

قانون و مقررات بیمه در کشورهای در حال توسعه^۱

ترجمه رحیم مصدق

مقدمه

امروزه بیمه جزء لاینفک نظام مالی در هر کشور است. افزایش هزینه نظام‌های رفاه اجتماعی و همچنین باز شدن درهای اقتصاد به روی سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی و بازار آزاد موجب انتقال مسؤلیت از دولت به افراد شده است. بخش خصوصی (از طریق خصوصی سازی و توسعه رقابت در بازار آزاد) خود را مجهز کرده تا به اشخاصی که مایل به داشتن حمایت بیمه‌ای برای اموال، تجارت و خودشان هستند خدمات بیمه‌ای مورد نیاز را عرضه کند؛ از نیاز دولت هم به کاهش مخارج و مسؤلیت مستقیم کاسته می‌شود. این نظام جدید حمایتی نیازمند قانون و مقررات تازه است تا از حقوق مصرف‌کنندگان خدمات بیمه‌ای حفاظت کند، قدرت و توان مالی بیمه‌گران جدید در سطح قابل قبولی حفظ شود و دچار اعسار و ورشکستگی نشوند.

برای ایجاد و بسط قوانین و مقررات تنظیمی که بهترین سازگاری را با فرهنگ، دولت و اقتصاد جامعه داشته باشد، نخست باید دید که نقش بیمه در جهان امروز چیست و بیمه و صنعت بیمه چه نقشی در توسعه کشور ایفا می‌کنند. بیمه برای حمایت از مردم و اموال‌شان در یک اقتصاد رو به رشد ضروری است؛ هم‌چنین، از چرخ دنده‌های اصلی بازار مالی داخلی به شمار می‌رود. حوادث منفی در بخش بیمه تأثیر نامطلوب بر اقتصاد ملی خواهد داشت. از آنجا که موضوع اصلی بحث بر کشورهای با بازارهای بیمه‌ای خلق‌الساعه، در حال توسعه یا بازسازی شده تمرکز یافته است بنابراین این تمام مسائل مربوط به این تحولات باید مورد بررسی قرار گیرد تا بهترین تصویر ذهنی و راهبردی

1. J. Belkin, *Regulation of Insurance in Developing Countries* (1 AIRDC [XTWIC] Conference, September 30 - October 4, 1996), Havana, Cuba.

برای این بازارها شناخته شود. هنگامی که پس از بررسی، تصمیمات لازم اتخاذ شد، در آن صورت تهیه و تدوین قانون و مقررات مورد نیاز هر کشور در جهت نیل به هدف‌های مورد نظر آسان‌تر خواهد بود. در تعریف، تنظیم و توسعه قانون بیمه جدید بسیار مهم است که قوانین موجود و سایر قوانین مربوط نیز مد نظر قرار گیرد.

پیدایش و تحول بیمه

فعالیت‌های بیمه‌ای - به صورت تجارت - با حمل و نقل دریایی کالا یا طرق دیگر حمل و نقل در مسافت‌های طولانی آغاز شد. در ابتدا قرارداد بیمه، قراردادی خصوصی بود که بین طرفین قرارداد براساس نیازهای تجارت تنظیم می‌شد. در سده‌های پانزدهم و شانزدهم بود که مقررات خاصی برای فعالیت‌های بیمه‌ای در پایتخت‌های بزرگ کشورهای اروپایی وضع شد. البته اکنون ما شاهد انواع پوشش‌های بیمه‌ای در اشکال مختلف در رشته‌های مختلف و هم‌چنین انواع بیمه‌های اشخاص هستیم. بیمه همه جا در نقش «حامی بزرگ» حضور دارد؛ هم‌چنین به طور گسترده‌ای در سراسر جهان قانون‌مند شده است.

