فصلنامه حقوق اداری

سال هشتم، بهار ۱۴۰۰، شماره ۲۶

ابزار تنظیم بازار بیمه در ایران

مهرنوش کیال[۱] ؛ محمود باقری[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۹/۱۸
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۲۲

چکیده

بیمه، نوعی خدمت است و مانند همه کالاها و خدمات دارای بازار است؛ هرچند بازار بیمه به دلیل ویژگی‌های خاصی که دارد، دربردارنده سه رکن: خریدار، فروشنده و تنظیم‌گر است. درواقع، تنظیم و نظارت دو مفهوم توأمان هستند که به‌منظور شناسایی مواردی که بازار در آن با شکست مواجه می‌شود، به قصد کنترل‌کردن نارسایی‌های ناشی از موارد مذکور اعمال می‌گردد؛ بنابراین، مقاله حاضر با روش توصیفی – تحلیلی در پی پاسخ به این پرسش است که اهمیت تنظیم بازار بیمه توسط دولت چیست و از چه ابزارها و روش‌هایی برای تنظیم‌گری بیمه در ایران استفاده می‌گردد؟ و آیا توانسته‌اند منجر به تنظیم و نظارت صحیح و کارا بر بازار بیمه گردند؟

هرچند 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 صنعت بیمه ایران از روش کنترل و دستور و متعاقب آن، ابزارهایی استفاده می‌گردد که جزء ابتدایی‌ترین و قدیمی‌ترین روش و ابزارها محسوب شده است و کشورهای توسعه‌یافته که دارای بازارهای بیمه پیشرو هستند، دیگر روش مذکور را سودمند ندانسته‌اند و از آن استفاده نمی‌کنند و با توجه به خصوصی‌سازی و آزادسازی بازار بیمه در سالیان اخیر، به نظر می‌رسد روش و ابزارهای اعمال‌شده، فاقد کارایی لازم هستند و ضروری است از طریق تغییر قوانین و مقررات، اصلاحاتی در این زمینه انجام گردد.

واژگان کلیدی: ابزار تنظیم‌گری، بازار بیمه، تنظیم، روش تنظیم‌گری، نظارت.

۱. عضو هیات علمی دانشگاه آزاد قزوین، قزوین، ایران. (نویسنده مسئول) drkayyal.m @gmail .com
۲. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران. mahbagheri @ut .ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

مقدمه

در حقیقت، بیمه موضوع جدیدی نیست. ریشه‌های آن به اولین دوره هزاره قبل از میلاد مسیح بازمی‌گردد. بازرگانان فنیقی در قراردادهای تجاری با همدیگر توافق می‌کردند که هرگونه خسارتی از کشتی‌ها و کالاهایشان به موجب خطرات دریا به‌وجود آمد، سهیم گردند(Atkines, 2008: 21). در دنیای کنونی، بیمه از ارکان مهم زندگی برای تأمین خسارت های جانی و مالی است و برای پیش بینی و مقابله با حوادثی است که در آینده احتمال رخ دادن آن هست و به‌نحوی آینده‌گری اقتصادی محسوب می‌گردد (جهان‌بین، زارعی، ۱۳۹۳: ۲۴۰).

صنعت بیمه، صنعتی است که شکوفایی آن در گروی سیاست‌گذاری، تنظیم و نظارت صحیح است. دلیل این امر، اهمیت توان ایفای تعهدات بیمه‌گران و رابطه نامتعادل بین بیمه گران و جمعیت بیمه شده است که قانون گذاران را به سمت این سیاست سوق می‌دهد که لازم است این بخش به نحو شایسته تنظیم[1] شود (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۱۳۴). تنظیم شامل مواردی چون: بایسته‌ها و ساختار نهاد مقررات‌گذار، قوانین اعطای مجوز، نظارت مداوم در روابط بیمه گر – بیمه شده می‌باشد (جهان‌بین و زارعی، ۱۳۹۳: ۲۳۹). درحقیقت، «تنظیم‌گری» به عنوان یک تأسیس خاص حقوقی ناظر بر یک الگوی خاص ادارهٔ امور عمومی از طریق مجموعه‌ای از روش‌ها و ابزارهای خاص می‌باشد (یاوری، ۱۳۹۳: ۶۳۵). همانند سایر بخش‌های اقتصادی، «نظارت»[2] بر صنعت بیمه نیز از اهمیت خاصی برخوردار است.

باتوجه به وجود امکان بالقوه برای بازار بیمه و احتمال شکست این بازار [3]، نظارت کارا و متناسب با عملکرد صنعت بیمه همواره در راستای تنظیم بازار بیمه برای تقویت آن صورت می‌پذیرد.

«تنظیم مقررات» به‌طور معمول به محدودیت‌هایی اطلاق می‌شود که گاهی دولت بر تصمیمات شرکت‌ها دربارهٔ قیمت، کمیّت و ورود به بازار و خروج از آن اعمال می‌کند؛ ولی حتی اگر هم دولت بخواهد، نمی‌تواند تمام تصمیمات را تنظیم کند؛ زیرا از لحاظ اجرایی برای دولت میسر نیست که شرکت‌ها و مصرف‌کنندگان را به‌طور کامل تحت نظارت قرار دهد. در جریان

---

1. Regulation
2. Supervision

۳ – 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 برهم‌زند، مزیت بازار رقابتی را از آن می‌گیرد و به اصطلاح، آن‌را با شکست مواجه می‌سازد (klein, 2007 :33).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

واگذاری امور به بخش خصوصی، ازآنجایی که احتمال ایجاد انحصارگران خصوصی وجود دارد، تنظیم برای حمایت از مصرف‌کنندگان الزامی به‌نظر می‌رسد (جهان‌بین و زارعی، ۱۳۹۳: ۲۳۸).

در ایران همگام با روند خصوصی سازی، برنامه تحول اقتصادی و اجرای اصل ۴۴ در بخش های مختلف اقتصادی و سیاست گذاری در بیمه نیز به سمت خصوصی‌سازی[۱] و آزادسازی[۲] پیش رفت (حسن‌زاده وکاظم‌نژاد، ۱۳۸۹: ۲۳۵). با توجه ماهیت اقتصاد کشور و تحولات در صنعت بیمه کشور، این صنعت نیازمند فرایند نظارتی جامع و موثری است تا منافع ذی‌نفعان بویژه بیمه‌گزار و بیمه‌گر حفظ گردد؛ بنابراین، ضروری است که روش و ابزار تنظیم‌گیری و نظارت در بازار بیمه ایران بررسی شود .

در مورد تنظیم بازار بیمه از جنبه صرف بیمه‌ای، بسیار بحث و بررسی شده است؛ ولی از نظر حقوقی، موضوعات حقوق اقتصادی در ایران، نوین هستند؛ بنابراین، پژوهش‌های اندکی در ایران درمورد این مطالب انجام شده است؛ به‌عنوان مثال، در حیطه اصل موضوع تنظیم‌گری (از جنبه حقوقی)، محمد راسخ و سیدمجتبی کرابی حسینی(۱۳۹۴) به بررسی انواع رگولاسیون و مداخله دولت در سازوکار حکومت توجه کرده و به بررسی انواع سطوح رگولاسیون و روش‌های مورد استفاده پرداخته‌اند .

محمود باقری و سعید رحمانی (۱۳۹۵) نیز موضوع بیمه را از حیث انحصار و رقابت بررسی کرده و در این پژوهش سعی نموده‌اند درحین تشریح مختصر بازار بیمه، با تحلیل عوامل مختلف بر رقابتی یا انحصاری‌بودن بازار بیمه، تاثیر به‌سزایی بگذارند؛ همچنین به تحلیل و بررسی رقابت در این بازار پرداخته و درانتها، راهکارهایی برای بازار بیمه ایران بیان داشته‌اند.

