

تأثیر خصوصی سازی و آزادسازی صنعت بیمه بر کارایی صنعت بیمه و شرکت های فعال در آن

دکتر الیاس نادران^(۱)

علی نصیری اقدم^(۲)

چکیده

سؤال اساسی که در این مقاله در صدد پاسخ گفتن به آن برآمده ایم این است که آیا آزادسازی و خصوصی سازی صنعت بیمه می تواند به کارایی این صنعت و شرکت های فعال در آن منجر شود یا نه؟ این دو دسته سیاست در کنار سایر سیاست ها، مجموعه سیاست های اصلاحات ساختاری را شکل می دهند که در کشور به عنوان سیاست های تعدیل شناخته می شوند. در ادامه مقاله با نگاهی به اندیشه های اقتصادی در این زمینه ضمن بررسی فلسفه خصوصی سازی به شرایطی که برای موفقیت خصوصی سازی لازم است اشاره می کنیم و از مقایسه تطبیقی این شرایط در ایران به پاسخی برای پرسش آغازین خود دست می یابیم.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

واژگان کلیدی

مقررات زدایی، اصلاحات ساختاری، سیاست های تعدیل، ارز قابل تبدیل، بازار سهام، خصوصی سازی صنعت بیمه و آزاد سازی.

مقدمه

در واقع خصوصی سازی راهکاری است که در مبارزه با ناکارایی در طیف وسیعی از

۱. عضو هیأت علمی و رئیس مؤسسه توسعه و تحقیقات دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد اقتصاد دانشگاه تهران، گرایش توسعه اقتصادی و برنامه ریزی.

کشورها بکار گرفته شده است و به تناسب زمینه‌های موجود در هر کشور و قدرت عمل آن‌ها نتایج متفاوتی به بار آورده است. در کشورهای پیشرفته سرمایه داری نهادهای سازمان یافته بازار آزاد به صورت گسترده و با سابقه طولانی وجود دارد، برای مثال نهادهای قانونی، چارچوب معین، بازار سهام، بانک‌های سرمایه‌گذاری، ارز قابل تبدیل، تکنولوژی پیشرفته قابل رقابت، و نیروی کار ماهر مهم‌ترین ابزار موجود در اجرای سریع و صحیح واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی هستند و مردم هم به نهادهای قانونی اعتماد دارند و سیاست‌های اقتصادی استمرار و ثبات نسبی دارند [۷ ص ۲۷۳]. علاوه بر آن مقررات شفاف، مشارکت عمومی، برنامه ریزی کامل و اجرای صحیح قوانین و مقررات زمینه‌های موفقیت خصوصی سازی را در این کشورها فراهم کرده است. بر عکس در کشورهایی که چنین نهادهایی وجود نداشته، بسترهای لازم برای عملکرد موفق «عوامل اقتصادی»^(۱) فراهم نشده، برنامه ریزی صحیح و اجرای دقیقی وجود نداشته، واگذاری‌ها بر اساس قضاوت‌های فردی مدیران و تصمیم‌گیران و گهگاه بر مبنای منافع فردی و گروهی صورت گرفته و نه بر اساس «استحقاق»^(۲) آن‌ها، و این سیاست از موفقیت چندانی برخوردار نبوده است. لذا در به کارگیری این سیاست شرایط اجتماعی، سیاسی و اقتصادی هر کشور باید مورد توجه قرار گیرد. «حتی در مورد کشورهای پیشرفته، با وجود موفقیت‌های اولیه، «روتنبرگ»^(۳) گرایش افراطی به سوی خصوصی سازی را هشدار می‌دهد و می‌گوید هنوز شواهد تجربی و تئوریک کافی وجود ندارد تا بتوان در این راه شتاب گرفت. چراغ‌های راهنمای کنونی چشمک زن زرد»^(۴) هستند [۱۲، ص ۳۰۴-۳۰۵].

نگاهی به چند اصل اساسی

اسمیت و پیروان کلاسیک او برای توضیح مسأله کارایی اقتصادی، از دواصل جست و جوی منافع شخصی و سیستم آزادی‌های طبیعی^(۵) استفاده کردند. در این سیستم

1. Economic Agent

2. Untitlment

3. Rothenberg

4. Blinking Yellow

5. System of natural liberty

هر کس دنبال حداکثر کردن منافع خویش است و از برآیند این منافع حداکثر شده در قالب این سیستم منافع کل جامعه حداکثر می شود. لذا بین گسترش دولت و آزادی های افراد یک تبادل وجود دارد و هر چه نفوذ دولت بیشتر شود آزادی های افراد کمتر می شود و از کارایی کلی جامعه کاسته می شود و به عکس. این تفکر امروزه شالوده اقتصاد رفاه را می سازد.

بر اساس دو فرضیه بنیادین اقتصاد رفاه سیستم بازاری طراحی می شود که در صورت برآورده شدن فروض مزبور کارایی تضمین می شود. در مقابل هر چه بازارها به انحصار کامل نزدیک تر شود کالا و خدمات با قیمت بالاتر ارائه می شود، رفاه اجتماعی کاهش می یابد و کارایی از بین می رود. ذکر دو نکته در این ارتباط ضروری است:

۱. چنین اقتصادی خود دارای پیش شرط هایی است تا به توسعه منجر شود از جمله برابری در قانون و امنیت، امکان برخورداری افراد جامعه از آموزش و ... [۱۰].
۲. در چنین اقتصادی توزیع مناسب درآمد شرط کافی برای تحقق توسعه است [۷، ص ۲۵].

