

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۱۰، شماره ۱

بهار و تابستان ۱۳۹۸

صفحات ۲۷۹ تا ۲۹۵

## مطالعه تطبیقی ساختار تنظیم و نظارت بیمه در ایالات متحده

### امریکا و ایران

مهرنوش کیال

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی تهران

(Email: drkayyal.m@gmail.com)

محمود باقری\*

دانشیار گروه حقوق خصوصی و اسلامی دانشگاه تهران

محمدحسین زارعی

دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی

(Email: m\_zarei@sbu.ac.ir)

سید محمد هاشمی

استاد گروه حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی

(Email: dr.sm.hashemi@gmail.com)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۲/۰۸، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۱۵)

### چکیده

ماهیت فعالیت‌های بیمه‌ای با توجه به درگیر بودن با منافع ذی‌نفعان ایجاب می‌کند تا تنظیم و نظارت متناسب با عملکرد صنعت بیمه در جهت تنظیم بیمه صورت پذیرد. به این منظور وجود یک سیستم نظارتی و تنظیم‌گر مؤثر از الزامات اولیه این روند شمرده می‌شود. از آنجا که سیستم نظارتی و تنظیم‌گر در صنعت بیمه ایران پدیده‌ای نوین است، مسلماً مطالعه سیستم حقوقی سایر کشورها می‌تواند در امر بیمه کمک شایانی باشد. مقاله حاضر با روش تحلیلی-توصیفی در پی پاسخ به این پرسش است که تجربیات تنظیم و نظارت در صنعت بیمه آمریکا که یکی از پیشروترین بازارهای بیمه دنیا را داراست، چه رهیافت‌هایی برای صنعت بیمه کشور که دوران جدیدی را با خصوصی‌سازی و آزادسازی نسبی شروع کرده است، می‌تواند ارائه نماید؟ در ایالات متحده آمریکا تنظیم بیمه از طریق ایالت‌ها صورت می‌گیرد و دولت فدرال تنها دارای نقش نظارتی است. در جمهوری اسلامی ایران بیمه مرکزی از طریق مجمع عمومی و شورای عالی بیمه، وظیفه تنظیم بیمه را برعهده دارد و نظارت نیز از طریق شورای عالی بیمه انجام می‌گیرد. در این مقاله تفاوت نهادها و ابزارهای تنظیم‌گر و نظارتی بیمه در ایالات متحده آمریکا با جمهوری اسلامی ایران بررسی شده، رهیافت‌هایی برای صنعت بیمه ایران ارائه می‌گردد.

### واژگان کلیدی

تنظیم و نظارت بیمه، نهادهای تنظیم‌گر و ناظر بیمه در ایالات متحده آمریکا، نهادهای تنظیم‌گر و ناظر بیمه در جمهوری اسلامی ایران.

## مقدمه

صنعت بیمه در جهان از اهمیت بسزایی برخوردار است و با رشد و توسعه اقتصادی و بازارهای مالی صنعت بیمه نیز توسعه یافته است. شکوفایی صنعت بیمه در گرو تنظیم و نظارت است. دلیل این امر، اهمیت توان ایفای تعهدات بیمه‌گران و رابطه نامتعادل بین بیمه‌گران و جمعیت بیمه‌شده است که قانون‌گذاران را به سمت این سیاست سوق می‌دهد که لازم است این بخش به نحو شایسته تنظیم (regulation) شود (هادی‌فر، ۱۳۸۹، ص ۱۳۴). این تنظیم شامل مواردی چون بایسته‌ها و ساختار نهاد مقررات‌گذار، قوانین اعطای مجوز، نظارت مداوم در روابط بیمه‌گر-بیمه‌شده است (جهان‌بین و زارعی، ۱۳۹۳، ص ۲۳۹). «تنظیم‌گری» به‌عنوان یک تأسیس خاص حقوقی ناظر بر یک الگوی خاص اداره امور عمومی از طریق مجموعه‌ای از روش‌ها و ابزارهای خاص است (یاوری، ۱۳۹۳، ص ۶۳۵). همانند سایر بخش‌های اقتصادی، «نظارت» (supervision) بر صنعت بیمه نیز از اهمیت خاصی برخوردار است. با توجه به وجود امکان بالقوه برای این بازار و احتمال شکست این بازار<sup>۱</sup> (market failure)، نظارت کارا و متناسب با عملکرد صنعت بیمه همواره در راستای تنظیم بازار بیمه به‌منظور تقویت آن صورت می‌پذیرد.

صنعت بیمه در کنار بانک‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری رکن مهمی در نظام مالی هر کشوری محسوب می‌شود؛ برای مثال، در ایالات متحده آمریکا بیش از ۸ درصد از اقتصاد ملی سهم حق بیمه تولیدی صنعت بیمه است (Klein, Eling, 2009, p. 54). در ایران همگام با روند خصوصی‌سازی و اجرای اصل ۴۴ در بخش‌های مختلف اقتصادی، خصوصی‌سازی و آزادسازی صنعت بیمه نیز همگام با برنامه تحول اقتصادی شروع شده است (حسن‌زاده و کاظم‌نژاد، ۱۳۸۹، ص ۲۳۵). با توجه به ماهیت اقتصادی کشور و تحولات در صنعت بیمه کشور، این صنعت نیازمند فرایند نظارتی جامع و مؤثری است تا منافع ذی‌نفعان به‌ویژه بیمه‌گذار و بیمه‌گر حفظ شود، از این‌رو تجربه جهانی کشورهای توسعه‌یافته در این امر می‌تواند خلأها و چالش‌های موجود را مرتفع سازد و رهیافت‌های سازنده‌ای را برای اثربخشی و کارایی مؤثر در سیستم نظارتی بیمه ایران ارائه دهد.

پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که چه نیازی به تنظیم و نظارت در بیمه وجود دارد؟ تنظیم و نظارت بیمه در ایالات متحده آمریکا و جمهوری اسلامی ایران از سوی چه

۱. 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 برهم زند، مزیت بازار رقابتی را از آن می‌گیرد و به اصطلاح آن را با شکست روبرو می‌سازد (Klein, Eling, 2009, p. 33).

نهادها و ابزارهایی انجام می‌گیرد؟ نویسندگان این مقاله کوشیده‌اند ضمن تشریح مفهوم تنظیم‌گری در صنعت بیمه، نظام تنظیم و نظارت بر بیمه در ایالت متحده آمریکا را به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین بازارهای بیمه جهان با تنظیم و نظارت بر بیمه در جمهوری اسلامی ایران مقایسه و در نهایت بر اساس تجربیات نظارت در صنعت بیمه آمریکا که یکی از پیشروترین بازارهای بیمه دنیا را داراست، رهیافت‌هایی برای صنعت بیمه کشور که دوران جدیدی را با خصوصی‌سازی و آزادسازی نسبی شروع کرده است، ارائه نمایند.

