



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت دولت از آسیب‌دیدگان ناشی از قطع مکرر برق»

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۶۸۰

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفتر مطالعات انرژی، صنعت

و معدن

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین‌کنندگان:

علی صابری

محمد ابید

ناظران علمی:

محمدحسن معادی رودسری

حبیب‌الله ظفریان

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۸۱۶۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱/۲۴



مقدمه

طرح یک شوری «حمایت دولت از آسیب‌دیدگان ناشی از قطع مکرر برق» با شماره ثبت ۶۸۰ به‌منظور جبران خسارت‌های وارده به مردم به‌دلیل قطعی برق مطرح شده است.

طرح به‌صورت زیر است:

ماده واحد - شرکت‌های برق استانی و شهرستانی موظفند با همکاری شوراهای محل و سایر دستگاه‌ها شدت و حجم خسارت‌های ناشی از قطع مکرر برق را ظرف مدت یک ماه، برآورد و به وزارت نیرو گزارش نمایند. وزارت مزبور موظف است تمهیدات لازم برای جبران خسارت‌های وارده را فراهم نموده و به اطلاع آسیب‌دیدگان برساند.

تبصره - وزارت نیرو می‌تواند نسبت به جبران خسارات وارده از طریق عدم دریافت هزینه مصرف برق از مشترکین اقدام نماید.

دلایل توجیهی این طرح این‌گونه ذکر شده است:

قطع مکرر برق علاوه بر اینکه مشکلات بسیاری برای مردم، شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی و حتی ادارات دولتی و نهادهای انقلابی و تمام دستگاه‌ها وارد نموده است، موجب شده که وسایل زندگی و کار مردم مانند تلویزیون، یخچال و سایر وسایل مردم آسیب‌دیده و در اصطلاح بسوزد و در نتیجه نارضایتی عمومی را در پی داشته باشد. طی این طرح وزارت نیرو موظف است ترتیبی اتخاذ نماید که این موضوع در سطح ملی بررسی و اقداماتی برای جبران خسارت‌های وارده به مردم انجام دهد.

۱. سابقه موضوعی

مشترکین برق به‌هنگام استفاده از اشتراک برق اختصاص داده شده در معرض آسیب‌های مالی و جانی هستند. لذا به‌منظور افزایش سطح پاسخگویی در هریک از وزارتخانه‌های نفت و نیرو، با دریافت هزینه‌ای به‌صورت ماهیانه از مشترکین خانگی و تجاری، آنان در مقابل خطرات احتمالی بیمه می‌شوند.

این مسئله براساس ماده (۱۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) است که در سال ۱۳۹۳ به تصویب رسیده است. براساس این ماده «به هریک از وزارتخانه‌های نفت و نیرو از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط اجازه داده می‌شود مبلغی را که طبق قوانین بودجه سنواتی در قبوض گاز و برق برای هر واحد مسکونی و تجاری تعیین می‌گردد، اخذ و صرفاً جهت بیمه خسارات مالی و جانی اعم از فوت و نقص عضو و جبران هزینه‌های پزشکی ناشی از انفجار، آتش‌سوزی و مسمومیت مشترکان شهری و روستایی و سکونتگاهی عشایری گاز و برق از طریق شرکت‌های بیمه با برگزاری مناقصه اقدام کنند».

