

به نام خدا

ضرورت بازنگری قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. تحول صنعت بیمه و بیمه‌گری در ایران
۹.....	۲. مروری بر مفاد قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران
۱۴.....	۳. ارزیابی قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران با توجه به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
۲۵.....	نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی
۲۹.....	منابع و مآخذ



ضرورت بازنگری قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

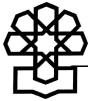
چکیده

در این گزارش به بررسی ضرورت‌های بازنگری قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پرداخته شده است. نتایج حاصل نشان می‌دهد، قانون فعلی برای نیل به اجرای این سیاست‌ها یک مانع تلقی می‌شود و در بسیاری از موارد نیازمند اصلاح و بازنگری است. این قانون مشتمل بر هفتاد و هفت ماده و ده تبصره در تاریخ یکشنبه سی‌ام خرداد ماه ۱۳۵۰ هجری شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است که نحوه نظارت بیمه مرکزی ایران، تأکید بر نظارت‌های تعرفه‌ای و نیز فعالیت‌های تجاری بیمه مرکزی ایران، عدم وجود نقش بخش غیردولتی در ارکان تصمیم‌گیر بیمه، عدم انگیزه خارجیان برای ورود به صنعت بیمه و مغایرت در برخی از موارد با قوانین جاری در کشور از جمله اصلاحات مورد نیاز در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی هستند. بر این اساس پیشنهاد شده است کمیته‌ای مرکب از بیمه‌های دولتی و خصوصی، بیمه مرکزی ایران، نمایندگان بخش‌های دولتی و غیردولتی و کارشناسان خبره این قانون را بازنگری کنند یا قانون جدیدی را در این رابطه تهیه کنند.

مقدمه

از زمان پدید آمدن بیمه در کشور ما به شکل حرفه‌ای یا امروزی، بیش از ۱۱۸ سال می‌گذرد. در طول این سال‌ها این بخش فراز و نشیب‌های بسیاری از قبیل ورود خارجیان و بخش خصوصی به عرصه فعالیت‌های بیمه‌ای و سپس ملی شدن بیمه‌ها و در ادامه مجدداً بازگشت و ورود بخش خصوصی به بیمه‌گری و... را پشت سر گذاشته است. در عین حال این بخش آنچنان که باید و شاید همچون سایر بخش‌های اقتصادی و سایر کشورهایی که در ردیف آنها قرار داریم، توسعه نیافته و پیشرفت نکرده است. برای مثال نسبت کل حق بیمه‌های دریافتی به تولید ناخالص داخلی که مهم‌ترین شاخص سنجش سهم بیمه در اقتصاد است، در سال‌های ۱۹۶۰ تا ۲۰۰۳ تقریباً در کلیه کشورها افزایش یافته است که نشان از اهمیت روزافزون بخش بیمه در اقتصاد این کشورها دارد. در طول این سال‌ها این نسبت در ژاپن از ۲/۴ به ۱۰/۸۶ درصد و در کره جنوبی از ۰/۴ به ۱۱/۶۱ درصد افزایش یافته است. این در حالی است که در کشور ما در سال ۲۰۰۳ این نسبت ۱/۱۳ درصد بوده است و در حال حاضر نیز به زحمت به ۱/۵ درصد می‌رسد. همچنین سهم ایران از کل حق بیمه‌های دریافتی در جهان تنها ۰/۰۸ درصد برای سال ۱۳۸۵ بوده است که با توجه به سهم ۲۱/۵۱ درصدی کشورهای آسیایی از کل حق بیمه دریافتی جهان، ناچیز است.^۱ سؤال این است که چرا ما نتوانسته‌ایم در این بخش از اقتصاد، همانند سایر کشورهای هم‌تراز عمل کنیم؟ پاسخ به این سؤال البته دلایل بسیار متعددی دارد که از جمله

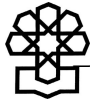
۱. بیمه مرکزی ایران، اداره بررسی‌های آماری، سالنامه آماری صنعت بیمه کشور سال ۱۳۸۵، دی ماه ۱۳۸۶، ص





می‌توان به ضعف فرهنگ بیمه و بیمه‌گری در کشور، غیررقابتی بودن بیمه‌ها، عدم نظارت مناسب بر فعالیت‌های بیمه‌گری، عدم توسعه بازار سرمایه، عدم وجود قانون مناسب در این بخش، ترکیب نامناسب دارایی بیمه‌ها، محدودیت تعداد شرکت‌های بیمه و... اشاره کرد.

این درحالی است که در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغ شده است که نقطه عطفی در اقتصاد کشور محسوب می‌شود. براساس این سیاست‌ها مقرر شده است ۸۰ درصد از سهام دولت در شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای شرکت سهامی بیمه ایران و بیمه مرکزی ایران به بخش‌های غیردولتی واگذار شود. همچنین در بخشی از این سیاست‌ها دولت از فعالیت جدید در برخی حوزه‌ها منع شده و باید بخش غیردولتی عهده‌دار این مسئولیت‌ها شود. اما آیا با مشکلات موجود که برخی از آنها در بالا اشاره شد امکان این مهم وجود دارد؟ بدیهی است یکی از مسائل اصلی برای ورود و حضور مناسب بخش غیردولتی و خارجی به صنعت بیمه، وجود قوانین و مقررات مناسب و پیامد آن نظارت‌های مناسب است. اما آیا چنین امکانی در حال حاضر فراهم است؟ این تحقیق به بررسی این موضوع می‌پردازد که با وجود قوانین فعلی در کشور در مورد بیمه و بیمه‌گری که مربوط به بیش از ۳۷ سال قبل هستند و در دنیای امروز جایگاهی ندارند، رقابت در بازار بیمه که لازمه توسعه و پیشرفت آن، حضور بخش‌های غیردولتی و خارجی به این صنعت است، شکل نمی‌گیرد. به عبارت روشن‌تر این گزارش به بررسی موانع قانونی پیش روی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در حوزه بیمه‌ها پرداخته است. یکی از قوانین مادر در این رابطه که عمده‌تأثیر ناظر بر بحث‌های نظارتی است، قانون



تأسیس بیمه مرکزی ایران مصوب سال ۱۳۵۰ است. بنابراین به‌طور مشخص در تحقیق حاضر به ارزیابی نواقص و تضادهای این قانون، با رویکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در حوزه بیمه‌ها (ورود بخش‌های غیردولتی و خارجی به عرصه صنعت بیمه) می‌پردازیم. در بخش اول گزارش مروری کوتاه بر تحول صنعت بیمه در ایران می‌کنیم. در بخش بعد به قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران نگاهی کوتاه خواهیم داشت. سپس به مفاد مواد قانونی گنجانده شده در لایحه قانونی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در حوزه بیمه‌ها اشاره‌ای گذرا کرده و سپس به ارزیابی قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران می‌پردازیم. در نهایت نتیجه‌گیری کرده و راهکاری برای بهبود در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در حوزه بیمه‌ها و مشخصاً در حوزه قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران ارائه خواهیم کرد.

۱. تحول صنعت بیمه و بیمه‌گری در ایران

بیمه به شکل حرفه‌ای و امروزی آن، برای اولین بار در سال ۱۲۶۹ هجری شمسی در کشور ما به‌وجود آمد. در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی دو شرکت بیمه روسی در ایران،^۱ اقدام به تأسیس نمایندگی بیمه جهت بازدید و پرداخت خسارت کردند. در سال ۱۳۱۰ هجری شمسی قانون و نظامنامه مرتبط با ثبت شرکت‌ها به تصویب رسید و متعاقب آن بسیاری از شرکت‌های بیمه خارجی اقدام به تأسیس شعبه یا نمایندگی در ایران کردند.