## تنظیم‌گری و نظارت

بیمه یک تعهد مالی بسیار پیچیده و چند بُعدی است که در بسیاری از ابعاد زندگی انسان‌ها اثرگذار است. از طرفی دیگر، اهمیت صنعت بیمه برای اقتصاد صرفاً به اقداماتی که از سوی کارکنان آن انجام می‌گیرد، خلاصه نمی‌شود، بلکه دارایی‌های تحت مدیریت این صنعت و همچنین مشارکت در تولید ناخالص داخلی<sup>۱</sup>، در واقع یک نقش بسیار حیاتی در اعمال جامعه مدرن ایفا می‌نماید. به عبارت دیگر، بیمه عامل اصلی توسعه اقتصادی و عامل اساسی رشد به‌شمار می‌رود، بنابراین نباید شگفت‌زده شویم که تمامی کشورهای جهان فعالیت‌های صنعت بیمه خود را تنظیم نموده، کنترل نظارتی بسیار دقیق بر آن‌ها اعمال می‌کنند (Kirman, 2010, p. 498). که تنظیم‌گری را به‌کار بستن ابزارهای حقوقی- قانونی برای تحقق اهداف اقتصادی یا اجتماعی می‌داند (Harold, 1968, p. 56).

اما در کنار تنظیم بیمه، بحث نظارت نیز وجود دارد. در تمایز و تفاوت دقیق معنای تنظیم و نظارت می‌توان گفت که تنظیم در معنای ایجاد حقوق و نظارت در معنای کنترل کردن و لازم‌الاجرا بودن، دو ستون اصلی دیدگاه حقوق عمومی هستند. آن‌ها در طبیعت و جوهر از هم مجزا، ولی از لحاظ ماهیت بسیار به هم وابسته‌اند. تنظیم‌گران قوانینی وضع می‌کنند که هدف آن‌ها نهادهای مالی<sup>۲</sup> (financial institution) است و هدف اصلی آنان، توسعه، ثبات مالی و حمایت از افرادی است که از خدمات مالی استفاده می‌کنند. نظارت بر اطاعت و پیروی از تنظیم

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 زنجیره تولید قرار گرفته‌اند و خود آن‌ها برای تولید و خدمات دیگر خریداری نمی‌شوند (m.liedtke, 2011, p. 67).

۲. عبارت نهاد مالی مفهومی عام‌تر از مفهوم تعریف‌شده در قانون بازار اوراق بهادار ج.ا. ایران مصوب ۱۳۸۴ش است که به نهادهای مالی بازار سرمایه محدود می‌شود (رهبر، ۱۳۹۶، ص ۱۸۰).

وظیفه ناظران است. در واقع این ناظر است که رعایت نکردن قواعد حقوقی از سوی نهاد مالی را کشف می‌کند. این نکته نیز شایان ذکر است که امور تنظیم و نظارت گاهی در وظایف و کارکردهای نهادهای جداگانه‌ای لحاظ می‌شود؛ در هر حال تنظیم، مقدمه محسوب می‌شود و تنظیم مطلوب، نتایجی از جمله نظارت مطلوب‌تر را به همراه دارد<sup>۱</sup> (m.liedtke, 2011, p. 107). بیان این مسئله لازم است که فرایند تنظیم و نظارت که در حوزه حقوق عمومی اقتصادی جای می‌گیرد، در ایران امری نوین محسوب شده و اخیراً مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته که توجه بیشتر و تسری اصول و بایسته‌های آن به حوزه‌های متعدد حقوق اقتصادی را ضروری ساخته است.

### ساختار تنظیم‌گری بیمه در ایالات متحده آمریکا و ایران

از نظر تاریخی، در ابتدا دولت فدرال ایالات متحده آمریکا و دولت‌های محلی آن خدمات مالی را بر اساس نهادهایی که ارائه‌دهنده محصولات و خدمات مالی هستند، تنظیم می‌کرده‌اند؛ در واقع این نوع تنظیم بیشتر به تنظیم نهادی و کارکردی اشاره دارد<sup>۲</sup> (Brown, Unum, 2005, p. 1). از بُعد تاریخی، ایالت‌ها از اواخر نیمه دوم ۱۸۸۰م شروع به تنظیم بیمه کرده‌اند و اولین کمیسیون ایالتی که تنظیم بیمه را مقرر نموده، کمیسیون همشایر (Hampshire) بوده که در سال ۱۸۵۱م شکل گرفته است (Randall, 1999, p. 625). از همان ابتدا، ضعیف‌تر بودن تنظیم‌گری فدرال از ایالتی امری محقق و فرض شده تلقی می‌شده است. برای مثال، اقدامات فدرال در تنظیم‌گری از سوی تصمیم دادگاه عالی فدرال در قضیه «Paul v. Virginia» تضعیف شد. در این قضیه دادگاه فدرال مقرر می‌نمود: «موضوع سیاست‌گذاری بیمه یک موضوع تجاری نیست و بنابراین دولت فدرال فاقد قدرت برای تنظیم بیمه تحت شروط تجاری است»<sup>۳</sup>. هرچند در سال ۱۹۴۴م دادگاه عالی ایالت متحده آمریکا در قضیه آمریکا بر ضد بیمه‌گران جنوب شرقی

۱. نظارت بر بازارها به منظور شناسایی مواردی که بازار در آن با شکست مواجه می‌شود و سپس تنظیم دولت‌ها در عملکرد عوامل بازار، به قصد کنترل و کم کردن نارسایی‌های ناشی از موارد یادشده ضرورت می‌یابد (m.liedtke, 2011, p. 9).

۲. در آمریکا ساختار نهادی بدو مبتنی بر دپارتمان‌های بیمه هر ایالت، و قوانین و مقررات، سیاست‌ها، روش‌ها، پرسنل، و امکانات فیزیکی ایالت مربوطه است. مسئولیت اولیه نهاد ناظر ایالتی عبارت است از حمایت از منافع مشتریان بیمه، بنابراین نظارت نهادی است. علاوه بر دپارتمان هر ایالت، انجمن ملی کمیسیون‌های بیمه به عنوان وسیله‌ای برای هماهنگی دپارتمان‌های ناظر ایالتی است و به طور غیرمستقیم و در سطح فدرال بر مؤسسات بیمه نظارت دارد و از این رو مدل نظارت کارکردی است (مصطفی‌پور، ۱۳۹۵، ص ۳۱).

۳. اهمیت قانونی پرونده ویرجینیا از این حیث است که بیمه، تجارت بین ایالتی محسوب نمی‌شود و ایالت‌ها نسبت به دولت مرکزی حق قانون‌گذاری بیشتری دارند.

نظر خود را در قضیه «Paul v. Virginia» تغییر داد<sup>۱</sup> (United States v. S.-E. Underwriters Ass'n, 322 U.S. 533, 552-53 (1944)). این امر عمدتاً به دلیل تلاش‌های انجمن ملی کمیسیون بیمه (national association of insurance commissioners NAIC) محقق گردید که نهادی داوطلبانه از سوی کمیسیون‌های بیمه تمامی ایالت‌ها محسوب می‌شد.<sup>۲</sup> هم‌زمان کلمبیا تصمیم گرفته‌شده در قضیه آمریکا بر ضد بیمه‌گران جنوب شرقی را توهینی علیه قدرت ایالت‌ها برای تنظیم بیمه تلقی کرد و لایحه‌ای را برای تغییر قدرت ایالت‌ها تقدیم نمود. این لایحه در سال ۱۹۴۵م به‌عنوان قانون (McCarran-Ferguson Act, وضع گردید، 1, § 20, Ch. (1945) Stat. 33 و 59) بیان می‌نمود که قانون فدرال نباید فعالیت‌های بیمه را تنظیم کند، مشروط بر آنکه این فعالیت‌ها ۱. مربوط به امور تجاری بیمه باشد؛ ۲. از سوی قانون ایالتی تنظیم شده باشد؛ ۳. به‌منظور مرعوب کردن، تحت فشار گذاشتن، و بایکوت کردن صورت نپذیرد<sup>۳</sup> (Randall, 1999, p. 124).

