

ریسک مقررات بیش از اندازه صنعت بیمه

مترجم: بیتا جانفشان^۱

این مقاله به بررسی ریسک‌های ناشی از مقررات بیش از اندازه صنعت بیمه، عوارض و نتایج آن و ضوابط و معیارهایی که برای حداقل کردن وضع مجدد این گونه مقررات توسط قانونگذاران می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد، می‌پردازد.

موضوع این گونه مقررات در موارد قانونگذاری‌های ملی و بین‌المللی زیاد به چشم می‌خورد و تحت عناوین مختلفی مانند "قانونگذاری بهینه" و "هزینه - فایده موثر بر دازایی‌ها" می‌تواند بررسی شود. بدیهی است که این مقررات صرفاً دغدغه صنعت بیمه نمی‌باشد و دولت‌ها نیز با آن دست و پنجه نرم می‌کنند. در نشست ژوئن ۲۰۰۶ کمیته بازنشستگی و بیمه کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۲ مبحث مقررات بیش از اندازه یکی از مهم‌ترین مباحث بود.

طبیعی است که فعالان صنعت بیمه، به سبب افزایش حجم مقررات وضع شده در سال‌های اخیر، قانونگذاران را مقصر اصلی بسیاری از اشتباهات پدید آمده معرفی کنند. جان تاینر^۳ مدیر اجرایی

۱. پژوهشگر پژوهشکده بیمه

2.OECD

3.John Tiner

انجمن خدمات مالی^۱ انگلستان در ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۶ در سخنرانی خود با موضوع "آیا به سوی وضع بیش از اندازه مقررات پیش می‌رویم؟" در نشستی در مونت کارلو توضیح داد که وضع چنین مقرراتی برای قانونگذاران نیز می‌تواند ایجاد چالش کند:

"اگر زمینه منطقی برای وضع مقررات وجود نداشته باشد این عمل نباید صورت پذیرد. این موضوع که آیا قانونگذاران و سیاستگذاران با وضع مقررات جدید و حذف نکردن آن دسته از مقررات که غیرضروری هستند، از حرفه خود احساس رضایت می‌کنند و به اهداف خود نایل می‌شوند، تعجب همگان را بر می‌انگیزد. از زمان پیدایش توافقنامه‌های واسطه‌گری اطلاع دقیقی در دست ندارم اما این سؤال به ذهنم خطور می‌کند که آیا قانونگذاران در زمانی که به هدف گذاری موضوعات مربوط به بازار می‌پرداختند به هزینه‌های تحمیل شونده به صنعت، مشتریان، و بازار بالقوه موجود اندیشیده‌اند."

دیدگاه مشابهی نظیر این مورد در مارس سال ۲۰۰۶ توسط رئیس خزانه داری آمریکا، هنری پولسون^۲ در کنفرانس پیشنهاد شد:

"وضع مقررات جدید طی سال‌های متعددی با تأکید در مقررات به پذیرش تغییر در بازار از لحاظ وسعت به جای تأکید بر کارایی بیشتر باید مورد بررسی قرار گیرد."

هر گونه مباحثه در زمینه وضع چنین مقرراتی می‌تواند فوراً به بررسی تعاریف و مثال‌ها مبدل شود. این امکان وجود دارد که نمونه‌ای از این مقررات که از دیدگاه صنعت بیمه چالش برانگیز است، از سوی قانونگذاران یک راه حل کاملاً قانع کننده و مناسب برای موردی بحران را تلقی شود.

اولویت‌ها نیز می‌تواند در میان قانونگذاران به مرور زمان تغییر کند. در حال حاضر تعدادی از کشورهای اتحادیه اروپا ترجیح می‌دهند که توافقنامه‌های بیمه و متن بیمه‌نامه‌ها را به تصویب برسانند و کنترل‌های قیمتی را لغو نمایند اما در زمان‌های گذشته تأمین منافع بیمه‌گذاران و مشتریان توسط این مقررات بیشتر مورد توجه قرار می‌گرفت.

