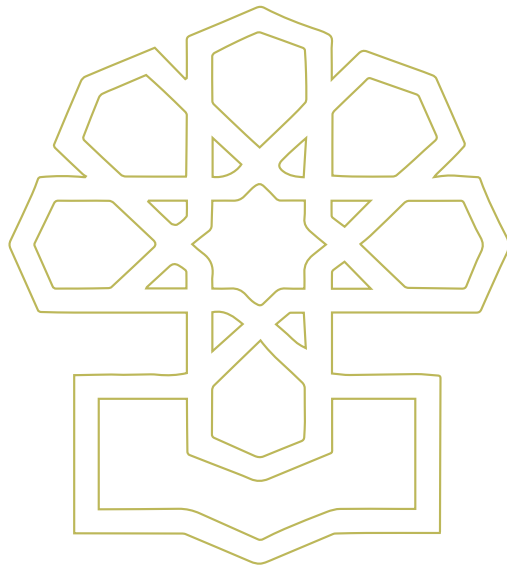




اظهار نظر کارشناسی درباره: « طرح اصلاح قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی »



فاطمه تیمورا

Doi: [10.22034/mrc.report.21875](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21875)

چکیده

طرح اصلاح « قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی (۱۳۹۹) » در تاریخ ۱۴۰۴/۰۴/۲۵ با هدف ایجاد ساز و کار مشخص به منظور تأمین هزینه‌های خسارت‌های پدیده جنگ، توسط مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. با این حال، بررسی مفاد طرح مزبور از منظر قانونی، ملاحظات بیمه‌ای و اکچوئری و ظرفیت‌های مالی صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان حاکی از بروز چالش‌هایی است. از جمله تعارضات حقوقی قابل اشاره در خصوص گسترش دامنه پوشش صندوق به خسارات جنگی، می‌توان به ناهمخوانی قلمرو موضوعی قانون تأسیس بیمه همگانی حوادث طبیعی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵ (ماده (۱)) - مخاطرات طبیعی - با پدیده جنگ به عنوان یک ریسک انسان ساخت، نبود تعریف دقیق مفاهیم کلیدی مانند «جنگ» و «خسارات جنگی» (ماده (۱۴) مکرر پیشنهادی)، و نبود تناسب میان الزام پرداخت ۱۰۰ درصد خسارات جنگی (تبصره «۱» ماده (۴) طرح پیشنهادی) با ساختار مالی صندوق مبتنی بر تعهدات سقف‌دار و جبران بخشی از خسارات، اشاره کرد. افزون بر این، طرح با ایجاد تعهد مالی گسترده برای دولت، بدون تعیین

محمد امین صلواتیان «دفتر مطالعات اقتصادی»، محمد باقر امتی «دفتر مطالعات اجتماعی»، منصوره کریمی «دفتر مطالعات مدیریت»، محمدبرزگر خسروی «دفتر مطالعات حقوقی»، محمد صالح شکوهی بیدهندی «دفتر مطالعات ریزبنایی» اظهار نظر کنندگان، سعید احمدعلیزاده (صفحه آرا)، اکرم وحدانی فر (ویراستار ادبی).



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره دوازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۳۳۴

شماره چاپ:

-

تاریخ چاپ:

-

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات بخش عمومی

گروه اقتصاد امور عمومی

نوع گزارش:

- ☐ پیش نویس قانونی
- ☒ طرح / لایحه
- ☐ راهبردی
- ☐ نظارتی

شماره مسلسل:

۲۱۸۷۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۶/۲۸



منبع مالی معین، پایدار و قابل تحقق و بدون پیش‌بینی طریق جبران هزینه‌های جدید، با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایرت دارد. از منظر ملاحظات بیمه‌ای و بیم‌سنجی، ریسک جنگ فاقد ویژگی‌های قابل پیش‌بینی مخاطرات طبیعی است و نیازمند حق بیمه مستقل با محاسبات پیچیده است. همچنین، ظرفیت مالی صندوق با توجه به مطالبات انباشته از دولت (۷۳۰۰۴ میلیارد ریال تا ۱۴۰۳) و عدم فعال‌سازی حساب ویژه اتکایی (ماده (۵) قانون مذکور)، برای پوشش چنین تعهدات گسترده‌ای کافی نیست که این موضوع لزوم بازنگری در طرح حاضر را ایجاب می‌کند. براین اساس، کلیات طرح مذکور قابل تأیید نیست.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

طرح اصلاح «[قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی \(۱۳۹۹\)](#)» با هدف ایجاد سازوکار مشخص برای تأمین هزینه‌های خسارت‌های پدیدۀ جنگ، به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. مطابق مفاد طرح مذکور، شمول تمام احکام [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی](#) به خسارات مالی ناشی از جنگ نیز تسری می‌یابد و صندوق مکلف می‌شود ۱۰۰ درصد خسارات جنگی را به خسارت‌دیدگان پرداخت کند. همچنین در این طرح، دولت به‌عنوان پشتیبان نهایی در صورت عدم تکافوی منابع صندوق، به تأمین کسری منابع از محل بند «م» ماده (۲۸) [قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت \(۲\)](#)، ماده (۱۰) [قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت \(۱\)](#)، و نیز مواد (۱۶) و (۱۷) [قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸](#) - یا «هر محل دیگر» به‌استثنای «حقوق و هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر» - مکلف شناخته شده است. طرح در بخش نهادی نیز پیش‌بینی می‌کند که در بند «الف» ماده (۱۰) [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی \(۱۳۹۹\)](#)، «یک نفر از اعضای کمیسیون عمران» اضافه شود. بررسی ابعاد طرح مزبور، حاکی از وجود چالش‌های اساسی در طرح است، لذا تصویب کلیات طرح توصیه نمی‌شود.

نقاط قوت و ضعف طرح

■ طرح به یکی از مسائل مهم جاری کشور پرداخته و تلاش کرده است تا با استفاده از سازوکار موجود صندوق حوادث طبیعی ساختمان، پاسخ‌گوی خلأ قانونی در جبران خسارات جنگ باشد و از این‌رو، در صدد تسهیل حمایت مالی از آسیب‌دیدگان خسارات جنگی است.

■ **از حیث قلمرو موضوعی، «جنگ» در تعریف «حوادث طبیعی» و مصادیق برشمرده شده در ماده (۱) [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی \(۱۳۹۹\)](#) قرار ندارد و تسری «کلیه احکام» قانون مذکور به خسارات جنگی، توسعه‌ای ماهوی در موضوع و مأموریت صندوق محسوب می‌شود که با منطق تقنین، نیازمند تنظیم‌گری مستقل یا حداقل قواعد خاص و تصریح‌های دقیق است.**

■ **از حیث ساختار تعهدات، الزام به پرداخت «۱۰۰ درصد» خسارات جنگی با منطق «جبران بخشی» و «تعهدات مسقف» بیمه پایه در مواد (۱) تا (۳) [قانون تأسیس](#) تعارض دارد و مستعد انتقال بار مالی گسترده به دولت و منابع عمومی است.**

■ **از حیث پایداری مالی، سازوکار مشارکت تدریجی و کاهش سهم دولت در حق بیمه پایه وفق تبصره «۱» ماده (۴) [قانون تأسیس](#) و ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی این قانون (مصوب ۱۴۰۰)، با پذیرش تعهد جدید گسترده و غیرمسقف جنگی هم‌جهت نیست و می‌تواند تعادل منابع و مصارف صندوق را مخدوش سازد.**

■ **از حیث منابع تأمین مالی، ارجاعات ماده (۱۴) مکرر پیشنهادی پشتوانه‌ای متناسب، پایدار و قابل اتکا برای تعهد گسترده پرداخت ۱۰۰ درصد خسارات جنگی را فراهم نمی‌کند. اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) [قانون الحاق \(۲\)](#) ماهیتی تنخواه دارد و با توجه به مصارف متعدد مدیریت بحران، نمی‌توان آن را منبعی کافی، ثابت و تضمین شده برای تأمین هزینه‌ای دائمی و بالقوه تلقی کرد. ماده (۱۰) [قانون الحاق \(۱\)](#) نیز نیازمند تدقیق نسبت اختصاصی به خسارات جنگی دارد و مواد (۱۶) و (۱۷) [قانون](#)**



مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) منبع مالی مستقلی ایجاد نمی کنند و عمدتاً به همان بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق (۲) ارجاع می دهند. افزون بر این، عبارت «یا هر محل دیگر» فاقد دلالت بر منبعی معین و قابل تحقق است؛ از این رو، سازوکار مالی طرح از حیث تعیین طریق تأمین هزینه های جدید و رعایت اصل (۷۵) **قانون اساسی** محل ایراد است.

