

بہ نام خدا



سازمان بورس و اوراق بهادار
SECURITIES & EXCHANGE ORGANIZATION

مدیریت پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی

قانون داد-فرانک (۳)

اثرات بر صنعت بیمه

تهیه کننده: میثم حامدی

کد گزارش: ۹۲-۱۰-۲۰۱۳

تاریخ: تیر ۹۲

اثرات قانون داد-فرنک بر صنعت بیمه

اگرچه هدف ابتدایی قانون اصلاح وال استریت و حمایت از سرمایه‌گذار داد-فرنک، اصلاح نظام بانک‌داری در آمریکا بوده و تغییرات گسترده‌ای را در این زمینه موجب شده اما مفاد متعدد این قانون، حوزه‌های دیگر مالی از جمله صنعت بیمه را نیز تحت تأثیر قرار داده است. پیش از آنکه به تغییرات ایجاد شده از سوی قانون داد-فرنک بپردازیم، ابتدا به تاریخچه صنعت بیمه در آمریکا و همچنین سیستم نظارتی این صنعت پرداخته‌ایم.

صنعت بیمه در آمریکا

اولین شرکت بیمه در ایالات متحده در شهر چارلزتون کارولینای جنوبی در سال ۱۷۳۵ برای جبران خسارات ناشی از آتش‌سوزی تأسیس گردید. در سال ۱۷۵۲ بنجامین فرنکلین شرکت بیمه سهامی خاص^۱ با نام مشارکت‌ها و کمک‌های فیладельفیا^۲ که قدیمی‌ترین شرکت بیمه‌ای است و در حال حاضر نیز مشغول فعالیت می‌باشد را تأسیس نمود. این شرکت اولین شرکتی بود که به‌جلوگیری از آتش‌سوزی کمک نمود؛ اگرچه شرکت، ساختمان‌هایی که ریسک زیادی برای آتش‌سوزی داشتند (مانند ساختمان‌هایی که از چوب ساخته شده بودند) را بیمه نمی‌کرد. اولین شرکت بیمه سهامی عام^۳ نیز با عنوان شرکت بیمه آمریکای شمالی در سال ۱۷۹۲ تشکیل گردید. فروش بیمه عمر در ایالات متحده در اواخر دهه ۱۷۶۰ آغاز گردید. اولین بیمه‌های عمر با نیت خیرخواهانه از سوی کلیسا و برای حمایت از کودکان، فقرا و زنان بیوه پروتستان در نیویورک و فیладельفیا راه‌اندازی شدند. بین سال‌های ۱۷۸۷ و ۱۸۳۷ شرکت‌های بیمه عمر متعددی به عرصه ظهور درآمدند اما کمتر از نیمی از آنها به فعالیت خود ادامه دادند.

ایالت ماساچوست در سال ۱۸۳۷ اولین قانون ایالتی که شرکت‌های بیمه‌ای را ملزم به نگهداری ذخیره کافی می‌نمود، به تصویب رساند. پس از دهه ۱۹۵۰ با اجازه به شرکت‌های بیمه برای ورود به حوزه‌های مختلف بیمه‌ای (پیش از این دهه شرکت‌های بیمه‌ای صرفاً در یک حوزه اجازه ورود داشتند)، این صنعت در آمریکا رو به گسترش گذارد و شرکت‌های بسیار بزرگ بیمه‌ای تشکیل گردید. شرکت‌های بیمه‌ای که ابتدا به صورت محلی تشکیل شده بودند برای گسترش فعالیت‌های خود، نمایندگی‌هایی را در شهرها و ایالت‌های مختلف تأسیس نمودند. فعالیت این شرکت‌ها در بیمه کردن افرادی که در سلامت کامل هستند، سابقه بیماری ندارند، بیماری ارثی در خانواده آنها وجود ندارد و به خانواده‌ای که به داشتن عمر کوتاه مشهور هستند تعلق ندارند،

^۱ Mutual Insurance Company: شرکتی است که مالکیت آن تماماً در اختیار مؤسسين شرکت می‌باشد. سودهای شرکت به صورت سود تقسیمی در اختیار مؤسسين قرار می‌گیرد. لذا با در نظر گرفتن معنی، این شرکت به شرکت سهامی خاص تعبیر شده است.

