



Research Article

Vol. 31, No. 25, Spring-Summer 2024, p. 213-232

Investigation of Regulation Theories in Iran's Insurance Industry

Leili Niakan^{*1} , Zeinab BehboodiRad² , Ali Souri³ 

- 1- Assistance Professor, General Insurance Group, Insurance Research Center
(*-Corresponding Author Email: niakan@irc.ac.ir)
- 2- Master of Economic Sciences, Faculty of Economics, University of Tehran
- 3- Associate Professor, Department of Theoretical Economics, Faculty of Economics, University of Tehran

Received: 18 July 2024

Revised: 1 September 2024

Accepted: 10 September 2024

Available online: 10 September 2024

How to cite this article:

Niakan, L.; BehboodiRad, Z.; Souri, A. (2024). Investigation of regulation theories in Iran's insurance industry. *Encyclopedia of Economic Law Journal*, 31(25): 213-232.

(in Persian with English abstract).

<https://doi.org/10.22067/economlaw.2024.86713.1349>**1- INTRODUCTION**

One of the highly important topics that has captured the attention of economists over the past decades is the role and significance of the financial system in the economic growth of countries. Financial markets control a considerable volume of a country's financial capital. The insurance industry is a crucial component of financial markets, and today, its importance and substantial role in economic growth and overall societal welfare are evident. Insurance, as an industry within the financial sector, plays a compensatory and supportive role in the economy of any country. Additionally, insurance is one of the most essential institutions in the financial market, providing not only confidence and security but also facilitating the expansion of productive activities through the establishment of reserves. Therefore, stability and efficiency in the insurance industry are essential for a country's economy as a financial market.

Starting from the second half of the eighteenth century, with the emergence of economic ideas within the classical school and their subsequent development, the significance of market mechanisms in improving the business environment and achieving public welfare became more pronounced. A century later, the founders of the neoclassical school, using a more scientific and reasoned language, reaffirmed the irreplaceable role of market mechanisms in enhancing the overall well-being of society and efficiently utilizing its resources. Competition within the framework of market mechanisms will drive businesses to constantly seek optimal utilization of available resources. This means achieving the best production from the least resources at the lowest cost and continuously focusing on innovation and introducing advanced products to attract more customers, ultimately leading to increased sales and profits. This process not only eliminates inefficient intermediaries who squander society's resources but also enhances the interests of efficient businesses. Furthermore, it contributes to the increased well-being and satisfaction of consumers of goods and products. Since the sum of the welfare of producers and consumers constitutes the overall welfare of society, the ultimate result of market mechanisms is the promotion of public welfare.

However, in theoretical terms, market mechanisms are contingent upon the existence of conditions that lead to efficiency, productivity, and optimal resource allocation, ultimately contributing to greater economic welfare for society. If these conditions are absent, market mechanisms practically fail to operate, resulting in what is commonly referred to as a market failure. Factors such as monopolies, non-competitive markets, public goods, externalities, and information asymmetry are among the causes of market failure.



The insurance market falls into the category of markets where the free behavior of participants (insurers and policyholders) does not necessarily lead to efficiency and is susceptible to market failure. Some factors that contribute to the failure of the insurance market include external effects, incomplete and asymmetric information, and insufficient competition. For instance, the phenomenon of incomplete and asymmetric information can lead to inefficiencies in the insurance market, and regulatory measures can help reforming it.

Insurance companies and policyholders require information about the counterparties to make informed decisions regarding insurance transactions. Both insurers and policyholders face the challenge of information asymmetry, which cannot be resolved without government intervention and regulatory assistance. In these circumstances, what is commonly referred to as the “principal-agent problem” arises.

The principal-agent problem stems from the differing motivations of insurers and policyholders, as well as the difficulty faced by the principal (policyholder) in monitoring and controlling the behavior of the agent (insurer). Insurers seek to maximize profits and the value of their company, while policyholders aim to maximize the support and benefits received under their insurance contracts. The policyholder pays premiums, and the insurer holds funds to pay for contractually obligated claims.

The issue of information asymmetry occurs in two stages: before the contract (adverse selection) and after the contract (moral hazard). Adverse selection typically arises due to information asymmetry between insurers and policyholders before the contract is formed. For example, the policyholder may be aware of their own health conditions and medical history, while the insurer lacks this information. In such cases, if the insurer decides to set a uniform rate for all individuals, those who are in better health will opt out of the market (as they perceive the rate as unfair). Ultimately, only individuals in significantly poor health will remain, causing losses for the insurer and destabilizing the market.

Adverse selection refers to the hidden behavior of an insured party in the insurance market, resulting from insufficient vigilance against risk or excessive consumption of compensatory services provided by the insurer (compared to the time before having insurance). This situation occurs due to the inability of the insurer to fully monitor the precautionary behavior of the insured. For example, an individual who insures their home completely against fire or theft may lack motivation to purchase fire extinguishing equipment or alarms. Adverse selection can also occur in the opposite direction.

The insurer may choose to refrain from fulfilling their commitments or take on additional financial risk that jeopardizes their ability to meet contractual obligations. Insured parties can attempt to monitor the behavior of their insurer and, if necessary, take legal actions to protect their interests. However, this can be costly and likely beyond the capacity of many small policyholders. In a legal dispute, an insurer may have significantly greater resources and bargaining power compared to a small policyholder. Therefore, regulatory bodies can argue that they can provide assurance to policyholders that insurers will uphold their contractual commitments.

Market failures in insurance markets can occur due to information asymmetry and issues arising between principals (insurers) and agents (policyholders). These failures can lead to suboptimal decisions by insurers and insured parties, increased risk of insolvency, and market abuse. Regulatory efforts to reduce information asymmetry can improve these market failures.

The concept of market failure provides justification for government intervention through regulatory measures to enhance social welfare. The government has the ability to utilize public resources and exercise executive powers to grant benefits (or disadvantages) to industries. The government can act as a potential opportunity or threat for any industry. Through policy-making processes and legislative enforcement, the government can establish a framework to advance political or social objectives. Economic regulations encompass actions available to the government, allowing it to impose taxes, provide subsidies, or directly enforce legal and administrative controls.

To explain the rationale behind government regulation, various theories have been proposed by economists. The first theory is the theory of public interest, which considers regulation essential for establishing an effective and efficient governance system. It emphasizes the need for a regulatory system and the role of the government in correcting market distortions. This theory primarily focuses on the benefits derived from the existence of regulatory institutions and highlights how these institutions contribute to safeguarding public welfare. However, the perspective

that emphasized the existence of regulation and the necessity of government intervention in economic markets based on market failure came under attack from various quarters in the 1970s.

Many practitioners viewed regulation as benefiting the industry under regulation and its stakeholders, rather than benefiting the general public. From the viewpoint of these perspectives—recognized as the theory of regulatory capture and its extended form, the economic theory of regulation—regulation becomes a product of conflicting interests among powerful groups seeking to utilize their power tools for greater gains, rather than a benevolent endeavor aimed at enhancing efficiency. These alternative theories challenge the government's rationale for regulation, considering it fraught with pitfalls and significant drawbacks. Consequently, they oppose the establishment of a regulatory system. According to these theories, rent-seeking and powerful actors have strong incentives to exploit the capacities of regulatory institutions, given their extensive and diverse powers. As a result, most regulators fall under the influence of rent-seeking and powerful entities, effectively becoming captured by them. In such circumstances, their performance often contradicts the intended purpose for which they were established.

While the first category of theories does not dismiss criticisms raised by the second category of theories, proponents argue that the solution to this problem lies not in abandoning regulatory institutions but in designing mechanisms that prevent their capture. They advocate for independent and impartial functioning of regulators.

Additionally, Shleifer (2005) introduced the theory of “regulatory enforcement” alongside the theories of public interest and regulatory capture. This theory, with a pragmatic and non-ideological perspective, examines the trade-off between the social costs of market failure and the costs of government intervention. It investigates the optimal type of government intervention in various markets. According to this theory, four different strategies exist to achieve social objectives:

1-Market Discipline: In this strategy, despite a transparent environment, market participants voluntarily refrain from engaging in certain violations to maintain their reputation and credibility.

2-Private Litigation: Individuals can seek justice through complaints and legal action.

3-Regulation and Oversight: This strategy involves setting rules and monitoring them through regulatory institutions.

4-Government Provision: The government directly enters the market to secure public welfare.

Each of these strategies has different social costs associated with market failure and government intervention. Social decision-makers aim to minimize the combined social costs by selecting an optimal strategy or a specific combination. Consequently, unlike the perspectives of public interest theory and regulatory capture theory—which examine the need or lack thereof for regulation in a general sense—this theory assesses the optimal strategy and determines whether regulation is necessary on a case-by-case basis. It considers the social costs of market failure and government intervention separately for each market, regardless of ideological views, adopting a pragmatic and situational approach.

In fact, in this perspective, the principle of need and the extent of using regulatory mechanisms do not follow the global standard pattern and are contingent upon contextual factors, including the political system, economic structure, and legal frameworks. In other words, regulation requires a native model that aligns with the overall national governance system to the maximum extent.

2- PURPOSE

In the Iran's insurance industry, multiple regulations have been established during different periods. Therefore, it is worth discussing the reasons behind the implemented regulations in the country's insurance industry, considering the relevant literature on regulatory theories. In other words, which regulatory theory provides a better explanation for insurance regulation in Iran? Have the implemented regulations been in line with the public interest or are they a result of stakeholder groups' efforts to achieve their own goals?

3- METHODOLOGY

To this end, the fundamental regulatory theories have been examined, and the process of regulation in Iran's insurance industry has been studied. Subsequently, based on evidence, the theory that best aligns with the reasons behind the implemented regulations in Iran's insurance industry has been identified.

4- FINDINGS

Analyses have shown that the theory of public interest provides the most suitable framework for explaining the regulatory requirements in Iran's insurance industry.

5- CONCLUSION

The purpose of this study is to examine the reasons behind regulatory arrangements in the Iranian insurance industry from the perspective of regulatory theories. Understanding these reasons leads to a more accurate evaluation of the established regulations, which will be effective in the process of legal reforms. In other words, clarifying whether the existing regulations in the Iranian insurance industry serve the public interest and address inefficiencies and societal benefits or cater to the interests of stakeholders will provide a framework for the path and process of regulatory reforms. Reviewing regulatory theories and existing studies in this field indicates that all industry regulations cannot be justified solely based on one introduced theory. However, it can be said that these regulations are more aligned with which theory. Considering the trend of regulation in the Iranian insurance industry, it can be concluded that the implications of the public interest theory are most evident in the context of the industry's most important regulatory arrangements and their underlying reasons.

Given the diversity of insurance fields, for a more precise and detailed examination, it is possible to separately investigate this matter for each insurance branch. Considering significant differences between business lines, a general application of these theories can be better tested. Furthermore, the application of regulatory theories can be focused solely on a specific law under examination.

Keywords: government intervention, market failure, insurance industry, regulation, public interest theory.