با وجود آنچه در تاریخ پرچالش این صنعت در آمریکا رخ داده، در طول دو دهه گذشته، تقاضاهای قانون‌گذاری جدید برای تنظیم اختیاری فدرال در مورد شرکت‌های بیمه ایجاد شده است؛ همانند قانون (Pub. L. No. 106-102, § 1, 113 Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA) (1999) Stat. 1338) و قانون (Glass-Steagall Act (1933) Stat. 162, Ch. 89, 48) ولی در نهایت قانون حمایت مالی و حمایت از بیماران موسوم به قانون حمایتی اوباما در سال ۲۰۱۰م از سوی کنگره تصویب شد (the patient protection and affordable care act). (Obama care) همچنین کنگره در سال ۲۰۱۰م قانون حمایت از مصرف‌کننده و اصلاحات اقتصادی وال استریت داد فرانک (Dodd -frank wall street reform and consumer protection act) را وضع کرد که به دلیل رکود اقتصادی عظیم (Great depression) با بعضی از تنظیمات اقتصادی که دارای پیشروی نرم بودند درهم آمیخته شد. درحقیقت، قانون داد فرانک

۱. دادگاه عالی ایالت متحده آمریکا مقرر کرد که بیمه یک موضوع تجاری بین ایالتی نیست و تحت نظر دولت فدرال است. با وجود چنین تصمیمی در نهایت بیمه تنها موضوعی بود که تحت تسلط تنظیم‌گری دولت فدرال فدرال در نیامد (Bair, 2004, p. 6-9).

۲. انجمن ملی کمیسیون بیمه جلساتی را به صورت دوره‌ای برگزار می‌کند تا مسائل و مشکلات جدید بیمه‌ای بررسی، و تعدیل‌ها و قوانین لازم اعمال شوند. انجمن یادشده طرح‌های بسیاری را به قانون‌گذاران پیشنهاد کرده است. اگرچه این سازمان هیچ قدرت قانونی ندارد تا ایالت‌ها را به اجرای توصیه‌های خود ملزم نماید، اما بیشتر ایالت‌ها تمام یا بخشی از آن را پذیرفته‌اند (M. HOLMES & ALAN, 2008, P. 37).

۳. این قانون بیانگر این است که ادامه قوانین و نحوه اعمال مالیات بیمه‌ای منوط به نظر عموم مردم جامعه است. همچنین طبق قانون یادشده، دولت مرکزی تنها در مواردی می‌تواند قانون‌گذاری کند که قوانین ایالتی وجود نداشته باشد. (www.naic.org/Releases/2017\_docs\_licensing\_assessment report)

(Dodd –frank) تأثیر بسزایی بر صنعت بیمه گذاشت و موجب تأسیس اداره بیمه فدرال (the federal insurance office (fio) در وزارت خزانه‌داری گردید (united states department of justice agencies, available at <http://www.justice.gov/agencies/index-list.html>). موجب این قانون، اداره بیمه فدرال دارای مجوز است تا بر تمام صنعت بیمه نظارت کند و هرگونه خلأ در سیستم نظارتی را که به موجب تنظیم‌گری ایالت‌ها صورت می‌پذیرد، از بین ببرد. همچنین قانون یادشده در گام مهم دیگری اجازه تأسیس شورای کنترل ثبات مالی (The financial stability oversight council (fsoc)) را صادر کرد. این شورا وظیفه نظارت بر بازارهایی با خدمات مالی شامل صنعت بیمه، و وظیفه شناسایی ریسک‌های بالقوه که ثبات مالی را در ایالات متحده آمریکا به خطر می‌اندازد، دارد (M. HOLMES & ALAN, 2008, P. 33). پس از لغو قانون داد فرانک از سوی دونالد ترامپ و چالش‌های فراوان، درنهایت در ۱۴ مارچ ۲۰۱۸، مجلس نمایندگان قانون گزینه مالی (Financial CHOICE Act) را تصویب کرد که موجب آسان‌تر شدن تنظیمات مالی شد و بسیاری از قوانین داد فرانک را به وضعیت پیش از تصویب آن برگرداند!

اما ساختار تنظیم و نظارت بیمه در ایران به‌گونه‌ای دیگر انجام شده است. در ایران نیز تصویب‌نامه مورخ ۲۶ مهر ۱۳۱۶ هیئت وزیران نخستین ضابطه نظارتی را برقرار ساخت. قانون تأسیس بیمه مرکزی به‌منظور هدایت و نظارت بر عملیات بیمه‌ای در سال ۱۳۵۰ش به تصویب رسید و به مرحله اجرا در آمد و به تهیه طرح تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری انجامید (محمود صالحی، ۱۳۷۹، ص ۱۳).

نهاد تنظیم‌گر و ناظر بیمه‌ای در ایران مؤسسه بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران است و این نهاد مسئولیت تدوین مقررات و نظارت بر بیمه‌ها را به‌عهده دارد. بر اساس ماده یک قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری، یکی از ارکان بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران شورای عالی بیمه است. برخی از وظایف شورای عالی بیمه، ماهیت قانون‌گذاری و برخی دیگر ماهیت نظارتی دارند. وظیفه وضع مقررات در بخش بیمه ایران (در سطح آئین‌نامه) برعهده شورای عالی بیمه به‌عنوان یکی از ارکان بیمه مرکزی گذاشته شده است. تصویب نمونه ترازنامه که باید مورد استفاده مؤسسات بیمه قرار گیرد و تصویب آئین‌نامه‌های لازم برای هدایت امر بیمه و فعالیت مؤسسات بیمه از نوع وظایف قانون‌گذاری، و رسیدگی به گزارش بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران درباره عملیات و فعالیت‌های مؤسسات بیمه در ایران که حداقل هر شش ماه یک

۱. در سال ۲۰۱۷م، مجلس سنا اصلاحیه‌ای بر آن وارد کرده و به‌تازگی نیز از جانب خزانه‌داری آمریکا پیشنهادی برای اصلاح قانون داد فرانک مطرح شده است (<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/10>).

بار باید تسلیم شود و اظهار نظر نسبت به صدور پروانه تأسیس یا لغو پروانه مؤسسات بیمه طبق مقررات این قانون و پیشنهاد آن به مجمع عمومی از نوع وظایف نظارتی به نظر می‌رسند<sup>۱</sup> (مصطفی‌پور، ۱۳۹۵، ص ۱۴۴).