پیشنهادهای مرکز پژوهش ها

■ موضوع جبران خسارات ناشی از پدیده جنگ، در قالب طرح / لایحه مستقل با عنوان و قلمرو متناسب پیگیری شود؛ به نحوی که: - سازوکار تأمین مالی آن با اتکای حق بیمه فنی محاسبه شده بر اساس ریسک جنگ و به منابع عمومی طراحی شود.

■ در صورت اصرار بر طرح حاضر که به نظر می رسد مستلزم اصلاحات متعدد در قلمرو یا حتی عنوان قانون مذکور است، حداقل اصلاح و حل و فصل موارد ذیل ضروری است:

۱. طراحی حق بیمه مستقل برای ریسک جنگ مبتنی بر محاسبات بیم سنجی^۱ این پدیده و تصریح سازوکار تأمین آن با تعیین سهم دولت و مالکان و انعکاس آثار بودجه ای آن با لحاظ مسیر تغییر سهم ها در تبصره «۱» ماده (۴) **قانون تأسیس** و ماده (۶) آیین نامه اجرایی مصوب ۱۴۰۰؛

۲. حذف پرداخت «۱۰۰ درصد خسارات ناشی از جنگ» و جایگزینی آن با تعهدی سقف دار و متناسب با حق بیمه دریافتی، ظرفیت مالی صندوق و پوشش های اتکایی؛

۳. منوط سازی توسعه تعهدات به تعیین تکلیف سازوکارهای پشتیبان مالی و اتکایی با توجه به عدم فعال سازی «حساب ویژه اتکایی بیمه مرکزی» موضوع ماده (۵) **قانون تأسیس** و نیز انتظام بخشی به ایفای تعهدات دولت در قبال سهم حق بیمه پایه یا مسقف سازی تعهدات صندوق؛

۴. تصریح به ممنوعیت هرگونه اختلاط منابع، مصارف، ذخایر و تعهدات مربوط به ریسک جنگ با منابع، مصارف، ذخایر و تعهدات مربوط به حوادث طبیعی. در کنار الزام به تهیه و گزارش منظم صورت های مالی تفکیک شده؛

۵. پیش بینی ضمانت اجرای مؤثر و بازدارنده در صورت تخطی از تفکیک حساب ها و ممنوعیت اختلاط منابع.

افزون بر موارد مذکور، اصلاحات مهم دیگری نیز در این حوزه قابل اشاره است:

تعریف و تحدید مفهومی «جنگ» و «خسارات ناشی از جنگ»، اصلاح اطلاق عبارت «کلیه احکام» و تحدید حدود شمول احکام **قانون تأسیس** نسبت به خسارات جنگی؛ تعیین معیار و مرجع تشخیص «عدم تکافوی منابع» و نیز بازطراحی سازوکار تأمین مالی از طریق پیش بینی منبعی معین و قابل نظارت؛ زیرا ارجاع به بند «م» ماده (۲۸) **قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)**، به خودی خود منبع مالی کافی ایجاد نمی کند و اعتبارات موضوع آن نیز ماهیت تنخواه دارد و با توجه به مصارف متعدد و از پیش تعیین شده مدیریت بحران، فاقد ظرفیت آزاد کافی و تضمین شده برای تأمین تعهدات جدید و مستمر ناشی از خسارات جنگی است؛ تدقیق نسبت اختصاصی در ارجاع به ماده (۱۰) **قانون الحاق (۱)** و حذف / تقید عبارت «یا هر منبع قانونی دیگر» با رعایت اصل (۷۵) **قانون اساسی**.



در سال‌های اخیر، با تشدید تنش‌های ژئوپلیتیکی و افزایش سطح تهدیدات امنیتی در منطقه، موضوع تاب‌آوری کشور در برابر مخاطرات انسان‌ساخت، به‌ویژه جنگ، بیش‌ازپیش در کانون توجه سیاستگذاران قرار گرفته است. در همین چارچوب، طرح اصلاح «[قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی \(۱۳۹۹\)](#)» با هدف ایجاد سازوکار مشخص برای تأمین هزینه‌های خسارت‌های پدیده جنگ، به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. متن طرح اصلاحی به این شرح است:

«ماده واحده:

الف) یک ماده به‌عنوان ماده (۱۴) مکرر [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی](#) مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ مجلس شورای اسلامی الحاق می‌گردد.

ماده (۱۴) مکرر: کلیه احکام مندرج در این قانون در خصوص خسارات مالی ناشی از جنگ نیز مجری است. صندوق مکلف است ۱۰۰ درصد خسارات ناشی از جنگ را به خسارت‌دیدگان پرداخت نماید. در صورت عدم تکافوی منابع صندوق دولت مکلف است منابع مورد نیاز را از بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق (۲)، ماده (۱۰) قانون الحاق (۱) و اصلاحات و الحاقات بعدی آن و مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران (۱۳۹۸) یا هر محل دیگر به غیر از حقوق و هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر تأمین نماید.

ب) در بند «الف» ماده (۱۰) بعد از عبارت اقتصادی عبارت «و یک نفر از اعضای کمیسیون عمران» اضافه می‌شود. مطابق مفاد طرح:

از یک سو دامنه شمول «کلیه احکام» [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی \(۱۳۹۹\)](#) به «خسارات مالی ناشی از جنگ» نیز تسری می‌یابد و صندوق مکلف می‌شود ۱۰۰ درصد خسارات جنگی را به خسارت‌دیدگان پرداخت کند.

از سوی دیگر، در فرض عدم تکافوی منابع صندوق، دولت به‌عنوان پشتیبان نهایی، مکلف به تأمین کسری منابع از محل:

■ بند «م» ماده (۲۸) [قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت \(۲\)](#)،

■ ماده (۱۰) [قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت \(۱\)](#)،

■ و نیز مواد (۱۶) و (۱۷) [قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸](#) - یا «هر محل دیگر» به‌استثنای «حقوق و هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر» - شناخته شده است.

افزون بر این، طرح در بخش نهادی نیز پیش‌بینی می‌کند که در بند «الف» ماده (۱۰) [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی \(۱۳۹۹\)](#)، «یک نفر از اعضای کمیسیون عمران» اضافه شود.

بدین ترتیب، طرح حاضر از حیث توسعه قلمرو مأموریت صندوق، افزایش سطح تعهدات، شیوه تأمین مالی، واجد پیامدهای حقوقی و مالی قابل توجهی است و بررسی دقیق ابعاد آن ضرورت دارد. گزارش پیش‌رو با هدف ارزیابی کارشناسی طرح مذکور از منظر انطباق با قوانین موضوعه، اصول بیمه‌گری و الزامات اکچوئری و نیز ظرفیت مالی و نهادی صندوق تهیه شده است.

۲. اظهار نظر کارشناسی

بدنه اظهار نظر کارشناسی حاضر در سه بخش سامان یافته است: نخست، تبیین تعارضات حقوقی طرح با [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی \(۱۳۹۹\)](#) و سایر قواعد حاکم؛ دوم، بررسی ملاحظات بیمه‌ای و اکچوئری ناظر بر ماهیت ریسک پدیده جنگ؛ سوم، ارزیابی ظرفیت مالی و نهادی صندوق از حیث امکان ایفای تعهدات جدید و آثار آن بر پایداری مالی صندوق.

۱-۲. تعارضات حقوقی و نهادی طرح با چارچوب قانونی موجود

تعارضات حقوقی و نهادی طرح حاضر، در چهار محور اصلی دسته‌بندی می‌شود: الف) تعارض با قلمرو موضوعی [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی \(۱۳۹۹\)](#)، ب) عدم انطباق با ساختار مالی صندوق و منطق تخصیص منابع عمومی، ج) ابهامات و نارسایی‌های تقنینی، د) تعارض با ترتیبات نهادی و تقسیم وظایف حاکمیتی.

