

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی»

مقدمه

از ۴۳ نوع بلایای طبیعی در جهان ۳۳ نوع آن در ایران رخ می‌دهد و بدین ترتیب کشور ما به‌عنوان یکی از ۱۰ کشور بلاخیز جهان محسوب می‌شود؛ وقوع این حوادث و خسارت‌های ناشی از آن، یافتن راهکارهایی جهت پیشگیری از تحقق این خسارت‌ها و نیز تأمین مالی آنها را به امری ضروری در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کشور تبدیل کرده است.

مشخصات لایحه

علاوه بر پیش‌بینی و اختصاص بخشی از بودجه عمومی کشور برای مقابله با این حوادث (که در حال حاضر حدود ۵ درصد بودجه عمومی است) و نیز تشکیل سازمان مدیریت بحران، لایحه بیمه همگانی حوادث طبیعی از راهکارهای مناسبی است که دولت در راستای پوشش ریسک و تأمین خسارت‌های مالی این حوادث به‌دنبال تصویب آن است.

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۵۸

شماره چاپ:

۶۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۴/۶

در این گزارش با مرور آمار میزان خسارت‌های طبیعی کشور، نکات کلیدی این لایحه که محل اختلاف نظر و بحث در دولت و مجلس بوده، مورد بررسی قرار گرفته و آنگاه با مبنا قرار دادن نسخه مصوب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی که مورد تأیید مرکز پژوهش‌ها نیز می‌باشد، به تبیین تفاوت‌ها و مزایای این مصوبه نسبت به لایحه دولت پرداخته می‌شود.

۱. بررسی آماری خسارت‌های ناشی از حوادث طبیعی در کشور

برای شناخت دقیق‌تر خسارت‌های ناشی از حوادث طبیعی در کشور مناسب است که مروری بر آمارهای موجود در این زمینه داشته باشیم:

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات اجتماعی

جدول ارزیابی خسارت‌های ناشی از حوادث طبیعی در کشور

| سال | ارزیابی خسارت (میلیون ریال) | نرخ رشد خسارت‌ها (درصد) | سهم خسارت سال از مجموع خسارت‌های شش سال متوالی (درصد) |
|---------------------------------|--------------------------------|----------------------------|--|
| ۱۳۸۶ | ۳۸.۶۷۴.۹۲۰/۵ | - | ۰/۱۴ |
| ۱۳۸۷ | ۶.۴۷۱.۷۷۰/۵ | -۸۳/۲۷ | ۰/۰۲ |
| ۱۳۸۸ | ۳۷.۶۲۹.۲۹۲/۵ | ۴۸۱/۴۴ | ۰/۱۴ |
| ۱۳۸۹ | ۸۷.۹۲۹.۲۶۴ | ۱۳۳/۶۷ | ۰/۳۳ |
| ۱۳۹۰ | ۶۸.۹۱۰.۲۳۲/۸۸ | -۲۱/۶۳ | ۰/۲۶ |
| ۱۳۹۱ | ۲۷.۸۴۴.۳۸۶/۴ | -۵۹/۵۱ | ۰/۱۰ |
| جمع خسارت‌های شش سال اخیر | ۲۶۷.۴۵۹.۸۶۷/۴ | - | - |

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲-۲۲۰۱۲۴۷۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۶/۲۹

مأخذ: آمار ارائه شده توسط کارشناسان سازمان مدیریت بحران کشور به مجلس شورای اسلامی و محاسبه محقق.

با بررسی آمار فوق مشاهده می‌شود که کشور در این سال‌ها به‌طور میانگین در هر سال با ۴۴/۶ هزار میلیارد ریال خسارت ناشی از حوادث طبیعی مواجه بوده است. با توجه به اینکه میزان بودجه عمومی مصوب کشور در این سال‌ها حدود ۱،۲۰۲ هزار میلیارد ریال بوده می‌توان گفت که میزان خسارت ناشی از حوادث طبیعی در حدود ۳/۷ درصد بودجه عمومی مصوب کشور است.

۲. نکات کلیدی و مورد اختلاف لایحه

در مورد چگونگی پوشش بیمه حوادث طبیعی اختلاف نظرهای زیادی وجود داشته به‌گونه‌ای که پیشینه این لایحه نشان می‌دهد که تهیه و تصویب آن در دولت قریب به ۱۵ سال طول کشیده است. اصلی‌ترین نکات مورد اختلاف که تصویب لایحه به تصمیم‌گیری در مورد آنها موقوف است، به شرح ذیل است:

۲-۱. شمول قانون

در لایحه مورد بررسی برای «حوادث طبیعی» تعریفی ارائه نشده و برای حوادث مورد پوشش بیمه در این لایحه هیچ‌گونه حصر و محدوده‌ای ذکر نشده و از عبارت «از قبیل» استفاده شده است.

