

خصوصی سازی در صنعت بیمه ایران

(بررسی زمینه‌ها)

کامیاز پیکارچو

عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی

تئورسین‌های اقتصادی و اقتصاددانان نداد و بعضاً نه تنها توفیق چشم‌گیری حاصل نشد، بلکه با نابسامانی و عدم موفقیت این شرکت‌ها و موسسات نیز قرین شد. به طور کلی، دلایل این عدم موفقیت را به شرح زیر می‌توان عنوان کرد: (۱) وجود اهداف چندگانه مبهم و متضاد با یکدیگر.

(۲) وجود مداخلات دیوان سالاری.

(۳) اصرار بر اتخاذ تصمیمات متمرکز.

(۴) وجود ضعف آشکار در مدیریت و تصمیم‌گیری‌های مدیریتی به دلیل وجود ملاحظات سیاسی.

(۵) وجود تورم کارکنان و بسا بودن هزینه‌های پرسنلی به دلیل مسایل اجتماعی و سیاسی (اشتغال و...).

(۶) کند بودن سطح مهارت‌ها و دانش فنی در سطوح مختلف کاری.

(۷) فقدان یا کمبود ابزارهای موثر کنترل، بهبود عملکرد و نظارت بر اجرای امور و وظایف.

(۸) سوءاستفاده از قدرت انحصاری و رقابت غیرمنصفانه با بخش خصوصی نوپا از طریق اعمال قوانین و...

با گذشت زمان، لزوم خصوصی‌سازی و میدان‌دهی به بخش خصوصی در قالب استراتژی‌های آزادسازی اقتصادی به عنوان تئوری‌های نوپای اقتصادی در قرن اخیر پا به عرصه وجود گذاشت و با پافشاری اقتصاددانان و برنامه‌ریزان اقتصادی زمینه برای اعمال این استراتژی مهیا شد.

خصوصی‌سازی - کلیات

خصوصی‌سازی ابزار مهم سیاست اقتصادی در کشورهای توسعه یافته، در حال توسعه و همچنین، در کشورهای در حال انتقال می‌باشد. اگر به طور دقیق و جامع به بررسی رابطه بین اهداف خصوصی‌سازی و فنون و روش‌های تأمین مالی آن بپردازیم، دو طریق انتخاب واگذاری (Divestiture) و غیر واگذاری (Non - Divestiture) و همچنین، نحوه ترویج

به وجود دست نامریی در تخصیص بهینه منابع و ایجاد تعادل در اقتصاد معتقد بودند که در بازار رقابت کامل امکان‌پذیر می‌شد.

اما کینز برخلاف کلاسیک‌ها معتقد بود که دست نامریی همیشه نمی‌تواند اشتغال کامل را در اقتصاد محقق سازد، چرا که اگر در اقتصادی منابع بلااستفاده و بلاظرفیت وجود داشته باشد و بخش خصوصی نیز هیچ تمایلی در جهت استفاده و بکارگیری از این منابع از خود نشان ندهد، مسلماً وظیفه دولت آن خواهد بود که این منابع بلااستفاده را به ترتیبی به کارگیرد تا بتواند اشتغال کامل را در اقتصاد تحقق بخشد. با اعلام این نظریه، در دهه‌های ۵۰ تا ۷۰، زمینه دخالت بیشتر دولت‌ها در امور اقتصادی مهیا شد و با توجه به این که در آن شرایط به دلیل حاکم شدن رکود بر بازارها چاره‌ای جز ورود دولت به اقتصاد نبود، لذا این گونه دخالت‌ها گسترده و گسترده‌تر شد.

دولت و اقتصاد

دولت از طرق مختلف قادر است در متن یک اقتصاد دخالت کند. به طور کلی، می‌توان روش‌های مداخله دولت در امور اقتصادی را براساس تقسیم‌بندی بارو (Baro/1990) به سه روش عمده تقسیم کرد:

- (۱) از طریق وضع قوانین و مقررات،
- (۲) از طریق روش مدیریت مستقیم بر صنایع و خدمات، از جمله ایجاد شرکت‌های دولتی و موسسات عمومی.
- (۳) و بالاخره از طریق اقدامات وادارنده، تشویقی و هدایتی - ارشادی.