بیمه به مفهوم آن است که ریسک در بین اعضای گروه معینی توزیع شود. صرف نظر از تشابه بنیانی بین ریسک‌ها، فعالیت‌های بیمه‌های زندگی و بیمه‌های غیرزندگی بر مفروضات متفاوت و ملاحظات دیگری نیز استوار است. بیمه‌های غیرزندگی عموماً دو طبقه را تحت پوشش بیمه‌ای قرار می‌دهند: گروه‌های کوچک و انفرادی و گروه‌های بزرگ. نوع اول، بیمه اشخاص، اموال حقیقی، غرامت حرفه‌ای برای تک تک افراد، بیمه اتوموبیل و سایر فراورده‌هایی را که مربوط به بیمه اشیا هستند پوشش می‌دهد. حق بیمه براساس احتمال ریاضی در مورد خسارتی که ممکن است تحقق یابد تعیین می‌شود. برای مثال، شخصی که خانه خود را در مقابل خطر آتش‌سوزی بیمه می‌کند، برای این نیست که چنین حادثه‌ای حتماً رخ می‌دهد بلکه به سبب آن است که اگر اتفاق افتاد پوشش بیمه‌ای داشته باشد. از آنجا که خانه‌ها معمولاً کم‌تر بر اثر آتش‌سوزی خسارت می‌بینند یا نابود می‌شوند اغلب مردمی که پوشش بیمه‌ای برای حادثه احتمالی آتش‌سوزی خریداری می‌کنند حق بیمه می‌پردازند اما وصولی با سود ویژه به آنان تعلق نمی‌گیرد. در نتیجه، ذخایر مالی برای شرکت بیمه فراهم می‌شود و از محل همین منابع مالی است که می‌تواند به آن دسته از بیمه‌گذارانی که دچار آتش‌سوزی شده‌اند خسارت

بپردازد. مقررات، در میان چیزهای دیگر، تلاش بر این دارد تا استانداردهایی اعمال کند که حق بیمه‌های جمع‌آوری شده و سرمایه‌گذاری‌هایی که از محل ذخایر ایجاد می‌شود شرکت بیمه را در آن موقعیت از منابع مالی قرار دهد تا تکافوی ایفای تعهدات ناشی از خسارت‌ها را که براساس مطالعات اکتوثری احتمال تحقق آنها می‌رود داشته باشد. همین اساس فرضیات و محاسبات در مورد بیمه‌گروه‌های ریسک‌های بازرگانی بزرگ نیز صدق می‌کند، گرچه به نظر می‌رسد که این گونه مشتریان دارای پیچیدگی‌های خاص خود هستند و به موجب مقررات، به حمایت بیمه‌ای کم‌تری نیاز دارند. این موضوع در هنگام طراحی و ساخت‌بندی دستورالعمل‌های بیمه‌ای مورد پذیرش اتحادیه اروپا قرار گرفته است. درحقیقت اساس و پایه بیمه‌گروه ریسک‌های بازرگانی از همان اصولی پیروی می‌کند که از چندین قرن پیش برای بیمه کالا و کشتی متداول بوده و اجرا می‌شده است. بیمه عمر به اشکال مختلف صادر می‌شود. هنگامی که شخصی بیمه عمر می‌خرد مطمئن است که عاقبت خواهد مرد. اگر بیمه‌نامه تمام عمر باشد در آن صورت به طور مطلق باید مطمئن بود که سود سرمایه پرداخت خواهد شد. بنابر این حق بیمه و سرمایه‌گذاری ذخایر باید بر این مبنا تعیین شود. به هر حال، اگر بیمه‌نامه برای مدت معینی خریداری شود در آن صورت، برخی از همان ملاحظات مانند محاسبه حق بیمه و سرمایه‌گذاری ذخایر باید در محاسبه حق بیمه بیمه‌نامه‌های غیرزندگی مورد ارزیابی قرار گیرند. واضح است که نحوه فعالیت صنعت بیمه و مسیر حرکت آن در یک کشور از نظر کلی در ارتباط مستقیم با نیازهای فرهنگی و سیاسی مردم آن کشور است. برای مثال، در کشوری که کلیه اموال و دارایی‌ها متعلق به دولت است و همه برای دولت کار می‌کنند و دستمزد یا مستمری دریافت می‌نمایند، طبیعتاً نقش بیمه کاهش خواهد یافت. در کشورهای با پیشینه کار آفرینی قوی، بیمه ابزاری حیاتی برای حمایت از خسارت‌های نامرتبه و ناهمسازی‌های اقتصادی است. شرایط اقلیمی، مواجهه با خطرهای فاجعه‌آمیز طبیعی، ساختار قوانین مالیات بر ارث، نظام خانواده گسترده، نظام‌های تأمین و رفاه اجتماعی و دیگر عوامل نامرتبی نه تنها ساختار صنعت بیمه را متأثر می‌سازند بلکه هرگونه قوانین و مقررات دولتی که برای نظارت بر فعالیت صنعت بیمه وضع می‌شود باید با توجه به این عوامل باشد. در کشورهایی که در معرض تغییرات اساسی اقتصادی قرار دارند و مسیری جدید برای هدایت اقتصاد تعیین می‌شود خدمات بیمه‌ای نقش اساسی در ایجاد ثبات اقتصادی ایفا می‌کند. درحقیقت بیمه بخش کلیدی هرگونه طرح و