اما آنچه در این نوشتار اهمیت دارد و تاکنون مقاله و نوشتاری در ایران به آن نپرداخته است و نوآوری این نوشتار محسوب می‌گردد؛ تحلیل و بررسی روش و ابزارهای تنظیم‌گری در بازار بیمه ایران است.

بنابراین، مقاله حاضر با روش تحلیلی و توصیفی از طریق مراجعه به کتابخانه و استفاده از متون فارسی و انگلیسی، در پی پاسخ به این پرسش است که چه نیازی به تنظیم و نظارت در بیمه وجود دارد؟ آیا

---

۱ – خصوصی‌سازی اشاره به انتقال فعالیت از بخش عمومی به بخش خصوصی دارد و وسیله‌ای برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی از طریق افزایش نقش نیروهای بازار است و سرانجام، خصوصی‌سازی؛ معرف اصلاحاتی است که توزیع مجدد درآمد را ضروری می‌سازد و باعث تغییر در الگوی اشتغال می‌شود (M.Fridman,1990:15).

۲ – آزادسازی عبارت از: مجموعه اقدامات و اصلاحاتی است که می‌توان بدون این که خصوصی‌سازی مطرح باشد با حذف قوانین و مقررات دست و پا گیر به نحوی عمل کرد که مشارکت بخش خصوصی در امور اقتصادی، روزافزون و به بهبود کارایی منجر شود؛ به عبارتی، در شرایطی که برای ورود بخش خصوصی به فعالیت‌های اقتصادی، ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌هایی وجود دارد، برداشتن تدریجی این موانع را آزادسازی می‌گویند (امیراصلانی،۷۹ : ۳۹)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

ابزارها و روش مورد استفاده برای تنظیم و نظارت بیمه در جمهوری اسلامی ایران با شرایط اقتصادی و بازار بیمه در ایران تناسب دارد و منجر به نتایج قابل قبول گردیده است؟ روند بررسی در این مقاله، چنین است که ابتدا ویژگی‌های بازار بیمه توضیح داده می‌شود تا علت تنظیم و نظارت بر بازار بیمه مشخص گردد؛ سپس از نهاد و ساختار تنظیم و نظارت بر بیمه در ایران صحبت می‌شود و سرانجام، در مورد اصل مطلب و هدف نوشتار یعنی از روش‌ها و ابزارهایی که در این راه استفاده می‌گردد، بحث می‌شود تا کاستی‌ها و معایبی که در ساختار تنظیم‌گری و نظارت وجود دارد، مشخص گردد و درپایان، به ارائه پیشنهادهایی موثر برای رفع معایب مذکور منجر می‌گردد.

۱. بازار بیمه

بیمه در معنای ناب و خالص خود به معنی یک کالای اجتماعی است که در بعضی موارد به عنوان یک کالای عمومی[۱] نیز محسوب می‌شود. بیمه‌ها، دارای نقش مهمی در اقتصاد هستند؛ زیرا افراد و شرکت‌ها را قادر می‌سازد تا از خودشان در برابر ناملایمت‌ها 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 شوند. درحقیقت، هنگامی که موضوع بیمه را از نظر تاریخی بررسی می‌نماییم؛ به نکته مهمی پی می‌بریم که مراجعه به بیمه، یک امر قدیمی و باستانی است؛ نوعی ریسک که در حوادث دریایی از آن استفاده می‌گردد و به عنوانBottomy [۲]معروف است که قدمت آن به بیش از دو هزار سال می‌رسد (Lester , 2009: 1-2).

---

۱ – کالای عمومی (Public goods): آن چیزی است که عموم به صورت جمعی مصرف می‌کنند و دربردارندۀ ویژگی مصرف غیرقابل‌رقابت است. مصرف کالای عمومی موجب کاهش یا کمبود آن برای دیگران نمی‌گردد. هنگامی که چنین کالاها و سرویس‌هایی برای دیگران با قیمت پایین و یا بدون هزینه موجود هست، سبب بروز مشکل در اقتصاد می‌شوند؛ چون بدون پرداخت هزینه از کالا یا خدمات استفاده می‌کنند. (Ogus,2001 :34)

۲ – به‌وثیقه‌گذاشتن کشتی و کرایه بار آن با هم برای تحصیل تلقی می‌شود.گروگذاشتن کشتی، عقد رهنی که صاحب کشتی در مقابل گروگذاردن کشتی دریافت می‌دارد و اگر کشتی غرق شد، حق هیچ‌گونه مطالبه نداشته، ولی در صورت بازگشت کشتی به سلامت، پوشش را دریافت می‌دارد. عقد یادشده، یکی از انواع اولیه بیمه‌های باربری بوده که اینک منسوخ شده است. وامی تقریباً معادل ارزش کشتی بوده که مالک آن با بهره‌ای بیشتر از وام‌های معمول اخذکرده و درضمن، کشتی خود را نزد وام‌دهنده، وثیقه می‌گذارده است. (Lester, 2009:2)

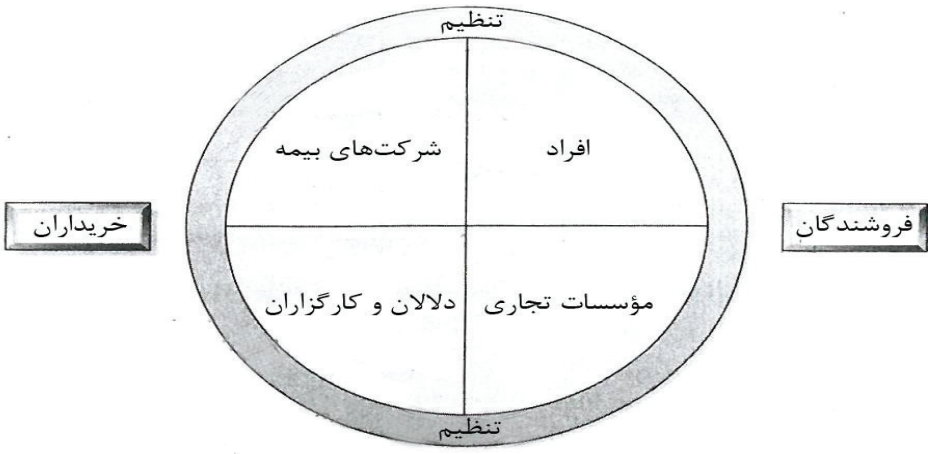
[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

از سوی دیگر، علاوه بر اهمیت خود بیمه، تعریف بازار نیز در بحث حاضر اهمیت دارد. در واقع، می‌توان گفت که بازار جایی است که در آن، خریداران و فروشندگان معامله می‌نمایند[1]. معمولا یک بازار، دربردارندۀ دو طرف: خریدار و فروشنده است. البته بازار بیمه در این مورد، ویژگی خاصی دارد و دارای سه بازیگر عمده است:

۱-فروشندگان که شامل: شرکت‌های بیمه، نمایندگان آنها و کارگزاران می‌شود. ۲- خریداران که تقریبا شامل هر فرد بزرگسالی است که بیمه می‌خرد، و۳- تنظیم‌گران. تنظیم بر هر دو طیف خریداران و فروشندگان بیمه اثر می‌گذارد. رقابت نیز عنصر مهمی است که در بین کارگزاران، دلالان و بیمه‌گرانی که بیمه را برای عام ارائه می‌دهند، در جریان است (Dorfman ,1998: 10).

نمودار زیر (۱)، بازار بیمه را نشان می‌دهد.



