

آثار خصوصی سازی صنعت بیمه در اقتصاد ایران (۱)

می تردید یکی از چالش های اساسی اقتصاد ایران، همانا خصوصی سازی است. چیزی که از اهداف اصلی برنامه های اقتصادی اول، دوم، سوم و چهارم توسعه کشور بوده و در برنامه های اقتصادی هم به کرات صحبت آن به میان آمده است. این مساله که آیا آنچه که سال های سال از آن سخن گفته ایم، ثمربخش بوده یا خیر، هم از جهت کمی و هم از جهت کیفی قابل بررسی است. کمی از آن جهت که معمولاً اهداف مفاداری خصوصی سازی شرکت های دولتی - نه از نظر تعداد و نه از نظر ارزش - تحقق نیافته است و کیفی از آن جهت که واگذاری شرکت های دولتی، معمولاً به افراد کاردان و کارآفرین صورت پذیرفته و گاهی با این انتقاد از سوی کارشناسان اقتصادی مواجه شده که ملاک کارایی اقتصاد کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

از سوی دیگر نیز اعلام می شود که یکی از موانع گسترش خصوصی سازی، مدیران برخی از شرکت های دولتی هستند که به دلایل مختلف روند واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی را کند کرده اند، زیرا طبیعتاً منافع مستمر آنان اقتصاد می کند که شرایط موجود را حفظ کنند.

به هر حال نباید بدون رفع موانع خصوصی سازی، باز هم زمان را از دست داد و آن را ناتمام گذاشت. همت و پیگیری مسوولان این امر، مطمئناً تسریع در روند اصلاحات اقتصادی است که در بلند مدت کارایی اقتصادی را افزایش می دهد. خصوصی سازی در مفهوم حقیقی، به اشاعه یک فرهنگ در کلیه سطوح جامعه اطلاق می شود، به نحوی که دستگاه قانون گذاری، قضاییه، مجریه و تمامی آحاد یک کشور باور کنند که کار مردم را باید به مردم واگذار کرد، یعنی مردم بدون دخالت دولت قادر به انجام وظایف و مسوولیت های مربوط به جامعه خود هستند و هیچ نهادی و قدرتی نمی تواند آن ها را از انجام مسوولیت هایشان باز دارد.

اما تعریفی که از خصوصی سازی به عنوان یکی از ارکان سیاست های تعدیل مطرح است، عبارت است از انتقال دارایی یا واگذاری خدمات از طرف دولت به بخش خصوصی، با هدف ایجاد شرایط رقابت کامل و حصول بیشتر کارایی اقتصادی و اجتماعی، بنابراین، باید خاطر نشان کرد که خصوصی سازی، به تنهایی یک هدف نیست، بلکه وسیله ایست برای رسیدن به اهدافی از قبیل افزایش کارایی و رشد سریع تر اقتصاد. روش های خصوصی سازی این سیاست اقتصادی در کشورهای مختلف، با توجه به عوامل و شرایط مؤثر بر روش های خصوصی سازی، به شیوه های مختلف صورت گرفته است که اهم آن ها عبارتند از:

- ۱- عرضه عمومی تمام یا قسمتی از سهام شرکت - ۲- فروش خصوصی سهام - ۳- مشارکت بخش خصوصی در شرکت دولتی - ۴- فروش دارایی های شرکت یا موسسه دولتی - ۵- تجزیه واحد بزرگ دولتی به چند شرکت کوچک تر - ۶- فروش شرکت به کارکنان و مدیران - ۷- توزیع سهام بین کارکنان دولتی - ۸- روش قرارداد مدیریتی - ۹- خصوصی سازی از طریق اجاره - ۱۰- قرارداد پیمانی

• نارسایی ها و مشکلات خصوصی سازی

سیاست خصوصی سازی در کنار سایر سیاست های مربوط به برنامه اصلاحات، از قبیل آزاد سازی قیمت ها و تک نرخی شدن ارز، به گونه ای اجرا شده که در انجام آن، حتی از ضروری ترین اقدامات مقدماتی هم صرف نظر شده است. شرکت های واگذار شده بدون اصلاح ساختار خصوصی شده اند و همین موضوع مشکلات پس از واگذاری را دو چندان کرده است.

طبق مطالعات انجام شده در زمینه بررسی آثار واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی و با بررسی و مقایسه نسبت های مالی و بازدهی سرمایه شرکت های واگذار شده قبل و بعد از خصوصی سازی توسط تکنیک های آماری، پی برده شده است که عملکرد شرکت های واگذار شده به بخش خصوصی و غیرخصوصی، برای دوران قبل و بعد از تاریخ واگذاری، تغییر نیافته است.

در زمینه سایر ابعاد و نارسایی های خصوصی سازی نیز به موارد زیر می توان اشاره کرد:

- ۱- طبق مطالعات انجام گرفته، ترکیب واگذاری شرکت های تحت

پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران طی سال های ۷۵-۱۳۶۹ بیانگر آن است که به طور متوسط ۳۳٫۸ درصد این شرکت ها به بخش خصوصی و ۶۶٫۱ درصد آن ها به نهادها و موسسات واگذار شده اند. این گونه نهادها، چون بعضاً شرکت های سرمایه گذاری بانک ها بوده اند، عملاً یک نوع برگشت از خصوصی سازی را نشان می دهد و برخی دیگر نیز برای تامین منابع مالی خرید شرکت ها، از تسهیلات بانکی استفاده کرده اند و در واقع، تسهیلات که قاعدتاً بایستی به مصرف نیاز واقعی بخش تولیدی برسد، صرف خرید شرکت های مذکور شده است، از این بررسی چنین برمی آید که علی رغم تغییر در مدیران سطح بالای آن ها، هنوز تامین مالی آن ها همانند قبل، به نظام بانکی کشور وابسته است.

۲- الزام به خصوصی سازی در قوانین به چشم نمی خورد و صرفاً در حد توصیه است، به عبارت دیگر، خصوصی سازی ضمانت اجرایی لازم را ندارد و دستگاه های نظارتی به سبب عدم خصوصی سازی کسی را توبیخ نکرده اند، حتی علت اهمال در واگذاری شرکت های دولتی، همانا بیم از پیگیری های دستگاه های نظارتی و در مظان اتهام قرار گرفتن مدیران خصوصی سازی است که حتی بعد از سال ها دامنگیر آن ها می شود. همچنین برخی از شرکت ها منافع برای دستگاه ها دارند که طبق موادی از قانون برنامه توسعه چهارم ۵۰ درصد وجوه حاصل از فروش شرکت ها به خزانه واریز شود، لذا دستگاه ها تمایلی به واگذاری این گونه شرکت ها ندارد. ضمناً دیگر دستگاه هایی هم که تمایل به واگذاری داشتند، به سبب وصول به اهداف مصوب قانون بودجه بود که طبق آن از ناحیه خصوصی سازی، بخشی از بدهی آنان به سازمان هایی نظیر تامین اجتماعی تسویه شود.

۳- فقدان بازار سرمایه قوی، به ویژه در ابتدای سال های آغاز خصوصی سازی و ناکارایی در روش مزایده و بورس، که در بسیاری از موارد روش مذاکره برگزیده شد و در آن خلاف هایی هم صورت گرفت.

۴- یکی از عمده ترین مشکلات در فرایند خصوصی سازی، فقدان عزم جدی و عدم وفاق در مسوولان بلند پایه کشور است که با وجود توصیه های مختلف و چارچوب های قانونی، عملاً سیاست گذاران کلان به این موضوع خوشبین نیستند و فضای سیاسی بسترهای لازم را برای این امر ایجاد نکرده است.

• ایجاد بستر و شرایط مناسب برای خصوصی سازی در ایران
تحقق اهداف خصوصی سازی به موقعیتی که اقتصاد در آن قرار دارد، وابسته است. اگر شرایط کارآتر شدن مکانیسم بازار وجود نداشته باشد و بی ثباتی حکم فرما باشد و کارخانه ها به شیوه یاد شده واگذار شوند و حتی با قیمت گذاری صحیح و با شکلی مناسب هر کارخانه را به فرد یا افراد محدودی واگذار کنیم، چه تضمینی وجود دارد که صاحب یا صاحبان جدید قدرت انحصاری را اعمال نکنند. ولی با این شرایط، اگر همین کارخانه ها در دست دولت باشند و انضباط مالی بازرسی و کنترل جدی و کنترل جدی و دقیق آن ها مصلح نظر و مورد تایید باشد، به راحتی می توان از اعمال قدرت انحصاری و سلیقه ای جلوگیری کرد. بنابراین، خصوصی سازی در گروهی شکل صحیح و مناسب واگذاری (قیمت گذاری صحیح، به روز کردن ارزش دارایی ها، اصلاح ساختار فنی بنگاه و...) و وجود شرایط خاص اقتصادی و بازار است. اگر هر کدام از این رو محقق نشود، عملاً خصوصی سازی به رهاسازی تبدیل می شود. در واقع، بستر سازی اقتصادی از شرایط لازم برای وصول به اهداف خصوصی سازی می باشد که در اکثر کشورهای موفق در زمینه خصوصی سازی صورت گرفته است.

• اهداف دولت از خصوصی سازی

اهداف دولت در امر خصوصی سازی می تواند شامل موارد زیر باشد:

- ۱- فراغت از بار مالی واحد دولتی (مثل سوبسید، پرداخت وام) و همچنین، فراغت از مشکلات اداره کردن واحد دولتی.
- ۲- افزایش کارایی واحد دولتی با افزایش رقابت در صنعت.
- ۳- اتمام مأموریت واحد دولتی که در زمان تاسیس برای آن در نظر گرفته شده بود. به عنوان مثال، دولت برای توسعه اقتصادی ممکن است اقدام به تاسیس کارخانه ای نماید، لذا بعد از توسعه این صنعت دیگر ادامه

مالکیت دولت بر آن واحد ضرورتی نداشته باشد.

۴- کنترل حجم نقدینگی، رشد تقاضا و کاهش فاصله طبقاتی انتخاب هر یک از اهداف ذکر شده، بر روش خصوصی سازی تاثیر می گذارد. در کشور ما هدف از خصوصی سازی این است که کارایی در اقتصاد افزایش یابد و تخصیص منابع بهتر شود، قیمت ها هم به طور رقابتی و به دور از تصمیم های انحصاری تعیین شوند. به علاوه، اختلالات قیمت کاهش یابد و بنابراین، بازارهای موازی و فعالیت های زیرزمین اقتصادی و واسطه گری ها محدود شده و از بین بروند. در عین حال، علاوه بر کاهش تمهیدات مالی شرکت های دولتی که عمدتاً به صورت کسری بودجه ظاهر می شود، در ازای واگذاری آن ها به بخش خصوصی، درآمدی نیز نصیب خزانه شود.