باید توجه داشت که افزوده شدن هر حادثه طبیعی به مصادیق حوادث طبیعی مورد نظر در این لایحه موجب افزایش ریسک تحت پوشش بیمه شده و در نتیجه نیازمند افزایش حق بیمه و سرمایه احتیاطی است. مشخص نکردن دقیق حوادث طبیعی مشمول این لایحه این شائبه را ایجاد می‌کند که آیا همه ریسک ناشی از این بیمه مورد توجه قرار گرفته است یا خیر؟ در نتیجه باید حوادث طبیعی مشمول این پوشش بیمه را در قانون محصور ساخت.

۲-۲. سطح پوشش بیمه

هر چند طراحان لایحه علت ایجاد صندوق را بالا بودن میزان خسارت‌های حوادث طبیعی و در نتیجه تعهدات بیمه‌گر و خطر ورشکستگی صنعت بیمه در صورت برعهده گرفتن ریسک پوشش این بیمه ذکر می‌کنند، اما به نظر می‌رسد، نمی‌توان با احتمال انباشت منابع صندوق طی چند سال^۱ یا به امید وابسته بودن منابع این صندوق به بودجه عمومی خطر ورشکستگی صندوق را نادیده گرفت.

از سوی دیگر، یکی از مشکلات سطح پوشش بیمه مورد نظر لایحه آن است که برای بیمه همه واحدهای مسکونی به‌طور کامل، شرکت‌های بیمه باید همه واحدهای مسکونی کشور را از نظر مترهاژ و مصالح و سطح حادثه‌خیزی مورد بررسی قرار دهند تا حق بیمه هر واحد مسکونی براساس شرایط آن به‌دست می‌آید و این امر نیازمند بسترسازی فراوان و در عمل مشکل است.

برای جلوگیری از خطر ورشکستگی صندوق، مرکز پژوهش‌ها پیشنهاد داد تا بیمه حوادث طبیعی دارای یک بیمه پایه باشد تا سطحی از خسارت‌ها جبران شده و فشار مالی شدیدی بر بیمه‌گر وارد نشود. مزیت دیگر بیمه پایه می‌تواند در افزایش سهولت دریافت حق بیمه (براساس یک یا دو عامل از جمله خطرپذیری منطقه و نوع ساختمان مورد پوشش از نظر نوع مصالح) و نیز در کارایی و سرعت بالا در پرداخت خسارت‌ها باشد.

۲-۳. تعمیم ساختمان‌ها به تجاری و اداری

در عین حال که در لایحه دولت تنها به پوشش ساختمان‌های مسکونی حکم شده است، اما پیشنهاد افزودن واحدهای تجاری به آن به

۱. تجربه نشان می‌دهد که در کشور ما هر ده سال یک بار زلزله بالای هفت ریشتر رخ می‌دهد.

تصویب کمیسیون اقتصادی رسید. به نظر می‌رسد، افزایش تعداد ساختمان‌های تحت پوشش قانون می‌تواند بهره‌گیری از قانون اعداد بزرگ را برای این بیمه فراهم‌تر کند. با توجه به توان مالی بالاتر دارندگان واحدهای تجاری دغدغه‌ای نیز برای بار مالی ناشی از این بیمه در مورد آنها وجود ندارد.

۴-۲. نهاد مورد نیاز برای برعهده گرفتن پوشش بیمه

در لایحه مورد بررسی صندوقی برای پوشش بیمه حوادث طبیعی ایجاد می‌شود که دارای شخصیت حقوقی «نهاد عمومی غیردولتی» است. اما باید توجه داشت اولاً ضعف نظارت در این نهادها به‌گونه‌ای است که نه دولتی هستند که مشمول نظارت‌های دولتی قرار گیرند و نه خصوصی که سازوکارهای نظارت خصوصی بر آنها حاکم باشد. این امر به‌ویژه زمانی که مانند شرایط این صندوق امکان سرمایه‌گذاری نیز برای آنها وجود دارد، زمینه‌ساز ایجاد رانت است ثانیاً در صندوق معرفی شده در لایحه، از اعضای هشت نفره هیئت امنای آن فقط رئیس شورای عالی استان‌ها عضو دولتی نیست و هر هفت عضو دیگر دولتی هستند.

بنابراین تلاش شده تا راهکارهای دیگری برای نهاد پوشش‌دهنده بیمه در نظر گرفته شود. یک راهکار، ایجاد حسابی در بیمه مرکزی بود که البته حساب امکان نظارت کمتری از صندوق داشته و ثانیاً موجب ورود بیمه مرکزی به حوزه تصدیگری می‌شد. پیشنهاد آخر که مورد تصویب کمیسیون قرار گرفت استفاده از تنها شرکت دولتی بیمه یعنی بیمه ایران بوده است که معایب پیشین را دارا نیست و موجب ایجاد یک نهاد دولتی جدید نیز نمی‌شود و با توجه به بحث بیمه پایه با سایر بیمه‌ها نیز در رقابت نیست اما به نظر می‌رسد راهکار بهتر، دولتی کردن صندوق جدید است و برای جلوگیری با محدودیت‌های قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم، (مطابق با تبصره «۲» ماده (۳) آن قانون) این صندوق با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شکل گرفته و امکان سرمایه‌گذاری جز در بانک و اوراق مشارکت دولتی نداشته باشد.