برنامه توسعه اقتصادی تلقی می‌شود.

بیمه مدت زمان طولانی است که برای بشر شناخته شده است زیرا پوشش‌های حمایتی حساسی تهیه و عرضه می‌کند. صنعت بیمه باید چنان تنظیم شود تا اطمینان حاصل گردد که منابع مالی کافی برای ایفای تعهدات خود و پرداخت خسارت دارد. در بیمه‌های اشخاص که وابستگی ذی‌نفع بیمه‌نامه به بیمه - در حکم یک منبع مالی برای ادامه حیات - بیش‌تر است، موضوع حتی دقیق‌تر می‌شود. از همان آغاز، برای قانون‌گذاران و تدوین‌کنندگان مقررات بیمه، قدرت پرداخت شرکت بیمه اولین هدف محسوب می‌شود. تلاش من تأکید بر مسأله قانون‌گذاری و تنظیم مقررات برای صنعت بیمه در زمینه‌های مختلف است و این‌که چگونه می‌توان مقررات و نظام بیمه را بر اساس شرایط بازار تدوین کرد تا کارآمد و مؤثر باشد. به تشخیص من، قانون و مقررات در بازار بیمه یک مفهوم مطلق نیست ولی تدوین‌کننده مقررات باید در تصمیم‌گیری آگاهانه عمل کند و این‌که چه مقرراتی باید تنظیم شود و طرق اجرای آن چگونه باید باشد. وی هم چنین باید برای اجرای تصمیمات اتخاذ شده نیز اختیار کافی داشته باشد. وی باید در نظر داشته باشد که مقررات بیمه‌ای جوامع پیشرفته‌ای که کاملاً از پیچیدگی‌های بازار آگاهند و مشتریان خبره‌ای دارند و این مقررات در دراز مدت بسیار موفقیت‌آمیز اجرا شده، برای بازار خلق‌الساعه‌ای که در بخش خصوصی یا در بخش دولتی سابقه چندانی ندارد، الگوی مناسبی نخواهد بود؛ اعتقادی هم به صنعت بیمه و فرآورده‌های آن وجود ندارد. بنابر این تلاش ما این نیست که کتابچه قانون و مقررات صریح و بدون ابهام تدوین کنیم. به جای آن، این طرح کلی گزینه‌هایی را مورد توجه قرار می‌دهد که قابل دست‌رسی هستند. بنابر این، هر کشوری باید براساس نیاز و ماهیت بازار خویش تصمیم‌گیری کند. البته در تصمیم‌گیری باید تجربه بازارهای دیگر مورد توجه قرار گیرد. در نهایت، مقررات تنظیمی از یک کشور به کشور دیگر و از یک بازار به بازار دیگر متفاوت خواهد بود. نتیجه مهم این‌که، هرگاه بخش‌های مختلف ساختاری قانون و مقررات را در کنار هم قرار دهیم باید چنان باشد که هدف نهایی قانون‌گذار را برآورده نماید و هماهنگ با سایر قوانین و مقررات نیز باشد. در این صورت است که عبارت «چرا قانون‌گذاری می‌کنید» همان درجه اهمیت را پیدا می‌کند که عبارت «چگونه قانون‌گذاری می‌کنید». از آنجا که اصطلاح‌شناسی کشورها با هم تفاوت دارد لذا من اصطلاحاتی را در نظر گرفته‌ام و استفاده کرده‌ام که تغییرپذیر باشند: «اداره بیمه»، «مقامات نظارتی بیمه» و

«ارگان تصویب کننده مقررات بیمه‌ای» که مفاهیم یکسانی دارند. افراد مختلفی مانند عضو هیأت مدیره، مدیر، رئیس و نظایر آن، در رأس هر یک از این نهادها قرار دارند اما در معانی واژه‌ها و وظایف افراد تفاوتی چندانی وجود ندارد.