در اقتصادهای امروزی، در کنار شرکت‌های خصوصی دو بخش دولتی نیز وجود دارند. این دو بخش را می‌توان شرکت‌های دولتی و موسسات عمومی نام برد. موسسات عمومی، موسسات و سازمان‌هایی می‌باشند که ماهیت عمومی بودن و شرکت بودن را یدک می‌کنند. اما دخالت‌های دولت از طریق مستقیم و غیرمستقیم با گذشت زمان، پاسخ‌مقبولی به

همزمان با مطرح شدن نظریات موافق درباره لزوم خصوصی‌سازی در صنعت بانکداری، مسایلی هم درباره لزوم خصوصی‌سازی در صنعت بیمه مطرح شد و برخی از مقامات و صاحب‌نظران نیز در صدد برآمدند تا همزمان با گشایش راه برای فعال شدن بخش خصوصی در بانکداری، راه حل‌های مناسبی را هم برای صنعت بیمه بیندیشند و اوضاع و احوال حاکی از آن است که به زودی شاهد حضور موسسات بیمه خصوصی هم خواهیم بود.

به همین دلیل، طی این مقاله به بررسی زمینه‌های لازم برای خصوصی‌سازی در صنعت بیمه ایران می‌پردازیم.

بانک و اقتصاد

اشاره

با پیشرفت‌های نوین در علم اقتصاد و تئوری‌های دخالت دولت در متن اقتصاد و بررسی رفتار و قواعد حاکم بر تصمیم‌گیری‌های دولت به عنوان قدرت مطلقه، تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز و بلامنازع در عرصه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بحث‌های جنحالی بسیاری در باب میزان و چگونگی دخالت دولت و اقتصاد و عدم دخالت مستقیم دولت در اقتصاد و وجود دولت به عنوان یک ناظر و ناظم بر امور اقتصادی در بین اقتصاددانان درگرفت.

شاید بتوان از آدم اسمیت به عنوان نخستین اقتصاددانی نام برد که نقش دولت را در اقتصاد تجزیه و تحلیل کرده است. به نظر وی، یک دست نامریی در بازار وجود دارد که خود مسبب تنظیم و شفافیت بازارها و اقتصادها می‌شود. به نظر او، عملکرد مطلوب بازار و مکانیسم بازار نقشی بی‌بدیل در این مهم دارد. وی همچنین، بر محدود کردن فعالیت‌های دولتی و توجه به نظم اقتصادی توسط نیروهای بازار اعتقاد داشت. بدین ترتیب، اقتصاددانان کلاسیک بر محدود کردن فعالیت‌های دولت در حیطه امور اقتصادی تأکید می‌کردند. کلاسیک‌ها

مسئولیت پذیری و وضوح امر خصوصی سازی مورد توجه قرار می گیرد.

اهداف خصوصی سازی عموماً در میان کشورها مشابه است و در حول و حوش مزایای توزین مجدد (Rebalance) نقش های بخش خصوصی و عمومی به منظور افزایش قدرت تولیدی نظام اقتصادی متمرکز شده است. این اهداف، بازتابی از تغییر نگرش گسترده در زمینه صرفه جویی در تمام سطوح توسعه اقتصادی بوده و در عین حال، نشان دهنده مؤثرترین نقش های بنگاه های اقتصادی بخش خصوصی و دولتی در رابطه با گسترش رشد اقتصادی می باشند.

از نظر اولویت اهداف خصوصی سازی، ممکن است کشورهای مختلف بنا به مقتضیات وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود اهداف متفاوتی را تعقیب کنند، اما از این میان

می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱) افزایش کارایی اقتصاد، به وسیله تقویت بازارها با عملکرد خوب و تقویت رقابت،
- ۲) تقویت مجدد نقش دولت، به طوری که این نهاد بتواند بر روی اهداف ضروری تری تمرکز یابد،
- ۳) کاهش بار مالی آن دسته از بنگاه های اقتصادی که زیانده می باشند، به طوری که به کسب مجدد قدرت دولت و اعمال کنترل مالی و ثبات اقتصادی کمک کند.
- ۴) کاهش بدهی دولت،
- ۵) آزادسازی منابع مالی محدود دولت به منظور تأمین مالی سایر نیازمندی ها،
- ۶) ایجاد سرمایه گذاری های جدید،
- ۷) بسیج منابع داخلی برای توسعه و افزایش توسعه مالی داخلی،
- ۸) گسترش و مردمی کردن (Democratize)

مالکیت سهام ایجاد زمینه های لازم در اقتصاد کلان به منظور خصوصی سازی

از دیدگاه اقتصاد کلان، برای ایجاد زمینه های لازم خصوصی سازی می توان به دو سیاست تثبیت اقتصادی و آزادسازی تجارت خارجی اشاره داشت.

