



# طرح استفساریه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)، قانون اساسی





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشنای بزرگ بخشنایند

بنام



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

طرح استفساریه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل  
چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین کنندگان:

امین‌اله پاک‌نژاد

مهدی بهرامی حسن‌آبادی

محمدبرزگر خسروی

همکار:

محسن بابایی

اظهار نظر کنندگان:

میثم خسروی ، علی افضلی

ناظر علمی:

مهدی عبدالملکی

ویراستار ادبی:

شیوا امین‌اسکندری

صفحه‌آرا:

نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. صندوق بیمه کشاورزی

۲. بانک کشاورزی

۳. خصوصی‌سازی

۴. واگذاری



## فهرست مطالب

۶

چکیده

۷

خلاصه مدیریتی

۸

مقدمه

۱۲

مفاد طرح

۱۲

ارزیابی کلیات طرح

۱۲

ارزیابی طرح

۲۰

جمع بندی

۲۰

منابع و مأخذ



## طرح استفساریه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی

### [ چکیده ]

طرح استفساریه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، به منظور حفظ و تداوم فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی به عنوان بخش دولتی ارائه شده است؛ از آنجا که بانک کشاورزی جزء بنگاه‌هایی است که به موجب سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم و ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست، نمایندگان طراح با استدلال به ترتیب فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی بر فعالیت‌های بانک کشاورزی، خصوصی‌سازی این صندوق را جایز نمی‌دانند. طرح مذکور، به لحاظ حقوقی، ایرادهای متعددی دارد. به دلیل ابهام نداشتن ماده (۲) قانون مزبور، این طرح فاقد عنوان تفسیری است و ارائه آن به عنوان استفساریه با اصل هفتاد و سوم قانون اساسی مغایر است. به علاوه، موارد ابهام متعددی در این طرح به چشم می‌خورد.

همچنین به لحاظ رضایت‌بخش نبودن عملکرد صندوق بیمه کشاورزی و نظر به اجرای بند «ب» ماده (۳۲) قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و لزوم حرکت صندوق به سمت خوداتکایی و شفافیت بودجه‌ای صندوق، توصیه می‌شود زمینه و سازوکارهای لازم برای مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در فعالیت بیمه‌گری صندوق بیمه کشاورزی فراهم شود. با این شروط که:

- دولت کماکان حمایت‌های فنی - اعتباری خود را ادامه دهد؛
- دولت بر فعالیت‌های صندوق به‌ویژه امر ارزیابی و جبران خسارت به صورت منطقی و منصفانه، نظارت جدی‌تر و ساختارمندتری داشته باشد؛
- عمده سهام در اختیار بهره‌برداران یا تشکل‌های آنان قرار گیرد تا در تصمیم‌گیری‌ها اعمال نظر مستقیم داشته باشند؛
- براساس بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، کلیه امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکمیتی این صندوق، به وزارت جهاد کشاورزی محول شود.
- وابسته به بانک‌ها نباشد و تعهدات مالی دولت با خلق نقدینگی توسط بانک میزبان جبران نشود.



## [ خلاصه مدیریتی ]

طرح استفساریه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، به منظور حفظ و تداوم فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی به عنوان بخش دولتی ارائه شده است؛ از آنجا که بانک کشاورزی جزء بنگاه‌هایی است که به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست، نمایندگان طرح با استدلال به ترتب فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی بر فعالیت‌های بانک کشاورزی، خصوصی سازی این صندوق را جایز نمی دانند. به عبارت دیگر هدف از ارائه طرح استفساریه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، جلوگیری از واگذاری صندوق بیمه کشاورزی به دلیل ترتب فعالیت‌های این صندوق بر فعالیت‌های بانک کشاورزی است. طرح استفساریه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، از جهات متعددی دارای ابهامات و ایرادهای حقوقی است. مغایرت این طرح با اصل هفتاد و سوم قانون اساسی به دلیل عدم صدق عنوان استفساریه بر آن، اصلی ترین ایراد آن به شمار می رود. طرح استفساریه مذکور با بندهای مختلف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نیز در تعارض است و ترتب، وابستگی و پیوستگی فعالیت‌های بانک کشاورزی بر صندوق بیمه کشاورزی (رابطه این همانی داشتن) نیز، به دلیل ماهیت مستقل این دو نهاد، اساساً صحیح به نظر نمی رسد. از طرف دیگر، نمی توان به وسیله طرح اصلاحی و به طور دائم، صندوق بیمه مذکور را از فرایند خصوصی سازی مستقل کرد؛ چرا که این اقدام با بندهای «الف» و «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصل شصتم قانون اساسی مغایر به نظر می رسد. همچنین مفاد استفساریه حاضر، با رویکرد قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مبنی بر واگذاری وظایف تصدیگری در امر بیمه‌گری و افزایش سهم بخش غیردولتی در صنعت بیمه کشاورزی [مندرچ در ماده (۶) و بند «ب» ماده (۳۲)] و لزوم حرکت صندوق به سمت خوداتکایی و تنظیم و شفافیت مالی مغایرت



دارد. شایان ذکر است، گزارش حاضر بر خصوصی سازی صندوق بیمه کشاورزی اصرار ندارد بلکه از نظر حقوقی و فنی طرح پیشنهادی را مورد نقد قرار داده است. قطعاً فرایند خصوصی سازی الزامات و اصولی دارد که به تناسب هر موضوع باید رعایت شود و در موضوع بیمه کشاورزی قطعاً حمایت‌های دولتی نباید قطع یا کاهش پیدا کند و پس از واگذاری نظارت‌های جدیدتری از سوی دولت باید اعمال شود. فارغ از خصوصی شدن یا نشدن این صندوق وابسته بودن آن به بانک کشاورزی به یکی از مجاری ایجاد بدهی فرابودجه‌ای برای دولت تبدیل شده است که باعث می‌شود اعتبارات کافی برای تأمین هزینه‌های این صندوق در بودجه در نظر گرفته نشود. با این اوصاف توصیه می‌شود بار عایت شروط ذیل، زمینه مشارکت بخش خصوصی و تعاونی، در فعالیت بیمه‌گری صندوق بیمه کشاورزی فراهم شود:

