

تجدید ساختار مقررات برای بازارهای بیمه در حال توسعه^۱

ترجمه سیدمحمد آسوده

۱. مقدمه

صنعت بیمه کشورهای مختلف در حال تجربه تغییرات شدیدی است که مشتریان، بیمه‌گران و مراجع نظارت‌کننده را - چه در کشورهای در حال توسعه و چه در کشورهای توسعه یافته - در معرض مخاطرات غیر منتظره‌ای قرار می‌دهد. بیمه‌گران، کالاها و خدمات خود را به منظور پاسخ‌گفتن به نیازهای روبه‌گسترش مشتریان و افزایش رقابت، متنوع‌تر و با کیفیت‌تر می‌سازند. آنان از طریق بهبود ساختار عملیاتی و توجه بیشتر به شایستگی‌ها برای افزایش کارایی تلاش می‌کنند. همزمان بیمه‌گران، اغلب ریسک مالی بیشتری را می‌پذیرند و در مقاطعی ناخواسته تردیدهایی را در ذهن گروه‌های مختلف صاحب منافع در صنعت ایجاد می‌نمایند. آزاد سازی و گسترش رقابت در بازارهای بیمه در حال توسعه یکی از جنبه‌های مهم چنین روندهای جهانی است که سیاست‌گذاران و بیمه‌گران را در معرض مسائل گوناگون و با اهمیتی قرار می‌دهد.

حرکت به سمت رقابت بیشتر، کشورهای مختلف را به سمت تجدید ساختار بازار بیمه و نظام مقرراتی آن سوق می‌دهد. آزادسازی و کاهش مقررات که اغلب در پی پذیرش تعهدات تجارت بین‌الملل ایجاد می‌شود بیمه‌گران را به اصلاح استراتژی‌های تجاری و کشورها را به تغییر ساختار مقرراتی و ادار می‌کند. این نوشته مسائل و مشکلات سیاست‌های عمومی و مقرراتی را که بر اثر آزاد سازی ایجاد می‌شود مورد بحث قرار

1. Harold D. Skipper, Jr., Martin F. Grace, and Robert W. Klein, "Restructuring Regulation for Developing Insurance Markets", *Seminar Proceedings*, Vol. 1997 (International Insurance Society, Inc., Strategies for Growth Seminar, Mexico City, 13 - 14 July), New York : 1997.

می‌دهد و خط مشی‌ها و استراتژی‌های گوناگون موجود را که می‌تواند برای تطابق لازم با تغییرات مورد استفاده مقامات نظارتی و مقرراتی قرار گیرد و در عین حال حداقل حمایت‌های لازم را از صنعت بیمه در نظام بازار به عمل آورد، مرور می‌کند.

هدف‌های مشخص مقاله عبارتند از:

۱. ارائه فلسفه و سابقه در مورد رابطه بین توسعه اقتصادی و وجود یک نظام مالی و بیمه‌ای مناسب و این‌که چگونه چنین نظامی می‌تواند ملتی را در نیل به توسعه اقتصادی یاری دهد.

۲. ارائه مجموعه‌ای از رهنمودهای مقرراتی سازگار برای توسعه بازار بیمه که برای کل اقتصاد ارزش ایجاد می‌کند.

این مقاله به ترتیب زیر سازمان‌دهی شده است:

در بخش دوم خلاصه کوتاهی از عوامل مؤثر در توسعه اقتصادی و جایگاه و نقش بخش مالی از جمله بیمه در توسعه کلی اقتصاد ارائه می‌شود. در بخش سوم نارسایی‌های بازار که وجود آنها در بازار بیمه می‌تواند مانع توسعه شود طبقه‌بندی شده است. در بخش چهارم ما انواع اقدام‌های دولت‌ها در پاسخ‌گفتن به نیازهای مقرراتی در مقابله با نارسایی‌های بازار را با توجه خاص به محدوده مقررات، روندها و مشکلات در تجدید ساختار مقررات طبقه‌بندی می‌کنیم. در بخش پنجم ساختار مقرراتی مورد نیاز برای دستیابی سریع‌تر به هدف‌های توسعه اقتصادی و هم‌چنین حمایت از مصرف‌کنندگان را توضیح می‌دهیم و در بخش ششم تحلیلی بر انواع ملاحظات سیاست‌گذاری که برای گسترش و حمایت از رقابت طراحی می‌شوند، ارائه می‌گردد و در بخش آخر خلاصه‌ای از نتایج بخش‌ها ارائه خواهد شد.

۲. عوامل مؤثر در توسعه اقتصادی

اقتصاد دانان معتقدند که عوامل زیادی در رشد اقتصادی جامعه تأثیر دارند. اگر کشوری در نظر دارد تا مقررات محیط بیمه خود را تجدید ساختار و آزادسازی کند این اقدام‌ها را باید به ترتیبی انجام دهد که فرصت‌ها و موقعیت‌ها را برای رشد و توسعه به حداکثر برساند. رشد اقتصادی به ساختارهای مشخص آموزش و پرورش، بخش دولتی، فرصت‌های پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، حقوق، مالکیت خصوصی و سیاست‌های مالی و پولی مناسب وابسته است. این عوامل، تجویزها و پیش‌نهادهای استاندارد صندوق

بین‌المللی پول برای توسعه بازار است. مطالعات نشان می‌دهد که این عوامل در حقیقت فرصت‌های رشد را افزایش می‌دهند (یادداشت شماره ۱). در حالی که برای رشد اقتصادی اصلاحات ساختاری متعددی لازم است، می‌توان استدلال کرد که توسعه زیرساخت‌ها

یادداشت ۱. چشم‌اندازهای رشد اقتصادی از دیدگاه صندوق بین‌المللی پول

* آموزش و پرورش: مشخص شده است که سطح آموزش و تحصیلات، عاملی مهم برای توسعه اقتصادی آینده یک کشور است. افزایش میزان نیروی انسانی دانش‌آموخته، بهره‌وری نیروی کار را افزایش می‌دهد که موجب افزایش درآمد می‌شود.

* بخش دولتی: با خصوصی‌سازی بخش‌های مهمی از صنعت یا دیگر فعالیت‌های اقتصادی، بخش دولتی نیز اصلاح و بهسازی می‌شود و کاهش هزینه‌های دولتی درآمدها را به سمت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های درآمدزا سوق می‌دهد.

* پس‌انداز و سرمایه‌گذاری: این‌گونه اصلاحات معمولاً در مصرف‌کنندگان انگیزه پس‌انداز و تأمین وجوه برای سرمایه‌گذاری ایجاد می‌کند که موجب شتاب بیشتر رشد درآمد می‌شود.

* مالکیت خصوصی: کشورها با حمایت از حقوق مالکیت خصوصی در شهروندان خود انگیزه‌های پس‌انداز، مالکیت اموال، سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار، بدون ترس از مصادره اموال، ایجاد می‌کنند. مصادره موجب می‌شود تا افراد پس‌انداز و دیگر دارایی‌های خود را خارج از کنترل دولت قرار دهند.

* سیاست‌های مالی و پولی: سیاست‌های مناسب مالی و پولی انگیزه نگه‌داری نقدینگی خارج از کنترل دولت را کاهش می‌دهد. سیاست‌های تورمی موجب می‌شود تا مردم در جاهای دیگر سرمایه‌گذاری کنند و سیاست‌های هزینه زیاد (از محل درآمدهای مالیاتی) موجب فشار برای افزایش مالیات‌ها می‌شود. این اقدام‌ها با فرض ثابت بودن سایر شرایط، بازده سرمایه‌گذاری‌ها را کاهش می‌دهد و موجب می‌شود تا مردم در بخش‌های با مالیات کم سرمایه‌گذاری کنند.

* زیرساخت‌ها: با ساختن جاده‌ها و زیرساخت‌های ارتباطی و مخابراتی، اقتصاد هزینه‌های مبادلاتی کم‌تری در تجارت متحمل می‌شود و این امر می‌تواند موجب شتاب بیشتر رشد درآمد شود.

از اهمیت اساسی برخوردار است. زیر ساخت‌ها محدوده‌ای بیش از فقط جاده‌ها یا سایر انواع فعالیت‌های عمومی را در بر می‌گیرد و از جمله شامل مکانیسم‌هایی که می‌توانند هزینه تجارت را کاهش دهند نیز می‌شود. در مفهومی گسترده‌تر، بازارهای مالی یک کشور را می‌توان زیر ساخت تلقی نمود. منافع توسعه زیر ساخت بازار مالی را می‌توان چنین عنوان کرد:

- تسهیل تجارت

- تسهیل مدیریت ریسک با کاهش آثار بی‌اطمینانی

- تولید اطلاعات درباره پروژه‌ها

- ایجاد مدیریت مطلوب شرکت‌ها

- تخصیص مؤثر و کارای منابع

تجارت را می‌توان از طریق سیستم مالی تسهیل نمود چرا که توسعه سیستم‌های پرداخت و پایاپای، هزینه معاملات داخلی و بین‌المللی را کاهش می‌دهد؛ مدیریت ریسک تشویق و ساده‌تر می‌شود چرا که سیستم‌های مالی قیمتی را برای ریسک معین و مکانیسم‌هایی را برای متمرکز کردن، توزیع و تبادل ریسک فراهم می‌کنند. سیستم مالی هم‌چنین با قیمت‌گذاری سرمایه‌گذاری‌ها، برای بازار اطلاعات فراهم می‌کند. کارگزاران مالی برای یافتن سرمایه‌گذاری‌های خوب تلاش می‌کنند. آنان اطلاعات به دست می‌آورند و سرمایه‌گذاری‌ها را ارزیابی می‌نمایند و سپس سرمایه‌گذاران می‌توانند از این اطلاعات برای تخصیص منابع در بازده‌ترین و مناسب‌ترین بخش‌ها استفاده کنند. کارگزاران مالی از این نظر که می‌توانند بخش عمده‌ای از سهام شرکت‌ها را در کنترل و تحت نظر داشته باشند بر سهام‌داران جزء مزیت دارند و از این لحاظ آنان می‌توانند با هزینه کم‌تری مدیریت شرکت‌ها را در زمینه کار سهام‌داران جزء هدایت و نظارت کنند. این امر موجب کارا تر شدن بخش شرکت‌ها می‌شود. دست آخر، سیستم مالی خدمات واسطه‌گری را ارائه می‌نماید که می‌تواند وجوه پس‌انداز شده را از سرمایه‌گذاران کوچک دریافت و به مناسب‌ترین و مؤثرترین بخش‌ها برای سرمایه‌گذاری انتقال دهد و امکان گردش منابع رابه کارا ترین شکل خود میسر سازد.