سیاست های تثبیت اقتصادی: این سیاست ها، عمدتاً به کنترل هزینه ها و بودجه دولت یا به طور کلی، به تقاضای کل در جامعه اشاره دارند. هنگامی که ریشه اصلی عدم تعادل، هزینه ها و بالاخص نحوه تأمین هزینه های دولتی است که فشار تورمی را موجب شده است، کنترل بودجه دولت و کسری آن در سرلوحه برنامه تثبیت اقتصادی است. اگر تقاضای کل در جامعه از طریق استقرار خارجی (عدم تعادل خارجی) که تداومی نیز نمی تواند داشته باشد، تأمین مالی شده باشد، آن گاه تقاضای کل، یعنی کل مجموع مصرف سرمایه گذاری خصوصی و مخارج دولتی است که بایستی تحت کنترل قرار گیرد و هدف برنامه تثبیت اقتصادی باشد. هدف از برنامه تثبیت اقتصادی کنترل تقاضای کل، محدود کردن هزینه ها در محدوده قیدهای مربوطه و بدین ترتیب، کاستن از فشارهای تورمی و در کنار آن به تعادل کشیدن تراز پرداخت ها است. بدین سان، سیاست های تثبیت اقتصادی از سه جنبه: هزینه های دولت، رفورم های مالیاتی و ایجاد تعادلی جدید، حایز اهمیت می باشند.

سیاست های آزادسازی تجارت خارجی: آنچه آزادسازی تجارت خارجی را در فراگرد رفورم های اقتصادی ضروری می سازد، ایجاد فضای جدید برای بنگاه های اقتصادی - چه دولتی و چه خصوصی - است. هدف اصلی محور اختلالات و در نتیجه، اصلاح رفتار واحدهای اقتصادی است که از نظر عملکرد واحدها و تخصیص بهینه منابع جامعه در راستای مزیت های نسبی کشور حایز اهمیت است. یکی از مقولات اساسی در آزادسازی تجارت خارجی، استفاده از ابزار مناسب برای تنظیم سیاست های تجاری کشور است، زیرا کنترل های مقداری و شبه تعرفه ها مهمترین محل برای گسترش فعالیت های رانت جویانه و اتلاف منابع، با پیامدهای بسیار بد توزیع درآمدی است که متأسفانه از مظاهر اقتصادی کشور ما در دهه گذشته است.



▲ آزادسازی، فراگردی مقدم بر خصوصی سازی است.

هدف آزادسازی تجارت خارجی، همچنین، تغییر فضای بیرونی بنگاه‌ها و مواجه کردن آن‌ها با رقابت بین‌المللی و تغییر قیمت‌های نسبی است. بدیهی است که تحت چنین شرایط، سودآوری و اصولاً بقای بنگاه‌های تولیدی نیز در فراگرد آزادسازی دستخوش تغییرات عمده‌ای خواهد شد. این امر به نحو محسوسی آینده خصوصی سازی را تحت تأثیر قرار داده و از این رو، فراگردی مقدم بر فراگرد خصوصی سازی تلقی می‌شود. اگر این تقدم و تأخر رعایت نشود، به خصوص هنگامی که آزادسازی با سرعت و در ابعاد زیاد دنبال شود، چه بسا بنگاه‌های خصوصی شده توان روبروایی با فضا و شرایط رقابت‌آمیز را نداشته و ورشکستگی حاصل کار خصوصی کردن باشد.

البته محدودیت‌هایی نیز بر سیاست‌های خصوصی سازی حاکم می‌باشد، که از مهمترین این محدودیت‌ها می‌توان به محدودیت‌های سیاسی و پیاده‌سازی اشاره داشت.