- دولت کماکان حمایت‌های فنی - اعتباری خود را ادامه دهد؛
  - دولت بر فعالیت‌های صندوق به‌ویژه امر ارزیابی و جبران خسارت به صورت منطقی و منصفانه، نظارت جدی‌تر و ساختارمندتری داشته باشد؛
  - عمده سهام در اختیار بهره‌برداران یا تشکل‌های آنان قرار گیرد تا در تصمیم‌گیری‌ها اعمال نظر مستقیم داشته باشند؛
  - بر اساس بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی این صندوق، به وزارت جهاد کشاورزی محول شود.
  - وابسته به بانک‌ها نباشد و تعهدات مالی دولت با خلق نقدینگی توسط بانک میزبان جبران نشود.
- در نتیجه، پیشنهاد می‌شود، کلیات این طرح رد شود.

## مقدمه

بانک کشاورزی یکی از مواردی است که به موجب بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی<sup>۱</sup> در گروهی از بنگاه‌های اقتصادی قرار گرفته که انجام فعالیت در آنها منحصراً در اختیار دولت است؛ در نتیجه، نمی‌توان ماهیت بانک مذکور را از دولتی تغییر داد و یا آن را به بخش غیردولتی (خصوصی یا تعاونی) واگذار کرد.

در رابطه با فعالیت کشاورزی، صندوق بیمه کشاورزی<sup>۲</sup> وجود دارد که طراحان استفساریه معتقدند این صندوق به لحاظ ماهیتی و حقوقی، وابسته به بانک کشاورزی بوده و فعالیت‌های صندوق نیز مترتب بر فعالیت‌های بانک کشاورزی است؛

۱. بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی – سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون منحصراً در اختیار دولت است.
۲. به منظور حمایت از کشاورزان و دامدارانی که محصولاتشان بر اثر حوادث قهری و طبیعی دچار خسارت می‌شد و برای کمک به ادامه فعالیت تولیدی آنان، شورای انقلاب اسلامی لایحه قانونی تشکیل «صندوق کمک به تولیدکنندگان خسارت‌دیده محصولات کشاورزی و دامی و لغو قوانین بیمه کشاورزی و صندوق امداد روستائیان» را در ۱۳۵۸/۱۰/۸، مصوب نمود، صندوق ویژه‌ای به نام «صندوق کمک به خسارت‌دیدگان محصولات کشاورزی و دامی» در بانک تعاون کشاورزی تشکیل شود. بر اساس تبصره پنج مصوبه شورای انقلاب، وزارت کشاورزی مکلف شد ظرف مدت پنج سال از تصویب این قانون، مطالعات و اقدامات لازم را در مورد اجرای مقررات بیمه محصولات کشاورزی انجام داده و لایحه آن را تهیه نماید. همزمان با آغاز این فعالیت کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت کشاورزی، وزارت برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصاد و دارایی، وزارت بازرگانی، بیمه مرکزی ایران و بانک کشاورزی مأمور انجام مطالعات و تدوین لایحه قانونی در خصوص بیمه کشاورزی و تهیه اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی شدند. لایحه مذکور در اول خردادماه سال ۱۳۶۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و جهت اجرا به دولت ابلاغ گردید. طبق ماده‌واحد قانون بیمه کشاورزی، صندوق بیمه محصولات کشاورزی در بانک کشاورزی تأسیس گردید و بر اساس تبصره ۵ ماده‌واحد این قانون، دولت مکلف گردید اساسنامه صندوق مذکور را ظرف سه ماه از تاریخ تصویب لایحه بیمه کشاورزی، تقدیم مجلس شورای اسلامی کند. به همین منظور، اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی پس از تدوین نهایی در مورخ ۵ خرداد سال ۱۳۶۳ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و جهت اجرا به دولت ابلاغ شد. بر اساس ماده (۲۹) قانون تأسیس صندوق بیمه محصولات کشاورزی بایستی به تدریج که صندوق بیمه محصولات کشاورزی آمادگی لازم را برای انجام وظایف خود براساس این قانون در هر منطقه و برای هر محصول اعلام می‌کند، صندوق کمک به تولیدکنندگان خسارت‌دیده محصولات کشاورزی و دامی به فعالیت خود در آن منطقه و برای آن محصول خاتمه داده و منابع و امکانات مربوط را به صندوق بیمه منتقل نماید. در سال ۱۳۸۷ با تصویب «قانون اصلاح قانون بیمه کشاورزی» و به موجب بند «۲» ماده‌واحد این قانون، علاوه بر محصولات کشاورزی، بیمه سایر عوامل مؤثر در تولید بخش کشاورزی شامل اشجار، ابنیه، تأسیسات، مستحقات، قنوات، چاه‌های آب کشاورزی، تأسیسات آبیاری، فعالیت‌ها و کلیه خدمات کشاورزی و عوامل تولید (ماشین‌آلات، ابزار و ادوات کشاورزی) در قبال حوادث بیمه‌پذیر به مأموریت‌های صندوق بیمه افزوده شده در نتیجه، مطابق بند «۱» ماده‌واحد مذکور، «صندوق بیمه محصولات کشاورزی» به «صندوق بیمه کشاورزی» تغییر یافت (ر.ک: سایت صندوق بیمه کشاورزی، بخش تاریخچه صندوق: <http://www.sbkiran.ir/about/history>).
۳. مقصود از ترتیب فعالیت‌های دونهادر یکدیگر با توجه به مطالبی که در مقدمه توجیهی نیز بیان گردیده است، به‌منظر می‌رسد، مقصود اشتراک جنس فعالیت‌ها و یکی بودن چارچوب فعالیت‌های دونهادر است که در اینجا مقصود طراحان، این است که فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی و بانک کشاورزی به دلیل اشتراک‌هایی که این دونهادر اهداف سیاست‌ها، مدیریت واحد... دارند، فعالیت‌های آن دو در یک چارچوب تعریف می‌شود و بین آنها اشتراک و وحدت برقرار است.