1. Financial Services Authority

2. Henry Paulson

مثال‌های متعددی از این مقررات در قوانین بیمه‌ای در سطوح ملی و بین‌المللی توسط مفسران قانون

ذکر شده است. آنها بر این باورند که وضع بیش از اندازه مقررات در موارد ذیل پیش می‌آید:

- جزئیات بسیاری در قانون‌ها و مقررات وجود دارد که از رویکرد مبتنی بر چارچوب‌های تعریف شده نشأت می‌گیرد؛

- مقررات زائد و نامتجانسی درخصوص بیمه‌گران و واسطه‌ها وجود دارد؛

- جهت‌گیری مقررات به سوی تمایز قایل شدن میان نیازهای مختلف نظیر نیازهای مؤسسات و مشتریان بی‌نتیجه مانده است؛

- قوانین صادره از سوی قانونگذاران مختلف یا در مقابل یکدیگر قرار می‌گیرد و در تضاد با هم خواهند بود و یا اینکه قوانین مشابه توسط مراجع مختلف صادر می‌شود؛

- موانع موجود در این قوانین مسیر رقابت سالم را منحرف می‌نماید و موجب ایجاد تبعیض میان بیمه‌گران داخلی و خارجی بر حسب قوانین دسترسی به بازار می‌شود نظیر بررسی نیازهای اقتصادی، محدودیت‌های سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی، محدودیت‌های اعمال شده از سوی مراجع در خصوص فرم قانونی بیمه‌گران و غیره؛

- وجود شرط سرمایه‌ای در سطح بسیار بالا جهت انجام امور بیمه‌گری و فعالیت بیمه‌ای در بازار، چه برای بیمه‌گران میان‌مرزی و چه برای بیمه‌گرانی که کسب و کار آنها از طریق یک مؤسسه بازرگانی محلی صورت می‌گیرد.

برخی از این موارد فعالیت بیمه‌گران و بیمه‌گران اتکایی را که در چندین بازار فعالیت می‌کنند و از مقررات مطلع‌اند با مشکل مواجه می‌کند. پیدایش مقررات مشابه وضع شده از سوی مراجع قانونگذاری مختلف به سبب عدم وجود اعتماد بین قانونگذاران داخلی و یا ناآشنایی از سیستم‌های قانونگذاری خارجی ممکن است پدید آید.

زمانی که قراردادهای بزرگتر و مبادلات اطلاعات بین قانونگذاران از طریق مراجع قانونگذاری نظیر انجمن بین‌المللی ناظران بیمه، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و اتحادیه اروپا صورت

می‌گیرد و قراردادهای دوجانبه و چندجانبه و قوانین همگرای بین‌المللی افزایش می‌یابد وقوع هریک از وضعیت‌های بیان‌شده صنعت را با مشکل مواجه می‌کند.

اغلب شرایطی که تحت آن تعداد مقررات غیرضروری می‌تواند افزایش یابد قابل شناسایی می‌باشند. این مقررات زمانی پدید می‌آیند که قرار باشد راه حلی برای بحرانی که اضطراب سیاسی در سطح وسیعی به وجود آورده است، تعیین گردد. بررسی‌های اخیر در تاریخچه قانونگذاری مالی از قانون بابل^۱ ۱۷۲۰ تا قانون ساربانز-آکسلی^۲ ۲۰۰۲ نشان می‌دهد که تمامی آنها "زاده بحران‌ها" هستند. قانون ساربانز - آکسلی، قانونی فوری به منظور یافتن راه حلی برای ورشکستگی یک بیمه‌گر، و در نتیجه پاسخگویی به شکایات بیمه گذاران مغبون می‌باشد.

سیاست گذاران بیمه‌ای و قانونگذاران طبیعتاً سعی دارند تا قبل از تحقیقات کمیته‌های پارلمانی حضور کم‌رنگ‌تری داشته باشند و زمانی که چارچوب قوانین و مقررات قابل قبول و قابل فهم گردید، آنگاه سعی بر آن دارند تا قوانین حرفه خود را به خوبی فرا گیرند تا از بروز مجدد چنین مشکلاتی جلوگیری به عمل آورند.