۱. به نام‌های «نادژدا» و «کافکازمر کوری».



گسترش سریع تعداد و فعالیت شرکت‌های بیمه خارجی، باعث شد تا توجه به تأسیس یک شرکت ایرانی نیز معطوف شود و به این ترتیب در شانزدهم شهریور سال ۱۳۱۴ اولین شرکت سهامی بیمه به نام «شرکت سهامی بیمه ایران» توسط دولت تأسیس و فعالیت رسمی خود را آغاز کرد. تأسیس و فعالیت این شرکت نقطه عطفی در تاریخ فعالیت بیمه‌ای کشور است، زیرا از آن پس دولت با در اختیار داشتن تشکیلات اجرایی مناسب قادر به کنترل بازار و نظارت بر فعالیت مؤسسات بیمه خارجی شد. در سال ۱۳۱۶ قانون بیمه در ۳۶ ماده تدوین و به تصویب مجلس شورای ملی رسید. پس از آن نیز مقررات دیگری در جهت کنترل و نظارت بر فعالیت مؤسسات بیمه از طریق الزام آنها به واگذاری ۲۵ درصد بیمه‌نامه‌های صادره به صورت اتکایی اجباری به شرکت سهامی بیمه ایران و الزام به بیمه کردن کالاهای صادراتی و وارداتی و اموال موجود داخل کشور مربوط به ایرانیان مقیم خارج از کشور^۱ وضع شد. فضای ایجاد شده و حمایت دولت از فعالیت شرکت بیمه ایران منجر به تقویت نقش این شرکت در بازار بیمه کشور و توقف تدریجی فعالیت شعب و نمایندگی‌های شرکت‌های بیمه خارجی شد، به طوری که در سال ۱۳۱۸ بیش از ۷۵ درصد از بازار بیمه کشور در اختیار شرکت بیمه ایران قرار گرفت و سایر شرکت‌های بیمه خارجی جمعاً موفق به کسب کمتر از ۲۵ درصد از حق بیمه بازار شدند.^۲

در سال ۱۳۳۱ شرکت‌های بیمه خارجی براساس مصوبه هیئت دولت موظف شدند جهت ادامه فعالیت خود در ایران مبلغ ۲۵۰ هزار دلار به عنوان ودیعه نزد بانک

۱. نزد یکی از مؤسسات بیمه که در ایران به ثبت رسیده بودند.

۲. مریم نظری علی‌آباد، «تأثیر جهانی شدن اقتصاد (الحاق به WTO) بر صنعت بیمه ایران»، پژوهشکده امور اقتصادی، خرداد ۱۳۸۷، ص ۲۶-۲۸.



ملی ایران تودیع کنند و پس از آن نیز منافع سالیانه خود را تا زمانی که این مبلغ به ۵۰۰ هزار دلار برسد بر آن بیفزایند. این تصمیم موجب تعطیل شدن کلیه نمایندگی‌ها و شعب شرکت‌های بیمه خارجی در ایران^۱ شد و شرایط را برای گسترش بیشتر فعالیت شرکت‌های بیمه ایرانی خصوصی فراهم آورد. شرایط و بستر ایجاد شده فوق موجب شد تا در سال ۱۳۲۹ اولین شرکت بیمه خصوصی به نام «بیمه شرق» تأسیس شود و متعاقب آن تا سال ۱۳۴۳ هفت شرکت بیمه خصوصی دیگر به نام‌های آریا، پارس، ملی، آسیا، البرز، امید و ساختمان و کار تأسیس و به فعالیت بیمه‌ای پرداختند. با افزایش تعداد شرکت‌های بیمه و لزوم اعمال نظارت بیشتر دولت بر آنها و تدوین اصول و ضوابط استاندارد برای فعالیت‌های بیمه‌ای به منظور حفظ حقوق بیمه‌گذاران و بیمه‌شدگان در سال ۱۳۵۰ بیمه مرکزی ایران تأسیس شد که در ماده (۱) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران این موضوع به صورت کاملاً روشن آمده است.^۲

رشد سریع اقتصادی و حجم سرمایه‌گذاری‌ها، ناشی از افزایش شدید قیمت نفت، موجب توسعه بازار بیمه کشور در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۵۰ شد و مجدداً شرکت‌های بیمه خارجی را علاقه‌مند به فعالیت و سرمایه‌گذاری در ایران کرد، به طوری که در سال ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴ چهار شرکت بیمه جدید به نام‌های شرکت بیمه تهران، دانا، حافظ، ایران و آمریکا (توانا) با مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی تأسیس شد. به طور کلی حمایت مؤثر دولت از طریق به کارگیری ابزارهای مختلف جهت فراهم

۱. به استثنای دو شرکت بیمه «یورکشایر» و «اینگسترخ».

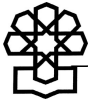
۲. ماده (۱) - به منظور تنظیم و تعمیم و هدایت امر بیمه در ایران و حمایت بیمه‌گذاران و بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آنها، همچنین به منظور اعمال نظارت دولت بر این فعالیت، مؤسسه‌ای به نام بیمه مرکزی ایران طبق مقررات این قانون به صورت شرکت سهامی تأسیس می‌گردد.



آوردن هر چه بهتر زمینه فعالیت شرکت‌های بیمه ایرانی و گسترش تعداد شرکت‌های بیمه و فراهم آوردن شرایط یک بازار رقابتی در صنعت بیمه کشور از ویژگی‌های مهم صنعت بیمه در سال‌های قبل از انقلاب بوده است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، کلیه شرکت‌های بیمه خصوصی در سال ۱۳۵۸، ملی شد و اداره آنها به دولت سپرده شد. این تحول همزمان با مصادره و ملی شدن بسیاری از فعالیت‌ها و صنایع تولیدی در بخش‌های مختلف اقتصادی اتفاق افتاد و در این راستا مجوز فعالیت نمایندگی‌های شرکت‌های بیمه که تا آن زمان در ایران فعالیت بیمه‌ای انجام می‌دادند نیز لغو شد. نکته مهم و قابل توجه دیگر در صنعت بیمه اینکه در سال‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۶۱ صدور بیمه‌نامه در ده شرکت بیمه ملی شده (شرکت بیمه امید، شرق، پارس، آریا، ساختمان و کار، تهران، حافظ، دانا، ملی و توانا) متوقف شد و تنها سه شرکت بیمه ایران، آسیا و البرز به فعالیت جاری خود ادامه دادند. همچنین در سال ۱۳۶۷ به موجب قانون اداره امور شرکت‌های بیمه، مالکیت سهام شرکت‌های بیمه آسیا و البرز به دولت منتقل شد و با ادغام ده شرکت بیمه دیگر نیز، شرکتی دولتی به نام بیمه دانا شکل گرفت تا منحصراً در زمینه بیمه‌های اشخاص فعالیت کند. این تحول عملاً زمینه انحصار را در صنعت بیمه فراهم آورد که خود به مرور منجر به کندی در فرایند رشد و توسعه صنعت بیمه و حاکمیت عدم کارایی بر فعالیت‌های بیمه‌ای در ایران شد.^۱

وضعیت فوق تا اواخر دهه ۱۳۷۰ در کشور حاکم بود تا اینکه در سال ۱۳۷۹ شرکت سهامی بیمه ایران به موجب مصوبه شماره ۲۴۱۱۷/ت ۲۲۱۱۷ هـ مورخ



