

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی»

مقدمه

تکنیک‌هایی که در مدیریت ریسک برای کاهش زیان‌های ناشی از وقوع حوادث گوناگون به کار گرفته می‌شود، به‌طور کلی دو دسته هستند:

۱. روش‌های کنترل ریسک که هدف از اجرای آنها کاهش احتمالی وقوع خطر و کاستن از میزان خسارت‌های احتمالی است،

۲. روش‌های تأمین مالی ریسک که برای پیش‌بینی و فراهم آوردن امکانات مالی برای جبران خسارت‌ها و بازسازی موارد آسیب‌دیده اجرا می‌شود. از آنجا که بیمه یکی از کارآمدترین و شناخته‌شده‌ترین ابزارهای تأمین مالی ریسک است و حوادث طبیعی زلزله، سیل، طوفان، صاعقه، برف، رانش زمین، ریزش کوه از جمله خطراتی است که اگر در منطقه‌ای به وقوع بپیوندد، اموال بسیاری را نابود کرده و موجب تلفات و صدمات جانی انسان‌ها می‌شود، بیمه‌گران از دیرباز این حوادث را در شمار خطرهای بیمه‌ناپذیر به حساب آورده‌اند و تنها در موارد خاصی آنها را تحت پوشش بیمه قرار می‌دادند.

در حال حاضر خدمات بیمه، بیش از پیش توسعه یافته و خطرهایی که در گذشته بیمه‌ناپذیر تلقی می‌شدند، امروزه در شمار خطرهای بیمه‌پذیر درآمده‌اند؛ از جمله خطر زلزله و سیل و طوفان که طبق ضوابط و مقررات خاصی بیمه می‌شوند. این کار را شرکت‌های بیمه با توسل به تکنیک‌های ویژه متداول در امر بیمه‌گری (از جمله توزیع ریسک و استفاده از خدمات بیمه‌گران اتکایی) انجام می‌دهند. این نکته نیز بسیار اهمیت دارد که تعهدات بیمه‌گران باید به نحوی باشد که در صورت وقوع حادثه امکان جبران خسارت وجود داشته باشد و این شرکت‌ها دچار ورشکستگی نشود. از این رو، در مواردی ممکن است قبول تعهد تنها در مورد بخشی از سرمایه‌های در معرض خطر زمین‌لرزه امکان‌پذیر باشد و این شیوه‌ای است که امروزه در بعضی از کشورهای زلزله‌خیز رایج است. به نظر می‌رسد که بیمه‌گران کشور ما نیز باید با مکانیسمی خاص ترتیبی اتخاذ کنند تا بیمه خطر حوادث طبیعی به‌صورت گسترده و فراگیر، اموال و دارایی‌های طبقات مختلف مردم را تحت پوشش قرار دهد.

بررسی مدل‌های بیمه‌ای

بررسی تطبیقی و تجزیه و تحلیل مدل‌های جبران خسارت در پنج کشور جهان (ترکیه، ژاپن، آلمان و سوئیس) که از کشورهای زلزله‌خیز در قاره‌های مختلف جهان و کشورهای پیشرفته صنعتی و در حال توسعه هستند نشان می‌دهد که در تمام این کشورها صندوق‌هایی مشابه با نام‌های «صندوق حوادث طبیعی فاجعه‌آمیز» تأسیس و قوانین «بیمه حوادث طبیعی» تصویب شده که با هدف مقابله با آثار ویرانگر حوادث طبیعی و جبران خسارت‌های ناشی از بلایای طبیعی فعالیت می‌کنند. بخشی از منابع این صندوق‌ها از محل بودجه عمومی دولت و بخشی نیز توسط بیمه‌گذاران در قالب عوارض پرداختی به دولت تأمین می‌شود. لازم به‌ذکر است که در میان بیمه‌نامه‌های خطر حوادث طبیعی برخی از بیمه‌نامه‌ها از قبیل بیمه اماکن مسکونی، اجباری بوده و برخی نیز اختیاری است. در بین کشورهای مذکور برخی برحسب شدت یا میزان احتمالی وقوع خطر حوادث طبیعی، تقسیم‌بندی منطقه‌ای انجام داده‌اند.

ضرورت لایحه

کشور ما از لحاظ تنوع و تکرر حوادث طبیعی و شدت این خسارات در رده کشورهای پرحادثه قرار دارد. هر ساله حوادث متنوع و متعددی به‌ویژه زلزله و سیل مناطق مختلف کشور را با خسارات گسترده روبرو می‌سازد.