با توجه به نکات فوق به این نتیجه می رسیم که حتی در مکاتب لیبرالیسم اقتصادی هر چند دخالت دولت موجب سلب مالکیت خصوصی افراد و سلب برخی از آزادی های شخصی برای ارضای منافع شخصی می شود، توسعه در این نظام ها مستلزم بسترهایی است که دخالت دولت را گریزناپذیر می کند.

نظری بر آرای استیگلیتز^(۱)

در واکنش به فقدان چنین بسترهایی مطالب بسیاری عنوان شده است. در این زمینه استیگلیتز [۱] می گوید. بحث اصلی در میان اقتصاد دانان این است که رقابت مهم ترین زمینه موفقیت ساز و کار بازار است. در این زمینه رهیافت های تعدیلی به خلط مبحث بین غایت و ابزار دچار می شوند. چراکه سیاست هایی که باید به عنوان وسیله ای جهت

۱. وی در زمان تدوین این مباحث (هفتم ژانویه ۱۹۹۸) معاون بانک جهانی بوده است.

تحقق رقابت بیشتر مدنظر باشند، اغلب به صورت هدف پنداشته شده‌اند در همین ارتباط باید گفت که مهم‌ترین اصولی که کارایی یک اقتصاد مبتنی بر بازار را تعیین می‌کند، وجود مالکیت خصوصی و بازار رقابتی است. در صورتی که در بسیاری از کشورها مالکیت خصوصی با قوام مناسب و بازار رقابتی وجود نداشته است. در این کشورها سیاست‌گذاران تعدیل بدون این که در زمینه رقابتی کردن فضای اقتصادی تلاش کنند، با اجرای سیاست خصوصی سازی، انحصارهای دولتی را به انحصارهای خصوصی تبدیل کرده‌اند و به این ترتیب جامعه با وضعیتی بدتر از قبل رو به رو شده است نکته دیگر این که اگر آزاد سازی تجاری در اقتصادی با بافت انحصاری صورت گیرد آن‌گاه رانت از دولت به انحصارگران انتقال می‌یابد

سیاست خصوصی سازی در مقابل توسعه انحصارهای دولتی به عنوان راه حلی برای ایجاد رقابت بیشتر مطرح شد. با اجرای خصوصی سازی دو هدف عمده به دست می‌آید، افزایش کارایی و کاهش کسری بودجه دولت.

در بازنگری این سیاست ایرادهای آن مشخص می‌شود. در بسیاری از کشورها بدون ایجاد زیر بناهای نهادی مورد نیاز (شامل بازار رقابتی و قوانین و مقررات مناسب) این سیاست اجرا شد.

در صورت فقدان شرایط اولیه فوق، اجرای خصوصی سازی بر شدت ناکارایی‌ها خواهد افزود. برای مثال، اگر رقابت نسبی در بازار حاکم نباشد، تحقق خصوصی سازی با وجود انحصارها به افزایش قیمت، کاهش کیفیت و ظهور اشکال مختلفی از ناکارایی منجر خواهد شد. هم چنین در مواردی که مؤسسات دولتی و خصوصی ساختار مشابه دارند خصوصی سازی به هیچ وجه به کاهش رانت جویی منجر نمی‌شود. چرا که در مؤسسه خصوصی نیز سلسله مراتب به مدیر ختم می‌شود که نوعاً استقلال و اختیار زیادی دارد. این امر نشان دهنده این مسأله است که در مؤسسات خصوصی بزرگ نیز درست مانند مؤسسات عمومی رانت جویی وجود دارد. در مجموع تجربه به دست آمده بیان گر آن است که در بسیاری از موارد، شناسایی عوامل محدود کننده سازمان‌های دولتی و قرارداد آن‌ها در شرایط رقابتی بدون تعیین مالکیت می‌تواند مدیریت آن‌ها را بهبود بخشد. برای مثال، می‌توان با اجرای روش‌های خاصی ضمن حفظ مالکیت، مؤسسات دولتی را به سمت انتقال مالی و محدودیت‌های بودجه‌ای حرکت داد. بسیاری از شواهد خاطر نشان می‌سازند که اکثر فواید خصوصی سازی قبل

از تغییر مالکیت و از طریق فرایند ایجاد انگیزش‌های موثر فردی و سازمانی قابل تحقق است.

بهترین شاهد برای امنیت رقابت فارغ از مالکیت مقایسه تجربه چین و روسیه است. چین بدون تغییر مالکیت، بیشترین زمینه را برای افزایش رقابت در اقتصاد خود فراهم کرد. در مقابل روسیه بخش اعظم اقتصاد خود را بدون ایجاد زمینه برای رقابت خصوصی کرد. نتیجه آن شد که چین برای دو دهه رشد اقتصادی دورقمی را تجربه کرد و در مقابل هم اکنون تولید در روسیه پایین‌تر از میزان تولید در یک دهه قبل قرار دارد. در هر حال یکی از درس‌های مهم تجربه این دو کشور لزوم توجه به محیط نهادی و شرایط سیاسی است. مطالعات گوناگون ثابت کرده‌اند که جلوگیری از فساد و رشوه خواری در خصوصی سازی بنگاه‌های انحصاری بسیار مشکل است. وجود رانت‌های شگفت‌انگیز در انحصارها موجب می‌شود که پس از خصوصی شدن بنگاه‌ها نیز مدیران آن منابع را بیشتر در جهت حفظ موقعیت انحصار به کار برند و به این ترتیب سرمایه‌گذاری جدید صورت نخواهد گرفت. در مقابل در صورتی که تأکید بر فضای رقابتی قرار گیرد، زمینه‌های رانت جویی تضعیف خواهد شد و در نتیجه انگیزه برای سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد بنابراین برای افزایش کارایی اقتصادی در مرحله اول باید با تدوین قوانین و مقررات و نیز تغییر شرایط نهادی، فضای رقابتی در اقتصاد ایجاد کرد در واقع مسأله اکثر کشورهای در حال توسعه فقدان قوانین مؤثر و نیاز این کشورها به تدوین مقررات است، نه مقررات زدایی.