محدودیت‌های سیاسی: مقاومت‌ها و موانع ناشی از دیوان سالاری یکی از انواع محدودیت‌های سیاسی است، چرا که مدیران و کارگزارانی که سالیان متمادی بر مسند ریاست تکیه زده‌اند، تحمل این را ندارند که با فروش بنگاه دولتی تمام منافع خود را بر بادرفته ببینند و بنابراین، به انواع حیل مانع و سد راه خصوصی سازی می‌شوند.

محدودیت‌های پیاده‌سازی: فقدان سرمایه در بخش خصوصی، موانع مربوط به بازارهای مالی از قبیل نبود یا ضعف بورس اوراق بهادار و در نهایت مشکلات خاص صنایع از محدودیت‌های پیاده‌سازی در فرایند خصوصی سازی است.

روش‌های خصوصی سازی و عوامل مؤثر بر این روش‌ها

اعمال روش‌های خصوصی سازی به طرق مختلف با توجه به توانایی‌ها و شناخت‌هایی از ضعف‌های اقتصادی از اقتصادی به اقتصاد دیگر متفاوت خواهد بود، لیکن مهمترین روش‌ها و معمولترین این روش‌ها که تقریباً در تمامی اقتصادها قابل پیاده‌سازی و به کارگیری می‌باشد، به هفت روش زیر خلاصه می‌شود:

- ۱) عرضه عمومی سهام شرکت دولتی،
- ۲) عرضه محدود سهام شرکت دولتی (فروش خصوصی سهام)،
- ۳) مشارکت بخش خصوصی در افزایش

سرمایه شرکت دولتی،

۴) فروش دارایی‌های شرکت یا موسسه دولتی،

۵) تجدید سازمان موسسه دولتی و تجزیه آن به واحدهای کوچک‌تر و واگذاری آن‌ها،

۶) فروش شرکت به کارکنان و مدیران،

۷) اجاره موسسه یا انعقاد قرارداد مدیریت با بخش خصوصی برای اداره شرکت یا موسسه.

بدیهی است که انتخاب روش‌های مناسب برای خصوصی سازی بستگی به عواملی دارد که به طور خلاصه عبارت خواهند بود از:

۱- اهداف دولت از خصوصی سازی،

مشمول بر:

* فراغت از بار مالی واحد دولتی (مثل سوبسید، پرداخت وام) و همچنین، فراغت از مشکلات اداره کردن واحد دولتی.

* افزایش کارایی واحد دولتی.

* اتمام مأموریت واحد دولتی که در زمان

وجود اهداف چندگانه، مبهم و متضاد، یکی از عوامل نابسامانی و شکست شرکت‌های دولتی است.

میزان توسعه یافتگی بازار سرمایه یک کشور عامل مؤثری در تعیین روش‌های خصوصی سازی در آن کشور است.

تأسیس برای آن در نظر گرفته شده بود.

* افزایش درآمد دولت از طریق فروش واحد دولتی.

* بهبود شرایط اقتصادی از طریق توسعه بخش خصوصی در اقتصاد.

* افزایش رقابت در صنعت.

* گسترش مالکیت واحدهای تجاری.

۲- مشکل سازمانی واحد دولتی.

۳- وضعیت مالی و سوابق سودآوری دولتی: وضعیت سودآوری شرکت نشان‌دهنده میزان سهولت در فروش سهام است. البته شرکت‌های دولتی زبانه را نیز می‌توان به قیمت پایین واگذار کرد و قیمت آن‌ها به امکان بهبود کارایی و سودآوری شرکت بعد از واگذاری به بخش خصوصی بستگی دارد. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی که به علت مشکلات ساختاری سودآور نمی‌شوند، تنها راه

خصوصی سازی انحلال شرکت و فروش دارایی‌های آن یا انعقاد قرارداد اجاره یا مدیریت است.

