

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح ماده (۲۸) الحاقی قانون چگونگی اداره مناطق آزاد

تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۸»

موضوع لایحه دولت

با توجه به صراحت قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مبنی بر عدم اجازه به شرکتها و مؤسسات بیمه خارجی برای فعالیت در مناطق آزاد، علی‌رغم وجود تجربه فعالیت شرکت‌های خارجی قبل از انقلاب و ملی‌شدن این فعالیت‌ها، دولت ضمن ارائه این لایحه در قالب یک ماده واحده، اصلاح ماده (۲۸) الحاقی به قانون چگونگی اداره مناطق آزاد را به شکل زیر پیشنهاد کرد.

ماده (۲۸) - تأسیس و فعالیت مؤسسات بیمه ایرانی با سرمایه داخلی و خارجی و شعب و نمایندگی آنها و مؤسسات کارگزاری بیمه ایرانی و شعب و نمایندگی مؤسسات بیمه خارجی و مؤسسات کارگزاری بیمه خارجی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مجاز و صرفاً تابع مقرراتی است که به پیشنهاد بیمه مرکزی ایران به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

فعالیت شرکت‌های بیمه خارجی که به‌عنوان هدف اصلی این لایحه مطرح است از نظر کلیات با توجه به اصول ۸۱ و ۴۴ قانون اساسی با ابهاماتی مواجه است و تاکنون نیز به همین دلیل این‌گونه قوانین (مانند اجازه فعالیت بانک‌های خارجی در مناطق آزاد) نهایتاً از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسیده است. با این حال با توجه به توجیه و الزامات اقتصادی حضور شرکت‌های بیمه خارجی در مناطق آزاد، کلیات این لایحه در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۹ کمیسیون اقتصادی مجلس تصویب شد، در این گزارش به نکاتی اشاره می‌شود تا بتوان در شور دوم بررسی لایحه، پیشنهادی مناسب‌تر ارائه کرد.

بررسی لایحه

در مناطق آزاد ۴ شرکت بیمه حافظ، ایران معین، امید و امین (اتکایی) تحت عنوان بخش غیردولتی فعالیت می‌کنند. البته بخشی از سهامداران سه شرکت از شرکت‌های فوق، دولتی هستند. از مقایسه درآمد‌ها، هزینه‌ها، میزان سرمایه‌گذاری، سود و دیگر متغیرهای فعالیت بیمه‌ای این مناطق با ۴ بیمه دولتی و ۱۱ شرکت بیمه غیردولتی فعال در سرزمین اصلی مشاهده می‌شود که حجم فعالیت شرکت‌های فعال در مناطق آزاد بسیار محدود و کمتر از فعالیت بیمه‌ها در سرزمین اصلی است. در این بررسی به برخی دلایل پایین‌بودن سطح فعالیت این شرکت‌ها در مناطق اشاره می‌شود:

۱. یکی از اصلی‌ترین موانع پیش‌روی فعالیت‌های بیمه‌ای در مناطق آزاد محدود بودن رشته‌های فعالیت آنهاست. دامنه فعالیت بیمه‌ها در مناطق آزاد به ۱۱ رشته فعالیت که شرکت‌های داخلی در آنها فعالیت نمی‌کنند و یا دانش آن در کشور موجود نیست منحصر شده است. در شرایطی که فعالیت شرکت‌های نوپا در منطقه آزاد به رشته‌هایی منحصر شده است که شرکت‌های داخلی با چند دهه تجربه و نیرو و سرمایه بالا قادر به فعالیت در آنها نیستند و این رشته‌ها از ریسک بالایی برخوردار بوده و مزیت محدودی دارند، موفقیت شرکت‌های بیمه در مناطق آزاد دور از انتظار است. این امر حوزه فعالیت شرکت‌ها را بسیار محدود می‌کند به نحوی که شرکت‌ها قادر به بیمه کردن اموال خود در سرزمین اصلی و یا استفاده از بیمه اشخاص، باربری و ... نیستند.