افزون بر این، بیمه منافع مشخص دیگری نیز برای اقتصاد فراهم می‌کند. برای مثال، بیمه طراحی شده است تا به ثبات لازم وضعیت مالی افراد، خانواده‌ها و سازمان‌ها کمک کند. این هدف از طریق جبران زیان افرادی که در حوادث خسارت دیده‌اند تأمین

می‌شود. بدون بیمه، افراد و خانواده‌ها ناگزیر می‌شوند تا در زمان بروز حوادث و ایجاد خسارت از بستگان و دوستان یا از دولت درخواست کمک نمایند که در اغلب فرهنگ‌ها موجب سرشکستگی آنان می‌شود. دستگاه‌های اقتصادی هنگام مواجهه با خسارت‌های با اهمیت بیمه نشده ممکن است بخش مهمی از ذخایر و منابع خود را از دست بدهند یا ورشکسته شوند. این امر علاوه بر کاهش ارزش دارایی‌های صاحبان و سهام‌داران در مؤسسه، ممکن است موجب متضرر شدن دیگر صاحبان منافع در مؤسسه نیز بشود. چنین زیان‌هایی ممکن است شامل بالا رفتن میزان بیکاری، محرومیت مشتریان از فرآورده‌ها و خدمات شرکت، از دست دادن مشتری برای عرضه‌کنندگان و کاهش درآمد مالیات و افزایش مسؤلیت برای دولت باشد.

صنعت بیمه می‌تواند نقش مهمی در توسعه بخش مالی اقتصادی ایفا کند. بنابراین مقررات باید به گونه‌ای تدوین شود که موجب تسهیل توسعه صنعت بیمه در سیستم مالی هم‌چنین حمایت از بیمه‌گذاران شود. این هدف‌ها الزاماً با یکدیگر ناسازگار نیستند اما باید بین آن‌ها تعادل برقرار شود. مقررات مناسب می‌تواند به مشتریان صنعت بیمه اطمینان لازم را که شرط اساسی تداوم فعالیت بیمه است ارائه نماید و با وجود این، مقررات بیش از اندازه می‌تواند انتخاب مشتریان را محدود و توسعه بازار بیمه‌کارا را با کندی مواجه کند. بخش بعدی مشکلاتی را که بازارهای بیمه با آن مواجه می‌شوند و می‌توان آن‌ها را با مقررات مناسب تعدیل و مرتفع ساخت طبقه‌بندی می‌کند.

۳. نارسایی‌های بازار بیمه

در بازار بیمه رقابتی، چنین فرض می‌شود که مداخله دولت فقط در شرایط زیر مطلوب است:

۱. وجود نارسایی‌های بالفعل یا بالقوه در بازار.
۲. نارسایی‌های بازار باعث ضعف کارایی یا بی‌عدالتی اقتصادی شود یا ممکن است بشود.
۳. اقدام دولت بتواند ضعف کارایی یا بی‌عدالتی را بهبود بخشد.

متقابلاً چنانچه یکی از شرایط سه‌گانه وجود نداشته باشد، مداخله دولت نباید صورت پذیرد. بنابراین ما لزوم مداخله دولت و وضع مقررات در بازار بیمه را از طریق مرور طبقات مختلف کلاسیک نارسایی بازار بررسی می‌کنیم. چهار طبقه کلی نارسایی

بازار عبارتند از: قدرت بازار، صرفه یا زیان بیرونی^۱، وجود گروه‌هایی که سواری مجانی می‌گیرند^۲ و اطلاعات ناقص.

الف) قدرت بازار

قدرت بازار عبارت است از توانایی تأثیرگذاری یک یا چند فروشنده (یا خریدار) بر قیمت کالا یا محصولات که خرید و فروش می‌کنند. در مدل رقابت کامل، فروشندگان (و خریداران) پذیرندگان قیمت هستند. بدین معنا که آنان در مقایسه با کل بازار به‌میزانی کوچک‌اند که نمی‌توانند بر قیمت تأثیر بگذارند. چنانچه برخی از فروشندگان یا خریداران بتوانند بر قیمت تأثیر بگذارند، تخصیص منابع معمولاً به‌صورتی غیر مؤثر صورت خواهد گرفت. در بازار بیمه، قدرت بازار می‌تواند بر اثر ایجاد محدودیت برای ورود بیمه‌گران جدید به بازار از طریق دولت ایجاد شود. هم‌چنین هنگامی که شرکت‌های موجود در بازار از تولید انبوه^۳ استفاده می‌کنند یا از یک مزیت مطلق هزینه برخوردارند قدرت بازار ایجاد می‌شود.

ب) صرفه یا زیان بیرونی

صرفه یا زیان بیرونی هنگامی ایجاد می‌شود که فرآورده یک شرکت یا خرید یک مصرف‌کننده دارای اثر مستقیم و بدون پرداخت یا دریافتی بر دیگران باشد. در صورتی که اثر مثبت باشد آن را صرفه بیرونی و در صورتی که منفی باشد زیان بیرونی می‌نامند. در زیان بیرونی (برای نمونه، آلودگی هوا یا آب)، مقدار زیادی کالا یا خدمت تولید یا مصرف می‌شود، قیمت بسیار پایین خواهد بود و تلاش و منابع کمی برای رفع یا اصلاح زیان بیرونی به‌عمل خواهد آمد. در صرفه بیرونی (برای نمونه، هنگامی که یک شرکت با مشاهده بازاربایی شرکت دیگر از آن تجربه و آموزش می‌گیرد) مقداری کالا یا خدمت تولید می‌شود که با قیمت بالایی قابل عرضه خواهد بود.

ما می‌توانیم نمونه‌هایی از صرفه یا زیان بیرونی را در بیمه نیز شناسایی کنیم. شاید مشخص‌ترین زیان بیرونی در بیمه تخریب عمدی دارایی و برخی از جنایات‌هایی است که به‌منظور وصول خسارت از بیمه صورت می‌گیرد. این اعتقاد وجود دارد که بین ۵ تا ۱۵ درصد تمامی خسارت‌های بیمه‌های غیر زندگی در برخی بازارها (برای نمونه، در اروپا و امریکا) نوعی تقلب را دربر دارد. چنین عملیات تخریبی بیان‌گر خسارت‌های سنگین

وارده به جامعه است که هزینه آن جزو «هزینه‌های» بیمه تلقی می‌شود.

آخراً امر، ارائه برخی از انواع بیمه‌های اجتماعی ممکن است صرفه‌های بیرونی را در پی داشته باشد و بنابراین، اعتقاد جامعه ممکن است چنین باشد که به نفع جامعه خواهد بود که بیکاران، بیماران یا صدمه‌دیدگان و افراد بازنشسته حداقل تحت پوشش سطح معینی از بیمه قرار گیرند. با ارائه چنین بیمه‌ای، دولت احتمال این‌که این‌گونه افراد با اعمالی از قبیل فعالیت‌های خلاف هزینه‌هایی را متوجه جامعه نمایند کاهش می‌دهد و بیمه خصوصی نیز می‌تواند تخصیص مؤثرتر منابع را از طریق مدیریت ریسک بهتر ترویج کند و مانع از این شود که افراد خسارت‌ها و هزینه‌های خود را از طریق ورشکستگی به صورت زیان بیرونی به جامعه منتقل نمایند.

پ) مشکلات گروه‌هایی که سواری مجانی می‌گیرند

برخی از کالاها یا خدمات که مصرف اجتماعی و همگانی دارند (کالاها و خدمات عمومی) دربرگیرنده صرفه‌های بیرونی هستند. برای مثال، خدمات پلیس، آتش‌نشانی، دفاع ملی، نظام قضایی و فانوس‌های دریایی. هنگامی که چنین کالاها یا خدماتی با هزینه کم یا بدون هزینه در اختیار دیگران قرار می‌گیرد، گفته می‌شود که ممکن است مشکل گروه‌هایی که سواری مجانی می‌گیرند ایجاد شود. در مقابل، کالای خصوصی کالایی است که استفاده یک فرد از آن، مانع استفاده فرد دیگر می‌شود. کالای عمومی از ویژگی مصرف غیر انحصاری برخوردار است بدین معنا که استفاده یک شخص از آن کالا یا خدمت مانع از قابلیت عرضه آن به دیگری نمی‌شود.

مشکل گروه‌هایی که سواری مجانی می‌گیرند در برخی از جنبه‌های بیمه وجود دارد. هنگامی که انجمن بیمه‌گران تصویب قانون خاصی را پی‌گیری می‌کند همه بیمه‌گران از جمله آنانی که عضو انجمن نیستند نیز از فعالیت ایشان سود می‌برند. این مشکل در بیمه هم‌چنین در زمانی ممکن است ایجاد شود که افرادی بدانند یا معتقد باشند که دیگران یا دولت در زمان خسارت به کمک آنان خواهند شتافت. بنابراین چنانچه افراد یا شرکت‌هایی بدانند که دولت در زمان بروز فاجعه یا حوادث طبیعی به کمک ایشان خواهد آمد انگیزه کم‌تری خواهند داشت تا خود را از طریق بیمه خصوصی در مقابل چنین خسارت‌های بالقوه‌ای بیمه کنند. همین‌طور در صورتی که افراد بدانند که فوریت مراقبت‌های پزشکی به‌طور رایگان شامل آن‌ها می‌شود انگیزه کم‌تری برای خرید بیمه درمان خصوصی خواهند داشت.

مقررات بیمه خود می‌تواند ویژگی یک کالای عمومی را داشته باشد. افراد و شرکت‌های زیادی از مقررات بیمه‌گری استفاده می‌کنند، هرچند آنان مبلغ کمی برای آن پرداختند یا اصلاً پرداخت نکردند. به نظر نمی‌رسد که بازار خصوصی سطحی از مقررات را که شهروندان اغلب کشورها انتظار آن را دارند در اختیار ایشان قرار دهد.

ت) مشکلات اطلاعاتی

فرضیه‌ای مهم در بازار رقابت کامل این است که خریداران و فروشندگان از اطلاعات کافی برخوردارند. به صورت یک موضوع علمی، می‌دانیم که این شرط همانند شرایط دیگر به طور مطلق تحقق نمی‌یابد. با وجود این، در برخی از شرایط، اختلاف بین اطلاعات واقعی بازار (و تبعاً عملکرد) و اطلاعات کامل بازار به حدی است که به کارایی بازار لطمه وارد می‌کند و در چنین شرایطی رفاه اجتماعی کاهش می‌یابد.

می‌توان ادعا کرد که مشکلات اطلاعاتی متداول‌ترین و مهم‌ترین نارسایی‌های بازار بیمه‌اند. بیمه، فعالیت تجاری پیچیده‌ای است که در آن خریدار و فروشنده نمی‌توانند اطلاعات را در حدی که تمایل دارند در اختیار داشته باشند. مشکلات اطلاعاتی از وجود اطلاعات غیر مرتبط و نامناسب و یا فقدان یا پرهزینه بودن اطلاعات ناشی می‌شود. اطلاعات نامربوط و نامناسب ممکن است موجب ایجاد گروه مشکلاتی ناشی از انتخاب معکوس و خطرهای روانی شود. فقدان اطلاعات مشکلاتی را برای بیمه‌گران و بیمه‌گذاران ایجاد می‌کند. در چنین شرایطی ممکن است دولت خود به عرضه بیمه اقدام کند. این توجیهی است بر کار دولت در عرضه بیمه‌های اجتماعی، چرا که دولت معتقد است که به لحاظ فقدان اطلاعات، مشتریان نمی‌توانند خود نیازهای بیمه‌ای خویش را طراحی و کسب نمایند.