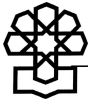
۱۳۷۹/۶/۸ هیئت وزیران، مجوز تأسیس شرکت‌های بیمه در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را صادر کرد و ۴ شرکت بیمه‌ای (شرکت سهامی بیمه اتمکایی امین، شرکت سهامی بیمه حافظ، شرکت بیمه امید و شرکت بیمه ایران معین) در این راستا مجوز فعالیت گرفتند. در سال ۱۳۸۰ و به منظور تعمیم و گسترش صنعت بیمه در کشور، افزایش رقابت و 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 با توجه به 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 شد. در سال ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغ شد که نقطه عطفی در اقتصاد کشور محسوب می‌شود. براساس این سیاست‌ها مقرر شده است ۸۰ درصد از سهام دولت در شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای بیمه‌های ایران و بیمه مرکزی ایران به بخش‌های غیردولتی واگذار شود. در سال ۱۳۸۶ نیز رئیس‌جمهور، در فرمانی ده ماده‌ای خواستار تحول در صنعت بیمه شدند. بر این اساس کارگروه «برنامه تحول در صنعت بیمه کشور» با عضویت رئیس کل بیمه مرکزی ایران و مدیران عامل بیمه‌های دولتی و خصوصی و ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی تشکیل شد. اما آنچه در فرایند این تحولات، بدون تغییر مانده، قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران است. به عبارتی این قانون مربوط به سال ۱۳۵۰ هجری شمسی^۱ است و تاکنون علی‌رغم تحولات بسیار زیاد در صنعت بیمه و بیمه‌گری هنوز اصلاح نشده است.



۲. مروری بر مفاد قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران

قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران مشتمل بر هفتاد و هفت ماده و ده تبصره در تاریخ یکشنبه سیام خردادماه ۱۳۵۰ هجری شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در بخش اول این قانون و در ماده (۱)، هدف از تشکیل بیمه مرکزی ایران آورده شده است که شامل تنظیم، تعمیم و هدایت امر بیمه در ایران و حمایت از بیمه‌گذاران و بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آنها و نیز اعمال نظارت دولت بر فعالیت‌های بیمه‌ای است. سرمایه بیمه مرکزی ایران در ماده (۲) آورده شده که تمامی آن متعلق به دولت و غیرقابل انتقال شمرده شده است. هرگونه افزایش سرمایه این شرکت از محل اندوخته‌های شرکت سهامی بیمه ایران تأمین خواهد شد. در مواد (۳) و (۴) مرکز اصلی بیمه مرکزی شهر تهران تعیین شده است و نیز این مؤسسه تابع قانون تجارت بوده (در مواردی که در این قانون بیان نشده باشد) و تابع قوانین و مقررات عمومی دولت و دستگاه‌های دولتی نیست، مگر آنکه صراحتاً از بیمه مرکزی ایران نام برده شده باشد.

در ماده (۵) وظایف و اختیارات بیمه مرکزی ایران احصا شده است. از جمله این وظایف می‌توان به تهیه آیین‌نامه‌ها و مقررات برای حسن اجرای بیمه در ایران، تهیه اطلاعات مورد نیاز از مؤسسات بیمه‌ای فعال در ایران، انجام بیمه‌های اتکایی اجباری و قبول بیمه‌های اتکایی اختیاری از مؤسسات داخلی یا خارجی، واگذاری بیمه‌های اتکایی به مؤسسات داخلی یا خارجی، اداره صندوق تأمین خسارت‌های بدنی و در نهایت ارشاد و هدایت و نظارت بر مؤسسات بیمه و حمایت از آنها در جهت حفظ سلامت بازار بیمه و... اشاره نمود. در مواد (۶) الی (۲۵) ارکان بیمه مرکزی، ترکیب و



وظایف آنها شمرده شده است که شامل مجمع عمومی (مرکب از وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر بازرگانی، وزیر کار و امور اجتماعی، هیئت عامل و بازرسان که دو مورد آخر بدون حق رأی در جلسات شرکت می‌کنند)، شورای عالی بیمه مرکب از رئیس کل بیمه مرکزی، معاونین وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی، کار و امور اجتماعی و تعاون، رئیس شرکت بیمه ایران، مدیر عامل یکی از مؤسسات بیمه به انتخاب سندیکای بیمه‌گران، یک نفر کارشناس حقوقی به انتخاب مجمع عمومی، یک نفر کارشناس و یک نفر مطلع در امور بیمه به انتخاب رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران می‌باشد که مهم‌ترین وظایف این شورا، تعیین حق بیمه و کارمزد رشته‌های مختلف بیمه و تصویب آیین‌نامه‌های لازم برای هدایت امر بیمه و فعالیت مؤسسات بیمه‌ای و تعیین انواع معاملات بیمه و شورای عمومی بیمه‌نامه‌ها و نظارت بر امور بیمه‌های اتکایی و... است. هیئت عامل (مرکب از رئیس کل بیمه مرکزی،^۱ قائم مقام و معاونان بیمه مرکزی ایران) و بازرسان (دو نفر که اطلاعات کافی و کامل در امور بیمه داشته باشند، یکی به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی و دیگری به انتخاب وزیر بازرگانی) است. مواد (۲۶) الی (۳۰) قانون بیمه به بیان مقررات مختلف پرداخته است. برای مثال در ماده (۲۸) بیمه مرکزی ایران مجاز شده است موجودی‌های نقد خود را تا سقف مشخصی به صورت حساب جاری یا سپرده نزد بانک بیمه ایران (در بانک ملت ادغام شده است) نگهداری کند یا صرف خرید سهام و مشارکت در بانک‌ها و شرکت‌های دیگر نماید. در ماده (۳۰) نیز تمامی وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و هر مؤسسه دیگری که اکثریت

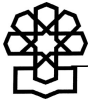
۱. نظارت بر اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های آن از وظایف ایشان است.



سرمایه آن متعلق به دولت یا سازمان‌های مزبور است یا تحت نظر دولت یا سازمان‌های مزبور اداره می‌شوند موظف شده‌اند بیمه‌های خود را منحصراً در شرکت بیمه ایران انجام دهند. این حکم البته شامل دستگاه‌های دیگری از جمله شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی ذوب آهن ایران، شرکت ملی هواپیمایی ایران، بانک ملی و مرکزی و سازمان گسترش و نوسازی صنایع و معادن ایران نیز است مگر آنکه مجمع عمومی آنها تصمیم دیگری اتخاذ کند.

در مواد (۳۱) الی (۳۷) کلیات مربوط به مؤسسات بیمه آمده است. از جمله اینکه فعالیت بیمه‌ها در ایران به صورت سهامی عام و با رعایت این قانون و قانون تجارت است، تعیین حداقل تعداد سهامداران برای مؤسسات بیمه ایرانی (۱۰ نفر)، تعیین سقف خرید سهام برای افراد (حداکثر ۲۰ درصد شامل سهام ارقاب نسبی و سبب درجه یک صاحب سهم نیز می‌گردد)، واگذاری سهام شرکت‌های بیمه داخلی به خارجی‌ان تا سقف ۲۰ درصد و بیش از آن با تأیید شورای عالی بیمه و تصویب هیئت وزیران، تعیین سقف برای انتقال سود سهام توسط خارجی‌ان به میزان حداکثر ۱۲ درصد مجموع سرمایه پرداخت شده و سود انتقال نیافته سال‌های قبل، تعیین سقف سهام انتقالی مؤسسات بیمه ایرانی به دول خارجی به میزان حداکثر ۴۹ درصد و انتقال سهام بین سهامداران اتباع خارجی با موافقت بیمه مرکزی ایران، تعیین حداقل سرمایه لازم برای تأسیس مؤسسات بیمه ایرانی (۱۰۰ میلیون ریال) و ثبت مؤسسات بیمه در ایران با مجوز بیمه مرکزی و تغییرات در اساسنامه، میزان سرمایه و سهام مؤسسات بیمه‌ای نیز با تأیید بیمه مرکزی است.