واضح است که تعدادی از بازارهای بیمه‌ای جدید هیچ‌گونه سابقه و تجربه فعالیت بیمه‌ای در بخش خصوصی (و حتی در بخش دولتی) ندارند. این بازارها دخالتی اندک - یا هیچ - در تجارت بین‌المللی داشته‌اند، بنابر این، نیاز چندانی هم به بیمه کالاهای یا تجهیزات و تأسیسات خود احساس نمی‌کرده‌اند. اگر نگوییم همه اما بخش اعظم آنها تأمین بیمه‌ای را از طریق دولت تهیه می‌کردند که چندان هم موفقیت‌آمیز نبود. در نتیجه مشتری انگیزه و دلیلی برای خرید پوشش بیمه‌ای در خود احساس نمی‌کرد، و به احتمال هنوز هم تا حدودی در مورد این نیاز تردیدهایی وجود دارد. فقدان تجربه و شناخت ناکافی مشتریان از بیمه به همراه پرداخت حق بیمه به صورت نقد در ابتدای قرارداد، قبل از تحقق خطر و پرداخت خسارت، ممکن است باعث ایجاد زمینه‌های سوء استفاده و ریسک بیش از حد شود.

به هر حال، پیش از آن‌که به تعبیر و تفسیر قانون و مقررات دقیق و شدید و بی‌انعطاف پرداخته شود، باید نیاز به خلاقیت و ایجاد فرصت برای ورود جدید به بازار، مورد بررسی قرار گیرد. به هر طریق، قانون و مقررات باید به گونه‌ای تهیه شود که موجب تقویت اعتماد مشتری و شناخت بیشتر تر وی شود. همزمان، باید شرایطی فراهم شود تا بیمه‌گران با تجربه با تشکیلات جدید وارد بازار رقابتی شوند و به بسط و گسترش آن بپردازند.

مسئله پیچیده بعدی این است که هیچ کدام از این کشورها در موقعیتی نیستند که بتوانند نظارت و کنترل شدید و پر هزینه‌ای در بازار بیمه اعمال کنند. بنابر این، نظارت و کنترل مورد نیاز باید تا حدودی انعطاف‌پذیر باشد تا بتوان با تغییر اوضاع به سوی صنعت بیمه تکامل یافته حرکت کرد. از سوی دیگر، قوانین سخت و دست و پاگیر در سطح وسیع و باز گذاشتن دست قانون‌گذار، ممکن است موجب شک و تردید زیاد سرمایه‌گذاران بالقوه شود و در نهایت رشد صنعت بیمه را محدود کند.

طرح پیوست برای بازار بیمه کشورهای در حال توسعه تهیه شده و مناسب حال آن‌هاست. هم‌چنین هدف این است که ما بتوانیم به بازارهای بیمه جدید کمک کنیم تا بتوانند قانون و مقرراتی مناسب حال خود تهیه کنند. قصد من این نیست که راه حل معینی ارائه کنم بلکه انتظار دارم بتوانم روش خاصی برای تنظیم مقررات ارائه نمایم. در واقع راه‌حل‌های مختلفی را پیشنهاد خواهم کرد تا حتی الامکان هر یک از مقامات نظارتی

بتوانند با توجه به عوامل مؤثر برای کشور خود مناسب‌ترین روش تضمینی را معین کنند. باید توجه داشت که بسیاری از دیدگاه‌ها و نکات حایز اهمیت باید در وهله نخست به صورت قانون درآیند تا بتوان با تکیه بر آنها، قوانین و مقررات اجرایی را به تصویب رساند. افزون بر این در تهیه و تصویب قانون و مقررات باید سایر قوانین عمومی و مقررات مرتبط نظیر قانون تجارت، قانون مالیات - اعم از معافیت‌های مالیاتی در بیمه یا نحوه و طریق اعمال مالیات بر عملیات بیمه‌ای - قراردادها و نظایر آن مورد بررسی قرار گیرند تا نظام بیمه حاکم بر بازار پویایی داشته باشد.