اساساً مقررات ناظر بر صنعت بیمه ایران چارچوب واحد و معینی ندارد و با دید روشنی تنظیم نشده است. به عبارت بهتر، مقررات ناظر بر صنعت بیمه ایران به صورت موردی و بدون تبعیت از دیدگاهی مشخص و بدون جهت‌گیری روشن در طول زمان شکل گرفته است. از این رو، فلسفه و تعریف روشنی از نظارت بر صنعت بیمه ایران را نمی‌توان مشاهده کرد (صفری، ۱۳۹۰، ص ۲۳). در امریکا هم در مجموع مقررات منسجمی در سطح ملی برای نظارت بر مؤسسات بیمه وجود ندارد؛ هر چند هر ایالت دارای قوانین و مقررات منسجمی است (Klein, Eling, 2009, p. 2). مشکل چشمگیری که در مورد تنظیم و نظارت در ایران وجود دارد این است که نهاد نظارت در ایران هم‌زمان، هم متولی نظارت بر مؤسسات بیمه و هم متولی توسعه صنعت بیمه است. این دو هدف در تناقض آشکار با یکدیگر قرار دارند. به منظور توسعه بیمه در کشور، ممکن است نهاد نظارت فشار جدی بر مؤسسات بیمه وارد نیاورد و در اجرای بی‌چون و چرای مقررات تساهل نماید (صفری، ۱۳۹۰، ص ۲۴). در کشورهای توسعه‌یافته نظیر امریکا، توسعه و گسترش بیمه دغدغه نهاد ناظر نیست. این هدف به دست مکانیزم‌های بازار و نهادهای غیردولتی نظیر انجمن‌ها و با انگیزه کسب سود و بازار سپرده شده است. چراکه در کشوری مانند امریکا که دارای اقتصاد آزاد است، انتظار می‌رود با حذف موانع، صنعت به‌طور خودکار رشد کند (Paulson, 2008, p. 82). مأموریت اصلی نهاد نظارت در امریکا حمایت از بیمه‌گذار است و حمایت از بیمه‌گر عمدتاً به سندیکا و انجمن‌های بیمه‌گران سپرده شده است<sup>۲</sup> و از طریق توازن و توزیع قوا، نیروهای ذی‌نفع بازار و صنعت به تعادل

۱. اظهار نظر پیرامون اینکه آیا شورای عالی بیمه نهادی قانون‌گذار یا نهادی نظارتی است، دشوار به نظر می‌رسد. در واقع این نهاد از نظر قانونی دارای وظایفی از هر دو نوع قانون‌گذاری و نظارتی است. جایگاه این نهاد بهتر است روشن‌تر و صریح‌تر معین شود. چنانچه مقررات از روشنی و وضوح کافی برخوردار باشد، نیازی به ارجاع وظایف نظارتی به چنین نهادی در سطحی بالا وجود نخواهد داشت. برخی از وظایف این شورا قانون‌گذاری و برخی نظارتی هستند. برای مثال، بر اساس ماده ۸ آئین‌نامه شماره ۵۵، بیمه مرکزی ایران مکلف است بر حسن اجرای این آئین‌نامه که در مورد نحوه نظارت بر امور بیمه‌های اتکایی مؤسسات بیمه مستقیم است نظارت نماید و در صورت عدم رعایت مفاد آن از سوی هریک از مؤسسات بیمه، موضوع را کتباً به مؤسسه یادشده تذکر دهد و حسب مورد، مهلت مشخصی را برای رفع تخلف تعیین نماید. چنانچه ظرف مهلت تعیین‌شده اقدام لازم از سوی مؤسسه بیمه ذی‌ربط انجام نپذیرد، بیمه مرکزی ایران باید مراتب را برای اطلاع و اتخاذ تصمیم مقتضی به شورای عالی بیمه گزارش دهد (آئین‌نامه شماره ۵۵ نحوه نظارت بر امور بیمه‌های اتکایی مؤسسات بیمه مستقیم).

۲. نظریه حمایتی در مورد نهاد نظارت عبارت از آنست که بیمه قراردادی فنی و تخصصی تلقی می‌شود که بیمه‌گر

می‌رسند. در حالی که در بیشتر قوانین و مقررات بیمه‌ای ایران به جای حمایت از بیمه‌گذار، از بیمه‌گر حمایت شده است.<sup>۱</sup> دو نهاد نظارت و سندیکا در اغلب کشورها نقشی فعال و مجزا از یکدیگر برعهده می‌گیرند. در امریکا غالباً حمایت از بیمه‌گر برعهده سندیکا، و حمایت از مصرف‌کننده برعهده نهاد نظارت است. مسلماً نهادی که با عنوان سندیکا شکل می‌گیرد و اعضای آن شامل شرکت‌های بیمه است، باید از منافع اعضای خویش حمایت کند. اما نهاد نظارت به‌عنوان نهادی دولتی برای حمایت از اعضای سندیکا تشکیل نمی‌شود. در امریکا کوشش برای حفظ و تقویت سلامت بازار بیمه جزء اهداف نهاد نظارت است، نه اهداف سندیکا (Grace, Klein, 2008, p. 4) و برعکس در ایران این هدف برعهده سندیکا قرار داده شده است.<sup>۲</sup>

در خصوص نظارت مالی نیز می‌توان گفت که رویکرد رایج نظارت در امریکا نظارت مبتنی بر ریسک (Risk based capital: RBC) است. یکی از ویژگی‌های مهم چنین رویکردی، پیشگیرانه بودن چنین شیوه نظارتی است. به‌طور ساده در این شیوه ریسک‌های تهدیدکننده از سوی مؤسسه تحت نظارت شناسایی شده، به‌موقع از طرف مؤسسه کنترل می‌شوند. به‌ویژه در نظارت مالی ضرورت دارد که همه ریسک‌های پذیرفته‌شده ارزیابی و با تعهدات شرکت متناسب شود (Paulson, 2008, p. 89). در ایران که از سیستم‌های نظارتی دستوری پیروی می‌شود، نظارت مالی به سمت بررسی و تعیین میزان پیروی بیمه‌گر از مجموعه‌ای دقیق و تفصیلی از مقررات سوق می‌یابد (ماده ۴۰ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری). درواقع سیستم یا چارچوب مقررات و نظارت در ایران باید همانند امریکا به‌گونه‌ای شکل بگیرد که اهداف نظارت بر بیمه شامل حمایت از مصرف‌کننده باشد تا ثبات بازار تحقق یابد.

با توجه به اینکه در امریکا مفهوم توانگری مالی مفهومی شناخته‌شده است، چارچوب فعلی برای تنظیم توانگری مالی شرکت‌های بیمه پس از دهه ۱۹۸۰م به علت رشد عدم توانگری مالی برخی از شرکت‌های بیمه از سوی انجمن ملی کمیسیون بیمه به‌وجود آمده است. درواقع شرکت‌های بیمه امریکایی فاقد ذخایر لازم برای پرداخت بدهی‌های خود بودند و این امر به دلیل نبود کنترل‌های نظارتی برای شناسایی، پیشگیری و مجازات سوء مدیریت شرکت‌های بیمه به‌وجود آمده بود. از این‌رو، دولت و انجمن ملی کمیسیون بیمه اقداماتی را برای جلوگیری از

نسبت به بیمه‌گذار از جزئیات آن اطلاع بیشتری دارد؛ لذا بیمه‌گذار باید از سوی نهاد نظارت حمایت شود (صفری، ۱۳۹۰، ص ۲۷).