نگاهی به مکتب اتریش و فرایند رقابت تخریبی خلاق

به طور کلی «در مکتب اتریش انسان موضوع توسعه، رقابت بستر توسعه و کارآفرینی نیروی محرکه و معمار توسعه است» [۸، ص ۳۹]. در واقع در این مکتب از جمله در مدل شومپیتر کارآفرین در وضعیت ایستای اقتصادی، اختلال غیر پیوسته‌ای به جریان سیکلی اقتصاد وارد می‌کند و با ایجاد یک سود انحصاری وضعیت قبلی را تخریب و افراد نهضت طلب را به رقابت وادار می‌کند و از این رهگذر کارایی اقتصادی را حداکثر می‌کند. اما نکته اصلی که به رشد کارآفرین منجر می‌شود و در افزایش عرضه آن نقش

اساسی دارد فضا و جو مناسبی است که شوپیتز آن‌ها را در مجموع «جو اجتماعی»^(۱) می‌نامد.

جو اجتماعی شامل ارزش‌های اجتماعی، نگرش مردم به فعالیت‌های بنگاه‌های تجاری خصوصی، و تمامی نهادهای قانونی و سازمان‌های تسهیل‌کننده امور تولیدی و تجاری می‌شود [۱۲].

بنابراین از نظر مکتب اتریش باید بستر مناسبی فراهم باشد تا رقابت و در نتیجه توسعه تحقق پیدا کند.

با استناد به این نظریه می‌توان گفت وقتی کار آفرینان اقتصادی در هر کشوری رشد پیدا می‌کنند و این رشد به توسعه اقتصادی (از کانال فعالیت‌های مولد) منجر می‌شود که جو اجتماعی مزبور فراهم باشد. در خصوص موضوع مورد بحث در، صنعت بیمه نیز چنانچه نهاد‌های نظارتی قوی، بازار سرمایه کارا، و بازده‌های متناسب در بخش‌های اقتصادی فراهم می‌توان انتظار داشت که یک بیمه‌گر خصوصی بتواند در کانال مطلوب خود حرکت و سرمایه‌های مورد نیاز توسعه کشور را فراهم کند و الا ضمن گسترش تخلفات در بازارهای مالی، حتی بازارهای کالاها و خدمات کشور را دچار اختلال می‌کند. از این رو، دخالت دولت برای ایجاد شرایط پیش نیاز رقابت نه تنها مجاز، بلکه الزامی است.

فروض ناظر بر ساختار بازار در مقابل فروض ناظر بر فرایند بازار

در مکتب کلاسیک جدید فروض ناظر بر ساختار بازار [۶، ص ۲۳۴-۲۳۶] به نوع خاصی از بازار دلالت دارد و فروض ناظر بر فرایند بازار بر همه بازارها دلالت دارد. مثلاً هنگامی که درباره بازار رقابت کامل بحث می‌کنیم با فروضی نظیر «اطلاعات کامل»، «تحرک کامل عوامل»، «انعطاف پذیری کامل قیمت‌ها»، «ذره‌ای بودن عرضه و تقاضا» و ... سر و کار داریم. با کنار گذاشتن، سست کردن یا تغییر هر کدام از این فروض، نوع دیگری از ساختار بازار (بازارهای غیر رقابتی) تحمیل می‌شود. در واقع این گونه فروض ناظر بر ساختار بازار هستند. بدین معنی که با نقض هر کدام از آن‌ها آن ساختار بازاری که مورد نظر بوده است، به هم می‌خورد یا شکل نمی‌گیرد. اما برخی شرایط و فروض

وجود دارند که ناظر بر فرایند بازار هستند و نظریه اقتصاد برای هر نوع ساختار بازاری (از رقابت کامل تا انحصار کامل) آن‌ها را در نظر می‌گیرد. نقض این فروض فرایند بازار را مختل می‌کند. به دیگر سخن، تحقق نیافتن شرایطی که در این فروض به آن‌ها اشاره می‌شود، بازار را از بازار بودن می‌اندازد. یعنی بدون تحقق این شرایط و فروض، بازاری به وجود نمی‌آید تا در مورد رقابتی بودن یا انحصاری بودن آن گفت و گو شود.