در نتیجه، صندوق مذکور نیز همانند بانک کشاورزی، دولتی و غیر قابل واگذاری است. طراحان در این خصوص نیز به مستنداتی از اساسنامه این صندوق اشاره کرده‌اند:

به موجب ماده (۱) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی مصوب ۱۳۶۳/۳/۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، صندوق، در بانک کشاورزی تأسیس و ایجاد شده است. به موجب ماده (۲۱) این اساسنامه<sup>۱</sup>، مدیر عامل بانک کشاورزی، مدیر عامل صندوق نیز است.

اعضای هیئت‌مدیره این صندوق به موجب ماده (۱۷) اساسنامه<sup>۲</sup>، اشخاص و مقامات دولتی محسوب می‌شوند که دو نفر از آنها مدیر عامل بانک کشاورزی و یکی از اعضای هیئت‌مدیره این بانک هستند.

به موجب ماده (۲۷) اساسنامه<sup>۳</sup>، انجام خدمات مورد لزوم و تهیه کلیه امکانات مورد نیاز صندوق از طریق بانک کشاورزی انجام می‌شود.

بر اساس تبصره ماده (۲۷) این اساسنامه<sup>۴</sup>، امور اداری و استخدامی صندوق بر اساس مقررات جاری بانک انجام خواهد شد.

به موجب ماده (۳۶) اساسنامه این صندوق<sup>۵</sup>، حساب‌های صندوق نزد بانک افتتاح و نگهداری خواهد شد.



۱. ماده (۱) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی - براساس قانون بیمه محصولات کشاورزی مصوب مورخ ۱۳۶۲/۳/۱ مجلس شورای اسلامی صندوق بیمه کشاورزی که در این اساسنامه «صندوق» نامیده می‌شود، در بانک کشاورزی که در این اساسنامه «بانک» نامیده می‌شود، تأسیس می‌گردد.

۲. ماده (۲۱) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی - مدیر عامل بانک کشاورزی، مدیر عامل صندوق خواهد بود.

۳. ماده (۱۷) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی - هیئت‌مدیره صندوق مرکب از ۵ نفر شامل مدیر عامل بانک و یک نفر از اعضای هیئت‌مدیره بانک و یک نماینده از جهاد سازندگی و دو نفر دیگر به معرفی وزیر کشاورزی می‌باشند.

۴. ماده (۲۷) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی - به‌منظور جلوگیری از تورم سسازمانی و حداکثر استفاده از امکانات موجود، عملیات اجرایی بیمه کشاورزی در حد کمی و کیفی و زمان‌بندی تعیین شده توسط بانک و شعب آن در سراسر کشور، انجام و کلیه وسایل و خدمات مورد لزوم به پیشنهاد هیئت‌مدیره صندوق از طریق بانک تأمین خواهد شد.

۵. تبصره ماده (۲۷) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی - امور اداری و استخدامی صندوق براساس مقررات جاری بانک انجام خواهد شد.

۶. ماده (۳۶) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی - حساب‌های صندوق نزد بانک افتتاح و نگهداری خواهد شد.

از سوی دیگر، طراحان معتقدند که به دلیل اهمیت وافر موضوع جبران خسارت‌های وارده به کشاورزان و لزوم مداخله مستقیم دولت در این امر، امور مربوط به این صندوق، حاکمیتی<sup>۱</sup> و غیرقابل واگذاری است؛ طبق نظر طراحان بر همین اساس، هدف از شکل‌گیری این صندوق، طبق ماده (۵) اساسنامه صندوق،<sup>۲</sup> بیمه انواع محصولات کشاورزی، دام، طیور، زنبور عسل، کرم ابریشم و آبی‌زیان پرورشی در برابر حوادث مختلف جهت تحقق سیاست‌های بخش کشاورزی عنوان شده است. به علاوه، تکالیف قانونی موجود در خصوص ضرورت بیمه کشاورزی از سوی دولت و لزوم تخصیص اعتبار به این موضوع، نشان‌دهنده اولویت آن و حاکمیتی بودن این امور شناخته شده است. از جمله تکالیف قانونی که برای دولت و صندوق بیمه کشاورزی (بند اول از موارد چهارگانه زیر) در حوزه بیمه کشاورزی وجود دارد، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- بند «۲» ماده (۶۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی<sup>۳</sup> مبنی بر گسترش پوشش بیمه کشاورزی تا حد صد درصد در صورت تأمین اعتبار در بودجه عمومی.
  - ماده (۴۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی<sup>۴</sup> مبنی بر تأمین اعتبار برای پرداخت یارانه بیمه کشاورزی و ارائه کمک بلاعوض.
  - ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱/۲۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی<sup>۵</sup> مبنی بر افزایش سهم اعتبارات بیمه در جبران خسارات ناشی از حوادث
  - بند «ب» ماده (۳۲) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی<sup>۶</sup> در خصوص ایجاد ردیف مستقل پرداخت خسارت به بیمه‌گذاران محصولات کشاورزی و صندوق بیمه کشاورزی در لویح بودجه
- با این وجود، در ردیف ۳۰۶ پیوست شماره (۲) «آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اصلاح مواد از قانون

۱. ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی، امور حاکمیتی را بدین شرح تعریف کرده است: «ماده (۸) - امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. از قبیل: ...»

۲. ماده (۵) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی - هدف صندوق انجام بیمه انواع محصولات کشاورزی، دام، طیور، زنبور عسل، کرم ابریشم و آبی‌زیان پرورشی در مقابل خسارت‌های ناشی از سوانح طبیعی و حوادث قهری نظیر تگرگ، طوفان، خشکسالی، زلزله، سیل، سرمازدگی، یخبندان، آتش‌سوزی، صاعقه، آفات و امراض نباتی عمومی و فرظینه‌ای و امراض واگیر حیوانی عمومی و فرظینه‌ای به‌عنوان وسیله‌ای برای نیل به اهداف و سیاست‌های بخش کشاورزی می‌باشد.