بخش عمده این خسارات بدون آنکه هیچ‌گونه راه جبرانی برای آن پیش‌بینی شده باشد به زیان‌دیدگان و اقتصاد کشور تحمیل می‌شود و تنها بخش کوچکی از آن به‌صورت تسهیلات بانکی با شرایط آسان تحت پوشش دولت قرار می‌گیرد. واقعیت آن است که خسارت حوادث طبیعی به قدری گسترده است که نه می‌توان خسارت این حوادث را به‌طور کامل جبران کرد و نه می‌توان جبران خسارت را به یک بخش یا گروه خاصی واگذار کرد.

تجربه دیگر کشورها در این خصوص نشان می‌دهد که مردم، دولت، شرکت‌های بیمه، سازمان‌های حمایتی و کمک‌های داخلی و خارجی به‌طور مشترک، در جبران خسارت حوادث طبیعی سهیم می‌شوند. در سیاست‌های کلی مصوب نظام و سایر قوانین به الزامی کردن بیمه حوادث طبیعی و ایجاد سازوکار بیمه‌ای برای جبران خسارات مالی ناشی از حوادث غیرمترقبه تصریح شده است.

در این راستا و با اهداف کمک به آسیب‌دیدگان حوادث طبیعی البته نه فقط دریافت‌کننده کمک، بلکه ارتقای توانایی این افراد در بازگشت به شرایط قبل از وقوع حادثه طبیعی با خرید بیمه‌نامه و دریافت خسارت، مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و کاهش بار مالی دولت برای جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی؛ بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران لایحه تأسیس صندوق بیمه حوادث طبیعی را تدوین کرد که پس از بررسی در کمیسیون‌های مختلف دولت و سازمان‌های مرتبط سرانجام در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۴ به تصویب هیئت محترم دولت رسید و برای طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شد.

ارزیابی لایحه

۱. لایحه مذکور از نظر مفهوم و اجرایی دو بخش اساسی دارد، اول اجباری کردن بیمه خانه‌های مسکونی در مقابل بلایای طبیعی (تبصره «۱» ماده (۱)) و دوم تأسیس صندوقی برای پوشش این بیمه‌نامه‌ها با سرمایه ۵۰۰ میلیارد ریال و مفادی برای چگونگی اداره و گسترش این صندوق.

۲. طراحی این لایحه به سال‌های گذشته مربوط است، زمانی قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و لذا تصویب آن با استراتژی و سیاست‌های کلان نظام به‌ویژه واگذاری کلیه تصدیگری‌های اقتصادی به بخش خصوصی، متناقض است، دولت در راستای قانون اجرای اصل چهارم قانون اساسی، سه شرکت بیمه دانا، آسیا و البرز را به بخش خصوصی واگذار کرده است، ولی با این قانون به سمت تأسیس یک شرکت بیمه دولتی جدید (البته با ساختار صندوق) پیش می‌رود در صورتی که در حال حاضر بیمه‌نامه‌های موضوع صندوق توسط صنعت بیمه کشور به صورت اختیاری ارائه می‌شود. با تصویب این قانون بیمه‌های مذکور از بخش خصوصی فعلی به بخش دولتی متمرکز منتقل خواهد شد؟!

۳. براساس بند «ب» ماده (۱۶۸) قانون برنامه پنجم «صدور پروانه هرگونه ساختمان منوط به ارائه موافقت اصولی بیمه کیفیت ساختمان احداثی است. شرکت‌های بیمه مکلفند براساس بیمه‌نامه صادره در صورت ورود هرگونه خسارت در طی ده سال به ساختمان احداثی، خسارت‌های وارده را ظرف سه‌ماه جبران نمایند». بر این اساس تمامی ساختمان‌های احداثی پس از لازم‌الاجرا شدن قانون برنامه پنجم، ملزم به بیمه شدن هستند و «هرگونه خسارت در طی ده سال به ساختمان احداثی» مشمول این بیمه خواهد بود. لذا، رابطه مفاد لایحه با ماده فوق‌الذکر مشخص نیست.

۴. در ماده (۱) لایحه از واژه «سونامی» استفاده شده که واژه‌ای غیرفارسی است و استعمال آن در قانون، مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی خواهد بود، لذا پیشنهاد می‌شود واژه «امواج تخریب‌گر دریایی ناشی از زلزله» که معادل فارسی آن است، جایگزین شود.