۴. انواع مداخله دولت در بازار بیمه

اقتصاد دانان اغلب مقررات را به سه گروه تقسیم می‌کنند: مقررات اقتصادی، مقررات سلامت بازار و حفاظت از آن و مقررات اطلاعاتی. این مقررات معمولاً نارسایی‌های بازار را که از قدرت بازار، مقررات محافظه کارانه و اطلاعات ناشی می‌شود تحت شمول قرار می‌دهد. برای صنعت بیمه، مقررات اقتصادی معمولاً مقررات عملکرد بازار است در حالی که مقررات سلامت بازار و حفاظت از آن، جنبه‌های اطمینان از توانایی ایفای تعهدات مؤسسات بیمه را دربرمی‌گیرد و مقررات اطلاعاتی مشکلات ناشی از نامناسب

و نادرست بودن اطلاعات را پوشش می‌دهد. همان‌گونه که در مباحث بعدی ملاحظه خواهد شد هریک از این مقررات با درجات متفاوت در تمامی بازارهای بیمه وجود دارد.

الف) ماهیت و محدوده مقررات بیمه‌ای

مداخله دولت در بازارهای بیمه در سراسر جهان - چه در بازارهای توسعه یافته و چه در حال توسعه - وجود دارد. ماهیت و جنبه‌های معینی از این مداخله باید در تطابق با روند با اهمیت رقابت جهانی در بیمه مورد بازنگری و ارزیابی مجدد قرار گیرد. همان‌گونه که در بالا مورد اشاره قرار گرفت متداول‌ترین توجیه برای این مداخله اصلاح نارسایی‌های بازار است. از دیدگاهی عملی‌تر، مقررات بیمه‌ای این هدف را دنبال می‌کنند تا مطمئن شوند که بیمه‌گران توانا و معتمد، خدمات را، با کیفیت و قیمت مناسب عرضه می‌کنند. بازار رقابتی باید در سطح گسترده‌ای بتواند اطمینان دهد که هدف‌های کیفیت، کارایی و عرضه کافی قابل دسترسی است. مداخله دولت معمولاً ضروری و مورد نیاز است تا اطمینان حاصل شود که بیمه‌گران توانمند و قابل اعتماد هستند. این‌که چگونه می‌توان به این هدف‌ها در شرایطی که بیمه جهانی به سوی آزاد سازی و کاهش مقررات پیش‌تر در حرکت است دست‌یافت، برای کشورهای زیادی یک موضوع اساسی است. بیمه براساس اصل حسن نیت خریداری می‌شود. مشتریان به‌طور ضمنی به اعتبار و امانت‌داری بیمه‌گر خود اعتماد می‌کنند. ماهیت پیچیده این خدمات قابل تحویل در آینده، ممکن است موجب ضایع شدن حقوق مشتریان شود. مأموریت بیمه ارائه تأمین و امنیت است. چنانچه عرضه کنندگان تأمین و اطمینان خود غیر قابل اطمینان ارزیابی شوند سیستم به سهولت آماده از هم پاشیدگی است. بیمه خصوصی بدون اعتماد عمومی به آن و این‌که به تعهداتش وفادار خواهد بود پیشرفتی نخواهد داشت. وظیفه دولت این است که مطمئن شود که این اطمینان نه در جای نامناسب به کار گرفته شود و نه از بین برود. در نتیجه هرکشوری دارای قوانین و مقررات بیمه‌ای است تا تعیین کند چه کسی می‌تواند بیمه بفروشد و ریسک بپذیرد و در چه شرایطی مجاز به تداوم فعالیت خواهد بود. کشورها معمولاً ضوابطی برای حداقل اندوخته و ذخیره، کیفیت و کمیت دارایی‌ها و حداقل سرمایه تعیین می‌کنند و غالباً استانداردهای مخصوص حساب‌داری برای بیمه وضع می‌شود. در کشورهای زیادی نظارت کنندگان، نرخ و شرایط بیمه‌ها را کنترل می‌کنند. البته نیاز به وضع مقررات در کشورهایی که دولت تنها عرضه‌کننده بیمه است متفاوت خواهد بود.

بنابراین می‌توان سه نوع نگرش اساسی دولت به صنعت بیمه را از یکدیگر متمایز کرد: ۱. نگرشی که بر بازار رقابتی و حداقل دخالت دولت در بازار و تصمیمات بیمه‌گران تأکید می‌کند؛ ۲. نگرشی که بر مقررات شدیدتر در مورد نیروهای بازار و حمایت نسبی یا کامل از بیمه‌گران خصوصی در مقابل رقبا اتکا می‌کند. کشورهای بسیاری که دارای چنین نگرشی هستند در تلاشند تا بازار خود را آزادتر کنند و در عین حال مقررات مربوط به حمایت از بیمه‌گذاران را حفظ نمایند؛ و ۳. نگرش کشورهایی که عرضه بیمه را به دولت می‌سپارند. اغلب این کشورها در حال اعطای سهم و نقش بیشتر به بیمه‌گران خصوصی هستند. هر یک از این نگرش‌ها برای تسهیل تجارت آزاد در خدمات بیمه، با مجموعه مسائل ویژه‌ای در تجدید ساختار بازار و سیستم مقرراتی خود مواجه‌اند.

پیوستن و پذیرش تعهدات بین‌المللی - چه از طریق موافقت‌نامه‌های تجاری یا طرق دیگر - و جهان‌گستری مداوم بازارهای بیمه، دولت‌ها را وادار می‌کند تا چگونگی تجدید ساختار سیستم مقرراتی خود را مورد توجه قرار دهند. به‌طور سنتی توافق‌های دوجانبه و چند جانبه اغلب در جهت تجارت کالا بوده است و تجارت خدمات از جمله بیمه در توافقات جایگاه درخور توجهی نداشته است. با ظهور موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات (GATS)^۱ و موافقت‌نامه‌های متعدد منطقه‌ای برای تجارت این وضعیت تغییر یافته است. طرف‌های این توافق‌نامه‌ها متعهد شده‌اند تا برخی از اصول تجاری را رعایت کنند. از جمله نبودن تبعیض، رفتار ملی، شفافیت و آزاد سازی بیش‌تر. برای برخی از کشورها این تعهدات مستلزم تغییرات اندکی است. برای دیگر کشورها امر مستلزم تغییرات عمده در مقررات است. مراجع مقرراتی و نظارتی در این کشورها باید در نگرش خود بازنگری کنند به نحوی که بتوانند بر تعداد بیش‌تری بیمه‌گر که درگیر رقابت شدیدتر هستند و ریسک مالی به مراتب بیش‌تری را تقبل می‌نمایند، نظارت کنند.

ب) روندها در آزاد سازی بازارهای بیمه

دو مکتب فلسفی متفاوت سرمایه‌داری و سوسیالیزم غالب اندیشه‌های اقتصادی قرن بیستم را در تسلط خود داشتند. هرچند در دهه گذشته، کشورهای زیادی به سمت بازارهای آزادتر حرکت کرده‌اند و از بازارهای انحصاری و محدود فاصله گرفته‌اند. آن‌ها از مدل‌های اقتصاد آزاد که موقعیت‌های بیش‌تری برای گسترش رفاه کلی مشتریان ایجاد

می‌تواند استقبال کرده‌اند. ما چنین روند مشابهی را در بازار بیمه شاهد بوده‌ایم. در یادداشت شماره ۲، اوصاف روندهای جهانی بازاری بیمه در چند دهه گذشته بیان شده است.

یادداشت ۲. تکامل جهانی بازارهای بیمه

بازارهای سوسیالیزم: فقدان بیمه‌گران خصوصی
بازارهای ملی: فقدان بیمه‌گران خارجی
بازارهای حمایت شده: محدودیت دسترسی به بازار، تبعیض در رفتار ملی، نبود شفافیت
بازارهای درحال‌گذار: تلاش برای رقابتی‌تر کردن بازار، لیکن وجود مشکلات و تداوم آن
بازارهای آزاد: بازار با خصوصیات بدون تبعیض، دسترسی به بازار، رفتار ملی و شفافیت

به عبارت دیگر ملت‌ها از بازارهای با محدودیت بیشتر به سمت بازارهای با محدودیت کم‌تر حرکت کرده‌اند. آنان به‌طور روزافزونی رقابت بیش‌تر را پذیرفته‌اند و از مقررات منافع‌گروه خاصی اجتناب ورزیده‌اند. در نتیجه، بازارهای بیمه امروز شکل بسیار متفاوتی از بازارهای ۲۵ سال قبل به خود گرفته‌اند.

پ) مسائل تجدید ساختار مقررات بیمه‌ای

مسائل خاصی که هر کشور در تجدید ساختار مقررات بیمه‌ای با آن مواجه می‌شود بستگی زیادی به ماهیت سیستم کنونی، وضعیت بازار بیمه و هدف‌های سیاست‌های دولتی آن کشور دارد. با وجود این، چند پرسش اساسی مشترک برای کلیه سیستم‌ها در ارزیابی مجدد مقررات وجود دارد. نخستین و ابتدایی‌ترین سؤال این است که آیا دولت باید نقش مستقیمی در عرضه بیمه داشته باشد و اگر چنین است ماهیت چنین نقشی چه خواهد بود؛ دوم این‌که، اگر شرکت‌های خصوصی اجازه عرضه بیمه داشته باشند، چگونه فعالیت آن‌ها باید تنظیم و نظارت شود. آیا باید دولت دست‌های خود را عقب بکشد و عمدتاً به نیروهای بازار برای تنظیم رفتار بیمه‌گران تکیه کند. اگر چنین باشد حداقل مقرراتی که برای حمایت از بیمه‌گذاران و اجتناب از استفاده نامناسب از وجوه

آنان که ممکن است نیروهای بازار موجب آن شوند یا زمینه آن را ایجاد کنند، چه خواهد بود؛ اگر دولت نقش و کنترل‌های مقرراتی بیش‌تری را لازم تشخیص دهد، ماهیت و محدوده‌ای که باید تحت کنترل قرار گیرد چه خواهد بود و چه سیاست‌ها و مقررات مشخصی باید به مرحله اجرا گذاشته شود. چگونه باید بین مداخله دولت و نیروهای بازار رقابتی در جهت نیل به هدف‌های نظارتی، تعادل برقرار شود. مقررات کجا و چگونه می‌تواند عملکرد بازار را بهبود بخشد و توسعه صنعت بیمه را در پی داشته باشد؛ و در چه مواقعی ممکن است نتایج نامطلوب در پی داشته باشد. چگونه سیستم مقرراتی می‌تواند بر اثر مداخله بی‌مورد و سیاسی که ممکن است کارایی اقتصادی را کاهش دهد بی‌اثر و به نابرابری و بی‌عدالتی بین گروه‌های مختلف مشتریان منجر شود. همان‌گونه که در ادامه بحث خواهد شد، در این پرسش‌ها فرض بر این است که هر بازار بیمه بسته به وضعیت کنونی آن دارای خصوصیات نسبتاً متفاوت و ویژه خویش است. مقامات دولتی نه تنها باید بدانند که به کجا می‌خواهند بروند (هدف) بلکه باید بدانند که چگونه می‌خواهند به آنجا برسند. مراحل انتقال یک بازار و اصلاح سیستم مقرراتی، پویا و تکامل یافته است. تغییرات ممکن است در مراحل مختلفی و در طول زمان به مرحله اجرا گذاشته شود تا به شاغلان در بازار و مقامات نظارتی اجازه دهد که خود را با تغییرات تطبیق دهند و با اصلاحات تدریجی به تغییرات تکاملی محیط پاسخ دهند. مسیرهای تکاملی، بسته به نقطه شروع با یکدیگر متفاوت خواهند بود.