نتیجه بحث

گزینه‌های فهرست شده در طرح پیوست، زنجیره به هم پیوسته‌ای است که از بازارهای به شدت کنترل شده با دستگاه نظارتی عموماً ادغام شده تا بازارهای مستقل امتداد می‌یابد. هر مقام نظارتی باید جایگاه واقعی خود را در زنجیره نیازهای در حال رشد صنعت بیمه تعیین کند. فرض اصلی اشاعه همه مدل‌های نمونه این است که مقررات باید مراحل تکاملی را طی کنند. طرح پیوست که مقاله من براساس آن تهیه شده، لیست کنترلی عواملی است که در سازمان‌دهی یا تجدید ساختار نظام نظارتی بیمه باید مدنظر قرار گیرد. لازم است تأکید شود که در هنگام تدوین قانون و مقررات بیمه باید اوضاع و احوال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و مسائل پیچیده مالی در سطح کلان به همراه قدرت مالی صنعت بیمه موجود مورد توجه قرار گیرد. مراحل تکاملی مقررات و هم‌چنین تغییر قوانین و ساختارهای نظارتی بیمه را می‌توان در لهستان و استونی مشاهده کرد. در این کشورها ابتدا مقرر شد که دستگاه نظارتی جزء لاینفک وزارت مالی باشد؛ در حال حاضر، هر کدام از این‌ها دستگاه نظارتی مستقلی است که مسؤول نظارت و کنترل شرکت‌های بیمه و بازار بیمه کشور متبوع خویش است. امیدوارم این نوشتار بتواند به رشد و توسعه و تکامل چنین نظامی یاری رساند.

پیوست: ساختار دستگاه نظارتی صنعت بیمه

نظارت کلی

۱. انواع قوانین

الف) با تأکید بر نحوه عملکرد شرکت‌های بیمه

ب) با تأکید بر نحوه مدیریت

۲. ساختار نظارتی

الف) دستگاه مستقل

ب) همانند دستگاه مستقل

پ) بخش یا اداره ادغام شده

۳. منبع مالی

الف) تأمین وجوه از محل درآمدهای خود

ب) تخصیص بودجه

پ) ارائه کمک مالی در صورت نیاز

۴. انتخاب رئیس

الف) انتخاب مستقیم

ب) انتصاب برای مدت معین

پ) انتصاب براساس صلاح دید انتصاب کننده

۵. مسؤلیت و تعهد محاسباتی در مقابل دولت

الف) گزارش سالیانه

ب) گزارش دوره‌ای

پ) گزارش‌های مورد نیاز قبل از تصویب مقررات

۶. ابزار نظارتی

الف) قوانین

ب) مقررات و آیین‌نامه‌ها

پ) از طریق صدور یا لغو پروانه فعالیت

۷. منابع انسانی

الف) کارکنان دستگاه اداری

ب) استفاده از مشاوران «خارج از تشکیلات»

۸. همکاری و تجارت بین‌المللی

الف) همکاری در منطقه و پیوستن به شبکه جهانی

ب) فعالیت برون مرزی

پ) انطباق با بازارهای چند ملیتی

۹. پروانه فعالیت

الف) بررسی مورد به مورد

ب) براساس نیازهای قانونی

۱۰. حوزه اختیارات

الف) محدودیت مجموعه اختیارات

ب) اختیارات وسیع

پ) اختیارات وسیع با نظارت مستقیم

۱۱. مشارکت خارجی

الف) شعبه‌ها

ب) مؤسسات وابسته داخلی

پ) مشارکت خاص

۱۲. فعالیت بیمه‌ای

الف) فرآورده‌ها

– کنترل قوی

– محدودیت یا بدون کنترل

– میانه‌روی

ب) صدور

– براساس نیازهای قانونی

– براساس تصمیمات بازرگانی

پ) نرخ‌ها و تعرفه‌ها

– براساس نیازهای قانونی

– موافقت اولیه

– قیمت‌گذاری مستقل

۱۳. سرمایه‌گذاری‌ها و قدرت پرداخت

الف) مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری

– معیار انسان محتاط

– رهنمودهای خاص

ب) نحوه اداره پول

– بررسی مورد به مورد

– براساس استانداردهای قانونی

– تلاش‌های بین‌المللی. ■