

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق یک تبصره به بیمه محصولات کشاورزی»

مقدمه

این طرح در صدد توسعه دامنه شمول بیمه کشاورزی است و قصد دارد خسارات ناشی از حمله حیوانات وحشی به دام و محصولات کشاورزی را مشمول پوشش بیمه‌ای نماید. مفاد تبصره الحاقی به شرح زیر است:

تبصره الحاقی - کلیه کشاورزان و دامداران در مقابل خسارت‌های ناشی از حمله حیوانات وحشی به دام و محصولات کشاورزی از طریق صندوق بیمه محصولات کشاورزی بیمه می‌شوند.

صندوق بیمه محصولات کشاورزی موظف است کلیه خسارت‌های ناشی از حمله حیوانات وحشی که به تأیید سازمان حفاظت محیط زیست استان و کشور می‌رسد را پرداخت نماید.

صندوق بیمه محصولات کشاورزی حق رد تقاضای هیچ‌یک از واحدهای مذکور را نخواهد داشت، در غیر این صورت جبران خسارت وارد شده به متضرر برعهده اشخاص حقیقی و حقوقی طرف استنکاف‌کننده خواهد بود. وزارت جهاد کشاورزی با اتخاذ تدابیر لازم برای جلوگیری از استنکاف، موظف به نظارت و حسن اجرای این قانون می‌باشد.

سابقه قانونی مسئله

پدیده حمله حیوانات وحشی و جبران خسارت‌های وارد شده به دام‌ها، اراضی، محصولات زراعی و باغی پیش‌تر مورد قانونگذاری قرار گرفته است.

در قانون شکار و صید (مصوب ۱۳۴۶)، در این راستا تکالیفی برعهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته شده است. این سازمان همان‌گونه که مسئولیت حفظ و حمایت از جانوران وحشی را برعهده دارد، مسئول کنترل جمعیت این جانوران و جبران خسارت‌های احتمالی وارده به افراد اعم از کشاورزان و دامداران است. مشخصاً در بند «ب» ماده (۸) قانون مذکور پس از اصلاح آن در سال ۱۳۷۵، به سازمان اجازه داده شده برای دفع آن دسته از جانوران وحشی که به مزارع و باغ‌ها آسیب می‌رسانند، پروانه یا اجازه شکار و صید رایگان اعطا کند.^۱ همچنین طبق ماده (۹) همان قانون «چنانچه مأموران سازمان و میرشکاران و یا صاحبان مزارع و باغ‌ها در حدود مجوزهای صادر شده نتوانند از دفع خسارت یا صدماتی که از ناحیه جانوران قابل شکار و صید به افراد، مزارع و باغ‌ها وارد می‌شود جلوگیری به‌عمل آورند، جبران خسارت‌های واردشده از محل درآمدهای حاصل از اجرای این قانون تأمین خواهد شد». در ادامه این ماده، به سازمان حفاظت محیط زیست اجازه داده شده است جهت پیشگیری از این خسارت نسبت به محصور نمودن زیستگاه‌های حفاظت‌شده جانوران قابل شکار و صید از محل درآمدهای مذکور اقدام نماید.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۲۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات
اقتصادی

سایر معاونت‌ها:
مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۴۹۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۲/۸



۱. از آنجایی که پروانه شکار برای حیوانات حرام‌گوشت وحشی صرفاً برای اقلیت‌های دینی صادر می‌شود و شکارچیان متقاضی نباید سابقه تخلف شکار و صید داشته باشند، در عمل مجوز شکار برای حیوانات وحشی صادر نشده است و لذا راهکار قانونی نتیجه‌بخش نبوده است و کماکان این حیوانات با حمله به مزارع و باغ‌ها آسیب می‌رسانند. ۱. نامه مدیرعامل صندوق بیمه محصولات کشاورزی به مرکز پژوهش‌ها به شماره ۹۲/۱۰۰/۱۵۷۹.

در ماده (۳۰) قانون مذکور نیز سازمان برنامه و بودجه موظف شده است همه‌ساله معادل هفتاد درصد (۷۰٪) وجوه حاصل از اجرای قانون شکار و صید را به‌طور جداگانه در بودجه سازمان منظور کند تا صرف حفاظت از حیات وحش، کنترل مناطق تحت نظارت سازمان و تأمین هزینه‌های مربوط به اجرای ماده (۹) قانون شکار و صید شود.