۵. در ماده (۱) خسارت‌های ناشی از حوادث طبیعی، مشمول بیمه قرار گرفته است. در همین ماده با ذکر عبارت «از قبیل» که نشانگر عدم حصر می‌باشد، نمونه‌هایی برای حوادث طبیعی ذکر شده است. با این‌حال در صدر ماده (۲) مقرر شده که «سایر حوادث طبیعی مشمول این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد». با توجه به نکته مذکور در باب عدم حصر در

ماده (۱) لزومی به ذکر عبارت صدر ماده (۲) نیست. در صورتی که از ماده (۱) افاده حصر شود نیز تفویض اختیار تکمیل قانون به هیئت وزیران، با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مغایر می‌باشد.

۶. در تبصره ماده (۲) ابهام وجود دارد زیرا اعمال ضمانت‌های اجرایی بر روی تخلفات احتمالی صندوق دیده نشده است.

۷. در مواد (۳)، (۶) و (۸) ابهام وجود دارد. طبق اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی^۱ میزان کمک دولت از محل بودجه عمومی ابتدا باید در بودجه درج و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. به عبارت دیگر نمی‌توان پیشاپیش مصرف اعتباری را مشخص کرد و اختصاص داد و بعد آن را در لایحه بودجه گنجانده. لذا باید کماکان به نحو مقتضی در قوانین بودجه‌ای سنواری و بر مبنای نیاز مبالغی تحت عنوان کمک احتمالی به صندوق در صورت ضرورت آورده شود.

۸. ماده (۴) این لایحه با قوانین موجود و منطق حقوقی و مالیه عمومی مغایر است. چون صندوق از محل منابع عمومی وجهی دریافت می‌کند نمی‌تواند از شمول قوانین و مقررات عمومی مربوط به دولت مستثنا باشد.^۲ به عبارت دیگر نهادهای عمومی غیردولتی به جهت آنکه از حمایت‌های مالی دولت برخوردار و عهده‌دار انجام وظایف عمومی که اصولاً بر عهده دولت است می‌شوند، باید گفت اگرچه این مؤسسات در اجرای قوانین مربوط از استقلال برخوردارند و دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند اما برای اجرای مناسب وظایف و خدمات عمومی و همچنین صحت عملکردهای مالی در خصوص نحوه هزینه حمایت‌های دولتی، باید تضمینی در خصوص تحقق این دو منظور وجود داشته باشد و این تضمین مستلزم وجود نظارت‌های خاص و مؤثر سازمان‌های اجرایی کشور بر این‌گونه مؤسسات است.

از طرفی در ماده (۴)، صندوق مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته شده است ولی با این حال مقرر شده که قانون تجارت، اساسنامه صندوق و قانون تأسیس بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بیمه‌گری بر آن حاکم باشد، ولی مشخص نیست که چه قسمتی از قانون تجارت و به چه نحو بر یک مؤسسه عمومی غیردولتی حاکم است.

۹. در ماده (۵) مقرر شده که هیئت‌امنائی صندوق با حضور چند تن از وزرا و معاونان رئیس‌جمهور تشکیل شود. این امر با امور غیرعمومی بودن صندوق که در ماده (۴) مقرر شده، منافات دارد. به علاوه توصیه می‌شود نخست ارکان صندوق احصا و نام برده شود، سپس در متن به تشریح آنها پرداخته شود.

۱۰. با توجه به اینکه صندوق، مؤسسه عمومی غیردولتی است و ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری که این نهادها را تعریف کرده است، باید در ماده (۶) این لایحه تصریح شود که کمک دولت در هر سال نمی‌تواند بیش از ۵۰ درصد منابع صندوق در آن سال باشد.

۱۱. ماده (۶) این لایحه اصلاح ماده (۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۳ است. در ماده اخیر دستگاه‌هایی که می‌توانند از دستگاه‌های اجرایی دولتی کمک دریافت کنند احصاء و تصریح شده است.

۱۲. در ماده (۷) بر عدم الزام صندوق به بیمه اتکالی تأکید شده است در حالی که بیمه اتکالی باعث افزایش ضریب امنیت اموال صندوق می‌گردد. قابل ذکر است که بیمه اتکالی اجباری یکی از اصول بیمه‌ای است که در جهت امنیت سرمایه شرکت‌های بیمه صورت می‌گیرد. ماده (۷۱) قانون تأسیس بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰

۱. اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی - کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.

۲. قانون محاسبات عمومی ماده (۷۶): تبصره - مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) این قانون مادامی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌دارند و در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات این ماده خواهند بود.