ت) انواع و شقوق مختلف مدل‌های مقرراتی و مسائل اساسی

۱. اصلاح بازار رقابتی: بازارهای رقابتی بازارهایی هستند که در آن‌ها ورود بیمه‌گران داخلی و خارجی نسبتاً آسان است و رقابت بین بیمه‌گران و واسطه‌های بیمه تقریباً بی‌محدودیت است. این بدان معنا نیست که ضوابط و مقررات در این بازارها الزاماً با تجارت آزاد سازگاری کامل دارد. با وجود این، احتمالاً هرگونه تغییر در جهت رعایت موافقت‌نامه‌های تجارت بین‌المللی در این بازارها از اهمیت چندانی برخوردار نخواهد بود و تأثیرات کم‌تری بر چنین بازارهایی خواهد داشت.

یک بخش که نیاز به ارزیابی دارد ضوابط پذیرش و آغاز فعالیت برای بیمه‌گران است. مشکلات و مسائلی در زمینه آثار ورود و نحوه رفتار با شرکت‌های تازه وارد داخلی و خارجی ایجاد می‌شود. حداقل سرمایه و دیگر ضوابط باید بر مبنایی تعیین شود که ریسک مالی بیمه‌گران را به میزان معقولی محدود کند و ضوابط طوری طراحی شده

باشند که هزینه اعسارپذیری شرکت‌های بیمه را به حداقل قابل قبولی کاهش دهد. تا زمانی که مکانیسم‌هایی وجود دارد که بیمه‌گران خارجی را ملزم به رعایت مقررات مالی نسبتاً برابری می‌کند و مقامات نظارتی در مناطق مختلف بر عملیات بیمه‌گری نظارت می‌نمایند، مقررات نباید به صورت ناعادلانه‌ای بین بیمه‌گران داخلی و خارجی تبعیض قایل شود. مقامات تصویب‌کننده مقررات در تنظیم بازار باید احتیاط بیشتری به خرج دهند. در تئوری، محدودیت‌ها بر نرخ‌ها، شکل بیمه‌نامه‌ها و رویه‌های بازار باید به شکل برابری شامل بیمه‌گران داخلی و خارجی شود. مجدداً چنانچه این مقررات از این نظر که برای مشتریان حمایت معقولی فراهم می‌کنند دارای توجیه باشند، حتی المقدور نباید با ضوابط تجارت بین‌الملل یا هدف‌های توسعه در تعارض باشند. همزمان چنانچه در نظر باشد ورود و رقابت بیشتر، تشویق شود، دیگر مقررات محدودکننده غیر ضروری و زیادی باید حذف یا اصلاح شود تا با هدف‌های مقرراتی که قصد دارد نارسایی‌های بازار را به حداقل برساند همسو شود. باید از اقدام در جهت برداشتن امتیازات اقتصادی از بیمه‌گران یا تحمیل یارانه‌های متقابل از طریق کاهش نرخ‌ها یا دیگر محدودیت‌ها اجتناب شود. در حقیقت، وضع‌کنندگان مقررات در کشورهایی با بازار توسعه یافته مانند آمریکا در حال ارزیابی مجدد سیاست‌ها و روش‌های خود بدین منظور هستند.

۲. بالابردن رقابت در بازارهای حفاظت شده: کشورهایی که دارای بازار حفاظت شده‌ای هستند و در آن‌ها سیاست محدود کردن ورود و رقابت وجود داشته است با مخاطرات بیشتری مواجه‌اند. درچنین کشورهایی آزادسازی مقررات گام بلندتری خواهد بود و اثرهای درخور توجه بیشتری بر وضعیت جاری بازار و نهادهای نظارتی خواهد گذاشت. آزادسازی عبارت است از فراگرد مجاز نمودن تعداد بیشتری شرکت برای ورود و دسترسی به بازار با قصد گسترش رقابت. چین و هند هم‌چنین تعدادی از کشورهای امریکای لاتین و تعدادی از مهم‌ترین بازارهای درحال توسعه، در مراحل مختلفی از آزادسازی قرار دارند؛ تعدادی از کشورها هم‌اکنون بازار بیمه خود را خصوصی‌سازی کرده‌اند از جمله اندونزی، مصر، نیکاراگوآ و تقریباً تمامی اقتصادهای در حال گذار.

بیمه‌گران در بازارهای حفاظت شده ممکن است قبلاً تحت شمول مقررات مالی و نظارتی مختلفی بوده یا نبوده باشند. افزون بر این، چون ورود و رقابت نرخ اغلب در این بازارها محدود بوده است، بیمه‌گران درحد بازارهای رقابتی تحت فشار مالی نبوده‌اند.

نظارت کنندگان در این گونه بازارها اطمینان داشتند که نرخ‌ها به اندازه کافی بالا و فعالیت‌های بیمه‌گران به اندازه کافی محدود می‌ماند به ترتیبی که احتمال ناتوانی مالی یا ورشکستگی بسیار کم است. محیط بازار رقابتی خطرناک‌تر است و در آن کارایی ضعیف و اشتباهات، کم‌تر بخودنی است. رقابت بیش‌تر بیمه‌گران را ناگزیر می‌سازد تا کارایی خود را افزایش دهند و ریسک مالی بیش‌تر را بپذیرند تا بتوانند بازده رضایت‌بخشی را برای سرمایه‌گذاری‌های سهام‌داران خود حفظ کنند. مقامات نظارتی در بازارهای بیمه آزادسازی شده ضمن محدود کردن ریسک ورشکستگی و حمایت از بیمه‌گذاران، باید به بیمه‌گران قدرت انعطاف بیش‌تری بدهند تا آنان بتوانند ساختار مالی، قیمت‌ها و کالاهای خود را خود تعیین کنند. این امر موجب اتخاذ سیاست‌هایی می‌شود که تعادل بین مقررات نظارت بر امر بیمه و نیروهای بازار را متأثر می‌سازد.

اجرای این تصمیمات با تعیین ضوابط و الزام‌های مالی برای اجازه ورود شرکت‌های بیمه مطلوب و معتبر و جلوگیری از فعالیت شرکت‌هایی که احتمالاً ریسک زیادی را متوجه بیمه‌گذاران می‌نمایند، شروع می‌شود. این امر باید با یک سیستم گزارش‌دهی مالی و نظارت مقرراتی مطلوب توأم باشد تا از یک سو، اطمینان حاصل شود که بیمه‌گران به طور مداوم الزام‌های قانونی را رعایت می‌کنند؛ و از دیگر سو، درخصوص مداخله به موقع و مؤثر در فعالیت شرکت‌هایی که با مشکلات مالی مواجه می‌گردند، کسب اطمینان شود. همین‌طور، نظارت کنندگان باید مشخص کنند که چگونه نرخ‌ها، محصولات و فعالیت‌های بازار باید تنظیم و نظارت شود تا خلاقیت و ابتکار و رقابت تشویق و از پذیرش ریسک بیش از حد مالی و تضییع حقوق مشتریان جلوگیری شود.

اغلب کشورهایی که بازار بیمه خود را آزادسازی می‌کنند باید مجموعه‌ای از مقررات، سیاست‌ها، نهادها و تسهیلات را ایجاد کنند که از یک بازار بیمه رقابتی حمایت می‌کند. آنان فرصت دارند تا از میان انواع مختلفی از رویه‌های مقرراتی که در دیگر قلمروها اجرا شده بهترین‌ها را انتخاب و آن‌ها را در جهت انطباق با وضعیت محلی اصلاح کنند. همزمان این خطر وجود دارد که مقررات غیر مؤثر یا بیش از اندازه وضع و مانع پیشرفت تکاملی بازار شود. این امر به‌ویژه در بازارهایی که تا به حال تا حد زیادی محافظت می‌شدند و با فشار زیادی برای آزادسازی مواجه‌اند محتمل‌الوقوع است. چنین کشورهایی باید سرمایه‌گذاری زیادی در ایجاد و نگه‌داری یک زیرساخت مقرراتی مناسب بنمایند، از جمله جذب و تربیت نیروی متخصص کافی هم‌چنین

تکنولوژی اطلاعاتی پیچیده. این امر، پرسش نحوه تأمین مالی و بودجه هم چنین سیاست‌های ایجاد یک چارچوب مقرراتی مناسب را مطرح می‌سازد. بیمه‌گران داخلی نیز باید تسهیلات و فعالیت‌های عملیاتی خود را ترمیم و کارکنان خود را بازآموزی کنند تا بتوانند در بازار رقابتی قوی که در آن شانس سود و زیان زیادتر است فعالیت کنند.

۳. خصوصی سازی سیستم بیمه دولتی: جدی‌ترین تهدیدات، رویاروی کشورهای است که در آن‌ها دولت عمده‌ترین عرضه کننده بیمه بوده و در آنجاها رقابت چندانی وجود نداشته است. سیاست‌گذاران باید مشخص کنند که درجه محدودده‌ای و چگونه بازارهای بیمه به روی شرکت‌های خصوصی گشوده شود. خصوصی سازی فراگرد اجازه دادن به بخش خصوصی است تا خدماتی را که قبلاً دولت ارائه می‌نمود عرضه کند، یا انتقال مالکیت دارایی‌های متعلق به دولت مانند شرکت‌های بیمه به بخش خصوصی است. البته خصوصی سازی به تنهایی متضمن بازار رقابتی نخواهد بود و فقط ارائه خدمات یا مالکیت را از دولت به بخش خصوصی منتقل می‌کند. عرضه کنندگان یا مالکان بخش خصوصی نیز می‌توانند نوعی انحصار را حفظ کنند.