مکتب کلاسیک جدید معمولاً فروض دسته‌آخر را محقق و ثابت می‌کند ولی اقتصاد نهادگرای جدید توجه خود را به توضیح تأثیر تحول در این گونه شرایط بر ساز و کار اقتصاد معطوف کرده است. از جمله این شرایط و فروض عقلانیت، فردگرایی، فقدان هزینه‌های مبادله، محافظت قانونی از حقوق مالکیت، بازارهای مالی یکپارچه و فعال (که به مفهوم در دسترس بودن منابع سرمایه‌ای کافی برای همه واحدها و بنگاه‌ها بدون هیچ‌گونه تبعیضی است) و گستردگی نسبی بازار (که به مفهوم کفایت نسبی تقاضای مؤثر و از دیدگاه توزیعی، به مفهوم توزیع نسبتاً قابل قبول درآمد و ثروت است) است. بر اساس این نگرش می‌توان چنین استنباط کرد که گرچه ممکن است سیاست‌های خصوصی سازی و آزاد سازی و، اقتصاد را هر چه بیشتر در معرض ساز و کارهای بازاری قرار دهد و از توسعه تطبیق بازار بر صنعت بیمه و یا بازارهای مالی کمک کند الزاماً به مفهوم کارا بودن این ساز و کارها نیست. در واقع در این رویکرد ابتدا باید چارچوب نهادینی (قواعد بازی) در جامعه تعریف و تعبیر شوند. تا بتوانند این امر را تضمین کنند که مجموعه کارگزاران اقتصادی در آن آزادانه به فعالیت و مبادله بپردازند. اگر چنین فروضی بر فرایند بازار ناظر بود و اگر نهادهای تأمین‌کننده فروض در کشوری به خوبی تأمین شود، آن‌گاه می‌توان به کارکرد بازار امیدوار بود و می‌توان به سیاست‌های اصلاح ساختاری دست یازید. در این مقاله نیز تلاش بر این است که برخی از بسترها، نهادها و فروضی که متضمن تشکیل یک بازار سالم و کارا هستند بررسی شود و با تجزیه و تحلیل اقتصاد ایران ملاحظه شود که بازار به مفهوم اقتصادی آن چه قدر در خصوص صنعت بیمه قابلیت و استعداد شکل‌گیری دارد تا با خصوصی سازی و آزاد سازی بتوان کارایی آن را در توسعه و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی بالا برد. لکن به دلیل رعایت اختصار بحث به همین دیدگاه‌ها و جریانات فکر عمده درون نظام سرمایه‌داری اکتفا می‌کنیم.

پس از بحث در خصوص شرایط لازم و بسترهای ضروری تشکیل بازار بیمه و کارآمدی سیاست‌های خصوصی سازی و آزادسازی در این شرایط محیطی و پیرامونی،

به مواعی که در اقتصاد ایران بر سر راه خصوصی سازی صنعت بیمه وجود دارد اشاره می‌کنیم تا در انتها بتوانیم ضمن جمع بندی بحث، راهکارهای مناسب را ارائه کنیم.

صنعت بیمه به تناسب انواع خدمات بیمه‌ای که ارائه می‌کند و به دلیل ماهیت فعالیت‌های ریسکی مالی که انجام می‌دهد می‌تواند وجوه هنگفتی از پس اندازهای مردم را به صورت کوتاه مدت و بلند مدت جمع آوری کند. این وجوه به راحتی می‌توانند بازارهای پول و سرمایه کشور را متاثر کنند. اگر این مبالغ به سمت فعالیت‌های مولد هدایت شوند می‌توانند فعالیت‌های تولیدی را با تزریق سرمایه به حرکت در آورند و چنان چه به سمت فعالیت‌های غیر مولد سوق یابند، می‌توانند با گسترش دلالی، سفته بازی، فعالیت کاذب در بازارهای موازی پس انداز (ارز، طلا، مسکن و ...)، ضمن انحراف بازارهای کشور از شرایط سالم رقابتی موجبات ناکارآوری سیاست‌های مالی و انحراف سیستم مالیاتی را فراهم کنند. در زیر به چند نمونه مهم اشاره می‌کنیم:

۱. شکاف بین نرخ‌های سود (اعم از رسمی و حقیقی) در بازارهای مالی رسمی و غیر رسمی

بازارهای مالی ایران نرخ‌های سود متفاوتی دارند و در دامنه گسترده‌ای از ۵ درصد تا ۴۵ درصد و بیشتر در نوسانند و طی سال‌های اخیر این شکاف در حال گسترش بوده است. عقلانیت اقتصادی و آزادی افراد جست و جوی منافع شخصی در بازارهای مختلف اقتصادی و از آن جمله صنعت بیمه، حکم می‌کند که صاحبان سرمایه و بیمه‌گران در جایی سرمایه‌گذاری کنند که بیشترین بازده را داشته باشد. از آن جا که این ناامنی اقتصادی و مخاطرات تولید به بخش‌های تولیدی به صورت مؤثر مورد حمایت قرار نمی‌گیرند، حاشیه سود فعالیت‌های کاذب خدماتی - دلالی، بورس بازی و ... به طور نسبی بالاتر از فعالیت‌های تولید بوده و عدم هدایت سرمایه‌های موجود در بازار بیمه موجب تعمیق شکاف حاشیه سود فعالیت‌های مختلف شده و خصوصاً در کوتاه مدت آثار زیانباری به اقتصاد ملی را باعث می‌شود.