نمودار شماره ۱: بازار بیمه

نمودار یادشده، بیشتر از سه بازیگر را در بازار بیمه نشان می‌دهد و منعکس‌کننده رقابت در بین کارگزاران، دلالان و بیمه‌گرانی است که بیمه را برای عام ارائه می‌دهند. شرکت‌های بیمه برای اینکه بیمه‌شده‌های موجود و افراد جدید را حفظ کنند، با همدیگر رقابت می‌نمایند. این رقابت، گاهی اوقات در بین نمایندگان و یا علیه بیمه‌گزار نیز انجام می‌شود. نکته خاص نمودار، جدایی‌ناپذیربودن تنظیم از این بازار هست(Dorfman ,1998: 10).

---

۱ - تعریف بازار نیز در بحث حاضر دارای 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 (باقری و رشوندبوکانی،۱۳۸۶،۱۸-۶۴).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

۱-۱. اهمیت بازار بیمه

معمولا بزرگ‌ترین بازارهای بیمه در اقتصادهای صنعتی و بزرگ به‌چشم می‌خورند؛ به‌دلیل اینکه فعالیت‌های حرفه‌ای بیشتر و ثروت شخصی انبوهی برای بیمه‌کردن وجود دارد. بزرگ‌ترین فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بیمه در این اقتصادها شکل می‌گیرد. در عین حال، نفوذ بازار[1] به دلیل سهمی از ثروت ملت‌ها که در بیمه خرج می‌گردد، نیز دارای اهمیت است. در این میان، بازارهای توسعه‌نیافته،[2] نفوذ بسیار کمی دارند؛ به‌دلیل اینکه مردم کشورهای توسعه‌نیافته، پول ناچیزی در اختیار دارند تا برای هرچیزی جز نیازهای اولیه و ضروری زندگی خود هزینه نمایند؛ بنابراین، تقاضا برای بیمه در چنین کشورهایی دچار رکود و کساد می‌شود و درنهایت، سبب عدم‌جذابیت این نوع از بازار برای بیمه‌گران می‌شود؛ مگر اینکه صنعت بیمه، آمادگی صبرکردن برای رونق اقتصادی را داشته باشد؛ در واقع، تعداد زیادی از کشورهای آفریقایی، همچنین ایران در این دسته قرار می‌گیرند (Atkines, 2008: 21-23) .

صنعت بیمه کشور به‌دلیل ساختار نامناسب، فقدان شرایط رقابتی در بازار بیمه، لزوم تبعیت شرکت‌های بیمه از قوانین و مقررات عام و محدودکنندهٔ دولتی، پایین‌بودن ظرفیت نگهداری ریسک و سرانجام، فقدان ابزارهای لازم برای تنظیم موثر بازارهای بیمه، نتوانسته از جایگاه مناسبی در مجموعه فعالیت‌های مالی کشور برخوردار شود؛ به طوری که مجموع عوامل مذکور به همراه عدم‌تکامل بازار سرمایه، نفوذ بیمه دولتی و عدم‌تمایل طبیعی شرکت‌های بیمه برای افزایش میزان سودآوری خود موجب شده است که بخش عمدهٔ منابع مالی متمرکزشده نزد شرکت‌های بیمه به جای اینکه به سوی سرمایه‌گذاری‌های مولد از طریق بازار سرمایه هدایت شود، به صورت موجودی و سپرده نزد سیستم بانکی نگهداری شود (احمدوند ۱۳۷۹: ۵). هر چند که بعد از یک دوران دولتی‌سازی و اعمال مقررات سفت و سخت بر صنعت بیمه از دهه ۱۳۸۰، همانند سایر بخش‌های اقتصادی؛ خصوصی‌سازی و آزادسازی صنعت بیمه را نیز فرا گرفت؛ ولی به دلیل عدم وجود شرایط رقابت، هنوز بازار بیمه ایران، جزو بازارهای آزاد و رقابتی محسوب نمی‌شود؛ البته یکی از نکات بسیار مهم و اساسی با ورود صنعت بیمه کشور به فضای آزادسازی و خصوصی‌سازی، تقویت امر نظارت بر شرکت‌های بیمه و فعالیت‌های بیمه‌ای است. در این راستا، نظارت کارا و مؤثر بر صنعت بیمه، همراه با گسترش رقابت به منظور جلوگیری از انحرافات خواسته یا ناخواسته

1 - Market penetration
2 - Underdeveloped Markets

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

که می‌تواند به صورت ورشکستگی شرکت‌ها و گسترش تخلفات و... ضربات جدی به این صنعت وارد کند، یکی از چالش‌های اساسی صنعت بیمه کشور است.

۲. تنظیم و نظارت بیمه

بیمه، یک تعهد مالی بسیار پیچیده و چندبعدی است که در بسیاری از ابعاد زندگی انسان‌ها اثرگذار است. از طرفی دیگر، اهمیت صنعت بیمه برای اقتصاد، تنها در اقداماتی که توسط کارکنان آن انجام می‌گردد، خلاصه نمی‌گردد؛ بلکه دارایی‌های تحت مدیریت این صنعت، همچنین مشارکت در تولید ناخالص داخلی[۱]، در واقع یک نقش بسیار حیاتی در اعمال جامعه مدرن ایفا می‌نمایند؛ به عبارت دیگر، بیمه عامل اصلی توسعه اقتصادی و عامل اساسی رشد به شمار می‌رود؛ بنابراین، نباید متعجب شویم که تمامی کشورهای جهان، فعالیت‌های صنعت بیمه خود را تنظیم نموده،کنترل نظارتی بسیار دقیق بر آنها اعمال می‌کنند (Kirman, 2010: 498) .تعاریف متعددی برای تنظیم‌گری وجود دارد؛ اما مناسب‌تر از همه، تعریفی است که «تنظیم‌گری» را به‌کاربستن ابزارهای حقوقی – قانونی برای تحقق اهداف اقتصادی یا اجتماعی می‌داند (Harold ,1968: 56).

تنظیم به معنای وضع قانون و مقررات و نظارت به معنای کنترل‌کردن و لازم‌الاجرابودن، دو ستون اصلی حقوق عمومی هستند. این دو در طبیعت و جوهر از هم مجزا ولی از لحاظ ماهیت بسیار به‌هم وابسته هستند. برای مدت زمان طولانی، عملکرد تنظیم و نظارت در دنیای بیمه به نهادهای یکسانی متصل بودند؛ ولی از آغاز دهه ۱۹۸۰ از هم جدا شدند. تنظیم، آشکارا با ساختارهای سیاسی دولت، مرتبط باقی ماند؛ بنابراین، بازتاب ابعاد سیاسی بود؛ در حالی که ماهیت نظارت، بیشتر تکنیکی بوده و برای اینکه کار خود را به‌درستی انجام دهد؛ نیازمند آن است که همانند بانک‌ها از فشارها و نفوذ اقتصادی مصون بماند. در هر صورت، باید خاطرنشان ساخت که تنظیم و نظارت همانند دوقلوها به نظر می‌رسند. آنها با همدیگر در یک صف قرار می‌گیرند؛ اگر عملکردهای نظارتی به‌درستی اعمال نگردد، ممکن است آثار بهترین تنظیم ناپدید شود(M.liedtke, 2011: 76).