مقاله پژوهشی

دوره ۳۱، شماره ۲۵، بهار و تابستان ۱۴۰۳، ص ۲۳۲-۲۱۳

بررسی نظریه‌های تنظیم‌گری در صنعت بیمه ایران

لیلی نیاکان^{۱*}، زینب بهبودی‌راد^۲، علی سوری^۳

دریافت: ۱۴۰۳ / ۴ / ۲۸ پذیرش: ۱۴۰۳ / ۶ / ۲۰

چکیده

بازار بیمه از آن دسته از بازارهاست که رفتار آزاد مشارکت‌کنندگان در این بازار منجر به کارایی نمی‌شود و در معرض شکست بازار است. موضوع شکست بازار، توجیهاتی برای دخالت دولت از طریق وضع مقررات به منظور افزایش رفاه اجتماعی فراهم ساخته است. برای تبیین چرایی تنظیم‌گری توسط دولت، نظریاتی از جمله نظریه منفعت عمومی، نظریه تسخیر، نظریه اقتصادی تنظیم‌گری و نظریه اجرای تنظیم از سوی برخی از اقتصاددانان مطرح شده است. با توجه به وجود ضوابط و مقررات متعدد در صنعت بیمه ایران، این پژوهش به دنبال بررسی دلایل تنظیم‌گری‌ها در این صنعت با توجه به نظریات تنظیم‌گری است. به عبارت دیگر، کدام نظریه‌ی تنظیم‌گری توضیح‌دهندگی بهتری برای تنظیم‌گری در صنعت بیمه ایران دارد؟ آیا تنظیم‌گری‌های صورت‌گرفته در راستای منفعت عمومی بوده است یا محصول تلاش‌های گروه‌های ذینفع برای رسیدن به اهداف خود؟ بدین منظور ابتدا نظریه‌های اصلی تنظیم‌گری بررسی شده و روند تنظیم‌گری در صنعت بیمه ایران مورد مطالعه قرار گرفته است. در ادامه براساس شواهد، نظریه‌ای که بیشترین میزان انطباق با دلایل تنظیم‌گری‌های صورت گرفته در صنعت بیمه ایران را دارد، شناسایی شده است. تجزیه و تحلیل‌ها نشان داد که نظریه منفعت عمومی مناسب‌ترین چارچوب را برای توضیح تنظیم‌گری‌های صنعت بیمه ایران ارائه می‌دهد.

کلیدواژه‌ها: دخالت دولت، شکست بازار، صنعت بیمه، تنظیم‌گری، نظریه منفعت عمومی.

۱. استادیار، گروه پژوهشی عمومی بیمه، پژوهشکده بیمه، تهران، ایران.

(نویسنده مسئول: Email: niakan@irc.ac.ir)

۲. کارشناسی ارشد علوم اقتصادی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۳. دانشیار، گروه آموزشی اقتصاد نظری، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

مقدمه

یکی از موضوعات بسیار مهم که توجه اقتصاددانان را طی دهه‌های گذشته به خود جلب نموده است، نقش و اهمیت نظام مالی در رشد اقتصادی کشورهاست. صنعت بیمه یکی از اجزاء مهم بازارهای مالی است. از این رو، ثبات و کارایی صنعت بیمه به عنوان یک بازار مالی برای اقتصاد کشور امری ضروری است.

مکانیزم بازار به لحاظ نظری منوط به وجود شرایطی منجر به کارایی، بهره‌وری و تخصیص بهینه‌ی منابع شده و موجبات رفاه اقتصادی بیشتر را برای جامعه فراهم می‌آورد. اما در صورت نبود این شرایط، مکانیزم بازار عملاً نمی‌تواند به طور کارا عمل نموده و در اصطلاح شکست بازار اتفاق می‌افتد.

بازار بیمه نیز مانند همه بازارها در معرض شکست بازار است. برخی از عواملی که باعث شکست بازار بیمه می‌شود، اثرات خارجی، اطلاعات ناقص و نامتقارن و رقابت ناکافی است. در عمل موضوع شکست بازار، توجه‌هایی برای دخالت دولت از طریق وضع مقررات به منظور افزایش رفاه اجتماعی فراهم ساخته است. برای تبیین چرایی تنظیم‌گری توسط دولت، نظریاتی از سوی برخی از اقتصاددانان مطرح شده است. از جمله این نظریات، نظریه منفعت عمومی^۱، نظریه تسخیر تنظیم‌گری^۲، نظریه اقتصادی تنظیم‌گری^۳ و نظریه اجرای تنظیم هستند. در صنعت بیمه ایران مقررات متعددی در دوره‌های مختلف وضع شده است و لذا این بحث قابل طرح است که دلایل تنظیم‌گری‌های صورت گرفته در صنعت بیمه کشور با توجه به ادبیات مربوط به نظریات تنظیم‌گری چیست؟

پس از مقدمه، بخش نخست مقاله مبانی نظری نظریات تنظیم‌گری را بررسی می‌کند. در بخش دوم، پیشینه پژوهش مورد مطالعه قرار می‌گیرد. بخش سوم به بررسی روند تنظیم‌گری در صنعت بیمه ایران می‌پردازد. در بخش چهارم دلالت‌های نظریه منفعت عمومی با تحولات تنظیم‌گری صنعت بیمه ایران تطبیق داده می‌شود. نتیجه‌گیری و پیشنهادها نیز در بخش پایانی مقاله ارائه می‌شود.

مبانی نظری

از نیمه دوم قرن هجدهم با ظهور اندیشه‌های اقتصادی در قالب مکتب کلاسیک و توسعه آن، اهمیت مکانیزم بازار در بهبود فضای کسب‌وکار و تحقق منفعت عمومی بیش از پیش نمایان گردید. یک قرن بعد، بنیان‌گذاران مکتب نئوکلاسیک نیز، با زبان علمی‌تر و مستدل‌تری نقش بی‌بدیل مکانیزم بازار را در ارتقاء رفاه کل جامعه و استفاده کارآمد از منابع آن به اثبات رساندند. اما در بعضی مواقع، به دلایل متفاوت این اتفاق رخ نمی‌دهد و تخصیص صورت گرفته در اقتصاد بهینه نیست؛ در اصطلاح شکست بازار اتفاق می‌افتد. در این صورت، مداخله دولت به طور کلی و تنظیم‌گری به‌طور خاص می‌تواند نیروهای بازار را به نحوی هدایت کند که کارایی تخصیصی اقتصاد بهبود یابد و رفاه جامعه حداکثر شود. در بازار بیمه نیز، عواملی مانند پدیده اطلاعات ناقص و نامتقارن از طریق کژمنشی^۴ و کژگزینی^۵ موجب عدم کارایی و شکست بازار خواهند شد. شکست‌های بازار بیمه به دلیل عدم تقارن اطلاعات می‌تواند منجر به تصمیمات غیربهینه بیمه‌گر و بیمه‌گذار، افزایش ریسک ورشکستگی و سوء استفاده از بازار شود. تنظیم‌گری با کاهش عدم تقارن اطلاعات می‌تواند این شکست‌های بازار و ناکارآمدی‌های ناشی از آن‌ها را بهبود بخشد.

وقتی صحبت از تنظیم‌گری می‌شود، چند نظریه مهم برای توضیح انگیزه مداخله و تنظیم‌گری دولت ارائه شده است. اولین نظریه، نظریه منفعت عمومی است که تنظیم‌گری را برای ایجاد یک نظام حکمرانی مناسب و کارا ضروری می‌داند و بر ضرورت ایجاد نظام حکمرانی مبتنی بر تنظیم‌گری و نقش دولت در اصلاح تحریفات بازار تأکید دارد. این نظریه بیشتر بر منافع حاصل از وجود نهادهای تنظیم‌گر تأکید دارد و ضمن برشمردن آن‌ها از جنبه‌های مختلف، وجود نهادهای تنظیم‌گر را موجب صیانت از منفعت عمومی معرفی می‌کند. دومین و سومین نظریه، نظریه تسخیر تنظیم‌گری و گسترش یافته آن، نظریه اقتصادی تنظیم‌گری است که یک دیدگاه جایگزین از چرایی تنظیم‌گری توسط دولت ارائه می‌دهند و تنظیم‌گری را دارای آفات و آسیب‌های قابل توجه می‌دانند و از همین رو با شکل‌گیری نظام تنظیم‌گری مخالفت می‌کنند. همچنین شلیفر (Shleifer, 2005) نظریه «اجرای تنظیم» را نیز در کنار نظریه

⁴ Moral Hazard

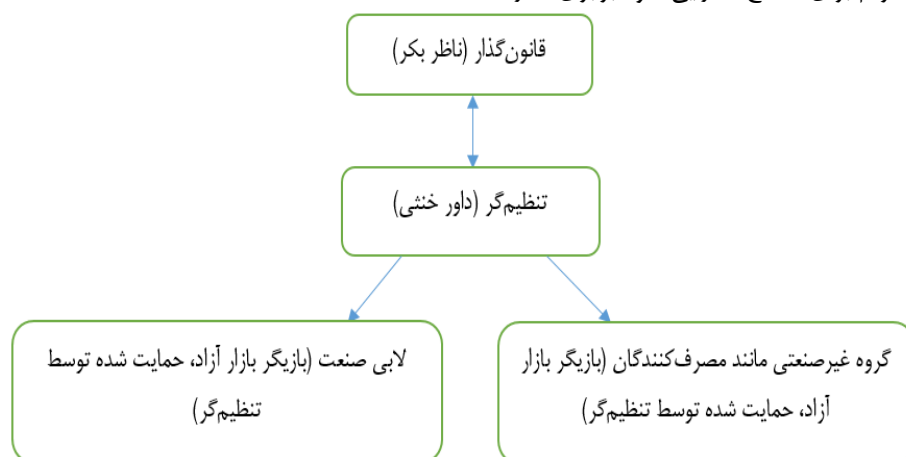
⁵ Adverse Selection

¹ Public Interest Theory

² Capture Theory of Regulation

³ Economic Theory of Regulation

عملکرد بازار آزاد می‌داند. ویلسون (Wilson, 1980: 138) بیان می‌کند که اصل اساسی پشت نظریه منفعت عمومی، بر نقش تنظیم‌گری به‌عنوان مکانیزم توزیع مجدد برای افزایش رفاه اجتماعی از طریق اصلاح تخصیص نادرست منابع، تأکید دارد. از نگاه ویلسون (Wilson, 1964; Hutcheson, 2011: 275) تنظیم‌گری ممکن است پاسخی به یک شکست بازار درک شده باشد. از این‌رو، تنظیم‌گری بیشتر از پیشگیرانه بودن، در واکنش به اتفاقات خاص است. طبق نظر آدامز و تاور (Adams & Tower, 1994: 165)، تحت نظریه منفعت عمومی، تنظیم‌گران به‌عنوان داورانی مستقل و بی‌طرف در نظر گرفته می‌شوند که به درخواست عمومی برای اصلاح نقایص و شکست بازار پاسخ می‌دهند. یک تصویر ساده از مدل مفهومی این نظریه در شکل ۱ نشان داده شده است.