الف) تعارض با قلمرو موضوعی قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی

الف- ۱) انطباق نداشتن جنگ با مفهوم حوادث طبیعی

به موجب ماده (۱) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، غایت تأسیس صندوق «جبران بخشی از خسارت‌های مالی ناشی از حوادث طبیعی» تعیین شده و قانونگذار به عنوان مصادیق، از جمله به زلزله، سیل، طوفان، صاعقه، سنگینی برف، رانش زمین، ریزش کوه و دریالرز (سونامی) تصریح کرده است؛ مجموعه‌ای از مخاطراتی که از حیث سبب‌شناسی در زمره رخدادهای طبیعت‌محور و خارج از اراده کنشگران انسانی قرار می‌گیرند.

در مقابل، «جنگ» واجد ماهیت انسان‌ساخت و مبتنی بر اراده و فعل سیاسی - نظامی دولت‌ها یا بازیگران مسلح است و در طبقه‌بندی متعارف، از شمول مفهوم «حوادث طبیعی» خارج تلقی می‌شود. با لحاظ احتیاط در توسعه دامنه تعهدات حمایتی نهادهای عمومی، تسری حکم حمایتی صندوق از حوزه حوادث طبیعی به خسارات ناشی از جنگ، به معنای توسعه قلمرو موضوعی قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی و عدول از چارچوب هدف‌گذاری اولیه آن خواهد بود. براین اساس، الحاق خسارات جنگی به دامنه شمول، در عمل مستلزم بازتعریف قلمرو، منابع و سازوکارهای پوشش ریسک صندوق است؛ امری که ممکن است با اصلاحات محدود طرح حاضر قابل جمع نباشد و در منطق تقنین، نیازمند تنظیم‌گری مستقل با موضوع و عنوان متناسب باشد. این توسعه موضوعی، آثار نهادی و مالی دارد که در بخش‌های بعدی بررسی می‌شود.

الف- ۲) قابلیت نداشتن تسری به وقایع گذشته

اگرچه در متن طرح به صراحت به وضعیت خسارات ناشی از وقایع پیش از تصویب و لازم‌الاجرا شدن اصلاحیه اشاره نشده است، حکم پیشنهادی به هر حال شامل خسارات گذشته نخواهد شد. از حیث قواعد بیمه‌گری، ماده (۲۸) قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶ مقرر می‌دارد که بیمه‌گر مسئول خسارات ناشی از جنگ و شورش نیست، مگر آنکه خلاف آن در بیمه‌نامه شرط شده باشد. مفاد این حکم دلالت دارد بر اینکه خطر جنگ، در وضعیت متعارف بیمه‌گری، در زمره استثنائات تعهد بیمه‌گر قرار گرفته و شمول آن نسبت به تعهدات بیمه‌ای، مستلزم تصریح و پیش‌بینی صریح در سازوکار پوشش است. از آنجا که صندوق نیز به موجب ماده (۹) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی تابع «مقررات این قانون، قوانین جاری کشور، اساسنامه مربوط و مقررات قانون تأسیس بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بیمه‌گری» است، در صورت تصویب پوشش جنگ گذشته، لازم است به این ملاحظات توجه شود.

از سوی دیگر، بر اساس قواعد آمره حاکم بر عقد بیمه در حقوق ایران، تعهد بیمه‌گر به جبران خسارت اصولاً در چارچوب یک رابطه بیمه‌ای معتبر و در قبال پرداخت حق بیمه شکل می‌گیرد؛ چنان‌که ماده (۱) قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶ تصریح می‌دارد بیمه عقدی است که به موجب آن یک طرف در ازای پرداخت وجه یا وجوهی از طرف دیگر تعهد می‌کند در صورت وقوع یا بروز حادثه، خسارت را جبران کند یا وجه معینی بپردازد. بر همین مبنا، اصل بر آن است که دامنه تعهد بیمه‌گر (یا نهاد بیمه‌گر) ناظر به حوادثی است که پس از تحقق رابطه بیمه‌ای و در دوران اعتبار پوشش واقع می‌شود و تسری پوشش به وقایع مقدم بر آغاز شمول، محتاج حکم یا تصریح خاص است.

الف- ۳) تناسب نداشتن تعهد ۱۰۰ درصد با بیمه پایه مسقف

بیمه پایه حوادث طبیعی ساختمان به موجب ماده (۱) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، با هدف «جبران بخشی» از خسارت‌های مالی ناشی از حوادث طبیعی برای گروه موضوع همان ماده (کلیه ساختمان‌های مسکونی دارای انشعاب قانونی برق در مناطق در معرض مخاطرات طبیعی) پیش‌بینی شده و به موجب ماده (۳) همان قانون، بیمه‌گر این بیمه پایه صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان تعیین شده است. همچنین وفق ماده (۲) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، حداکثر حق بیمه پایه هر واحد مسکونی و حداکثر تعهد صندوق، با رعایت سقف مقرر و متناسب با سطح خطر و وضعیت مکانی (آمایش و درجه ریسک مناطق) تعیین می‌شود و به موجب تبصره «۲» همان ماده، صندوق مجاز است این پوشش را به تدریج به ساختمان‌های غیر مسکونی نیز تسری دهد. با این وصف، ساختار حقوقی بیمه پایه در قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی

حوادث طبیعی «جبران بخشی» و «تعهدات سقف دار» استوار است؛ حال آنکه طرح اصلاحی، پرداخت ۱۰۰ درصد خسارات ناشی از جنگ را برای واحدهای تحت پوشش پیش بینی می کند. این رویکرد، از حیث دامنه و سطح تعهد، با منطق مقرر در قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی - که تعهد صندوق را سقف گذاری، و حق بیمه پایه را نیز در همان چارچوب تعریف می کند - هم راستا نیست و در عمل، پرداخت کامل خسارات جنگی را به تأمین منابع تکمیلی خارج از حق بیمه پایه وابسته می سازد. حق بیمه پایه و سقف تعهد صندوق در جدول ۱ مشاهده می شود.

جدول ۱. سقف تعهد و حق بیمه سالیانه صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان (ریال) [۱]

سال	سقف تعهد سالیانه صندوق به ازای هر واحد مسکونی	حداکثر حق بیمه پایه سالیانه هر واحد مسکونی
۱۴۰۱	۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۰۰۰,۰۰۰
۱۴۰۲	۳۱۵,۲۵۸,۵۱۰	۱,۰۰۰,۰۰۰
۱۴۰۳	۹۴۵,۷۷۵,۵۳۶	۳,۰۰۰,۰۰۰
۱۴۰۴	۱,۳۲۴,۰۸۵,۷۵۰	۴,۲۰۰,۰۰۰

مطابق جدول ۱، سقف تعهد سالیانه صندوق برای هر واحد مسکونی در سال ۱۴۰۴ حدود ۱,۳۲۴,۰۸۵,۷۵۰ ریال (نزدیک به ۱۳۲ میلیون تومان) اعلام شده است. با توجه به ماهیت و دامنه بالقوه خسارات ناشی از جنگ، این سطح از تعهد لزوماً برای جبران کامل خسارات وارد شده به واحدهای مسکونی کفایت نخواهد کرد. اجرای حکم پرداخت ۱۰۰ درصد خسارات، عملاً به این معناست که بخش قابل توجهی از بار مالی جبران خسارت باید از محل منابعی غیر از حق بیمه پایه و منابع متعارف صندوق تأمین شود.

ب) انطباق نداشتن با ساختار مالی صندوق و منطق تخصیص منابع عمومی

ب-۱) تعارض تعهد ریسک جنگ با ساز و کار مشارکت تدریجی و پایداری مالی صندوق

به موجب ماده (۴) **قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی**، منابع تأمین حق بیمه پایه بیمه حوادث طبیعی ساختمان، ترکیبی از سهم مالکان واحدهای مسکونی و سهم دولت است؛ به گونه ای که بخشی از حق بیمه از طریق قبوض برق واحدهای مسکونی (سهم مالکان) و مابقی در قالب حق بیمه دولت از محل اعتبار ماده (۱۰) **قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰) و اصلاحات** بعدی آن تأمین می شود. همچنین، سهم حق بیمه مربوط به واحدهای مسکونی تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی یا موارد عدم استطاعت پرداخت، به موجب همین ماده، از محل منابع پیش بینی شده در ماده (۱۰) **قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت** و مواد (۱۶) و (۱۷) **قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)** پرداخت می شود. ساختار یاد شده بر مبنای مشارکت عمومی و متناسب با ماهیت ریسک های حوادث طبیعی - که واجد تواتر آماری قابل برآورد هستند - طراحی شده است.

