



## موانع و راهکارهای حقوقی واگذاری بانک‌ها و بیمه‌ها در فرآیند خصوصی‌سازی

جعفر جمالی<sup>۱</sup>

حسین صالحی نیا<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت مقاله: ۹۵/۱۰/۱۰ تاریخ پذیرش نهایی: ۹۶/۰۲/۲۷

### چکیده

خصوصی‌سازی یک روش برای ارتقا کارایی و بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی کشور مبتنی بر ایجاد محیط رقابتی، محو انحصاری دولتی و ایجاد اقتصاد باز با احترام به مالکیت و آزادی‌ها اجتماعی و سیاسی است. خصوصی‌سازی در شرایطی بیشترین تاثیر را دارد که بخشی از یک برنامه وسیع‌تر اصلاح اقتصادی و توسعه بخش خصوصی باشد. مزایای خصوصی‌سازی وقتی تامین می‌شود که دولت ایجاد محیط رقابتی را تضمین کند؛ رویه‌های مناسب برای کاهش هزینه، افزایش کیفیت و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط و بازسازی بنگاه‌های دولتی را فراهم کند و قوانین موثری برای کاهش بی‌عدالتی و فساد تنظیم نماید. باید در نظر داشت که خصوصی کردن شرکت‌های دولتی به خودی خود یک هدف تلقی نمی‌گردد بلکه ابزاری در جهت تحقق سایر اهداف اقتصادی است. مطلق نمودن سیاست واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی به عنوان راه نجات کشورهای در حال توسعه گریز از تنگنایهای موجود این کشورها تلقی می‌گردد. موانع خصوصی‌سازی در هر کشور با توجه به ساختارهای اقتصادی-سیاسی و فرهنگی و حتی در دوره‌های مختلف زمانی متفاوت می‌باشد. اما می‌توان به مواردی مشترک از جمله عدم کفایت سرمایه در بخش خصوصی، عدم آمادگی مدیریت در جهت خصوصی‌سازی، مشکلات قانونی، موانع سیاسی، عدم حمایت‌های مناسب از بخش خصوصی و ... اشاره کرد.

### کلید واژه‌ها

خصوصی‌سازی، چالش‌های خصوصی‌سازی، بانک، بیمه، اصل ۴۴ قانون اساسی، رشد اقتصادی

<sup>۱</sup> دانشیار دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

<sup>۲</sup> کارشناسی ارشد رشته حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

## مقدمه

در کشور ما با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر مبنای خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت در بخش‌های مختلف اقتصادی زمینه را برای گسترش روز افزون بخش خصوصی در سال‌های اخیر فراهم نموده است. بررسی تجربه مدیریتی موفق یا ناموفق بخش خصوصی هر یک از صنایع و بخش‌های اقتصادی می‌تواند توجیهی برای واگذاری یا عدم واگذاری بانک‌ها و بیمه‌ها به بخش خصوصی باشد. از آنجا صنعت بانکداری یکی از مهمترین بخش‌های هر اقتصادی به شمار می‌رود، بانک‌ها به عنوان واسطه منابع پولی در کنار بورس و بیمه از ارکان اصلی بازارهای مالی محسوب می‌شوند. به دلیل فقدان توسعه لازم بازار سرمایه در ایران، این بخش از اهمیت بیشتری برخوردار است، چرا که در عمل بانک‌ها عهده دار تامین مالی بلند مدت هستند از طرفی در فرآیند آزادسازی بازارهای مالی و پیوند با بازارهای جهانی، کاهش هزینه ارائه خدمات بانکی از اهمیت زیادی برخوردار است و در این میان ارتقاء بهره‌وری و کارایی پیش شرط حصول به چنین هدفی محسوب می‌شود. از دیگر مباحثی که در ارتباط با عملکرد صنعت مطرح گردیده وارد کردن رقابت به بازار بیمه و خصوصی‌سازی فعالیت‌های بیمه‌ای است. بیمه با تضمین امنیت سرمایه‌های ملی، کمک در تشکیل بازار سرمایه، تأمین آسایش خاطر تمام افراد جامعه توسط بیمه عمر، تأثیرگذاری بر تجارت خارجی و ایجاد اطمینان برای سرمایه‌گذاری‌های ملی به عنوان یک تسهیل کننده در امر توسعه عمل می‌نماید. بنابراین ملاحظه می‌گردد که بیمه یک نیاز برای تمام بخش‌های اقتصادی یک جامعه می‌باشد و دست‌اندرکاران امور بیمه با تلاش و کوشش مداوم بایستی این نیاز را برآورده نمایند. از همین رو در این پژوهش سعی خواهد شد تا با معرفی خصوصی‌سازی، موانع و راهکارهای پیش رو در برابر خصوصی‌سازی بانک‌ها و بیمه‌ها مورد مطالعه قرار گیرد.

## الف - تاریخچه خصوصی‌سازی در ایران

شروع برنامه‌های خصوصی‌سازی در ایران به دوران سازندگی بر می‌گردد. پس از انقلاب (که منجر به دولتی شدن بخش عظیمی از اقتصاد ایران شد) به تدریج اندازه دولت بزرگ‌تر شد. در دوران سازندگی و با اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی و پیاده سازی الگوی خصوصی سازی برای برون رفت از بحران‌ها و دستیابی به رشد اقتصادی مناسب نخستین گام‌ها در جهت کاسته شدن از نقش دولت در بازار و اقتصاد برداشته شد. برای یک خصوصی سازی موفق حداقل نباید

توان و کارآیی بخش خصوصی از دولت کمتر باشد؛ چرا که در غیر این صورت هدف اصلی از خصوصی سازی که همان افزایش کارآیی است، محقق نمی شود. خصوصی سازی، تحت عنوان «سیاست تعدیل» از تصویب مجلس پنجم گذشت؛ اما با مشکلات به وجود آمده از آغازین روزهای اجرای آن به فراموشی سپرده شد تا جایی که چاره ای جز تغییر و تبیین اصل ۴۴ نبود. بر این اساس در سال ۷۷ با تشکیل کمیته های کارشناسی، بحث ها پیرامون اصل ۴۴ آغاز شد و سرانجام پس از ۵ سال کار مستمر و متناوب نتایج در سال ۸۲ به صحن علنی مجمع تشخیص مصلحت نظام ارائه و دو سال بعد نخستین مصوبات آن ابلاغ شد.

### ب- اهداف خصوصی سازی

هدف اساسی خصوصی سازی افزایش کارآیی است که از طریق تجاری ساختن اهداف بنگاه های دولتی حاصل می گردد، چرا که نقطه ضعف اصلی این بنگاه ها این است که نیروی محرکه برای راندن بنگاه های دولتی به سمت سودآوری و کارآیی بیشتر وجود نداشته است. خصوصی سازی برای تغییر این وضعیت و هدایت بنگاه های دولتی به سمت مصرف کننده پیشنهاد شده است.

معیار اصلی در خصوصی سازی کشورهای غرب این بوده است که آیا خصوصی سازی باعث افزایش کارآیی می شود یا خیر؟ در خصوصی سازی همیشه هدف این بوده است که شکل و ماهیت شرکت دولتی از حالت انحصاری خارج شده و به شکل رقابت عمل نموده، در این صورت است که این شرکت می تواند در جهت افزایش کارآیی گام بردارد. بدین ترتیب ملاحظه می شود که اگر در صدد تحقق اهدافی از قبیل تحقق منافع عمومی و مصلحت عمومی از طریق افزایش کارآیی باشیم، این کارآیی در شرایط وجود رقابت قابل حصول است نه شرایط انحصار. بنابراین واگذاری شرکت های دولتی حتماً بایستی همراه با ایجاد شرایطی رقابتی در بازار باشد و اگر این واگذاری نتواند شرایط رقابتی را حاکم نماید در این صورت بهتر است شرکت در کنترل دولت باشد تا بخش خصوصی، زیرا انحصار دولتی بدلیل اینکه ملاحظات کشوری را تا حدی می تواند در نظر بگیرد مناسب تر از انحصار خصوصی است که تنها در فکر سود و منابع خود است. بطور کلی مهمترین اهداف خصوصی سازی به سه دسته تقسیم می شود:

۱. قطع دخالت مستقیم دولت در فعالیت های اقتصادی و در میزان مسئولیت آن در زمینه مدیریت.

۲. کاهش هزینه‌های بودجه دولت که در نتیجه بکارگرفتن سوبسیدها و پرداخت هزینه‌های سرمایه‌ای ایجاد می‌شود.