دولت ممکن است عرضه برخی از انواع بیمه از جمله بیمه‌های اجتماعی و پوشش‌های درمان و ازکارافتادگی را در اختیار خود نگه دارد. در دیگر رشته‌ها بیمه‌گران دولتی ممکن است با بیمه‌گران خصوصی رقابت کنند. در نهایت دولت ممکن است شرکت‌های بیمه دولتی را به بخش خصوصی بفروشد و به دیگر شرکت‌های بیمه نیز فقط اجازه رقابت در رشته‌های معینی از بیمه را بدهد. در بازارهای گشوده شده بر روی بخش خصوصی، دولت‌ها باید سیستم‌های مقرراتی را که قبلاً وجود نداشته است ایجاد کنند. در این زمینه، دولت‌ها معمولاً با مسائل مقرراتی مشابهی که در آستانه تغییر مقررات در دیگر بازارها پدید می‌آید مواجه می‌شوند. البته ایجاد یک زیر ساخت مقرراتی وظیفه مشکل و پیچیده‌تری خواهد بود. همزمان فقدان نهاد مقرراتی قبلی ممکن است به کشور این امکان را بدهد که با سهولت بیش‌تری بهترین مفاهیم و رویه‌ها را برای ایجاد یک چارچوب مقرراتی اجرا نماید که با نیازهای حمایت از مصرف‌کنندگان هماهنگی داشته باشد.

نگران کننده‌ترین مخاطره‌ای که این‌گونه بازارها با آن مواجه می‌شوند ممکن است تغییر فرهنگ حاکم بر بیمه باشد. مصرف‌کنندگان باید درخصوص انتخاب و شیوه خرید از بین عرضه کنندگان مختلف و آثار بالقوه مثبت و منفی انتخاب خود آموزش داده شوند.

کارکنان شرکت‌های بیمه قبلاً دولتی باید بازآموزی شوند تا در مورد رقابت خصوصی و انگیزه‌های سودآگاهی پیدا کنند و بدانند که در محیطی که مشتریان می‌توانند بیمه‌گر خود را انتخاب کنند چگونه باید عمل نمایند. با تأسیس و ورود شرکت‌های بیمه بیش‌تر باید نیروهای انسانی در صنعت استخدام و آموزش داده شوند. نکته آخر این‌که، مقامات دولتی باید نگرش خود را از جایگاه عرضه‌کنندگان بیمه به مقام وضع‌کننده مقررات و نظارت‌کنندگان بر بیمه تغییر دهند.

۵. تنظیم بازارهای بیمه

این بخش تعدادی از متداول‌ترین زیربناها و ساختارهای جدید تنظیم بازار بیمه را به نحوی که در حال اجراست توضیح می‌دهد. همان‌گونه که قبلاً گفته شد تنظیم بازار از طریق وضع مقررات به کار گرفته می‌شود تا هزینه نارسایی‌های بازار در اقتصاد را به حداقل خود کاهش دهد. با کاهش هزینه‌های مربوط به نارسایی‌های بازار، مراجع وضع‌کننده مقررات می‌توانند عملکرد یک صنعت مالی در حال توسعه را بهبود بخشند.

الف) مقررات اصلاح‌کننده و مقررات بازدارنده

به منظور تسهیل بحث‌های بعدی، ما می‌توانیم تمامی زمینه‌های مقررات در هر بازار بیمه‌ای را به دو بخش مقررات اصلاح‌کننده و مقررات بازدارنده یا ترکیبی از این دو طبقه‌بندی کنیم. مقررات اصلاح‌کننده (یا بعداز واقعه) مداخله دولت در بازار را فقط پس از این‌که یک عمل تهاجمی رخ داده باشد، ایجاد می‌نماید. هرگونه دخالت بعد از واقعه صورت می‌گیرد و جنبه اصلاحی دارد. مقررات بازدارنده به منظور جلوگیری از بروز یک عمل تهاجمی از طریق ممنوع شمردن یا قانون‌مند کردن آن قبل از عمل صورت می‌گیرد. برای نمونه، در اغلب بازارها در سطح جهانی به کارگیری نرخ‌های بیمه و شرایط بیمه‌نامه بیمه‌گران مشروط به کسب موافقت قبلی از مقامات نظارت‌کننده است. افزون بر این، بیمه‌گران قبل از شروع به عرضه بیمه باید پروانه دریافت کنند. این‌ها نمونه‌هایی از مقررات بازدارنده است.

در بازارهای دیگر، بیمه‌گران مجازند نرخ‌های بیمه را خود تعیین و اجرا کنند. مقامات نظارتی مجاز به بررسی نرخ‌ها هستند و اگر آن‌ها را بیش از حد بالا یا پایین و یا ناعادلانه تشخیص دهند می‌توانند درخواست تعدیل آن‌ها را بنمایند. این نمونه‌ای است از مقررات اصلاح‌کننده.

هرچند نه الزاماً، ولی به منزله یک قاعده کلی می‌توان گفت که هر چه در یک اقتصاد به نیروهای بازار بیش‌تر اتکا شود نیاز کم‌تری به اتکا به تکنیک‌های مقررات بازدارنده خواهد بود. متقابلاً هر چه در یک اقتصاد اتکای کم‌تری به نیروهای بازار باشد اعتقاد و نیاز بیش‌تری به اتکا به مقررات بازدارنده خواهد بود.

ب) ساختارهای دولتی برای تنظیم و نظارت بیمه

نظارت دولت بر بازار بیمه نوعاً در سه سطح صورت می‌گیرد. اول، یک نهاد قانون‌گذار قوانینی را تصویب می‌کند تا چارچوب قانونی کلی کشور برای بیمه را تعیین کند و ضوابط کلی و محدوده وظایف و اختیارات نهاد اداری را که مسئولیت حسن اجرای قانون و وضع مقررات بیمه‌ای را دارد مشخص کند. این قوانین اجزای اصلی نظارت بر بیمه را که در یادداشت شماره ۳ مشخص شده‌اند معین می‌کند.

یادداشت ۳. محدوده‌های متداول مقررات نظارت بر بیمه

- ثبت و تصویب نرخ‌های بیمه
- مالیات بر شرکت‌های بیمه و محصولات بیمه
- تأسیس و اعطای پروانه به بیمه‌گران
- صدور پروانه برای نمایندگان و کارگزاران
- بیمه‌های غیر مجاز و رویه‌های نامطلوب فعالیت
- گزارش دهی مالی بیمه‌گران، بررسی‌ها و سایر الزام‌های مالی
- ترمیم ساختار، ادغام و تصفیه شرکت‌های بیمه
- ودایع و وجوه تضمین
- ثبت و تصویب فرم‌های پیش‌نهاد بیمه و بیمه‌نامه‌ها

دادگاه‌ها دومین مکانیسم نظارت دولت بر بیمه‌اند. دستگاه قضایی نقش سه‌جانبه‌ای در نظارت بر بیمه دارد و اختلاف بین بیمه‌گران و بیمه‌گذاران را طبق شرایط قراردادها و قوانین حل و فصل می‌کند. جرایم مدنی و گاهی اوقات جنایی را برای کسانی که از قوانین تخلف می‌نمایند، تعیین و اجرا می‌کند و سرانجام این‌که بیمه‌گران و واسطه‌های بیمه برخی اوقات به دادگاه‌ها متوسل می‌شوند تا احکام، مقررات و دستورهای را که

مقامات نظارت بر بیمه بر خلاف قانون یا خارج از اختیارات خود صادر می‌نمایند، لغو کنند. زمینه سوم نظارت دولت در اختیار قوه مجریه قرار می‌گیرد. به لحاظ وجود پیچیدگی‌های زیاد در بیمه، سیاست‌گذاران معمولاً اختیارات زیادی را در امر نظارت بر بیمه به مقامات اجرایی تفویض می‌کنند. وزارت یا نهادی را که قانون‌گذار مسؤول حسن اجرای قوانین بیمه می‌کند دارای اختیارات کلی اداری، شبه قانون‌گذاری و شبه قضایی خواهد بود.

پ) مقررات ورود به بازار و خروج از آن

با پذیرش این‌که شرکت‌های خصوصی نقشی در عرضه خدمات بیمه خواهند داشت، ضروری است مشخص شود که به چه شرکت‌هایی و با چه شرایطی می‌توان اجازه ورود به بازار بیمه را داد. این تصمیم در برگیرنده مسائل مربوط به دسترسی به بازار و رفتار محلی است. مؤثرترین و کاراترین ابزار برای کم کردن این احتمال که شهروندان از شرکت‌های بیمه‌ای که وضعیت مالی نامطمئن دارند بیمه خریداری کنند این است که ورود چنین شرکت‌هایی به بازار ممنوع شود. این‌که آیا شرکتی می‌تواند به بازار وارد شود یا نه، به ضوابط اعطای پروانه آن کشور وابسته است و این ضوابط معمولاً پنج محدوده زیر را در بر می‌گیرد:

۱. ضوابط اعطای پروانه
۲. شکل سازمانی مجاز
۳. محدودیت‌های مالکیت گاه‌علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
۴. محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های اجرای عملیات غیر بیمه‌ای
۵. تفکیک رشته‌های بیمه‌ای

ت) مقررات و ضوابط مالی

نگرانی‌های حمایت از مصرف‌کنندگان، دولت‌ها را به سمتی هدایت می‌کند تا برخورداری از حداقلی از وضعیت و استحکام مالی را شرط اساسی صدور و حفظ مجوز فعالیت بیمه‌گری قرار دهند. بنابراین مقامات نظارتی مسؤولیت می‌بایند تا از طریق ضوابط مالی بر تداوم بقای بیمه‌گران در بازار نظارت کنند. این ضوابط را ضوابط احتیاطی نیز می‌نامند. ضوابط برای اخذ پروانه چنان‌که در بالا اشاره شد چیزی سوی ضوابط برای تداوم حفظ پروانه است. به طور کلی مقررات شدیدتر مالی با وجود بیمه‌گران مطمئن‌تر توأم خواهد بود. فرانسه، سوئیس، آلمان، ژاپن و سایر کشورهایایی که در گذشته

دارای مقررات شدیدتر کنترل مالی و توانایی ایفای تعهدات بوده‌اند به ندرت شاهد مشکلات مالی شرکت‌های بیمه داخلی بوده‌اند. از دیگر سو، مقررات سخت‌تر، رقابت و نوآوری را کاهش می‌دهد و بدین طریق قدرت انتخاب و ارزش‌ها را برای مشتری پایین می‌آورد. این وظیفه مشکل دولت است که بین این منافع عمومی که با یکدیگر در تعارض هستند تعادل برقرار کند.

جالب این‌که، هرچه بازار رقابتی‌تر باشد در آن ضوابط احتیاطی اهمیت بیشتری می‌یابد. در بازاری که نرخ‌ها و عوامل دیگر به طور شدیدی تحت شمول مقررات قرار می‌گیرد، ناتوانی مالی مؤسسات بیمه کم‌تر محتمل می‌شود. با کاهش مقررات، بیمه‌گران خدمات خود را براساس رقابت بیشتر قیمت‌گذاری می‌کنند و گاهی اوقات صرفاً برای به دست آوردن سهم بازار قیمت‌های نامناسبی ارائه می‌کنند. مقامات نظارتی بیمه در یک بازار که از مقررات خالی شده با مشکلات نظارتی پیچیده‌تری از آنچه در بازارهای با مقررات سخت‌تر وجود دارد مواجه می‌شوند. بنابراین می‌توان استدلال کرد که توجه به قابلیت‌های توانایی ایفای تعهدات در یک بازار رقابتی از اهمیت بیشتری در مقایسه با یک بازار کنترل شده برخوردار است. بحث بعدی مروری است بر ابزارهایی که دولت‌ها با استفاده از آن‌ها این وظیفه را به انجام می‌رسانند.