شکل ۱. نظریه منفعت عمومی-مدل مفهومی
منبع: آدامز و تاور (Adams & Tower, 1994: 165)

نظریه منفعت عمومی بر نقش دولت در اصلاح تحریفات بازار تأکید دارد. اگرچه، تحریفات بازار ممکن است بهانه مناسبی برای مداخله باشد، اما تنظیم‌گری فقط در صورتی که به نفع عموم باشد، باید انجام شود. اما تعریف آنچه که به نفع عموم است، واقعاً مبهم است. بونبرایت (Bonbright, 1961: 29) بیان می‌کند که حمایت از مصرف‌کنندگان از اهمیت بالایی برخوردار است و هرگونه اقدام نظارتی که چنین کاری را انجام می‌دهد، می‌تواند عملکردی در جهت منفعت عمومی تلقی شود. بوکانان و تالوک (Buchanan

Wilson, 1980: 138) معتقدند که به دلیل مبهم بودن آنچه می‌تواند محرک اقدام در جهت منفعت عمومی باشد، تنظیم‌گری در جهت منفعت عمومی باید بر کارایی بازار (یا عدم وجود آن) متمرکز باشد و نه به‌عنوان ابزار توزیع مجدد برای اصلاح بی‌عدالتی بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان. یکی از عرصه‌هایی که می‌توان از این نظریه برای تحلیل آن استفاده کرد، صنعت بیمه است. از نگاه آدامز و تاور (Adams & Tower, 1994: 165)، تنظیم‌گری شرکت‌های بیمه به‌طور سنتی

منفعت عمومی و نظریات تسخیر بیان کرد، که در ادامه به توضیح این نظریه نیز خواهیم پرداخت.
نظریه منفعت عمومی
ایپولیتو (Ippolito, 1979: 55) نظریه منفعت عمومی را به عنوان تلاشی برای ایجاد "یک دستگاه اصلاحی دولتی برای بهبود عملکرد بازار در مواردی که رقابت شکست می‌خورد" توصیف می‌کند. استیگلر (Stigler, 1971: 3) بیان می‌کند: "... مقررات در درجه اول برای حمایت از منافع عموم مردم و یا برخی از زیر طبقه-های بزرگ مردم ایجاد شده است". از نگاه پوزنر (Posner, 1974: 336) نظریه منفعت عمومی از دو فرضیه توسعه یافته است. نخست، بازارهای اقتصادی شکننده هستند و اگر این بازارها بدون محدودیت رها شوند، رفتار ناکارا و ناعادلانه‌ای خواهند داشت. دوم، تنظیم‌گری دولت نسبتاً بی‌هزینه تلقی می‌شود. براین اساس پوزنر مداخله دولت را پاسخی به تقاضای مردم برای اصلاح ناکارایی‌ها و نابرابری‌ها در

بدتر می‌کند. اصل این استدلال‌ها این است که، دامنه شکست بازار یا رفتارهای آسیب‌رسان اجتماعی که به صورت خودکار توسط نیروهای غیرشخصی رقابت کنترل نمی‌شوند، بسیار محدود است، بنابراین دامنه هرگونه مداخله مطلوب دولت نیز محدود است (Shleifer, 2005: 440). با این وجود، به دو دلیل مهم زیر انتقادات مکتب شیکاگو نمی‌تواند پاسخ نهایی باشد:

(۱) در سطح نظری، اعتماد مکتب شیکاگو به بخش خصوصی و دادگاه‌ها بیش از حد است. بخش خصوصی در بعضی موارد بسیار خوب عمل می‌کند، اما در عین حال منجر به ایجاد بی‌نظمی می‌شود و لزوماً نتیجه دادگاه عادلانه نخواهد بود. همچنین با معرفی دادگاه‌ها به‌عنوان نهاد بی‌طرف، آگاه و فسادناپذیر که به دنبال رفاه اجتماعی است، بیش از حد به آن‌ها اختیار داده شده است. با این حال، بسیاری از شواهد نشان می‌دهد که دادگاه‌ها در سراسر جهان اغلب ناکارآمد، با انگیزه سیاسی، کند و حتی فاسد هستند. همچنین اعتقاد یک‌طرفه به خیرخواهی دادگاه‌ها و بدخواهی تنظیم‌گران، نه اساس مفهومی و نه پایه محکم در واقعیت دارد. از این گذشته، هم قاضیان و هم تنظیم‌گران کارگزاران دولت بوده و در معرض فشارهای سیاسی، مشوق‌ها و محدودیت‌ها هستند.

(۲) در سطح تجربی نیز، مکتب شیکاگو نتوانسته است با واقعیت‌های اساسی مقابله کند که امروز ما در یک جامعه ثروتمندتر، اما تنظیم شده‌تر زندگی می‌کنیم و به‌عنوان مصرف‌کننده، عموماً با مقررات بیشتری که از ما حمایت کند خوشحال‌تریم. همچنین شواهد محکمی وجود دارد که مقررات برای توسعه بازارهای مالی و مشارکت عمومی در آن‌ها مفید است (Shleifer, 2005: 441).

نظریه تسخیر

اثرگذاری نهادهای قدرتمند بر عملکرد حاکمیت به‌منظور استفاده از قدرت حاکمیتی در راستای منافع شخصی سابقه‌ای طولانی دارد. پس از آن‌که نظریه منفعت عمومی از طریق تحقیقات نظری و عملی مورد انتقادات بسیار قرار گرفت، نظریه تسخیر عمدتاً توسط دانشمندان سیاسی معرفی شد. نظریه تسخیر معتقد است که تنظیم‌گری، به منفعت عمومی مربوط نمی‌شود، بلکه بر مبنای منافع بنگاه‌ها و صنایع قدرتمند طراحی شده و اساساً در اثر فشار آن‌ها

برای حفاظت از منفعت عمومی ترویج می‌شود^۱. کیمبال (Kimball, 1961: 477) ادعا می‌کند که تنها با اهداف ملموس می‌توان واقعاً برای تأمین منفعت عمومی تنظیم‌گری کرد. او پیشنهاد می‌کند که در بیمه، نقش اصلی تنظیم‌گری باید "تسهیل عملکرد موفقیت‌آمیز خود شرکت" باشد. هارینگتون و نیهاوس (Harrington and Niehaus, 1999; Hutcheson, 2011: 282) با کیمبال موافق هستند و استدلال می‌کنند که اصلی‌ترین عامل در عملکرد موفقیت‌آمیز یک بیمه‌گر، توانگری بیمه‌گر است. به‌طور خاص، کیمبال (Kimball, 1961; Hutcheson, 2011: 282) معتقد است که توانگری بیمه‌گر می‌تواند به بهترین وجه از طریق تنظیم‌گری حق بیمه مدیریت شود. به عبارت دیگر، او از اجرای تنظیم‌گری در چارچوب بیمه حمایت می‌کند.

در زمینه محیط تنظیم‌گری در بعضی از بخش‌های بیمه مانند بیمه سلامت، آدامز و تاور (Adams & Tower, 1994; Hutcheson, 2011: 285) استدلال می‌کنند که نبود اطلاعات (عدم تقارن اطلاعات) و افشای آن‌ها می‌تواند مداخله نظارتی را الزامی کند. به عنوان مثال افراد در مورد ریسک خود اطلاعات برتری نسبت به شرکت بیمه دارند و عدم تمایل آن‌ها برای به اشتراک گذاشتن چنین اطلاعاتی ممکن است به دلیل "نقص اخلاقی" در شخصیت نباشد، بلکه بیشتر به دلیل بی‌اطلاع بودن افراد از ارزش چنین اطلاعاتی برای بیمه‌گر به‌منظور ارزیابی ریسک افراد است.

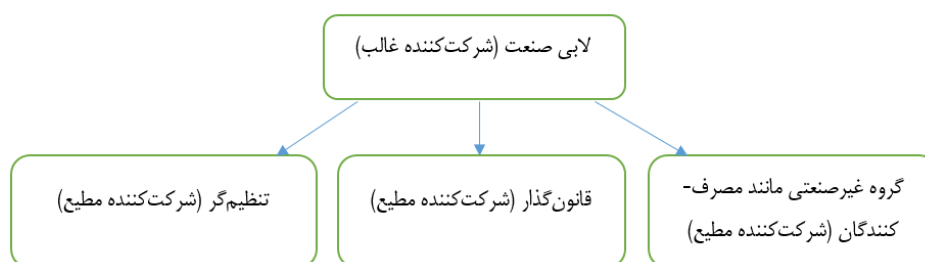
بسیاری نظریه منفعت عمومی را به دلیل اغراق در میزان شکست بازار و عدم شناسایی توانایی رقابت بخش خصوصی در رسیدگی به بسیاری از مشکلات ادعا شده، مورد انتقاد قرار می‌دهند. مکتب شیکاگو معتقد است که بازارها می‌توانند از بسیاری از شکست‌های بازار بدون هیچ‌گونه مداخله دولت (اعم از تنظیم‌گری) جلوگیری کنند. در موارد محدودی که نیروهای رقابت به اندازه کافی قوی نیستند و بازارها نمی‌توانند به خوبی کار کنند، دادخواهی خصوصی می‌تواند به اختلافات فعالان بازار رسیدگی کند. حتی اگر بازارها و دادگاه‌ها نتوانند مشکلات را به خوبی حل کنند، تنظیم‌گران دولتی ناقص، فاسد و اسیر هستند؛ بنابراین تنظیم‌گری حتی وضع را

^۱هایی که قراردادهای و حقوق مالکیت را به خوبی اجرا می‌کنند، دامنه تنظیم‌گری مطلوب (حتی توسط یک دولت منفعت عمومی) حداقل خواهد بود (Shleifer, 2005: 441).

^۱طبق نظریه قراردادهای کوز، در موارد معدودی که رقابت و بخش خصوصی، در رسیدگی به شکست‌های بازار موفق نمی‌شوند، دادگاه‌های بی‌طرف با اجرای قراردادهای و قوانین عادی جرم و جنایت می‌توانند این کار را انجام دهند. با دادگاه-

تسخیر است، به این معنا که سرمایه‌داران مشارکت‌کننده اصلی در فرایند تنظیم‌گری محسوب می‌شوند و فرایند تنظیم‌گری منافع سرمایه‌دار را ترویج می‌کند.

جالب‌ترین نسخه نظریه تسخیر از علوم سیاسی به دست آمده است؛ دانشمندان علوم سیاسی از دیدگاه رادیکال که مورد حمایت مارکسیست/مکرکر است، حمایت نمی‌کنند و روند تنظیم‌گری را نتیجه تسخیر فرصت‌طلبانه توسط گروه‌های مؤثر سیاسی می‌دانند. شکل ۲ مدل مفهومی نظریه تسخیر منسوب به دانشمندان سیاسی را نشان می‌دهد.



به‌منظور استفاده از قدرت حاکمیت در جهت تأمین منافع خود شکل می‌گیرد. طبق دیدگاه پوزنر (Posner, 1974: 336)، تحت نظریه تسخیر: "مقررات در پاسخ به تقاضای گروه‌های ذی‌نفعی ارائه می‌شود که برای حداکثرسازی منافع اعضای خود مبارزه می‌کنند". او بین دو فرضیه نظریه تسخیر تمایز قائل می‌شود، یعنی دیدگاه مارکسیست/مکرکر^۱ و دیدگاه دانشمندان سیاسی. منشأ نظریه تسخیر را می‌توان در دیدگاه مارکس جستجو کرد که بنگاه‌های بزرگ، مؤسسات نظارتی (و فرآیندها) را به ضرر نیروی کار تسخیر می‌کنند. دیدگاه مارکسیست/مکرکر تفسیری رادیکال‌تر از نظریه

شکل ۲. مدل مفهومی نظریه تسخیر دیدگاه دانشمندان سیاسی
منبع: آدامز و تاور (Adams & Tower, 1994: 168)

بنابراین، در این شرایط سیاستمداران از سیستم خودتنظیمی حمایت می‌کنند (Meier, 1991: 709).

با توجه به این توضیحات، این نظریه شامل دو گزاره اساسی است: ۱. فرایندهای سیاسی تنظیم‌گری معمولاً توسط صنعت تسخیر می‌شود. مقررات نه تنها نمی‌تواند با قیمت‌گذاری انحصاری مقابله کند، بلکه برای حفظ آن از مداخله دولت استفاده می‌شود. ۲. در مواردی که تحت‌تأثیر گروه‌های مصرف‌کننده سازماندهی شده، تنظیم‌گر به دنبال رفاه اجتماعی است، اما به دلیل بی‌کفایتی تنظیم‌گران به ندرت موفق می‌شوند. بنابراین دامنه تنظیم‌گری دولت در بهترین حالت حداقل است و چنین مداخله‌ای حتی در موارد نادر بی‌فایده و خطرناک است (Shleifer, 2005: 441). البته نظریات دسته اول انتقاد وارد شده از سوی نظریات دسته دوم را رد نمی‌کنند، اما معتقدند چاره این مشکل، کنار گذاشتن نهادهای تنظیم‌گر نیست، بلکه باید سازوکاری طراحی شود که از تسخیر نهادهای تنظیم‌گر

این نظریه که اصطلاح تسخیر به‌خوبی آن را توصیف می‌کند، بیان می‌کند که تنظیم‌گران دارای یک گروه ذی‌نفع هستند (صنعت تنظیم شده) و با گذشت زمان نهاد تنظیم‌گر تحت سلطه صنعت تنظیم شده قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، در ادامه‌ی تنظیم‌گری، با گذشت زمان اولویت‌های سیاسی دیگری در دستور کار قرار می‌گیرد و نظارت بر صنعت تنظیم شده کم می‌شود. همچنین سازمان تنظیم‌گر تمایل به درگیری با بنگاه تنظیم شده را ندارد، زیرا برای اطلاعات خود به شرکت وابسته است. علاوه بر این موقعیت‌های شغلی برای تنظیم‌گر در صنعت تنظیم شده وجود دارد.