۴- وضعیت صنعتی که واحد دولتی در آن فعالیت می‌کند: بعضی از صنایع به خاطر اهمیت فعالیت‌هایشان دارای قدرت انحصاری در بازار محصول هستند. به خاطر همین ویژگی نیز در اکثر کشورها این صنایع متعلق به دولت می‌باشند، یا در صورت خصوصی بودن به خاطر همین ویژگی نیز در اکثر کشورها این صنایع متعلق به دولت می‌باشند، یا در صورت خصوصی بودن نرخ فروش خدمات آن‌ها توسط ارگان‌های دولتی تعیین می‌شود. اگر دولت قصد خصوصی سازی این صنایع را داشته باشد، بایستی به منافع مشتریان و مصرف‌کنندگان نیز توجه کند. خصوصی سازی این صنایع بایستی همراه با اقداماتی به شرح زیر باشد:

* حرکت به سمت کاهش امتیازات انحصاری این شرکت‌ها.

* ایجاد یک واحد نظارت‌کننده بر فعالیت شرکت‌ها به منظور تعیین نرخ عادلانه خدمات.

* اجاز فعالیت به شرکت‌های جدید در این صنایع به شرط تعیین قیمت و کیفیت محصول توسط دولت با توجه به این که شرکت‌های عام‌المنفعه اکثراً خیلی بزرگ هستند و سرمایه‌گذاری هنگفتی در آن‌ها انجام شده است.

۵- درجه توسعه بازار سرمایه: درجه تعیین‌کننده طریق خصوصی سازی در آن کشور است. روش خصوصی سازی در هر کشور باید با توجه به ساختار نقدینگی، بازار سرمایه و همچنین، طرز تفکر سرمایه‌گذاران آن کشور باشد. به عنوان مثال، در کشوری که کانالی برای توزیع سهام وجود ندارد، یا فرهنگ سرمایه‌گذاری در سهام جا نیفتاده است، عرضه عمومی سهام نمی‌تواند روش اصلی خصوصی سازی باشد. در این گونه کشورها دولت می‌تواند با فروش سهام به زیر قیمت انگیزه کافی را برای خرید سهام توسط عموم مردم فراهم آورد و از این طریق، به رشد بازار سرمایه و افزایش قابلیت نقدینگی آن کمک کند. در کشورهایی که بازار سرمایه توسعه کافی نیافته، یکی از متدهای خصوصی سازی عرضه محدود سهام به یک یا چند گروه سرمایه‌گذار داخلی و خارجی است.

۶- وضعیت مالی و سوابق سودآوری دولتی: وضعیت سودآوری شرکت نشان‌دهنده میزان سهولت در فروش سهام است. البته شرکت‌های دولتی زبانه را نیز می‌توان به قیمت پایین واگذار کرد و قیمت آن‌ها به امکان بهبود کارایی و سودآوری شرکت بعد از واگذاری به بخش خصوصی بستگی دارد. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی که به علت مشکلات ساختاری سودآور نمی‌شوند، تنها راه

تأسیس برای آن در نظر گرفته شده بود.

* افزایش درآمد دولت از طریق فروش واحد دولتی.

* بهبود شرایط اقتصادی از طریق توسعه بخش خصوصی در اقتصاد.

* افزایش رقابت در صنعت.

* گسترش مالکیت واحدهای تجاری.

۲- مشکل سازمانی واحد دولتی.

۳- وضعیت مالی و سوابق سودآوری دولتی: وضعیت سودآوری شرکت نشان‌دهنده میزان سهولت در فروش سهام است. البته شرکت‌های دولتی زبانه را نیز می‌توان به قیمت پایین واگذار کرد و قیمت آن‌ها به امکان بهبود کارایی و سودآوری شرکت بعد از واگذاری به بخش خصوصی بستگی دارد. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی که به علت مشکلات ساختاری سودآور نمی‌شوند، تنها راه

تأسیس برای آن در نظر گرفته شده بود.

* افزایش درآمد دولت از طریق فروش واحد دولتی.

* بهبود شرایط اقتصادی از طریق توسعه بخش خصوصی در اقتصاد.

* افزایش رقابت در صنعت.

* گسترش مالکیت واحدهای تجاری.

۲- مشکل سازمانی واحد دولتی.