۳. بند «۷» ماده (۶۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور - در صورت تأمین منابع در بودجه سالانه گسترش پوشش بیمه تولیدات بخش کشاورزی و عوامل تولید تا رسیدن به سطح پوشش صد درصدی.

۴. ماده (۴۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور - دولت مکلف است از محل ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ و ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱/۲۷ با اصلاحات بعدی آن اعتبارات لازم را به صورت کمک بلاعوض، یارانه حق بیمه محصولات کشاورزی و دامی، مابه‌التفاوت سود و کارمزد تسهیلات، وجوه اداره شده یا به‌صورت ترکیبی در همه زیربخش‌های کشاورزی به‌طور مستقیم یا از طریق بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و صندوق‌های موضوع حمایت از بخش کشاورزی و منابع طبیعی مندرج در ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی حسب مورد، پرداخت، هزینه و مصرف نماید.

۵. ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیر مترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیش‌روی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لویح بودجه سالانه منظور نماید.

۶. بند «ب» ماده (۳۲) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - دولت مکلف است اقدامات ذیل را به عمل آورد:

۱. ایجاد ردیف مستقل پرداخت خسارت به بیمه‌گذاران محصولات کشاورزی و صندوق بیمه کشاورزی در لویح بودجه سالانه و پیش‌بینی اعتبار به‌صورت صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته در طول اجرای قانون برنامه.



برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی<sup>۱</sup> که به موجب ذیل ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی<sup>۲</sup> به منظور تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موضوع این ماده وضع شده است، صندوق بیمه کشاورزی، جزء گروه دو ماده (۲) این قانون<sup>۳</sup> شناسایی شده است و به موجب بند «ب» ماده (۳) همین قانون،<sup>۴</sup> بایستی توسط دولت واگذار شود؛ **در نتیجه، این صندوق بر اساس تشخیص آیین‌نامه مذکور، غیر قابل واگذاری نیست** و سازمان خصوصی سازی به موجب بند «ج» ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی،<sup>۵</sup> بایستی فرایند واگذاری آن را پس از طی مراحل مشخص در این قانون با زمان‌بندی معین دو ماهه انجام دهد.

بر اساس همین رویکرد، به نظر می‌رسد سازمان خصوصی سازی به دنبال خصوصی نمودن این صندوق بوده است؛ در نتیجه، نشست به منظور بررسی این موضوع با حضور مسئولان ذی‌ربط سازمان خصوصی سازی توسط کمیسیون کشاورزی مجلس شورای اسلامی، در نظر گرفته می‌شود. اعضای کمیسیون کشاورزی مجلس شورای اسلامی نیز در نشست کمیسیون با واگذاری صندوق بیمه کشاورزی توسط سازمان خصوصی سازی مخالفت کردند و مقرر شد، این صندوق کماکان با ساختار فعلی پیش برده شود. یکی از نمایندگان عضو کمیسیون نیز در توجیه این مطلب بیان داشته است از آنجایی که ماهیت بیمه کشاورزی و صندوق مربوط به آن، با ماهیت سایر بیمه‌ها متفاوت است و از طرفی دولت نیز بایستی برای ساماندهی این موضوع یارانه پرداخت کند، این صندوق بایستی دولتی باقی بماند. به علاوه، شرکت‌های خصوصی به دلیل رویکرد سودانگاره نمی‌توانند موضوع حمایت از کشاورز و جبران صحیح خسارت وارده را به درستی انجام دهند؛ در نتیجه، خصوصی سازی عملاً موجب تشدید مشکلات این بخش خواهد شد. به علاوه، ضعف در حوزه بیمه کشاورزی ناشی از ضعف در مدیریت صندوق مذکور نیست، بلکه ضعف در تأمین اعتبار صندوق در بودجه‌های سنواتی و عدم در نظر گرفتن ردیف بودجه مستقل برای آن، مشکل اصلی است.<sup>۶</sup>

به دنبال همین مطالب یکی از مصوبات جلسه کمیسیون کشاورزی این بوده است که طی استفسار به‌ای صندوق بیمه کشاورزی از ذیل گروه دو ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی خارج شود. به همین منظور، نیز طرح استفسار به مذکور ارائه شده است. طراحان استفسار به دنبال تفسیر قانون

۱. برای اختصار از این به بعد این آیین‌نامه، با عنوان آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی در متن مورد تصریح قرار خواهد گرفت.

۲. ذیل ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موضوع این ماده با هر یک از سه گروه به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی طرف شش ماه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و در مورد بند «ب» گروه سه، مصوبه هیئت وزیران باید به تصویب فرماندهی کل نیروهای مسلح برسد.

۳. گروه دو - فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه این ماده.

۴. بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون به استثناء راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.

۵. بند «ج» ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - سازمان خصوصی سازی مکلف است با رعایت مفاد این ماده برای فروش بنگاه‌های مشمول واگذاری بازاریابی نموده و فرایند واگذاری را پس از طی مراحل مذکور در این قانون با زمان‌بندی مشخص دو ماهه انجام دهد.

۶. رک: سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «واگذاری صندوق بیمه کشاورزی به سازمان خصوصی سازی»، تاریخ انتشار خبر: ۱۳۹۹/۷/۵، شماره خبر: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1615448>.

۷. رک: سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «کمیسیون کشاورزی با واگذاری صندوق بیمه کشاورزی به سازمان خصوصی سازی مخالفت کرد»، تاریخ انتشار خبر: ۱۳۹۹/۷/۷، شماره خبر: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1616494>

به‌نحوی هستند که صندوق مذکور، جزء گروه سه و در زمره بخش‌های وابسته به بانک کشاورزی شناسایی شود تا از واگذاری آن جلوگیری شود. لذا سؤال اصلی این استفساریه آن است که آیا می‌توان فعالیت‌های اقتصادی بانک کشاورزی در گروه ۳ مذکور در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم را به دلایلی نظیر «وظایف حاکمیتی صندوق بیمه کشاورزی»، «تأسیس آن در بانک کشاورزی» با فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی یکی دانست و بین فعالیت‌های این دو نهاد، وابستگی و پیوستگی در نظر گرفت؟ در این راستا، طرح استفساریه حاضر ارائه شده و در ادامه ابعاد و مسائل اصلی آن، تحلیل و بررسی می‌شود.