۱. قانون بیمه ایران مصوب ۱۳۱۶ش، عمدتاً تقلب را از سوی بیمه‌گذار تصور کرده است؛ بنابراین، قانون یادشده حامی بیمه‌گر است.

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



تخطی از مقررات فدرال انجام دادند و به این توافق رسیدند که مجموعه‌ای از مقررات مالی و استانداردهای مصوب از سوی هر ایالت با هماهنگی و کنترل نهایی دولت فدرال انجام گیرد.<sup>۱</sup>  
 -NAT'L ASS'N OF INS. COMM'RS, 200 2insurance department resources report (The United States Insurance Financial Solvency Framework (2010) ("Solvency Framework", at [http://www.naic.org/documents/committees\\_e\\_us\\_solvency\\_framework.pdf](http://www.naic.org/documents/committees_e_us_solvency_framework.pdf)).

در ایران گذشته از ماده ۴۰ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و ماده ۲ آئین‌نامه شماره ۵۵ که به نحوی ضعیف با مفاهیم توانگری مالی در ارتباط است، برای نظارت بر توانگری مالی مؤسسات بیمه مستقیماً مقرراتی وجود ندارد. ریسک مؤسسات بیمه که غالباً در مدل‌های توانگری مالی خود را نشان می‌دهند، ارزیابی و کنترل نمی‌شود. در حال حاضر عملاً سیاست‌گذاران صنعت بیمه کشور این صنعت را به سمت بازاری نسبتاً آزاد و رقابتی سوق داده‌اند؛ به عبارتی نظارت بر تعرفه‌ها و شرایط بیمه، نظارت بر محصولات و این‌گونه نظارت‌ها را کاهش داده، بستر را برای نظارت‌های مالی و کلی‌تر بر مؤسسات بیمه فراهم ساخته‌اند، ولی از لحاظ توانگری مالی نتوانسته‌اند مانند امریکا نظارتی جامع را اعمال نمایند (انصاری و دیگران، ۱۳۹۲، ص ۲).

آمار شرکت‌های ورشکسته، شرکت‌هایی که پروانه آن‌ها لغو شده است و ... روی وبسایت نهاد نظارت ایالات امریکا قرار می‌گیرد و حاکی از تعهد نهاد نظارت در آن کشورها در به اجرا گذاردن بی‌چون‌وچرای قانون است. از سوی دیگر، ترس از ورشکستگی شرکت‌ها، نگرانی نسبت به عواقب اجرای مقررات و عواملی از این دست، نهاد نظارت را در کشورهای کمتر توسعه‌یافته نظیر ایران به تساهل و اغماض در اجرای قانون سوق می‌دهد.

بررسی مقررات مربوط به شرایط بیمه‌نامه و نرخ حق بیمه در کشورها حاکی از روش‌های

۱. از نظر سنتی، ایالت‌ها در مورد کمیسیون‌های بیمه خود دارای حق انحصاری تنظیم‌گری هستند و در رقابت تنظیم‌گری که بین ایالت‌ها و دولت فدرال و مابین ایالت‌ها در مورد مشارکت تجاری وجود دارد وارد نمی‌شوند.<sup>۱</sup> در واقع غیر از تهدیدات دوره‌ای دولت فدرال در مورد آغاز تنظیم بیمه، اگر ایالت‌ها در پذیرش الزامات دوجانبه و متحدالشکل شکست بخورند، فرصت کمی در اختیار دارند تا رویه‌های گواهی خود را اصلاح نمایند (Hillman Testimony, 2002, P. 7). با وجود نیاز به انواع مختلفی از گواهی، ایالت‌ها طیفی از الزامات در اختیار دارند که تولیدکنندگان بیمه بالقوه با عملکرد خود آن را تکمیل می‌نمایند. در برخی مواقع تفاوت در عملکردها به سبب امور سیاست‌گذاری مختلف ایالت‌ها است. ایالت‌های کالیفرنیا و نیویورک قبل از اینکه اجازه فروش بیمه را به اشخاص در حیطه قلمرو خود اعطا کنند، سابقه کیفری فرد را بررسی خواهند کرد، ولی سایر ایالت‌ها چنین بررسی‌ای انجام نمی‌دهند.<sup>۱</sup> در سایر موارد، تفاوت‌ها جنبه منطقی ندارد. در بعضی ایالت‌ها همانند کنتاکی<sup>۱</sup>، لووا<sup>۱</sup> و اوهایو<sup>۱</sup>، اگر شرکت‌های تجاری بر اساس اصول از پیش تعیین‌شده رفتار نکنند، پذیرش رسمی را عودت می‌دهند (Hillman Testimony, 2002, p. 5-6).

مختلف برای نرخ‌گذاری و نحوه نظارت بر شرایط بیمه‌نامه‌ها با توجه به خصوصیات رشته‌های بیمه‌ای و ملاحظات بومی است. با توجه به اجرای برنامه آزادسازی تعرفه‌ها در ایران، پیش‌بینی مقرراتی برای کنترل نحوه نرخ‌گذاری و شیوه محاسبه حق بیمه با توجه به خصوصیت هر رشته و بر مبنای قیمت تمام‌شده یا ریسک هر رشته از سوی مؤسسات بیمه همانند آنچه که در امریکا متداول است، ضرورت جدی دارد. هرچند ممکن است آزادسازی برخی از رشته‌ها در ایران به صلاح نبوده، ضرورت نداشته باشد، در امریکا نیز نرخ همه رشته‌ها آزاد نیست (صفری، ۱۳۹۰، ص ۲۲).

## نهادهای ناظر و تنظیم‌گر در ایالات متحده امریکا

همان‌گونه که پیش‌تر به آن اشاره شد، در این کشور، تنظیم و نظارت سیستم بیمه‌ای بر اساس قوانین ایالتی و فدرالی یا ترکیبی از آن‌ها استوار است که در ادامه به‌طور جداگانه به نهاد ناظر و تنظیم‌گر بیمه‌ای در امریکا اشاره می‌شود.

### ۱. نهاد تنظیم‌گر بیمه در ایالات متحده امریکا

تنظیم بیمه در سطح فعالیت بازار بیمه عمدتاً به هر ایالت واگذار شده است. از این‌رو در امریکا هر ایالت قوانین بیمه‌ای مؤثر خود را تنظیم کرده، به‌اجرا در می‌آورد. بنابراین، سیاست‌های هر ایالتی به‌طور قابل توجهی از ایالات دیگر می‌تواند متفاوت باشد (Brown, Unum, 2005, p. 4).