به همین منظور در قانون بودجه سالیانه مبلغ حق بیمه هر مشترک مسکونی و صنعتی بر روی قبوض برق و گاز تعریف می‌شود. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، به هریک از وزارتخانه‌های نفت و نیرو از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط اجازه داده می‌شود ماهیانه از هر واحد مسکونی مشترکان برق مبلغ یک هزار (۱،۰۰۰) ریال و از هریک از واحدهای تجاری مشترکان برق مبلغ ده هزار (۱۰،۰۰۰) ریال اخذ و به حساب درآمد عمومی موضوع ردیف‌های ۱۶۰۱۸۵ و ۱۶۰۱۸۶ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کنند. برای مشترکان روستایی، مبالغ فوق‌الذکر معادل پنجاه درصد (۵۰٪) است. وجوه فوق مشمول مالیات بر درآمد و مالیات بر ارزش‌افزوده نخواهد بود. همچنین آیین‌نامه اجرایی این بند متضمن سقف و نحوه برگزاری مناقصه به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. در آیین‌نامه اجرایی این بند نیز حوادث تحت پوشش همان حوادث موضوع ماده (۱۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تعیین شده است و شرایط مربوط تعهدات بیمه‌گر و پرداخت خسارت را به قراردادهای منعقد شده با بیمه‌گر و بیمه‌گذار واگذار کرده است.

۲. بررسی اجمالی وضعیت موجود در مورد بیمه حوادث ناشی از خسارات برق

آیین‌نامه اجرایی بند «ه» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، در ۸ اردیبهشت‌ماه تصویب و مناقصه مربوط پس از چند مرتبه و عدم استقبال شرکت‌های بیمه، در نهایت تجدید مناقصه عمومی به شماره ۴۶۱۴-۰۰-ت جهت انتخاب بیمه‌گر با مشخصات مشخص برگزار شد. موضوع این مناقصه بیمه حوادث ناشی از برق مشترکین خانگی و تجاری صنعت برق در سال جاری مطابق با ماده (۱۲) قانون الحاق و بند «ه» تبصره «۶» ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن است. تعداد مشترکان در نظر گرفته شده در این مناقصه ۳۵ میلیون مشترک و مبلغ حق بیمه پیش‌بینی نیز برابر با ۸۷۹ میلیارد ریال با در نظر گرفتن ارزش‌افزوده در نظر گرفته شده است. در این مناقصات، بیمه‌گذار شرکت توانیر به نمایندگی از مشترکین برق و دستگاه ناظر نیز معاونت هماهنگی توزیع توانیر است. پس از گذشت ۸ ماه از سال ۱۴۰۰، شرکت بیمه دی، برنده مناقصه و به‌عنوان شرکت بیمه‌گر حوادث ناشی از برق شده است. این درحالی است که براساس پاسخنامه مرکز پژوهش‌ها به سندیکای بیمه‌گران ایران به شماره ۸۲/۱۱۶۹۷، از ابتدای سال ۱۴۰۰ تاکنون حدود ۴۰۰ میلیارد تومان خسارت برآورد می‌شود که پیش از این هیچ شرکت بیمه‌گری به جهت پرداخت خسارات وجود نداشته است و پرداخت خسارات از ابتدای دی‌ماه سال جاری در حال انجام است. شایان ذکر است با توجه به آیین‌نامه اجرایی، شرکت بیمه‌گر موظف به پرداخت کل خسارات وارده از ابتدای سال است و تاریخ مناقصه ارتباطی به زمان وقوع حادثه ندارد.

همان‌طور که در جدول ۱ نشان داده شده است، تعداد خسارات پرداختی از ۱۸،۰۰۰ فقره در سال ۱۳۹۸، به ۳۶،۰۰۰ فقره در سال ۱۳۹۹ رسیده است. همچنین تا پایان آبان‌ماه ۱۴۰۰، حدود ۷۰،۰۰۰ فقره خسارت اعلام شده است. با توجه به افزایش قیمت پوشش‌های بیمه‌ای به دلیل تورم و ثابت ماندن حق بیمه دریافتی روی قبوض برق از سال ۱۳۹۸ تاکنون در قانون‌های بودجه سنواتی، سقف حق بیمه پیش‌بینی شده نیز ثابت بوده است، اما تعداد و به‌دنبال آن مبلغ خسارات افزایش یافته که باعث بالاتر رفتن حجم بالایی از متقاضیان شده است. همچنین برخی مسائل مانند متناسب نبودن حق بیمه و خسارات، باعث عدم حضور شرکت‌های بیمه در مناقصات توانیر شده که انتخاب شرکت بیمه‌گر را با تأخیر همراه می‌کند و عملاً در نیمه اول سال که در فصل تابستان خسارت نسبت به سایر زمان‌ها بیشتر است، پوشش بیمه‌ای ناشی از حوادث برق بدون شرکت بیمه‌گر است. همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، تعداد خسارت باز از ۵ هزار فقره در سال ۱۳۹۸ به ۸ هزار عدد در سال ۱۳۹۹ رسیده که با وجود اینکه اینک رشد ۶۰ درصدی داشته است، میزان مبلغ خسارت معوق متناسب با آن حدود ۱۶۶ درصد در بازه زمانی ذکر شده افزایش داشته است که نشان از افزایش هزینه خسارات دارد.