۳. ماده (۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - پرداخت هرگونه وجهی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۲) این قانون، به دستگاه‌های اجرایی به عنوان کمک یا هدیه به صورت نقدی و غیرنقدی بجز در مواردی که در مقررات قانونی مربوط تعیین شده یا می‌شود ممنوع است. هدایای نقدی که با رعایت ماده (۴) این قانون برای مصارف خاص به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی اهدا می‌شود باید تنها به حساب بانکی مجاز که توسط خزانه‌داری کل کشور برای دستگاه‌های مذکور افتتاح شده یا می‌شود واریز گردد، مصرف وجوه مذکور با رعایت هدف‌های اهداکننده برابر آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، هدایایی که به طور غیرقانونی به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اهدا می‌گردد، مشمول مقررات اموال دولتی خواهد بود و شرکت‌های دولتی اینگونه موارد را باید طبق اصول حسابداری در دفاتر خود ثبت نمایند.

نیز در این مورد می‌باشد.^۱

۱۳. در ماده (۸) عنوان شده که در دوره‌ای که منابع صندوق کفاف تعهدات آن را ندهد می‌توان کسری آن را از محل منابع عمومی دولت تأمین کرد. این وضعیت با تعریف مؤسسه عمومی غیردولتی مصرح در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مغایر است.^۲ به عبارت دیگر مشخص نشده که چه میزان از کسری این صندوق از محل بودجه عمومی دولت قابل تأمین و پرداخت است و هرچه میزان تأمین این کسری افزایش یابد انگیزه صندوق برای کسب درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری منابع صندوق کاهش می‌یابد، چون این اطمینان خاطر را دارد که در صورت کسر درآمد، از اعتبارات بودجه عمومی دولت تأمین خواهد شد. لذا این حالت تردید باید به نحو مقتضی مرتفع گردد.

۱۴. در ماده (۸) از عبارت «دوره مالی» استفاده شده است که معنای آن مشخص نیست. احتمالاً منظور از این عبارت «سال مالی» بوده است که در این صورت لازم است اصلاح شود. در غیر این صورت تبیین عبارت مذکور ضروری خواهد بود.

۱۵. طبق تبصره ماده (۱۰) شرکت‌های بیمه تجاری موظف خواهند بود که به نمایندگی از صندوق و با دریافت کارمزد، نسبت به ارائه بیمه حوادث طبیعی اقدام کنند. براساس این، شرکت‌های بیمه به نوعی، کارگزار صندوق خواهند بود. درحالی که نیازی به این امر نیست و می‌توان شرکت‌های مزبور را رأساً مأمور به این کار کرد، همان‌طور که در مورد بیمه وسایل نقلیه موتوری در مقابل اشخاص ثالث صورت می‌گیرد.

۱۶. اگر قرار باشد منزل و تمام وسایل و امکانات داخلش بیمه شود، در آن صورت نکته مهمی که در قانون یا آیین‌نامه باید تصریح شود، مشخص کردن این موضوع است که حق بیمه توسط چه کسی (مالک یا ساکن) می‌باید پرداخت شود.

۱۷. در این لایحه برای منازل مسکونی که از قبل ساخته شده‌اند تدبیری اتخاذ نشده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به ایرادها و ابهام‌های فوق‌الذکر و مغایرت آن با سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی پیشنهاد می‌شود این لایحه با اعمال تغییرات کلی به تصویب برسد و در صورت تصویب این لایحه همانند بیمه وسایل نقلیه موتوری شخص ثالث در مورد ساختمان‌های مسکونی نیز الزام به بیمه نزد شرکت‌های بیمه دارای مجوز از بیمه مرکزی هم وجود داشته باشد.

۱. قانون تأسیس بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بیمه‌گری مصوب سال ۱۳۵۰:

ماده (۷۱) - کلیه مؤسسات بیمه که در ایران فعالیت می‌نمایند باید ۵۰ درصد در رشته بیمه‌های زندگی و ۲۵ درصد در سایر رشته‌ای از معاملات بیمه‌ای مستقیم خود را نزد بیمه مرکزی ایران بیمه اتکایی نمایند. بیمه مرکزی ایران مکلف است با توجه به ظرفیت قبولی هریک از مؤسسات بیمه‌ای که در ایران کار می‌کنند تمام یا قسمتی از بیمه اتکایی مجدد سهمیه اتکایی اجباری دریافتی را در صورت تساوی شرایط به آنها واگذار نماید.

تبصره - آنچه مؤسسات بیمه به‌عنوان اتکایی قبول می‌کنند از شمول این ماده خارج است.

۲. ماده (۳) - مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.