### ۲. نهاد ناظر بیمه‌ای در ایالات متحده امریکا

یکی از مباحث و چالش‌های عمده در سیستم نظارتی ایالات متحده امریکا، نبود سیستم یکپارچه نظارتی است. بسیاری از صاحب‌نظران صنعت بیمه اعتقاد دارند که نظارت کامل بر صنعت بیمه بایستی به دولت فدرال واگذار شود، اما مقامات ایالتی به‌شدت از قانون فعلی حمایت می‌کنند. از اصلی‌ترین دلایل برای حمایت از نظارت در سطح ایالتی را می‌توان وجود تفاوت در هزینه‌های ریسک و تفاوت در سیاست‌گذاری‌های هر ایالت عنوان کرد. (Klein, Eling, 2009, p. 12).

### الف) انجمن ملی کمیسیون بیمه (NAIC)

انجمن ملی کمیسیون بیمه در خصوص یکپارچه‌سازی و حفاظت از مقررات بیمه‌ای در سطح ایالات برقرار شده و اساسنامه آن با دو هدف اصلی حصول اطمینان از توانایی پرداخت بدهی‌های

شرکت‌های بیمه و حمایت از حقوق بیمه‌گذاران، در سال ۱۹۸۰م تدوین گردیده است.<sup>۱</sup> در واقع تلاش‌های کنگره و انجمن ملی کمیسیون بیمه برای متحدالشکل کردن تنظیم بیمه موفقیت‌آمیز نبوده است. ایالت‌ها نمی‌توانند بر روی موضوعات بسیار مهم همانند تعریف متحدالشکل کردن بیمه توافق کنند (M. HOLMES & ALAN, 2008, P. 32). یک نماینده بیمه که از طرف دولت انتخاب شده، دارای وظیفه نظارت بر قوانین بیمه‌ای ایالت است. نماینده ایالتی با برخورداری از حمایت‌های دولتی دارای قدرت زیادی است. وی حق توقف فعالیت‌های بیمه‌ای نمایندگان یا حتی لغو و یا تعلیق امتیاز نمایندگان بیمه‌ای را دارد. بعضی ایالت‌ها حتی تعریف بیمه را در قوانین خود نیاورده‌اند. در این ایالت‌ها برای تعریف بیمه بایستی به حقوق عرفی رجوع شود. در ایالت‌هایی که بیمه را در قوانین خود تعریف کرده‌اند، تعداد زیادی از این تعاریف کوتاه و مبهم هستند.<sup>۲</sup>

### ب) مجوز اختیاری بیمه فدرال

به دلیل پیچیدگی‌های موجود در قوانین ایالتی اجازه‌نامه اختیاری فدرال از سوی دولت مرکزی

۱. اهداف اصلی این سازمان عبارت است از:

۱. صیانت و توسعه مقررات بیمه در سطح ایالتی به شیوه پاسخگو و کارآمد؛ ۲. رفتار عادلانه و منصفانه از سوی بیمه‌گذاران و متقاضیان بیمه؛ ۳. اطمینان از استحکام مالی شرکت‌های بیمه و دستیابی به تضمین در برابر مخاطرات مالی احتمالی.
۲. قانون بیمه ایالت کالیفرنیا، بیمه را این‌گونه تعریف می‌کند: «قراردادی که یک نفر به پرداخت غرامت به دیگری در زمان خسارت و غرامت تعهد می‌نماید یا مسئولیتی که ناشی از حادثه ناشناخته یا قریب‌الوقوع است» (CAL. INS. CODE § 22 (Deering 2008)). تعریف یادشده بسیار وسیع است و تعداد بی‌شماری از محصولات خدمات مالی را شامل می‌شود. ضمانت (suretyships)، ظهرنویسی (endorsements)، رهن گذاشتن (pledges)، بیع شرط (conditional sales)، گرو گذاشتن (mortgages)، غرامت (indemnity) و بیمه همگی دارای اهداف مشترک در حمایت از فردی علیه وقایع احتمالی آینده هستند. ولی تمام این محصولات از سوی مأموران دولت تنظیم نمی‌شوند. سایر ایالت‌ها تعاریف بلندتر و نه لزوماً مفیدتر را در مورد بیمه در قوانین خود ذکر کرده‌اند. ایالت نیویورک قوانین بیمه را این‌گونه تعریف می‌کند: «هرگونه قرارداد و معامله درجایی که یک طرف قرارداد یعنی بیمه‌گر مجبور است که ارزش نقدی را به طرف دیگر قرارداد یعنی بیمه‌شده بپردازد، مشروط بر اینکه حادثه اتفاقی به‌وقوع پیوسته باشد که در آن شخص بیمه‌شده یا ذی‌نفع دارای منافع مادی باشند که چنین حادثه‌ای بر روی آن تأثیر مخرب داشته باشد» (NY INS. LAW § 1101(a)(1) (Consol. 2008)). نیویورک واقعه اتفاقی<sup>۲</sup> را این‌گونه تعریف می‌نماید: «هرگونه رخداد یا قصور در رخدادی که فراتر از کنترل هریک از طرفین قرارداد است» (NY INS. LAW § 1101(a)(1) (Consol. 2008)).

امریکا صادر گردید. بر اساس این طرح به شرکت‌های بیمه اجازه داده می‌شود که برای ارائه خدمات جدید تنها از یک مقام نظارتی مجوز دریافت کنند. با تصویب این لایحه در کنگره به شرکت‌های بیمه‌ای آزادی انتخاب داده شد که یا به صورت فدرال و یا به صورت ایالتی تحت نظارت قرار گیرند. ایجاد چنین مرجع صدور مجوز اختیاری در سطح فدرال در صنعت بیمه کاملاً همسو و هماهنگ با مباحث پیشین در حوزه مزیت‌های رقابت تنظیمی و به رسمیت شناختن و پذیرش استانداردهای نظارتی از سوی دو طرف است (M. HOLMES & ALAN, 2008, P. 32).

## نهاد ناظر و تنظیم‌گر بیمه در ایران

ساختار بیمه ایران بین نهاد تنظیم‌گر و نهاد ناظر تفاوتی قائل نشده و مؤسسه بیمه مرکزی ایران دارای نقش تنظیم‌گر و ناظر بیمه‌ای است که به آن اشاره می‌شود. در جمهوری اسلامی ایران مؤسسه بیمه مرکزی ایران که با سرمایه دولتی تأسیس شده، وظایف مهمی چون نظارت و تنظیم بیمه در ایران را عهده‌دار است. وظیفه وضع مقررات در بخش بیمه ایران (در سطح آئین‌نامه) برعهده شورای عالی بیمه به‌عنوان یکی از ارکان بیمه مرکزی گذاشته شده است. اما وظیفه نظارت عمده برعهده 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 از معاونت طرح و توسعه و نیز مبارزه با پول‌شویی است (مصطفی‌پور، ۱۳۹۵، ص ۱۴۵). در واقع، مؤسسه بیمه مرکزی جمهوری اسلامی مهم‌ترین و اساسی‌ترین نهاد در امور نظارتی و تنظیم مقررات امور بیمه‌ای محسوب می‌شود و در طی سال‌های اخیر موضوع نظارت بر بیمه به دلیل خصوصی‌سازی مورد توجه بیشتری قرار گرفته است<sup>۱</sup>. درحقیقت نهاد ناظر که دارای وظیفه نظارت و اجرای مقررات حقوق رقابت است، در صنعت بیمه ایران جزء نهاد تنظیم‌گر بخشی (sector regulator) 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 تأسیس بیمه مرکزی و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰ش 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، ص ۲۴۸).