در مواد (۳۸) الی (۴۴) مقررات مربوط به صدور پروانه و ابطال آن آمده است.



پروانه بیمه از بیمه مرکزی ایران اخذ می‌شود و بیمه مرکزی مکلف است ظرف مدت ۶۰ روز از تاریخ تسلیم آخرین مدارک و اطلاعات خواسته شده درخواست‌ها را بررسی و قبول یا رد نماید و کتباً به اطلاع متقاضی برساند و متقاضی ظرف مدت ۳۰ روز می‌تواند به هیئت وزیران اعتراض نماید که نظر نهایی ایشان قطعی خواهد بود. برای ابطال نیز مواردی از جمله در خواست متقاضی، عدم رعایت قوانین و مقررات بیمه‌ای و... ذکر شده است.

در مواد (۴۵) الی (۵۰) مقررات مربوط به مؤسسات بیمه خارجی آمده است. براساس این قانون فعالیت مؤسسات بیمه خارجی منوط به تأیید شورای عالی بیمه و تصویب هیئت وزیران است. در ماده (۴۶) مبلغ ودیعه مؤسسات بیمه خارجی برای فعالیت در ایران ذکر شده است که در مورد بیمه‌های زندگی و غیرزندگی نباید کمتر از ۵۰۰ هزار دلار (یا معادل ارزی آن از ارزهای مورد قبول بانک مرکزی ایران) باشد. علاوه بر آن، این مؤسسات باید درآمدهای خود را تا زمانی که این مبلغ به دو برابر مبلغ مصوب شورای عالی بیمه برسد، به آن بیفزایند و مادامی که این میزان تکمیل نشود حق انتقال درآمد به خارج را ندارند و حتی در صورت تکمیل این میزان ودیعه، فقط می‌توانند سالیانه تا سقف ۱۰ درصد مبلغ ودیعه را از کشور خارج نمایند و مازاد بر این میزان نیاز به تأیید شورای عالی بیمه و تصویب هیئت وزیران دارد.

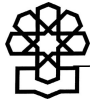
براساس ماده (۴۸) مؤسسات بیمه خارجی باید نماینده‌ای مقیم در ایران انتخاب نمایند که مسئول انجام تعهدات و اداره‌کننده تمام کارهای مؤسسه باشد. مؤسسات بیمه خارجی علاوه بر این قانون مشمول مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط دیگر که در کشور به تصویب رسیده‌اند نیز می‌باشند.



در مواد (۵۱) الی (۵۸) مقررات مربوط به انحلال و ورشکستگی و نیز ادغام و انتقال مؤسسات بیمه آمده است. در مورد انحلال و ورشکستگی می‌توان به ابطال پروانه این مؤسسات و تصفیه آنها اشاره کرد. در مورد ادغام نیز مؤسسات بیمه باید با موافقت بیمه مرکزی بخشی از پرتفوی خود را به یک یا چند مؤسسه دیگر انتقال دهند. در ماده (۵۹) نیز این اجازه به بیمه مرکزی داده شده است که در مورد مؤسسات بیمه‌ای که وضع مالی یا اداری آنها رضایتبخش نیست تصمیم‌گیری و آنها را مکلف به ادغام یا لغو پروانه نماید.

در مواد (۶۰) الی (۷۷) مقررات مختلف دیگر آمده است. در ماده (۶۰) تعیین تکلیف مؤسسات بیمه برای احقاق حقوق بیمه‌گذاران، بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آنها در صورت ورشکستگی یا انحلال آمده است. در ماده (۶۱) مؤسسات بیمه‌ای مکلف به نگهداری اندوخته‌های فنی و قانونی شده‌اند که باید در حساب‌های خود نیز نحوه استفاده از آنها را مشخص نمایند. انواع این اندوخته‌ها و طرز به‌کار انداختن آنها و... توسط شورای عالی بیمه تعیین می‌شود. در ماده (۶۲) مؤسسات بیمه مکلف به ارائه ترازنامه و حساب‌های سود و زیان به بیمه مرکزی ایران شده‌اند و نیز باید آن را در یک روزنامه رسمی منتشر نمایند.

در ماده (۶۴) تعیین شده است تا به برخی از افراد از جمله دزدان، خیانتکاران، جاعلان، صادرکنندگان چک بی‌محل و... که محکوم شده باشند، اجازه تأسیس مؤسسات بیمه یا اعطای نمایندگی داده نشود. در ماده (۶۷) مؤسسات بیمه مکلف به جبران خسارت‌هایی شده‌اند که از طرف آنها یا کارکنان آنها به بیمه‌شدگان وارد می‌شود.



براساس ماده (۷۱) این قانون، کلیه مؤسسات بیمه‌ای که در ایران فعالیت می‌کنند باید ۵۰ درصد در رشته‌های بیمه‌های زندگی و ۲۵ درصد در سایر رشته‌های بیمه‌ای از معاملات مستقیم خود را نزد بیمه مرکزی ایران بیمه اتکایی نمایند. براساس ماده (۷۲) نحوه واگذاری بیمه اتکایی اجباری و میزان کارمزد و مشارکت در سود آن برای هر رشته بیمه توسط شورای عالی بیمه تعیین می‌شود. در ماده (۷۳) مؤسسات بیمه مکلف شده‌اند تا معادل ۳۰ درصد از مازاد سهمیه بیمه اتکایی اجباری از معاملات مستقیم خود را با همان شرایطی که در خارج بیمه اتکایی می‌نمایند، به بیمه مرکزی ایران واگذار نمایند. در ماده (۷۶) نیز مؤسسات بیمه‌ای که در ایران فعالیت می‌نمایند مکلف شده‌اند تا دستورات بیمه مرکزی ایران را در حدود این قانون و آیین‌نامه‌های آن اجرا نمایند. در ماده (۷۷) نیز کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون از تاریخ تصویب این قانون ملغی اعلام شده‌اند.

۳. ارزیابی قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران با توجه به سیاست‌های

کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

۳-۱. نظارت بیمه مرکزی ایران

بیمه‌گری از مقوله تصدی‌های اقتصادی است که به سهولت قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی است؛ اما نظارت بر بیمه‌گری از مقوله وظایف حاکمیتی است که دولت‌ها می‌باید خود به‌صورت بسیار کامل و جامع به آن بپردازند و نهاد لازم برای این وظیفه را ایجاد و سازمان‌دهی کنند. به همین منظور و در ایران، بیمه مرکزی ایران



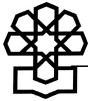
به موجب قانون و برای تعمیم و هدایت امر بیمه در ایران و حمایت بیمه‌گذاران و بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آنها، همچنین به منظور اعمال نظارت دولت بر این فعالیت، به صورت شرکت سهامی در سال ۱۳۵۰ تأسیس شده است.