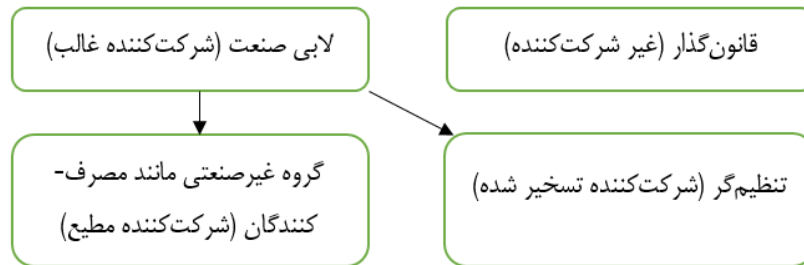
نویسندگانی مانند گورملی (Gormley, 1986; Adams & Tower, 1994: 169) پیشنهاد می‌کنند که توانایی گروه‌های صنعتی در تسخیر فرایند تنظیم‌گری، با میزان پیچیدگی در یک صنعت ارتباط مستقیم دارد. سیاستمدارانی که مسائل صنعت را بیش از حد فنی یا پیچیده می‌دانند، احتمالاً اهمیت خود را نادیده می‌گیرند.

¹ Marxist/Muckraker

صنعتی متعدد محدود نمی‌شود، همیشه گروه‌های رقابتی در یک صنعت نیز وجود دارند. ۵. تسخیر، بسیاری از شواهد را نادیده می‌گیرد؛ که سازمان تنظیم‌گر اغلب منافع گروه‌های مصرف‌کننده را ارتقاء می‌دهد نه بنگاه‌های تنظیم شده را.

نظریه اقتصادی تنظیم‌گری

سومین دیدگاه نظریه اقتصادی تنظیم‌گری است که به‌عنوان نسخه اصلاح شده نظریه تسخیر اولین بار توسط استیگرلر بیان شد، اما شامل عناصری از هر دو نظریه منفعت عمومی و نظریه تسخیر است (Hutcheson, 2011: 292). این نظریه امکان "تسخیر" فرآیند تنظیم‌گری توسط سایر گروه‌های ذی‌نفع را پذیرفته است (Posner, 1974: 343). این نظریه مقررات را یک کالای اقتصادی می‌داند که تحت قوانین سنتی عرضه و تقاضا اداره می‌شود (Posner, 1974: 344). شکل ۳ رابطه بین گروه‌های شرکت‌کننده تحت نظریه اقتصادی تنظیم‌گری را تشریح می‌کند.



شکل ۳. مدل مفهومی نظریه اقتصادی تنظیم‌گری
منبع: آدامز و تاور (Adams & Tower, 1994: 171)

تنظیم‌گری پیش‌بینی می‌کند که تقاضا برای تنظیم‌گری بیشتر خواهد بود. برعکس، در جایی که یک صنعت متمرکز با بنگاه‌های کمتر وجود دارد، به احتمال زیاد منافع صنعت به بهترین نحو از طریق خودتنظیمی ارائه می‌شود (Adams & Tower, 1994: 170).

نظریه اجرای تنظیم

در کنار نظریه منفعت عمومی که موافق دخالت نهادهای تنظیم‌گر برای رفع شکست‌های بازار است و نظریه تسخیر که مخالف این دخالت است، نظریه "اجرای تنظیم" قرار دارد که توسط شلیفر (Shleifer, 2005: 439-451) معرفی شد. این نظریه با نگاهی عمل‌گرایانه و غیرایدئولوژیک با بررسی بده-بستان بین دو

جولوگیری شود و تنظیم‌گران عملکرد مستقل و بی‌طرفانه‌ای داشته باشند.

اما این نظریه از چند نظر مورد انتقاد است. ۱. در این نظریه هیچ دلیلی برای این که چرا صنعت تنظیم شده تنها گروه ذی‌نفع قادر به نفوذ در سازمان است، ارائه نشده است. مشتریان بنگاه تنظیم شده که نفع آشکاری در نتیجه فرآیند تنظیم‌گری دارند، چرا ممکن است نتوانند سازمان را به‌طور مؤثری مانند بنگاه تنظیم شده تسخیر کنند. ۲. همچنین هیچ دلیلی در مورد این که چرا صنایعی که قادر به تسخیر سازمان‌های موجود هستند، قادر به ایجاد سازمانی که منافع آن‌ها را ارتقاء دهد، نیستند. ۳. یا صنعتی که به اندازه کافی قوی هست که بتواند سازمانی که برای مهار آن راه‌اندازی شده است را تسخیر کند، چرا نمی‌تواند از ایجاد آن سازمان در وهله اول جولوگیری کند. ۴. زمانی که یک سازمان واحد صنایع مختلفی را که دارای منافع متضاد هستند، تنظیم‌گری می‌کند، این نظریه قدرت توضیحی و پیش‌بینی ندارد. این دشواری به یک سازمان با مشتریان

پلتزمن (Peltzman, 1976: 212) ادعا می‌کند که منافع گروه‌های صنعتی هنوز در بازار حاکم است؛ زیرا دارای مزایای اطلاعاتی نسبت به مصرف‌کنندگان یا سیاستمداران هستند. تا زمانی که تقاضای گروه‌های مؤثر سیاسی از مخالفت با تنظیم‌گری فراتر رود، مقررات توسط سیاست‌گذاران ارائه می‌شود (Rahman, 1992: 115).

بر خلاف نظریه منفعت عمومی، نظریه اقتصادی تنظیم‌گری ادعا می‌کند که مداخله دولت سعی در رفع نقایص بازار ندارد، اما مانند نظریه تسخیر، این ایده را در نظر می‌گیرد که مقررات برای ارتقاء منافع شرکت‌کنندگان صنعتی که از لحاظ سیاسی مؤثرند، وجود دارد. در صنعتی که رقبای زیادی وجود دارد، نظریه اقتصادی

آن‌ها از نظر سیاست‌گذار، هزینه اجتماعی شکست بازار در استراتژی انضباط بازار بیشتر و میزان هزینه اجتماعی دخالت حاکمیت در استراتژی تنظیم‌گری کمتر باشد، به استراتژی تنظیم‌گری بیشتر روی آورده‌اند. همچنین در کشورهایی که در آن‌ها نظارت کمتری بر روی نهادهای حاکمیتی وجود دارد، به جهت احتمال بیشتر فساد در نهادهای حکومتی و افزایش هزینه اجتماعی دخالت در آن‌ها، استراتژی تصدی‌گری دولت و تنظیم‌گری معمولاً بهینه محسوب نمی‌شوند. نکته دیگری که باید مورد توجه قرار بگیرد، مبانی حقوقی کشورهاست. کشورها براساس نوع سیستم حقوقی به دو دسته کشورهای با ریشه "قانون مدنی"^۱ و کشورهای با ریشه "قانون عرفی"^۲ تقسیم‌بندی می‌شوند. تفاوت در این ریشه قانونی، سبب تفاوت در هزینه اجتماعی شکست بازار و دخالت در استراتژی دادگستری خصوصی شده و لذا به تفاوت در استراتژی بهینه انتخابی توسط سیاست‌گذار منجر می‌شود.

پیشینه پژوهش

اگرچه در زمینه تنظیم‌گری در صنعت بیمه مطالعات زیادی در ایران انجام شده است، اما در خصوص دلایل تنظیم‌گری صنعت بیمه از منظر نظریه‌های تنظیم‌گری تاکنون مطالعه‌ای در ایران انجام نشده است. در کشورهای خارجی نیز مطالعات بسیار محدودی در این زمینه صورت گرفته است که در ادامه به این مطالعات خواهیم پرداخت.

دارسی (D'Arcy, 1984: 1-28) تأثیر تنظیم‌گری بر صنعت بیمه اموال و مسئولیت آمریکا را طی سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۷۳ مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و کاربرد چهار نظریه تنظیم‌گری تسخیر، حداقل‌سازی تعارض جوسکو، حداکثرسازی حمایت سیاسی پلترمن و یک نظریه تنظیم‌گری جدید تحت عنوان الگوی اشتغال^۳ را با استفاده از سیستم معادلات هم‌زمان آزموده است. این مطالعه یک آزمون مقطعی را با استفاده از داده‌های سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۷۳ ارائه می‌دهد. بدین منظور یک مدل ساختاری سیستم معادلات هم‌زمان فرموله شده است. از نتایج این سیستم معادلات هم‌زمان که با داده‌های تجربی حل شده است، برای آزمایش نظریه‌های مختلف تنظیم‌گری استفاده شده است. در پایان دارسی نتیجه می‌گیرد که اثر تنظیم‌گری روی بیمه خودرو و بیمه صاحبان خانه متفاوت است

هزینه اجتماعی شکست بازار و هزینه دخالت دولت، به بررسی نوع دخالت بهینه حاکمیت در بازارهای مختلف می‌پردازد. براساس این نظریه، برای رسیدن به اهداف اجتماعی چهار استراتژی مختلف وجود دارد. استراتژی نخست، استفاده از انضباط بازار است؛ به این معنا که با وجود یک فضای شفاف، بازیگران بازار جهت حفظ حسن شهرت و اعتبارشان از انجام برخی تخلفات خودداری می‌کنند. استراتژی بعدی، استفاده از دادگستری خصوصی است که افراد می‌توانند با شکایت و دادخواهی از آن‌ها احقاق حق کنند. در استراتژی سوم، بحث تنظیم قوانین و نظارت بر آن توسط نهاد تنظیم‌گر مطرح می‌شود. استراتژی چهارم نیز تصدی‌گری دولتی است که دولت جهت تأمین منفعت عمومی خودش وارد بازار می‌شود. هرکدام از چهار استراتژی فوق دارای مقادیر متفاوتی هزینه اجتماعی شکست بازار و همچنین هزینه اجتماعی دخالت حاکمیتی است.

با توجه به این توضیحات، تصمیم‌گیر اجتماعی به دنبال انتخاب استراتژی و یا ترکیب خاصی از استراتژی‌هایی است که مجموع دو هزینه اجتماعی را کمینه سازد. در نتیجه، برخلاف دیدگاه نظریه منفعت عمومی و همچنین مکتب شیکاگو - که هریک نیاز یا عدم نیاز به تنظیم‌گری را به صورت عمومی بررسی می‌کنند - برای بررسی استراتژی بهینه و تشخیص نیاز یا عدم نیاز به تنظیم‌گری، بازار را به صورت موردی بررسی می‌کند و در هر بازار فارغ از نگاه ایدئولوژیک و با رویکردی عمل‌گرایانه و اقتضایی، هزینه اجتماعی شکست بازار و هزینه اجتماعی دخالت دولت را به صورت مجزا تحلیل می‌نماید.

در واقع در این دیدگاه، اصل نیاز و میزان استفاده از مکانیسم‌های تنظیم‌گری از الگوی واحد جهانی پیروی نمی‌کند و تابعی از شرایط زمینه‌ای شامل نظام سیاسی، ساختار اقتصادی و چارچوب‌های حقوقی حاکم است. به عبارت دیگر، تنظیم‌گری نیازمند الگویی بومی است که با نظام کلان حکمرانی ملی حداکثر تطابق را داشته باشد.

این نظریه می‌تواند تفاوت میزان و شدت تنظیم‌گری در کشورهای مختلف را توضیح دهد. شدت تنظیم‌گری در یک کشور می‌تواند نشان‌دهنده و معلول تفاوت در هزینه‌های اجتماعی هر استراتژی از نظر سیاست‌گذار باشد. به عنوان مثال، کشورهایی که در

³ Employment Pattern

¹ Civil Law

² Common Law

این نظریه برای روشن کردن برخی تفاوت‌ها در الگوهای تنظیم‌گری در سراسر جهان استفاده می‌کند.