۱. پس از یک دوران دولتی‌سازی و اعمال مقررات سخت و سخت بر صنعت بیمه از دهه ۱۳۸۰ش همانند سایر بخش‌های اقتصادی، خصوصی‌سازی و آزادسازی صنعت بیمه را نیز فرا گرفت. قبل از اجرای قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی دولت خود را بیمه‌گر مردم می‌دانست و با گسترش شرکت‌های بیمه‌گر دولتی به این وظیفه می‌پرداخت. یکی از نکات بسیار مهم و اساسی با ورود صنعت بیمه کشور به فضای آزادسازی و خصوصی‌سازی، تقویت امر تنظیم و نظارت بر شرکت‌های بیمه و فعالیت‌های بیمه‌ای است (حجاریان کاشانی، ۱۳۸۷، ص ۲۰۰).

همان طور که بیان شد، متأسفانه در طراحی نظام بیمه در ایران به جدایی نهاد ناظر از نهاد تنظیم‌گر توجهی نشده است که این خود می‌تواند یکی از عمده دلایل عدم تکافوی چتر حمایتی قانون بر رشد این صنعت در ایران باشد. در آئین‌نامه نظارت بر توانگری مالی مؤسسات بیمه، نهاد ناظر بیمه مرکزی است و در صورت پیروی نکردن مؤسسات بیمه و عدم ارائه اطلاعات لازم، بیمه مرکزی به استناد ماده ۱۴ آئین‌نامه یادشده می‌تواند آن‌ها را با ضمانت اجراهای قانونی مواجه گرداند. همچنین در مواد ۸ تا ۱۳ این آئین‌نامه به بیمه مرکزی این اختیار داده شده است تا نه تنها سطح مؤسسات بیمه را تعیین کند، بلکه بر اساس همین سطح بندی تکالیفی را بر مؤسسات بیمه تحمیل نماید و این در حالی است که اگر مؤسسات بیمه به این تکالیف و ارزیابی‌های بیمه مرکزی معترض باشند، این امکان که مؤسسات بیمه بتوانند در نزد مقامی بی‌طرف اقامه دعوی کنند پیش‌بینی نشده است.<sup>۱</sup> 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 (ماده ۱ قانون تأسیس بیمه مرکزی). این نهاد ناظر حتی بخشی از درآمدها و منابع مالی خویش را که از طریق عملیات اتکایی کسب کرده، به دست مدیریتی به نام مدیریت سرمایه‌گذاری سپرده است تا با انجام سرمایه‌گذاری منابع مالی آن به سود بیشتری دست یابد. لذا عملاً نهاد ناظر تبدیل به بنگاهی انتفاعی شده است (ماده ۷۱ قانون تأسیس)، درحالی که نهاد نظارت در امریکا از واحدهای تحت نظارت خویش به شکل أخذ شهریه، جریمه، عوارض و از این قبیل تأمین مالی می‌شود، اما وابستگی مالی وجود ندارد. خواه ناخواه عدم استقلال مالی نهاد نظارت از واحدهای تحت نظارت عواقبی چون اغماض و تساهل در اجرای قانون و عدم استقلال کافی نهاد نظارت را به دنبال دارد.

(NAIC: National Association of Insurance Commissioners, 2009, Annual Report 2009)

## نتیجه

اساساً مسئله تنظیم‌گری به معنای یک تأسیس خاص حقوقی به موازات ملاحظات سیاسی اجتماعی به وجود آمده است. نیاز اساسی برای تنظیم‌گری از این واقعیت ناشی می‌شود که دولت پاسخگو و عهده‌دار مسئولیت خاصی است. عیناً در مورد بیمه نیز دولت بایستی چنین مسئولیتی را به عهده بگیرد و نتایج موفقیت‌آمیز قراردادهای بیمه را تضمین کند. متأسفانه در طراحی ساختار بیمه‌ای ایران برخلاف ایالات متحده امریکا به جدایی نهاد ناظر از نهاد تنظیم‌گر

۱. آئین‌نامه شماره ۶۹ مصوب شورای عالی بیمه مورخ ۲۶ بهمن ۱۳۹۰

توجهی نشده است و این امر که مقام تنظیم‌گر خود نیز دارای نقش نظارتی باشد، سبب می‌شود که اگر مؤسسات بیمه به ارزیابی‌های بیمه مرکزی معترض باشند، این امکان که بتوانند نزد مقامی بی‌طرف اقامه دعوی کنند، وجود نداشته باشد. همچنین نهاد ناظر در ایران، علاوه بر نقش تنظیم‌گری وظیفه توسعه بیمه را نیز برعهده دارد؛ درحالی که در امریکا وظیفه توسعه در اختیار بازار آزاد قرار گرفته است.

اصولاً تنظیم و نظارت در کشورهای توسعه‌یافته برای حمایت از بیمه‌گذار انجام می‌گیرد؛ درحالی که در ایران برخلاف مقررات موجود در امریکا، مقررات در جهت حمایت از بیمه‌گر است. در خصوص نظارت مالی نیز می‌توان گفت که رویکرد رایج نظارت در امریکا نظارت مبتنی بر ریسک است که به معنی پیشگیرانه بودن چنین شیوه نظارتی است. ولی در ایران از سیستم‌های نظارتی دستوری پیروی می‌شود که به معنای 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 می‌کند تا به سود بیشتری دست یابد. درحالی که نهاد نظارت در امریکا از واحدهای تحت نظارت خویش به شکل أخذ شهریه، جریمه، عوارض و از این قبیل تأمین مالی می‌شود، اما وابستگی مالی وجود ندارد. یکی دیگر از موضوعات مهم، توانگری مالی است. در ایران برای نظارت بر توانگری مالی مؤسسات بیمه مستقیماً مقرراتی وجود ندارد، ولی در امریکا به دلیل اهمیت زیاد این موضوع، مجموعه‌ای از مقررات مالی و استانداردهای مصوب از سوی هر ایالت با هماهنگی و کنترل نهایی دولت فدرال اعمال می‌شود.

در واقع در ایران قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران که زیربنایی‌ترین قانون نظارت بر مؤسسات بیمه شمرده می‌شود، متعلق به حدود نیم قرن پیش است و در موارد زیادی به اصلاح نیاز دارد و می‌تواند از تجربیات سایر کشورهای پیشرو در زمینه بیمه همانند امریکا استفاده نماید؛ هرچند نباید بدون شناخت بازار کشور از سیستم نظارتی کشورهای دیگر الگوبرداری کرد. یافته‌های مطالعه حاضر حاکی است که در بازار بیمه کشور امریکا که یک بازار نسبتاً کارآمد است، صنعت بیمه جایگاه مناسبی در اقتصاد کشور دارد و نظارت مطابق با نیازهای روز انجام می‌پذیرد. ساختار نظارتی بیمه در ایالات متحده در دو بخش مقررات مالی و مقررات بازار بیمه است. در بخش مقررات بازار بیمه با هدف اعمال شیوه‌ای عادلانه در فرایند بیمه‌گری تنظیم بازار صورت می‌گیرد و هدف عمدتاً تضمین حقوق بیمه‌گذاران است. موارد یادشده در شرایط فعلی و دوران گذار بیمه کشور می‌تواند به‌عنوان درس‌های سیاستی مورد استفاده قرار گیرد.