۳. بالا بردن سطح رقابت و بهبود در کارآیی عملیات بنگاه‌های اقتصادی که مستلزم سرمایه‌گذاری جدید را احتمالاً افزایش اشتغال باشد.

علاوه بر اهداف اساسی و اصولی فوق، اهداف جانبی بسیاری وجود دارد که هر یک دارای اهمیت خاص خود می‌باشد و در هنگام خصوصی‌سازی باید مورد ارزیابی درست قرار گیرد.

### ج- روش‌های خصوصی‌سازی

روش‌های متعدد و متنوعی برای واگذاری سهام بنگاه‌ها و موسسات بخش دولتی به بخش خصوصی وجود دارد. اما راهبردهای کلی جامعه (اهداف ملی)، برنامه‌های اقتصادی، اهداف خصوصی‌سازی و امکانات، محدودیت‌ها، مشکلات و تنگناهای عملی است که در هر کشور روش‌های خصوصی‌سازی راتعیین و دیکته می‌کند. روش‌های خصوصی‌سازی از انتقال صد در صد مالکیت سهام واحدها تا انتقال درصد کمی از مالکیت سهام واحدهای دولتی در نوسانند و حتی در برخی موارد بدون انتقال هیچ گونه مالکیتی فقط اقدام به واگذاری مدیریت و نحوه اداره بنگاه‌ها و موسسات می‌گردد.

به طور کلی می‌توان برای واگذاری سهام واحدها و خصوصی‌سازی دو روش کلی خصوصی همراه با واگذاری مالکیت و خصوصی‌سازی بدون واگذاری مالکیت را نام برد:<sup>۱</sup>

#### ۱- خصوصی‌سازی همراه با واگذاری مالکیت

مهم‌ترین و متداول‌ترین روش‌هایی که برای واگذاری مالکیت بنگاه‌های دولتی استفاده می‌شوند، عبارتند از:

#### ۱-۲- عرضه عمومی سهام واحدهای دولتی

برای اجرای این روش از مکانیزم بازار بورس اوراق بهادار استفاده می‌شود و از این طریق دولت تمام یا قسمتی از سهام مالکیت خود را بدون قید و شرط به عموم مردم می‌فروشد. و اگر شرکت نیاز به تجدید ساختار قبل از فروش داشته باشد، این تغییر پیش از عرضه سهام صورت

<sup>۱</sup> کمیجانی، اکبر، ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی‌سازی در ایران، تهران، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۲، صص ۶۰-۵۶.

می‌پذیرد. البته این روش در مورد واحدهایی مفید است که در درجه اول به صورت سهامی عام باشند و در درجه دوم از نظر قانونی، سودآوری و وضعیت مالی و ... دارای وضعیت رضایت بخشی باشند و بتوانند خود را با شرایط و مقررات جاری جامعه تطبیق دهند. در نتیجه با این روش آحاد مردم امکان مشارکت پیدا می‌کنند و می‌توانند از پس اندازه‌های کوچک و بلااستفاده خود استفاده کنند.

## ۲-۲- فروش خصوصی سهام

از این روش در زمانی که کسبو بازار بورس اوراق بهادار فعال ندارد یا عملکرد آن از کارایی خوبی برخوردار نیست، استفاده می‌کنند و از این طریق دولت تمام یا قسمتی از سهام متعلق به خود را به یک یا چند نفر متقاضی حقیقی یا حقوقی از قبل تعیین شده می‌فروشد. سرعت انجام این روش از سایر روش‌های خصوصی سازی بیشتر است و معمولاً در روش فروش خصوصی سهام از دو شیوه مذاکره و مزایده استفاده می‌شود.

فروش خصوصی سهام حتماً باید در چارچوب ضوابط قانونی باشد و به همین جهت در برخی از کشورها، آیین‌نامه‌هایی طراحی و تدوین شده که روش تعیین قیمت سهام، نحوه انتخاب خریداران، چگونگی تأمین مالی و اعطا تسهیلات را مشخص می‌کنند. ولی با وجود تمام این مسایل نحوه انتخاب خریداران، تعیین قیمت عادلانه و بیکاری پرسنل بعد از واگذاری از مشکلات مهم این روش هستند.

## ۲-۳- سرمایه‌گذاری جدید بخش خصوصی در واحدهای دولتی

این روش، روشی برای بازسازی و تقویت شرکت‌های دولتی است و دولت اقدام به کاهش و صرفه جویی در مخارج عمومی و جذب نقدینگی و افزایش سرمایه شرکت‌های دولتی از طریق انتشار سهام جدید و فروش آن به بخش خصوصی می‌کند. یعنی دولت سهام خود را واگذار نمی‌کند، بلکه سهام جدید را به بخش خصوصی می‌فروشد و در واقع بنگاه‌های اقتصادی دولتی به شرکت‌های مرکب از سهامداران دولتی - خصوصی تبدیل می‌شوند. و به دلیل مشارکت بخش خصوصی در مدیریت این شرکت‌ها به کارایی آنها افزوده می‌شود.

## ۲-۴- فروش دارایی‌های شرکت یا موسسه دولتی

در کلیه روش‌های قبلی خصوصی‌سازی، سهام بنگاه‌ها و موسسات دولتی جهت فروش به بخش خصوصی عرضه می‌شد. اما در این بخش به‌جای فروش سهام بنگاه‌های دولتی، دارایی‌های آنها به فروش می‌رسد. از این روش هنگامی استفاده می‌شود که شرکت‌های دولتی از چنان مقیاس بزرگی برخوردار هستند که قادر به ادامه فعالیت خود نیستند و به علل متعدد از جمله ضعف مدیریت، عدم کنترل صحیح، ریخت و پاش فراوان، کمبود نیروی متخصص، عدم سرمایه کافی و قدیمی بودن ماشین‌آلات و تجهیزات و ... فعالیت آنها غیر کارا و همراه با زیان است.

لذا لازم است دولت به قصد صرفه‌جویی در هزینه‌ها و جلوگیری از اتلاف منابع ابعاد واحدهای تحت تملک خود را کوچک کند و بعضی از دارایی‌های ثابت و ماشین‌آلات آنها را بفروشد.

## د. تجزیه واحدهای بزرگ دولتی به واحدهای کوچک تر

چنانچه شرکت دولتی به صورت مجموعه‌ای بزرگ و ناهمگن و فاقد جذابیت لازم برای واگذاری به بخش خصوصی باشد، می‌توان با تجدید سازمان و ساختار، آن را به چند شرکت با هویت جدید تجزیه نمود که هر یک از دارای شخصیت حقوقی مجزا بوده و سپس این شرکت‌های جدید را به بخش خصوصی واگذار نمود. در ضمن از این روش هنگامی که یک واحد دولتی قدرت انحصاری زیادی دارد به منظور خارج کردن آن از حالت انحصار می‌توان استفاده کرد.

## هـ. فروش شرکت به کارکنان و مدیران

این روش در اکثر کشورهایی که دست به خصوصی‌سازی زده‌اند به کار گرفته شده و به عنوان یکی از روش‌های مهم معرفی می‌شود. در این روش مدیران و کارکنان شرکت تمام یا درصد قابل توجهی از سهام شرکت را خریداری می‌کنند و در صورتی که توان مالی برای خرید شرکت نداشته باشند، دولت می‌تواند از طریق اعطای وام یا فروش اقساطی سهام، واگذاری را انجام دهد. انتظار این است که مدیران و کارکنان موسسات و بنگاه‌های دولتی به خاطر آشنایی که با وضعیت کلی موسسات دارند بتوانند عامل بهبود مدیریت و افزایش کارایی در این واحدها شوند.

## ۲. خصوصی سازی بدون واگذاری مالکیت

معمولاً سیاست‌گذاری‌های دولت در ارتباط با خصوصی سازی واحدهای اقتصادی بر اساس مجموعه‌ای از روش‌ها دنبال می‌شود که از فرایند این تکنیک‌ها موسسات اقتصادی دولتی مشخصی خصوصی می‌شوند و سایر موسسات در کوتاه مدت و یا حتی در بلند مدت در بخش دولتی باقی می‌مانند. غالباً آن دسته از موسسات اقتصادی که به موسسات اساسی و استراتژیک معروفند، بنا به دلایل مختلفی در بخش دولتی نگاه داشته می‌شوند، در چنین مواردی دولت سعی می‌کند که با بهبود روش‌های عملیاتی، کارایی را افزایش دهد، به این معنی که با به کارگیری انضباط حاکم بر بازار، عملیات آنها را اقتصادی کند. یعنی انضباط اقتصادی که مشخصه بخش خصوصی است در موسسه اقتصادی دولتی پیاده به کار گرفته شود.