مقررات مالی دربرگیرنده دو بخش است. یک بخش ضوابط مالی و استانداردهایی است که بیمه‌گران باید رعایت کنند و بخش دیگر مکانیسم‌های کنترل مالی است که به وسیله آن‌ها مقامات نظارتی اطمینان می‌یابند که شرکت‌های بیمه ضوابط و استانداردها را رعایت کرده‌اند.

ضوابط حداقل سرمایه و اندوخته‌ها، گزارش‌گری مالی و استانداردهای حساب‌داری، محدودیت‌های سرمایه‌گذاری و فعالیت‌ها از جمله نمونه‌های بارز ضوابط مالی است. سیستم‌های کنترلی پیش‌گیرانه با اتکا بر ضوابط مالی بازدارنده که تا حد زیادی اختیارات و انعطاف‌پذیری بیمه‌گران را محدود می‌کند گرایش داشته است که تبعاً شیوه‌های رقابت و قدرت انتخاب مشتریان را محدود نماید. براساس این فلسفه، هزینه‌های ثابت بازار بر ابتکار بازار و رشد و کارایی اقتصادی ترجیح داده می‌شود. در مقابل، کشورهای دیگری به نیروهای بازار و رقابت نقش و اهمیت بیشتری داده‌اند که توسعه بازار و ابتکار در محصولات را به قیمت‌ریسک مالی زیادتر و بی‌ثباتی بالقوه بیشتر بازار، تسهیل می‌نماید. کنترل‌های مالی در برگیرنده سیستم‌های حفاظتی یا «هشدار دهنده مالی»، تجزیه و

تحلیل مالی، و مداخله در وضعیت بیمه‌گران با ریسک بالا یا بیمه‌گرانی است که با مشکلات مالی مواجه شده‌اند. در طرح‌های مقرراتی با نظارت شدیدتر، کنترل مالی از طریق مرور و بررسی عملکرد بیمه‌گران و تطابق آن با مجموعه‌ای از مقررات صورت می‌گیرد. در سیستم‌های مقرراتی متکی به نیروهای بازار، کنترل‌ها بر ارزیابی کلی ریسک مالی بیمه‌گر و مداخله استراتژیک، هنگامی که بیمه‌گران با مشکل مالی مواجه یا ریسک بیش از اندازه‌ای را متقبل شده باشند، تأکید می‌کنند.

ث) پیش‌گیری از اعسار

اعسار و ناتوانی برخی از بیمه‌گران در ایفای تعهدات در بازارهای رقابتی اجتناب‌ناپذیر است. بنابراین لازم است سیاست‌گذاران معین کنند که چه حمایت‌هایی باید از بیمه‌گذاران در مقابل بیمه‌گرانی که قادر به ایفای تعهدات خود نیستند به عمل آورند. یک پاسخ ممکن است این باشد که هیچ‌گونه حمایتی ضرورت ندارد. این پاسخ براین استدلال استوار است که از دیدگاه آزادی اقتصادی^۱، افراد و شرکت‌های بیمه‌گذار باید مسؤلیت کامل تصمیم‌گیری‌های نامناسب خویش در زمینه خرید بیمه را تقبل کنند. بدین طریق، بازار سرانجام خود راه حل‌هایی را برای این‌که چگونه به شکل مناسبی بیمه‌گذاران وضعیت مالی بیمه‌گران را ارزیابی کنند پیدا خواهد کرد.

حتی اگر نظر بالا درست باشد، به نظر می‌رسد که سیاست‌گذاران معدودی مایل به آزمایش این نظریه به طور کامل باشند. در حقیقت نمی‌توان انتظار داشت که حتی بیمه‌گذاران آگاه نیز همیشه بتوانند از معامله با بیمه‌گران با وضع مالی نامطمئن اجتناب کنند. در نتیجه، کشورهای زیادی مکانیسم‌هایی دارند که مزایای بیمه را تضمین کنند. برخی از کشورها دارای انجمن‌ها یا صندوق‌های تضمین اعسار هستند. صندوق‌های تضمین در بیمه به علت مشکلات اطلاعاتی بیمه‌گذاران تشکیل می‌شود. صندوق‌های مشابهی در بانک‌داری به علت نگرانی درخصوص ریسک‌های سیستم ایجاد می‌شود. در برخی از مکانیسم‌های مقابله با اعسار، تأمین مالی صندوق قبل از این‌که بیمه‌گرانی ورشکسته شده باشند از طریق ارزیابی بیمه‌گران صورت می‌گیرد (برای مثال، ایالت نیویورک امریکا). در حالی که در برخی دیگر تأمین مالی بعد از مواجهه بیمه‌گران با ورشکستگی و براساس ارزیابی‌های بعد از اعسار بیمه‌گران صورت می‌گیرد (تمامی

ایالت‌های دیگر آمریکا). صندوق‌های (وجوه) مقابله با اعسار ممکن است غرامت بیمه‌گذاران را به صورت بخشی (مانند اروپا) و یا به صورت کامل و سخاوت‌مندانه (مانند آمریکا) جبران کنند. صندوق را ممکن است دولت اداره کند (برخی از کشورهای اروپایی) یا صنعت بیمه آن را تأمین مالی و اداره نماید (آمریکا و کانادا).

صندوق‌های تضمین، نظم و انضباط بازار را کاهش می‌دهند. اگر خریداران بدانند که در صورت اعسار بیمه‌گر تمام خسارت خود را دریافت خواهند کرد، انگیزه کم‌تری برای بررسی و مراقبت در این زمینه خواهند داشت. این نظر در مورد بیمه‌گذاران آگاه بیش از افراد با آگاهی کم‌تر مصداق دارد. هم‌چنین، اگر در ارزیابی مکانیسم صندوق‌های تضمین در مورد وضعیت مالی بیمه‌گران بی‌تفاوتی ایجاد شود فرصت تحقق خطر در شرکت‌ها بیشتر می‌شود و به این ترتیب بازار نیز ضعیف می‌گردد. بنابراین در صورتی که ایجاد چنین مکانیسم‌هایی توجیه‌پذیر و در نظر باشد باید از طریق متوجه کردن بخش بیش‌تری از خسارت به سمت بیمه‌گذاران یا با ایجاد سیستمی که سهم بیمه‌گران در این طرح براساس ارزیابی ریسک آنها تعیین شود، انگیزه‌های ایمنی را افزایش داد. همچنین توجه به این نکته حایز اهمیت است که باید بین درجه شدت مقررات و محدوده حمایت‌های صندوق تضمین هماهنگی برقرار شود. کنترل‌های آسان و تضمین‌های بیش از اندازه ممکن است زمینه‌ساز ایجاد فاجعه باشد.

ج) تنظیم بازار

کشورها نظام‌های مختلفی در خصوص تنظیم نرخ‌ها، خدمات و رویه‌های بازار بیمه به کار گرفته‌اند. برخی از کشورها محدودیت‌های عمده‌ای بر فعالیت‌ها در بازار وضع کرده‌اند در حالی که کشورهای دیگر اجازه داده‌اند تا نیروی بازار، قیمت و نوع کالاهایی را که در بازار عرضه می‌شود تعیین کند. توجیحات سنتی که برای تنظیم نرخ‌ها و محصولات بیمه و رفتار بیمه‌گران ارائه می‌شود شامل اطلاعات ناقص و نگرانی‌های اعسار است. انگیزه‌های بیمه‌گران برای پذیرش ریسک مالی بیش از حد و حتی خط‌مشی رقابت تا حد ورشکستگی ممکن است به ارائه نرخ‌های نامناسب منجر شود. گروهی از مشتریان پوشش‌های خود را از ارزان‌فروشان بدون توجه لازم به ریسک مالی بالای آن خریداری می‌کنند. بنابراین طبق قاعده، انگیزه‌های ضعیف برای توجه به درجه قابلیت اطمینان می‌تواند موجب ایجاد امواجی از رقابت مخرب شود که در آن تمامی بیمه‌گران ناگزیر می‌شوند برای حفظ سهم خود در بازار قیمت‌هایی که متضمن ضرر است ارائه

نمایند. بسیاری از مقامات مسؤول امر بیمه براساس این منطق برای قیمت‌های بیمه کف تعیین می‌کنند تا مانع فروپاشی بازار شوند.

در مورد محدودیتی نیز که دولت برای افزایش نرخ وضع می‌کند استدلال این است که هزینه‌های جست و جو برای مشتریان مانع رقابت است و به نرخ‌ها و سود بیش از اندازه منجر می‌شود. افزون بر این، اطلاعات ناقص و قدرت چانه‌زنی نابرابر بین بیمه‌گران و بیمه‌گذاران ممکن است موجب آسیب‌پذیری مصرف‌کنندگان در مقابل عملکرد ناشایست بیمه‌گران و نمایندگان در زمینه‌های بازاریابی و پرداخت خسارت شود. هم‌چنین ممکن است استدلال شود که کسب اطلاع دقیق در مورد ویژگی‌های ریسک مشتریان برای بیمه‌گران مستلزم هزینه‌های زیادی است که این امر به بیمه‌گرانی که از قبل بازار را در اختیار دارند مزیت رقابتی و اطلاعاتی می‌بخشد و برای ورود شرکت‌های جدید مانع ایجاد می‌نماید که در کل رقابت را کاهش می‌دهد. براین اساس، هدف از وضع مقررات در این زمینه این خواهد بود که سقفی تعیین کند تا مانع از افزایش قیمت‌ها بیش از یک سطح رقابتی شود و از مصرف‌کنندگان در مقابل عملکرد نامطلوب بازار حمایت کند.

به علاوه، ممکن است جامعه برخی از سیاست‌های تنظیم بازار را به منظور دست‌یابی به هدف‌های اجتماعی انتخاب کند. برای مثال، اکثر کشورها قانون بیمه اجباری مسؤلیت مدنی اتوموبیل را وضع کرده‌اند تا مردم را از رانندگی بدون بیمه منع کنند. هدف، افزایش اطمینان در این زمینه است که صدمه‌دیدگان در حوادث قادرند به سرعت و به خوبی خسارت خود را دریافت کنند. اما بیمه اجباری ممکن است بیان‌گر این مطلب نیز باشد که دولت می‌خواهد مطمئن شود که بیمه با قیمت مناسب در اختیار تمامی مالکان وسایل نقلیه قرار می‌گیرد. هم‌چنین از برخی از مکانیسم‌های تنظیم شده بازار گاهی اوقات برای عرضه بیمه با نرخ‌های سوبسیددار، به کسانی که قادر به خریداری بیمه از بازار اختیاری نیستند، استفاده می‌شود. فکر متداول در پشت این سیاست‌ها این است که هر فرد باید بتواند بیمه‌های تعیین شده ضروری را خریداری کند، حتی اگر لازم باشد که به برخی از گروه‌ها از طریق اعمال محدودیت بر ساختار نرخ‌ها یا الزام‌های عرضه خدمات، یارانه تعلق گیرد.