^۲ Philadelphia Contributionship

^۳ Stock Insurance Company: شرکتی است که سهام آن توسط عموم مردم خریداری شده است. با توجه به معنی، این شرکت به شرکت سهامی عام تعبیر شده است.

خلاصه می‌شد. نماینده‌های شرکت‌های بیمه یا پزشک معتمد شرکت بودند یا برای پرسش سؤالات خاص از بیمه‌شدگان آموزش دیده بودند.

نگرانی اصلی شرکت‌های بیمه در این سال‌ها مخاطرات اخلاقی بود، به‌طوری که امکان آتش‌سوزی عمدی برای دریافت خسارت و یا خودکشی برای دریافت حق بیمه عمر از اتفاقاتی بودند که شرکت‌های بیمه با آنها دست و پنجه نرم می‌نمودند. از سوی دیگر، افراد مذهبی استفاده از بیمه را مغایر با تصمیم و تقدیری که از جانب خداوند برای انسان رقم زده شده است تشخیص دادند و استفاده از بیمه را ممنوع ساختند.

تنظیم و قانونگذاری بازار بیمه

صنعت بیمه در ایالات متحده منحصرأ از سوی دولت‌های ایالتی تنظیم می‌شوند. اولین مأمور عالی‌رتبه ایالتی در نیوهمپشایر در سال ۱۸۵۱ به کار گماشته شد و از آن به بعد سیستم تنظیمی ایالتی به سرعت گسترش یافت. بر اساس این سیستم، هر ایالت به‌طور مستقل بازار بیمه خود را (معمولاً از طریق یک اداره ایالتی بیمه) تنظیم می‌کند. اتفاقات متعددی که بین تنظیم‌کنندگان ایالتی و شرکت‌ها و افراد مختلف رخ داده است، و احکام دادگاه عالی ایالات متحده در این خصوص، بحث‌های مختلفی برای تنظیم بازارهای بیمه در یک سازمان فدرال بوجود آورده است اما تقبل عموم مردم و شرکت‌های بیمه برای نظارت ایالتی همچنان این بازارها را تحت نظارت ایالتی نگه داشته است. تصویب قانون مک کارن-فرگوسن^۱ در سال ۱۹۴۵ از سوی کنگره آمریکا، نظارت ایالتی را تنها حالت نظارت بر صنعت بیمه مصوب کرده است. قانون مدرن‌سازی بازارهای مالی گرام لینچ نیز در سال ۲۰۰۰ ضمن گسترش بازار بیمه و اعطای مجوز به هلدینگ‌های بانکی برای نقش آفرینی در این بازار، همچنان بر تنظیم این بازار به‌صورت ایالتی تأکید نموده است. حتی انجمن ملی مأمورین عالی‌رتبه بیمه (NAIC) که از جمع ۵۰ مأمور عالی‌رتبه ایالتی تشکیل شده و ارگانی فدرال برای تنظیم و وضع استاندارد برای شرکت‌های بیمه‌ای محسوب می‌شود، اجازه اجبار شرکت‌های بیمه برای رعایت استانداردها و قوانین وضع شده را ندارد و ادارات ایالتی مختار به اتخاذ این استانداردها هستند (لازم به ذکر است که اگرچه NIAC صرفاً قوانین، مقررات و استانداردهای مدل وضع می‌کند، اما این قوانین معمولاً از سوی ادارات ایالتی بدون ایجاد تغییری اجرا می‌شوند). برای جبران خسارات ناشی از ورشکستگی یا عدم توانایی شرکت بیمه برای پرداخت دیون خود یا پرداخت آنچه ضمانت نموده است، شرکت‌های بیمه‌ای ایالتی صندوقی با عنوان صندوق ضمانت^۳ تأسیس نموده‌اند تا در هنگام عدم توانایی پرداخت دیون از این صندوق برداشت صورت گیرد.