مهمترین روشی که برای خصوصی سازی بدون واگذاری مالکیت مورد استفاده قرار می‌گیرد، روش عقد قرارداد واگذاری مدیریت یا اجاره واحدها به بخش خصوصی است. هرگاه دولت تنها قصد واگذاری اداره واحدهای خود را داشته باشد از طریق عقد قرارداد مشخصی طی یک دوره معین، در ازای حق‌الزحمه تعیین شده؛ مدیریت، تکنولوژی، انضباط حاکم بر واحدهای بازار، مهارت‌ها و تجربه‌های بخش خصوصی را وارد واحدهای دولتی می‌کند بنابراین در این روش هیچ گونه مالکیتی انتقال نمی‌یابد و تنها به واگذاری مدیریت اکتفا می‌شود.<sup>۱</sup>

### و- شیوه‌های خصوصی سازی بانک‌ها توسط دولت‌ها

دولت‌ها برای یافتن این موضوع که چگونه و به چه شیوه‌ای باید بانک‌های دولتی را خصوصی کنند با مباحث زیر مواجه می‌باشند:

- انتخاب روش خصوصی سازی (فروش دارایی‌ها، عرضه سهام به صورت عام و یا صدور و عرضه کوپن که در برخی از اقتصادهای در حال انتقال<sup>۲</sup> متداول بوده است).
- چگونگی انتقال مالکیت دولتی سیستم بانکی (بخصوص در کشورهای سابق کمونیستی در اروپا که بانک‌های مرکزی وظایف بانک‌های تجاری را نیز انجام می‌دادند).

<sup>۱</sup> رحیمی بروجردی علیرضا، سیاست‌های اقتصادی کلان و اصلاحات ساختاری موسسه مطالعات پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۴، ص ۳۲

<sup>۲</sup> transition economies

- بحث در خصوص کیفیت بسیار پایین پرتفولیت وام بانک‌ها و کوتاهی صورت‌گرفته در این زمینه (به بیان دیگر، تجدید ساختار بانک‌های تجاری و نحوه برخورد با مطالبات مشکوک-الوصول).

- نحوه افزایش و بهبود استعداد مدیران در سیستم بانکی.

- جذب سرمایه و تخصص از بیرون سیستم (اغلب از خارج) و تزریق آن به سیستم بانکی.<sup>۱</sup>  
دولت‌ها اغلب یکی از چهار شیوه زیر را برای خصوصی‌سازی بر می‌گزینند:

### ۱- فروش دارایی‌ها

در این حالت دولت مالکیت خود در شرکت‌های دولتی را به یک شرکت خصوصی موجود و یا گروهی از سرمایه‌گذاران می‌فروشد. این روش همانند روش سنتی مورد استفاده در معاملات مربوط به شرکت‌های غیر دولتی در بازار سرمایه خصوصی است.

دولت در این روش ممکن است کل یا بخشی از شرکت‌های دولتی را واگذار کند. در این روش معمولاً از شیوه حراج<sup>۲</sup> استفاده می‌شود ولی در برخی اوقات دارایی‌ها نیز مستقیماً به سرمایه‌گذاران خصوصی فروخته می‌شوند.

### ۲- عرضه سهام به صورت عام

در این روش دولت سهام بانک‌های تحت تملک خود را در بازارهای سرمایه به سرمایه‌گذاران جزء و حقوقی (موسساتی) واگذار می‌کند. این روش رایج‌ترین و کم هزینه‌ترین و از نظر اقتصادی مهم‌ترین روش خصوصی‌سازی در کلیه کشورها به استثنای کشورهای کمونیستی سابق بوده است. در سال ۱۹۹۷ در ۵۹ کشور جهان دولت‌ها با استفاده از این روش توانسته‌اند بیش از ۴۴۶ میلیارد دلار از بابت ۶۳۰ مورد خصوصی‌سازی کسب درآمد کنند. تحقیقات نشان می‌دهد که از روش فوق در اکثر کشورهای در حال توسعه و کشورهای پیشرفته استفاده شده است.

### ۳- خصوصی‌سازی از طریق انتشار کوپن (خصوصی‌سازی به روش ووچر یا خصوصی‌سازی انبوه)

<sup>۱</sup> صفارزاده، غلامرضا، موانع خصوصی‌سازی در ایران، مجله تدبیر شماره ۱۲۹ دی ماه ۱۳۸۱، ص ۳۱

<sup>۲</sup> .auction



این روش، متداول ترین روش مورد استفاده در کشورهای کمونیستی سابق در اروپا، همچون روسیه، جمهوری چک، لهستان و مجارستان بوده و کوپن‌های صادره در ارتباط با خصوصی سازی بانک‌ها در سطح وسیعی بین مردم توزیع شده است. این روش عمدتاً شبیه روش عرضه سهام به عامه مردم بوده و تفاوت اصلی آن رایگان بودن کوپن‌ها و یا قیمت پایین آنها می‌باشد.

#### ۴- خصوصی سازی به روش فروش سهام به مدیریت یا کارکنان

بسیاری از کشورها به منظور انتقال مالکیت بنگاه‌های دولتی به کارکنان و مدیران، این روش را بکار گرفته اند. بدین ترتیب بر مقاومت در برابر خصوصی سازی، غلبه شده و اجرای فرایند تسهیل می‌شود (پرکوپنکو، ۲۰۰۱).

اینکه چه روش خصوصی سازی انتخاب شود عمدتاً یک بحث سیاسی است. اما به جایگاه ذینفعان تأثیرگذار در فرایند اخذ تصمیم برای خصوصی سازی، نیز بستگی دارد، مثلاً سطح پایین توانمندی کارکنان در شرع فرایند، روش بالا به پایین را مقدور می‌سازد. در حالی که این روش در جایی که کارکنان قوی تر هستند امکانپذیر نیست (هاریس، ۲۰۰۴). به طور کلی مهم‌ترین عوامل مؤثر در انتخاب یک روش خاص خصوصی سازی عبارتند از: اهداف دولت، ساختار فعلی شرکت و نوع فعالیت آن، شرایط مالی و عملکرد شرکت، توانایی در بسیج منابع بخش خصوصی، درجه توسعه یافتگی بازار سرمایه، و عوامل اجتماعی (عرب مازار، ۱۳۷۴).

اولویت‌گذاری دولت‌ها در واگذاری بانک‌ها و معیارهایی که با توجه به آنها، دولت‌ها بانک‌ها را برای خصوصی سازی انتخاب می‌کنند، به قرار زیر هستند (مگنسیون، ۲۰۰۵):

ا. بانک‌های با عملکرد ضعیف احتمالاً نسبت به بانک‌های با عملکرد خوب در معرض خصوصی سازی بیشتری قرار دارند (مگنسیون، ۲۰۰۵؛ بوبکری و دیگران، ۲۰۰۵؛ بک و دیگران، ۲۰۰۵).

ب. نیروی انسانی مازاد در بانک‌ها، از احتمال خصوصی سازی آنها می‌کاهد. زیرا تقلیل نیروی انسانی، بعد از دوره فروش از نظر سیاسی تأثیر خیلی منفی دارد.

ج. بانک‌های بزرگتر احتمال خصوصی شدن کمتری نسبت به بانک‌های کوچک‌تر دارند.

د. سطح بالای بیکاری و درصد بالاتر سهام کارکنان دولتی از احتمال خصوصی سازی می‌کاهد.

ه. به عبارت دیگر هم عامل اقتصادی و هم سیاسی در تصمیم خصوصی‌سازی بانک‌ها تأثیر دارند. اما به نظر می‌رسد عامل سیاسی اهمیت خاصی در این روند داشته باشد.<sup>۱</sup>

و. استفاده از مشارکت مدنی قراردادی برای اجرای پروژه‌های نفت و گاز در ایران متداول است و قرارداد فازهای مختلف پالایشگاه‌های گاز پارس جنوبی با کنسرسيوم‌هایی متشکل از پیمانکاران بسته شده است.

### ز- موانع خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی در ایران

معمای نظام پولی کشور با ساختارهای نظام بانکی متناظر است. به این معنی که تغییر در نظام پولی را می‌توان به تغییر در نظام بانکی ترجمه کرد و برعکس. مصادیق مختلف نظام بانکی کارا از قبیل: ارایه خدمات نوین و الکترونیکی، وجود یک سیستم با ثبات و پویا، وجود رقابت‌پذیری کافی، توجه کافی به مدیریت ریسک (نرخ بهره، نقدینگی، اعتباری، حقوقی و عملیاتی، بازار، نرخ ارز و ...) و غیره، در تغییر ساختارهای کلی نظام بانکی قابل مشاهده است.