۲. بازار بورس مکمل صنعت بیمه

ذخایر فنی شرکت‌های بیمه (که همان حق بیمه‌های مردم است) به ویژه در مواردی مانند بیمه‌های عمر که به صورت پس انداز بلندمدت در می‌آیند گاهی از ذخایر بانک‌ها هم بیشتر می‌شود. یکی از بهترین جاهایی که می‌تواند این ذخایر را به سمت فعالیت‌های تولیدی و مولد هدایت کند بازار بورس است. اما مشارکت شرکت‌های بیمه در بازار

سرمایه مستلزم این است که شرکت‌های بیمه بتوانند اصل و فرع ذخایر خود را که برای پاسخ به تعهدات آتی که به صورت فزاینده‌ای رشد یافته است حفظ کنند. در بیمه‌های عمر که شرکت‌های بیمه باید منافع تضمین شده‌ای را به بیمه‌گذاران اختصاص دهند و حق بیمه را براساس سود حاصل از ذخایر بیمه نامه‌های عمر محاسبه کنند، این موضوع به صورت بارزی نمود می‌یابد چرا که بازار سرمایه باید ضمن تضمین حداقل سودی که در محاسبه حق بیمه مورد محاسبه قرار گرفته، مازادی را هم برای جبران هزینه‌های بیمه‌گر و سود شرکت بیمه در بلندمدت و در شرایط مخاطره‌آمیز تأمین کند. در واقع حضور صنعت بیمه در بازار سرمایه (به عنوان مأمنی که سرمایه‌ها را به سمت فعالیت‌های تولیدی هدایت می‌کند) مستلزم داشتن درآمد در سطح مطلوب مورد نظر است لذا بدون اصلاح بازار سرمایه حضور فعال صنعت بیمه در آن ممکن نیست [۳، ص ۸].

۳. نهاد نظارت

نظارت رکن بسیار مهمی است که قوت و ضعف آن می‌تواند بر عملکرد صنعت بیمه و متعاقب آن در کل اقتصاد کشور نقش مهمی ایفا کند. این وظیفه با تصویب قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری در خرداد ۱۳۵۰ به عهده بیمه مرکزی ایران نهاده شد. از جمله وظایف هدایتی و نظارتی بیمه مرکزی ایران می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) توسعه، تعمیم، هدایت امر بیمه و حمایت از بیمه‌گذاران

ب) نظارت بر فعالیت بیمه‌گران و عوامل آنها

پ) دریافت بیمه اتکایی اجباری و افزایش سهم اتکایی در مورد بیمه عمر به ۵۰ درصد
ت) وضع مقررات در خصوص تعیین انواع بیمه، محاسبه تعرفه‌ها و نرخ‌ها، شرایط بیمه نامه‌ها و کارمزد آنها، و شرایط بیمه اتکایی اجباری [۴، ص ۸ و ۹].

اما تجربه مشارکت بخش خصوصی در امر بیمه‌گری در قبل از انقلاب اسلامی کاستی‌هایی را در نظام صنعت بیمه خصوصاً در ساخت نظارت نشان می‌دهد [۵، ص ۱] که به اختصار عبارتند از:

الف) عدم نظارت کافی و مناسب بیمه مرکزی و ناکار آمدی و سوء استفاده بخش خصوصی؛ این دو امر دست به دست هم داده بودند تا بیمه اتکایی را چندین برابر واقع اعلام کرده و مابه‌التفاوت آن را بین خود، شرکت بیمه اتکایی خارجی و بیمه‌گذار تقسیم می‌کردند.

ب) سوءاستفاده از بیمه‌گذاران و تقلب در پرداخت خسارت و غیره

پ) حساب‌سازی گسترده برای فرار از مالیات

ت) وجود برخی سوء استفاده‌های کلان در این شرکت‌ها که این مشکلات موجب تضعیف روحیه اعتماد مردم به شرکت‌های بیمه شده بود (اعتماد یکی از اساسی‌ترین ارکان فعالیت‌های بیمه‌ای است).

ث) بعضی از بیمه‌گران وضع نامطلوبی داشتند و در صورت ادامه فعالیت قطعاً ورشکسته می‌شدند [۴، ص ۸ و ۹].

در واقع بخشی از تساهل در نظارت‌ها ناشی از مقررات سختی است که بیمه مرکزی را وادار می‌کند از طریق تعیین نرخ‌های تعرفه وضعیت‌های شرکت و سرمایه‌گذاری‌های آن‌ها را کنترل کند. ساده‌سازی و شفافیت قوانین و مقررات و حذف قوانینی را که امکان اعمال آن‌ها وجود ندارد و یا منفعت اجتماعی چندانی نصیب جامعه نمی‌کنند، می‌تواند به توانمندتر کردن قدرت نظارتی بیمه مرکزی کمک نماید. مثلاً به جای نظارت بر نرخ‌های تعرفه‌ها و قیمت‌ها (که در نظام بازار در فرایند بازار اصلاح می‌شوند) می‌توان با ایجاد مکانسیم‌های جدید نظارت را در ابعادی نظیر محاسبه ذخایر فنی و تناسب آن‌ها با تعهدات، سرمایه‌گذاری ذخایر و نقدینگی شرکت‌های بیمه، و معاملات بیمه اتکایی با خارج از کشور، و مواردی از این قبیل تقویت بکنند. به نظر می‌رسد نظارت در بخش بیمه هم مانند سایر بخش‌های اقتصادی کشور دچار نقص‌های بسیار زیادی است که فارغ از دولتی بودن و یا مشارکت بخش خصوصی باید اصلاح شود و ادامه وضع موجود ممکن است لطمات جبران ناپذیری به صنعت بیمه و اقتصاد کشور وارد کند.