^۱ McCarran-Ferguson Act

^۲ National Association of Insurance Commissionaire

^۳ Guaranty Fund

ساختار و سازمان صنعت بیمه در ایالات متحده

شرکت‌های بیمه در آمریکا یا «پذیرفته شده»^۱ هستند به این معنی که رسماً از سوی مأمور عالی رتبه ایالتی در بازار بیمه ایالت مورد نظر پذیرفته شده‌اند و موظف به رعایت قوانین و مقررات ایالتی می‌باشند یا «سربار»^۲ هستند بدین معنی که در ایالت خاص پذیرفته نشده‌اند اما تمایل به پوشش بیمه در آن ایالت دارند. انتظار از شرکت‌های بیمه سربار این است تا صرفاً ریسک‌های بسیار غیرمعمول را ضمانت کنند. با توجه به آنکه شرکت‌های بیمه سربار از سوی اداره بیمه ایالتی تنظیم نمی‌شوند و ملزم به رعایت قوانین مربوطه درخصوص قیمت و نرخ‌های بیمه نیستند، برای پوشش ریسک شرکت یا فرد، هزینه بیشتری دریافت می‌دارند. این شرکت‌ها امکان پذیرفته شدن در ایالت مربوطه را دارند اما برای ورود به عرصه‌هایی با مخاطرات بیشتر، تمایلی به دریافت لیسانس ندارند. ضمناً اداره بیمه ایالتی دفاتر این شرکت‌ها را به‌منظور سنجش توانایی شرکت برای پوشش ریسک مورد بررسی قرار می‌دهد اما صندوق ضمانتی وجود ندارد که تعهدات شرکت بیمه سربار را جبران سازد.

قانون داد-فرنک، زمزمه تنظیم شرکت‌های بیمه‌ای (به‌خصوص شرکت‌هایی که از لحاظ سیستمیک برای ایالات متحده مهم محسوب می‌شوند) از سوی دولت فدرال را بار دیگر بر سر زبان‌ها انداخت. برخی بر این باورند که چنانچه اتفاقاتی که برای AIG^۳ طی بحران ۲۰۰۷-۲۰۰۸ افتاد رخ نمی‌داد، قانون داد-فرنک به صنعت بیمه نمی‌پرداخت. علی‌رغم آنکه مدیران شرکت‌های بیمه متفق‌القول بر این ادعا هستند که بازار بیمه سربلند از بحران خارج شده است و کمترین اثر را از بحران پذیرفته اما واعضین قانون داد-فرنک تغییرات چندی بر بازار بیمه اعمال نموده‌اند که برخی نگرانی‌ها را برای فعالان بازار بیمه بوجود آورده است.

قانون داد-فرنک و بیمه

۱۶ صفحه از ۸۴۹ صفحه قانون داد-فرنک به‌طور مستقیم با صنعت بیمه در ارتباط است. فصل پنجم قانون داد-فرنک با عنوان بیمه، دو تغییر اساسی را در بر دارد: ۱- تشکیل دفتر بیمه مرکزی یا فدرال^۴ (FIO) در وزارت خزانه‌داری آمریکا و ۲- تغییر در بیمه ایالتی با تأکید بر بیمه اتکایی^۵ و بیمه پذیرفته نشده (سربار).

^۱ Admitted

^۲ Surplus

^۳ American International Group: یکی از شرکت‌های بین‌المللی بیمه که بالغ بر ۶۳۰۰۰ نفر کارمند در ۱۳۰ کشور دنیا در اختیار دارد. ستاد اصلی این شرکت در نیویورک واقع شده است. طی بحران مالی این شرکت تا لبه پرتگاه فروپاشی پیش رفت اما با طرح نجات دولت آمریکا پابرجا باقی ماند.