از سوی دیگر، تجدید ساختار در بازار پول کشور را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم بندی کرد: تجدید ساختار در شبکه بانکی کشور و تجدید ساختار دارایی‌ها و بدهی‌های هر یک از بانک‌های مشمول خصوصی‌سازی. تجدید ساختار در سیستم بانکی کشور به تغییر ساختارهای مدیریت پولی و بانکی، تقویت نظارت‌های دقیق و کافی، استقلال بانک مرکزی، حذف اعتبارات ترجیحی، کاهش تسهیلات تکلیفی و آزاد سازی نرخ سود بانکی بر می‌گردد. در حالی که تجدید ساختار بانک مشمول خصوصی‌سازی نوعی دگرگونی در ساختار ترازنامه بانک می‌باشد، به گونه ای که در اثر آن کیفیت دارایی‌ها و بدهی‌های بانک بهبود یافته و استانداردهای بین‌المللی کمیته بال رعایت گردد.

واضح است که دو نوع تجدید ساختار مزبور ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند. به این معنا که بدون آزادسازی مالی در کل سیستم بانکی، خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی به تنهایی نمی‌تواند منجر به نتایج مطلوب گردد. اگر هدف از خصوصی‌سازی افزایش کارایی و رقابت‌پذیری است، نمی‌توان با تحمیل تکالیف گوناگون بر بانک‌های خصوصی، آنها را از فضای رقابتی دور کرد. بنابر این لازم است به همراه خصوصی‌سازی بانک‌ها، تغییر و تحولات ساختاری لازم

<sup>۱</sup> بهکش، محمد مهدی، اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۱، ص ۹۳

در سیستم بانکی کشور ایجاد شود، تا احتمال ملی شدن مجدد<sup>۱</sup> بانک‌های خصوصی شده کاهش یابد. در ادامه تصویری از تغییرات لازم در ساختارها و چالش‌های مربوطه ارائه می‌شود.

**۱- وضعیت کفایت سرمایه و نقدینگی لازم جهت واگذاری بانک‌ها به بخش غیر دولتی**

سرمایه رکن مهمی از پشتوانه مالی هر بانک است که به بانک اجازه می‌دهد هنگام رویارویی با مشکلات کلان اقتصادی توان بازپرداخت بدهی خود را داشته باشد. امروزه جهت ارزیابی عملکرد بانک‌ها و موسسات اعتباری از یک سری شاخص‌های مالی استفاده می‌شود که نسبت کفایت سرمایه در میان آنها از اهمیت خاصی برخوردار است.<sup>۲</sup> زمانی که کلیه فعالیت‌های بانکداری کشور تحت یک سیستم دولتی اداره می‌شود، این نسبت از اهمیت چندانی برخوردار نخواهد بود، زیرا مشکلات و معضلات ناشی از ریسک‌های اعتباری و نقدینگی در سایه دولتی بودن بانک‌ها آن چنان بحران‌زا نخواهد بود ولی در صورت گسترش بانکداری خصوصی و برای جلوگیری از وقوع بحران‌های مالی و بانکی و به تبع آن جلوگیری از بی‌ثباتی‌های مالی، نیاز است که بانک مرکزی نظارت کافی به فعالیت‌ها و عملکردهای بانک‌های خصوصی داشته و آنها را تحت کنترل خود در آورد. در این شرایط بهبود شاخص‌های مالی از جمله نسبت کفایت سرمایه از اهمیت زیادی برخوردار خواهد بود. نسبت مزبور در بانک‌های دولتی همچنان از سطح استاندارد تعیین شده توسط کمیته بال (۸ درصد) پایین‌تر می‌باشد؛ در حالی که هر چند نسبت مزبور برخی از بانک‌های خصوصی از سطح استاندارد پایین‌تر است ولی وضعیت این بانک‌ها نسبت به بانک‌های دولتی مطلوب‌تر و مناسب‌تر است. در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی‌سازی بانک‌ها توجه ویژه به این نسبت از مهمترین اولویت‌هایی است که باید قبل از خصوصی‌سازی به آن پرداخته شود. عدم توجه به این ممکن است باعث بروز آشفته‌گی‌های مالی پس از خصوصی‌سازی شده و هدف اولیه که همانا افزایش رقابت و بهبود بهره‌وری سیستم بانکی است، حاصل نگردد. برای افزایش نسبت کفایت سرمایه بایستی سرمایه جدید به بانک‌ها تزریق نموده و همچنین مطالبات معوق و سررسید گذشته آنان را به طور محسوسی کاهش داد.

<sup>۱</sup> renationalization.

<sup>۲</sup> نسبت کفایت سرمایه عبارت است از: نسبت سرمایه بانک به دارایی‌های توأم با ریسک آن و این نسبت نباید از ۸ درصد کمتر باشد، این نسبت در برخی از کشورهای در حال توسعه بیش از ۱۲ درصد است.

از جمله مهمترین مسائل در بحث واگذاری‌ها، برنامه‌ریزی برای طرف تقاضا است. این حجم عظیم بنگاه‌های دولتی که مشمول واگذاری هستند نیاز به تقویت بعد تقاضا دارند. برای تقویت بعد تقاضا راهکارهایی به شرح ذیل به نظر می‌رسد:

۱. تسهیل در قوانین و فرآیند سرمایه‌گذاری خارجی: قوانین و مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی در کشور باید روشن و شفاف باشد و در حداقل زمان امکان دریافت مجوز و انجام سرمایه‌گذاری فراهم باشد. یادآور می‌شود بر طبق قوانین تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی امکان حضور سرمایه‌گذار خارجی در کشور فراهم است. همچنین بر طبق آیین اجرایی سرمایه‌گذاری خارجی در بورس نیز امکان حضور سرمایه‌گذار خارجی در بورس موجود است.

۲. تسهیل فرآیند سرمایه‌گذاری ایرانیان مقیم خارج از کشور: با توجه به سرمایه عظیمی که این دسته از هم وطنان در اختیار دارند برنامه‌ریزی برای جلب سرمایه‌گذاری آنان ضرورت دارد.

۳. تسریع و تشویق در شکل‌گیری نهادها و ابزارهای مالی جدید: تشویق بخش خصوصی در جهت استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود در قانون بازار اوراق بهادار برای تشکیل انواع و اقسام نهادهای تخصصی مالی، در نظر گرفتن این گونه نهادها در فرآیند خصوصی‌سازی و بر طرف کردن خلأها و محدودیت‌های قانونی نقش بسزایی در تقویت بعد تقاضا ایفا خواهد کرد.<sup>۱</sup>

## ۲- تعیین تکلیف مطالبات سررسید گذشته و معوق در بانک‌های مشمول

نظارت و کنترل بر مصرف صحیح منابع بانکی امر مهمی است که بی‌توجهی به آن سبب بروز نابسامانی و از بین رفتن منابع بانکی و در نهایت سبب عدم تخصیص بهینه منابع می‌گردد. شاید بتوان گفت مهم‌ترین عنصر رقابت‌پذیری در بخش مالی بخصوص در بخش بانکداری، توجه ویژه به بحث مهم ریسک در آنهاست. یکی از مهم‌ترین انواع ریسک‌ها، ریسک اعتباری است که از زیان‌های ناشی از ناتوانی یا عدم تمایل مشتری به ایفای تعهد خویش در برابر بانک حاصل می‌گردد. در حال حاضر نیز یکی از مهمترین چالش‌های فرا روی نظام بانکی کشور افزایش نسبت مطالبات سررسید گذشته و معوق به کل تسهیلات اعطایی است که نشان دهنده

<sup>۱</sup> بروجردی، علیرضا رحیمی «خصوصی‌سازی»، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، ص ۱۱۷

عدم توجه به مقوله ریسک اعتباری در فرآیند وام‌دهی و همچنین نمایانگر کاهش کیفیت دارایی‌های سیستم بانکی و به تبع آن بی‌ثباتی‌های مالی احتمالی در آینده است. اولین گام اساسی در جهت خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی، شفاف نمودن صورت‌های مالی و خارج کردن دارایی‌های بی‌کیفیت و زیان ده از دفاتر بانک‌ها می‌باشد. به عبارت دیگر شفاف‌سازی دفاتر بانک‌های مشمول خصوصی‌سازی قبل از واگذاری آنها به بخش خصوصی بسیار مهم بوده و بایستی تصمیمات لازم در این زمینه گرفته شود. از این رو می‌توان از راهکار تاسیس شرکت‌های مدیریت دارایی جهت تسویه مطالبات و از رده خارج کردن دارایی‌های بی‌کیفیت و یا تبدیل به اوراق بهادار کردن مطالبات و ایجاد بازار ثانویه برای خرید و فروش این اوراق به عنوان راهکاری دیگر، نام برد.