علاوه بر این، مطابق تبصره «۱» ماده (۴) **قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی**، قانونگذار مقرر داشته است که روند تغییر ترکیب سهم ها به گونه ای تنظیم شود که ظرف مدت ۱۰ سال، سهم دولت از حق بیمه پایه به ۱۰ درصد و سهم مالکان به ۹۰ درصد افزایش یابد. این سیاست تدریجی در ماده (۶) **آیین نامه اجرایی قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی (۱۴۰۰)** تبیین شده و جدول ۲ بیانگر مسیر پیش بینی شده آن است. براساس این چارچوب، پس از گذشت پنج سال از آغاز فعالیت صندوق، نسبت سهم دولت و مالکان به حدود ۶۰ درصد در مقابل ۴۰ درصد رسیده است که با مسیر مقرر در قانون انطباق دارد.

جدول ۲. روند سهم گذار و دولت از حق بیمه پایه [۱]

سال	اول- ۱۴۰۰	دوم- ۱۴۰۱	سوم- ۱۴۰۲	چهارم- ۱۴۰۳	پنجم- ۱۴۰۴	ششم- ۱۴۰۵	هفتم- ۱۴۰۶	هشتم- ۱۴۰۷	نهم- ۱۴۰۸	دهم- ۱۴۰۹
سهم مالکان (%)	۱۰	۱۵	۲۰	۳۰	۴۰	۵۰	۶۰	۷۰	۸۰	۹۰
سهم دولت (%)	۹۰	۸۵	۸۰	۷۰	۶۰	۵۰	۴۰	۳۰	۲۰	۱۰



در این چارچوب، پیش‌بینی پرداخت ۱۰۰ درصدی خسارات ناشی از جنگ، بدون اصلاح سازوکار تأمین منابع مندرج در ماده (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، واجد آثار مالی قابل توجهی است. از یک سو، با توجه به روند افزایشی سهم مالکان در تأمین حق بیمه پایه، بار مالی صندوق به تدریج بر مشارکت مردمی استوارتر می‌شود و از سوی دیگر، تعهد جدید به جبران کامل خسارات جنگی، ماهیتی متفاوت از تعهدات مبتنی بر بیمه پایه دارد و مستلزم اتکای گسترده به منابع عمومی است. این دو جهت‌گیری، در غیاب تصریح و بازتنظیم منابع، با یکدیگر هم‌راستا نیستند.

از منظر منطق قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، فلسفه پیش‌بینی مشارکت تدریجی مالکان و کاهش سهم دولت، حرکت صندوق به سوی پایداری مالی و کاهش وابستگی به بودجه عمومی بوده است. در مقابل، طرح اصلاحی با ایجاد تعهد گسترده و غیرمسقف نسبت به خسارات جنگی، می‌تواند تعادل میان تعهدات و منابع صندوق را مخدوش سازد.

ب- ۲) کفایت نداشتن منابع مالی ارجاع شده برای جبران خسارات جنگی

به موجب ماده (۱۴) مکرر پیشنهادی در طرح اخیر، برای تأمین منابع لازم برای پوشش «۱۰۰ درصدی خسارات ناشی از جنگ»، بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، ماده (۱۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)، و مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) ارجاع شده است. بررسی مفاد و قلمرو هر یک از این مراجع نشان می‌دهد که این ارجاعات از حیث موضوع و کارکرد تقنینی واجد ملاحظات اساسی است. -بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق (۲) تنها مجرای است که به طور صریح اعتباراتی را برای تأمین خسارات جنگی تعیین می‌کند. این بند، منابع مالی را برای پیش‌آگاهی، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از «حوادث غیر مترقبه» پیش‌بینی کرده و مصادیق متعددی را از قبیل سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و نیز مدیریت خشک‌سالی بر شمرده است. باین حال، اعتبارات موضوع این بند ماهیت تنخواه دارند و با توجه به مصارف متعدد و از پیش تعیین شده مدیریت بحران، به نظر می‌رسد فاقد ظرفیت آزاد و تضمین شده برای تأمین تعهدات جدید و مستمر ناشی از خسارات جنگی باشد. از این رو، نمی‌توان یک تعهد قانونی دائمی و بالقوه گسترده، به‌ویژه پرداخت ۱۰۰ درصد خسارات ناشی از جنگ، را به چنین منبعی گره زد و آنها را پشتوانه‌ای ثابت، پایدار و تضمین شده برای تأمین هزینه‌های مستمر تلقی کرد و این امر از حیث رعایت اصل (۷۵) قانون اساسی محل ایراد است.

-ماده (۱۰) قانون الحاق (۱) ناظر بر اصلاح مواد (۱۲۳) و (۱۲۴) قانون ثبت، ناظر بر تعیین و وصول حق‌الثبت اسناد است. باین حال، به موجب بند (۱) ماده (۱۷) قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، ۴۲ درصد از درآمد حاصل از حق‌الثبت اسناد رسمی به عنوان یکی از منابع مالی جمعیت هلال احمر تعیین شده است. از این رو، ارجاع کلی ماده (۱۴) مکرر پیشنهادی به ماده (۱۰) قانون الحاق (۱)، از حیث دامنه منبع قابل استفاده واجد ابهام است؛ زیرا مشخص نیست مقصود طراح، استفاده از کل درآمدهای موضوع این ماده - با وجود سهم قانونی مقرر برای جمعیت هلال احمر - است یا صرفاً بخش باقی‌مانده پس از کسر سهم‌های قانونی. افزون بر این، میزان، سهم یا سقف منابع قابل تخصیص از محل درآمدهای مزبور نیز در طرح تعیین نشده است.

-مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) به تنظیم ساختار بودجه‌ای و نحوه تخصیص و مصرف اعتبارات مدیریت بحران اختصاص دارند. ماده (۱۶) ناظر بر پیش‌بینی و تجمیع اعتبارات مرتبط با مدیریت بحران در بودجه سنواتی است و ماده (۱۷) نیز نحوه استفاده از اعتبارات بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق (۲) را برای پاسخ به حوادث و بحران‌ها تبیین می‌کند. این مواد، خود متضمن ایجاد منبع مالی مستقل یا توسعه قلمرو هزینه‌کرد نیستند، بلکه به صراحت به منابع و حدود مندرج در بند «م» ماده (۲۸) ارجاع می‌دهند.

در مجموع، هر چند طرح اصلاحی در مقام تأمین منابع جبران خسارات جنگی، به مجموعه‌ای از قوانین جاری ارجاع داده است، بررسی تفصیلی این مراجع نشان می‌دهد که فقط بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق (۲) واجد تعیین قلمرو هزینه‌کرد است و آن هم بنابر ماهیت خود نمی‌تواند مبنی برای هزینه‌ای مستمر باشد. در این بین سایر ارجاعات یا با ابهام نسبت تخصیص مواجه‌اند



یا به همان منبع اصلی باز می گردند. از این رو، تعیین منابع مذکور برای جبران هزینه کرد ناشی از این طرح به دلیل عدم کفایت و واقعی نبودن منابع مذکور، رافع مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی نیست.

باید گفت تعیین منابع مذکور برای جبران هزینه کرد ناشی از این طرح به دلیل عدم کفایت و واقعی نبودن منابع مذکور، رافع مغایرت با این اصل نیست.