۴. فرهنگ بیمه‌ای و گسترده‌گی بازار

یکی دیگر از بسترهای مورد نیاز برای گسترش صنعت بیمه وجود فرهنگ بیمه‌ای است. این فرهنگ در صورتی در جامعه ارتقا می‌یابد که عامه مردم ضرورت آن را درک کنند و آن را موجب حل مشکلات خود بدانند (و این کار نیازمند اطلاع‌رسانی صحیح و وسیع، ایجاد اعتماد با عملکرد مناسب و ارائه خدمات با کیفیت بالا است). و البته وقتی هزینه‌های بیمه وارد سبد مصرفی خانوار می‌شود که آن‌ها دارای وسع مالی کافی برای پرداخت هزینه‌ها و تعرفه‌های بیمه‌ای باشند. به عبارت دیگر شاید ما بالقوه با یک بازار ۶۰ میلیونی داخلی مواجه باشیم ولی عدم توسعه فرهنگ مالیاتی و کمبود منابع درآمدی محدودیت‌های شدیدی را بر صنعت بیمه تحمیل کرده است. جامعه‌ای که فقر مزمن

دارد و قریب چهار دهک درآمدی آن در زیر خط فقر امرار معاش می‌کنند و تمام دسترنج آن‌ها فقط برای سیر کردن شکم اعضای خانواده صرف می‌شود و در جامعه‌ای که شکاف طبقاتی وجود دارد نمی‌توان توقع داشت که تمام اعضای آن جامعه بازار بیمه را تشکیل دهند. با یک نظر سنجی و نمونه‌گیری آماری می‌توان دریافت چند درصد از افراد تمایل به بیمه کردن خود دارند و از منافع آن آگاهی لازم دارند، چراکه وقتی تقاضا برای یک کالا یا خدمات شکل می‌گیرد که علاوه بر نیاز و تمایل افراد قادر به تهیه آن کالا هم باشند. لذا ما با یک تقاضای ۶۰ میلیونی برای صنعت بیمه کشورمان مواجه نیستیم. به عبارت دیگر یکی دیگر از موانع نهادی برای گسترش صنعت بیمه در عدم گستردگی تقاضای بازار است.

بنابراین اهتمام به گسترش فرهنگ بیمه و گستردگی بازار از اقداماتی است که باید قبل، در حین و بعد از خصوصی سازی به آن توجه کرد.

سخن آخر

برای رشد و توسعه صنعت بیمه باید زمینه‌ها و بسترهایی وجود داشته باشد که در غیر این صورت سیاست‌هایی نظیر خصوصی سازی و آزاد سازی قادر به کارا کردن صنعت بیمه در چارچوب نظام اقتصادی کشور نخواهند شد. مطالعه اقتصادی ایران و بازارهای مالی و داخلی نشان می‌دهد که لوازم رشد صحیح صنعت بیمه مهیا نیست: نرخ‌های سود در فعالیت‌های اقتصادی دچار عدم تعادل‌های شدید به ضرر بخش‌های تولیدی است. بازار سرمایه کارایی لازم را برای مشارکت صنعت بیمه در آن ندارد. نظام نظارتی کارآمد نیست، فرهنگ بیمه در کشور ما بسیار پایین است (نسبت حق بیمه بازرگانی به تولید ناخالص داخلی حدود ۵۳ صدم درصد است [۲، ص ۱۸]) و نهایتاً بازار بیمه با محدودیت‌های ساختاری جدی مواجه است به طوری که بیشتر متقاضیان بالقوه بیمه توانایی بیمه‌گذاری ندارند.

این مسائل و سایر مسائل پیرامون اقتصاد ایران ایهام آور این نتیجه‌گیری است که احتمال دارد:

با آزاد سازی و خصوصی سازی صنعت بیمه، صنعت‌های ساختاری بازار بیمه مرتفع شود و با ارائه خدمات بهتر و با قیمت‌های پایین‌تر کارایی کل صنعت افزایش یابد. لکن تکیه بر آزادی‌های فردی (حقیقی یا حقوقی) برای کسب حداکثر سود، هر چند ممکن

است کارایی شرکت‌ها در درون صنعت بیمه را باعث شود ولی همان گونه که اشاره شد، در صورت فقدان بسترهای لازم این آزاد سازی می‌تواند به دلیل عدم تعادل‌های موجود در نظام اقتصادی کشور صدمات جبران ناپذیری بر اقتصاد و جامعه ایرانی وارد کند.

به لحاظ روش‌شناسی نیز وقتی یک جزء سیستم را متحول کنیم و سایر اجزا در ارتباط با آن جزء توانایی‌های لازم را برای انطباق نداشته باشند، عدم تعادل اقتصادی به وجود می‌آید. از سوی دیگر با تکیه بر ناکارآمدی نظام دولتی بیمه، حکم بر خصوصی سازی می‌کنند و این با استناد به تئوری‌های سیاست‌گذاری «همه یا هیچ»^(۱) و یا سیاست «یا این یا آن»^(۲) توجیه می‌شود. در حالی که براساس تئوری‌های مدیریتی باید از حساسیت «هم این و هم آن»^(۳) تبعیت کرد. به این معنی که با مشاهده ناکارایی‌های دولتی نمی‌توان به راحتی حکم بر خصوصی سازی راند.