۴-۵. میزان و نحوه مشارکت بیمه‌های خصوصی

در لایحه شرکت‌های بیمه در اخذ حق بیمه، ارزیابی ریسک و پرداخت خسارت به‌عنوان عامل صندوق و با اخذ کارمزد به فعالیت می‌پرداختند که در نسخه مصوب کمیسیون، اخذ حق بیمه از طریق قبوض برق و پرداخت خسارت از طریق شرکت بیمه ایران صورت می‌گیرد. از سوی دیگر، با ایجاد بیمه پایه حوادث طبیعی ارزیابی ریسک، مورد نیاز نبوده و امکان فعالیت شرکت‌های بیمه در زمینه بیمه‌های تکمیلی نیز فراهم می‌شود.

۴-۶. ضمانت اجرا

ضمانت اجرای مذکور در لایحه، عدم ارائه خدمات به مالکان ساختمان‌های فاقد بیمه‌نامه معتبر توسط دستگاه‌های اجرایی، شهرداری‌ها و دفاتر اسناد رسمی بود اما به نظر می‌رسد، این ضمانت اجرا و تکلیف مردم به رجوع به شعب و نمایندگی‌های شرکت‌های بیمه نمی‌تواند موجب مشارکت بالای مردم در این پوشش بیمه شود بنابراین کمیسیون تصمیم گرفت که اخذ حق بیمه از طریق قبوض برق باشد تا پوشش آن کامل بوده و ضمانت اجرای آن نیز مؤثر و قطع برق باشد.

۴-۷. اتکا به بودجه دولت

در لایحه ارائه شده دو مورد اتکا به بودجه عمومی وجود دارد: مورد اول میزان سرمایه اولیه صندوق است که تنها در سال اول تأسیس مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال از بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود. دومین اتکای صندوق به بودجه عمومی کشور ماده (۸) لایحه است که در

مواقع وقوع حوادث شدید یا متعدد، کسری منابع صندوق با تصویب هیئت وزیران تأمین شود.

در مورد سرمایه اولیه با وجود آنکه نظر کارشناسان ناکافی بودن آن بود اما با توجه به اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نمی‌توان بر آن افزود و در مصوبه کمیسیون اقتصادی تلاش شد تا از این سرمایه به‌عنوان بیمه اتکایی منابع این قانون استفاده شود. در مورد اتکای دوم به بودجه نیز گرچه به‌نظر می‌رسد که این وابستگی به بودجه عمومی برخلاف اصل پیش‌بینی‌پذیری بودجه است اما به نظر می‌رسد در حوادث فاجعه‌بار این حمایت لازم است.

۸-۲. چگونگی تعیین حق بیمه و دغدغه بار هزینه بر خانوارها

یکی از دغدغه‌های نمایندگان محترم مجلس در تصویب این لایحه، اضافه شدن بار هزینه مالی بر دوش خانوارهاست که در این زمینه باید توجه داشت که این حق بیمه‌ها اعداد قابل توجهی نیست و تصویب میزان آنها نیز برعهده هیئت وزیران گذاشته می‌شود. همچنین در کمیسیون اقتصادی تلاش شد تا از بودجه‌ای که در این خصوص وجود دارد، استفاده شود و به این مسئله پرداخته شده است که در ده سال آغاز اجرای این قانون درصدی از حق بیمه از محل اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت پرداخت خواهد شد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اصلی‌ترین تفاوت‌های نسخه مصوب کمیسیون اقتصادی مجلس با لایحه دولت را می‌توان عدم ایجاد یک نهاد عمومی غیردولتی جدید به نام صندوق و احاله وظایف آن به شرکت دولتی بیمه ایران، کاهش تعهدات بیمه همگانی حوادث طبیعی به یک بیمه پایه برای جلوگیری از ورشکستگی و امکان فروش بیمه‌نامه تکمیلی توسط شرکت‌های بیمه خصوصی، توجه به سایر قوانین و مصوبات موجود در تأمین مالی خسارت‌های حوادث طبیعی و لحاظ آن در لایحه و نیز اخذ حق بیمه‌ها از طریق قبوض برق و در نتیجه حداکثرسازی ضریب نفوذ آن اشاره کرد.

در مورد نکات منفی نسخه مصوب کمیته نیز می‌توان از عدم ارتقای فرهنگ بیمه به‌دلیل عدم مراجعه مردم به شرکت‌های بیمه در این روش و نیز عدم بررسی دقیق سطح ریسک منازل و عدم اتخاذ اقدامات پیشگیرانه مرتبط با آن نام برد که البته با توجه به گستردگی کار و نیز فرهنگ و شرایط موجود بیمه در کشور به‌نظر می‌رسد آنچه تصویب شد سیاست هوشیارانه‌ای برای اجرایی‌تر شدن این بیمه محسوب می‌شود.

گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس مورد تأیید مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است. همچنین پیشنهاد می‌شود به‌جای شرکت دولتی بیمه ایران به‌عنوان نهاد بیمه‌گر، صندوق مورد نظر لایحه را با ملاحظات به‌صورت دولتی تأسیس کرد.