### ۳- انتخاب نحوه خصوصی‌سازی و بررسی وضعیت بدهی دولت به بانک‌های مشمول

انتخاب روش خصوصی‌سازی یکی از مهمترین مسائلی است که دولت‌ها به هنگام خصوصی‌سازی با آن مواجه هستند. انتخاب یکی با چندین روش از روش‌های موجود وابسته به شاخص‌های اقتصادی، فرهنگی و سیاسی کشور داشته و این عوامل می‌تواند در انتخاب روش خصوصی‌سازی تأثیر مستقیم داشته باشد. بخشی از این عوامل عبارتند از:

- تاریخچه مالکیت بانک‌های دولتی.
- وضعیت مالی و رقابتی بانک‌ها در زمان خصوصی شدن.
- دیدگاه مقامات دولتی به موضوع اقتصاد آزاد و قوانین مرتبط با آن.
- توانایی دولت در کسب اعتماد سرمایه‌گذاران در خصوص احترام به موضوع مالکیت پس از خصوصی‌سازی.
- وضعیت بازار سرمایه و موسسات مالی فعال در کشور.
- مهارت سرمایه‌گذاران بالقوه در مدیریت بانک‌های خصوصی‌سازی.
- تمایل دولت برای مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی.

وضعیت بازار سرمایه حداقل در شرایط کنونی به گونه‌ای نیست که توان همراهی با خصوصی‌سازی گسترده در کشور را داشته باشد. این بازار در شرایط کنونی بسیار به اخبار و عوامل بیرونی حساس بوده و نوسانات آن از قابلیت پیش‌بینی پایینی برخوردار است. به نظر نمی‌رسد در این شرایط واگذاری اعظم سهام بانک‌ها از طریق بورس بهترین روش باشد. اگر

هم به هر حال این ساز و کار برای خصوصی سازی بانک‌ها انتخاب شود ترجیحاً عرضه سهام باید به صورت بلوکی بوده و خریدار آن نیز می‌تواند یک شرکت سرمایه‌گذاری از بانک‌های خصوصی موجود باشد. عرضه سهام به صورت خرد مسائلی را ایجاد می‌کند که مهمترین آنها مشکلات نظارتی است. چرا که این اصل وجود دارد که سهامدار بسیار خرد انگیزه نظارتی اش را از دست می‌دهد و از آنجا که قرار است حداقل ۲۰ درصد سهام بانک‌ها دولتی باقی بماند این امر می‌تواند منجر به دولتی شدن مدیریت بانک‌ها (علی‌رغم انتقال مالکیت) و ادامه مشکلات گذشته شود.

بر اساس سهام عدالت که به روش توزیع کوپن سهام شبیه است، سهام میان افراد تقسیم می‌شود. اما از آنجا که تعدد سهامداران و مالکیت شرکت به گونه ای است که تمرکز قدرت در میان مدیران و مالکیت دولتی باقی می‌ماند، تغییرات اساسی کمتری بوجود آمده و تمایل زیادی نسبت به اداره سنتی بنگاه وجود خواهد داشت (همانند تجربه کشورهای ویتنام و اروپای شرقی). همچنین ریسک دیگری که در این روش وجود دارد این است که افراد فقیر نسبت به ترکیب، ارزش و سایر مسائل سهامی که تملک می‌نمایند، اطلاع دقیقی ندارند و کمتر به جنبه‌های مدیریتی و ایجاد کارایی توجه می‌نمایند. بنابر این، باید میان هدف اصلی خصوصی سازی که افزایش کارایی است و هدف توزیع سهام عدالت که عدالت و برابری است، تعادل ایجاد نمود.

یکی دیگر از مواردی که باید در خصوصی سازی به آن پرداخته شود مساله بدهی دولت به بانک‌های مشمول خصوصی سازی است. چرا که در صورت عدم تعیین تکلیف این نوع بدهی ممکن است پس از خصوصی سازی به بحث و مجادلات فراوانی بین بخش خصوصی و دولت منجر گردد. تعیین تکلیف این موضوع و نحوه بر طرف کردن این معضل حتماً بایستی قبل از واگذاری بانک‌ها به بخش خصوصی مشخص شود.<sup>۱</sup>

#### ۴- مسائل مربوط به نظارت و کنترل

بانک‌ها و موسسات مالی واسطه میان پس انداز کنندگان و سرمایه‌گذاران بوده و به همین دلیل به عنوان کانال اولیه اعتباری در جامعه مطرح هستند. وجود هرگونه مشکلی در سیستم

<sup>۱</sup> جلیلیان، یوسف، بررسی روند خصوصی سازی: موانع و مشکلات، مجله ی جستارهایی در مدیریت، ۱۳۸۹، ص

بانکداری باعث بروز مشکلاتی در عرضه منابع پولی و اعتباری در کشور و به تبع آن کل اقتصاد می‌شود. به دلیل وجود اثر تسری در بخش مالی بخصوص در بخش بانکداری، جلوگیری از انتقال آثار زیانبار مشکلات نارسایی‌های بانک‌ها به بخش‌های دیگر اقتصاد از دیگر مواردی است که اهمیت نظارت بر بانک‌ها را روشن می‌سازد.

دلیل دیگری که اهمیت نظارت بر بانک‌ها را روشن می‌سازد این است که هر چه سیستم بانکی به سمت آزاد سازی حرکت کرده و از سیستم دولتی فاصله بگیرد، امکان بروز مشکلات و بحران‌های مالی به دلیل از بین رفتن تضمین‌های دولتی و خلق ریسک‌های مختلف توسط سیستم آزاد شده بیشتر خواهد شد. در این شرایط حساسیت بازار به شرایط جهانی بیشتر شده و هر گونه التهابی در بخش بانکی به بخش مالی و سپس به کل اقتصاد تسری پیدا خواهد کرد. بنابر این با خصوصی‌سازی برخی بانک‌های تجاری کشور قسمتی از تضمین‌های دولتی در سیستم بانکی به پایان رسیده و امکان بروز بحران‌های مختلف در سیستم بانکی به شدت بالا خواهد رفت. برای جلوگیری از هر گونه التهاب در سیستم بانکی کشور که می‌تواند سلامت بخش مالی و کل اقتصاد کشور را تهدید کند، موضوع نظارت و کنترل‌های مختلف اعتباری توسط بانک مرکزی در مرحله قبل و بعد از خصوصی‌سازی بیش از پیش نمایان می‌شود. در این زمینه می‌توان با استفاده از راهکار ایجاد نظام بیمه سپرده‌ها که مورد تاکید قانون برنامه چهارم توسعه است در دوران قبل از خصوصی‌سازی، به حفظ اعتماد سپرده‌گذاران و همچنین پایبندی بیشتر وام‌گیرندگان به باز پرداخت تسهیلات دریافتی کمک قابل توجهی نمود.

#### ۱- روش‌های خصوصی‌سازی صنعت بیمه

در هر صنعت و با توجه به ویژگی‌های کشوری که شرکت‌ها در آن فعالیت دارند انتخاب روش خصوصی متنوع خواهد بود. به طوری که انتخاب روش نادرست ما را از اهداف خصوصی سازی منحرف خواهد ساخت. در زیر روش‌های گوناگون در روند خصوصی‌سازی شرکت‌ها را بیان می‌کنیم:

#### ۴-۱- عرضه سهام واحد به بخش خصوصی

این نوع خصوصی‌سازی از مهمترین و مؤثرترین شیوه‌های خصوصی‌سازی است و بسته به آنکه چه گروهی سهام عرضه شده را خریداری می‌کنند به ۵ گروه تقسیم می‌شود.

۱- عرضه سهام به مدیران شرکت‌های بیمه

- ۲- عرضه سهام به سرمایه‌گذاران و کارآفرینان
  - ۳- عرضه سهام به عموم مردم
  - ۴- عرضه سهام به کارکنان شرکت‌های بیمه
  - ۵- عرضه سهام به گروه‌های خاص و مورد نظر در اقتصاد، نظیر نظامیان، ایثارگران، بازخرید شدگان فرآیند خصوصی‌سازی
- ۴-۲- فروش دارائی‌های واحدهای دولتی:

این روش تنها یک منبع تأمین مالی کوتاه مدت در اختیار دولت قرار می‌دهد و برای شرکت‌های بیمه ای پذیرفته شده نیست. اگر چه می‌توان در کوتاه مدت اموال کم بازده را فروخت و تبدیل به اموال پر بازده کرد. اما تجربه شان داده است که در عمل از این منابع استفاده خوبی به عمل نمی‌آید.