ج) دولت در مقام عرضه‌کننده بیمه

یک موضوع اساسی برای هر دولت، تعیین نقش بخش خصوصی در برابر بخش دولتی

در عرضه امنیت اقتصادی است. در بازارهای شکل گرفته معمولاً در مقطعی این مشکل حل شده و دیگر مسأله اساسی نیست. به هر حال در صورتی که پاسخ این باشد که دولت باید تنها عرضه کننده بیمه باشد - که در بعضی از بازارها هنوز چنین است - بیش تر مقرراتی که برای نظارت بر بخش خصوصی تدوین شده است سؤال برانگیز می شود. ما در اینجا به بازارهای بیمه خصوصی که آزادسازی را در برنامه دارند یا سیستم های بیمه دولتی که در حال خصوصی شدن هستند توجه خواهیم داشت. در این مورد، پرسش این است که دولت ها تا چه حدودی می خواهند نقش خود را در سمت عرضه کننده رشته های معینی از بیمه حفظ کنند.

امروز، اولین باری است که پس از چندین دهه، شاید اکثر کشورها این موضوع را پذیرفته اند که دولت تنها در مواردی باید در نقش عرضه کننده بیمه عمل نماید که دلایل اجتماعی موجهی آن را طلب کند یا در مواقعی که بازار نتواند پاسخی مناسب به نیازهای بیمه ای بدهد و هیچ راه حل متکی بر بازار به نظر توجیه پذیر نیاید. این فلسفه اکثر طرح های بیمه های اجتماعی را پایه گذاری می کند. چنین برنامه هایی عمدتاً بیمه های اساسی بازنشستگی، از کارافتادگی، بازماندگان و بیکاری را ارائه می کنند. افزون بر این، اکثر سیستم ها هم چنین بیمه های درمانی شغلی یا غیر شغلی را نیز ارائه می نمایند. در موارد دیگر، دولت هنگامی به عرضه بیمه می پردازد که سیاست گذاران متقاعد شده باشند که مکانیسم بیمه خصوصی موفق نشده است تا به نیازهای معین برای بیمه پاسخ مناسبی بدهد. بازار بیمه بخش خصوصی اغلب در مواردی نمی تواند خدمات بیمه مورد نیاز را ارائه کند که ریسک های وابسته به آن به سادگی قابل متنوع سازی و سبب سازی نباشد. برای مثال، وضعیت طوری باشد که قانون اعداد بزرگ مصداق نداشته باشد. مثال های عمومی این موارد در سطح جهان عبارتند از: بیمه های کشاورزی، زلزله، سیل، مسؤولیت فعالیت های هسته ای و سلب مالکیت.

۶. ملاحظات سیاست گذاری برای بازارهای بیمه در حال توسعه

کانون بحث های قبلی، منطلق اقتصادی و برخی از ابزارهای عملی برای تنظیم و کنترل صنعت بیمه بود. اینک ما برخی از کاربردهای این مطلب را در بازارهای درگیر تغییرات، مورد بحث قرار می دهیم. آزادسازی، چه در نتیجه یک موافقت نامه تجاری یا فشار توسعه، بیانگر آن است که بازار بیمه دارد رقابتی تر می شود. اکثر بحث های ما در مورد خط مشی های مختلف، روی توسعه یک بازار رقابتی و تبعات آن متمرکز خواهد بود.

الف) آزاد سازی: ابزاری برای گسترش رقابت

بسیاری از کشورهای در حال توسعه گام‌های بلند زیادی برای آزادسازی بازار بیمه خود برداشته‌اند، در حالی که کشورهایی نیز راه زیادی در این زمینه در پیش دارند. برای فراهم آوردن حداکثر استفاده برای مؤسسات و مشتریان، هرکشوری باید اقدام‌هایی را که برای ایجاد یک بازار بیمه کاملاً رقابتی لازم است ارزیابی کند. یک روش رقابت‌گرا برای تعیین این‌که آیا ورود شرکت‌های بیمه دیگری لازم است یا خیر به بازار اتکا می‌کند نه به دولت. در نهایت بهترین داور برای این‌که کدامین شرکت‌های بیمه بهترین هستند و باید در بازار فعالیت کنند، انتخاب‌های مشتریان آگاه است.

ب) کاستن از مقررات: ابزاری برای گسترش رقابت

همان‌گونه که قبلاً اشاره شد فلسفه‌های متفاوتی اساس مقررات بیمه را تشکیل می‌دهد. بازارهایی با مقررات سخت معمولاً به این نظر توجه دارند که بیمه‌گران باید فقط آنچه را صراحتاً به آنها اجازه داده شده است انجام دهند. به عبارت دیگر، مقررات گسترده معمولاً به یک سیستم بازدارنده با کنترل جزئیات و موافقت‌های قبلی تکیه می‌کند. چنین مقرراتی می‌تواند ثبات بازار را مطمئن‌تر سازد لیکن چنین بازارهایی کم‌تر از ابتکار و خلاقیت برخوردارند و قدرت انتخاب و ارزش‌های محدودتری برای مشتریان فراهم می‌کنند.

نخستین و اساسی‌ترین گام به سمت کاستن معقول از مقررات، مجاز و منعطف ساختن بیمه‌گران برای پاسخ گفتن به نیازهای مشتریان به گونه‌ای است که در این زمینه با ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های کم‌تری مواجه باشند. نیروهای بازار باید بیمه‌گران را تشویق کنند تا محصولات را با شرایطی تولید و عرضه نمایند که بیش‌ترین منافع را برای مصرف‌کنندگان داشته باشد.

بیمه‌گذاران آگاه باید از خرید بیمه از بیمه‌گرانی که کارایی لازم و توان پاسخ گفتن به نیازهای شان را ندارند بکاهند. این فلسفه اتکای بیش‌تری به سیستم کنترلی اصلاح‌کننده در مواردی که بیش‌ترین کارایی را داشته باشد، می‌نماید. استفاده از مقررات بازدارنده نیز در برخی محدوده‌ها مناسب خواهد بود، از جمله اعطای پروانه به بیمه‌گران و نظارت بر توانایی‌های مالی از طریق وضع حداقل استانداردها و ممنوع ساختن فعالیت‌هایی که می‌تواند به مصرف‌کنندگان لطمه وارد سازد. هم‌چنین در مواردی که فقدان اطلاعات، مشکلات نمایندگی اصلی و قدرت نابرابر چانه‌زنی بین بیمه‌گران و بیمه‌گذاران ممکن

است منجر به سوء استفاده‌هایی شود و می‌توان و باید از طریق مقررات مانع از آن شد، از مقررات بازدارنده استفاده می‌شود.

در برخی از کشورها، عرضه قیمت‌ها و محصولات مستلزم اخذ موافقت قبلی است. لزوم کسب موافقت‌های قبلی و سایر الزام‌های اخذ موافقت‌های قبلی موجب تأخیر در اصلاحات نرخ‌ها و ابتکار در طرح‌های بیمه‌ای می‌شود. چنین الزام‌هایی در بازارهای بناشده بر اساس رقابت، غیر ضروری خواهد بود. افزون بر این، محدودیت‌های وضع شده دولت بر کانال‌های توزیع که می‌تواند به نحو مؤثرتری به بازار خدمت کند با نگرش مقرراتی بازارگرا در تعارض است. در حالی که کاستن از مقررات در برخی از زمینه‌ها مناسب به نظر می‌رسد باید اذعان و تأکید کرد که در محدوده‌های دیگری نیز مقررات بیش‌تر و هدایت‌های گسترده‌تر ضروری خواهد بود. یکی از تبعات یک سیستم مقرراتی سخت، همان‌گونه که در گذشته وجود داشت، این است که در این سیستم مقررات کم‌تری برای حصول اطمینان از این‌که مشتریان اطلاعات لازم را در خصوص بیمه‌نامه‌ها یا درباره بیمه‌گران دریافت می‌کنند، مورد نیاز است. در این سیستم دولت مسؤلیت اطمینان از این‌که کالاها را به خوبی طراحی و قیمت‌گذاری کرده‌اند و بیمه‌گران داخلی از وضعیت مطلوب مالی برخوردارند می‌پذیرد.

هنگامی که دولت از یک سیستم سخت مقرراتی به سمت انکای بیش‌تر به رقابت حوکت می‌کند، برخی از وظایف حمایت از مصرف‌کنندگان از دوش دولت به دوش خود مصرف‌کنندگان انتقال می‌یابد. دولت باید اطمینان حاصل کند که مشتریان متوجه وقوع این انتقال و وظیفه اساسی شده‌اند. مصرف‌کنندگان باید در ارزیابی بیمه‌گران و محصولات آنان فعال‌تر شوند. مؤسسات رده‌بندی کننده می‌توانند به مشتریان در این زمینه کمک کنند. هم‌چنین دولت باید اطمینان حاصل کند که بیمه‌گران اطلاعات مناسب را در اختیار مصرف‌کنندگان قرار می‌دهند، به ترتیبی که آنان بتوانند در خرید بیمه تصمیمات خوب بگیرند و منافع خود را حفظ کنند. ممکن است نیاز باشد که دولت خود اطلاعات مطلوب در مواردی که بیش‌ترین کارایی را دارد برای مصرف‌کنندگان فراهم سازد. این روش مستلزم اقدام‌های بیش‌تر دولت است، تا شرایط انتخاب آگاهانه و منفعت‌آمیز را برای مصرف‌کنندگان فراهم کند.

پ) کاربرد شفافیت برای گسترش رقابت

در یک بازار رقابتی، شیوه‌های دسترسی به بازار به هر شکلی که باشد، شفافیت

مقرراتی از اهمیت تعیین کننده‌ای برخوردار است. شفافیت عبارت است از این‌که ضوابط و مقررات اساسی مربوط به فعالیت و دسترسی به بازار به طور کامل و روشن تعیین شود و به سادگی در اختیار استفاده کنندگان قرار گیرد. این بدان معناست که اطلاعات مقرراتی مربوط به شرایط ورود و رقابت به آسانی در دسترس تمامی بیمه‌گران و متقاضیان بالقوه ورود به بازار قرار دارد. این امر هم‌چنین مستلزم آن است که تمامی گروه‌های ذی‌نفع فرصت اظهارنظر در مورد مقررات پیش‌نهادی را داشته باشند و مقررات نیز بعد از طی مراحل تصویب به طور گسترده‌ای در اختیار متقاضیان قرار گیرد. برخی از کشورها به دلیل این‌که دولت آن‌ها نمی‌تواند در پاسخ گفتن به بیمه‌گران خارجی شفافیت مقرراتی خود را حفظ کند، در سطح جهانی مورد انتقاد قرار می‌گیرند. ارتباط نزدیک دولت و بیمه‌گران با اعتبار محلی می‌تواند با شفافیت آرمانی در تعارض قرار گیرد. شفافیت متضمن این است که مقامات قانونی ارتباط متوازنی با همه بیمه‌گران داشته باشند و فقط بیمه‌گران خاصی نتوانند از طریق ارتباطات ویژه از مزیت‌های ناعادلانه بهره‌مند شوند.