سیستم‌های دولتی به طور کلی ناکارایی‌های خاص خود را دارند. آزادی عمل مدیران محدود است و اختیارات کافی ندارند، تعداد آن‌ها اندک است و به لحاظ شاخص‌های تمرکز صنعتی به صورت یک بنگاه مسلط یا حداکثر به صورت یک الیگوبلی بسته اداره می‌شود^(۴). این امر بیان‌گر انحصار بالا در این صنعت و به تبع آن کارایی کمتر این صنعت است (یعنی خدمات کمتر کیفیت پایین‌تر با قیمت بالاتر نسبت به شرایط رقابتی).

با تمام این احوال حتی به لحاظ تئوریک هم لزوماً خصوصی سازی این ناکارایی‌ها را مرتفع نمی‌کند^(۵) چه برسد به لحاظ تجربی آن هم در کشوری که با تجربه‌های بسیار ناموفقی رو به رو بوده است، چه در مورد صنعت بیمه در قبل از انقلاب اسلامی، چه در مورد واگذاری شرکت‌های دولتی اوایل دهه ۷۰ شمسی، چه در مورد صندوق‌های مالی سال‌های ۶۳-۶۵ که اختلالات شدیدی در اقتصاد ملی ایجاد کردند. از مجموعه بحث‌های فوق می‌توان دریافت که دو اقدام قبل از تصمیم به خصوصی

1. all or nothing

2. dilemma

3. Paradox

۴. [شاخص CR4 (سهام چهار بنگاه اول از کل بازار) و شاخص هرfindahl (Herfindahl) از عمده‌ترین

شاخص‌های تمرکز صنعتی هستند منبع شماره ۸.]

۵. برای اثبات این مطلب رجوع کنید به: منبع شماره ۷، ص ۲۱۲-۲۲۴.

سازی در صنعت بیمه ضروری است:

۱. تعیید و تضمین نهادهای هادی و نظارتی

۲. تشکیل بخش خصوصی درونی، کارا و غیر وابسته

خلاصه آن که ضمن داشتن استراتژی روشن و مشخص در این زمینه باید نهادهایی داشته باشیم که بتوانند نظارت و هدایت بخش خصوصی (و کل صنعت) را به عهده بگیرند. این نهادها علاوه بر جلوگیری از انحراف کارگزاران باید با اطلاع رسانی مناسب و همگانی اتخاذ سیاست‌های هدایتی و انعطاف‌پذیری‌های لازم را ایجاد و صنعت را به سمت مطلوب آن هدایت کنند. مطالعات انجام گرفته نشان می‌دهد که در برخی از کشورها مانند ژاپن و آلمان که ترکیب مناسب هدایت‌های دولتی و فعالیت‌های سازمان داده شده بخش خصوصی، انعطاف‌پذیری لازم را در سازمان صنعتی موجب شده است، تکامل صنعتی با کمترین اتلاف منابع صورت گرفته است. در حالی که انعطاف‌پذیری نسبی در انگلستان و یا آمریکا در حال حاضر مشکلاتی برای صنایع قبلی به وجود آورده است. بنابراین عوامل خارجی و یا نهادهای مافوق و مسلط بر سیستم همچون نهادهای هادی توسعه در آلمان و ژاپن و یا موسسات و دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی ویژه، همکاری و هماهنگی بین واحدهای تولید و تجارتی را ممکن می‌سازند و انعطاف‌پذیری و قدرت تعدیل و تطبیق با جریان‌های جدید تکنولوژیک را افزایش می‌دهند [۷]. بنابراین اولین توصیه سیاسی این است که:

باید نهادهای هادی را که مسلط بر صنعت بیمه هستند تقویت کرد، تا ضمن جلوگیری از انحراف‌های شرکت‌های بیمه، با ایجاد انعطاف‌پذیری‌های لازم آن‌ها را به بهترین طریق هدایت کند تا مجموعه این نهادها بتوانند فرایند خصوصی سازی را تسریع کنند.

پیش شرط دوم این است که با توجه به تجربیات باید یک بخش خصوصی کاملاً قابل اعتماد تشکیل شود. به این معنی که با توجه به احتمال فراوان سوء استفاده‌ها و فسادهای مالی شرکت‌های خصوصی، بیمه، باید بخش‌هایی از فعالان اقتصادی خصوصی را وارد فعالیت‌های مالی بیمه‌ای کند که به منافع ملی توجه داشته و بنیان‌های فکری استقلال طلبانه داشته و درون‌گرا باشند و نه برون‌گرا. این امر مستلزم گزینش در داخل بخش خصوصی است. پرواضح است که منظور از گزینش تبعیض نیست، بلکه تعیید شرایطی