جدول ۱. عملکرد خسارات ناشی از حوادث برق مشترکان خانگی و تجاری صنعت برق

سال	حق بیمه پیش‌بینی (میلیارد تومان)	حق بیمه پرداختی (میلیارد تومان)	تعداد خسارت پرداختی	مبلغ خسارت پرداختی (میلیارد تومان)	تعداد خسارت باز	مبلغ خسارت باز (معوق) (میلیارد تومان)
۱۳۹۸	۸۵/۱	۶۷	۱۸۰۰۰	۴۰	۵۰۰۰	۱۵
۱۳۹۹	۸۵/۱	۶۷	۳۶۰۰۰	۶۶	۸۰۰۰	۴۰

مأخذ: سندیکای بیمه‌گران ایران.

۳. اظهار نظر کارشناسی درباره طرح

طرح تقدیمی دارای ابهام‌هایی است و به صورت کلی حکم آن مشابه تکلیف ماده (۱۲) قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» است. در ادامه جزئیات این ابهام‌ها و مقایسه آن با ماده (۱۲) قانون مذکور بررسی می‌شود.

الف) بررسی از منظر بیمه

۱. در طرح مذکور از عنوان «خسارت» استفاده شده است که عبارت کلی است و از آنجایی که تعیین حق بیمه متناسب با نوع ریسک است، باید نوع خسارت در ابتدا تعیین شود. قطعی برق می‌تواند منجر به خسارات متفاوتی شود، همان‌طور که در ماده (۱۲) قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» به‌وضوح بیمه مشترکان را صرفاً جهت «خسارات مالی و جانی اعم از فوت و نقص عضو و جبران هزینه‌های پزشکی ناشی از انفجار، آتش‌سوزی و مسمومیت مشترکان» ذکر کرده است. به عبارت دقیق‌تر، جهت پرداخت خسارت، ابتدا باید حادثی که تحت پوشش بیمه قرار می‌گیرند تعیین شوند.

۲. برآورد خسارت‌های ناشی از قطعی برق کار تخصصی و در صنعت بیمه دارای ارزیابان خسارت است. در طرح، این وظیفه به‌عهده «شرکت‌های برق استانی»، «شوراهای محل» و «سایر دستگاه‌ها» واگذار شده است که مبهم است.

۳. از آنجایی که حادثه ناشی از قطعی برق می‌تواند در هر رخداد روی دهد، به همین دلیل مطرح کردن «خسارت ناشی از قطع برق مکرر»، مسئله تکرارپذیری ذکر شده باعث ایجاد استنباط‌های مختلفی خواهد شد.

ب) بررسی قانونی

۱. همان‌طور که در قسمت الف-۱ ذکر شد، در طرح تقدیمی به حق بیمه دریافتی (منبع مالی) اشاره‌ای نشده است، بنابراین ماده‌واحد و تبصره آن واجد بار مالی برای دولت است، به همین دلیل مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

۲. عبارت «شوراهای محل» مبهم و باید به عبارت «شوراهای اسلامی شهرستان و استان» تغییر یابد. همچنین عبارات «تمهیدات لازم» و «مکرر» نیز واجد ابهام و مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام اداری هستند.

۳. در تبصره این طرح به وزارت نیرو اجازه داده می‌شود تا جبران خسارات را از طریق عدم دریافت هزینه مصرف برق مشترکین انجام دهد، این در صورتی است که در ماده (۱۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) سازوکار پرداخت خسارت‌های مورد بحث و جبران این خسارات با توجه به دریافت حق بیمه در قبوض برق مشترکین، از طریق شرکت‌های بیمه با برگزاری مناقصه مد نظر قرار می‌گیرد.

۴. هدف طرح تقدیمی حمایت دولت از آسیب‌دیدگان حوادث برق است که این هدف همان‌طور که ذکر شد پیش‌تر در ماده (۱۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مورد توجه قرار گرفته است که در قوانین بودجه هر ساله نیز در بند «ه» تبصره «۶» جزئیات حق بیمه دریافتی آن مد نظر قرار می‌گیرد.

۴. جمع‌بندی و پیشنهادات

حکم این طرح مشابه ماده (۱۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) است و تمامی ابهام‌هایی که در مورد این طرح در این گزارش مطرح شد، بخشی از آن ابهام‌ها در ماده (۱۲) قانون الحاق دیده شده و بخش دیگر با توجه به این ماده، به بودجه سالیانه، آیین‌نامه اجرایی آن و همچنین قرارداد بیمه‌گر با توانیر ارجاع داده می‌شود. به همین منظور با توجه به مواردی که مطرح شد، اگرچه دغدغه طرح که جبران خسارات وارده به مردم است و دغدغه صحیحی است، با وجود این به نظر می‌رسد این طرح به تنهایی پاسخگوی ابهام‌ها و مشکلات فعلی موجود خسارات ناشی از حوادث برق نباشد. به همین منظور به نظر می‌رسد در صورت انجام اصلاحاتی در بند «ه» تبصره «۶» در بودجه سنواتی و آیین‌نامه اجرایی آن بتواند مشکلات پیش‌آمده را مرتفع نماید. افزایش تعداد و هزینه خسارات ناشی از حوادث برق باعث شده است تا بیش از پیش مسئله جبران خسارات ناشی از حوادث برق مورد توجه قرار گرفته و دغدغه‌های متناسب با آن مطرح شود. طبق مکاتبه مرکز پژوهش‌های مجلس با سندیکای بیمه‌گران ایران به شماره نامه ۱۴۲۰/۱۰۵۴۱-۸۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۰۲ و جلسه حضوری مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۶ با نمایندگان سندیکای بیمه‌گران ایران، شرکت بیمه دی و شرکت توانیر، تمامی مشکلات این موضوع مورد بررسی قرار گرفت. از جمله مهم‌ترین مشکلات مطرح شده که در حال حاضر وجود دارد می‌توان به متناسب نبودن حق بیمه دریافتی با افزایش هزینه خسارات واقع شده و تعداد خسارت، متناسب نبودن سقف تعهدات در قرارداد شرکت بیمه‌گر و بیمه‌گذار و عدم تفکیک خطرات موجود در این نوع حوادث اشاره کرد که باعث به وجود آمدن مشکلاتی شده است که پرداخت خسارات و همچنین ورود شرکت‌های بیمه به این حوزه را با چالش مواجه کرده است. در ادامه دو پیشنهاد برای حل این چالش‌ها ارائه می‌شود.

۱. اصلاح سقف تعهدات و غرامت بیمه‌ای: در ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی بند «ه» تبصره «۶» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور میزان تعهدات شرکت‌های بیمه‌گر حداقل معادل تعهدات مناقصه سال قبل و متناسب با حق بیمه مصوب سال جاری ذکر شده است. اما بررسی قرارداد حوادث ناشی از برق مشترکین خانگی و تجاری بیمه‌گر و بیمه‌گذار به شماره ۴۶۱۴-۰۰-ت نشان می‌دهد در برخی موارد سقف تعهد با قوانین بیمه مرکزی هماهنگی ندارد. برای مثال طبق ماده (۸) قرارداد شرکت بیمه‌گذار و بیمه‌گر، حداکثر تعهد غرامت فوت برای هر نفر در هر حادثه معادل ۹,۷۷۸ میلیون ریال در نظر گرفته شده است، این در حالی است که خسارات جانی بیمه شخص ثالث براساس نرخ دیه مرد کامل در ماه‌های حرام مشخص می‌شود که در سال ۱۴۰۰ معادل ۶,۴۰۰ میلیون ریال تعیین شده است. به عبارتی حداکثر غرامت فوت در قرارداد خسارات ناشی از حوادث برق، ۵۲ درصد بیشتر از خسارات جانی بیمه شخص ثالث در قانون بیمه مرکزی است. علت این مسئله است که در ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی این بند، مناقصه براساس بالاترین میزان تعهدات پیشنهادی بیمه‌گران صورت می‌پذیرد و حداکثر مبلغ غرامت یا تعهد (با توجه به رقابت شرکت‌های بیمه در سال‌های قبل) به صورت غیرواقعی افزایش داشته، اما با توجه به ماده (۵) این آیین‌نامه، میزان تعهدات در هر سال «حداقل معادل تعهدات سال قبل و متناسب با حق بیمه سال جاری» بوده است و امکان واقعی کردن آن وجود ندارد. به همین منظور پیشنهاد می‌شود در ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی این بند در لایحه بودجه سالیانه، میزان تعهدات در هر سال صرفاً «متناسب با حق بیمه سال جاری» در نظر گرفته شود تا حداکثر مبلغ خسارت پرداختی، تعهد و غرامت در قرارداد بین شرکت توانیر و بیمه‌گر سال قابل اصلاح باشد.

۲. متناسب‌سازی حق بیمه پرداختی با خسارات: برآوردها نشان می‌دهد که ۷۰ هزار خسارت واقع شده تا پایان آذرماه ۱۴۰۰، حدود ۴۰۰ میلیارد تومان خواهد بود که با توجه به مبلغ کل حق بیمه ۸۸ میلیارد تومانی مناقصه توانیر با شرکت بیمه‌گر (شرکت

بیمه دی)، محل تأمین مابه‌التفاوت این خسارت ناشی از حوادث برق محل سؤال است. با فرض اینکه اکثر این خسارات در تابستان رخ داده، اگر میزان خسارت نهایی تا پایان سال به حدود ۵۰۰ میلیارد تومان برسد، با افزایش ۴۸۶ درصدی (۴۸۶ تومان به‌ازای هر مشترک خانگی و ۴۸۶۰ تومان به‌ازای هر مشترک صنعتی) میزان حق بیمه دریافتی قبوض برق برای هر مشترک خانگی و صنعتی، می‌توان میزان خسارات واقع شده را پوشش داد. در صورتی که ماهیت خطر (مسئولیت و حادثه) در حوادث تفکیک شود، پرداخت بخشی از خسارات برعهده بیمه مسئولیت (در صورت وجود) خواهد بود و الباقی با حق بیمه دریافتی بر روی قبوض برق قابل پرداخت است. ذکر این نکته حائز اهمیت است از سال ۱۳۹۸ تاکنون مبلغ حق بیمه بر روی قبوض برق ثابت بوده و باید متناسب با تورم تغییر کند. به همین منظور پیشنهاد می‌شود که حق بیمه دریافتی بر روی قبوض برق حداقل ۲ برابر افزایش یابد.^۱ توجه به موارد ذکر شده می‌تواند علاوه بر حل چالش‌های مرتبط، به استقبال شرکت‌های بیمه در مناقصه کمک کرده و انتخاب شرکت بیمه‌گر در زمان کوتاه‌تری صورت پذیرد که منجر به پرداخت خسارات با تأخیر کمتر خواهد شد.

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، بخش برق، مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۹۵۶، ۱۴۰۰/۱۰/۰۷.