هاچسون (Hutcheson, 2011: 1-365) به بررسی قانون بیمه سلامت در آفریقای جنوبی طی سال‌های ۱۹۹۳ تا ۲۰۱۰ می‌پردازد. در آفریقای جنوبی دولت تصور می‌کند کژگزینی به‌عنوان یک پیامد مقررات‌زدایی که در اواخر دهه ۱۹۸۰ اتفاق افتاد، مسئول وخیم شدن پوشش بیمه سلامت برای افراد مسن، ناسالم یا فقیر است و مبتنی بر این موضوع، تنظیم‌گری‌هایی توسط دولت صورت می‌گیرد. اما هاچسون بیان می‌کند که کژگزینی وجود نداشته و همچنین نظریه تسخیر تنظیم‌گری را به‌عنوان چارچوبی برای توضیح قانون فعلی پیشنهاد می‌کند. او برای آزمایش وجود کژگزینی از روش تخمین پانل دیتا استفاده می‌کند.

تقوایی و همکاران (تقوایی و همکاران، ۱۳۹۴: ۸۲) کوشیده‌اند یکی از مهم‌ترین عوامل مانع رشد صنعت بیمه، یعنی چالش‌های مقررات‌گذاری را مورد مذاقه قرار دهند. براساس یافته‌های این مطالعه، دولتی بودن اقتصاد، عدم توازن و تعادل در ترکیب شورای عالی بیمه، سهم‌خواهی دستگاه‌های اجرایی از درآمدهای بیمه، ناراضی بودن سهامداران شرکت‌های بیمه از سرمایه‌گذاری‌های صنعت، عدم هماهنگی بخش عمده‌ای از دستگاه‌های اجرایی کشور با شورای عالی بیمه، عدم تعامل کافی قانون‌گذار با مقررات‌گذار بخش بیمه، و فقدان هماهنگی کافی بین قوه قضاییه با مقررات‌گذار بیمه، از عمده‌ترین مشکلات مقررات‌گذاری در ایران هستند.

کریمی و همکاران (کریمی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۶۷) به بررسی تأثیر کیفیت مقررات‌گذاری بر توسعه صنعت بیمه پرداخته‌اند. آن‌ها این مسئله را با یک تحلیل مقایسه‌ای و برآورد مدل اقتصادسنجی با داده‌های تابلویی در کشورهای منتخب طی دوره ۱۹۸۹ تا ۲۰۱۲ بررسی کرده‌اند. نتایج برآورد مدل نشان می‌دهد که بهبود مقررات‌گذاری بیمه در کشورهای توسعه‌یافته بیش از کشورهای با توسعه متوسط، بر توسعه بیمه تأثیر دارد؛ هرچند این تأثیرگذاری در همه کشورهای نمونه اندک بوده و حاکی از آن است که تأثیر این متغیر نهادی، تدریجی است.

تقوایی و همکاران (تقوایی و همکاران، ۱۳۹۵: ۷۷) سعی در معرفی رویکردهای مختلف مقررات‌گذاری بیمه‌های تجاری و تحلیل

و هیچ یک از نظریات آزمایش‌شده به اندازه کافی تنظیم‌گری بیمه اموال و مسئولیت را براساس آزمون‌های بیمه خودرو و صاحبان خانه توضیح نمی‌دهند. تفاوت‌های بین این دو رشته ممکن است تا حدی یافته‌های متفاوت را توضیح دهد و ملاحظات بیشتری را در بازنگری نظریات تنظیم‌گری پیشنهاد کند.

آدامز و تاور (Adams & Tower, 1994: 156-177) تنظیم‌گری بازارهای بیمه را با استفاده از سه نظریه‌ی تنظیم‌گری - نظریه منفعت عمومی، نظریه تسخیر و نظریه اقتصادی تنظیم‌گری - ارزیابی می‌کنند. آن‌ها به دنبال این هستند که توضیح دهند چرا صنعت بیمه در برخی از کشورهای انگلیسی-آمریکایی مانند استرالیا تحت کنترل قانونی سختگیرانه‌تری نسبت به سایر کشورهای انگلیسی-آمریکایی مانند نیوزلند است. در این مطالعه، هریک از نظریه‌ها مورد بحث و بررسی قرار گرفته و دلالت‌های نظریه‌ها با ویژگی‌ها و شرایط بازار بیمه در برخی از کشورها تطبیق داده شده است و نتیجه‌گیری شده است که نظریه اقتصادی تنظیم‌گری به دلیل قدرت توضیح‌دهندگی و پیش‌بینی بیشتر، مناسب‌ترین چارچوب را برای توضیح محیط‌های تنظیم‌گری متفاوت در کشورها ارائه می‌دهد. این نتیجه‌گیری مبتنی بر این استدلال است که این نظریه به‌جای تصور غیرواقعی که تنظیم‌گری با هدف حداکثرسازی رفاه جامعه است، دیدگاه واقع‌بینانه‌تری را پذیرفته است که براساس مفهوم منافع شخصی، تنظیم‌گری نتیجه عرضه و تقاضا است. آدامز و تاور بیان می‌کنند فقط زمانی می‌توان روند تنظیم‌گری را کاملاً درک کرد که ماهیت و نقش شرکت‌کنندگان در بازار برای تنظیم‌گری صنعت بیمه به‌درستی تحلیل شود.

شلیفر (Shleifer, 2005: 439-451) با توجه ویژه به بازارهای اوراق بهادار، برخی از نظریه‌های کلیدی تنظیم‌گری اقتصادی را مرور می‌کند. سه نظریه‌ای که شلیفر بر آن‌ها تمرکز می‌کند، عبارت‌اند از: نظریه رفاه یا نظریه منفعت عمومی مرتبط با پیگو، نظریه قراردادی مرتبط با کوز، و نظریه تسخیر استیگرلر. سپس نظریه اجرای تنظیم‌گری مطرح می‌کند. او این چارچوب را به مثال‌های تنظیم‌گری بازارهای اوراق بهادار اعمال کرده و استدلال می‌کند که اجرای خصوصی قوانین عمومی^۱ می‌تواند به‌عنوان یک استراتژی کارآمد برای کنترل اجتماعی این بازارها ظاهر شود. در نهایت، از

¹ Private Enforcement of Public Rules

تعرفه‌ای حاکم با مشکلاتی مواجه بود. این مشکلات سبب شد شورای عالی بیمه با هدف فراهم کردن امکان رقابت بین شرکت‌های بیمه‌ای و پویایی بیشتر بازار بیمه، «چارچوب برنامه اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور» را در سال ۱۳۸۸ تصویب کند. صنعت بیمه ایران با اجرای سیاست خصوصی‌سازی دچار یک نوع تغییر در ساختار خود شد. تأسیس شرکت‌های بیمه خصوصی و فروش سهام شرکت‌های دولتی به عموم موجب کاهش نقش دولت در تصدی‌گری اقتصادی این صنعت گردید. در کنار این سیاست، سیاست آزادسازی تعرفه‌های بیمه و همچنین انتفاعی بودن ذات شرکت‌های بیمه خصوصی و انتظار سهامداران از سودآوری این شرکت‌ها و نحوه رقابت تهاجمی منتج از آن، پایین بودن سطح دانش و تخصص صنعت و ظرفیت پایین آن در جذب نیروهای متخصص و سایر دلایل، بیمه مرکزی ایران را بر آن داشت تا جهت کنترل فعالیت‌های شرکت‌های بیمه، اقدام به تصویب مقررات مربوط به نظارت بر توانگری مالی شرکت‌های بیمه در قالب آیین‌نامه شماره ۶۹ در انتهای سال ۱۳۹۰ و اجرای آن از سال ۱۳۹۱ به بعد نماید. با اجرای سیاست خصوصی‌سازی، تعداد شرکت‌های بیمه‌ای، نمایندگان و ذی‌نفعان شرکت‌های بیمه افزایش یافت. لذا بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران نه تنها باید بر عملکرد صحیح مالی و مدیریت ریسک شرکت‌های بیمه نظارت می‌کرد، بلکه باید از رفتار صحیح شرکت‌های بیمه‌ای مطمئن می‌گشت تا اطمینان حاصل کند که شرکت‌های بیمه علاوه بر حفظ موجودیت خویش، منافع ذی‌نفعان به‌ویژه بیمه‌گذاران را رعایت کرده و بر رویه‌های رقابتی سالمی تکیه می‌کنند. از این‌رو، بیمه مرکزی ج.ا.ا با هدف ایجاد ساختاری مناسب برای افزایش کارایی هیئت مدیره و مدیران ارشد شرکت‌های بیمه و احصای اهداف آن‌ها و دستیابی به اهداف شفافیت، عدالت و رعایت حقوق ذی‌نفعان، آیین‌نامه حاکمیت شرکتی را در سال ۱۳۹۶ تهیه و تدوین کرد. البته در این بین، قوانین و آیین‌نامه‌های بسیار مهم دیگری نیز تصویب شده‌اند که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان موارد زیر را نام برد: قانون اداره امور شرکت‌های بیمه، اساسنامه شرکت‌های بیمه دولتی، مقررات تأسیس و فعالیت مؤسسات بیمه در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه سرمایه‌گذاری مؤسسات بیمه، آیین‌نامه اندوخته‌های قانونی مؤسسات بیمه، آیین‌نامه حمایت از حقوق بیمه‌گذاران، بیمه-شدگان و صاحبان حقوق آن‌ها، آیین‌نامه تنظیم امور نمایندگی بیمه

و پیشنهاد مناسب‌ترین رویکرد مقررات‌گذاری در بیمه‌های تجاری ایران دارند. آن‌ها به این نتیجه می‌رسند که مناسب‌ترین و جامع‌ترین رویکرد مقررات‌گذاری همان سیستم توانگری ۲ می‌باشد که در اتحادیه اروپا به‌عنوان آخرین و کامل‌ترین رویکرد، در مقررات‌گذاری بیمه‌های تجاری مورد استفاده قرار گرفته است.

منوری و راسخ (منوری و راسخ، ۱۳۹۶: ۱۴۷) برای مطالعه فرایندهای سیاسی، اقتصادی و قانونی که رابطه‌ی بین حکومت، تنظیم‌گر، عملگرهای بازارهای مالی و تحقق منفعت عمومی را در چارچوب مفهوم تنظیم‌گری شکل می‌دهند، ایران و انگلستان را که از دو نقطه شروع متفاوت به تنظیم بازار مالی رسیده‌اند، انتخاب کرده‌اند. نتیجه مطالعه این است که سبک تنظیم بازارهای مالی مبتنی بر فضای اقتصاد و اقتصاد سیاسی هر کشور است.

روند تنظیم‌گری در صنعت بیمه ایران

همزمان با شروع فعالیت بیمه در ایران در قرن بیستم، دولت-های وقت کم و بیش به اهمیت نظارت بر مؤسسات بیمه واقف بوده و با وضع قوانین و مقررات مختلف سعی در اعمال آن کرده‌اند. اولین آثار قانونی اعمال نظارت بر مؤسسات بیمه به سال ۱۳۱۰ برمی‌گردد؛ سالی که «قانون راجع به ثبت شرکت‌ها» از تصویب مجلس گذشت و به موجب ماده هشت آن، نظارت بر شرکت‌های بیمه تابع نظام-نامه‌ای خاص شد. از جمله مهم‌ترین تکالیف مؤسسات بیمه براساس نظام‌نامه فوق، تنظیم قراردادهای بیمه به زبان فارسی بود. بعد از آن تا انقلاب اسلامی دو قانون بسیار مهم که منشأ بسیاری از قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های بعدی بودند، تصویب شدند؛ نخست، قانون بیمه در سال ۱۳۱۶ و دومی قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری در سال ۱۳۵۰ بود که به تصویب مجلس شورای ملی رسیدند.