## منابع و مآخذ

## ۱. فارسی

## الف) کتاب و مقالات

۱. هادی‌فر، داود (۱۳۸۹)، نهادهای حقوقی تنظیم مقررات، ساختار و سازوکار اجرایی، چ ۱، تهران: نشر عترت نو.
۲. انصاری، احمدرضا؛ بهار، آزاده؛ نوید، فرشته (۱۳۹۲)، «بررسی ابزارهای نظارت مالی در صنعت بیمه (مطالعه موردی: کشور آمریکا)»، بیستمین همایش ملی بیمه و توسعه.
۳. جهان‌بین، سید عبادالله و زارعی، محمدحسین (۱۳۹۳)، «نگرشی بر ضرورت‌های مقررات‌گذاری مطلوب در صنعت بیمه کشور با نگاهی به استانداردهای (IAIS)»، پژوهش‌نامه بیمه، ش ۱۱۶.
۴. حجاریان کاشانی، مسعود (۱۳۸۷)، «نقش بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران در فراسوی تصدی حاکمیت»، مجموعه مقالات پانزدهمین همایش ملی بیمه و توسعه.
۵. حسن‌زاده، علی و کاظم‌نژاد، مهدی (۱۳۸۷)، «مروری بر نقش صنعت بیمه در اقتصاد و بازار سرمایه ایران و برخی کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته»، فصلنامه صنعت بیمه، سال بیست و سوم.
۶. رهبر، نوید (۱۳۹۶)، «حفظ استقلال نظام بورس و اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۸، ش ۱.
۷. صفری، امیر (۱۳۹۰)، «مطالعه و طراحی سیستم نظارت مالی بر مؤسسات ایرانی با استفاده از تجربه سایر کشورها»، گزارش موردی پژوهشکده بیمه.
۸. مصطفی‌پور، منوچهر (۱۳۹۵)، «بررسی ساختار مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی و ارائه پیشنهاد برای ایران»، تهران: دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و اقتصادی.
۹. محمود صالحی، جانعلی (۱۳۷۹)، «حقوق نظارت و دیده‌بانی در بیمه»، فصلنامه صنعت بیمه، سال پانزدهم، ش ۵۸.
۱۰. هداوند، مهدی (۱۳۸۶)، «درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی»، مجلس و راهبرد، ش ۵۶.
۱۱. یآوری، اسدالله (۱۳۹۳)، «درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی»، مطالعات حقوق تطبیقی، ش ۲.

## ب) قوانین

۱۲. قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰ ش

۱۳. قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶ش  
 ۱۴. آئین‌نامه شماره ۶۹ مصوب شورای عالی بیمه مورخ ۲۶ بهمن ۱۳۹۰  
 ۱۵. آئین‌نامه شماره ۵۵ نحوه نظارت بر امور بیمه‌های اتکائی مؤسسات بیمه مستقیم مورخ ۲۵ اردیبهشت ۱۳۸۶

## ۲. خارجی

### A) Books & Articles

26. Kirman, Alan (2010), The Economic Crisis is a Crisis for Economic Theory CESifo, Economic Studies, USA, Oxford University Press  
 27. m.liedtke, patrick and monkiewicz jan ( 2011), the future of insurance regulation and supervision ,first published , uk ,palgrave macmillan  
 28. M. holmes ,Eric & Alan Appleman ,john (2008), "insurance law and practice",sanfrancisco, LEXIS nexis Law Publishing  
 29. A. Cooke John & D. Skipper, Harold (2008), "An Evaluation of the US Insurance Regulationin a Competitive World Insurance Market 3", presented at AEI Conference, p. 189-220  
 30. Brown ,Elizabeth., Pluribus Unum E (2005), "Out of Many, One: Why the United StatesNeeds a Single Financial Services Agency", University of MIAMIbusiness law.review,vol 14, p. 1-101  
 31. Harold ,Demsetz (1968). "Why Regulate Utilities?", Journal of Law andEconomics, Vol. 11, No. 1.p. 55-65  
 32. Randall, Susan (1999), "Insurance Regulation in the United States: Regulatory Federalismand the National Association of Insuranc Commissioners", Florida State University Law Review 26. p. 625-699.

### B) Cases

33. Paul v. Virginia, 75 U.S. 169 (1868).  
 34. United States v. S.-E. Underwriters Ass'n, 322 U.S. 533, 552-53 (1944).

### C) Sites

35. <http://www.justice.gov/agencies/index-list.html>/last visited /2017/11/14  
 36. [http://www.naic.org/documents/committees\\_e\\_us\\_solvency\\_framework.pdf](http://www.naic.org/documents/committees_e_us_solvency_framework.pdf) visited 2017/8/14/last  
 37. [www.naic.org/Releases/2017\\_docs\\_licensing\\_assessment\\_report/](http://www.naic.org/Releases/2017_docs_licensing_assessment_report/)last visited Dec18, 2017  
 38. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/10/>last visited oct 26 /2018



**D) LAWS AND REGULATIONS**

39. NY INS. LAW § 1101(a)(1) (Consol. 2008).
40. Ch. 20, § 1, 59 Stat. 33 (1945) (current version at 15 U.S.C. §1011 (2004 )
41. Pub. L. No. 106-102, § 1, 113 Stat. 1338 (1999) Ch. 89, 48 Stat. 162 (1933)
42. McCarran-Ferguson Act, Ch. 20, § 1, 59 Stat. 33 (1945) (current version at 15 U.S.C. §1011 (2004).
43. Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA), 106-102, § 1, 113 Stat. 1338 (1999)
44. Glass-Steagall Ch. 89, 48 Stat. 162 (1933)
45. Dodd –Frank wall street reform and consumer protection act, pub.l 111-203, H.R.4173
46. the patient protection and affordable care act Obama care 23 march 2010

**E) Other resources**

47. NAT'L ASS'N OF INS. COMM'RS, 2002 INSURANCE DEPARTMENT RESOURCESREPORT 52 (2003).
48. NAT'L ASS'N OF INS. COMM'RS, PRODUCER LICENSING ASSESSMENT AGGREGATEREPORT OF FINDINGS 2 (2008)
49. National Association of Insurance Commissioners, 2009, "Annual Report 2009
50. statement of Richard J. Hillman, Director, Financial Markets and Community Investment, General Accounting Office Hillman Testimony
51. SHEILA BAIR, UNIV. OF MASS. ISENBURG SCH. OF MGMT., CONSUMER RAMIFICATIONS
52. Klein, Robert w, Eling, Martin, (2009). " Insurance Regulation in theUnitedStates and the European UnionA Comparison " , Independent Policy Reports
53. Grace, M. F., Klein, R. W.,( 2008), „Insurance regulation: The need for policy reform“, American
54. Paulson, H. M., Steel, R. K., Nason, D. G., (2008), "The department of the treasury blueprint for amodernized financial regulatory structure", The Department of the Treasury.