## [ مفاد طرح ]

{سؤال:} «با توجه به وظایف حاکمیتی صندوق بیمه کشاورزی و تأسیس آن در بانک کشاورزی و مدیرعامل مشترک بانک و صندوق و انجام عملیات اجرایی بیمه کشاورزی توسط بانک، آیا پیش‌بینی و فعالیت‌های اقتصادی بانک کشاورزی در گروه ۳، مترتب بر فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی نیز می‌باشد؟»  
{پاسخ:}  
{پاسخی وجود ندارد}

## [ ارزیابی کلیات طرح ]

طرح استفساریه ماده (۲) قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، به‌منظور حفظ و تداوم فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی به‌عنوان بخش دولتی مطرح شده است؛ مفاد استفساریه ناظر بر ترتب فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی بر فعالیت‌های بانک کشاورزی است؛ و با این استدلال که بانک کشاورزی جزء بنگاه‌هایی است که به موجب بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست، این حکم شامل صندوق بیمه کشاورزی نیز می‌شود. با این وجود، استفساریه مذکور دارای ابهامات متعددی از جمله در مقدمه توجیهی و مفاد استفساریه است. به‌علاوه، یکی از مشکلات اساسی آن عدم صدق عنوان استفساریه بر این طرح، به‌دلیل فقدان شرایط لازم برای استفساریه در آن است؛ از جمله ایرادهایی نظیر عدم تعیین مفاهیم و مبهم بودن حکم قانونی مورد استفسار. بی‌پاسخ بودن استفساریه و اجمال قانونی در خصوص موضوع مورد بحث سبب می‌شود تا طرح مذکور فاقد ماهیت تفسیری شناخته شود؛ در نتیجه، طرح حاضر با اصل هفتادوسوم قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان<sup>۱</sup> مغایر به نظر می‌رسد.

۱. نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان: «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تضييق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود.»



همچنین ادله طراحان برای ترتب و این همانی و وابستگی فعالیت‌های این دو بنگاه بر فعالیت‌های یکدیگر نیز قابل خدشه است؛ در این خصوص، اساسنامه صندوق به صراحت، آن را دارای شخصیت مستقل به لحاظ مالی و حقوقی می‌داند.<sup>۱</sup> با توجه به موارد فوق الذکر، کلیات طرح مذکور مورد تأیید نیست. همچنین به نظر می‌رسد نمی‌توان به وسیله طرح یا لایحه اصلاحی، صندوق بیمه مذکور را از شمول نهادهای قابل واگذاری به بخش خصوصی یا تعاونی مستثنا کرد؛ چراکه این اقدام مغایر با هدف، روح و ظهور بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی<sup>۲</sup> مبنی بر جواز (الزام به) واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی است.

## ارزیابی طرح

در حال حاضر الگوی صندوق بیمه کشاورزی برای پوشش بیمه محصولات، ابنیه و تأسیسات بخش کشاورزی، الگوی پر هزینه‌ای برای دولت است؛ چراکه این صندوق برای تأمین منابع مالی مورد نیاز جهت پرداخت غرامت به خسارت دیدگان، همواره متکی به حمایت‌های مالی دولت‌ها بوده است. این امر منجر شده است دولت‌ها با توجه به محدودیت منابع مالی، در تأمین اعتبارات مورد نیاز صندوق به مشکل برخوردند که این امر به پرداخت به موقع و به اندازه غرامت‌ها خدشه وارد کرده و موجب نارضایتی عده‌ای از کشاورزان شده است. از طرفی وابستگی بیش از حد صندوق به حمایت‌های مالی دولت سبب شده است صندوق هم رغبت چندانی برای حرکت به سمت خوداتکایی و خودگردان شدن نداشته باشد. شاید به این خاطر باشد که چون کارمندان صندوق، کارمند دولت محسوب می‌شوند و در هر صورت حقوق خود را دریافت خواهند کرد، لذا تعهد چندانی در قبال خسارت‌ها و زیان‌های مالی وارده بر سازمان در اثر جبران غرامت‌ها احساس نمی‌کنند و به دنبال روش‌های نوین بیمه‌ای نمی‌روند.

عدم اجرای تکلیف ماده (۶) قانون اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی، در خصوص «بررسی و تحقیق در مورد مختصات اقتصادی، اجتماعی، کشاورزی و فنی مناطق مختلف کشور»، «بررسی و تحقیق تطبیقی در مورد روش‌های بیمه کشاورزی در دنیا با توجه به نظام بهره‌برداری، هدف‌ها و سیاست‌های کشاورزی ایران جهت اتخاذ تصمیم در مورد برقراری مناسب‌ترین نوع بیمه کشاورزی با توجه به نظام اقتصادی و اجتماعی و برنامه بخش کشاورزی»، و به ویژه «بررسی و مطالعه طرح‌های کاهش دهنده خسارات ناشی از خطرات تحت پوشش بیمه و پیشنهاد آن به دولت جهت هماهنگ کردن آنها با طرح‌های مربوط به عملیات زیربنایی و همچنین راهنمایی و ارشاد تولیدکنندگان به منظور خود پیشگیری در مقابل خطرات و در نتیجه کاهش خسارات وارده به محصولات کشاورزی» که در جهت خوداتکا شدن صندوق بیان شده است، می‌تواند شاهدهی بر این مدعا باشد. البته در اینکه به منظور کاهش ریسک فعالیت در بخش کشاورزی، مداخله دولت‌ها امر لازم و حیاتی است، تردیدی

۱. ماده (۲) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی: «صندوق دارای استقلال مالی و شخصیت حقوقی است و بر اساس مقررات قانونی شرکت‌های دولتی اداره می‌شود». ۲. بند «ج» - «واگذاری ۸۰٪ از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل (۴۴) به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی به شرح ذیل مجاز است...».