با توجه به ماهیت خاص فعالیت‌های بیمه‌گری و وابستگی عمیق آن با حقوق و منافع مردم (بیمه‌گذاران، زیان‌دیدگان و...)، نیاز به کنترل و نظارت دقیق و کارا بر عملیات بیمه‌گری در صنعت بیمه کشور بسیار ضروری است. بدیهی است که سیستم نظارت ناکارا، به دلیل وجود مقررات سختگیرانه انعطاف‌ناپذیر و محدود کردن فضای رقابت بین شرکت‌های بیمه می‌تواند به مانعی بزرگ در فرآیند حرکت و پیشرفت مطلوب بازار بیمه بدل شود. بنابراین، یکی از دغدغه‌های نهادهای نظارتی بیمه در کشورهای مختلف جهان، رفع کاستی‌های نظام نظارتی و افزایش کارایی آن با توجه به تحولات فرا روی بازار جهانی بیمه است.

نظارت بر بیمه‌ها در اشکال مختلفی صورت می‌گیرد که مهم‌ترین آنها عبارتند از: نظارت فنی (تعرفه‌ای) عبارت است از: نظارت بر نرخ و تعرفه حق بیمه، شرایط عمومی و خصوصی بیمه‌نامه‌ها، کنترل اندوخته‌های حق بیمه و خسارت در هر سال و در رشته‌های گوناگون بیمه‌ها، کنترل ترازنامه‌ها از نظر فنی، تعیین نرخ‌های جدید حق بیمه و نظارت بر اندوخته‌های ریاضی بیمه عمر.

نظارت حسابداری عبارت است از: کنترل دفاتر حسابداری و شیوه عمل حسابداری و نظارت بر شیوه تهیه ترازنامه و حساب سود و زیان شرکت‌های بیمه (حسابداری ویژه شرکت‌های بیمه).

نظارت مالی عبارت است از: رسیدگی به وضع مالی و دارایی شرکت بیمه از



جهت هزینه‌ها، بدهکاری‌ها و بستانکاری‌ها و تعهدهای آن. شیوه بهره‌گیری و به‌کار انداختن اندوخته‌ها و سرمایه‌گذاری‌های شرکت بیمه از حیث مالی شایان توجه است.^۱ به عبارت دیگر، نظارت مالی به مفهوم تعیین شاخص‌های لازم برای درجه ماندگاری و توانگری شرکت‌های بیمه و کنترل روند تغییرات شاخص‌ها و دخالت عملی در شرایطی که بقا یا توانایی مالی آنان در ایفای تعهدات خدشه‌دار شده است و در جهت صیانت از حقوق مردم است.

اجرای نظارت تعرفه‌ای و حسابداری بسیار ساده بوده و در مقایسه با نظارت مالی که مستلزم کارشناسی دقیق، نظارت مداوم و پیگیری مؤثر است از پیچیدگی بسیار کمتری در اجرا برخوردار است. اما آیا در کشور ما وظیفه نظارت به‌نحو مناسبی براساس قانون، برای بیمه مرکزی ایران تعیین شده است؟ آنچه از متن قانون تأسیس بیمه مرکزی برمی‌آید نشان می‌دهد که این چنین نیست. به عبارت دیگر ماده (۱) این قانون که هدف از تأسیس بیمه مرکزی ایران در آن ذکر شده است، دارای ضمانت اجرایی کافی نیست. علاوه بر این وقتی مفاد این ماده مطالعه می‌شود وظیفه نظارت در انتهای ماده و بعد از تنظیم و هدایت و... آمده است. در ماده (۵) نیز که وظایف و اختیارات بیمه مرکزی ایران آمده است، بحث نظارت که درواقع باید مقدم بر سایر وظایف باشد در بند «۷» و آن هم در انتهای بند آمده است.

بررسی سایر مواد این قانون نیز نشان می‌دهد که نظارت بیمه مرکزی ایران از نوع نظارت فنی و حسابداری است که در حال حاضر در دنیا کمتر استفاده می‌شود و

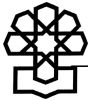
۱. جانعلی محمودصالحی، «مدلی برای بررسی کارایی بدنه (پرتفوی) اوراق بهادار در شرکت‌های بیمه»، فصلنامه صنعت بیمه، سال هجدهم، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۲، ص ۹۳-۱۱۵.



این نوع نظارت‌ها یک مانع اصلی برای حضور بخش‌های غیردولتی و خارجی‌ان محسوب می‌شود. به‌عنوان نمونه می‌توان به تعیین نرخ‌های بیمه و کارمزدها (براساس ماده (۱۷) این قانون) اشاره کرد که عمدتاً این نرخ‌ها در سطوح بسیار پایین تعیین می‌شوند و انگیزه بیمه‌گران را برای فعالیت در زمینه بیمه‌ها کاهش می‌دهند. به عبارت دیگر، وجود تعرفه‌های یکسان در صنعت بیمه مانعی برای رقابت بین شرکت‌های بیمه است و این امکان را از مؤسسات بیمه می‌گیرد تا بتوانند براساس هزینه‌ها، توان مدیریت منابع مادی و اطلاعاتی خود، بر سر نرخ یا شرایط بیمه‌نامه‌ها با یکدیگر رقابت داشته باشند. به عبارت دیگر این نوع نظارت، در اصل دخالت در قیمت‌گذاری کالای بیمه است که توسط مؤسسات بیمه ارائه می‌گردد. بنابراین هر نوع دخالت در مکانیسم قیمت‌گذاری بازار را از شرایط رقابتی که هدف اصلی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی است دور می‌کند.

مشکل دیگر در این ارتباط، برابری این شرایط و نرخ‌ها برای کلیه شرکت‌های بیمه صرف‌نظر از توانگری و سهم بازار و توان فنی آنهاست و به همین دلیل به‌رغم فعالیت شرکت‌های متعدد در بازار بیمه کشور، با اعمال چنین نظارت تعرفه‌ای از سوی بیمه مرکزی عملاً بروز رقابت و در نتیجه تعدیل نرخ و شرایط به نفع مشتریان بعضاً غیرممکن و به‌طور کلی دشوار است.

در فقدان رقابت مؤثر و متکی بر خلاقیت، نوآوری، ابداع و استفاده بهینه از منابع، واقعیت بازاریابی در صنعت بیمه به زدوبندهای پنهان و رقابت مکارانه در جلب و جذب و حفظ مشتریان منجر خواهد شد. به این ترتیب اعمال نظارت تعرفه‌ای در عین حال که کار مدیران و کارکنان بیمه مرکزی را تسهیل و از پیچیدگی و دشواری



فارغ می‌سازد موجبات حذف رقابت سازنده از بازار و عدم گسترش فرهنگ بیمه را فراهم می‌سازد.

نوع دیگری از نظارت که درواقع می‌توان از آن به‌عنوان نظارت مشارکتی یاد کرد، بیمه مرکزی ایران را از یک نهاد ناظر به یک بنگاه تجاری همانند مؤسسات بیمه تبدیل کرده است. این نوع نظارت دارای آفاتی فزون‌تر از نظارت تعرفه‌ای است. در اجرای این نوع نظارت، بیمه مرکزی به شریک بی‌زحمت بیمه‌های بازرگانی تبدیل می‌شود. براساس مفاد ماده (۷۱) کلیه مؤسسات بیمه که در ایران فعالیت می‌کنند، مکلفند ۲۵ درصد حق بیمه‌های مربوط به بیمه‌های غیر زندگی و ۵۰ درصد حق بیمه‌های مربوط به بیمه‌های زندگی را به حساب بیمه مرکزی منظور کنند و از آنجا که بیمه مرکزی اصولاً و قاعداً برای فعالیت بیمه‌گری سازماندهی نشده است و از نگهداری این ریسک‌ها عاجز است؛ لذا بخش اعظم آنها را نزد بیمه‌گران خارجی اتکایی می‌کند و کارمزد واگذاری دریافت می‌کند و در این رابطه به‌ناچار به یکی از بازیگران عرصه بیمه‌های اتکایی در بازار جهانی تبدیل می‌شود.