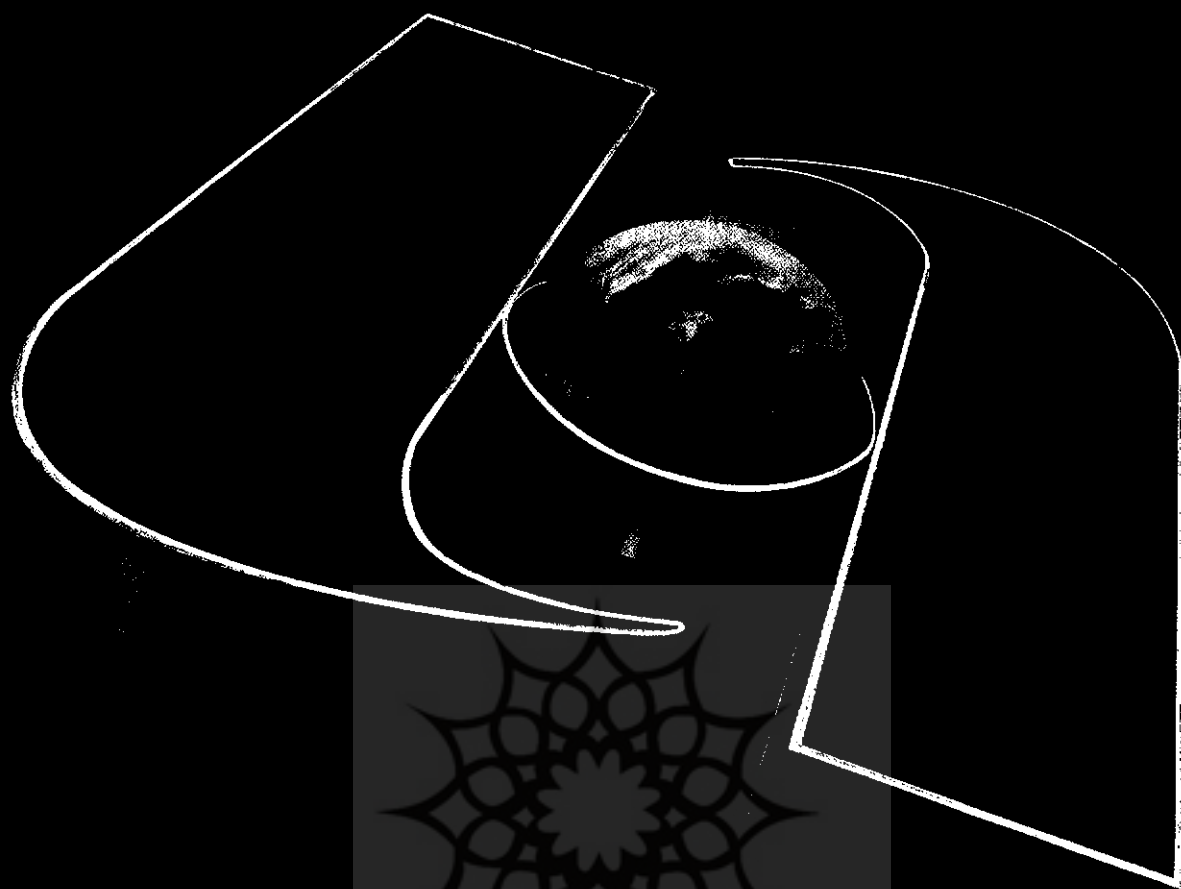
۳- وضعیت مالی و سوابق سودآوری دولتی: وضعیت سودآوری شرکت نشان‌دهنده میزان سهولت در فروش سهام است. البته شرکت‌های دولتی زبانه را نیز می‌توان به قیمت پایین واگذار کرد و قیمت آن‌ها به امکان بهبود کارایی و سودآوری شرکت بعد از واگذاری به بخش خصوصی بستگی دارد. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی که به علت مشکلات ساختاری سودآور نمی‌شوند، تنها راه

تأسیس برای آن در نظر گرفته شده بود.

* افزایش درآمد دولت از طریق فروش واحد دولتی.

* بهبود شرایط اقتصادی از طریق توسعه بخش خصوصی در اقتصاد.

* افزایش رقابت در صنعت.



ژوئیه گاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

همراه با شما در سراسر جهان



بانک صادرات ایران

روزنامه اطلاعات

شماره ۱۰۰۰ - تهران - ۱۳۵۰



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

حساب پس انداز جوانان

آینده فرزندان افتخار و
بافشاری بسازید