^۴ Federal Insurance Office

^۵ Reinsurance: به اقدام شرکت‌های بیمه جهت انتقال ریسک پرتفو به طرف‌های دیگر (شرکت‌های بیمه‌ای دیگر) از طریق نوعی توافق به‌منظور کاهش احتمال عدم توانایی در پرداخت تعهدات سنگین، اطلاق می‌شود. این اقدام به بیمه بیمه‌گر یا بیمه توقف ضرر نیز مشهور است. به‌طرفی که ریسک را انتقال می‌دهد شرکت واگذار (Ceding Company) و به طرفی که ریسک را می‌پذیرد بیمه‌گر اتکایی (Reinsurer) اطلاق می‌شود.

آغاز نظارت مرکزی: تشکیل دفتر بیمه مرکزی

قانون داد-فرنک مسئولیت تنظیم شرکت‌های بیمه‌ای از طریق ایالتی را حذف نمی‌کند اما مفاد این قانون گامی چند در جهت نظارت فدرال بر بازار بیمه برداشته است. مشهودترین محصول قانون داد-فرنک در این حوزه، تشکیل FIO می‌باشد. این نهاد اطلاعات شرکت‌های بیمه‌ای را جمع‌آوری کرده و تمام خطوط بیمه‌ای (منظور انواع بیمه می‌باشد) را به‌غیر از بیمه خدمات درمانی، بیمه مراقبت‌های بلند مدت و بیمه محصولات کشاورزی را رصد و کنترل می‌نماید.

قانون داد-فرنک مدیر FIO را موظف نموده است تا طی ۱۸ ماه، گزارشی از ارزیابی سیستم تنظیمی ایالتی به کنگره ارائه داده و پیشنهادها را درخصوص بهبود تنظیم صنعت بیمه در ایالات متحده ارائه نماید. این گزارش باید موضوعات مختلفی از جمله تنظیم ریسک سیستمیک، استانداردهای سرمایه‌ای، حمایت از مصرف‌کننده، هماهنگی بین‌المللی قوانین در حوزه بیمه، و در نهایت مزایا و معایب تنظیم بازار بیمه به‌صورت فدرال، ایالتی یا مشارکت بین این دو را دربر گیرد.

پیش از تشکیل FIO پیشنهاد طرحی با عنوان نظارت و تنظیم اختیاری فدرال^۱ (OFC) جهت اعطای اختیار به شرکت‌های بیمه‌ای برای تحت نظارت و تنظیم نهاد فدرال یا ایالتی قرار گرفتن مطرح گشته بود. این طرح مخالفان و موافقانی داشت که موافقان آن را شرکت‌های بیمه‌ای بزرگ همچون AIG تشکیل می‌دادند. اما مخالفان بر این باور بودند که این طرح که الگو گرفته شده از سیستم نظارتی بانکی می‌باشد، صنعت بیمه را با پیچیدگی‌های بیشتری روبرو خواهد ساخت و اینکه سیستم حال حاضر برای مدت طولانی به خوبی عمل کرده است. پس از بروز بحران و فرصت ایجاد شده از سوی قانون داد-فرنک و ایجاد FIO بحث نظارت فدرال، ایالتی یا اشتراک نظارت بین این دو دوباره مطرح گردید. نگرانی شرکت‌های بیمه‌ای از تشکیل FIO نیز این است که ارائه گزارش از سوی مدیر FIO ممکن است به‌صورتی یکجانبه نظارت فدرال را ارجح بر نظارت ایالتی دانسته و سیستم نظارت بر بازار بیمه را دست‌خوش تغییر قرار دهد. لازم به ذکر است لابی شرکت‌های بیمه در کنگره برای نظارت ایالاتی، لابی بسیار قوی است که از درآمدهای ناشی از نظارت ایالتی چشم‌پوشی نمی‌نمایند و تا به حال اجازه نداده نظارت بر شرکت‌های بیمه از حالت ایالتی خارج شود.