۲. یکی دیگر از موانع پیش‌روی فعالیت‌های بیمه‌ای در مناطق آزاد وجود محدودیت میان رابطه دوطرفه در بیمه‌های اتکایی است. بحث بیمه اتکایی به دو مقوله واگذاری بیمه اتکایی و قبولی بیمه اتکایی تقسیم می‌شود که فضای کسب‌وکار این نوع بیمه را تشکیل می‌دهد و موجب آزادی عمل بیمه‌گذار برای فعالیت در تمامی مناطق ممکن می‌شود. در مناطق آزاد امکان واگذاری بیمه اتکایی به داخل سرزمین اصلی وجود دارد در حالی که امکان قبولی آن از سرزمین اصلی وجود ندارد، به همین دلیل فعالیت‌های بزرگ به بیمه‌های داخلی اعطا می‌شود، ولی این رابطه به صورت دوطرفه نبوده و از داخل سرزمین اصلی به بیمه‌های مناطق آزاد بیمه‌ای منتقل نمی‌شود و باعث رکود صنعت بیمه در مناطق آزاد می‌شود.

۳. یکی از مزیت‌های فعالیت شرکت‌های بیمه در مناطق آزاد، تعیین حداقل سرمایه برای این مناطق در سطحی پایین‌تر نسبت به سرزمین اصلی است. ولی با توجه به اینکه ریسک پذیرفته شده در هر قرارداد نباید بیشتر از ۲۰ درصد سرمایه باشد، توان پذیرش ریسک (بیمه فعالیت‌های با ارزش بالا) کاهش یافته و موجب اعطای امور بیمه فعالیت‌های بزرگ به شرکت‌های بیمه سرزمین اصلی شده است. بنابراین می‌توان به دلیل وجود شرایط خاص مناطق آزاد و تفاوت ریسک در انواع مختلف قراردادهای بیمه‌ای، ضمن تجدینظر در نرخ مذکور (برحسب مشارکت آنها با بیمه‌های دیگر به صورت بیمه اتکایی) از قراردادهای مشترک میان شرکت‌های بیمه مناطق آزاد و سرزمین اصلی استفاده نمود تا شرکت‌های بیمه مناطق نیز بتوانند از ریسک‌های بالای منطقه استفاده کنند.

۴. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تلاش شده است که انحصار بخش دولتی در مقایسه با بخش غیردولتی و انحصار شرکت‌های داخلی در مقابل فعالیت شرکت‌های خارجی شکسته شود. به رغم پاسخ وزارت امور اقتصادی و دارایی به استعلام بیمه مرکزی در خصوص فعالیت شرکت‌های بیمه خارجی مبنی بر اینکه، «تأسیس نمایندگی شرکت خارجی امکان‌پذیر است، ولی تأسیس شرکت و یا شعبه مقدور نیست»، شایان توجه است که از سال ۱۳۷۶ و با تصویب قانون «اجازه ثبت شعبه یا نمایندگی شرکت‌های خارجی» ثبت شعبه شرکت‌های خارجی (من جمله شرکت‌های بیمه) در ایران امکان‌پذیر است. با این حال به منظور رفع هرگونه ابهام در زمینه امکان ثبت شعبه شرکت‌های بیمه خارجی، تصریح این امر که در لایحه نیز به آن اشاره شده است مفید خواهد بود.

۵. فعالیت‌های بیمه‌ای، مستقل از رونق و رکود اقتصاد مناطق آزاد نیست. زمانی که اقتصاد از رونق بالایی برخوردار نبوده و به جای تولید و صادرات و ایجاد اقتصاد مولد به واردات از بازار خارجی معطوف باشد، مسلماً حجم فعالیت بیمه‌ای نیز با حجم فعالیت‌های منطقه‌ای تناسب خواهد داشت و این دامنه محدود اختیارات موجب کاهش رغبت به فعالیت در منطقه آزاد می‌شود.

۶. در ابتدای ماده واحده به عبارت «تأسیس و فعالیت» اشاره شده است این قید این ابهام را ایجاد می‌کند که برای فعالیت شرکت‌های خارجی در مناطق آزاد حتماً باید ابتدا مراحل تأسیس در کشور طی شود. بنابراین می‌توان این عبارت را به «تأسیس و یا فعالیت» تغییر داد.