نظر به شرایط ابلاغ سیاست کلی (ابلاغ ذیل بند «الف» سیاست کلی اصل ۴۴ پیش از ابلاغ بند «ج» این سیاست کلی) و در مقایسه با وضع سابق بر ابلاغ این سیاست‌ها، جواز مصرح در سیاست کلی به معنای اختیار داشتن نبوده فلذا در قانون اجرای سیاست نیز از آن تفسیر به الزام شده است؛ در نتیجه، جواز مزبور ظهور در الزام دارد.

وجود ندارد و این حمایت‌هایی تواند از طریق تأمین تمام یا بخشی از حق بیمه در برخی از محصولات و یا برای قشر خاصی از کشاورزان انجام پذیرد. در اغلب کشورهای دنیا نیز همین منطق حاکم است. ولی این حمایت‌ها نباید به گونه‌ای باشد که صندوق بیمه کشاورزی را در حالت انفعال و همواره متکی به حمایت‌های مالی دولتی نگه دارد و این صندوق نخواهد و یا نتواند به سمت خوداتکایی شدن حرکت کند.

این در حالی است که در برخی از کشورها از جمله هند، مکزیک، کانادا و آمریکا، الگوهای بیمه‌ای گوناگونی مبتنی بر مشارکت دولت و بخش خصوصی مورد استفاده قرار می‌گیرد. بنابراین با توجه به فقدان کارایی مناسب صندوق بیمه کشاورزی در ارائه خدمات بیمه‌ای، محدودیت منابع مالی دولتی و تخصیص پایین تعهدات مالی و همچنین محدودیت در جذب نیروی انسانی به‌ویژه نیروی خبیره و مجرب، شاید بهتر باشد، صنعت بیمه کشاورزی کشور از حالت دولتی صرف خارج شده و به سمت نظامی مشارکتی حرکت کند. یعنی از مشارکت بخش‌های خصوصی و تعاونی تحت حمایت بخش دولتی به‌عنوان «بیمه‌گر اتکایی» استفاده شود. ضمن اینکه، دولت نظارت جدی بر فعالیت‌های صندوق به‌ویژه امر ارزیابی و جبران خسارت به‌صورت منطقی و منصفانه داشته باشد و سعی شود در روند واگذاری‌ها، عمده سهام در اختیار بهره‌برداران یا تشکلهای آنان قرار گیرد تا در تصمیم‌گیری‌ها اعمال نظر مستقیم داشته باشند.

در حوزه مالی و بودجه‌ای، با توجه به اینکه حق بیمه‌های دریافتی صندوق کفایت خسارات پرداختی را نمی‌کند و صندوق در عملیات خود یک چارچوب اقتصادی ندارد، مسئله و انگیزه اصلی تداوم وابستگی صندوق مربوطه به بانک کشاورزی این است که در صورتی که دولت اعتبارات لازم را در بودجه در نظر نگرفت، بانک کشاورزی ناترازی پیش‌گفته را جبران نماید. به‌طور مشخص عملیات مالی صندوق مزبور یکی از سازوکارهای عملیات فرابودجه‌ای دولت است که از قضا واگذاری این صندوق می‌تواند منجر به جلوگیری از انجام این عملیات فرابودجه‌ای غلط گردد. به عبارت روشن‌تر پس از واگذاری این صندوق اشخاص غیردولتی مالک صندوق انگیزه‌ای برای اعطای یارانه ندارند و دولت موظف می‌شود برای حمایت از بخش کشاورزی که لازم هم هست به‌طور شفاف در بودجه منابع لازم را پیش‌بینی نموده و به صندوق بپردازد و از این حیث واگذاری صندوق به اشخاص غیردولتی یا حداقل قطع ارتباط آن با بانک کشاورزی منطق مالی و بودجه‌ای قابل دفاعی دارد.

در خصوص این طرح به نکات حقوقی متعددی می‌توان پرداخت. یکی از ایرادهای طرح حاضر وجود موارد متعدد ابهام است. در این زمینه، استفسار به‌یاد در مورد بخش معینی از یک قانون مطرح شود، ولی در متن طرح تقدیمی هیچ اشاره‌ای به حکم قانون موضوع استفسار نشده و از این لحاظ دارای ابهام است. برای تفسیر مفاد قانون، بایستی به آن بخش از مواد یا حکم قانونی که مورد استفسار قرار می‌گیرد، تصریح شود. ایراد حقوقی دیگر، بی‌پاسخ بودن طرح استفسار به حاضر و عدم بیان نظر نهایی توسط طراحان است. همچنین عبارت «آیا پیش‌بینی و فعالیت‌های اقتصادی...» در این طرح به‌خوبی مقصود از پرسش را مشخص نمی‌کند؛ در نتیجه، می‌توان موارد ابهام در مفاد استفسار به‌راستی را مغایر با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری<sup>۱</sup>، بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری<sup>۲</sup> و بند «۳» سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی<sup>۳</sup> مبنی بر لزوم شفافیت و پرهیز از موارد ابهام در قوانین دانست.

۱. بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری - رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوائح و طرح‌های قانونی با تأکید بر شفافیت و عدم ابهام.

۲. بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری - عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.

۳. بند «۳» سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی - قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشند.



به علاوه، مقدمه توجیهی این طرح نیز واجد ابهام است؛ به این صورت که هدف و رویکرد استفسار به و ضرورت‌های ارائه طرح، ابهام دارد. وجود چنین موارد ابهامی با ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی<sup>۱</sup> مغایر به نظر می‌رسد؛ زیرا حکم این بند از ماده قانونی، بر لزوم واضح بودن ادله و مستندات تأکید دارد که ضرورت تهیه طرح و اولویت پیشنهاد آن را نشان می‌دهد. این در حالی است که موارد ابهام در مقدمه توجیهی، نشان می‌دهد این حکم در طرح مذکور رعایت نشده است.