یکی از مهم‌ترین اتفاقاتی که بلافاصله بعد از پیروزی انقلاب در صنعت بیمه رخ داد، تصویب قانون ملی شدن مؤسسات بیمه و مؤسسات اعتباری در سال ۱۳۵۸ توسط شورای عالی انقلاب بود. پس از گذشت حدود دو دهه از ملی شدن صنعت بیمه، به‌منظور تعمیم و گسترش صنعت بیمه در کشور، افزایش کارایی و توسعه فعالیت‌های اقتصادی، خصوصی‌سازی در صنعت بیمه مدنظر قرار گرفت و با تصویب قانون تأسیس مؤسسات بیمه غیردولتی در سال ۱۳۸۰ توسط مجلس شورای اسلامی، وارد فاز اجرایی شد. با وجود خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۰ باز هم صنعت بیمه به دلیل نظام

و جایگزین آن، آیین‌نامه مقررات تعیین حق بیمه کلیه رشته‌های بیمه‌ای، آیین‌نامه گزارشگری و افشای اطلاعات مؤسسات بیمه، آیین‌نامه نحوه احراز صلاحیت حرفه‌ای کارکنان کلیدی و عملیاتی مؤسسات بیمه و قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه.

تطبيق دلالت‌های نظریه منفعت عمومی با تحولات تنظیم‌گری صنعت بیمه در ایران

در این قسمت دلایل تنظیم‌گری‌ها در صنعت بیمه ایران با توجه به نظریه‌های تنظیم‌گری مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. تجزیه و تحلیل‌ها نشان داد که دلالت‌های نظریه منفعت عمومی بیشتر از سایر نظریه‌ها در مورد مهم‌ترین تنظیم‌گری‌های صنعت بیمه ایران مصداق دارد. از این رو می‌توان نتیجه گرفت که نظریه منفعت عمومی بیشترین قرابت را با صنعت بیمه ایران دارد. در ادامه دلالت‌های نظریه منفعت عمومی با مهم‌ترین تنظیم‌گری‌های صورت گرفته در صنعت بیمه کشور تطبیق داده شده است.

ایپولیتو (Ippolito, 1979: 55) نظریه منفعت عمومی را به- عنوان تلاشی برای ایجاد "یک دستگاه اصلاحی دولتی برای بهبود عملکرد بازار در مواردی که رقابت شکست می‌خورد" توصیف می- کند. مداخله دولت به طور کلی و تنظیم‌گری به طور خاص می‌تواند نیروهای بازار را به نحوی هدایت کند که کارایی تخصیصی اقتصاد بهبود یابد و رفاه جامعه حداکثر شود. دولت توانایی استفاده از منابع عمومی و اعمال اختیارات اجرایی برای تحمیل تنبیهات (یا تشویقات) در بخش‌های مختلف را دارد. دولت می‌تواند به‌عنوان یک فرصت یا تهدید بالقوه برای هر صنعت عمل کند. از طریق روند سیاست‌گذاری و اجرای قانون‌گذاری، دولت می‌تواند چارچوبی برای پیشبرد اهداف سیاسی یا اجتماعی ایجاد کند. مقررات اقتصادی در واقع اقدامات در دسترس دولت است که به موجب آن می‌تواند مالیات وضع کند، یارانه دهد یا مستقیماً کنترل‌های قانونی و اداری اعمال کند (Hutcheson, 2011: 272). با تأسیس چند شرکت بیمه خصوصی ایرانی در فاصله سال‌های ۱۳۳۱ لغایت ۱۳۴۳، توسعه بازرگانی خارجی و رقابت‌های تنگاتنگ بین مؤسسات بیمه با افزایش واحدهای تولیدی؛ نظارت بر مؤسسات بیمه و امر بیمه اهمیت زیادی یافت. از جمله مواردی که نظارت دقیق دولت را به‌صورت گسترده بر مؤسسات بیمه طلب می‌نمود، نحوه تشکیل شرکت‌ها، رعایت

ضوابط فنی و مالی و تنظیم امور مربوط به دلالتی و نمایندگی بیمه بود. براین اساس، «قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری» در سال ۱۳۵۰ به تصویب رسید و نظارت بر امر بیمه در ایران به- عنوان مهم‌ترین وظیفه این سازمان محسوب گردید. به موجب این قانون نهاد ناظر بر صنعت بیمه ایران، بیمه مرکزی است. این شرکت دولتی به‌دلیل افزایش تعداد شرکت‌های بیمه و ضرورت اعمال نظارت بیشتر دولت بر این صنعت و تدوین اصول و ضوابط استاندارد برای فعالیت‌های بیمه‌ای، جهت حفظ حقوق بیمه‌گذاران و بیمه- شدگان تأسیس شد. در واقع مأموریت این شرکت، اعمال حاکمیت دولت بر صنعت بیمه ایران به‌منظور حمایت از بیمه‌گذاران و تعمیم امر بیمه از طریق نظارت، هدایت و تنظیم امر بیمه در کشور است. از نگاه ویلسون (Wilson, 1964; Hutcheson, 2011: 275)، تنظیم‌گری در نظریه منفعت عمومی ممکن است پاسخی به

یک شکست بازار درک‌شده مانند شکست یک شرکت بیمه باشد. از این رو، تنظیم‌گری بیشتر از پیشگیرانه بودن، در واکنش به اتفاقات خاص است. به‌عنوان مثال شکست شرکت‌ها، مانند سقوط شرکت بیمه عمومی و خودرو^۱ در سال ۱۹۷۱ باعث شد که دولت انگلستان افشاکاری مالی را بهبود بخشد و مقررات توانگری را سخت‌تر کند (Finsinger et al., 1985; Hutcheson, 2011: 275). یکی از تحولات مهم در صنعت بیمه بلافاصله بعد از انقلاب، ملی شدن این صنعت بود. پس از انقلاب بسیاری از صاحبان سهام بیمه‌ها و بانک‌ها از کشور خارج شدند و نوسانات قابل‌توجهی در ارزش‌داری‌ها و مطالبات آن‌ها ایجاد شد. با توجه به این‌که ادامه فعالیت‌های شرکت‌های بیمه با این شرایط امکان‌پذیر نبود، شورای انقلاب «قانون ملی شدن مؤسسات بیمه و مؤسسات اعتباری» را در سال ۱۳۵۸ تصویب کرد. ماده یک این قانون مقرر نموده است: «به‌منظور حفظ حقوق بیمه‌گذاران و گسترش صنعت بیمه در سراسر کشور و گماردن بیمه به خدمت مردم، از تاریخ تصویب این قانون کلیه مؤسسات بیمه کشور ضمن قبول اصل مالکیت مشروع مشروط، ملی اعلام می‌شود».

با توجه به نگاه ویلسون بسیاری از تنظیم‌گری‌های مهم صنعت بیمه ایران متأثر از تحولات تنظیم‌گری صنعت بیمه در سطح جهان بوده است. پس از موج‌های اقتصادی دهه‌های ۸۰ و ۹۰ میلادی روند خصوصی‌سازی و آزادسازی در اقتصاد کشورها شکل

¹ Vehicle and General Insurance Company

همچنین رویکرد بیمه مرکزی از توسعه صرف بازار و آزادسازی، به سمت اعمال قوانین و مقررات حرکت کرد.

استیگلر (3: Stigler, 1971) بیان می‌کند: "... مقررات در درجه اول برای حمایت از منافع عموم مردم و یا برخی از زیر طبقه‌های بزرگ مردم ایجاد شده است". در نگاه بونبرایت (Bonbright, 1961: 29) حمایت از مصرف‌کنندگان از اهمیت بالایی برخوردار است و هرگونه اقدام نظارتی که چنین کاری را انجام می‌دهد، می‌تواند عملکردی در جهت منفعت عمومی تلقی شود. او عقیده دارد که با پیوند دادن منفعت عمومی به حمایت از مصرف‌کنندگان، "دولت ابزاری برای دستیابی به رفاه [اجتماعی]" است. همچنین اقدام در راستای منفعت عمومی را می‌توان به منزله معرفی مقرراتی دانست که نگرانی‌های جامعه را در مورد این‌که تولیدکنندگان به‌طور کامل هزینه‌های اجتماعی فعالیت‌های خود را در نظر نمی‌گیرند، برطرف می‌کند. در زیر برخی از قانون‌هایی را که در کشور به‌طور مستقیم برای پایبندی به اصل حمایت از مصرف‌کننده تصویب شده‌اند، مرور می‌کنیم.

اولین آثار قانونی اعمال نظارت بر مؤسسات بیمه به سال ۱۳۱۰ برمی‌گردد؛ سالی که «قانون راجع به ثبت شرکت‌ها» به تصویب مجلس رسید. ماده ۲۸ آیین‌نامه اجرایی این قانون چنین مقرر داشت: «شرکت‌های بیمه، اعم از ایرانی و خارجی مکلفند کلیه قراردادهای مربوط به بیمه را به زبان فارسی تنظیم کنند و در مقابل بیمه‌شدگان ایرانی فقط متن فارسی سندیت خواهد داشت». در آن زمان تنها تعداد معدودی از بیمه‌گذاران ایرانی به زبان خارجی موضوع قراردادهای بیمه تسلط داشتند و کسانی که مفاهیم و اصطلاحات تخصصی قراردادها را به درستی درک می‌کردند، بسیار محدودتر بودند. با نشر متن فارسی شرایط عمومی بیمه‌نامه‌ها، تجار و بازرگانان ایرانی متوجه منافع مطلوب بیمه و ضرورت ایجاد تأمین در معاملات و مبادلات بازرگانی خود گشته و با توجه به نظارت دولت، به تدریج به بیمه کردن فعالیت‌های اقتصادی خود علاقه‌مند شدند. این قانون در واقع پاسخی برای حمایت از مصرف‌کنندگان و بنابراین به نفع عموم بود.

آیین‌نامه شماره ۷۱ «حمایت از حقوق بیمه‌گذاران، بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آن‌ها»، از مهم‌ترین تلاش‌های بیمه مرکزی برای تضمین حقوق ذی‌نفعان در شرکت‌های بیمه است. این آیین‌نامه از چند جهت سعی در حفظ حقوق بیمه‌گذاران، بیمه‌شدگان و صاحبان

گرفت. به دنبال این تحولات در ایران نیز در سال ۱۳۸۰ خصوصی‌سازی در صنعت بیمه مدنظر قرار گرفت و قانون تأسیس مؤسسات بیمه غیردولتی تصویب شد. در سال‌های پس از خصوصی‌سازی در اقتصاد کشورها موج دیگری را در دنیا شاهد بودیم که در آن دولت‌ها بر روش‌های پیشرفته نظارت تأکید کردند تا بر بخش خصوصی نظارت بهینه‌ای اعمال کنند. این موضوع بیشتر در بازارهای مالی قابل مشاهده بود. به دنبال پیشرفته‌تر شدن روش‌های نظارت در سایر کشورها آیین‌نامه توانگری مالی در سال ۱۳۹۱ در صنعت بیمه ایران تصویب شد. موضوع حاکمیت شرکتی نیز در پی رسوایی‌های گسترده مالی که در شرکت‌های بزرگ دنیا به وجود آمد، مورد توجه اکثر کشورها قرار گرفت. بررسی علل و شرایط پدیدآورنده رسوایی‌ها نشان داد که فقدان نظارت بر مدیریت و حاکمیت ضعیف سهامداران شرکت‌ها بر نحوه اداره امور، به همراه سپردن اختیارات نامحدود به مدیران اجرایی زمینه مساعدی را برای سوء استفاده فراهم ساخته است. در نتیجه در سال ۱۹۹۹ اصول سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در خصوص حاکمیت شرکتی، به تأیید وزرای کشورهای عضو این سازمان رسید. این سازمان در سال ۲۰۰۵ نیز دستورالعمل‌هایی را در خصوص حاکمیت شرکت‌های بیمه به‌عنوان مکمل اصول حاکمیت شرکتی منتشر کرد. به دنبال این تحولات، بیمه مرکزی ج.ا.ا با هدف ایجاد ساختاری مناسب برای افزایش کارایی هیئت مدیره و مدیران ارشد شرکت‌های بیمه و دستیابی به اهداف شفافیت، عدالت و رعایت حقوق ذی‌نفعان، آیین‌نامه حاکمیت شرکتی را در سال ۱۳۹۶ تصویب نمود.