به هر حال، همان‌گونه که می‌دانیم، تاریخ همواره به نفع قانونگذارانی که تلاش در وضع مقرراتی دارند که به صلاح مردم می‌باشد و از طرفی در مقابل بحران‌ها به سرعت عکس‌العمل نشان می‌دهد، قضاوت نمی‌نماید. همچنین می‌توان اعتراف کرد که تأثیر سیاست‌گذاری‌ها به سهولت ظاهر نمی‌گردد، اما با این وجود ارزیابی تلاش‌های خالصانه قانونگذاران و سیاستگذاران و میزان تأثیرگذاری آنها در نهایت توسط آنالیز هزینه - فایده صورت می‌گیرد. تحت چنین شرایطی است که مقررات غیر ضروری ناخواسته رشد می‌یابند. این مقررات همچنین به سبب جزئی‌تر نمودن قوانین اصلی، جهت درک بهتر آن و شفاف نمودن موضوع قانون نیز پدید می‌آیند. این دسته از قوانین که مشتمل بر جزئیات یک قانون اصلی می‌باشند، می‌توانند نمایانگر تلاش قانونگذاران داخلی در معقول جلوه دادن توافقات بین‌المللی

1. Bubble act

2. act Sarbanes-Oxley

مبتنی بر مصالحه، که در خفای آن موضوعی پنهان است، و در نتیجه شفاف‌سازی این توافقات باشد. مثال‌های دیگری نیز در زمینه این مقررات وجود دارد که ارزش توسیف و بررسی خاصی را ندارد. آیا مقررات بیش از اندازه ایجاد مشکل می‌نماید؟ بله، به چند دلیل. اولین و مهم‌ترین دلیل اینکه هزینه‌های شکایات و دادخواهی غیرضروری را بر صنعت تحمیل می‌کند. این هزینه‌ها را مؤسسات نمی‌توانند دائماً از منابع داخلی خود تامین نمایند و تنها راه حل منطقی را افزایش حق بیمه‌ها می‌یابند.

زمانی که مقررات کتاب قانون بسیار زیاد باشد و بیش از اندازه به جزئیات پرداخته باشد وجود تعداد قابل توجهی قانونگذار و حقوقدان مجرب برای به‌کارگیری این قوانین و اجرایی نمودن آن ضرورت می‌یابد. اغلب تامین مالی چنین قانون‌گذاری‌هایی به عهده صنعت می‌باشد و هزینه‌های بسیاری را ایجاد می‌نماید. به طوری که هر موسسه‌ای منابع داخلی خود را جهت وظایف غیر ضروری ایجاد شده توسط چنین قوانین و مقرراتی به کار می‌گیرد و این عمل آنها را از پرداختن به فعالیت‌های اصلی خود که در ارتباط با بازار است، باز می‌دارد.

اگر وجود مقررات بیش از اندازه سبب شود که درجات سختگیری درباره اجرای قانون وضع شده بر مؤسسات مختلف به طور چشمگیری متفاوت باشد در نتیجه ایجاد انحرافی در رقابت در بازار به وجود می‌آید. همچنین اگر کانال‌های توزیع قانونگذارانشان از طریق قوانین مشابه و مرجعی واحد صورت نگیرد، آنگاه بر فروش و شبکه توزیع تأثیر منفی خواهد داشت. این مقررات ضمناً بر تصمیمات سرمایه‌گذاری افراد و اینکه در چه صنعتی سرمایه‌گذاری نمایند، تأثیر بسزایی دارد.

حوزه قانونگذاری بیمه نیز توسط تعداد زیادی از هیئت‌های قانونگذاری داخلی و خارجی اشغال شده است. علاوه بر قانونگذاران که مقررات را تهیه می‌نمایند، بخش‌های مختلف اقتصادی نیز بر این حوزه تأثیرگذار می‌باشند. از طرفی منابع قوانین جدید متعدد می‌باشد. این هیئت‌های قانونگذاری تفاسیر و استنباط‌های مختلفی از منابع دارند و دارای اعضای متفاوت و زمینه‌های کاری متفاوتی نیز می‌باشند.