همچنین در خصوص خسارات جنگی، چنانچه جبران خسارت زیان دیدگان از محل صندوق بیمه‌ای الزام شده است، نباید به منزله چشم پوشی از دریافت غرامت و خسارت جنگی از کشور متجاوز باشد؛ چراکه ممکن است دولت‌ها با این بهانه که صندوق مدنی یا شبه دولتی برای جبران خسارت‌های مذکور وجود دارد، بنا به دلایل سیاسی از پیگیری جبران خسارت‌های یاد شده از طریق غرامت استنکاف کنند.^۱

ج) ابهامات و نارسایی‌های تقنینی

ج-۱) فقدان تعریف و تحدید مفهومی «جنگ» و «خسارات جنگی»

در ماده (۱۴) مکرر پیشنهادی، واژه «جنگ» بدون ارائه هرگونه تعریف یا تحدید مفهومی به کار رفته است. فقدان تعریف دقیق و صریح از این واژه، دامنه شمول حکم قانونی را مبهم می‌سازد و اجرای آن را در معرض برداشت‌های متفاوت قرار می‌دهد. افزون بر این، عبارت «خسارات مالی ناشی از جنگ» نیز بدون تعریف قانونی به کار رفته است. بررسی قوانین مادر و قوانین ارجاعی مرتبط با بیمه و مدیریت بحران نشان می‌دهد که در هیچ‌یک از این متون، تعریف مشخصی از «جنگ» یا «خسارات ناشی از جنگ» ارائه نشده است. مفهوم «جنگ» ممکن است از حمله نظامی خارجی تا درگیری‌های داخلی، شورش، اغتشاشات یا عملیات تروریستی موسع را دربرگیرد. نبود تعریفی برای این واژه موجب بروز تفسیرهای متکثر در اجرا، و ایجاد زمینه اختلاف بین دولت، نهادهای نظارتی، و مراجع قضایی خواهد شد. از منظر اصول نگارش و تکنیک تقنین، به‌ویژه در مواردی که حکم قانونی متضمن ایجاد تعهد مالی یا تکلیف حقوقی گسترده است، استفاده از مفاهیم کلی و تعریف نشده، با الزامات شفافیت و قطعیت قانونی سازگار نیست و اقتضا دارد مفاهیم کلیدی با تحدید مفهومی و تعریف صریح همراه شوند. شفاف نبودن عبارت‌های یاد شده با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر لزوم شفافیت قوانین مغایر است.

ج-۲) اطلاق «کلیه احکام» و تعارضات درون‌متنی

ماده الحاقی طرح مقرر می‌دارد: «کلیه احکام این قانون در خصوص خسارات مالی ناشی از جنگ نیز مجری است». اطلاق عبارت «کلیه احکام» به نحوی است که تمام مقررات قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی - اعم از احکام ناظر بر حق بیمه پایه، سقف تعهدات، شیوه ارزیابی و محاسبه خسارت، نحوه تسویه، سازوکارهای نظارتی، ساختار منابع و ترتیبات حکمرانی - را بدون تفکیک و تحدید، به موضوع «خسارات جنگی» تسری می‌دهد. این در حالی است که مجموعه مقررات قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، ماهیتاً برای «حوادث طبیعی» طراحی شده و بسیاری از احکام آن بر مفروضاتی استوار است که با ماهیت ریسک جنگ، هم‌سنخ نیست.

نتیجه اطلاق مزبور آن است که اجرای حکم الحاقی، یا به تعارضات درونی میان احکام منجر می‌شود یا به وضعیتی می‌انجامد که برخی مقررات از اساس قابلیت اعمال در موضوع جنگ را نداشته باشند. برای مثال، در قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی تعیین حق بیمه و میزان تعهد صندوق بر پایه درجه‌بندی مناطق کشور از حیث احتمال وقوع هر یک از خطرات طبیعی و ضرایب خطرپذیری مربوط انجام می‌شود؛ در حالی که برای ریسک جنگ این سازوکاری و درجه‌بندی برقرار نیست. بنابراین، تسری یکجای «کلیه احکام» بدون تعیین احکام قابل اعمال و تدوین ضوابط خاص مربوط به نرخ‌گذاری، تعریف حادثه، ارزیابی خسارت و حدود تعهدات، شفافیت و قابلیت اجرایی لازم را ندارد.

۱. ماده (۱): قانون الزام دولت به پیگیری جبران خسارات ناشی از اقدامات و جنایات آمریکا علیه ایران و اتباع ایرانی مصوب ۱۳۹۵ - ماده (۱): به‌منظور استیفای حقوق ملت ایران، دولت موظف است رأساً یا از طریق حمایت از اشخاص و اتباع جمهوری اسلامی ایران، اقدامات مقتضی از جمله اقدامات حقوقی را جهت جبران خسارت و اخذ غرامت کامل از دولت ایالات متحده آمریکا به جهت نقش این کشور در موارد زیر به عمل آورد: ۱۰. کلیه خسارت‌های مادی و معنوی ناشی از سایر اقدامات یا وقایعی که با حمایت یا نقش آفرینی ایالات متحده روی داده است یا در آینده روی خواهد داد.



ج-۳) ابهام در معیار و مرجع تشخیص «کفایت منابع»

در ماده (۱۴) مکرر پیشنهادی، اعمال تعهد دولت به تأمین منابع، منوط به «در صورت کفایت نداشتن منابع صندوق» شده است. این عبارت، از منظر نگارشی و اجرایی، واجد ابهام اساسی است؛ زیرا معیار مشخصی برای احراز یا عدم احراز کفایت منابع تعیین نشده است و روشن نیست مقصود قانونگذار از کفایت، ناظر به کدامیک از وضعیت‌های مالی صندوق است. به‌طور مشخص، در متن حکم معلوم نیست که ملاک کفایت منابع، نقدینگی جاری صندوق در مقطع زمانی مشخص است یا مجموع منابع در دسترس، اعم از ذخایر و دارایی‌ها، یا نسبت تعهدات بالفعل و بالقوه به منابع موجود، یا شاخص‌های فنی متعارف در ارزیابی وضعیت مالی نهادهای بیمه‌ای. همچنین، مرجع تشخیص کفایت یا عدم کفایت منابع و زمان ارزیابی آن نیز در حکم مشخص نشده است. به‌دلیل وجود موارد ابهام مذکور و فقدان شفافیت، با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایر است.

ج-۴) استفاده از لفظ نامعین منبع مالی

عبارت «یا هر منبع قانونی دیگر» در پایان بند «الف» ماده الحاقی، از حیث تقنین مالی، واجد ابهام ماهوی است؛ زیرا در مقام تعیین محل تأمین اعتبار، به‌جای معرفی «منبع معین و قابل احراز»، دامن‌های باز و نامحدود را پیش‌بینی می‌کند و عملاً تشخیص و تعیین مصداق منبع را به مرحله اجرا و اگذار می‌سازد. این شیوه تعیین منبع، با الزامات شفافیت و قابلیت نظارت در احکام مالی سازگار نیست و می‌تواند زمینه اختلاف در اجرا و تفسیر را فراهم کند.

افزون بر این، از منظر اصل (۷۵) [قانون اساسی](#)، در مواردی که طرح یا حکم قانونی متضمن ایجاد هزینه یا تعهد مالی جدید است، باید طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید به‌صورت روشن و مشخص تعیین شود. صرف اشاره به عناوین کلی و نامشخص - نظیر ارجاع عام به «منابع قانونی» یا «سایر منابع» - به‌منزله تعیین منبع مالی تلقی نمی‌شود و ممکن است موجب ایراد از حیث انطباق با اصل (۷۵) شود.

۲-۲. ملاحظات بیمه‌ای و اکچوئری پوشش خسارات جنگی

در طراحی جاری صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی ساختمان، نرخ‌های حق بیمه و سطح تعهدات صندوق در قبال خطرات تحت پوشش - از جمله زلزله، سیل، طوفان، صاعقه، ریزش کوه، رانش زمین، سنگینی برف و سونامی - بر مبدای محاسبات فنی و برآوردهای اکچوئری تنظیم شده است. ماده (۲) [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی](#) نیز بر تنظیم نرخ حق بیمه با توجه به سطح خطر منطقه (حادثه‌خیز یا کم‌خطر بودن) که اقتضای بیمه‌گری فنی برای ریسک‌های طبیعی محسوب می‌شود، تأکید کرده است. در این سازوکار صندوق بر اساس اصل پراکندگی ریسک و اتکا بر تواتر آماری مخاطرات طبیعی، امکان مدیریت تعهدات بلندمدت خود را فراهم می‌آورد. در مورد جنگ، ارزیابی ریسک از این منظر با محدودیت‌ها و عدم قطعیت بیشتری همراه است؛ زیرا خطر جنگ تابعی از سیاست خارجی، تنش‌های نظامی منطقه‌ای، یا تصمیمات امنیتی است. بنابراین، تعمیم مستقیم الگوی نرخ‌گذاری صندوق به پوشش جنگی، بدون انجام محاسبات و برآوردهای اختصاصی، فاقد پشتوانه فنی کافی است. از این رو، الحاق پوشش جنگ مستلزم طراحی حق بیمه مستقل برای این ریسک است که با چند ملاحظه همراه است.