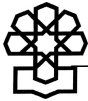
در ماده (۲۸) نیز بیمه مرکزی ایران مجاز شده است موجودی‌های نقد خود را تا سقف مشخصی به‌صورت حساب جاری یا سپرده نزد بانک نگهداری نماید یا صرف خرید سهام و مشارکت در بانک‌ها و شرکت‌های دیگر نماید. در اینجا نیز مشاهده می‌شود وظایف نظارتی بیمه مرکزی به امور اجرایی و تجاری معطوف شده است.

۲-۳. ارکان بیمه مرکزی ایران

با اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهار (۴۴) قانون اساسی، ۸۰ درصد سهام



دولت در شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی ایران و بیمه ایران به بخش‌های غیردولتی واگذار می‌شود. همچنین براساس این سیاست‌ها بخش‌های غیردولتی می‌توانند در زمینه بیمه‌ها فعالیت‌های جدیدی را شروع کنند که البته قبل از ابلاغ این سیاست‌ها نیز قانون مربوط به تشکیل مؤسسات بیمه‌ای غیردولتی تصویب شده بود. یکی از ارکان بیمه مرکزی ایران شورای عالی بیمه است که وظایفی چون رسیدگی و اظهارنظر نسبت به صدور پروانه تأسیس یا لغو پروانه مؤسسات بیمه، تصویب نمونه ترازنامه مورد استفاده مؤسسات بیمه، تعیین انواع معاملات بیمه و شرایط عمومی بیمه‌نامه‌ها، تعیین میزان کارمزد و حق بیمه رشته‌های مختلف بیمه و... را برعهده دارد. بخش غیردولتی در این شورا هیچ نقش جدی برعهده ندارد و اگر قرار باشد قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران به همین سیاق باقی بماند، بی‌شک بخش غیردولتی انگیزه‌ای برای حضور در بازاری که اختیاری در آن ندارد، نخواهد داشت. در ترکیب این شورا تنها مدیر عامل یکی از مؤسسات بیمه می‌تواند حضور داشته باشد و نیز یک نفر مطلع بیمه‌ای به انتخاب رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران. بنابراین نقش بخش غیردولتی در این شورا بسیار کم‌رنگ است و بخش غیردولتی با آینده مبهمی که در این بازار، در انتظار وی است تمایلی به حضور نخواهد داشت. همچنین براساس ماده (۱۴) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران تصمیمات این شورا با اکثریت ۵ نفر از اعضا، معتبر و قابل اجراست و در این ترکیب ۷ نفر دولتی هستند یا توسط دولت انتخاب می‌شوند (بدون در نظر گرفتن رئیس کل بیمه مرکزی ایران یا قائم مقام او که بدون حق رأی در جلسات شرکت می‌کند) و نقشی برای بخش غیردولتی نمی‌ماند. در حال حاضر نیز علی‌رغم وجود قانون



تأسیس مؤسسات بیمه غیردولتی در کشور از سال ۱۳۸۰، بخش‌های غیردولتی آن چنان که باید رغبتی به حضور در بازار بیمه نشان نداده‌اند که البته بخشی از آن به دلیل همین قضیه است و دلایل متعدد دیگری هم دارد که در ادامه به برخی از آنها اشاره خواهد شد.

نکته دیگری که ذکر آن در اینجا اهمیت دارد این است که صرف‌نظر از وظایف شورای عالی بیمه که در بخش قبل به آن اشاره شد و درواقع این شورا باید نظارت مالی را جایگزین نظارت فنی کند، ترکیب این شورا برای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، درصورت عدم تغییر در قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران، نامناسب خواهد بود. این شورا از ارکان اصلی بیمه مرکزی ایران و مهم‌ترین رکن فنی و تخصصی صنعت بیمه است. نگاهی به وظایف فعلی این شورا که به برخی از آنها قبلاً اشاره شد، نشان می‌دهد که جایگاه آن در صنعت بیمه تا چه حد اهمیت دارد. انجام درست و دقیق وظایف تخصصی این شورا نیازمند ترکیبی مناسب از اشخاص صلاحیت‌دار و صاحب‌نظر است که تخصص و تجربه کافی در مسائل بیمه‌ای داشته باشند، اما ترکیب فعلی این چنین نیست. نگاهی به ترکیب اکثر اعضای این شورای فنی و تخصصی نشان می‌دهد به‌ندرت از میان متخصصان تراز اول فن بیمه و پایه‌گذاران صنعت بیمه جدید در ایران (که بالاترین سهم را در تهیه و اجرای طرح‌های بیمه‌ای و قوانین و ضوابط بیمه‌ای مورد عمل صنعت بیمه کشور داشته‌اند) کسی به عضویت در شورای عالی بیمه انتخاب شده باشند.

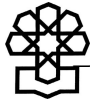
مسئله مهم دیگر این است که براساس ماده (۱) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران، بیمه مرکزی ایران به‌صورت شرکت سهامی اداره می‌شود، لذا هیئت عامل این



مؤسسه در حکم هیئت مدیره است و باید دارای وظایفی باشد. این در حالی است که در هیچ جای قانون فوق‌الذکر، وظایفی برای این رکن بیمه‌ای در نظر گرفته نشده است. این موضوع سبب می‌شود تا در برخی موارد تصمیمات رئیس کل بیمه مرکزی ایران که بدون پشتوانه هیئت عامل است، از کارشناسی لازم برخوردار نباشد. از این‌رو افرادی که می‌خواهند به این صنعت وارد شوند یا اینکه اشخاص حقیقی یا حقوقی که می‌خواهند سهام شرکت‌های بیمه دولتی موجود را خریداری کنند، اطمینان کافی از کار کارشناسی لازم برای تصمیمات در حوزه اختیارات رئیس بیمه مرکزی ایران ندارند و این مشکل باعث کاهش انگیزه ورود می‌شود.

۳-۳. حضور خارجیان در صنعت بیمه

یکی از عوامل موفقیت و توسعه صنعت بیمه حضور مؤسسات بیمه خارجی به این فعالیت‌هاست. بدیهی است این مؤسسات با تجربیات ارزنده خود و نیز با امکاناتی که در اختیار دارند می‌توانند علاوه بر ایجاد رقابت بیشتر در بنگاه‌های داخلی، موجب ورود فناوری‌های نوین و بومی‌سازی آنها شوند. اما باید دید آیا این مهم عملی می‌شود؟ با وجود قانون فعلی تأسیس بیمه مرکزی ایران بعید است این کار صورت گیرد. چه بسا در سال‌های قبل از انقلاب نیز منع قانونی برای حضور خارجیان در کشور وجود نداشته است؛ اما بررسی‌ها نشان می‌دهد بخش‌های خارجی تمایلی به حضور نداشته‌اند و آنهایی هم که بوده‌اند، رفته‌اند. در حال حاضر نیز به دلایل متعدد از جمله عدم تعامل مناسب با سایر کشورها، جایگاه نامناسب کشور در شاخص‌های امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری علی‌رغم تلاش‌های بسیار زیاد مسئولین و مشکلات



بسیار دیگری که در اینجا ذکر آنها ضرورتی ندارد، وضعیت بهتری وجود ندارد. البته آنچه برای ما در این گزارش حائز اهمیت است علل عدم وجود انگیزه برای خارجیان به واسطه قانون فعلی تأسیس بیمه مرکزی ایران است. به همین دلیل در زیر به چند مورد از این جنبه اشاره شده است.