نظارت، امری آزادمنشانه و تعقیبی است؛ ولی تنظیم‌گری، امری تامینی و پیشگیرانه است. می‌توان تفاوت‌های تنظیم‌گری از نظارت را این‌گونه بیان نمود که در یک نظام اقتصادی آزاد، فرض بر آن است

---

۱ – تولید ناخالص داخلی یا Gross Domestic product -GDP یکی از مقیاس‌های اندازه‌گیری در اقتصاد است. تولید ناخالص داخلی، دربرگیرنده 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 زنجیرهٔ تولید قرار گرفته‌اند و خود آنها برای تولید و خدمات دیگر خریداری نمی‌شوند(M.Liedtke, 2011:67).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

که بازار در فراهم‌آوردن بیشتر نیازهای جامعه تواناست؛ بنابراین، اندازه مداخلات دولت بسیار محدود خواهد بود. تنظیم‌گری در انحصارات طبیعی و انحصارهای قانونی شکل می‌گیرد؛ چرا که اولا: در انحصارهای طبیعی، یا دولت عهده‌دار آن است یا بخش خصوصی که در هر دو حال، دولت؛ برای حفظ منافع مصرف‌کنندگان و حفظ نظم عمومی 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 اقسام اقدامات ضدرقابتی، سود طبیعی ناشی از انحصار طبیعی را به ضرر مصرف‌کنندگان به‌جیب خواهد زد؛ درحالی که استحقاق چنین منفعتی را ندارد؛ ثانیا: در انحصارهای قانونی که دولت یا استثنائا بخش خصوصی، متصدی آن است؛ فقدان تنظیم‌گری به نوعی رانت‌جویی 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 نخواهد داشت؛ بنابراین، هر گونه تنظیم‌گری، مبتنی بر نظارت است؛ اما هر نظارتی مساوی با تنظیم‌گری نخواهد بود (راسخ، ۱۳۹۰: ۱۳).

۱-۲. نقش بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران در تنظیم و نظارت

در ساختار بیمه ایران بین نهاد تنظیم‌گر و نهاد ناظر، تفاوتی قائل نشده است و موسسه بیمه مرکزی ایران، نقش تنظیم‌گر و ناظر بیمه‌ای دارد. برای تفصیل بیشتر، در زیر به ساختار و نهاد تنظیم و نظارت اشاره می‌گردد:

۲-۲. ساختار تنظیم‌گری بیمه در ایران

در جمهوری اسلامی ایران، موسسه بیمه مرکزی ایران، که با سرمایه دولتی تأسیس گردیده، وظایف مهمی چون: نظارت و تنظیم بیمه در ایران را عهده‌دار است. وظیفه وضع مقررات در بخش بیمه ایران (در سطح آیین‌نامه) بر عهدهٔ شورای عالی بیمه به عنوان یکی از ارکان بیمه مرکزی گذاشته شده است؛ اما وظیفه نظارت بیشتر، بر عهدهٔ معاونت نظارت بیمه مرکزی است که زیر نظر شورای عالی بیمه قرار دارد. این معاونت، دارای وظایفی همچون: نظارت مالی، نظارت بر صلاحیت‌های حرفه‌ای، نظارت فنی، مدیریت، پذیرش مؤسسات، همچنین مبارزه با پولشویی است (مصطفی‌پور، ۱۳۹۵: ۱۴۵). در واقع، موسسه بیمه مرکزی جمهوری اسلامی، مهم‌ترین و اساسی‌ترین نهاد در امور نظارتی و تنظیم مقررات امور بیمه‌ای محسوب می‌گردد و طی سال‌های اخیر، موضوع نظارت بر بیمه به‌دلیل خصوصی‌سازی، مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. (حجاریان کاشانی، ۱۳۸۷: ۲۰۰)؛ درحقیقت، نهاد ناظر که دارای وظیفه نظارت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

و اجرای مقررات حقوق رقابت است، در صنعت بیمه ایران جزو نهاد تنظیم‌گر بخشی[1]به‌شمار 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 تاسیس 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 (زارعی و جهان‌بین، ۱۳۹۳: ۲۴۸).

در آیین‌نامه نظارت بر توانگری مالی موسسات بیمه، نهاد ناظر؛ بیمه مرکزی است و در صورت پیروی‌نکردن موسسات بیمه و عدم‌ارائه اطلاعات لازم، بیمه مرکزی به استناد ماده ۱۴ آیین‌نامه مذکور می‌تواند آنها را با ضمانت اجراهای قانونی مواجه گرداند؛ همچنین، در مواد ۸-۱۳ این آیین‌نامه به بیمه مرکزی این اختیار داده شده است تا نه‌تنها سطح موسسات بیمه را تعیین کند؛ بلکه بر اساس همین سطح‌بندی، تکالیفی را بر موسسات بیمه تحمیل نماید و این در حالی است که اگر موسسات بیمه به این تکالیف و ارزیابی‌های بیمه مرکزی معترض باشند؛ این امکان که موسسات بیمه بتوانند در نزد مقامی بی‌طرف اقامه دعوی کنند، پیش‌بینی نشده است.[2] درحقیقت، نهاد ناظر در ایران، خود نوعی واحد انتفاعی و اقتصادی است که بر شرکت‌های بیمه ایرانی از سوی حاکمیت جمهوری اسلامی ایران نظارت دارد[3] .

اساساً مقررات ناظر بر صنعت بیمه ایران، چارچوبی واحد و معین نداشته و از دیدگاهی روشن تنظیم نشده است؛ به‌عبارت 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 (صفری، ۱۳۹۰: ۲۳). 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 هست. این دو هدف در تناقض آشکار با یکدیگر قرار دارند. به‌منظور توسعه بیمه در کشور، ممکن است نهاد نظارت، فشار جدی بر موسسات بیمه وارد نیاورد و در اجرای بی‌چون و چرای مقررات، تساهل نماید (صفری، ۱۳۹۰: ۲۴).

---

1 -Sector regulator

نهاد ناظر فرابخشی 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 عهدهٔ شورای رقابت است .

۲- آیین‌نامه شماره ۶۹ مصوب شورای عالی بیمه مورخ ۱۱/۲۶ /۱۳۹۰

۳- ماده ۱ قانون تاسیس بیمه مرکزی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

در بیشتر قوانین و مقررات بیمه‌ای ایران به جای حمایت از بیمه‌گزار، از بیمه‌گر حمایت شده است[۱]؛ همچنین دو نهاد نظارت و سندیکا در اغلب کشورها، نقشی فعال و مجزا از یکدیگر برعهده می‌گیرند؛ به عنوان مثال، در آمریکا، غالباً حمایت از بیمه‌گر بر عهده سندیکا و حمایت از مصرف‌کننده بر عهدهٔ نهاد نظارت است.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، جزو اهداف نهاد نظارت است، نه اهداف سندیکا (Grace, Klein, 2008:4) که برعکس در ایران، این هدف بر عهدهٔ سندیکا قرار داده شده است.[۲]

به علاوه، گذشته از ماده ۴۰ قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و ماده ۲ آیین‌نامه شماره۵۵ 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 نظارت‌ها را 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 (انصاری، بهار و نوید، ۱۳۹۲: ۲).

۳. روش و ابزارهای تنظیم‌گری بیمه

پس از بررسی مفهوم و علل تنظیم‌گری و نظارت در بازار بیمه، نوبت به شناخت روش‌ها و ابزارهای تنظیم‌گری بیمه می‌رسد. برای تنظیم و نظارت برای 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 موضعی هر کسب و کار، ضوابط و چارچوب‌های نظارتی مناسب و کارآمد را تعیین و استفاده کرد.

---

۱ – قانون بیمه ایران، مصوب ۱۳۱۶ ، عمدتاً تقلب را از سوی بیمه‌گزار تصور کرده است؛ بنابراین، قانون فوق حامی بیمه‌گر است.