بحران شرکت بیمه توسعه نیز منجر به تحولاتی در صنعت بیمه ایران شد. فروش بی‌رویه بیمه‌نامه به‌خصوص در رشته شخص ثالث طی سال‌های ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۳ توسط این شرکت و قرار گرفتن در آستانه ورشکستگی، سبب شد که بیمه مرکزی برای ممانعت از وقوع بحران‌های مشابه، تحولاتی در نظارت خود بر صنعت بیمه ایجاد کند. از جمله این تحولات، اصلاحات انجام شده در قانون بیمه شخص ثالث، آیین‌نامه تنظیم امور نمایندگان و ضرورت یافتن به-کارگیری جدی‌تر آیین‌نامه‌هایی مانند آیین‌نامه توانگری مالی و تسریع تصویب آیین‌نامه‌هایی مانند تأیید صلاحیت حرفه‌ای کارکنان کلیدی و آیین‌نامه حاکمیت شرکتی بود. در تمام این ضوابط در قیاس با قوانین و مقررات سابق صنعت بیمه، ضمانت‌های اجرایی بیشتری در نظر گرفته شد و قوانین و مقررات مستحکم‌تری وضع شد.

حقوق آن‌ها دارد. به‌عنوان مثال، در خصوص اطلاع‌رسانی و تبلیغ خدمات بیمه‌ای، ماده سه آیین‌نامه مقرر نموده است: «عرضه-کنندگان بیمه باید از تبلیغات گمراه‌کننده خودداری نمایند. منظور از تبلیغ گمراه‌کننده تبلیغی است که: ۱. موجب ابهام در تشخیص محصولات بیمه‌ای شود؛ ۲. وعده‌هایی خارج از پوشش‌های مقرر در بیمه‌نامه یا فراتر از عملکرد بیمه‌گر ارائه دهد؛ ۳. با شرایط بیمه‌نامه منطبق نباشد؛ ۴. با قوانین و مقررات بیمه‌ای و عرف بیمه منطبق نباشد». همچنین طبق ماده چهار آیین‌نامه شماره ۷۱: «مؤسسات بیمه موظفند از انطباق تبلیغات بیمه‌ای شرکت، نمایندگان خود و کارکنان آن با مقررات مربوط اطمینان حاصل نمایند و ضمن ایجاد سیستمی برای کنترل محتوا، فرم و روش انتشار تبلیغات بیمه‌ای، موارد بیان شده در آیین‌نامه را ثبت و در دفاتر مؤسسه نگهداری نمایند».

بوکانان و تالوک (Buchanan and Tullock, 1962; Hutcheson, 2011: 284) معتقدند که تنظیم‌گری در جهت منفعت عمومی باید بر کارایی بازار (یا عدم وجود آن) متمرکز باشد. در سال ۱۳۸۰ خصوصی‌سازی به‌عنوان راهکاری که موجب افزایش کارایی و توسعه فعالیت‌های اقتصادی می‌شود، در صنعت بیمه مدنظر قرار گرفت و با تصویب «قانون تأسیس مؤسسات بیمه غیردولتی» در سال ۱۳۸۰ اجازه فعالیت به مؤسسات خصوصی در همین سال وارد فاز اجرایی شد. ماده واحده این قانون مقرر نموده است: «به‌منظور تعمیم و گسترش صنعت بیمه در کشور، افزایش رقابت و کارایی در بازار بیمه، افزایش رفاه عمومی و گسترش امنیت اجتماعی و اقتصادی، افزایش نقش بیمه در رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه ذیل اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط تعیین شده؛ اجازه تأسیس مؤسسه بیمه غیردولتی به اشخاص داخلی داده می‌شود».

باوجود خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۰، به واسطه وجود نظام تعرفه‌ای باز هم صنعت بیمه با مشکلاتی مواجه بود. این مشکلات سبب شد شورای عالی بیمه با هدف ارتقاء کارایی، فراهم کردن امکان رقابت بین شرکت‌های بیمه‌ای و پویایی بیشتر بازار بیمه، «چارچوب برنامه اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور» را در سال ۱۳۸۸ تصویب کند.

کیمبال (Kimball, 1961: 477) در نظریه منفعت عمومی بیان می‌کند که نقش تنظیم‌گری در بیمه باید "تسهیل عملکرد

موفقیت‌آمیز خود شرکت" باشد و اصلی‌ترین عامل در عملکرد موفقیت‌آمیز یک بیمه‌گر، توانگری بیمه‌گر است. به‌طور خاص، کیمبال (Kimball, 1961: 482) معتقد است که نگرانی برای توانگری خود را در این شرط نشان می‌دهد که حق بیمه نباید "ناکافی" باشد. در واقع اگر قیمت‌گذاری به نیروهای رقابتی واگذار شود، می‌تواند منجر به رقابت قیمتی تهاجمی شود که منجر به نرخ-های ناکافی بیمه خواهد. به عبارت دیگر ایده تنظیم نرخ یک ابزار دولت به‌منظور حمایت از مصرف‌کنندگان برای اطمینان از کافی بودن حق بیمه برای کاهش خطر ورشکستگی است. ایپولیتو (Ippolito, 1979; Hutcheson, 2011: 283) معتقد است که هزینه‌های مربوط به ورشکستگی، نه محدود به زمان وقوع ورشکستگی، می‌تواند آنقدر زیاد باشد که تهدید به ورشکستگی به تنهایی مداخله دولت را توجیه می‌کند. در واقع، هزینه‌های بحران مالی درست قبل از ورشکستگی ممکن است یک بیمه‌گر را وادار به ورشکستگی کند.

نظر به اهمیت تعیین نرخ حق بیمه، بیمه مرکزی ج.ا.ا برای حصول اطمینان از نحوه نرخ‌گذاری‌ها آیین‌نامه ۸۱ «مقررات تعیین حق بیمه کلیه رشته‌های بیمه‌ای» را در سال ۱۳۹۱ و سپس جایگزین آن آیین‌نامه شماره ۹۴ را در سال ۱۳۹۶ به تصویب شورای عالی بیمه رسانده است. این آیین‌نامه پس از گذار از نظارت تعرفه‌ای به نظارت مالی، به‌منظور الزام شرکت‌های بیمه بر رعایت اصول فنی در تعیین حق بیمه، کلیاتی را تعیین نموده و شرکت‌ها را ملزم به رعایت اصول و موازین حق بیمه با حفظ محدوده ضریب خسارت نموده است. شرکت‌هایی که اصول نرخ‌گذاری را رعایت نکنند، به صلاحدید بیمه مرکزی به دوره نظارت تعرفه‌ای عقب رانده خواهند شد. در صورت اجرای کامل این آیین‌نامه، انتظار می‌رود صنعت بیمه کمتر با نرخ‌شکنی‌های غیرحرفه‌ای مواجه شود و از بروز مشکلات مالی برای شرکت‌ها به‌دلیل ارائه نرخ‌های غیرفنی ممانعت شود و صنعت بیمه بتواند به راهکار قیمت‌گذاری کافی، عادلانه و مناسب دست یابد.

آیین‌نامه شماره ۶۹ «نحوه محاسبه و نظارت بر توانگری مالی مؤسسات بیمه» نیز جهت کنترل فعالیت‌های شرکت‌های بیمه و نظارت بر توانگری مالی شرکت‌ها در سال ۱۳۹۰ تصویب شد. راهکارها و الزامات پیش‌بینی شده در این آیین‌نامه به خوبی هدف حمایت از حقوق ذی‌نفعان و سهامداران را تأمین می‌نماید. زیرا

خسارت توسط بیمه‌گذار، ارزیابی و پرداخت خسارت در تمامی نقاط جغرافیایی که تحت پوشش بیمه‌نامه قرار دارد را فراهم و در این خصوص به بیمه‌گذاران اطلاع‌رسانی نماید». همچنین برای شفافیت بیشتر و حفظ حقوق ذی‌نفعان طبق تبصره یک ماده ۳۰ مقرر شده است: «بیمه مرکزی مراتب لغو پروانه شرکت بیمه و اطلاعاتی را که از لحاظ منافع بیمه‌گذاران و بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آن‌ها لازم باشد، به هزینه شرکت بیمه در روزنامه رسمی کشور و یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار آگهی نماید». ماده ۳۱ نیز مقرر نموده است: «شرکت‌های بیمه موظفند یک نسخه از بخشنامه‌ها یا دستورالعمل‌های مرتبط با نحوه صدور بیمه‌نامه یا پرداخت خسارت در رشته‌های مختلف را همزمان با ابلاغ به واحدهای ذی‌ربط خود، به بیمه مرکزی نیز ارسال نمایند. در صورت مغایرت بخشنامه‌های مذکور با قوانین و مقررات، بیمه مرکزی مراتب را جهت اصلاح به شرکت بیمه منعکس می‌نماید». آیین‌نامه «گزارشگری و افشای اطلاعات مؤسسات بیمه» نیز در راستای افزایش سطح آگاهی بیمه‌گذاران در سال ۱۳۹۳ تصویب شد و شرکت‌ها ملزم به افشای اطلاعات در سامانه رسمی خود شدند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

هدف از این مطالعه، بررسی دلایل تنظیم‌گری‌های صنعت بیمه ایران از منظر نظریات تنظیم‌گری است. شناخت این دلایل باعث می‌شود تا ارزیابی دقیق‌تری از مقررات وضع شده حاصل شود که نتایج آن در فرایند اصلاح قوانین و مقررات مؤثر خواهد بود. به عبارت دیگر، تبیین این که مقررات موجود در صنعت بیمه ایران در جهت منفعت عمومی و اصلاح ناکارایی‌ها و بهبود منافع جامعه است یا منافع گروه‌های ذی‌نفع، چارچوبی را برای روند و مسیر اصلاح قوانین و مقررات و همچنین فرآیندهای آن فراهم خواهد کرد. مرور نظریات تنظیم‌گری و بررسی مطالعات موجود در این زمینه، حاکی از آن است که همه تنظیم‌گری‌های یک صنعت را نمی‌توان صرفاً براساس یکی از نظریات معرفی شده توجیه کرد؛ اما می‌توان گفت که این تنظیم‌گری‌ها بیشتر با کدام نظریه سازگار است. در جدول ۱ خلاصه نظریات مطرح شده و نکات کلیدی هر نظریه بیان شده است.

هدف بیمه‌گذار از پرداخت حق‌بیمه این است که در صورت لزوم، شرکت بیمه بتواند به موقع از پس تعهدات خود و از عهده خسارات برآید که اگر چنین باشد، سهامداران نیز از عملکرد صحیح شرکت و مدیریت دقیق آن و از بازگشت سرمایه‌های خود و سودآوری شرکت اطمینان حاصل می‌نمایند.

آدامز و تاور (Adams & Tower, 1994; Hutcheson, 2011: 285) استدلال می‌کنند که در بعضی از بخش‌های بیمه، فقدان اطلاعات (عدم تقارن اطلاعات) و افشای آن‌ها می‌تواند مداخله نظارتی را الزامی کند. در وضعیتی که مصرف‌کنندگان فاقد اطلاعات مربوط به سلامت مالی بیمه‌گر یا مفاد فنی در بیمه‌نامه هستند، کاملاً قابل قبول است استدلال کنیم که تنظیم‌گر باید اطمینان حاصل کند مصرف‌کنندگان اطلاعات کافی برای تصمیم‌گیری خرید بهینه را دارند.