از سوی دیگر، طرح حاضر فاقد وصف تفسیری و مغایر با اصل هفتاد و سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد؛ چرا که از طرفی استفسار به مذکور، فاقد پاسخ است؛ در حالی که هدف از استفسار، کشف مراد قانونگذار است. صرف طرح سؤال نمی‌تواند مراد مقنن را نشان دهد. به علاوه، استفسار به بایستی ناظر به یک مفهوم قانونی مشخص یا یک حکم قانونی و ناظر به مورد باشد؛ زیرا استفسار به در حقیقت، رفع ابهام از حکم قانون و پرسش از یک قانون است، در حالی که مفاد استفسار به مذکور ناظر به هیچ مفهوم و یا حکم قانونی طراحی نشده است. همچنین، استفسار به مربوط به مواردی است که قانون ابهام داشته باشد و برای رفع آن نیاز به تفسیر باشد، در صورتی که موارد گروه سه در ماده (۲) منحصرأ مشخص شده است و برای تشخیص و انطباق مصادیق با گروه‌ها نیز به موجب ذیل این ماده، تشخیصی که به موجب پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران صورت می‌گیرد، ملاک عمل قرار گرفته است. در نتیجه، از آنجایی که آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی، به موجب قانون و در چارچوب آن، در این خصوص تعیین تکلیف کرده است، ابهامی وجود ندارد و طرح مذکور فاقد ماهیت تفسیری است.

از آنجا که این طرح با توجه به مقدمه توجیهی و مفاد آن، به دنبال تسری و یا همسان‌انگاری فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی با بانک کشاورزی است و در نتیجه آن، صندوق بیمه کشاورزی جزء گروه سه قرار می‌گیرد، به نظر می‌رسد، این موضوع با هدف، روح و ظهور بند «ج»<sup>۲</sup> سیاست‌های کلی اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مغایر است؛ زیرا در این بند تصریح شده است که صرفاً شرکت بیمه مرکزی و بیمه ایران منحصراً بایستی دولتی باقی بمانند. بنابراین، بیان اینکه فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی بر بانک کشاورزی مترتب است و از این طریق، آن را به عنوان بنگاه غیر قابل واگذاری تلقی نمود که بایستی منحصراً در اختیار دولت باقی بماند، با بند مذکور سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مغایر خواهد بود. به علاوه، صدر بند «ج» سیاست‌های کلی مذکور، بر تغییر نقش دولت از نگاه‌داری و تصدی‌گری به هدایت، نظارت و سیاست‌گذاری تأکید دارد، در حالی که قرار دادن صندوق بیمه کشاورزی در ردیف بنگاه‌هایی که غیر قابل واگذاری هستند (گروه سه)، به جهت افزایش موارد تصدی‌گری با این حکم نیز مغایر به نظر می‌رسد.

از سوی دیگر، استدلال طراحان مبنی بر ترتب فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی بر فعالیت‌های بانک کشاورزی و

۱. ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی - طرح‌های قانونی با امضاء و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود. این طرح‌ها پس از ارجاع به کمیسیون‌های ذی‌ربط چاپ و توزیع و نسخه‌ای از آن توسط رئیس برای وزیر یا وزیران مربوط ارسال می‌گردد. طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد.

۲. بند «ج» سیاست‌های کلی اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی - واگذاری ۸۰٪ از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل (۴۴) به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی به شرح ذیل مجاز است:

۱. بنگاه‌های دولتی که در زمینه معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) فعال هستند به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز
۲. بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات
۳. شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران ...

به تبع آن، قائل شدن به شخصیت حقوقی واحد برای این دو نهاد، موجه به نظر نمی‌رسد؛ زیرا اولاً تأسیس صندوق بیمه کشاورزی در بانک کشاورزی، ثانیاً تعیین مدیرعامل بانک به عنوان مدیرعامل صندوق و ثالثاً بهره‌گیری از امکانات بانک برای انجام امور صندوق که تفصیل همه آنها در مقدمه بیان شد، موجب این نخواهند شد که فعالیت‌های بانک و صندوق به لحاظ حقوقی بر یکدیگر مترتب و یکسان باشند. توضیح آنکه موارد فوق به موجب اساسنامه در خصوص نحوه و فرایند تأسیس و مدیریت صندوق است و ناظر به شخصیت حقوقی این صندوق نیست؛ به علاوه، در ماده (۲) اساسنامه این صندوق<sup>۱</sup> به وضوح تأکید شده است که این صندوق دارای استقلال مالی است و به لحاظ شخصیت حقوقی نیز مستقل تعریف می‌شود. وجود نص صریح در اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی، مبنی بر استقلال این صندوق، همه گزینه‌های دیگری که احتمال وابستگی صندوق مذکور به بانک کشاورزی را مطرح می‌کند، رد می‌کند. به عبارت بهتر، در جایی که متن صریح بر استقلال صندوق وجود دارد، نمیتوان به شواهد دیگری استناد کرد. شایان ذکر است، در حال حاضر، تأمین منابع مالی از بانک کشاورزی برای پرداخت غرامت به کشاورزان، به صورت استقراض است نه بلاعوض. بنابراین هدف قانونگذار این بوده است که صندوق با سرمایه‌گذاری‌های مناسب، منابع مالی مورد نیازش را تأمین کند نه اینکه همواره متکی به منابع بانک کشاورزی باشد.

از سوی دیگر، عضویت مقامات دولتی در ارکان یک شرکت، لزوماً به معنای دولتی بودن آن شرکت نیست. همچنین اشخاص حقوقی دیگری غیر از اشخاص حاضر در بانک کشاورزی به عنوان اعضای ارکان اصلی صندوق شناخته شده‌اند که همین امر نشان می‌دهد، شخصیت حقوقی صندوق مذکور، به صورت تام و ابسته به بانک کشاورزی نیست. در این خصوص می‌توان به مواد ذیل اشاره کرد:

به موجب ماده (۸) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی،<sup>۲</sup> مجمع عمومی صندوق، مرکب از وزرای جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه به ریاست وزیر جهاد کشاورزی است.

طبق ماده (۱۷) اساسنامه، هیئت‌مدیره صندوق،<sup>۳</sup> مرکب از پنج نفر شامل مدیرعامل بانک کشاورزی و یک نفر از اعضاء هیئت‌مدیره بانک کشاورزی و سه نفر به معرفی وزیر جهاد کشاورزی هستند.

