله با ریسک سیستمی در بازار، تهران ،مدیریت پژوهش ، توسعه و مطالعات انسانی
۷. طیب‌نیا، علی(n.d.) ؛ وزیر امور اقتصادی و دارایی در جمع فعالان صنعت بیمه کشور، تهران ،ماهنامه بیمه مرکزی ایران.
۸. طیب‌نیا، علی (۱۳۹۴)؛ سخنرانی وزیر امور اقتصادی و دارایی. به مناسبت روز بیمه در ایران.
۹. غفاری، هادی (۱۳۸۳)؛ جایگاه و نقش دولت در نظام‌های اقتصادی، چاپ اول، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۱۰. فریادی، مسعودی، ترجمه مقاله دیوید پارکر و کالین کرکپاتریک، (۱۳۹۱) ،کتاب ارزیابی مقررات‌گذاری، به سوی مقررات گذاری بهتر ،تهران ،زیر نظر دکتر باقر انصاری
۱۱. فریادی، مسعود، ترجمه مقاله اسکات اچ. ژاکوبز، (۱۳۹۱) ، ارزیابی مقررات به سوی مقرارت بهتر، تهران، زیر نظر دکتر باقر انصاری
۱۲. کارل فان هوله. (۱۳۹۴)؛ استاد اقتصاد در کسب و کار کی یولوون بلژیک و دانشکده اقتصاد دانشگاه گوته آلمان. نشریه افق بیمه، شماره چهاردهم.
۱۳. معصومی، حسین و محمد روشن دل (۱۳۹۰)؛ اصول اساسی اثر بخشی نظام‌های بیمه سپرده، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
۱۴. هادی‌فر، داود (۱۳۸۹)؛ نهادهای حقوقی تنظیم مقررات: ساختار و ساز و کار اجرایی، چاپ اول، تهران: نشر عترت نو .
۱۵. همتی، عبدالناصر (۱۳۷۷)؛ «جایگاه صنعت بیمه در اقتصاد ایران»، فصلنامه صنعت بیمه، ش۴۹.

ب. منابع غیرفارسی

a. _____Eckert (2011); Empirical Studies of Gasoline Retailing: A Guide to the Literature.
2. _____ Birds & N.j.Hird (2001); Birds'The comparative Law.5 ed.london.
3.Bussani.Mauro.Vernon Palmer.FRANCESCO parisi.The comparative Law and Economics of Pure Economics Loss. George Mason Un.
4.Fisman & Sarria Allende (2010); "Regulation of entry and the distortion of industrial organization," Journal of Applied Economics, Universidad del CEMA, vol. 0, pages 91-111

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

5.H Smith & J Thanassoulis (2015); Prices, profits, and pass-through of costs along a supermarket supply chain: bargaining and competition
6. ___ Hovenkamp(2015); "Federal Antitrust Policy, The Law of Competition and Its Practice"
7. _____ http://www.antitrustinstitute.org/
8. _____ http://www.axa.com/en/group/history/
9. _http://www.brookings.edu/~/media/Projects/BPEA/1989%20micro/1989_bpeamicro_peltzman.PDF
10. _____ http://www.jstor.org/stable/2728241?seq=1#page_scan_tab_contents
11. http://www.svenskforsakring.se/Global/Broschyrer/SF_Statistikbroschyr_2014_eng_150513.pdf
12. _____ http://www.tradingeconomics.com/iran/forecast
13. _____ https://research.stlouisfed.org/conferences/policyconf/papers/Strahan.pdf
14. _____ https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3295
15. _____ https://www.towerswatson.com/en/Insights/IC-Types/Ad-hoc-Point-of-View/Perspectives/2015/2014-year-end-Turkish-insurance-premiums
16. _____ IAIS (2003); Insurance.core.principles and methodology.principles No.1
17.IAIS,(1997); ”Guidance on Insurance Regulation and Supervision for Emerging Market Economies” Guidance Paper No. 1
18.Iran Inflation Rate Forecast: http://www.tradingeconomics.com/iran/inflation-cpi/forecast
19. _____ Issues in Insurance, No. 3
20. __ Klapper, Laeven, and Rajan(2006); "Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship"
21.OECD (2001); ” INSURANCE REGULATION AND SUPERVISION IN THE OECD COUNTRIES” Policy
22. _____ OECD (2003); “Insurance Regulation and Supervision in Latin America
23. _____ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
24. _____P. Belleflamme & M. Peitz (2015); Industrial organization: markets and strategies
25. _____RL Gordon (2013); Regulation and Economic analysis: a critique over two centuries.
26.Robinson.colin(2007); Utility.RegulationInCompetitive Markets.Problems and Progress .Edward Elgar Publishing.UK
27. _____ SchoolofLaw.LawandEconomicsResearchPapersSeries (2001); Paper No.1-27.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]