وزارت خزانه‌داری برای تسهیل کار FIO موظف است تا هماهنگی‌های لازم را با وزارت درمان و خدمات عمومی برای تعیین بیمه‌هایی که بیمه خدمات درمانی هستند و جزو فعالیت‌های FIO نمی‌باشند، صورت دهد. دفتر بیمه مرکزی برای انجام وظایف خود قادر است شرکت‌های بیمه و شرکت‌های وابسته به آنها را ملزم به ارائه اطلاعات نماید. علاوه بر این، FIO قادر است تا توافقاتی درخصوص تشریک اطلاعات با تنظیم‌کنندگان ایالتی داشته، اطلاعات و داده‌های شرکت‌های بیمه‌ای را تجزیه و تحلیل

¹ Optional Federal Charter

نموده و انتشار دهد، و گزارش‌هایی درخصوص انواع بیمه که تحت کنترل دارد منتشر کند. موضوع افشا و انتشار اطلاعات شرکت‌های بیمه نیز یکی دیگر از مواردی است که این شرکت‌ها را نگران ساخته است.

بار دیگر لازم است تأکید شود که FIO قدرت نظارتی و تنظیمی نداشته و صرفاً نهادی است که بازار بیمه را رصد می‌نماید و اعضای کنگره و دیگر مقامات ناظر بازارهای مالی را از اوضاع بازار بیمه مطلع می‌سازد. علاوه بر این، این نهاد وظیفه ارائه گزارش درخصوص شرکت‌های بیمه‌ای که از لحاظ سیستماتیک برای ایالات متحده مهم هستند را به شورای نظارت بر ثبات مالی بر عهده دارد.

بیمه اتکایی و بیمه پذیرفته نشده (سربار)

قانون داد-فرنک تلاش دارد تا سیستم کنونی تنظیم ایالتی چندگانه که همپوشانی زیادی در ایالات مختلف دارد را با گمارش یک مقام تنظیم‌گر اولیه در مورد بیمه سربار برای ایالت مبدأ بیمه شده و برای ایالت پذیرنده یا مقیم بیمه‌گر اتکایی در مورد بیمه اتکایی، تغییر ساختار دهد. مفاد قانون داد-فرنک در راستای مفاد قانون اصلاح بیمه اتکایی و بیمه پذیرفته نشده^۱ مصوب سال ۲۰۰۹ می‌باشد.

بیمه سربار

قانون داد-فرنک مقرر می‌دارد که بیمه سربار صرفاً تحت الزامات قانونی و نظارتی ایالت مبدأ^۲ بیمه شده می‌باشد. این قانون ایالت مبدأ بیمه شده را چنین تعریف نموده است: الف- ایالتی که بیمه شده مکان اصلی کسب و کار خود را در آن حفظ می‌نماید، ب- چنانچه ۱۰۰ درصد از ریسک، در خارج از ایالتی که مکان اصلی کسب و کار بیمه شده قرار دارد باشد؛ ایالتی که بیشترین درصد حق بیمه مشمول مالیات بیمه شده در آن قرار دارد. تحت این قانون تنها ایالت مبدأ بیمه شده قادر است ۱- مالیات بر حق بیمه^۳ سربار را وصول و دریافت نماید، ۲- راه‌اندازی و آغاز به کار بیمه سربار را تنظیم نماید، ۳- کارگزار بیمه سربار را ملزم کند تا برای خرید بیمه، مجوز دریافت دارد. با تمام این احوال، ایالت‌ها مختارند تا مالیات‌های حق بیمه را بین خودشان تخصیص دهند.