#### ۴-۳- تفکیک واحدهای بزرگ به واحدهای کوچک:

این روش در مورد صنایع یا کارخانه‌ها و خطوط وسیع تولیدی توصیه می‌شود. در مورد صنعت بیمه دلیل آنکه نیاز است قدرت مالی شرکت‌ها افزایش یابد. لذا در عمل کوچک کردن شرکت‌های بیمه ای توصیه نمی‌شود در صنعت بیمه باری افزایش توان رقابت شرکت‌ها توصیه به ادغام گروه‌های بیمه‌ای می‌شود تا قدرت مالی آنان بیشتر شود.

#### ۴-۴- فروش یکباره شرکت از طریق مزایده:

در این روش امکان پیدایش مشکلاتی نظیر قیمت گذاری در شرکت و ایجاد زمینه های رانت خواری وجود خواهد داشت. همچنین بحث عدم پذیرش مدیران شرکت و عدم همکاری لازم از سوی کارکنان و چالش های بین کارکنان و مدیران جدید از جمله مقولاتی است که در این روش امکان بروز آن زیاد است.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> میرمطهری احمد، جهت‌گیری بازار سرمایه برای پوشش نیازهای اقتصادی ملی در گستره جغرافیای کشور، هشتمین کنفرانس سیاست‌های پولی، موسسه تحقیقات پولی و بانکی، ۱۳۷۷.



## ح- چالش ها و موانع خصوصی سازی بیمه

سیاست خصوصی سازی در کنار سایر سیاست‌های مربوط به برنامه اصلاحات، از قبیل آزاد سازی قیمت‌ها و تک نرخی شدن ارز، به گونه‌ای اجرا شده که در انجام آن، حتی از ضروری ترین اقدامات مقدماتی هم صرف نظر شده است. شرکت‌های 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 شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و با بررسی و مقایسه نسبت های مالی و بازدهی سرمایه شرکت‌های واگذار شده قبل و بعد از خصوصی سازی توسط تکنیک‌های آماری، پی برده شده است که عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی و غیر خصوصی، برای دوران قبل و بعد از تاریخ واگذاری، تغییر نیافته است.

در زمینه سایر ابعاد و نارسایی‌های خصوصی‌سازی نیز به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

أ. طبق مطالعات انجام گرفته، ترکیب واگذاری شرکت‌های تحت پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران طی سال‌های ۷۵ - ۱۳۶۹ بیانگر آن است که به طور متوسط ۳۳/۹ درصد این شرکت‌ها به بخش خصوصی و ۶۶/۱ درصد آن‌ها به نهادها و مؤسسات واگذار شده اند. این گونه نهادها، چون بعضاً شرکت‌های سرمایه‌گذاری بانک‌ها بوده اند، عملاً یک نوع برگشت از خصوصی‌سازی را نشان می‌دهد و برخی دیگر نیز برای تأمین 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 شرکت‌های مذکور شده است، از این بررسی چنین بر می‌آید که علی‌رغم تغییر در مدیران سطح بالای آن‌ها، هنوز تأمین مالی آن‌ها همانند قبل، به نظام بانکی کشور وابسته است.

ب. الزام به خصوصی‌سازی در قوانین به چشم نمی‌خورد و صرفاً در حد توصیه است، به عبارت دیگر، خصوصی‌سازی ضمانت اجرایی لازم را ندارد و دستگاه‌های نظارتی به سبب عدم خصوصی‌سازی کسی را توبیخ نکرده اند، حتی علت اهمال در واگذاری شرکت‌های دولتی، همانا بیم از پیگیری‌های دستگاه‌های نظارتی و در مظان اتهام قرار گرفتن مجریان خصوصی‌سازی است که حتی بعد از سال‌ها دامن‌گیر آن‌ها می‌شود. همچنین برخی از شرکت‌ها منافی برای دستگاه‌ها دارند که طبق موادی از قانون برنامه توسعه چهارم باید ۵۰ درصد وجوه حاصل از فروش شرکت‌ها ندارند. ضمناً دیگر دستگاه‌هایی هم که تمایل به واگذاری داشتند، به سبب وصول به اهداف مصوب قانون بودجه بود که طبق آن از

ناحیه خصوصی‌سازی، بخشی از بدهی آنان به سازمان‌هایی نظیر تأمین اجتماعی تسویه شود.

ج. فقدان بازار سرمایه قوی، به ویژه در ابتدای سال‌های آغاز خصوصی‌سازی و ناکارایی در روش مزایده و بورس، که در بسیاری از موارد روش مذاکره برگزیده شد و در آن خلاف‌هایی هم صورت گرفت.

د. یکی از عمده‌ترین مشکلات در فرایند خصوصی‌سازی، فقدان عزم جدی و عدم وفاق در مسئولان بلند پایه کشور است که با وجود توصیه‌های مختلف و چارچوب‌های قانونی، عملاً سیاست‌گذاران کلان به این موضوع خوشبین نیستند و فضای سیاسی بسترهای لازم را برای این امر ایجاد نکرده است.<sup>۱</sup>

#### ط- راهکارها

نیازهای جامعه ایجاب می‌کند صنعت بیمه کشور هر چه سریع‌تر از حالت ایستا و رکود فعلی خود خارج شود. از این رو به نظر می‌رسد به منظور دست یابی به این امر صنعت بیمه خصوصی شود و نتیجتاً نقش فعال‌تری ایفا کرده و در جهت پاسخگویی به نیازهای کشور راهکارهای عملی و کارآمدی از خود عرضه کند. نباید تصور کرد شکل کنونی و یا به عبارتی عدم کارایی صنعت بیمه در مواجهه با نیازهای به روز و واقعی جامعه صرفاً ناشی از ماهیت دولتی بودن این صنعت است. زیرا در شرایط کنونی بخش خصوصی هم عملکرد موفق‌تری از خود نشان نداده است. در راستای منافع ملی و در سیاست‌گذاری‌های کلان اگر بخش دولتی مکمل و در جهت بخش خصوصی نباشد به جای کمک، همواره به عنوان یک رقیب و در جهت حذف یا کم‌رنگ کردن آن عمل می‌کند و یا امکانات وسیعی که در اختیار دارد موجباتی را فراهم خواهد کرد که بخش خصوصی نیز نتواند حرکتی مثبت و در خور از خود نشان دهد. با این وضعیت اگر خصوصی‌سازی بدون فراهم کردن زیر ساخت‌های مطلوب صورت پذیرد و بخش دولتی به عنوان مکمل و هدایت‌گر آن عمل نکند این بخش نیز عمدتاً کارایی خود را از دست داده و ضمن مواجهه با مشکلات عدیده به منافع کوتاه مدت خود توجه خواهد کرد. برای برخورداری از بخش خصوصی فعال و کارآمد، قبل از هر چیز لازم است برای رشد و توسعه

<sup>۱</sup> بررسی روند خصوصی‌سازی با تاکید بر تجربه ایران (چالش‌ها و فرصت‌ها)، سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۰.

واقعی و رقابت سالم، فضای مناسب و امنی ایجاد شود تا کاهش تصدی دولت و افزایش مشارکت مردم، چهره واقعی به خود بگیرد.

دولت به جای خصوصی سازی بهتر است عاملان فروش بیمه و شبکه های نمایندگی حرفه ای را تقویت کند و در جهت توسعه خدمات بیمه ای امتیازات بیش تری در اختیار آن ها قرار می دهد و سعی کند از نمایندگان و شبکه های فروش حرفه ای، متخصص و صالح استفاده کند و عوامل فاقد صلاحیت و ارتباطی را از میدان خارج کند.