- تعیین چنین حق بیمه‌ای نیازمند برآورد اکچوئری خسارات مورد انتظار است؛ در حالی که ویژگی‌های ریسک جنگ، همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، با مخاطرات طبیعی تفاوت‌های اساسی دارد. جنگ، از سنخ مخاطرات انسان‌ساخت و از نوع ریسک‌های سیستمی و وابسته به تصمیمات سیاسی و امنیتی است و برخلاف بسیاری از حوادث طبیعی، فاقد تواتر قابل پیش‌بینی است.

- دامن‌های خسارات جنگ می‌تواند هم‌زمان و در سطح وسیع شهری، منطقه‌ای یا حتی ملی واقع شود و به‌جای انتشار پراکنده، بخش‌های گسترده‌ای از دارایی‌های ساختمانی را در یک بازه زمانی کوتاه تحت تأثیر قرار دهد.

- سطح تاب‌آوری و مقاوم‌سازی سازه‌ها در برابر تهدیدات جنگی مانند بمباران، موشک‌باران یا انفجار به‌طور نظام‌مند بر استانداردهای طراحی شده برای مقاومت در برابر مخاطرات طبیعی منطبق نیست و این تفاوت، ارزیابی آسیب‌پذیری و مدل‌سازی فنی خسارات احتمالی را پیچیده‌تر می‌سازد.



- از منظر اطلاعاتی و محاسباتی، ارزیابی خسارات جنگی با محدودیت‌های مضاعفی همراه است. اطلاعات مرتبط با تهدیدات نظامی و سناریوهای جنگی عموماً ماهیت امنیتی و طبقه‌بندی شده دارند و دسترسی به داده‌های لازم برای برآورد احتمال وقوع، شدت و گستره جغرافیایی جنگ را محدود می‌سازند.

- تاکنون چارچوب اجرایی مشخص و آیین‌نامه تفصیلی برای نحوه ارزیابی و ثبت خسارات ناشی از جنگ در سطح واحدهای ساختمانی تدوین نشده است؛ فقدان نظام ارزیابی خسارت اختصاصی برای جنگ، امکان استانداردسازی روند کارشناسی خسارت و انباشت داده‌های تاریخی مورد نیاز برای محاسبات اکچوئری را کاهش، و سطح عدم قطعیت برآوردها را افزایش می‌دهد. در نتیجه، محاسبه حق بیمه فنی برای ریسک جنگ مستلزم لحاظ مجموعه‌ای از متغیرها، از جمله نوع تهدید، مدت و شدت آن، تراکم سرمایه ساختمانی در معرض خطر و احتمال هم‌زمانی رخدادهاست. میزان حق بیمه فنی این پوشش تابع برآورد هم‌زمان احتمال وقوع و شدت خسارت و همچنین دامنه پوشش، سقف تعهدات و هزینه پوشش‌های اتکایی است. همچنین با توجه به محرمانگی بخشی از اطلاعات مرتبط با تهدیدات و سناریوهای جنگی و در نتیجه افزایش عدم قطعیت در برآورد احتمال وقوع و شدت خسارت، محاسبه حق بیمه فنی این ریسک با دامنه خطای بیشتری همراه است و ممکن است از طریق افزایش بار ریسک، نیاز به سرمایه پشتیبان و هزینه پوشش‌های اتکایی، بر سطح حق بیمه اثر افزایشی بگذارد.

به‌طور کلی، سازوکار مالی صندوق، همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، مطابق ماده (۴) [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی](#)، بر دو رکن اصلی استوار است: نخست، سهم دولت در تأمین بخشی از حق بیمه و حمایت از گروه‌های هدف مصرح در تبصره «۲» همان ماده؛ دوم، مشارکت مالکان واحدهای مشمول - به موجب حکم مندرج در ماده (۱) [قانون مذکور](#) - در پرداخت حق بیمه پایه. در سال ۱۴۰۴، با توجه به مفاد تبصره «۱» ماده (۴) [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی](#) مبنی بر کاهش سالیانه سهم دولت و افزایش متناسب سهم مالکان، سهم دولت معادل ۶۰ درصد برآورد می‌شود؛ علاوه بر آنکه دولت مکلف است تمام یا بخش عمده حق بیمه برخی گروه‌های خاص - از جمله خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی - را پرداخت کند. در چنین ساختاری، افزودن ریسک‌های ناشی از پدیده جنگ به مجموعه مخاطرات تحت پوشش، با عنایت به نکات صدرالذکر، به‌طور معمول می‌تواند نرخ حق بیمه را به سطوح نسبتاً بالایی برساند؛ از این رو، ضروری است نسبت سهم دولت و مالکان در تأمین حق بیمه این ریسک، پیشاپیش و به صورت شفاف تعیین شود. در این چارچوب، سهم هریک از دولت و مالکان در تأمین حق بیمه ریسک جنگ باید با لحاظ اجباری بودن این پوشش برای کلیه مالکان تعیین شود و هم‌زمان، آثار مترتب بر بودجه عمومی ناشی از افزایش تعهدات دولت نیز به‌طور صریح برآورد و در محاسبات مالی ملحوظ شود.

این مسئله به‌ویژه به سبب عدم فعال‌سازی حساب ویژه حوادث طبیعی موضوع ماده (۵) [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی](#)^۱ - به موجب عدم اختصاص منابع توسط دولت - در کنار قرارگیری ایران در زمره ۱۰ کشور نخست جهان از حیث مخاطره‌خیزی و خسارات ناشی از بلایای طبیعی و سطح ریسک بالای حوادث طبیعی در کشور، اهمیت مضاعف می‌یابد. در چنین بستری جمع‌ریسک‌های ناشی از حوادث طبیعی ساختمان و ریسک جنگ در یک صندوق واحد، به‌ویژه در سناریوهای وقوع رخدادهای فاجعه‌بار، می‌تواند بر احتمال تقارن یا هم‌زمانی تعهدات بیفزاید و مجموع تعهدات بالقوه صندوق را از ظرفیت حق بیمه‌ای آن فراتر ببرد.

همچنین طبق بند «ه» ماده (۳) [قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳](#)^۲ رویکرد قانونگذار در طراحی ساختار نظام رفاهی کشور، توسعه بیمه‌های خاص مربوط به هریک از سوانح طبیعی بوده است که نشان‌دهنده لزوم تناسب موضوع بیمه با منابع و درآمد صندوق از جهت پیش‌بینی ملاحظات بیمه‌ای و اکچوئری خاص آن است. در بند «۳» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نیز بر «رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و

۱. ماده (۵): بیمه مرکزی ایران موظف است حساب ویژه حوادث طبیعی را به‌منظور پوشش اتکایی بیمه پایه ایجاد کند. دولت موظف است سالانه دوازده درصد (۱۲٪) از محل اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت را با تخصیص صد درصد (۱۰۰٪) در این حساب تودیع کند. مازاد درآمد بر هزینه هر دوره مالی حساب ویژه حوادث طبیعی، سود ویژه سالانه بیمه مرکزی تلقی نمی‌شود و مشمول پرداخت مالیات بر درآمد عملکرد نمی‌باشد و به‌عنوان اندوخته به دوره بعد منتقل می‌شود.

۲. ماده (۳): اهداف و وظایف حوزه بیمه‌ای به شرح زیر می‌باشد: (ه) گسترش بیمه‌های خاص جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی از قبیل سیل، خشک‌سالی، زلزله و طوفان.



صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به‌عنوان اموال متعلق حق مردم» تأکید شده است که عدم رعایت ملاحظات و محاسبات بیمه‌ای در طرح مذکور، مغایر آن است. بند «۴» همین سیاست‌ها نیز «رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین شده و بین‌نسلی» را به‌عنوان الزامات نظام تأمین اجتماعی کشور مطرح کرده است که این طرح به‌دلیل عدم رعایت ملاحظات بیمه‌ای و همچنین ایجاد بار مالی غیرمعقول بر صندوق‌های بیمه، مغایر با این بند نیز به‌نظر می‌رسد.