یکی دیگر از اهداف این قانون، ارتقای استانداردهای یکسان برای اعطای مجوز به کارگزاران بیمه سربار می‌باشد. از ۲۱ جولای ۲۰۱۲، مقام ناظر ایالتی از دریافت هزینه‌های اعطای مجوز به کارگزاران بیمه سربار منع گردیده مگر آنکه قانون و مقرراتی وجود

¹ Non-Admitted and Reinsurance Reform Act

² Home State

³ Premium

داشته باشد که هزینه مشارکت در پایگاه داده بیمه‌گران ملی NIAC را مقرر سازد. علاوه بر این، مقام ناظر ایالتی از وضع معیارهای واجد شرایط بودن برای شرکت‌های بیمه منع شده است؛ مگر برای مطابقت با قانون مدل بیمه پذیرفته نشده NIAC^۱. در تهاتر اینک، مقام ناظر ایالتی نمی‌تواند کارگزار بیمه سربار را از خرید بیمه یک بیمه‌گر سربار غیر آمریکایی که در فهرست بیمه‌گران خارجی NIAC که به‌طور ۳ ماهه لیست می‌شود، منع نماید.

علاوه بر این موارد، قانون داد-فرنک بازرس ارزی^۲ را ملزم می‌کند تا با همکاری NIAC مطالعه‌ای درخصوص اثرات این اصلاحات بر اندازه و سهم بازار بیمه‌های سربار تا ۲۱ ژانویه ۲۰۱۴ صورت داده و گزارش آن را به کنگره ارائه نماید.

بیمه اتکایی

قانون داد-فرنک مقام ناظر ایالتی که شرکت بیمه مقیم آن ایالت نیست^۳ (ایالت غیر مقیم) را از رد اعتبار بیمه اتکایی بیمه‌گر، چنانچه ایالت مقیم شرکت واگذار کننده^۴ یکی از ایالت‌های معتبر NIAC باشد یا دارای الزامات و مقررات اعصار (ورشکستگی) باشد (مانند مقرراتی که برای NIAC معتبر هستند) منع می‌نماید. شرکت‌های خارجی که خدمات بیمه اتکایی در آمریکا ارائه می‌دهند از این ماده قانونی منفعت زیادی به‌دست خواهند آورد.

ایالت‌های مختلف به بیمه‌گر یا شرکت بیمه واگذار کننده (شرکت بیمه‌ای که بیمه اتکایی خریداری می‌کند) اجازه می‌دهند تا بیمه اتکایی واگذار شده را تا زمانی که الزامات خاص «اعتبار برای بیمه اتکایی» را رعایت می‌نمایند، از قسمت بدهی‌های ترازنامه کسر کرده یا به قسمت دارایی‌ها اضافه کنند.

قانون داد-فرنک می‌تواند اثرات غیر مستقیمی بر شرکت‌های بیمه‌ای بزرگ نیز داشته باشد. از این بین می‌توان به تشکیل شورای نظارت بر ثبات مالی اشاره نمود که راهبری هیئت مدیره بانک مرکزی آمریکا را بر عهده داشته و وظیفه نظارت بر مؤسسات و نهادهای غیر بانکی بزرگ که از لحاظ سیستمیک برای ایالات متحده با اهمیت محسوب می‌شوند را بر عهده بانک مرکزی نهاده است؛ ارگانی که مسئولیت اصلی نظارت احتیاطی و کنترل ریسک سیستمیک آمریکا را بر عهده دارد.

اقداماتی که بر اثر قانون داد-فرنک صورت گرفته است مخالفان و موافقان زیادی دارد که در گزارش‌های بعدی به بررسی نظرات ایشان خواهیم پرداخت. ضمناً در گزارش سوم، صرفاً به اثرپذیری صنعت بیمه از قانون داد-فرنک پرداخته‌ایم. در گزارش چهارم بر اثرات قانون داد-فرنک بر بازار مشتقات خواهیم پرداخت.

¹ NIAC Non-Admitted Insurance Model Act

² Comptroller of Currency

³ Non-Domiciliary States

⁴ Ceding Insurer