بیمه پیش از هر حرفه ای متکی بر نرم افزار است سرمایه های واقعی صنعت بیمه متخصصان حرفه ای و فن آوران این حرفه اند. نشانه های کارایی و عدم کارایی این صنعت را می توان در بهره جویی مسئولان این حرفه از متخصصان واجد صلاحیت و فراوانی آنان جست و جو کرد. در بخش های دیگر فی المثل صنعت شاید بتوان با خرید و یا جایگزین کردن ماشین آلات فرسوده و قدیمی به ماشین آلات و تجهیزات مدرن سطح تولید را افزایش داد و به مطلوبیت نسبی دست یافت. حال آن که در مقوله بیمه، تولید مطلوب و فن آوری صرفاً بستگی به بهره جویی از افراد متخصص و حرفه ای دارد و تحول و دگرگونی واقعی در جهت افزایش کارایی به صرف زور سرمایه و خصوصی سازی حل شدنی نیست در بیمه قبل از هر چیز ضرورت دارد بستر مناسب و امتی فراهم گردد تا متخصصان و اهل فن در این محیط و امکان رشد پیدا کنند و بر اساس شایسته سالاری فضای خوب و زیبایی برای رشد علمی و بهره جویی از متخصصان و محققان فراهم شود و آموزش یا پژوهش و تحقیق توأم گردد.

اگر بپذیریم وظیفه اصلی صنعت بیمه ارائه خدمات بیمه ای مطلوب و ایجاد چتر حفاظتی محکم و کارآمد برای حفظ و حراست از مال و جان آحاد مردم و سرمایه های ملی است، دولت هم می تواند به خوبی از عهده این وظیفه برآمده و خدمات کاملی در اختیار مردم قرار دهد. اگر مدیریت ها خوب و صحیح عمل کنند، شرکت های بیمه در جایگاه دولتی هم می توانند انواع و اقسام خدمات مطلوبی بیمه را که مبتنی بر نیازهای واقعی و به روز جامعه باشد در اختیار آنان قرار دهد و از هر حیث سهم خود را در رشد و شکوفایی اقتصادی انجام دهد. ابزارهای اصلی شرکت های بیمه نرم افزارهای مغزی اند و هر شرکتی به نرم افزارهای مغزی ماهرتر، متخصص تر و فراوان تری مجهز باشد موفق تر خواهد بود.

نیازهای جامعه ایجاب می کند تا پا به پای رشد فعالیت های اقتصادی و صنعتی، پوشش های بیمه ای را نیز گسترش یافته و به منظور دستیابی به این امر صنعت بیمه نقش فعال تری را ایفا کند و به دلیل پاسخگویی به نیازهای کشور راهکارهای عملی و کارآمدی از خود عرضه کند.

صنعت بیمه در کشور ما تنها به عرضه بیمه‌های سنتی با مناسبات ساده‌تر و تحرک کم‌تر بسنده کرده است. حال آن که در کشورهای پیشرفته برای پاسخگویی به نیازهای بیمه‌ای روز، تعداد بیشماری از انواع بیمه‌های خاص و مسئولیت به متقاضیان عرضه می‌شود.

عاملان فروش بیمه و شبکه‌های نمایندگی حرفه‌ای در جهت توسعه خدمات بیمه‌ای امتیازات بیشتری در اختیار خریداران بیمه قرار داده و بهره‌جویی از آن نشانه کارایی بیشتری خواهد بود. عملکرد خوب گویاترین مبلغ این صنعت به شمار می‌رود. ارائه خدمات بیمه‌ای مطلوب و ایجاد چتر حفاظتی و کارآمد جهت حفظ و حراست از مال و جان آحاد مردم و سرمایه‌های ملی که به حق نیاز واقعی و به روز جامعه نیز است، ضمن گسترش فرهنگ بیمه‌ای در بین مردم از هر حیث می‌تواند در رشد و شکوفایی اقتصاد کشور نیز مؤثر واقع افتد.

بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی و با توجه به بحث‌های فراوان در این زمینه فعال بنا به علل و محدودیت‌های موجود در اصل فوق، به نظر می‌رسد که مسئولان امر یا قانون‌گذار نسبت به خصوصی‌سازی مؤسسات بیمه دولتی موجود اقدام جدی و علمی نماید. اگرچه در کشور ما فرآیند خصوصی‌سازی کم و بیش پیگیری می‌شود اما با توجه به دولتی بودن و احضارهای دولتی که حدود ۱۰٪ از صنایع داخلی را اشغال نموده است. نباید انتظار معجزه در این پروسه را داشت و باید الگوهای مدون و اساسی پی‌ریزی شود.<sup>۱</sup>

در بخش بیمه و بیمه‌گری نیز که از ساختار دولتی برخوردار است دو مشکل وجود دارد. اول عدم توسعه و تعمیم فرهنگ بیمه بطور کامل و رضایت بخش در جامعه ایرانی و دوم نیاز خود صنعت بیمه به نیروی انسانی کارآمد و متخصص از لحاظ کمی و کیفی در رشته‌ها و بخش‌های مختلف آن.

در خصوص چگونگی مشارکت بخش خصوصی در روند خصوصی‌سازی شرکت‌های بیمه‌ای باید به سؤالات زیر پاسخ داده شود.

#### ۱- مشارکت بخش خصوصی به صورت شرکت سهامی عام یا خاص:

با توجه به ویژگی خاص صنعت بیمه و نیاز به داشتن بنیه مالی قوی، در امر تولید حق بیمه و نیز پرداخت خسارت در زمان وقوع حادثه به نظر می‌رسد که فعالیت به صورت شرکت

<sup>۱</sup> چراغی، داوود، «تحلیلی بر خصوصی‌سازی: اصل ۴۴ قانون اساسی و بخش بازرگانی» موسسه مطالعات وزارت بازرگانی، ۱۳۸۶، ف ص ۱۱۲

سهامی خاص با توجه به محدودیت‌های آن از نظر قانون تجارت چه از لحاظ حداقل سرمایه اولیه در زمان تشکیل و چه از نظر عملکرد و کارایی با مشکلاتی روبرو شود. خصوصاً در زمان پرداخت خسارت مگر آنکه اجازه فعالیت آن محدود به چند رشته بیمه‌ای و ریسک‌های متنوع کوچک و معمولی باشد. در غیر این صورت می‌بایست بین سرمایه شرکت با خطرهای بیمه شده تناسب وجود داشته باشد و از این طریق پشتوانه مناسبی برای ایفای تعهدات شرکت ایجاد شود. این امر بیشتر بدلیل حمایت از این نوع شرکت هاست تا در صورت بروز بحران مالی و خسارتهای بزرگ به ورشکستگی مالی منتج نگردد.

اما در صورتی که فعالیت‌های بیمه‌ای به صورت شرکت سهامی عام مطرح شود با توجه به وسعت عمل و نیز توان مالی اولیه جهت تأمین و پیش‌بینی لازم قانون تجارت در مورد حدود و اختیارات و عملکرد آن، می‌توان به راحتی و جرأت ادعا کرد که فعالیت بیمه‌ای در قالب شرکت سهامی بیمه عام شاید بهترین نوع در امر صنعت بیمه باشد. البته تأسیس شرکت‌های بیمه‌ای عام مشابه مؤسسات بیمه‌ای موجود نه تنها از لحاظ خصوصی شدن نتیجه‌ای نخواهد داشت بلکه موجبات نگرانی‌ها و تقلیل مشارکت مالی و خرید بیمه نامه از سوی مردم را فراهم می‌آورد.

شکل‌گیری شرکت‌های بیمه به روش فوق امتیازات ویژه‌ای دارند که اهم آن به شرح زیر است:

- ۱- ایجاد قوت قلب و احساس مسئولیت متقابل بین بیمه‌گر و بیمه‌گذار
- ۲- حس امیدواری به آینده از جانب بیمه‌گذاران و ایجاد رغبت در آنها و اطمینان از سرمایه‌گذاری مطمئن
- ۳- کاهش انگیزه‌های سودجویی یا اهداف غیر بیمه‌ای
- ۴- برخورداری از اهرم‌های مالی قوی
- ۵- ارائه سرویس و خدمات مطلوب در زمان فروش بیمه و پس از آن به هنگام بروز حادثه
- ۶- توانایی استفاده از نیروی انسانی متخصص و کارشناسان مجرب و داشتن دانش فنی لازم در امور بیمه

## ۲- تأمین منابع اولیه سرمایه بخش خصوصی

از مهمترین مسائل در امر فعال کردن بخش خصوصی در صورت واگذاری و تفویض اختیار در فروش بیمه و پرداخت خسارت، مسأله توانگری شرکت‌های خصوصی بیمه است و می‌بایست

بیمه مرکزی ایران بعنوان نهاد نظارتی بر میزان سرمایه و حجم فعالیت‌های این شرکت‌ها کنترل داشته باشد.

این سؤال مطرح می‌شود که در صورت وقوع حادثه و پرداخت خسارت تأمین سرمایه لازم جهت پرداخت خسارت با چه مرجعی است؟ زیرا این قبیل شرکت‌ها به دلیل کمبود کادر متخصص و کارشناسان مجرب که بدون حمایت شرکت‌های بیمه دولتی فعالیت می‌کنند، با مشکلات عدیده روبرو هستند.