به‌واسطه ملاحظات فنی و اکچوئری پیش‌گفته، خسارات جنگی در بررسی تجارب کشورها، عمدتاً از سوی دولت‌ها و با اتکا به منابع عمومی و در مواردی با بهره‌گیری از کمک‌های بین‌المللی جبران می‌شود. در این چارچوب، بودجه عمومی در عمل غالباً بر پایه درآمدهای مالیاتی متکی است و کشورها یا پایه‌های مالیاتی پایدار/ثابت را به‌عنوان پشتوانه تأمین مالی هزینه‌های بازسازی و جبران خسارت به کار می‌گیرند (مانند تجربه آلمان در سازوکارهای پساجنگ و نیز تجربه بریتانیا در دوره جنگ جهانی دوم)، یا از مالیات‌ها و عوارض مبتنی بر دارایی برای تغذیه سازوکار جبران استفاده می‌کنند [۲].

۲-۳. تحلیل ظرفیت مالی و نهادی صندوق در مواجهه با تعهدات جدید جنگی

صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی ساختمان به‌عنوان یک نهاد نوپا، مأموریت خود را در چارچوب بیمه پایه حوادث طبیعی ساختمان و با اتکا بر ترکیبی از مشارکت مردمی و حمایت تدریجی دولت آغاز کرده است. ارزیابی ظرفیت این صندوق برای پذیرش تعهدات جدید و گسترده، مستلزم توجه هم‌زمان به اندازه جامعه تحت پوشش، ساختار منابع و مصارف مالی، و وضعیت مطالبات صندوق از دولت است.

از حیث جامعه تحت پوشش، در سال ۱۴۰۳ مجموعاً حدود ۳۲.۷ میلیون خانوار دارای انشعاب قانونی برق تحت شمول بیمه پایه صندوق قرار داشته‌اند که از این میان، ۵ میلیون خانوار (حدود ۱۵ درصد) به‌موجب تبصره «۲» ماده (۴) [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی](#)، از پرداخت حق بیمه پایه معاف بوده و سهم حق بیمه آنها به‌طور کامل بر عهده دولت است [۳]. در مقابل، حدود ۲۷.۸ میلیون خانوار غیرمعاف‌اند که دولت به پرداخت ۷۰ درصد آن مطابق با ماده (۴) [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی](#) و آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۱۴۰۳ مکلف بوده است.

از منظر عملکرد مالی و بنا بر صورت مالی حسابرسی منتهی به اسفندماه ۱۴۰۳، داده‌های سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ حاکی از رشد محسوس منابع صندوق است. در سال ۱۴۰۳، حق بیمه وصولی به ۹۰ هزار میلیارد ریال و درآمدهای ناشی از سرمایه‌گذاری به حدود ۱۱.۲ هزار میلیارد ریال رسیده است. در همین سال، خسارات پرداختی ۵.۱۷۶ هزار میلیارد ریال گزارش شده و خالص تغییرات در وضعیت مالی صندوق^۱ بالغ بر ۹۵.۲ هزار میلیارد ریال بوده است. این ارقام، بیانگر بهبود تراز مالی صندوق در چارچوب پوشش ریسک‌های متعارف و مسقف حوادث طبیعی بوده و ماهیت این عملکرد، ناظر بر تعهدات محدود و قابل پیش‌بینی بیمه پایه است [۴].

در کنار مؤلفه‌های فوق، وضعیت مطالبات صندوق از دولت از مهم‌ترین شاخص‌های سنجش ظرفیت واقعی صندوق به‌شمار می‌رود. مجموع مطالبات صندوق از دولت بابت سهم دولت در حق بیمه پایه تا پایان سال ۱۴۰۳ به ۷۳.۰۰۴ میلیارد ریال رسیده که از این میزان، مبلغ ۴۲.۳۸۲ میلیارد ریال مربوط به سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، به تأیید مرکز مدیریت بدهی‌های دولت رسیده است [۵]. استمرار وجود مطالبات انباشته - حتی با فرض بهبود عملکرد وصول حق بیمه - به‌روشنی حکایت از آن دارد که بخشی از منابع پیش‌بینی شده صندوق، در عمل منوط به ایفای به‌موقع تعهدات دولت است و هرگونه تأخیر یا ناترازی در این پرداخت‌ها می‌تواند بر توان ایفای تعهدات صندوق اثر مستقیم بگذارد.

باتوجه به ارقام موجود، صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی ساختمان در سال‌های اخیر بهبودهایی در برخی شاخص‌های مالی داشته است؛ بااین حال، برخی سازوکارهای پیش‌بینی شده در [قانون هنوز به‌طور کامل عملیاتی نشده‌اند. از جمله، «حساب ویژه اتکایی بیمه مرکزی»](#) موضوع ماده (۵) [قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی](#)، تاکنون فعال نشده و در کنار آن، بخشی از منابع صندوق به ایفای تعهدات دولت وابسته است و مطالبات انباشته نیز گزارش شده است. در چنین شرایطی، ارزیابی آثار پذیرش تعهدات جدید - به‌ویژه تعهدات گسترده و ۱۰۰ درصدی ناشی از خسارات جنگی - نیازمند تصریح و پیش‌بینی سازوکارهای مالی مکمل و نحوه تأمین آنهاست.

باتوجه به نکات پیش‌گفته، جدول ۳ خلاصه ارزیابی طرح حاضر را نشان می‌دهد.

۱. مازاد درآمدها بر هزینه‌های دوره.



ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	شماره ماده
		✓		ماده واحده

۳. جمع بندی و پیشنهادها

طرح اصلاح قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، هر چند با هدف ایجاد سازو کار برای جبران خسارات مالی ناشی از جنگ تدوین شده است، از منظر تعارضات حقوقی و نهادی، اصول بیمه گری و الزامات اکچوئری و نیز ظرفیت مالی و نهادی صندوق - همان گونه که در بدنه گزارش تبیین شد - با چالش های اساسی مواجه است. بدین سان، با وجود تأیید ضرورت تعیین مسیر تأمین مالی و تخصیص منابع برای جبران خسارات ناشی از جنگ، کلیات طرح حاضر قابل تأیید نیست.

- نخست، از حیث تعارضات حقوقی و نهادی، به نظر می رسد خسارات ناشی از جنگ در تعریف «حوادث طبیعی» و مصادیق بر شمرده شده در ماده (۱) قانون مزبور قرار نمی گیرد و تسری مأموریت صندوق از مخاطرات طبیعت محور به ریسک انسان ساخت جنگ، صرفاً اصلاحی محدود نیست و مستلزم باز تعریف قلمرو و حتی عنوان قانون متناسب با ماهیت ریسک جدید است. همچنین، حکم پرداخت «۱۰۰ درصد» خسارات جنگی در ماده (۱۴) مکرر پیشنهادی با منطق «جبران بخشی» و «تعهدات مسقف» بیمه پایه قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی (مواد (۱) تا (۳)) تعارض دارد و با سازو کار مشارکت تدریجی و کاهش سهم دولت در حق بیمه پایه وفق تبصره «۱» ماده (۴) همین قانون نیز هم راستا نیست. از حیث تأمین مالی، ارجاع ماده (۱۴) مکرر پیشنهادی به بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) منبعی پایدار و متناسب با تعهدات طرح ایجاد نمی کند؛ به ویژه اعتبارات موضوع بند مذکور ماهیت تنخواهی دارند و نمی توان تعهدی دائمی و بالقوه گسترده، نظیر پرداخت ۱۰۰ درصد خسارات جنگی، را به آنها گره زد. از این رو، سازو کار پیش بینی شده برای تأمین هزینه های طرح از حیث رعایت اصل (۷۵) قانون اساسی محل ایراد است.