بنابراین قانون شکار و صید مصوب سال ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی به مسئولیت سازمان حفاظت محیط زیست در انجام اقدامات مناسب برای حفاظت و حراست از جانوران وحشی و جلوگیری از خسارت به جان و مال مردم و همچنین جبران خسارت در صورت حمله جانوران وحشی، صراحت دارد؛ ولی عدم اجرای مناسب این قانون توسط سازمان حفاظت محیط زیست و نظارت ضعیف در خصوص اجرای قانون باعث بروز مشکلات کنونی شده است. در این رابطه شکوائیه‌هایی نیز از طرف مردم به مراجع قضایی ارجاع شده است.

با این توضیحات قانونگذار پیش‌تر، سازمان حفاظت محیط زیست را مسئول خسارت‌های احتمالی وارد شده به افراد، مزارع و باغ‌ها ناشی از حمله حیوانات کرده و وظایف دیگری را نیز در راستای پیشگیری از وقوع چنین خسارت‌هایی، بیان نموده است. البته وظایف سازمان در قبال خسارت‌ها، تنها شامل زیان‌های وارده به افراد، مزارع و باغ‌ها بوده و شامل دام‌ها نمی‌شود.

نکات اقتصادی طرح

هرگونه عملیات بیمه‌ای از جمله بیمه محصولات کشاورزی فرایندی است که به‌صورت داوطلبانه از سوی بیمه‌گذار (کشاورز) با پرداخت حق بیمه آغاز می‌شود و تا پیش از مهلت مقرر در بیمه‌نامه (سال زراعی یا شمسی) در صورتی که بیمه‌گذار (کشاورز) ادعای خسارت نماید، بیمه‌گر (صندوق بیمه کشاورزی) موظف است برای بررسی ادعای وی اقدام نماید و در صورت تأیید وقوع خسارت، در چارچوب قرارداد بیمه پس از کسر فرانشیز و احیاناً مخاطرات خارج از تعهد، خسارت را پرداخت نماید. طرح «الحاق یک تبصره به بیمه محصولات کشاورزی»، در موارد متعدد این فرایند بیمه‌ای را که دارای منطق اقتصادی و مالی است، خدشه‌دار کرده است که مهم‌ترین آنها به شرح زیر است:

۱. «کلیه کشاورزان و دامداران ... بیمه می‌شوند»

همان‌طور که توضیح داده شد، تنها دامداران و کشاورزانی بیمه می‌شوند که حق بیمه پرداخت نموده و داوطلبانه متقاضی چنین بیمه‌ای باشند نه تمامی کشاورزان و دامداران.

۲. «صندوق بیمه محصولات کشاورزی موظف است کلیه خسارت‌هایی که به تأیید سازمان حفاظت محیط زیست استان و کشور می‌رسد را پرداخت نماید»

پرداخت خسارت در بیمه محصولات کشاورزی در چارچوب قرارداد بیمه‌ای اتفاق می‌افتد که در آن قرارداد مخاطرات تحت پوشش و مخاطرات غیر تحت پوشش و همچنین فرانشیز، مورد تفاهم طرفین قرار می‌گیرد. این توافق و تفکیک مخاطرات به این دلیل و براساس این منطق اقتصادی اتفاق می‌افتد که کشاورز نیز پس از بیمه کردن، موارد ایمنی را به فراموشی نسپارد و جوانب احتیاط را برای کاهش وقوع خسارت به خرج دهد.

از سوی دیگر، طرح، تأیید وقوع خسارت را برعهده سازمان حفاظت محیط زیست استان و کشور نهاده است. در حالی که ارزیابی خسارت توسط بیمه‌گر یا نماینده وی باید اتفاق بیفتد، چراکه پرداخت خسارت باید برای شرکت بیمه محرز شود. تاکنون نیز روال در بیمه محصولات کشاورزی به این صورت بوده که کارشناس خسارت به‌همراه بیمه‌گذار (کشاورز) به محل وقوع خسارت مراجعه و اقدام به برآورد خسارت

می‌کرده است. اینکه ارزیابی خسارتی را که صندوق بیمه کشاورزی باید آن را پرداخت کند برعهده اداره کل و سازمان حفاظت محیط زیستاستان و کشور بگذاریم با منطق بیمه‌گری و اقتصادی مطابق نیست. سازمان حفاظت محیط زیست هیچ انگیزه‌ای برای برآورد مطابق با واقع خسارت ندارد و این رویه منجر به بیش‌برآورد شدید خسارت‌هایی خواهد بود که صندوق بیمه کشاورزی باید بپردازد. این فرایند در نهایت موجب کاهش توان این صندوق در راستای بیمه‌گری کشاورزی شده و پیامد منفی آن در قالب کاهش پرداخت خسارت در همین بخش کشاورزی و دامداری آشکار می‌گردد.

۳. صندوق حق رد تقاضای کشاورزان و دامداران را نخواهد داشت و...

خسارات ناشی از حمله حیوانات وحشی به دام‌ها در قالب بیمه دام تحت پوشش بیمه صندوق بیمه کشاورزی بوده است^۱ و مراجعین برای بیمه دام می‌توانستند از این پوشش بیمه‌ای استفاده کنند. عدم پذیرش تقاضای کشاورزان و دامداران توسط صندوق که موجب تدوین این طرح شده است احتمالاً به حمله حیوانات وحشی به محصولات کشاورزی زراعی و باغی بازمی‌گردد که طبعاً به دلیل اینکه در پوشش بیمه نبوده این تقاضا از سوی صندوق رد شده است. از آنجایی که این طرح قصد دارد این پوشش بیمه‌ای را برای دام و محصولات زراعی و باغی فراهم کند، دیگر عدم پذیرش از سوی صندوق پیش نخواهد آمد و نگرانی مرتفع خواهد شد.

بار مالی طرح و مغایرت با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی

تبصره «۶» ماده واحده قانون بیمه کشاورزی اشعار می‌دارد:

تبصره «۶» - کمک دولت بابت تأمین قسمتی از سهم حق بیمه کشاورز و جبران زیان‌های احتمالی عملیات بیمه به پیشنهاد شورای عالی صندوق بیمه کشاورزی و تصویب هیئت وزیران هر ساله در بودجه کل کشور منظور و به صندوق پرداخت خواهد شد. به عبارت روشن‌تر دولت بخشی از حق بیمه سهم کشاورز را می‌پردازد و بخشی از حق بیمه از کشاورزان دریافت می‌شود؛ با این توضیح توسعه دامنه شمول بیمه‌ای برای صندوق موجب بار مالی برای بودجه دولت بوده و مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی می‌باشد. برای رفع این اشکال می‌توان حق بیمه سهم دولت را صفر در نظر گرفت تا در صورتی که کشاورزی می‌خواهد از این پوشش بیمه‌ای استفاده کند، بتواند با پرداخت کل حق بیمه از این مزیت بهره‌مند شود.

راهکار دیگر این است که منابع لازم از محل منابع پیش بینی شده در ماده (۹) قانون صید و شکار تأمین و پرداخت شود.

ابهامات و ایرادات متن طرح

۱. عنوان طرح از این جهت که آیین نگارش قانونی و ویرایش ادبی رعایت نشده، واجد ایراد است. طبق مصوبه اصلاحی قانون بیمه محصولات کشاورزی مصوب ۱۳۶۲ در مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۲، عنوان قانون به «قانون بیمه کشاورزی» و عنوان «صندوق بیمه محصولات کشاورزی» به «صندوق بیمه کشاورزی» تغییر یافته، ولی در تنظیم طرح تقدیمی این مهم رعایت نشده است. لذا پیشنهاد می‌شود عنوان طرح در صورت اصرار بر تصویب، به «طرح الحاق یک تبصره به قانون بیمه کشاورزی مصوب ۱۳۶۲/۰۳/۰۱» اصلاح شود.

۱. نامه مدیرعامل صندوق بیمه محصولات کشاورزی به مرکز پژوهش‌ها به شماره ۹۲/۱۰۰/۱۵۷۹.

همچنین در بخش‌هایی از مفاد تبصره «۹» طرح نیز عبارت «صندوق بیمه محصولات کشاورزی» به اشتباه تکرار شده است که باید با عبارت «صندوق بیمه کشاورزی» جایگزین شود.

۲. با توجه به اینکه دامداری یکی از زیربخش‌های کشاورزی تعریف می‌شود لذا پیشنهاد می‌شود در صدر تبصره به جای عبارت "دام و محصولات کشاورزی"، از عبارت دام و محصولات زراعی و باغی استفاده شود.

۳. مشخص نیست که تأیید سازمان حفاظت محیط زیست استان و کشور به چه معناست؟ اولاً سازمان حفاظت محیط زیست استان وجود ندارد و در سطح استانی، اداره کل حفاظت محیط زیست متولی امر است. ثانیاً ابهام دیگری که وجود دارد در خصوص معنی این عبارت است آیا بیمه‌گذار هم باید تأیید استان را بگیرد و هم تأیید سازمان حفاظت محیط زیست را؟ اگر منظور از این قید، این باشد که در هر سطحی از خسارت، جبران خسارت منوط به تأیید سازمان حفاظت محیط زیست باشد، این موضوع محل نظام اداری صحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی خواهد بود.

۴. مشخص نیست که واحدهای مذکور در جمله «صندوق بیمه محصولات کشاورزی حق رد تقاضای هیچ‌یک از واحدهای مذکور را نخواهد داشت» به چه معناست؟

۵. پس از حمله حیوانات و وقوع خسارت، اهلی یا وحشی بودن آن قابل تشخیص نیست باید از عبارت حیوانات استفاده کرد که شامل اهلی و وحشی می‌شود.

۶. گذشته از اشکالات فراوان اقتصادی و مالی که به بخش پایانی تبصره این طرح (صندوق بیمه محصولات کشاورزی حق رد ...) وارد است، این عبارات عیناً تکرار بخش‌هایی از تبصره (۸) قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده قانون بیمه محصولات کشاورزی بوده و تکرار آن در این طرح، زائد و حشو، تلقی می‌شود.

ابهامات اشاره شده در این بخش از گزارش موجب می‌شود طرح، با ایراد مغایرت با بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری ابلاغی مورخ ۱۳۹۸/۷/۶ مواجه شود.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به اینکه قانونگذار طبق تصریح مواد (۹) و (۳۰) قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶/۰۳/۱۶ با اصلاحات بعدی، سازمان حفاظت محیط زیست را مسئول جبران خسارت وارد شده در اثر هجوم حیوانات وحشی کرده و نحوه تأمین منابع مالی آن را نیز تعیین کرده است، نظر مرکز پژوهش‌ها مخالفت با کلیات این طرح و خودداری از قانون‌گذاری جدید و نظارت جدی تر بر اجرای قانون مذکور است. پاسخ صندوق بیمه کشاورزی نیز حکایت از آن دارد که خلأ قانون صید و شکار (از بابت عدم شمول خسارت به دام) نیز در قالب بیمه دام در صندوق فوق‌الاشاره مشمول بیمه و در حال پرداخت است. البته با توجه به عدم تصریح قوانین قبلی مبنی بر شمول پوشش بیمه محصولات کشاورزی در این رابطه، تقنین در این باره می‌تواند ضامن تداوم این رویه صندوق بیمه کشاورزی تلقی شود.

علاوه بر این مکلف کردن صندوق بیمه کشاورزی برای انجام وظیفه ارزیابی و پرداخت خسارت ناشی از هجوم حیوانات وحشی به کشاورزان و دامداران، بدون بلااثر و ملغی کردن مواد متناظر در قانون شکار و صید، موجب موازی‌کاری صندوق بیمه کشاورزی و

سازمان حفاظت محیط زیست و احتمال اهمال آنها در عمل به تعهد پرداخت خسارت خواهد شد و هرکدام دیگری را مسئول انجام این تعهد قلمداد خواهند نمود. این امر در نهایت متقاضیان را گرفتار سردرگمی در پیگیری جبران خسارتشان خواهد کرد. در صورتی که اصرار بر تصویب این طرح باشد از آنجایی که این طرح در موارد متعدد مغایر با اصول بیمه‌ای و اقتصادی و همچنین مغایر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است پیشنهاد می‌شود با جایگزین کردن متن زیر این اشکالات برطرف شود:

تبصره الحاقی

صندوق بیمه کشاورزی موظف است خطر حمله حیوانات به کشاورزان، دام، مزارع و باغات را تحت پوشش بیمه‌ای مربوطه قرار دهد. مازاد حق بیمه ناظر به افزودن این خطر به سایر مخاطرات تحت پوشش، تماماً توسط سازمان حفاظت محیط زیست و از محل منابع پیش‌بینی شده در ماده (۹) قانون صید و شکار پرداخت می‌شود.

در قالب این پیشنهاد ضمن اینکه طرح به هدف خود رسیده اولاً، منطق بیمه‌ای داوطلبانه بودن پرداخت حق بیمه توسط بیمه شده، منطق ارزیابی خسارت توسط بیمه‌گر و فرانشیز و سایر موارد رعایت شده است؛ ثانیاً، با اشکال مغایرت با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی نیز مواجه نخواهد شد، چراکه هزینه جدیدی برای دولت ایجاد نکرده است.

در صورت تصویب تبصره پیشنهادی لازم است ماده (۹) قانون صید و شکار نیز اصلاح شده و از سازمان حفاظت محیط زیست مبنی بر مسئولیت وی در رابطه با پرداخت خسارت در این حوزه، سلب مسئولیت شود.