در انتها باید توجه داشت که مفاد استفساریه حاضر، با رویکرد قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مبنی بر افزایش سهم بخش غیردولتی در صنعت بیمه کشاورزی مغایرت دارد. بر اساس ماده (۳۲) قانون مذکور «در اجرای ماده (۳۱) این قانون، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است در قالب بودجه‌های ستواتی در ردیف اعتباری خاص و یارانه‌های مصوب در اختیار، به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که ... ب- در جهت رونق بازار بیمه و توسعه بیمه اتکالی کشاورزی و افزایش نقش بخش غیردولتی در صنعت بیمه، نسبت به پرداخت یارانه حق بیمه به بیمه‌گران غیردولتی، که در راستای اجرای الگوهای بیمه‌ای مورد تأیید این وزارتخانه عمل می‌کنند، اقدام نماید.» همانطور که مشاهده می‌شود بر اساس بند «ب» ماده (۳۲) قانون فوق‌الذکر، دولت مکلف به افزایش سهم بخش

۱. ماده (۲) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی - صندوق دارای استقلال مالی و شخصیت حقوقی است و بر اساس مقررات قانونی شرکت‌های دولتی اداره می‌شود.

۲. ماده (۸) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی - «مجمع عمومی مرکب از وزرا کشاورزی، بازرگانی، امور اقتصادی و دارایی مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه به ریاست وزیر کشاورزی خواهد بود.»

۳. ماده (۱۷) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی - هیئت‌مدیره صندوق مرکب از ۵ نفر شامل مدیرعامل بانک و یک نفر از اعضاء هیئت‌مدیره بانک و یک نماینده از جهاد سازندگی و دو نفر دیگر به معرفی وزیر کشاورزی می‌باشند.



غیردولتی در بیمه کشاورزی است. از طرف دیگر در ماده (۶) این قانون،<sup>۱</sup> دولت مکلف شده است وظایف تصدی گرانه خود را از قبیل بیمه‌گری واگذار نماید. بنابراین مفاد استفساریه حاضر با جهت‌گیری طرح حاضر مبنی بر عدم ورود بخش غیردولتی در حوزه بیمه کشاورزی، مغایر قانون است. بنابراین طرح استفساریه مذکور، به دلیل ایرادهای حقوقی که بر آن وارد است، برای تصویب و سیر مراحل در شورای نگهبان با مشکل مواجه خواهد شد.

## [ جمع‌بندی ]

طرح استفساریه ماده (۲) قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، به لحاظ حقوقی، ایرادهای متعددی دارد. به دلیل ابهام نداشتن ماده (۲) قانون مزبور، این طرح فاقد عنوان تفسیری است و ارائه آن به عنوان استفساریه با اصل هفتاد و سوم قانون اساسی مغایر است. به علاوه، موارد ابهام متعددی در این طرح به چشم می‌خورد.

همچنین به لحاظ رضایت‌بخش نبودن عملکرد صندوق بیمه کشاورزی که دلایل آن در مطالب پیشین بیان شد، و نظر به اجرای بند (ب) ماده (۳۲) قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و لزوم حرکت صندوق به سمت خوداتکایی و شفافیت بودجه‌ای صندوق، توصیه می‌شود زمینه و ساز و کارهای لازم برای مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در فعالیت بیمه‌گری صندوق بیمه کشاورزی فراهم شود؛ با این شروط که:

- دولت کماکان حمایت‌های فنی - اعتباری خود را ادامه دهد؛
- دولت بر فعالیت‌های صندوق به‌ویژه امر ارزیابی و جبران خسارت به صورت منطقی و منصفانه، نظارت جدی‌تر و ساختارمندتری داشته باشد؛
- عمده سهام در اختیار بهره‌برداران یا تشکل‌های آنان قرار گیرد تا در تصمیم‌گیری‌ها اعمال نظر مستقیم داشته باشند؛

■ بر اساس بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی این صندوق، به وزارت جهاد کشاورزی محول شود.

■ وابسته به بانک نباشد و تعهدات مالی دولت با خلق نقدینگی توسط بانک میزبان جبران نشود. در نتیجه، پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، کلیات این طرح رد شود.

۱. ماده (۶) - دولت مکلف است وظایف تصدی‌گری خود در خصوص اقدامات اجرایی خریدهای تضمینی، تهیه و توزیع کلیه نهاده‌های تولید، اقدامات اجرایی خرید، انبارداری و توزیع اقلام مورد نیاز تنظیم بازار، اداره کشتارگاه‌ها، آزمایشگاه‌های گیاهی و دامی (بجز آزمایشگاه‌های مرجع به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی و تصویب هیئت وزیران)، انبارها، سیلوا، سردخانه‌ها، صنایع تبدیلی و تکمیلی، امور اجرایی آموزشی، ترویجی و بیمه‌گری را متناسب با وظایف و اختیارات هر تشکل، به تشکل‌های موضوع مواد (۲) و (۵) این قانون، مطابق با قوانین و مقررات مربوط واگذار نماید.

## [ منابع و مأخذ ]

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
  ۲. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.
  ۳. سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری.
  ۴. سیاست‌های کلی نظام اداری.
  ۵. سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی.
  ۶. نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان.
  ۷. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
  ۸. اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی.
  ۹. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی.
  ۱۰. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.
  ۱۱. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.
  ۱۲. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای مالی کشور.
  ۱۳. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
  ۱۴. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
  ۱۵. قانون مدیریت خدمات کشوری.
  ۱۶. صفارزاده پاریزی، غلامرضا (۱۳۸۱)، «مروری بر سیاست خصوصی‌سازی و بررسی عملکرد آن در فاصله سال‌های ۱۳۸۰ - ۱۳۶۸ در کشور»، نشریه پژوهشنامه اقتصادی، دوره دوم، شماره ۲ (پیاپی ۵)، ۱۳۸۱.
17. <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1615448>
18. <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1616494>
19. <http://www.sbkiran.ir/about/histor>



## مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ (۳ خطه) صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [majles.ir](http://majles.ir)