مقررات مربوط به مؤسسات بیمه خارجی در فصل چهارم قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران آمده است. شایان ذکر است با توجه به لایحه قانون ملی شدن صنعت بیمه، مفاد مواد (۴۵) الی (۵۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران که به نحوه فعالیت مؤسسات بیمه خارجی می‌پردازند، در حال حاضر عملاً کاربردی ندارد، لکن حتی اگر این مسئله را هم مدنظر قرار ندهیم این مواد قانونی، مانع ورود بخش‌های خارجی خواهند بود. براساس این مقررات شروع فعالیت مؤسسات بیمه خارجی موکول به پیشنهاد بیمه مرکزی ایران و تأیید شورای عالی بیمه و تصویب هیئت وزیران خواهد بود. به این ترتیب اولین مشکل در فرایند بوروکراتیک این قانون نهفته است. به عبارت دیگر یک مؤسسه خارجی برای حضور و سرمایه‌گذاری باید تأیید و تصویب مراجع مختلفی را بگیرد که کار وی را مشکل می‌کند. همچنین با توجه به اینکه در برخی موارد ممکن است به دلایل سیاسی، به مؤسسات برخی از کشورها مجوز فعالیت داده نشود، بنابراین ریسک بالایی برای اشخاص خارجی جهت دادن تقاضا وجود دارد.

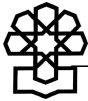
همچنین در ماده (۴۶) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران، مؤسسات بیمه خارجی باید مبلغی را برای هریک از دو رشته بیمه‌های زندگی و غیرزندگی نزد بیمه مرکزی ایران تودیع نمایند. این مبلغ برای هریک از دو رشته بیمه‌ای نباید کمتر از ۵۰۰ هزار دلار (یا معادل ارزی آن از ارزهای قابل قبول بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)



باشد. این مبلغ به تصویب شورای عالی بیمه می‌رسد و قطعاً بالاتر از رقم اشاره شده در بالا خواهد بود. علاوه بر این مؤسسات بیمه خارجی باید درآمدهای سالیانه خود را تا زمانی که این مبلغ ودیعه به دو برابر مبلغ مصوب شورای عالی بیمه برسد، به آن بیفزایند. بدیهی است با وجود چنین قانون سختگیرانه‌ای کمتر شخص خارجی حاضر است در صنعت بیمه کشور سرمایه‌گذاری کند.

از سوی دیگر مؤسسات بیمه خارجی نمی‌توانند تا زمانی که مبلغ ودیعه فوق را تکمیل نکرده باشند، درآمدهای حاصل از فعالیت خود را به خارج از کشور انتقال دهند. حتی اگر مبلغ ودیعه هم تکمیل شود، رقم انتقالی از درآمد در هر سال نمی‌تواند از ۱۰ درصد مبلغ ودیعه تجاوز کند، مگر با تأیید شورای عالی بیمه و تصویب هیئت وزیران. بدیهی است این نحوه قانون‌نویسی که به ۳۷ سال قبل برمی‌گردد و حال که جهان به‌مثابه یک دهکده تلقی می‌شود، نمی‌تواند انگیزه‌ای برای حضور خارجی‌ان فراهم کند.

به همه موارد فوق باید این مطلب را نیز اضافه کرد که در کشور ما بخش اعظمی از فعالیت‌ها در اختیار دولت است و می‌توان گفت متقاضیان بخش اعظم بیمه‌نامه‌ها وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و سایر مؤسسات و نهادهای دولتی یا تحت نظر دولت و سازمان‌های مزبور و شرکت‌های بزرگ دیگر همچون شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی ذوب آهن ایران، شرکت ملی هواپیمایی ایران، بانک ملی، بانک مرکزی و سازمان گسترش و نوسازی صنایع و معادن ایران هستند. این در حالی است که براساس مفاد ماده (۳۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران، این نهادها باید تمام بیمه‌های مورد نیاز خود را منحصراً در بیمه ایران انجام دهند. البته این ماده



قانونی براساس مفاد ماده (۳۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی،^۱ تنفیذی در قانون برنامه چهارم توسعه تغییر کرده است، لکن در آنجا هم این نهادها می‌توانند تنها از مؤسسات بیمه داخلی استفاده نمایند. بنابراین در صورت عدم تغییر قوانین فعلی بخش اعظمی از بازار بیمه ایران از دسترس خارجی‌ان به‌دور است و امیدی به حضور آنها نمی‌رود.

شایان ذکر است وجود ماده (۳۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران، سبب شده است در حال حاضر انحصار بیمه‌ها در اختیار دولت باشد و علی‌رغم تلاش‌های بسیار زیاد، هنوز موفقیت چندانی در زمینه حضور بیمه‌های غیردولتی حاصل نشده است.

یکی دیگر از عواملی که سبب می‌شود تا مؤسسات خارجی به حضور در ایران برای فعالیت‌های بیمه‌ای تمایلی نداشته باشند، نوع نظارت‌های بیمه مرکزی ایران و تعیین نرخ‌ها و انواع بیمه‌نامه‌ها و شرایط عمومی آن، تعیین اندوخته‌ها و نحوه به‌کار انداختن آن و مفاد ماده (۷۱) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران مبنی بر اینکه کلیه مؤسسات بیمه باید در رشته‌های بیمه زندگی و غیرزندگی، به‌ترتیب ۵۰ و ۲۵ درصد معاملات بیمه‌ای مستقیم خود را نزد بیمه مرکزی ایران، بیمه اتکایی کنند، می‌باشد که قبلاً اشاره شد.

۱. ماده (۳۴) - انجام بیمه‌های دستگاه‌های اجرایی به‌صورت انحصاری با شرکت سهامی بیمه ایران، موضوع ماده (۳۰) قانون بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰، موقوف‌الاجرا می‌شود و به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود نسبت به عقد قرارداد بیمه با شرکت‌های بیمه داخلی اقدام کنند. ضوابط اجرایی این ماده به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.



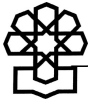
۴-۳. سایر موارد

علاوه بر موارد گفته شده در بالا، قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران در برخی موارد به دلیل مغایرت‌ها با سایر قوانین و مقررات در کشور نیازمند اصلاح است. از جمله می‌توان به ماده (۴) این قانون اشاره کرد که با توجه به ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ که براساس آن مؤسسات و شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام نیز به عنوان دستگاه اجرایی شناخته می‌شوند و تابع قانون مدیریت خدمات کشوری هستند، ضرورتی به وجود این ماده نیست. همچنین بند «۵» ماده (۹) این قانون نیز با توجه به قانون مدیریت خدمات کشوری موضوعیت ندارد.