در اینجا می‌بایست با اتخاذ تدابیری در جهت طراحی و تدوین آیین نامه‌ها ضمن حمایت از این شرکت‌ها، حدود و چهارچوب عملیات بیمه‌گری آنان روشن شود و به نسبت توانایی و قدرت عملیات بیمه‌ای، پرداخت خسارت تا سقف معینی به بخش خصوصی واگذار گردد.

### ۳- ادامه روند شرکت‌های بیمه دولتی:

از اهداف مهم دولت در خلال برنامه‌های توسعه اقتصادی، کاهش بار سنگین دولت در امور اجرایی و بخش‌های مختلف اقتصادی و تمرکز زدایی در حد امکان بوده است. تا جایی که بتوان از توان اجرایی و مدیریتی بخش خصوصی بهره‌مند شد. لذا شرکت‌های بیمه دولتی نیز پس از آزادسازی در کنار سایر مؤسسات بزرگ دولتی دیگر با حذف برخی از سیستم‌های زاید و دیوان سالاری اداری در سطوح مدیریتی و استفاده از شیوه‌های نوین سرمایه‌گذاری تأثیر زیادی در اقتصاد پیشرفته داشته و دارند. نکته مورد بحث در این است که با وجود اینکه فواید و آثار چنین عملی بر هیچ‌کسی پوشیده نیست به طوری که سهم عمده‌ای در افزایش درآمد سرانه و تولید ناخالص داخلی و ملی خواهد داشت و پشتوانه محکمی برای تقویت بنیه مالی دولت به شمار می‌رود، به چه دلیل هنوز شرکت‌های بیمه‌ای در محیطی بسته فعالیت می‌کنند و ناچار از اجرای دستورالعمل‌های از پیش تعیین شده ذخایر و اندوخته‌های مالی ناشی از حق بیمه‌های سالانه خود و انتخاب روش‌های درست در امر سرمایه‌گذاری با شیوه‌های نوین رایج در جهان مطابقت ندارد، در صورتی که شرکت‌های بزرگ دولتی مسئولیت‌ها و امر اجرایی بی‌مورد خود را به بخش خصوصی واگذار کنند.

فرصت کافی خواهند داشت که به وظایف اصلی خود بپردازند. نمونه‌ای از وظایف به شرح زیر است:

أ. به حداقل رساندن برخوردها و تنش‌زدایی و اجتناب از درگیری‌های دائم که بعضاً با بیمه‌گذاران در زمان پرداخت خسارت مواجه می‌شوند.

- ب. صرفه‌جویی در وقت و در استفاده از منابع انسانی و هزینه‌های مضاعف اداری و مالی و استفاده از آن در بخش‌های ضروری دیگر.
- ج. توجه اساسی به امر آموزش نمایندگان و کارگزاران با بخش خصوصی به دست ایجاد یک مرکز آموزشی و مدرسه مستقل دائم در این زمینه به طریق نظری و کاربردی
- د. تدوین و تنظیم مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به اداره شرکت‌های بیمه بخش خصوصی
- ه. توجه اساسی به امر بازاریابی در دو بخش داخلی و بین‌المللی که یکی از ارکان اصلی و اهداف مهم صنعت بیمه به شمار می‌آید.
- و. توجه بیشتر به ریسک‌های متنوع در بخش‌های بزرگ صنعتی و تجارتي و فعال‌تر کردن بیمه‌های اتکائی به عنوان بزرگ‌ترین منبع کسب درآمد ارزی در بخش بیمه‌گری.
- ز. تربیت نیروی متخصص برای قیمت‌گذاری و تعیین حق بیمه در ریسک‌های متنوع
- ح. توسعه فرهنگ عمومی بیمه در میان اقشار مردم و معرفی آن به عنوان یک ضرورت اساسی در زندگی افراد

### نتیجه‌گیری

در این پژوهش ابتدا تعاریف و مفاهیم خصوصی‌سازی، نظر مکاتب مختلف اقتصادی، اهداف و روش‌های خصوصی‌سازی، فرآیند آماده‌سازی، فرآیند خصوصی‌سازی در ایران مشخصاً در مورد بانک‌ها و بیمه‌ها و موانع، محدودیت‌ها و راهکارهای آن ارائه شد. خصوصی‌سازی در واقع کوچک کردن نقش دولت در اقتصاد و گرایش و حرکت به سوی اقتصاد باز است. به بیان دیگر واجد شرایط بازاری کردن و باز نمودن درهای یک مؤسسه اقتصادی عمومی به روی نیروهای باز است. در بررسی مکتب‌های اقتصادی معلوم شد که بجز مکتب کینز، حضور دولت در اقتصاد علت اصلی کاهش کارایی شمرده می‌شود و دولت تنها باید در انجام امور محوله بر خود مواردی که شکست بازار رخ می‌دهد دخالت نماید. در کشورهای جهان سوم خصوصی‌سازی واکنشی به گسترش حوزه فعالیت‌های دولتی و اقدام جهت ایجاد شتاب در فرآیند توسعه اقتصادی است. به طوری که خصوصی‌سازی فرصتی مناسب برای پویا نمودن اقتصاد شمرده می‌شود. اهداف خصوصی‌سازی در این نوع کشورها گسترش بازارهای مالی، افزایش کارایی و بازدهی تولید و افزایش کمیت کالا و خدمات ارائه شده می‌باشد. در مورد خصوصی‌سازی بانک‌ها می‌توان گفت در یک محیط نظارتی سالم با طراحی مناسب مبادلات، خصوصی‌سازی بانک‌ها منجر به بهبود

عملکرد می‌شود. خصوصی‌سازی موفقیت‌آمیز بانک‌ها نیازمند طراحی مناسب برای مبادلات است. مالکان جدید باید بدانند که چه مقدار از سرمایه آنها در معرض خطر قرار دارد و در صورتی که بانک خصوصی شده در پرداخت بدهی‌های خود با ناتوانی مواجه شود مقامات نظارتی چه اقدامی خواهند کرد. این بدان معناست که وجود یک رابطه شفاف بین دولت و مالکان جدید برای موفقیت خصوصی‌سازی ضروری است. مالکان جدید باید کسب و کار خود را با شرایطی کاملاً پایدار آغاز کنند.

در مورد خصوصی‌سازی صنعت بیمه نیز تصویب قانون اجاره تأمین شرکت‌های بیمه غیر دولتی در مجلس شورای اسلامی و تنظیم آئین نامه‌ای اجرائی آن توسط دولت و بدنبال آن ارسال درخواست‌های متعدد تأمین مؤسسات بیمه به بیمه مرکزی ایران، عملاً صنعت بیمه را در آستانه ورود به مراحل اجرائی خصوصی‌سازی قرار داد. اگرچه اغلب صاحب نظران معتقدند که خصوصی‌سازی به روند رشد اقتصادی کشورها کمک می‌کنند اما نظارت بر جریان خصوصی‌سازی بطور کلی و نظارت بر عملیات بیمه‌ای شرکت‌های بیمه خصوصی به طور خاص به جریان‌ات رشد اقتصادی هر کشور کمک عمده‌ای می‌کند. به طوری که عدم نظارت بر عملکرد خصوصی‌سازی زمینه ساز فراهم آمدن مشکلات اجتماعی و اقتصادی برای جامعه است.



## منابع

### قوانین:

- ۱- قانون اساسی (اصل چهل و چهارم)
- ۲- قانون کار جمهوری اسلامی ایران، وزارت کار و امور اجتماعی - مصوب ۱۳۶۹.

### کتاب:

۱. بروجردی، علیرضا رحیمی «خصوصی سازی»، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
۲. جلیلیان، یوسف، بررسی روند خصوصی سازی: موانع و مشکلات، مجله‌ی جستارهایی در مدیریت، ۱۳۸۹.
۳. رحیمی بروجردی علیرضا، سیاست‌های اقتصادی کلان و اصلاحات ساختاری موسسه مطالعات پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۴.
۴. کمیجانی، اکبر، ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران، تهران، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۲.
۵. بهکش، محمد مهدی، اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۱.

### مقالات:

۱. صفارزاده، غلامرضا، موانع خصوصی سازی در ایران، مجله تدبیر شماره ۱۲۹ دی ماه ۱۳۸۱.
۲. میرمطهری احمد، جهت گیری بازار سرمایه برای پوشش نیازهای اقتصادی ملی در گستره جغرافیای کشور، هشتمین کنفرانس سیاست‌های پولی.