۷. در این ماده واحده در خصوص سرمایه شرکت‌ها به قید «مؤسسات بیمه ایرانی با سرمایه داخلی و خارجی» اشاره شده است. ظاهراً منظور قانون‌گذار از ذکر این نکته تابعیت سرمایه‌گذار شرکت بیمه و ایجاد امکان سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذار خارجی در شرکت‌های بیمه است نه محل تأمین سرمایه از داخل یا خارج. شایان ذکر است که تأمین سرمایه از داخل یا خارج یا حتی ترکیب سهامداران شرکت‌ها از حیث تابعیت، با توجه به ماده (۱) قانون ثبت شرکت‌ها به هیچ وجه تأثیری در تابعیت شرکت ثبت شده در ایران ندارد و چنین شرکتی در هر حال ایرانی محسوب می‌شود. به علاوه شرایط سرمایه‌گذاری خارجی در ایران (اعم از تأسیس شرکت‌ها یا بنگاه‌های اقتصادی) تابع مقررات قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ است. لذا قید «سرمایه داخلی و خارجی» در ماده مزبور ضروری نبوده و حذف آن پیشنهاد می‌شود.

با توجه به مطالب فوق، مزایایی مثل تعیین تعرفه‌های مستقل، معافیت‌های مالیاتی و ... برای فعالیت بیمه‌ها در مناطق آزاد، موجب ایجاد مزیت و گسترش فعالیت آنها نشده و هم اکنون نیز فعالان داخلی این حوزه به دنبال فروش سهام و کاهش حجم فعالیت‌های خود هستند، زیرا فعالیت در این حوزه با موانع فوق روبرو است. اگر هدف قانون‌گذار دستیابی به عملکردی اجرایی در خصوص ایجاد مزیتی جدید با ورود بیمه‌های خارجی به این بازار باشد، باید ابتدا تلاشی جدی برای رفع موانع پیش‌روی صنعت بیمه در مناطق آزاد به عمل آید.

نتیجه‌گیری

اجازه فعالیت به بیمه‌های خارجی را می‌توان طرحی در راستای سازمان‌دهی بیمه‌ها و تبیین راهکارهایی برای توسعه مناطق آزاد، در ادامه قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تلقی کرد که مزایای این طرح در صورت موفقیت می‌تواند به سرزمین اصلی سرریز شده و در آینده در داخل سرزمین اصلی نیز اجرایی و مفید فایده واقع شود. از این رو حکم این لایحه اقدامی مطلوب تلقی شده و برای اینکه این حکم تنها در حد قانونی نگاشته شده و بدون پشتوانه اجرایی باقی نماند و به مرحله اجرا برسد، لازم است الزام قانونی برای رفع مشکلات پیش روی فعالیت شرکت‌های بیمه در مناطق آزاد مورد نظر قانون‌گذار قرار گیرد.

پیشنهاد

علاوه بر پیشنهاد تبدیل عبارت «تأسیس و فعالیت» به «تأسیس و یا فعالیت» و حذف عبارت «سرمایه داخلی و خارجی» در قسمت اول ماده واحده، به عنوان پیشنهاد تکمیلی این ماده ضمن تأیید ضرورت اجازه حضور بیمه‌های خارجی در مناطق آزاد، لازم است موانع پیش‌روی صنعت بیمه در مناطق آزاد با استفاده از کارشناسان بیمه مرکزی و شورای عالی مناطق آزاد شناسایی و در لایحه به احکامی خاص برای رفع مشکلات موجود در زمینه سهم دولت و شرکت‌های دولتی در بیمه‌های غیردولتی، واگذاری شرکت‌های بیمه دولتی، یکسان‌سازی رشته‌های فعالیت، میزان سرمایه و میزان پذیرش ریسک میان بیمه‌های مناطق آزاد و سرزمین اصلی و امکان واگذاری بیمه اتکایی میان بیمه‌های داخلی کشور و مناطق آزاد اشاره شود.