۲ – مؤسسات بیمه که در ایران کار می‌کنند، عضو سندیکای بیمه‌گران ایران شناخته می‌شوند (ماده ۷۰ قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

۱-۳. روش تنظیم‌گری بیمه در ایران

روش تنظیم‌گری مورد استفاده در بازار بیمه ایران، «روش کنترل و دستور»[1] و یا همان روش قوانین دولتی است که از ابزار قانون و آیین‌نامه استفاده می‌کند. تنظیم کنترل و دستور، معمولا اعمال و تحمیل استانداردهایی است که توسط ضمانت اجراهای حقوقی حمایت می‌شود؛ در واقع، در این روش، حقوق برای تعریف و ممنوع‌کردن انواع خاصی از فعالیت یا مجبور نمودن انواع مشخصی از فعالیت استفاده می‌شود و استانداردها از طریق قانون‌گذاری یا توسط تنظیم‌گرانی که تنظیم به آنها قدرت‌اعطا کرده نیز می‌تواند اعمال گردد تا قوانین را تعریف نمایند.

تنظیم دولتی صریح (کنترل و دستور) برای تغییر رفتار تلاش می‌کند و معمولا در مورد اینکه، طرفین تنظیم چگونه باید رفتار نمایند، توضیحات مفصلی می‌دهد و دربردارندهٔ ضمانت اجراهای تنبیهی در جایی است که هیچ اطاعتی از تنظیم وجود ندارد (همانند جریمه یا مجازات‌های توقیفی) و قانون‌گذاری اولیه یا ثانوی از ویژگی‌های بارز آن به‌شمار می‌رود (Morgan and Yeung. 2007: 80-81)

در زیر به بررسی نحوهٔ استفاده از ابزارهای مورد استفاده در بازار بیمه ایران می‌پردازیم.

۲-۳. ابزارهای تنظیمی بیمه در ایران

ابزارهای تنظیمی، ابزارهایی هستند که دولت‌ها با استفاده از آنها تلاش می‌کنند تا خط‌مشی‌ها 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، با توجه به شرایط و امکانات دولت باید انتخاب صورت گیرد (مایکل هاولت و ام راش ۱۳۸۰: ۱۲۹). یکی از مهم‌ترین دلایل شکست سیاست‌ها و عدم‌تحقق اهداف تعیین‌شده، ملاحظات ناظر بر انتخاب ابزار است؛ به عبارت بهتر، تلاش برای ارزیابی نتایج سیاست‌های تنظیمی بدون درنظرگرفتن ابزارهایی که برای رسیدن بدان اهداف به‌کار می‌روند و همین‌طور، بدون درنظر گرفتن ملاحظاتی که انتخاب ابزار را تشکیل می‌دهند، منجر به اتخاذ تصمیمات متناقض تنظیمی می‌شود؛ به‌نحوی‌که این تصمیمات متناقض می‌توانند یکدیگر را خنثی و کل سیاست را با شکست مواجه سازند(Gray , Hougaard 2014: 12) اجرای روش تنظیم‌گری کنترل و دستور، شامل ابزارهای مالیاتی،[2] ابزارهای تنظیم‌گری،[1] ابزارهای نظارتی،[2] و ابزارهای تنفیذی[3] می‌گردد که در زیر به تشریح و بررسی آنها در ایران می‌پردازیم:

---

1. Command and Control
2 - Fiscal tools

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

۱-۲-۳. ابزار تنظیم‌گری

در تعریف ابزارهای تنظیم‌گری می‌توان گفت که شامل طیفی کامل از قواعد الزام‌آور حقوقی همانند قوانین، مقررات، دستورالعمل‌های نظارتی[۴] و غیره است. این ابزارها می‌تواند توسط دولت برای سازماندهی مشارکت خود در بازار بیمه و برقراری چارچوبی که در آن بازیگران بیمه به ایفای نقش بپردازند، استفاده شود. ابزارهای تنظیم‌گری به چند گروه وسیع تقسیم‌بندی می‌شوند:

الزامات آشکارسازی، الزام به اخذ مجوز برای تاسیس موسسه بیمه و فعالیت بیمه‌گری و الزامات نقدینگی که در زیر به توضیح نحوهٔ اعمال آنها در بازار بیمه ایران می‌پردازیم:

۱-۱-۲-۳. الزامات آشکارسازی (کاهش شکاف اطلاعاتی بین بیمه‌گران و بیمه‌گزاران)

مشکلات مربوط به اطلاعات هنگامی رخ می‌دهد که مصرف‌کنندگان برای خرید آگاهانه یا فروش آگاهانه، اطلاعات کافی ندارند؛ به همین‌ترتیب، هنگامی که فرد کالایی را می‌خرد، معمولا دارای حسن نیت هست؛ هرچند که به اندازهٔ فروشنده آگاه واقعی، حسن نیت ندارد؛ از این‌رو، نظارت دولت برای حمایت از منافع و حقوق شهروندان بر معاملات ضروری است؛ بنابراین، بازارهایی که از مشکلات اطلاعات و آگاهی رنج می‌برند، از این طریق تنظیم می‌شوند(kwon ,2009: 25) . در ایران، آیین‌نامه حمایت از حقوق بیمه‌گزاران، بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آنها در راستای تقویت اعتماد عمومی به صنعت بیمه و افزایش آگاهی عمومی از خدمات بیمه‌ای و شیوه عرضه آن، الزام بیمه‌گران به ارائه اطلاعات کامل، درست و به‌موقع قبل و بعد از صدور بیمه‌نامه به بیمه‌گزاران، الزام بیمه‌گران 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 بیمه‌گری تصویب گردید[۵]. در حقوق فعلی ایـران، تفـاوت و تفکیکـی از حیـث مقررات حاکم بین بیمه‌های تجاری و غیرتجاری (مصرف) وجود نـدارد و هـر دو، مشـمول قـانون بیمـهٔ ۱۳۱۶ هستند. بیمه‌گزاران بیمه‌های غیرتجاری نیازمند مقررات و

---

1 - Regulatory tools
2 - Surveillance tools
3 - Enforcement tools
4 - Supervisory directives

۵ – آیین‌نامه حمایت از حقوق بیمه‌گزاران، بیمه شدگان و صاحبان حقوق آنها مصوب ۱۳۹۱

در ماده ۱۴ «آیین‌نامه حمایت از حقوق بیمه‌گزاران، بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آنها»، اصل شفافیت؛ مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته و در آن آمده است: «موسسه بیمه موظف است بیمه‌نامه و شرایط آن را با حروف خوانا و عبارات قابل درک برای عموم بیمه‌گزاران تهیه کند».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

حمایت متفاوتی‌اند؛ زیرا از یک طرف، بیمه‌گزاران آن معمولاً از قشری هستند که در مقایسهٔ با بیمه‌گزاران تجاری، دانش بیمه‌ای پایین‌تری دارند؛ از طرف دیگر، ویژگی این بیمه‌ها به‌نحوی است که افشای متفاوتی از بیمه‌های تجاری می‌طلبد.