ت) کاربرد رفتار ملی (برخورد یکسان) برای گسترش رقابت

بعد از این‌که به بیمه‌گران اجازه ورود داده می‌شود، اصل رفتار ملی (برخورد یکسان) برای اطمینان از ایجاد فرصت رقابت مطلوب کاربرد خواهد داشت. از محدودیت‌های مداوم سرمایه‌گذاری و اعمال مقررات متفاوت در خصوص اعسارپذیری به منزله نمونه‌هایی که با اصل رفتار ملی در تعارض است یاد می‌شود. این تفاوت‌ها در برخورد، می‌تواند موانعی برای ورود شرکت‌های جدید باشد و مانع رقابت و توسعه بازار شود. با وجود این، کاربرد وسواس آمیز استانداردهای رفتار ملی می‌تواند دسترسی مؤثر به بازار را محدود کند. موانع رفتار ملی و دسترسی به بازار در شرایطی ایجاد می‌شود که: دولت تعداد رقبا را در بازار محدود می‌کند؛ وقتی که محصولات و نرخ‌ها به شدت کنترل می‌شوند (مانند این‌که نوآوران خارجی نمی‌توانند از مزایای رقابتی ابتکار خود استفاده کنند)؛ و به طور کلی هرگاه مقررات محدود کننده دولتی برای شرکت‌های موجود مزایای رقابتی زیادی در مقابل تازه واردان و رقبای بالقوه ایجاد می‌کند.

ث) نیاز به مقررات قوی برای رقابت

انتظار می‌رود که سه روند آزادسازی، جهانی شدن و کاستن از مقررات موجب ایجاد رقابت بیش‌تر در بازارها شود که باعث ایجاد انگیزه برای ابتکار و افزایش کارایی

می‌شود. همزمان، فشار روی بیمه‌گران برای ادغام یا وارد شدن به شکل‌های مختلف توافق‌های حرفه‌ای زیاد می‌شود. چنین اقدام‌هایی ممکن است به رفتارهای ضد رقابتی و خنثی شدن منافع منجر شود که از افزایش کارایی مورد انتظار ممکن بود ایجاد گردد. دولت‌ها قوانین رقابت را برای جلوگیری از ایجاد چنین وضعیتهای نامناسب در بازار وضع و اجرا می‌کنند. سال‌های زیادی بود که برخی از فعالیت‌های غیر رقابتی (مانند رفتارهای کارتل نما) در بازارها بیش از حد رایج شده بود. البته چنین فعالیت‌هایی نسبتاً کاهش یافته ولی هنوز نمونه‌های زیادی از آن در عمل رخ می‌دهد. اقدام‌های تبانی و سازش بین بیمه‌گران - دولت ممنوع کرده باشد یا نه - مانع گسترش رقابت و عملکرد مطلوب نیروهای بازار در جهت افزایش کارایی اقتصادی و ابتکار می‌شود. در بازارهایی که فعالیت‌های سازشی و تبانی مانع رقابت بازار می‌شود باید مقررات رقابت تقویت شود.

ج) حمایت مصرف‌کنندگان

هرچه بازار رقابتی‌تر باشد، مقررات حمایتی در آن از اهمیت بیش‌تری برخوردار می‌شود. مقامات نظارتی بیمه در بازارهای آزادسازی شده با مسائل پیچیده‌تر و مشکل‌تری در مقایسه با هم رده‌های خود در بازارهای شدیداً تحت کنترل مواجه می‌شوند. این‌که برخی از بیمه‌گران در بازارهای رقابتی با مشکلات مالی مواجه می‌شوند اجتناب ناپذیر است. نمی‌توان و لازم نیست که جلو تمام ورشکستگی‌ها را گرفت. وظیفه ظریف و حساس دولت این است که خسارت ناشی از ورشکستگی بیمه‌گران را برای مصرف‌کنندگان به حداقل برساند. البته بدون این‌که اقدام دولت در این زمینه برای بیمه‌گران علامتی باشد که مدیریت نادرست یا فعالیت‌های نامطلوب آنان تحمل خواهد شد. اجرای جدی ولی عادلانه مقررات حرفه‌ای خوب طراحی شده در این زمینه ضروری است.

تأکید مقررات حمایتی و احتیاطی باید این باشد که مانع پذیرش ریسک مالی بیش از اندازه بیمه‌گران باشد و هنگامی که وضعیت مالی بیمه‌گر خطرناک است، دخالت اصلاحی به موقع صورت پذیرد. این امر می‌تواند از طریق تعیین حداقل استانداردهای مالی معقول مانند برخی الزام‌های حداقل سرمایه مبتنی بر ریسک و کنترل مؤثر وضعیت مالی بیمه‌گران صورت پذیرد تا مقامات نظارتی از روندهای معکوس بالقوه، به خوبی آگاهی یابند و بتوانند آن بخش از اقدام‌های بیمه‌گران را که منافع بیمه‌گذاران را تهدید می‌کند به موقع اصلاح کنند. حل مسائل ناشی از مشکلات مالی بیمه‌گران موجود باید در اولویت قرار گیرد.

فاصله گرفتن از کنترل‌های شدید نرخ‌ها و شکل بیمه‌نامه‌ها باید با یک برنامه فعال برای کنترل و هدایت رقابت توأم باشد. این امر را می‌توان با گزارش‌گری مالی و آماری بیمه‌گران تسهیل کرد. اطلاعات مورد نیاز باید جمع‌آوری و تحلیل شود تا برای مقامات نظارتی بینش به موقع و دقیق در مورد فعالیت نیروهای بازار فراهم سازد. نظریات و روش‌های اقتصادی، فهرست‌های مختلفی از ساختار اداره کردن و عملکرد بازار را که مقامات نظارتی برای هدایت مؤثر بازار می‌توانند مورد استفاده قرار دهند، ارائه می‌کنند. هدایت مؤثر رقابت، مقامات نظارتی را به موقع از مشکلات در حال ظهور در بازار مطلع خواهد کرد و آنان قادر خواهند بود تا برای حفظ رقابت و عملکرد مطلوب بازار، اقدام‌های لازم را به عمل آورند.

ج) راه رسیدن به بازار رقابتی

یک روزه نمی‌توان از بازار محدود و کنترل شده به بازار رقابتی مؤثر رسید. همه فعالان بازار (شامل مقامات نظارتی و نهادها) برای سازگاری با محیط تغییر یافته، به زمان نیاز دارند. حتی با سیستمی شفاف و خالصی از موانع، ورود به بازار هزینه‌بر است. بیمه‌گران جدید با درک موقعیت‌های سودآور به تدریج وارد بازار می‌شوند و بین مصرف‌کنندگان کسب اعتبار می‌کنند. همزمان این خطر وجود دارد که دولت به کندی حرکت کند و نتواند تمامی اقدام‌های اساسی را که برای پشتیبانی از رقابت مؤثر و حمایت از مصرف‌کنندگان لازم است، به عمل آورد.

آزادسازی و کاستن از مقررات مستلزم اجرای یک استراتژی مستدل و دقیق است که تمامی عوامل ضروری را دربرگیرد. هدف‌ها باید روشن باشد و سیاست‌ها معین شود تا بازار را به سمت رقابت مطلوب سوق دهد. همزمان، سیاست‌گذاران باید مواظب باشند که از ایجاد انتظارات غیر واقعی در مورد منافع مدل رقابتی بازار، اجتناب ورزند. همان‌گونه که در سراسر این مقاله اشاره شد، در چنین شرایطی مراقبت‌های دولت از اهمیت به مراتب بیشتری از قبل برخوردار می‌شود. مقرراتی که در شرایط آزادسازی و کاستن از مقررات وضع می‌شود باید طوری باشد که از مداخله مکرر و بررسی جزئیات خودداری شود ولی در عین حال از قبل قوی‌تر و گنجاننده‌تر باشد. می‌توان انتظار داشت که آزادسازی و کاستن از مقررات و حرکت بازار به سمت افزایش کارایی با خطرهای مالی بیشتری برای بازار توأم باشد. این حقیقت، نیاز به مقامات نظارتی خبره‌تر و واجد شرایط‌تر به ویژه در زمینه‌های فنی را افزایش می‌دهد. تحقیقات مطلوب

برای پشتیبانی و خط‌مشی تصمیم‌گیری در زمینه‌های وضع مقررات عمومی و هدایت بازار از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود. اهمیت این پژوهش‌ها این مطلب را به ذهن متبادر می‌نماید که باید انتظار داشت نقش دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی در بررسی مشکلات سیاست‌های عمومی کلیدی و سنجش ساختار و عملکرد بازار افزایش یابد.

۷. نتیجه قضیه

این نوشته مروری بود بر زمینه‌های پراهمیت وضع مقررات و تنظیم بازار بیمه در سطح جهان. هم‌چنین برخی از ملاحظاتی که می‌تواند در مراحل آزادسازی بازارهای بیمه در کشورهای مختلف کاربرد داشته باشد به همراه ساختارهای مقرراتی که می‌تواند توسعه بازار بیمه را تسریع کند مورد اشاره قرار گرفت. بدیهی است که مناسب بودن این ملاحظات و راه‌حل‌های پیشنهادی آن‌ها برای هر بازار، منوط به بررسی جزئیات شرایط خاص و هدف‌های اجتماعی در آن بازار است. با این همه، باز هم می‌توان از تجربه‌های مثبت و منفی سیستم‌های مقرراتی در کشورهای دیگر، آموزش‌های فراوانی گرفت. انتخاب و عملی کردن بهترین روبه‌ها که به نیازهای ویژه اقتصادی یک کشور پاسخ دهد می‌تواند سیاست‌گذاران را در نیل به هدف‌ها یاری دهد.

به طور کلی، مشتریان و جامعه از قدرت انتخاب بیش‌تر و کیفیت بهتر که یک بازار رقابتی تر وعده می‌دهد بهره‌مند می‌شوند. این امر به توسعه اقتصادی نیز کمک می‌کند. هم‌زمان سیاست‌گذاران باید احتیاط کنند که گام‌ها در این جهت در محدوده توانایی‌های دولت برای فراهم کردن حمایت‌های معقول از مشتریان برداشته شود. دل مشغولی و نگرانی سیاست‌گذاران این است که بی‌آنکه اصلاحات مورد نیاز با تأخیر بدون دلیل مواجه شود، از وجود حمایت‌های کافی از مشتریان اطمینان یابند. ■