یکی از مهم‌ترین اهداف «آیین‌نامه حمایت از حقوق بیمه‌گذاران، بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آن‌ها» که در سال ۱۳۹۱ تصویب شد، افزایش آگاهی عمومی از خدمات بیمه‌ای و شیوه عرضه آن و الزام بیمه‌گران به ارائه اطلاعات کامل، درست و به موقع قبل و بعد از صدور بیمه‌نامه به بیمه‌گذاران بود. در زمینه فروش، پیشنهاد و صدور بیمه‌نامه، ماده هشت آیین‌نامه مذکور مقرر داشته است: «عرضه‌کننده بیمه موظف است کلیه اطلاعات ضروری در مورد پوشش‌های بیمه، وظایف و تعهدات بیمه‌گر و بیمه‌گذار، میزان حق‌بیمه و نحوه پرداخت آن، استثنائات و محدودیت‌های بیمه‌نامه، تاریخ شروع و انقضای بیمه‌نامه و نحوه ارائه خدمات بیمه‌ای و دیگر توضیحات لازم را به متقاضی خدمات بیمه‌ای به صورتی مناسب (نظیر مکتوب، الکترونیکی و غیره) اعلام نماید». همچنین در راستای حفظ حق انتخاب بیمه‌گذاران در ادامه همین ماده مقرر شده است که: «این اطلاعات باید به‌گونه‌ای ارائه شود که مقایسه خدمات بیمه‌ای را از نظر قیمت، مدت و شرایط برای متقاضی خدمات بیمه امکان‌پذیر سازد». طبق ماده ۱۴ آیین‌نامه ۷۱: «مسئولیت درج صحیح اطلاعات در بیمه‌نامه بر عهده بیمه‌گر است و موارد اجمال، ابهام یا اختلاف در مندرجات بیمه‌نامه یا سایر مستندات به نفع بیمه‌گذار یا ذی‌نفع تفسیر می‌شود». در خصوص رسیدگی به خسارت، آیین‌نامه در ماده ۱۹ مقرر داشته است: «مؤسسه بیمه موظف است تمهیدات لازم برای اعلام

جدول ۱. خلاصه نظریه‌های تنظیم‌گری

نظریه منفعت عمومی	<p>۱. ایجاد یک دستگاه اصلاحی دولتی برای بهبود عملکرد بازار در موارد شکست رقابت</p> <p>۲. وضع مقررات برای حمایت از منافع عموم مردم</p> <p>۳. بازارهای اقتصادی شکننده و رفتار ناکارآمد و ناعادلانه‌ی بازار در صورت رها شدن و تلقی تنظیم‌گری نسبتاً بی‌هزینه دولت (فرضیات نظریه)</p> <p>۴. تأکید بر نقش تنظیم‌گری به‌عنوان مکانیزم توزیع مجدد برای افزایش رفاه اجتماعی از طریق اصلاح تخصیص نادرست منابع (اصل اساسی نظریه)</p> <p>۵. تنظیم‌گری پاسخی به یک شکست بازار درک شده (تنظیم‌گری در واکنش به اتفاقات خاص)</p> <p>۶. تنظیم‌گران داورانی مستقل و بی‌طرف</p> <p>۷. اقدامات نظارتی در جهت حمایت از مصرف‌کننده عملکردی در جهت منفعت عمومی</p> <p>۸. پیوند منفعت عمومی با حمایت از مصرف‌کنندگان، و دولت به‌عنوان ابزاری برای دستیابی به رفاه اجتماعی</p> <p>۹. نقش تنظیم‌گری در بیمه: تسهیل عملکرد موفقیت‌آمیز خود شرکت، مدیریت توانگری بیمه‌گر از طریق تنظیم‌گری حق بیمه، حمایت از اجرای تنظیم‌نرخ به‌منظور حمایت از مصرف‌کنندگان برای اطمینان از کافی بودن حق بیمه برای کاهش خطر ورشکستگی</p> <p>۱۰. الزام مداخله نظارتی به دلیل فقدان اطلاعات (عدم تقارن اطلاعات) و افشای آن‌ها در بعضی از بخش‌های بیمه</p>
نظریه تسخیر	<p>۱. وضع مقررات در پاسخ به تقاضای گروه‌های ذینفع برای حداکثرسازی منافع اعضای خود</p> <p>۲. تسلط صنعت تنظیم شده بر نهاد تنظیم‌گر در طول زمان</p> <p>۳. تسخیر فرآیندهای سیاسی تنظیم‌گری توسط صنعت و بی‌کفایتی و عدم موفقیت تنظیم‌گران تحت تأثیر گروه‌های مصرف‌کننده</p> <p>۴. ارتباط مستقیم توانایی گروه‌های صنعتی در تسخیر فرآیند تنظیم‌گری با میزان پیچیدگی در یک صنعت، عدم ایفای نقش توسط سیاستمداران به واسطه پیچیده دانستن صنعت و حمایت از سیستم خودتنظیمی</p>
نظریه اقتصادی تنظیم‌گری	<p>۱. ترکیبی از نظریه منفعت عمومی و نظریه تسخیر</p> <p>۲. پذیرش امکان «تسخیر» فرآیند تنظیم‌گری توسط سایر گروه‌های ذینفع</p> <p>۳. گروه‌های صنعتی دارای مزایای اطلاعاتی نسبت به مصرف‌کنندگان یا سیاستمداران و حاکم بودن منافع گروه‌های صنعتی در بازار</p> <p>۴. ارائه مقررات توسط سیاست‌گذاران تا زمان فراتر رفتن تقاضای گروه‌های مؤثر سیاسی از مخالفت با تنظیم‌گری</p> <p>۵. مداخله دولت، نه به هدف رفع نقایص بازار</p> <p>۶. وجود مقررات برای ارتقاء منافع شرکت‌کنندگان صنعتی از لحاظ سیاسی مؤثر</p> <p>۷. تقاضای بیشتر برای تنظیم‌گری با افزایش رقبا در یک صنعت</p> <p>۸. اولویت خودتنظیمی در یک صنعت متمرکز با بنگاه‌های کمتر</p>
نظریه اجرای تنظیم	<p>۱. بررسی نوع دخالت بهینه حاکمیت در بازارهای مختلف با بررسی بده-بستان بین دو هزینه اجتماعی شکست بازار و هزینه دخالت دولت</p> <p>۲. چهار استراتژی مختلف نظریه: ۱. استفاده از انضباط بازار، ۲. استفاده از دادگستری خصوصی، ۳. تنظیم قوانین و نظارت بر آن توسط نهاد تنظیم‌گر، ۴. تصدیگری دولتی</p> <p>۳. بررسی بازار به صورت موردی برای بررسی استراتژی بهینه و تشخیص نیاز یا عدم نیاز به تنظیم‌گری</p> <p>۴. پیروی نکردن از الگوی واحد در مورد میزان استفاده از مکانیسم‌های تنظیم‌گری</p> <p>۵. تنظیم‌گری تابعی از شرایط زمینه‌ای شامل نظام سیاسی، ساختار اقتصادی و چارچوب‌های حقوقی حاکم</p> <p>۶. شدت تنظیم‌گری در یک کشور نشان‌دهنده و معلول تفاوت در هزینه‌های اجتماعی هر استراتژی از نظر سیاست‌گذار</p> <p>۷. وجود نظارت کمتر بر روی نهادهای حاکمیتی در یک کشور و در نتیجه، احتمال بیشتر فساد در نهادهای حکومتی و افزایش هزینه اجتماعی دخالت در آن‌ها</p>

همان‌طور که مشاهده می‌شود و در بخش قبل به‌صورت مفصل توضیح داده شد، با توجه به روند تنظیم‌گری صنعت بیمه ایران دلالت‌هایی که برای نظریه منفعت عمومی در جدول مطرح شده است، بیشتر از سایر نظریه‌ها در مورد مهم‌ترین تنظیم‌گری‌های صنعت بیمه ایران و دلایل آنها مصداق دارد. از این رو می‌توان نتیجه گرفت که نظریه منفعت عمومی بیشترین قرابت را با صنعت بیمه ایران دارد.

با توجه به گستردگی رشته‌های بیمه‌ای، برای بررسی دقیق‌تر و جزئی‌تر می‌توان این موضوع را برای هر رشته بیمه به صورت جداگانه بررسی کرد. زیرا با در نظر گرفتن، تفاوت‌های قابل توجه بین خطوط کسب‌وکار، بهتر می‌توان کاربرد کلی این نظریات را آزمایش کرد. همچنین می‌توان کاربرد نظریات تنظیم‌گری را تنها در مورد یک قانون خاص مورد بررسی قرار داد.

References

- [1] Adams, M. B., & Tower, G. D. (1994). Theories of regulation: some reflections on the statutory supervision of insurance companies in Anglo-American countries. *Geneva Papers on Risk and Insurance*, 19 (71), 156-177.
- [2] Bonbright, J. (1961). *Principles of Public Utility Rates*. New York: Columbia University Press.
- [3] Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.
- [4] D'Arcy, S. P. (1984). Economic theories of regulation applied to the property-liability insurance industry. *BEBR faculty working paper*, no. 1024, 1-28.
- [5] Finsinger, J., Hammond, E., Tapp, J., & Institute for Fiscal Studies (Great Britain). (1985). *Insurance: competition or regulation? a comparative study of the insurance markets in the United Kingdom and the Federal Republic of Germany*. London: Institute for Fiscal Studies.
- [6] Gormley, W. T., Jr. (1986). Regulatory Issue Networks in a Federal System. *Polity*, 18(4), 595-620.
- [7] Harrington, S. E., & Niehaus, G. (1999). *Risk Management and Insurance*. Boston; London: Irwin McGraw-Hill.
- [8] Hutcheson, H. D. (2011). A regulatory capture explanation of South Africa's private health insurance legislation. *PhD Thesis*, 1-365.
- [9] Ippolito, R. A. (1979). The effects of price regulation in the automobile insurance industry. *The Journal of Law and Economics*, 22(1), 55-89.
- [10] Karimi, M., Cheshmi, A., & Cheshmi, M. (2015). Investigating the impact of regulatory quality on the development of the insurance industry. *Financial Monetary Economics*, 23(11), 167-191. (In Persian)
- [11] Kimball, S. (1961). The Purpose of Insurance Regulation: A Preliminary Inquiry in the Theory of Insurance Law. *Minnesota Law Review*, 45, 471-524.
- [12] Meier, K. J. (1991). The Politics of Insurance Regulation. *Journal of Risk and Insurance*, 58(4), 700-713.
- [13] Monavari, H., & Rasekh, M. (2016). Financial market regulation styles in Iran and England. *Investment Knowledge*, 6(22), 147-163. (In Persian)
- [14] Peltzman, S. (1976). Toward a more General Theory of Regulation. *Journal of Law & Economics*, 19(2), 211-240.
- [15] Posner, R. A. (1974). Theories of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, 5(2), 335.
- [16] Rahman, R. (1992). *The Australian Accounting Standards Review Board. The establishment of its participative review process (Book Review)*. *The Accounting Review*, 68(2), 433.
- [17] Shleifer, A. (2005). Understanding regulation. *European Financial Management*, 11(4), 439-451.
- [18] Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, 2(1), 3-21.
- [19] Tagwai, M., Rostami, V., & Hashemi, S. (2015). Analyzing regulation policies in Iran's commercial insurances and presenting the ideal model. *Administrative Law*, 4 (11), 75-95. (In Persian)
- [20] Tagwai, M., Rostami, V., & Hashemi, S. (2015). Regulatory challenges in Iran's commercial insurances industry. *Administrative Law*, 2 (7), 57-89. (In Persian)
- [21] Wilson, G. (1964). The Effect of Rate Regulation on Resource Allocation in Transportation. *The American Economic Review*, 54(3), 160-171.
- [22] Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of regulation*. New York: Basic Book