است برای شکل‌گیری تدریجی بخش خصوصی در درون نظام، که می‌تواند به عنوان نهاد غیر دولتی کارایی را به ارمغان آورد. بر عکس، اگر قرار باشد صنعت بیمه در اختیار داوطلبان خاصی قرار گیرد که با توجه به اطلاعات و قدرتشان بتوانند از رانت‌ها بهره‌برداری کنند، نه تنها کارایی را باعث نخواهد شد، بلکه انحصار دولتی را به انحصار خصوصی تبدیل خواهد کرد و از این رهگذر صنعت بیمه و اقتصاد کشور لطمه‌های جبران‌ناپذیری خواهد خورد^(۱). بنابراین اقدام دوم عبارت است از گزینش و پرورش بخش خصوصی وابسته به کلیت نظام. نکته آخر متوجه هماهنگی رشد صنعت بیمه با سایر بخش‌های نظام اقتصادی کشور است به طور خلاصه برای این که یک رشد پویای فن آورانه در سطح کلیت سیستم حاصل شود، کارایی تک تک شرکت‌های بیمه درون صنعت بیمه کفایت نمی‌کند بلکه پویایی فن آورانه ملی ثمره همکاری ناشی از کنش متقابل میان بنگاه‌ها، بازارها و مجموعه متنوعی از نهادهاست. در این زمینه میر^(۲) معتقد است که: پویایی فن آورانه ملی از سه جنبه در معرض دخالت‌های سیاستی است. اولاً در ساختارهای تشویقی که بنگاه‌ها را به ایجاد قابلیت‌ها سوق می‌دهد، مستلزم مدیریت قوی کلان و مشروط کردن حمایت‌گزینشی از صنایع نوزاد به فعالیت‌هایی با دوره‌های یادگیری پرهزینه است. ثانیاً، در توسعه قابلیت‌ها برای واکنش به انگیزه‌ها، مستلزم دخالت‌هایی برای توسعه زمینه مهارتی (آموزش و پرورش)، برای زمینه‌سازی جریان ورود فن آوری مناسب، و برای پیشبرد تحقیق و توسعه داخلی است. ثالثاً، در پشتیبانی از مجموعه متنوعی از نهادها برای تسهیل کارکرد بازارها، به طور اخص جریان اطلاعات و مهارت‌ها و گسترش روابط زنجیره‌ای بین صنایع. کنش متقابل پیچیده این سه عامل پویایی فن آورانه را تعیین می‌کند؛ شاید ایجاد انگیزه بدون ایجاد قابلیت‌ها و نهادها (یا بر عکس) غیر مؤثر یا حتی ضد تولیدی^(۳) باشد. این چارچوب ساده برای تحلیل فراگرد توسعه صنعتی، بصیرت مفیدی به تجربه اخیر می‌دهد هم چنین توصیه‌های مربوط به سیاست‌گذاری را غنی می‌کند، که در بعضی جنبه‌ها کاملاً متفاوت از توصیه‌های رایج

۱. مطالعات نشان می‌دهد که صنعت بیمه، قبل از انقلاب اسلامی چنین وضعی داشته و لذا امکان نظارت بر این متنفذان وجود نداشته است. هم چنین تجربه اخیر نشان می‌دهد که افراد قدرتمند خاصی داوطلب تأسیس بانک‌ها و بیمه‌های خصوصی هستند تا ریشه‌های قدرت خود را مستحکم‌تر کنند.

سنتی «لیبرال» است ... [۹، ص ۷۱۴].

بر این اساس شاید با خصوصی سازی انگیزه‌های لازم برای ارتقای کارایی فراهم شود ولی بدون توجه به قابلیت‌های بخش خصوصی (به ویژه به لحاظ علمی و آموزشی) و بدون نهادهایی که مستلزم تسهیل کارکرد بازاری، کنش متقابل میان این اجزا و عناصر ناقص مانده و لزوماً کارایی کلی و به قول میرپویایی فن آورانه ملی را نتیجه نمی‌دهد. هر چند که این مسأله احتیاج به کالبد شکافی عمیق و نگاهی سیستمی به صنعت بیمه در قالب نظام اقتصادی کشور دارد، که از مجال این مقاله خارج است.

منابع

۱. استیگلیتز، ژوزف. به سوی سیاست‌های فرا تعدیل، ترجمه پیمان شادفر، روزنامه صبح امروز، ۲۲/۶/۱۳۷۸، ص ۸.
۲. بیمه مرکزی. نگرشی بر فعالیت صنعت بیمه از آغاز تاکنون و ضرورت آزاد سازی و خصوصی سازی آن، ۱۳۷۸.
۳. بیمه مرکزی. بازار بیمه: وضع موجود و راهکارهای پیشنهادی؛ ۱۳۷۸.
۴. جباری، دکتر غلامحسین. بحثی در خصوص اداره صنعت بیمه (تهیه شده برای کمیسیون اقتصاد کلان بازرگانی و امور اداری مجمع تشخیص مصلحت نظام) ۱۳۷۸.
۵. حسینی، سید محمدعلی. بررسی وضعیت صنعت بیمه و مشارکت بخش غیردولتی در آن، کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و امور اداری مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۸.
۶. رنانی، محسن. بازار یا نابازار؟ بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصاد بازار در اقتصاد ایران؛ انتشارات سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۷۶.
۷. متوسلی، محمود. خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران، ۱۳۷۳.
۸. مردوخ، بایزید. جزوه درسی اقتصاد صنعتی؛ سال تحصیلی ۷۸-۱۳۷۹.
۹. میر، جرالد. مباحث اساسی اقتصاد توسعه، ترجمه غلامرضا آزاد (ارمکی)، نشر نی، تهران، ۱۳۷۸.
۱۰. نادران، الیاس. دولت در نظر اسمیت و نقدهای وارد بر آن، کتاب نقد (شماره مربوط به لیبرالیسم)، در حال انتشار.

11. Janet Rothenberg Pack, *The opportunities and constraints of Privatization in Privatization and its Altrtnatives*, Edi. by W.T. Gormley, The university of wisconsin press , 1991.
12. Higgins B. *Economic Development: principles; problems and Policies*, Norton and company, 1968, Ch. 5. unstable growth.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی