

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح نحوه پرداخت به موقع غرامت خسارت دیدگان بیمه کشاورزی»

مشخصات طرح

مقدمه

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۷۲

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۰۲۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۱/۳



به منظور جبران و پوشش خسارات وارده به کشاورزان در اثر سوانح طبیعی و قهری، صندوق بیمه کشاورزی براساس قانون «بیمه محصولات کشاورزی» مصوب سال ۱۳۶۲ تأسیس شده است. براساس تبصره «۵» ماده واحده قانون مزبور و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، دولت تأمین قسمتی از سهم حق بیمه کشاورز و جبران زیان‌های احتمالی عملیات بیمه را در بودجه کل کشور منظور و به صندوق پرداخت می‌کند. به دلیل عدم پرداخت بموقع خسارات مزبور از طرف دولت، طرح «نحوه پرداخت بموقع غرامت خسارت دیدگان بیمه کشاورزی» به شماره ثبت ۵۷۲ توسط نمایندگان محترم مجلس تهیه شده است که طبق آن، به منظور تأمین نقدینگی مورد نیاز و استمرار در جبران بموقع خسارت‌های وارده به تولیدکنندگان بخش کشاورزی، با درخواست وزیر جهاد کشاورزی، بانک کشاورزی مکلف است تا سقف بودجه مصوب سالیانه صندوق بیمه کشاورزی نسبت به پرداخت بموقع خسارت بیمه‌گذاران اقدام نماید. در خصوص تسویه اصل و سود مبالغ پرداخت شده توسط بانک کشاورزی نیز اشاره شده است که تا پایان همان سال از محل اعتبارات مصوب صندوق بیمه توسط سازمان برنامه و بودجه تسویه و یا با تصویب مجمع عمومی صندوق بیمه کشاورزی به حساب دولت منظور می‌شود.

متن طرح

طبق ماده واحده قانون بیمه محصولات کشاورزی مصوب سال ۱۳۶۲، هدف صندوق بیمه کشاورزی انجام بیمه انواع محصولات کشاورزی در مقابل خسارت‌های ناشی از سوانح طبیعی و حوادث قهری است. تجهیز منابع مالی صندوق در تبصره «۵» آن قانون و اصلاحات و الحاقات بعدی آن از محل حق بیمه کشاورزان و کمک دولت است که در قالب بودجه کل کشور به صندوق پرداخت خواهد شد.

دغدغه اصلی این طرح پرداخت خسارات محصولات کشاورزی به طور مستمر و بدون وقفه به کشاورزان آسیب‌دیده از سوانح طبیعی و حوادث قهری است. براساس مقدمه توجیهی این طرح، ضروری است تا بانک کشاورزی رأساً نسبت به پرداخت خسارات اقدام نماید. برای این منظور ماده واحده‌ای توسط نمایندگان محترم مجلس به شرح زیر تهیه شده است.

«ماده واحد» - در راستای ماده (۲۷) قانون اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی و به منظور تأمین نقدینگی مورد نیاز و استمرار در جبران بموقع خسارت‌های وارده به تولیدکنندگان بخش کشاورزی، با درخواست وزیر جهاد کشاورزی، بانک کشاورزی مکلف است تا سقف بودجه مصوب سالیانه صندوق بیمه کشاورزی نسبت به پرداخت بموقع خسارت بیمه‌گذاران اقدام نموده و اصل و سود مبالغ پرداخت شده توسط بانک کشاورزی تا پایان همان سال از محل اعتبارات مصوب صندوق بیمه توسط سازمان برنامه و بودجه تسویه و یا با تصویب مجمع عمومی ریال^۱ صندوق بیمه کشاورزی به حساب دولت منظور می‌شود.

تبصره - سود مبالغ پرداختی توسط بانک کشاورزی براساس حداقل نرخ سود تسهیلات اعطایی به بخش کشاورزی محاسبه می‌شود.

بررسی متن طرح و اظهار نظر کارشناسی

۱. لزوم نظارت بر تخصیص منابع به صندوق بیمه کشاورزی

آسیب اشاره شده در مقدمه طرح پیشنهادی (عدم تخصیص کافی اعتبارات مصوب توسط سازمان برنامه و بودجه به صندوق بیمه کشاورزی) نه به دلیل خلأ یا نقص در قانون، بلکه به دلیل عدم اجرای تکالیف قانونی مصوب، به وجود آمده است. لذا برای برطرف کردن آن نیز نیاز به اصلاح قانون در این حوزه نیست. به طور مشخص جزء «۱» بند «ب» ماده (۳۲) قانون برنامه ششم توسعه و تبصره ماده (۴۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱) به صراحت بر تکلیف دولت به ایجاد ردیف مستقل برای پرداخت خسارت به بیمه‌گذاران محصولات کشاورزی و صندوق بیمه کشاورزی در قوانین بودجه سالیانه و تخصیص صد درصدی (۱۰۰٪) آن اشاره کرده است. با وجود این، همه‌ساله این تکلیف بلااقدام می‌ماند و به طور کامل اجرایی نمی‌شود. لذا ضروری است مجلس محترم شورای اسلامی از مسیر نظارتی به رفع چالش‌های اشاره شده در حوزه جبران خسارت کشاورزان اقدام کند و از سازمان برنامه و بودجه تخصیص بموقع بودجه صندوق بیمه و به تبع واریز به هنگام خسارات را مطالبه کند.

۲. اصلاح قانون در جهت افزایش اختیار سرمایه‌گذاری توسط صندوق بیمه کشاورزی

آنچه که در خصوص صندوق بیمه کشاورزی لازم است در قانون اصلاح شود و شأن تقنینی مجلس محترم شورای اسلامی است، توسعه ظرفیت سرمایه‌گذاری این صندوق است. طبق بند «۷» ماده (۶) قانون اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی مصوب ۱۳۶۳/۰۳/۰۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، «صندوق می‌تواند در صورت لزوم به منظور جلوگیری از رکود سرمایه خود، اوراق قرضه و سایر اوراق بهادار صد درصد (۱۰۰٪) دولتی خریداری نموده و یا از طریق بانک کشاورزی در طرح‌های کشاورزی و صنایع وابسته به نحوی که سرمایه‌گذاری صندوق از طرف بانک کشاورزی تضمین گردد، مشارکت نماید». با توجه به تصویب این اساسنامه در سال ۱۳۶۳ و توسعه بازار سرمایه کشور طی سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود این صندوق بتواند از فرصت‌های سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه مانند سرمایه‌گذاری در انواع ابزارها و نهادهای مالی بازار سرمایه بهره‌مند شود. به بیانی دیگر، این ماده قانونی بیان می‌کند که این صندوق می‌تواند در اوراق بدهی (مالی اسلامی) و سایر اوراق بهاداری که تمامی آن متعلق به دولت است، سرمایه‌گذاری کند. درحالی که بسیاری از ابزارهای مالی (اوراق بهادار) موجود در بازار سرمایه مربوط به بخش غیردولتی است که طیف وسیعی را شامل می‌شود. این

۱. کلمه «ریال» در متن طرح آمده است ولی به نظر می‌رسد اضافی است.

اختیار قانونی سبب می‌شود تا صندوق بتواند در انواع متعددی از اوراق بهادار بازار سرمایه از جمله سهام، سرمایه‌گذاری کند و از بازدهی آن منتفع شود. با اختیار توسعه سرمایه‌گذاری، وضعیت مالی صندوق ارتقا می‌یابد و نیاز به تجهیز مالی از طریق دولت کاهش می‌یابد. این پیشنهاد برخلاف رویکرد پرهزینه کنونی صندوق بیمه برای پرداخت غرامت به خسارت‌دیدگان است که بار مالی فراوانی بر دولت و بودجه عمومی بار می‌کند. زیرا این صندوق همواره متکی به حمایت‌های مالی دولت بوده و کمتر به سمت خوداتکا شدن حرکت کرده است.

۳. مغایرت با بند «الف» ماده (۱۷) قانون برنامه ششم توسعه و اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی

براساس بند «الف» ماده (۱۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران «هرگونه تکلیف به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در راستای استفاده از منابع آنها در طول سال‌های اجرای قانون برنامه در خصوص تسهیلات با نرخ سود کمتر، بجز سایر تکالیف قانونی، مشروط به پیش‌بینی مابه‌التفاوت نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار و درج آن در قانون بودجه سالانه است». حکم تبصره ماده‌واحده پیشنهادی چون بر «حداقل نرخ سود تسهیلات اعطائی به بخش کشاورزی» تأکید دارد (که حتماً از «نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار» کمتر است)، مغایر با بند «الف» ماده (۱۷) قانون برنامه ششم توسعه است و برای تصویب نیاز به رأی حداقل دوسوم نمایندگان حاضر در جلسه رأی‌گیری مجلس شورای اسلامی است.

علاوه بر این به دلیل آنکه طبق تبصره پیشنهادی ذیل ماده‌واحده، دولت مکلف شده است به مبالغ پرداخت شده توسط بانک کشاورزی، سود پرداخت نماید و این به معنای افزایش هزینه‌های عمومی دولت است، ولی محل تأمین اعتبار آن پیش‌بینی نشده است، تبصره مذکور مغایر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی^۱ خواهد بود.

۴. تشدید عدم شفافیت مالی دولت و افزایش بدهی دولت به بانک‌های دولتی

در طرح مزبور به منظور پرداخت سریع و بموقع غرامت به خسارت‌دیدگان، بانک کشاورزی مکلف شده است با درخواست وزیر جهاد کشاورزی نسبت به این پرداخت اقدام نماید. سازوکار این پیشنهاد به این صورت است که بانک کشاورزی از منابع خود به جای صندوق بیمه کشاورزی، مستقیماً و رأساً اقدام به پرداخت مبلغ غرامت به کشاورزان خسارت‌دیده بکند و دولت تا پایان سال از محل اعتبارات صندوق بیمه به تسویه تسهیلات مزبور اقدام نماید. از آنجایی که علت تأخیر دولت در پرداخت سهم خود به صندوق بیمه کشاورزی، غالباً «کسری بودجه» است، در صورتی که همچنان مشکل کسری بودجه پابرجا باشد، همان‌طور که در طرح هم بدان اشاره شده است، با تصویب مجمع عمومی صندوق، این بدهی به حساب دولت منظور می‌شود و در واقع بدهی دولت به بانک کشاورزی افزایش خواهد یافت که به معنای عدم شفافیت مالی دولت و پنهان کردن کسری بودجه در ترازنامه بانک‌های دولتی است.

۱. اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی: طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

جمع‌بندی

پرداخت به هنگام خسارات کشاورزان امری ضروری است که لازم است دولت محترم طبق قوانین و مقررات مربوطه، این وظیفه را به انجام برساند. عدم پرداخت بموقع خسارات کشاورزان چالشی اجرایی است که مجلس محترم شورای اسلامی می‌تواند با بهره‌گیری از سازوکار نظارتی به این مهم نائل آید، ضمن اینکه این موضوع یکی از تبعات موضوع کلی کسری بودجه دولت است و لازم است در آن چارچوب پیگیری شود.

لذا مرکز پژوهش‌های مجلس با کلیات طرح به دلایل زیر مخالف است:

۱. عدم نیاز به اصلاح قانون و لزوم پیگیری موضوع در قالب فرایندهای نظارتی مجلس،
 ۲. مغایرت با بند «الف» ماده (۱۷) قانون برنامه ششم توسعه و اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی،
 ۳. تشدید عدم شفافیت مالی دولت و افزایش بدهی دولت به بانک‌های دولتی.
- علاوه بر نکات فوق، براساس بررسی صورت گرفته، به نظر می‌رسد رابطه مالی بیان شده (اعطای منابع توسط بانک کشاورزی به خسارت‌دیدگان بیمه کشاورزی) از لحاظ شرعی نیز محل ایراد بوده و شبهه ربوی دارد.
- مضاف بر ایرادهای وارده به طرح، با توجه به اینکه بخش کشاورزی یکی از فعالیتهای اقتصادی پرریسک در کشور است و در شرایط فعلی نیاز به حمایت مناسب و هدفمند از سوی دولت دارد، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی درخصوص ساماندهی جبران خسارات به کشاورزان اقدام‌های زیر را پیگیری کند:
۱. پیگیری تکالیف قانونی ترک فعل شده مانند عدم واریز بموقع خسارات مربوط به کشاورزان توسط صندوق بیمه کشاورزی (در اثر عدم واریز اعتبارات مصوب توسط سازمان برنامه و بودجه) و عدم ایجاد ردیف مستقل برای پرداخت خسارت به بیمه‌گذاران محصولات کشاورزی در قوانین بودجه سنواتی؛
 ۲. ارتقای وضعیت مالی صندوق بیمه کشاورزی و حرکت به سمت خوداتکا شدن با توسعه اختیارات سرمایه‌گذاری آن صندوق از طریق اصلاح قانون.