۲-۱-۲-۳. اقدامات احتیاطی برای ورود

کنترل و نظارت بر فعالیت موسسه بیمه از لحظهٔ درخواست تاسیس شرکت شروع می‌شود و در تمام مراحل فعالیت ادامه می‌یابد. پذیرش ثبت و شروع فعالیت‌های شرکت بیمه، مراحلی 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 این‌صورت، شرکت‌های بیمه باید قبل از شروع به فعالیت، طبق دیدگاه‌های ایشان عمل نمایند. اینک به بررسی هر یک از موارد در زیر می‌پردازیم:

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

در ایران، تقاضای صدور پروانه بیمه‌گری 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 اظهارنظر دربارهٔ آن، پیشنهاد خود را به مجمع عمومی بیمه مرکزی ایران می‌دهد و نظر مجمع عمومی را در مورد پذیرش یا رد تقاضای درخواست‌کنندگان به آنان اعلام می‌کند.[۱]

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 غیرزندگی باید به اندازه بیست درصد حق بیمه صادره آن شرکت، بیشتر از کل تعهداتش باشد.[۲]چارچوب نظارتی باید مقداری از حداقل سرمایه را برای شرکت‌های بیمه مشخص نماید. در تعریف حداقل مقداری از سرمایه می‌توان گفت برای این منظور طراحی شده تا حداقل تضمینی از کفایت مالی و سلامت بیمه‌گر را ارائه نماید. براین اساس، تصویب‌نامه هیات وزیران درخصوص تعیین

---

۱ - ماده ۳۹ قانون بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری

2 - unctad secretraite 1995 ,review of critical areas with regard to insurance legislation, regulation and supervision united nations conference on trade and development

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

حداقل سرمایه موسسات بیمه ایرانی، حداقل سرمایه موردنیاز برای تاسیس موسسه بیمه مستقیم، مبلغ یک هزار میلیارد ریال اعلام شده است..[1]همچنین در آیین‌نامه شماره ۶۰ تحت عنوان آیین‌نامه سرمایه‌گذاری موسسات بیمه مصوب شورای عالی بیمه، بر اصول شفاف‌سازی و تسهیل مقررات متناسب با رویکرد آزادسازی و همسو با سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی تاکید شده است.

۲-۲-۳. ابزار تنفیذی

ابزارهای تنفیذی، تکنیکی برای تنظیم‌گران تلقی می‌شوند تا مشکلات موجود در بیمه را با موسسات تنظیم‌گر حل نمایند. اصول اصلی انجمن بین‌المللی ناظران بیمه ۲۰۱۱ بیان می‌نماید که ناظران باید آن میزان قدرت داشته باشند تا محدودیت‌های یک فعالیت را بررسی، و دستورالعمل‌هایی برای تقویت موقعیت مالی صادر نمایند[2]. این ابزار شامل تهدید به تعقیب و مشکلات به انحصار درآوردن می‌گردد.

۱-۲-۲-۳. اقدامات به انحصار درآوردن بیمه

مشکلات انحصاری به این معنی است که تنظیم‌گر، مشکلات و نقص‌های تنظیم‌گری را قبل از اینکه بیمه‌گر از انجام تعهداتش ناتوان گردد، اصلاح می‌کند. در زیر به شرح ابطال پروانه بیمه‌گری، انحلال و ورشکستگی شرکت بیمه می‌پردازیم:

الف-لغو پروانه بیمه‌گری

لغو پروانه بیمه‌گری 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 هیات‌وزیران، تقاضای لغو این تصمیم را بنماید. از آنجا که لغو پروانه بیمه‌گری به طور همیشگی ممکن است به حقوق و منافع بیمه‌گزاران، بیمه‌شدگان و ذی‌نفعان زیان برساند و موجب سرگردانی آنها شود؛ قانون‌گذار، راهکار مناسب را در انتقال تعهد شرکت‌های بیمه منحل‌شده 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 تعهدهای شرکت بیمه منحل‌شده را به شرکت سهامی بیمه ایران انتقال خواهد داد و یا به ترتیب و

1.http://www.centinsur.ir/ShowPage.aspx?Page_=question&lang=1&sub=0&PageID=19&PageIDF=1 بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران

2 -Guidance on Insurance Regulation and Supervision for Emerging Market Economies

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

تنظیم دیگری که پشتیبان و نگهبان حقوق و منافع بیمه‌گزاران و بیمه‌شدگان و ذی‌نفعان باشد، دست خواهد زد. [۱]

ب-ورشکستگی شرکت بیمه

پس از تاسیس شرکت بیمه، مواردی پیش می‌آید که لغو پروانه بیمه‌گری برای همه رشته‌های بیمه یا رشته‌های معینی ضرورت پیدا می‌کند و یا آنکه 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 است. تصفیه امور شرکت بیمه ورشکسته طبق قانون تجارت انجام می‌گیرد و تنها قانون بیمه و قانون تاسیس بیمه مرکزی و بیمه‌گری، موارد تکمیلی درخصوص برخی موارد قانون تجارت دارد.[۲]در قانون ورشکستگی ایران، شرکت بیمه براساس نظر دادگاه، نقطه توقف می‌یابد. از نقطه توقف، پرداخت بهره متوقف می‌شود؛ در نتیجه، منافع بیمه عمر و سرمایه‌گذاری که بخش اصلی جذابیت این بیمه است و بخش مهمی در بیمه های عمر را شامل می‌شود، تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد و عملا سرمایه از بین می‌رود.

۲-۲-۲-۳. تهدید به تعقیب

تهدید به تعقیب برای ارتقای دسترسی به بیمه، حداقل در موارد زیر استفاده می‌شود: اولین مورد، وضع جریمه برای بیمه‌گرانی که به هدف دست‌نیافته و وضع جریمه در زمانی که خسارت‌های بیمه در زمان خاصی پرداخت نشده است؛ دومین مورد، تهدید به تعقیب در بعضی از موارد خاص انجام می‌شود؛ بویژه برای بازارهای جدید که سعی در پیشرفت دارند، مهم و حیاتی به نظر می‌رسد.

---

۱ – مواد ۴۰ و۴۱ قانون بیمه مرکزی

۲ – در قانون تجارت، مواد ۴۱۲ تا ۵۷۵ مربوط به ورشکستگی است. قانون اداره تصفیه امور ورشکستگان نیز در ۶۰ ماده و آیین‌نامه آن نیز به تصویب رسیده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

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

ابتنای قرارداد بیمه، مبتنی بر حداکثر حسن نیت طرفین قرارداد است؛ به طوری که بیش از هر قرارداد دیگری، هرگونه تقلب و پنهانکاری در آن با ضمانت اجرا روبرو خواهد شد. با در نظر گرفتن موارد فوق، وظیفه بیمه‌گزار هنگام انعقاد قرارداد این است که تمام اطلاعات بیمه‌ای خود را به‌درستی و با صداقت اظهار کند؛ به‌گونه‌ای که بیمه‌گر بتواند اهمیت خطری را که پوشش می‌دهد، شناسایی کند؛ اما فقط بیمه گزار مکلف به افشای اطلاعات نیست؛ بلکه حسن نیت ایجاب می‌کند بیمه‌گر 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 یک‌طرفه‌بودن اطلاعات تاکید نموده است. بر اساس ماده ۱۲ قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶، فقط بیمه‌گزار مکلف به افشای اطلاعات است و در صورتی که عمدا از اظهار مطالبی خودداری کند یا به طور عمد، اظهارات خلاف واقع بگوید، عقد بیمه باطل خواهد شد. در قانون بیمه در مورد تکلیف بیمه‌گر به افشای اطلاعات، هیچ‌گونه تصریحی به‌چشم نمی‌خورد (باقری و فاضلی ۱۳۹۳: ۱۲۱ و ۱۲۲).