ضرورتاً تعداد بسیار زیادی از قوانین، توسط این گروه‌های قانونگذار وضع خواهد شد. حتی سازمان‌های انفرادی نیز می‌توانند به طور مستقل جهت احقاق حقوق خود در ایجاد قوانین تاثیرگذار باشند، برای مثال اتحادیه اروپا در جایگاه مجری و اداره کننده بیمه، تعداد قابل توجهی قانون بیمه‌ای را در دوره زمانی ۵ ساله از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵، در قالب توافقنامه‌ها، وضع نموده است و این قوانین تحت عنوان برنامه خدمات مالی آمده است و به موضوعاتی فراتر از موضوعات انفرادی بازار نظیر توافقنامه واسطه‌ها، توافقنامه بازاریابی از راه دور، توافقنامه توانگری^۱، اتکایی و غیره تمایل نشان می‌دهد و تمامی این موارد می‌بایست در قوانین داخلی کشورهای عضو اتحادیه اروپا وارد شود و چنین جامعیتی وظایف ناشی از قانون‌های جدید را بر صنعت بیمه تحمیل می‌کند.

هیئت‌های قانونگذاری داخلی و بین‌المللی بر تاکید خود درباره در اولویت قرار دادن آنالیزهای هزینه فایده می‌افزایند. برنامه عمل انجمن خدمات مالی اتحادیه اروپا برای سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۵ این موضوع را در ارتباط با قوانین جاری و قوانین آتی قوت بخشیده است و درباره ابزار سیاست‌گذاری دیگری مانند قوانین رقابت، سیاست اتخاذ شده در ارتباط با مشتریان، مالیات و غیره بحث و بررسی انجام شده و مقرر گردیده که در قیاس با وضع قوانین و مقررات جدید اولویت با بازار باز، رقابتی و به طور بهینه قانونگذاری شده باشد.

در نتیجه می‌توان چنین گفت که تحت شرایط یاد شده وجود بیش از اندازه مقررات در صنعت بیمه تا حدی اجتناب ناپذیر می‌باشد و به دلایلی که عنوان شد نمی‌توان آن را به طور کامل از میان برداشت. تاینر در سخنرانی خود در سپتامبر ۲۰۰۵ در مونت کارلو، در مورد مطلب فوق پیشنهاد کرد که سه آزمون می‌بایست قبل و در زمان وضع مقررات به کار گرفته شود:

- آیا نقصانی در بازاری خاص وجود دارد که نیاز است به آن اشاره شود؟
 - اگر چنین است، آیا نوآوری‌های مقرراتی کاراترین و باصرفه‌ترین شکل حل مشکل می‌باشد؟
 - قانونگذاران نمی‌بایست به ابداع، نوآوری و رقابت تشویق شوند.
- این مقاله به این نکته اشاره داشت که سازمان‌ها و تشکیلات بین‌المللی متعددی که در قانونگذاری بیمه شرکت دارند، تعداد قابل توجهی مقررات وضع می‌کنند. بنابراین از جنبه مثبت به تبعیت از

آزمون‌های قانونگذاری تاینر، این مقررات سبب می‌گردد که انجمن‌ها و اجتماعات قانونگذاری بین‌المللی بیمه‌ای در حال بسط و توسعه استانداردهای بیمه‌ای بین‌المللی تناسب، متجانس و همگرا باشند و از جنبه منفی می‌توان چنین برداشت کرد که طیفی از قوانین واگرا، نسخه برداری شده و مشابه یا متضاد با یکدیگر نیز می‌تواند صنعت بیمه را در آینده به چالش بکشاند.

واژگان کلیدی:

مقررات، انجمن خدمات مالی، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه

منبع:

Alastair Evans, " The risk of Over- regulation of The insurance industry: The child of crisis" , *The Geneva Association*, June 2007.





پروشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی