

آزادسازی اقتصادی مقدم بر خصوصی سازی^۱

غلامرضا مثنوی*

با وجود این که مهم‌ترین دغدغه امروز اقتصاد ایران در نزد مسولان و کلیه فعالان بخش خصوصی، چگونگی اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ و آثار آن بر اقتصاد کشور است و بتدریج اجماعی نظری و قانونی برخورد دولت از فعالیت‌های تصدی‌گری در حال شکل‌گیری است، اما هنوز اهمیت پیش شرط اساسی موفقیت خصوصی سازی، یعنی آزاد سازی اقتصاد ملی، برای مسولان و به‌ویژه قانون‌گزاران مجلس روشن نیست و جایگاهی برای این مهم در قانون در حال اصلاح (جز یک ماده) در نظر گرفته نشده است. آزاد سازی اقتصادی یعنی تدوین قانونی مادر که ساده و شفاف حریم دخالت حکومت را در فعالیت‌های اقتصادی مشخص نماید، قانونی که به راحتی بخش خصوصی بتواند حریم عملکرد خود و حکومت را شناسایی و وفق درازمدت سرمایه‌گذاری را ترسیم نماید، قانونی ساده و فراگیر که موجب حذف کلیه قوانین دست و پاگیر، پیچیده و غیرشفافی گردد که طی نیم قرن اخیر همچون زنجیری دست و پای بخش خصوصی را بسته و دولت را فعال مایشا در کلیه عرصه‌ها نموده است. امروز گرچه اجماعی بر روی آن چه نمی‌خواهیم وجود دارد، ولی متأسفانه هنوز برداشت مشترکی بین مسولان نظام از نقش اصلی حکومت که بر اساس ابلاغیه مقام معظم رهبری سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت است، وجود ندارد. بدون تدوین قانونی برای آزادسازی اقتصاد ملی، تصویر مشترک و جامعی برای مسولان از این وظیفه جدید شکل نمی‌گیرد و این امر می‌تواند موجب اختلال در فعالیت‌های بخش خصوصی گردد. بدیهی است ورود بخش خصوصی به عرصه کار و تلاش اعم از ایجاد یا خرید واحدهای فعلی، زمانی میسر است که اولاً امکان ارزیابی ریسک و سودآوری فعالیت مربوطه در افق میان مدت و درازمدت وجود داشته باشد و ثانیاً سطح سودآوری فعالیت اقتصادی از ریسک معقول و قابل کنترل برخوردار باشد. بدون روشن شدن حریم دخالت حکومت، هر گونه اقدامی ممکن است با عنوان سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تعریف گردد، اقداماتی که هریک بسان موج سهمگینی متغیرهای اساسی موثر بر سود آوری و ریسک بنگاه را متاثر نموده و فعالیت‌های نوپا را در معرض نابودی و ورشکستگی قرار دهد. در این نوشتار با نگاهی به تجربه خصوصی‌سازی در صنعت بیمه و سیاست‌های متخذه پس از آن نشان می‌دهیم که ضرورت آزاد سازی اقتصادی و اهمیت آن بسیار فراتر از واگذاری‌ها و ارائه مجوز برای ورود بخش خصوصی به عرصه فعالیت‌های اقتصادی است. از

^۱. مصاحبه با روزنامه دنیای اقتصاد، سه شنبه مورخ ۸۶/۰۹/۱۳

*. قائم مقام شرکت بیمه ملت.

تصویب قانون تاسیس موسسات بیمه غیر دولتی در نیمه اول سال ۱۳۸۰ تا امروز بیش از ۱۵ شرکت بیمه خصوصی وارد عرصه فعالیت بیمه‌گری شده‌اند و طی این مدت بخش خصوصی بیش از ۱۳۰ درصد بخش دولتی در این صنعت سرمایه‌گذاری کرده است. بر اساس آمار^۲ سال ۱۳۸۵ کل سرمایه‌گذاری دولت در چهار شرکت بیمه دولتی مبلغ ۲۸۲ میلیارد تومان بوده ولی بخش خصوصی طی پنج سال اخیر بیش از ۳۷۱ میلیارد تومان در این صنعت سرمایه‌گذاری نموده است. اینکه صنعت بیمه از چه نقاط ضعف و قوتی برخوردار است و چگونه باید اصلاح شود، در کارگروه‌های تشکیلی در پی فرمان ریاست محترم جمهوری در حال انجام است. در این جا من فقط به سیاست‌های متخذه طی ۴ سال اخیر در صنعت بیمه که مرتبط با هدف این نوشتار است، توجه خواهم کرد. طی ۴ سال اخیر سه قانون یا سیاست توسط دولت و مجلس اتخاذ شده و یک قانون دیگر در حال تصویب است که به‌طور کلی مسیر میان‌مدت و دراز مدت سودآوری و ریسک سرمایه‌گذاری در صنعت بیمه را دچار تغییرات عمده‌ای نموده و در صورت عدم اصلاح آن می‌تواند این نهال نوپا را بسوی نابودی سوق دهد:

یک: بر اساس ماده ۹۲ قانون برنامه چهارم، مجلس ۱۰ درصد عوارض بر بیمه‌نامه‌های شخص ثالث اتومبیل وضع نمود تا شرکت‌های بیمه با پرداخت آن به وزارت بهداشت و درمان، مراکز خدمات درمانی نسبت به درمان فوری و بدون قید و شرط مصدومین حوادث و سوانح رانندگی اقدام نمایند.

دو: بر اساس بند ز تبصره ۱۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ باید شرکت‌های بیمه به میزان ۱۰ درصد از حق بیمه‌های شخص ثالث دریافتی را تا سقف ۱۰۰ میلیارد تومان به منظور ارتقای کیفیت خدمات‌رسانی نیروی انتظامی در امر حمل و نقل عمومی به وزارت کشور پرداخت نمایند.

سه: دولت در سال ۱۳۸۶ به کلیه شرکت‌های بیمه ابلاغ نمود که حق بیمه دریافتی بابت فروش بیمه‌نامه شخص ثالث نباید نسبت به سال ۱۳۸۵ تغییر کند. این ثابت نگه داشتن حق بیمه در فضائی ابلاغ شد که قوه قضائیه مبلغ دیه را از ۲۶۰ میلیون ریال در ماه‌های عادی و ۳۵۰ میلیون ریال در ماه‌های حرام با ۳۴ درصد افزایش به ۳۵۰ میلیون ریال در ماه‌های عادی و ۴۷۰ میلیون ریال در ماه‌های حرام نسبت به سال ۱۳۸۵ افزایش داد و بقیه قیمت‌ها از جمله قیمت قطعات خودرو و دستمزد بابت خسارات مالی نیز بابت تورم افزایش یافته بود.

چهار: مجلس در ماه گذشته لایحه «توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» را تصویب نمود و برای تأیید به شورای نگهبان ارسال نمود که بر اساس ماده ۵ آن به قرار:

^۲. بر اساس آمار منتشره روزنامه دنیای اقتصاد مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۲ صفحه ۱۲ گزارش رییس کل بیمه مرکزی ایران از عملکرد سال ۱۳۸۵ صنعت بیمه.

«شرکت‌های بیمه‌گر موظفند متناسب با ارزیابی دولت از عملکرد دستگاه‌های موثر در کاهش حوادث و تلفات حمل و نقل درون شهری و برون شهری، معادل پنجاه درصد (۵۰ درصد) صرفه جوئی حاصل از عدم پرداخت خسارات بیمه بدنه و شخص ثالث را برای آموزش و فرهنگسازی ایمنی تردد، تامین تجهیزات، اصلاح فیزیکی نقاط و مقاطع حادثه خیز و کمک به پرداخت هزینه‌های جاری (با تصویب طرح‌ها و اعتبارات پیشنهادی از سوی شهرداری‌ها و شورای هماهنگی ترافیک استان و از سوی وزارت راه و ترابری و پلیس راهور، در کمیسیون راه‌های وزارت راه و ترابری) به دستگاه‌های مذکور اختصاص دهند. به منظور روشن نمودن آثار این قوانین برای مسولان و به ویژه نمایندگان محترم مجلس و دولت ضروری است تصویری از ساختار درآمدی و هزینه‌ای صنعت بیمه با توجه به آمار رسمی منتشرشده ترسیم گردد تا آن‌ها... بتوان با این روشنگری مسولان را برای اتخاذ تصمیمات مناسب‌تر و اولویت آزادسازی اقتصاد ملی بر واگذاری‌ها یاری نمود. بر اساس آمار سال ۱۳۸۵ کل مبلغ حق بیمه‌های صادره توسط صنعت بیمه کشور حدود ۲۶۵۶ میلیارد تومان بوده است که بیش از ۴۴ درصد آن یا ۱۱۶۸ میلیارد تومان به بیمه‌نامه‌های شخص ثالث اختصاص داشته است. از سوی دیگر ضریب خسارت این رشته بیمه‌ای در پنج سال گذشته یعنی از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۱ سال ۱۳۸۵ بالای ۱۰۰ درصد بوده است، یعنی شرکت‌های بیمه بیش از مبلغ حق بیمه دریافتی هزینه‌های بیمه‌ای داشته‌اند و به عبارتی قیمت فروش محصول در صنعت بیمه از قیمت تمام شده آن بیشتر بوده است و شرکت‌های بیمه باید برای بقای این رشته و تداوم ارائه خدمات خود از سایر رشته‌های بیمه‌ای به این رشته یعنی شخص ثالث یارانه بدهند. از سوی دیگر حاصل کل فعالیت‌های شرکت‌های بیمه که در سود قبل از مالیات آن‌ها متبلور است، در سال ۱۳۸۵ به میزان ۱۲۶ میلیارد تومان و سود پس از کسر مالیات صنعت ۹۹ میلیارد تومان بوده است. جهت اطلاع خوانندگان محترم سود شرکت‌های بیمه از دو محل تامین می‌گردد: سودخالص ناشی از فعالیت‌های بیمه‌ای و سودخالص ناشی از سرمایه‌گذاری. اما ۱۲۶ میلیارد تومان سود قبل از مالیات شرکت‌ها نه از فعالیت بیمه‌گری بلکه از فعالیت‌های سرمایه‌گذاری حاصل شده و فعالیت‌های بیمه‌گری طی سال ۱۳۸۵ و حتی ۱۳۸۴ دارای زیان بوده است. در سال ۱۳۸۵ کل شرکت‌های بیمه از فعالیت بیمه‌گری نه تنها سودی نداشته‌اند بلکه زیان ۶۴ میلیارد تومانی را نیز شناسایی نموده‌اند ولی از آن جایی که توانسته‌اند از محل سرمایه‌گذاری منابع خود سودی بالغ بر ۱۹۰ میلیارد تومان به دست آورند. جمع این سود با زیان بیمه‌ای به تراز مثبت سود قبل از مالیات ۱۲۶ میلیارد تومانی رسیده است. نکته قابل توجه این است که زیان خالص صنعت بیمه از فعالیت‌های بیمه‌ای در سال ۱۳۸۴ به میزان ۹ میلیارد تومان بوده که در سال ۱۳۸۵ با اتخاذ عوارض بند یک به زیان ۶۴ میلیارد تومانی یا ۷ برابرافزایش یافته است. همچنین برای اندازه‌گیری جذابیت صنعت بیمه برای سرمایه‌گذاران نیاز است به بازده سرمایه‌ها و دارایی‌های صنعت بیمه اشاره شود. در سال ۱۳۸۵ کل منابع در اختیار کل شرکت‌های بیمه شامل

سرمایه و ذخایر آنها بالغ بر ۲۴۰۰ میلیارد تومان بوده است که نسبت سود قبل از مالیات به این عدد پنج درصد و سود پس از کسر مالیات چهار درصد می گردد.

با توجه به آمار فوق نتیجه یا میزان تاثیر وضع این میزان عوارض و اتخاذ سیاست ثبات قیمت‌ها، قابل اندازه‌گیری است. با توجه به ارقام مشاهده می‌گردد که فقط میزان عوارض وضع شده ناشی از قانون بند یک و بند دو (۲۱۶ میلیارد تومان) بیش از دو برابر سود خالص (۹۹ میلیارد تومان) کل صنعت بیمه است. هرچند لازم به توجه است که آثار قانون دو و سیاست تثبیت سه هنوز در ارقام سودآوری صنعت بیمه تاثیر خود را نشان نداده است، زیرا این دو سیاست از آغاز سال ۱۳۸۶ اعمال شده و در پایان سال جاری قابل محاسبه است. آثار قانون اول با هفت برابر شدن زیان خالص فعالیت‌های بیمه‌گری روشن شده و امسال تعمیق بیشتری می‌یابد. این تغییرات بسان شوک سهمگینی است که در صورت تداوم، محاسبات سودوزیان آینده سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و البته شرکت‌های دولتی را به کلی تغییر می‌دهد و می‌تواند توجیه اقتصادی ورود به صنعت بیمه را تغییر اساسی دهد. جالب است اشاره شود آثار قانون یک، دامن دولت را نیز گرفته است زیرا موجب شده که درآمد مالیاتی دولت از ۳۹ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۴ به ۲۶ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۵ به میزان بیش از ۳۰ درصد کاهش یابد و این کاهش در سال جاری بیشتر شده و در صورت عدم اصلاح قوانین و سیاست‌ها در آینده نیز بیشتر خواهد شد. ارقام و آمار فوق به قدر کفایت آثار مخرب سیاست‌های اتخاذی را در تشویق بخش خصوصی برای ورود به صنعت بیمه نشان می‌دهد. نتایج فوق پاسخی به این سوال است که چرا بخش خصوصی و کارشناسان اعتقاد دارند که آزادسازی اقتصادی یا تدوین قانونی شفاف و پایدار برای ورود بخش خصوصی به کسب و کارها، شرط اساسی و اولویت اول است. قانونی که مشخص نماید آیا اقدامات فوق‌الذکر در دامنه سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تعریف می‌گردد؟ اهمیت مساله برای بخش خصوصی نه در وضع این عوارض بلکه در پیش بینی ناپذیری آن نهفته است. این ابهام‌ها موجب می‌گردد که توان پیش‌بینی آینده از سرمایه‌گذاران سلب گردد و اعتماد آنان از اجرای سرمایه‌گذاری موفق با تردید همراه شود. اصولاً با وضع چنین قوانینی چگونه می‌توان بخش خصوصی را به عرصه کار و تلاش و رقابت با شرکت‌های چند ملیتی دعوت نمود و چگونه دولت خود را پشتیبان فعالیت‌های اقتصادی تعریف می‌کند. امیدوارم هشدار کارشناسان جدی گرفته شود و مجلس با اصلاح قوانین فوق‌الذکر هم چنین وضع قوانینی پایدار و از آن مهم‌تر تصویب الگوی سازگار برای تغییرات این قوانین، اعتماد بخش خصوصی را به عرصه رقابت نفس‌گیر با شرکت‌های توانمند جهانی جلب نماید. آزادسازی اقتصادی و وضع قوانین پایدار، شرط اول ورود بخش خصوصی و خصوصی‌سازی است. حکومت باید دامنه سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت را به درستی و شفاف تعریف نماید و نشان دهد که با وضع قوانین هر روزه قاعده بازی درازمدت را بر هم نمی‌زند که اگر غیر از این باشد، سرمایه‌گذاران فقط تا افقی سرمایه‌گذاری می‌کنند که بتوانند

عنوان مقاله: آزادسازی اقتصادی مقدم بر خصوصی سازی

آن را، نه با چشم مسلح بلکه بدون آن ببینند و هرگونه دستور و فشار برای حرکت سیل نقدینگی به عرصه‌های تولیدی و دراز مدت عقیم می‌ماند.