- دوم، از حیث ملاحظات بیمه ای و اکچوئری، طراحی نرخ های حق بیمه و سطح تعهدات صندوق برای مخاطرات طبیعی، مبتنی بر محاسبات فنی و برآوردهای اکچوئری و وفق تصریح ماده (۲) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی است؛ حال آنکه ریسک جنگ بنا بر ماهیت انسان ساخت، سیستمی و وابسته به تصمیمات سیاسی - امنیتی، فاقد تواتر قابل اتکا برای نرخ گذاری متعارف بوده و با محدودیت های اطلاعاتی و اجرایی همراه است. در نتیجه، الحاق پوشش جنگ بدون طراحی سازو کار مستقل (از جمله حق بیمه مستقل و قواعد خاص ارزیابی خسارت) واجد اشکال است و تجمیع ریسک جنگ با ریسک های حوادث طبیعی در یک صندوق واحد، در سناریوهای فاجعه بار، می تواند احتمال هم زمانی تعهدات و فشار مضاعف بر ظرفیت مالی را افزایش دهد. - سوم، از حیث ظرفیت مالی و نهادی صندوق، اگر چه صورت های مالی حسابرسی شده منتهی به اسفندماه ۱۴۰۳ از بهبود منابع و تراز مالی صندوق در چارچوب تعهدات محدود بیمه پایه حکایت دارد، وابستگی بخشی از منابع به ایفای به موقع تعهدات دولت و وجود مطالبات انباشته صندوق از دولت بابت سهم دولت در حق بیمه پایه (موضوع ماده (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی)، به همراه عدم فعال سازی سازو کارهای پیش بینی شده نظیر «حساب ویژه اتکایی بیمه مرکزی» موضوع ماده (۵) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، نشان می دهد که پذیرش تعهدات جدید گسترده و غیر مسقف ناشی از جنگ، بدون تصریح سازو کارهای مالی مکمل و انتظام بخشی به منابع، می تواند پایداری مالی صندوق را مخدوش سازد.

با عنایت به مراتب مذکور و در چارچوب ملاحظات مصرح در بدنه گزارش، پیشنهادهای تقنینی زیر قابل طرح است:

۱. باتوجه به توسعه ماهوی قلمرو موضوعی صندوق از «حوادث طبیعی» به «جنگ» (ماده (۱) قانون تأسیس) و تفاوت بنیادین ریسک جنگ با منطق بیمه پایه مسقف (مواد (۱) و (۲) و (۳) قانون تأسیس)، پیشنهاد می شود موضوع جبران خسارات ناشی از پدیده جنگ در قالب طرح / لایحه مستقل با عنوان و قلمرو متناسب پیگیری شود. در طرح / لایحه مذکور پیشنهاد می شود:



۱-۱. طراحی سازوکار تأمین مالی مستقل برای جبران خسارات جنگی، به نحوی که از یک سو حق بیمه فنی آن براساس ماهیت و سطح ریسک جنگ و مبتنی بر محاسبات بیم سنجی تعیین شود و از سوی دیگر، سهم دولت و سایر منابع پشتیبان پایدار پیش بینی شود.

۲. در صورت اصرار بر طرح حاضر، علاوه بر آنکه افزوده شدن یکی از اعضای کمیسیون عمران با توجه به ماهیت خسارات وارد شده به ابنیه و نیز موضوع فعالیت صندوق، قابل توجه بنظر می رسد است، اهم نکات و پیشنهادهای اصلاحی به ترتیب اولویت به قرار ذیل است:

۱-۲. تصریح به ممنوعیت هر گونه اختلاط منابع، مصارف، ذخایر و تعهدات مربوط به ریسک جنگ با منابع، مصارف، ذخایر و تعهدات مربوط به حوادث طبیعی با توجه به تفاوت ماهوی ریسک جنگ با حوادث طبیعی و ضرورت جلوگیری از اختلاط منابع و تعهدات در کنار الزام به تهیه و گزارش منظم صورت های مالی تفکیک شده.

۲-۲. پیش بینی ضمانت اجرای مشخص و بازدارنده برای تخطی از تفکیک حساب ها و ممنوعیت اختلاط و مصرف متقاطع منابع مربوط به ریسک جنگ و حوادث طبیعی. در این خصوص، می توان از الگوی مقرر در ماده (۵۹) قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه بهره گرفت که «مصرف درآمدهای صندوق در غیر از موارد مصرح قانونی» را، علاوه بر تخلف اداری یا انتظامی، در حکم دخل و تصرف در وجوه عمومی دانسته است. همچنین، در تعیین ضمانت اجرای مالی و مسئولیت مدیران متخلف می توان از الگوی جزء «۲» بند «الف» ماده (۵) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت استفاده کرد که برای عدم اجرای تکلیف قانونی، ضمانت اجرای مالی و برای مدیران و اشخاصی که مانع اجرای حکم شوند، انفصال از خدمات عمومی و دولتی و ممنوعیت از عضویت و مدیریت در شرکت های تجاری پیش بینی کرده است. بر این اساس، متناسب با ماهیت تخلف، می توان ضمانت اجرای مالی و نیز مسئولیت شخصی مدیران و مقامات ذی ربط را برای نقض ممنوعیت اختلاط یا مصرف منابع هر یک از دو بخش در مصارف بخش دیگر پیش بینی کرد.

۳-۲. با توجه به تأکید ماده (۲) قانون تأسیس بر نرخ گذاری متناسب با سطح خطر و نیز ماهیت غیر قابل نرخ گذاری متعارف ریسک جنگ، در صورت پیش بینی پوشش جنگ، حق بیمه مستقل و سازوکار تأمین آن (با تعیین سهم دولت و مالکان) به صورت شفاف و قابل سنجش درج شود و آثار بودجه ای آن به ویژه با لحاظ مسیر تغییر سهم ها در تبصره «۱» ماده (۴) قانون تأسیس و ماده (۶) آیین نامه اجرایی قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی (مصوب ۱۴۰۰)، نیز تصریح شود.

۴-۲. با عنایت به عدم فعال سازی «حساب ویژه اتکایی بیمه مرکزی» موضوع ماده (۵) قانون تأسیس و نیز وجود مطالبات انباشته صندوق از دولت بابت سهم دولت در حق بیمه پایه، پیشنهاد می شود هر گونه توسعه تعهدات صندوق (به ویژه تعهدات خسارات ناشی از جنگ به میزان ۱۰۰ درصد) به تعیین تکلیف سازوکارهای پشتیبان مالی و اتکایی و نیز انتظام بخشی به ایفای تعهدات دولت منوط باشد یا تعهدات خسارات جنگی نیز مسقف شود.

۵-۲. به منظور رفع ابهام، تعریف و تحدید مفهومی «جنگ» و «خسارات مالی ناشی از جنگ» در متن طرح صورت پذیرد.

۶-۲. اطلاق عبارت «کلیه احکام» اصلاح و حدود شمول احکام قانون تأسیس نسبت به خسارات جنگی به صورت بندهای مشخص و قابل اجرا تعیین گردد تا تعارضات درون متنی (از جمله تعارض با منطق «جبران بخشی» و «تعهدات سقف دار» در مواد (۱) و (۲)) مرتفع شود.

۷-۲. معیار، زمان و مرجع تشخیص «عدم تکافوی منابع صندوق» در متن حکم تعیین شود تا ابهام بند «در صورت عدم تکافوی منابع صندوق» مرتفع شود.

۸-۲. در خصوص سازوکار مالی و تعیین منبع، با توجه به ناهماهنگی ارجاعات، پیشنهاد می شود یا قلمرو بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به صراحت اصلاح و شمول آن نسبت به جنگ تعیین شود، یا منبع مالی دیگری به صورت معین، قابل احراز و قابل نظارت در متن قانون مشخص شود.

۹-۲. ارجاع به ماده (۱۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) که در بدنه گزارش اشاره شد با نسبت مشخص اصلاح شود.

۱۰-۲. عبارت «یا هر منبع قانونی دیگر» حذف / معقید شود و با رعایت ملاحظات اصل (۷۵) قانون اساسی، طریق تأمین هزینه جدید به نحو روشن و مشخص در متن حکم درج شود.



- [۱] آیین‌نامه اجرایی قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی (۱۴۰۰).
- [2] J.K. Boyce, (2008) "Post-Conflict Recovery: Resource Mobilization and Reconstruction," United Nations, Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Background Paper, [Online]. Available: https://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_p.
- [۳] صورت مالی حسابرسی شده منتهی به ۳۰ اسفند ۱۴۰۳ صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان.
- [۴] گزارش محاسبات فنی صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان - سال مالی منتهی به ۳۰ اسفند ۱۴۰۳.
- [۵] گزارش عملکرد هیئت عامل صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان - منتهی به ۳۰ اسفند ۱۴۰۳.