ب- اضافه بیمه‌کردن متقلبانه مورد بیمه

اگر بیمه‌گزار با قصد تقلب، مالی را به بیش از قیمت آن بیمه کند، عقد بیمه باطل است. ماده ۱۱ قانون بیمه مقرر می‌دارد: «چنانچه بیمه‌گزار یا نماینده او با قصد تقلب، مالی را اضافه بر قیمت عادله در موقع عقد قرارداد بیمه داده باشد، عقد بیمه باطل است و حق بیمه دریافتی قابل استرداد نیست». در مورد حکم این ماده می‌توان چنین توجیه کرد که ممکن است قبول بیمه به قیمتی بیش از ارزش واقعی آن موجب اغوای بیمه‌گزار به ایجاد خسارت عمدی شود. اگر بیمه‌گزار بتواند به هر مبلغی که مایل است، مورد بیمه را بیمه کند؛ امکان دارد به شکلی موجبات خسارت‌دیدن مورد بیمه را فراهم کند؛ زیرا چنین بیمه‌گزاری با از دست‌دادن 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 بیمه‌گزار برای سوءاستفاده، آن را بیش از قیمت آن بیمه کرده است؛ بنابراین، برای پیشگیری از چنین سوءنیتی، قرارداد را محکوم به بطلان دانسته و حق بیمه را غیرقابل استرداد شناخته است (کریمی، ۱۳۹۲: ۱۲۹). در کشور ما هیچ‌گونه قانون جدی و مجازات مرتبط با نوع، زمان و مقدار تقلب بیمه، برای برخورد با افراد مجرم که جان و مال انسان‌ها را به خطر می‌اندازند، وجود ندارد و متاسفانه در کشور ما، هنوز تقلب در بیمه که صنعت بیمه و درنهایت اقتصاد کشور را به تزلزل می‌کشاند، از سوی مراجع قضایی و دولت، جدی گرفته نشده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

۳-۲-۳. ابزار مالیاتی

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

۱-۳-۲-۳. اقدامات مبتنی بر درآمد

ابزارهای مالیاتی مبتنی بر درآمد، شامل مالیات بر ذخیره‌های بیمه‌گران در بازارهای با درآمد پایین است و دربردارنده مالیات غیرمستقیم همانند مالیات ارزش افزوده بر حق بیمه و مالیات‌های مستقیم همانند مالیات بر درآمد بیمه‌گران است که در ایران شامل موارد زیر می‌گردد:

معافیت بیمه عمر و سرمایه‌گذاری بیمه از مالیات

به استناد مقررات قانون مالیات، ارائه خدمات در ایران در قبال مابه‌ازاء، به استثنای موارد معاف مصرح در ماده ۱۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده، مشمول پرداخت مالیات و عوارض موضوعه هست و به استناد ماده قانونی مذکور، هیچ‌گونه معافیتی برای خدمات بیمه‌ای تصریح نشده است؛ بنابراین، ارائه کلیه خدمات بیمه‌ای مشمول پرداخت مالیات و عوارض موضوعه است؛ از این‌رو، معافیت‌ها شامل مورد زیر می‌گردد:

در ماده ۱۳۶ اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم ذکر شده است: «وجوه پرداختی بابت انواع بیمه عمر و سرمایه‌گذاری از طرف موسسات بیمه که به موجب قراردادهای منعقده بیمه، عاید ذی‌نفع می‌شود از پرداخت مالیات معاف است؛ «همچنین بر اساس اصلاح صورت‌گرفته در ماده ۱۳۷، تمامی هزینه‌های پرداختی مؤدیان که قابل تایید باشد؛ همچنین حق بیمه پرداختی هر شخص حقیقی به موسسات ایرانی بابت انواع بیمه‌های عمر و زندگی و بیمه‌های درمانی از مالیات مشمول مؤدی کسر می‌گردد». [۱]

معافیت مالیاتی بیمه‌های زندگی اگرچه در صنعت بیمه کشورهای پیشرفته امری رایج بوده است؛ اما در ایران غریب است. البته عمر این الزام در اخذ مالیات بر ارزش افزوده از بیمه‌های زندگی بسیار کوتاه است؛ ولی همین مساله باعث شده توسعه بیمه‌های زندگی در ایران، تکان چشمگیری نخورد و تقریبا ثابت بماند؛ در حالی که با رونق این نوع از بیمه، می‌توان امید داشت که صنعت بیمه در کشور متحول شود.

---

۱ – مستنبط از قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۹۴

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

۲-۳-۲-۳. اقدامات پرداخت

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

۳-۳. وضع مقررات محدودکننده مالیات

در صنعت بیمه در موارد متعددی، خرید برخی بیمه‌نامه‌ها طبق قانون و یا تصمیمات اداری، اجباری اعلام می‌شود. وضع مالیات ارزش افزوده بر خرید بیمه شخص ثالث که نتیجه‌اش تحدید خریداری این نوع از بیمه است، مغایر با منطق اجباری‌بودن 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. [۱]

۱-۳-۳. ابزار نظارتی

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

۲-۳-۳. مکانیسم شکایت مشتریان

در بعضی از کشورها چه در درون نهاد نظارتی و چه به صورت جداگانه، دفاتر رسمی تاسیس شده که مسئول رسیدگی به شکایت‌های بیمه‌گزاران هستند. در بیشتر موارد، شرکت‌هایی که از آنها شکایت شده است، خسارت‌ها را یا با تاخیر پرداخت کرده یا آن را با روش نامناسبی تسویه کرده‌اند؛ بنابراین، برای حل مساله شکایت، نهاد نظارتی باید ارتباط بین بیمه‌گران و بیمه‌گزاران شاکی را تسهیل کند. [۲]

در سال۱۳۹۰، بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران با درنظرگرفتن اسناد بالادستی، سند چشم‌انداز سازمان و اهداف تعیین‌شده در آن، مجموعهٔ عملیات و اقدام‌های خود را بر تحقق اهداف تعیین‌شده و دستیابی نتایج مورد انتظار، متمرکز نمود. یکی از مهم‌ترین اقدامات، تهیه طرح سامانه نظارت و هدایت الکترونیکی بیمه (سنهاب) است. یکی دیگر از اقدامات حمایتی برای حفظ حقوق بیمه‌گزار به عنوان شهروند، راه‌اندازی شورای هماهنگی بیمه‌های بازرگانی استان‌ها برای تقویت رویکرد نظارت میدانی و

---

۱ – قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث ۱۳۸۷

۲ – گزارش شماره ۱۹، مروری بر قوانین و مقررات و تنظیم بیمه، ۲۸

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

بازدید مستمر است. در فصل پنجم آیین‌نامه حمایت از حقوق بیمه‌گزاران نیز، موسسه بیمه را موظف به فراهم‌آوردن واحد رسیدگی و پاسخگویی به شکایت تحت نظارت و مسئولیت مستقیم مدیرعامل ایجاد و امکان دسترسی آسان را برای عموم بیمه‌گزاران در سطح کشور برای طرح شکایت مربوطه دانسته است.[۱] با استقرار سامانه سنهاب، رویکرد نظارتی بیمه مرکزی از نظارت اصلاحی به نظارت پیشگیرانه تغییر کرده است که این امر از دستاوردهای بزرگ صنعت بیمه به شمار می‌رود.

نتیجه‌گیری

در خصوص ضرورت و اهمیت تنظیم و نظارت بر صنعت بیمه، توافق عمومی وجود دارد؛ اما روش و ابزارهای 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 دارای اهمیت است؛ نکته اول اینکه نمی‌توان بدون درنظر گرفتن شرایط و امکانات شرکت‌های بیمه در ایران، عینا نسخه‌ای کلی و تقلیدی از کشورهای دیگر در نظر گرفت و اجرا نمود. نکته بعدی اینکه، هر رویکرد مناسب و قابل قبولی که از کشورهای صاحب‌نام و توسعه‌یافته مورد قبول قرار می‌گیرد باید برای شرکت‌های بیمه در ایران بومی‌سازی شود.

دولت‌ها درصدد دستیابی به اهداف سیاست‌های خاص خود هستند. وضع قوانین و مقررات و الزام به اجرای آنها از روش‌های نظارت‌هایی اعمال می‌شوند که مهم‌ترین ابزار برای دسترسی دولت به اهداف مذکور به شمار می‌روند. ابزارهای تنظیم‌گری 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 ابتدایی‌ترین و قدیمی‌ترین روش‌ها محسوب شده و کشورهای توسعه‌یافته که دارای بازارهای بیمه پیشرو هستند؛ دیگر روش مذکور را سودمند ندانسته و از آن استفاده نمی‌کنند.