همچنین براساس مصوبه ۱۳۸۶/۴/۱۸ شورای عالی اداری، شورای عالی بیمه در شورای عالی مدیریت و برنامه‌ریزی اقتصادی ادغام شده است و علی‌رغم این تغییر هنوز شورای عالی بیمه در قانون یک رکن صنعت بیمه تلقی می‌گردد. مواد (۱۰) الی (۱۷) و ماده (۲۹) قانون تأسیس بیمه مرکزی نیز به همین دلیل باید اصلاح شوند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی ابلاغ شد و براساس آن مقرر شده ۸۰ درصد از سهام دولت در شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای شرکت سهامی بیمه ایران و بیمه مرکزی ایران به بخش‌های غیردولتی واگذار شود. همچنین در بخشی از این سیاست‌ها دولت از فعالیت جدید در برخی حوزه‌ها منع شده و باید بخش غیردولتی عهده‌دار این مسئولیت شود. یکی از جنبه‌هایی که مقام معظم رهبری در این سیاست‌ها مدنظر قرار داده‌اند، ضرورت



بازنگری قوانین موجود و تدوین قوانین جدید در راستای اجرای هرچه بهتر این سیاست‌هاست. در این گزارش به بررسی ضرورت‌های بازنگری قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران در راستای اجرای آن پرداخته شده است. بدیهی است یکی از مسائل اصلی برای ورود و حضور مناسب بخش غیردولتی و خارجی به این صنعت، وجود قوانین و مقررات مناسب و پیامد آن نظارت‌های مناسب است. نتایج حاصل از این تحقیق نشان می‌دهد قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران که مصوب سال ۱۳۵۰ است، نیازمند بازنگری و اصلاح جدی در موارد زیر، در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است:

۱. نظارت بر بیمه‌گری از مقوله وظایف حاکمیتی است که دولت‌ها می‌باید خود به صورت بسیار کامل و جامع به آن بپردازند و نهاد لازم برای این وظیفه را ایجاد و سازمان‌دهی کنند. به همین منظور بیمه مرکزی ایران براساس قانون تأسیس شده است. عدم ضمانت اجرایی کافی در نظارت‌ها، نقش بسیار کم‌رنگ نظارت در مفاد این قانون، تأکید بر نظارت‌های تعرفه‌ای و حسابداری به جای نظارت مالی و وجود تعرفه‌های یکسان بین شرکت‌های بیمه از مواردی است که در این قانون وجود دارند و نیازمند اصلاح هستند.

۲. نگاه به بیمه مرکزی به عنوان یک بنگاه تجاری به جای نظارتی در برخی مفاد این قانون (تکلیف به مؤسسات بیمه مبنی بر منظور کردن ۲۵ درصد حق بیمه‌های مربوط به بیمه‌های غیرزندگی و ۵۰ درصد حق بیمه‌های مربوط به بیمه‌های زندگی نزد بیمه مرکزی و مجاز شدن بیمه مرکزی برای نگهداری موجودی‌های نقد تا سقف مشخصی به صورت حساب جاری یا سپرده نزد بانک ملت یا خرید سهام و مشارکت

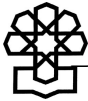


در بانک‌ها و شرکت‌های دیگر).

۳. ترکیب نامناسب شورای عالی بیمه که وظایفی چون رسیدگی و اظهارنظر نسبت به صدور پروانه تأسیس یا لغو پروانه مؤسسات بیمه، تصویب نمونه ترازنامه مورد استفاده مؤسسات بیمه، تعیین انواع معاملات بیمه و شرایط عمومی بیمه‌نامه‌ها، تعیین میزان کارمزد و حق بیمه رشته‌های مختلف بیمه و... را برعهده دارد از جمله ضعف‌های دیگر این قانون است و نتیجه آن نقش کم‌رنگ بخش غیردولتی در این شورا است. همچنین این شورا از ارکان اصلی بیمه مرکزی ایران و مهم‌ترین رکن فنی و تخصصی صنعت بیمه است و نیازمند ترکیبی مناسب از اشخاص صلاحیت‌دار و صاحب‌نظر است که تخصص و تجربه کافی در مسائل بیمه‌ای داشته باشند که ترکیب فعلی این چنین نیست.

۴. بیمه مرکزی ایران براساس قانون تأسیس، به‌صورت شرکت سهامی اداره می‌شود، لذا هیئت عامل این مؤسسه در حکم هیئت مدیره است و باید دارای وظایفی باشد و در قانون، وظایفی برای این رکن بیمه‌ای در نظر گرفته نشده است.

۵. بررسی‌ها نشان می‌دهد براساس قانون فعلی، شروع فعالیت مؤسسات بیمه خارجی فرایندی بسیار بوروکراتیک دارد. همچنین مؤسسات بیمه خارجی باید مبلغی (حداقل ۵۰۰ هزار دلار برای هر رشته فعالیت) را برای هریک از دو رشته بیمه‌های زندگی و غیرزندگی نزد بیمه مرکزی ایران تودیع کنند و درآمدهای سالیانه خود را تا زمانی که این مبلغ ودیعه به دو برابر مبلغ مصوب شورای عالی بیمه برسد، به آن بیفزایند. از سوی دیگر مؤسسات بیمه خارجی نمی‌توانند تا زمانی که مبلغ ودیعه فوق را تکمیل نکرده باشند، درآمدهای حاصل از فعالیت خود را به خارج از کشور انتقال



دهند. حتی اگر مبلغ ودیعه هم تکمیل شود، رقم انتقالی از درآمد در هر سال نمی‌تواند از ۱۰ درصد مبلغ ودیعه تجاوز کند، مگر با تأیید شورای عالی بیمه و تصویب هیئت وزیران. علاوه بر این متقاضیان بخش اعظم بیمه‌نامه‌ها، وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و... هستند. این در حالی است که براساس قانون، بخش اعظمی از بازار بیمه ایران از دسترس خارجیان به دور است. بدیهی است با وجود چنین قانون سختگیرانه‌ای کمتر شخص خارجی حاضر است در کشور سرمایه‌گذاری کند.

۶. قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران در برخی موارد به‌دلیل مغایرت‌ها با سایر قوانین و مقررات در کشور نیازمند اصلاح است. از جمله ماده (۴) این قانون با توجه به ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ که براساس آن مؤسسات و شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام نیز به‌عنوان دستگاه اجرایی شناخته می‌شوند و تابع قانون مدیریت خدمات کشوری هستند ضرورتی ندارد. همچنین بند «۵» ماده «۹» این قانون نیز با توجه به قانون مدیریت خدمات کشوری موضوعیت ندارد.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود کارگروهی از بیمه‌های خصوصی فعلی و بیمه‌های دولتی و نمایندگان بخش‌های غیردولتی و دولتی و شهرداری‌ها و... و کارشناسان خبره بیمه با تشکیل جلساتی، قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران را به‌طور کلی مورد بازنگری قرار داده و آن را براساس سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی اصلاح نمایند. با توجه به اینکه مفاد مواد بسیاری از این قانون نیازمند اصلاح و بازنگری است، چه بسا بهتر باشد قانون جدیدی نوشته شود.



۱. بیمه مرکزی ایران، اداره بررسی‌های آماری، سالنامه آماری صنعت بیمه کشور سال ۱۳۸۵، دی‌ماه ۱۳۸۶.
۲. بیمه مرکزی ایران، سالنامه‌های آماری، سال‌های مختلف.
۳. قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران، مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰.
۴. کاردگر، ابراهیم، «توسعه بیمه و رشد اقتصادی در ایران»، پایان‌نامه دکتری، دانشگاه مازندران، دانشکده علوم اقتصادی و اداری، ۱۳۸۶.
۵. محمودصالحی، جانعلی، «مدلی برای بررسی کارایی بدنه (پرتفوی) اوراق بهادار در شرکت‌های بیمه»، فصلنامه صنعت بیمه، سال هجدهم، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۲.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۴۶۷

عنوان گزارش: ضرورت بازنگری قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

Report Title: The necessity to revision the Law of Iranian central Insurance Stablishment

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

تهیه و تدوین: ویدا خورشیدی تطف

همکار: سعید توتونچی ملکی

ناظران علمی: مهدی تکیه، اسدا... جلال آبادی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. بیمه مرکزی (Central Insurance)

۲. قانون بیمه (Insurance Law)

۳. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (General Policies of Principle 44)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۱/۸