متاسفانه در طراحی ساختار بیمه‌ای ایران، به جدایی نهاد ناظر از نهاد تنظیم‌گر توجهی نشده است و این امر که وقتی مقامی به تنظیم‌گری می‌پردازد، خود نیز دارای نقش نظارتی باشد، سبب می‌گردد که اگر موسسات بیمه به ارزیابی‌های بیمه مرکزی معترض باشند، این امکان که بتوانند در نزد مقامی بی‌طرف اقامه‌دعوی کنند، وجود نداشته باشد؛ همچنین نهاد ناظر در ایران، علاوه بر نقش تنظیم‌گری، دارای

---

۱ – آیین‌نامه حمایت از بیمه‌گزاران و بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آنها مصوب ۱۳۹۱

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

وظیفه توسعه بیمه نیز هست؛ در حالی که قاعدتا وظیفه توسعه باید در اختیار بازار آزاد قرارگیرد. اصولا، تنظیم و نظارت در کشورهای توسعه‌یافته، برای حمایت از بیمه‌گزار انجام می‌گردد؛ درحالی که در ایران، مقررات در جهت حمایت از بیمه‌گر است. در ارتباط با نظارت مالی نیز می‌توان گفت که در ایران از سیستم‌های نظارتی دستوری پیروی می‌شود که به معنی تعیین میزان پیروی بیمه‌گر از مجموعه‌ای دقیق و تفصیلی از مقررات است. درحقیقت، نهاد ناظر در ایران، خود نوعی واحد انتفاعی و اقتصادی است که بخشی از درآمدها و منابع مالی خویش را سرمایه‌گذاری می‌نماید تا به سود بیشتری دست یابد. یکی دیگر از موضوعات مهم، توانگری مالی است. در ایران برای نظارت بر توانگری مالی موسسات بیمه، مستقیماً مقرراتی وجود ندارد. در واقع در ایران، قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران که زیربنایی‌ترین قانون نظارت بر موسسات 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.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

فهرست منابع:

۱. فارسی

الف –کتاب‌ها:

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

۲. کریمی، آیت (۱۳۹۲). کلیات بیمه، چاپ سوم، تهران: پژوهشکده بیمه.

۳. هاولت، مایکل وام رامش. مطالعه خطمشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن(۱۳۸۰)، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.

۴. هادی‌فر، داود (۱۳۸۹). نهادهای حقوقی تنظیم مقررات، ساختار و سازوکار اجرایی، تهران: نشر عترت نو.

ب- مقالات

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

۲. انصاری، احمدرضا؛ آزاده بهار و فرشته نوید (۱۳۹۲). «بررسی ابزارهای نظارت مالی در صنعت بیمه (مطالعه موردی: کشور آمریکا)»، بیستمین همایش ملی بیمه و توسعه، صص ۱۷-۱ .

۳. باقری، محمود و رشوند بوکانی(۱۳۸۷).«حقوق رقابت و دفاع از تمامیت بازار در فقه امامیه»، نشریه معارف اسلامی و حقوق، سال نهم، شماره دوم، صص ۸۶-۵۱.

۴. باقری، محمود و مرجان فاضلی (۱۳۹۲). «حمایت از مصرف‌کننده در قراردادهای بیمه بر اساس عدالت معاوضی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره هفتاد و چهار، صص ۱۳۳-۹۹.

۵. جهان‌بین، سید عبادالله و محمد حسین زارعی (۱۳۹۳). «نگرشی بر ضرورت‌های مقررات‌گذاری مطلوب در صنعت بیمه کشور با نگاهی به استانداردهای (IAIS)»، پژوهشنامه بیمه، شماره ۱۱۶، صص۲۶۳-۲۳۷.

۶. حجاریان کاشانی، مسعود (۱۳۸۷).«نقش بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران در فراسوی تصدی حاکمیت»، مجموعه مقالات پانزدهمین همایش ملی بیمه و توسعه، تهران: پژوهشکده بیمه.

۷. صفری، امیر (۱۳۹۰). «مطالعه و طراحی سیستم نظارت مالی بر موسسات ایرانی با استفاده از تجربه سایر کشورها، گزارش نهایی»، پژوهشکده بیمه، صص۹۲۴-۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

۸. مصطفی‌پور، منوچهر (۱۳۹۵).«بررسی ساختار مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی و ارائه پیشنهادات برای ایران»، دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و اقتصادی، صص۱۶۷-۱ .

۹. یاوری، اسدالله (۱۳۹۳). «درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی»، مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۲، صص ۶۴۷-۶۲۹

۱۰. گزارش موردی شماره ۱۹ (۱۳۸۲). ترجمه مصطفی نوری، «مروری بر قوانین، مقررات و نظارت بیمه، ایجاد سیستم‌های موثر و نظارتی بیمه»، پژوهشکده بیمه، صص ۳۷-۱.

ج- قوانین و مقررات

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰.

۳. قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶ .

۴. قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات مصوب ۱۳۹۴.

۵. قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱ و اصلاحات بعدی ۱۳۴۷ .

۶. قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث ۱۳۸۷ .

۷. آیین‌نامه شماره ۶۹ مصوب شورای عالی بیمه مورخ ۱۱/۲۶ /۱۳۹۰.

۸. آیین‌نامه شماره ۵۵ نحوه نظارت بر امور بیمه‌های اتکایی مؤسسات بیمه مستقیم مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۵.

۹. آیین‌نامه حمایت از بیمه‌گزاران و بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آنها مصوب ۱۳۹۱ .

۲. انگلیسی

A) Books

1. Atkines ,Derek.(2008). Insurance, United Kingdom: Global Professional Publishing.
2. Dorfman ,Mark. (1998): Introduction to Management and Risk , Prentice hall ,Six Edition.
3. Kirman ,Alan (2010)" The Economic Crisis is a Crisis for Economic Theory" **CESifo, Economic Studies**,USA, Oxford University Press.
4. Kessler,Denis (2011): Purpose of Insurance Regulation,Newyork: Palgravemacmillan , First Published.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]

5. Kwon,Jean(2011): The Economic Rational for Insurance Regulation ,Newyork: Palgravemacmillan ,First Published.
6. Lester,Rodney(2009) Introduction to the Insurance Industry,Washington: World Bank,First Published.
7. M.liedtke ,Patrick and Monkiewicz Jan ,(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.
8. Morgan ,Brown and Yeung ,Karen (2007). an Introduction to Law and Regulation ,Cammbridge: Cambridge University Press.
9. B)Articles
10. Harold ,Demsetz, (1968) "Why Regulate Utilities?", Journal of Law and Economics, Vol. 11, No. 1.- 55-65.
11. Grace, M. F., Klein, R. W.,(2008), "Insurance Regulation: The Need for Policy Reform", p.1-52.
12. Gray J, Bester H , Hougaard CH, Thom M.(2014) "Regulatory Approaches to Inclusive Insurance Market Development Cross-Country Synthesis", Paper 2 ، Cenfri,p.1-57.
13. Klein, R,Insurance(2007) "Regulation: and Institutions" ,Working Paper ,Georgia State Industry, 1-32.
14. M Fridman(1990) A Practical Model in Privitazation" ,American Economic Preview.
15. Unctad Secretraite 1995 ,"Review of Critical Areas with Regard to Insurance Legislation", Regulation and Supervision United Nations Conference on Trade and Development.
16. Guidance on Insurance Regulation and Supervision for Emerging Market Economies.
17. http://www.centinsur.ir/ShowPage.aspx?Page_=Question&lang=1&sub=0&PageID=19&PageIDF=1

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.171]