



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۶۰۵

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش:



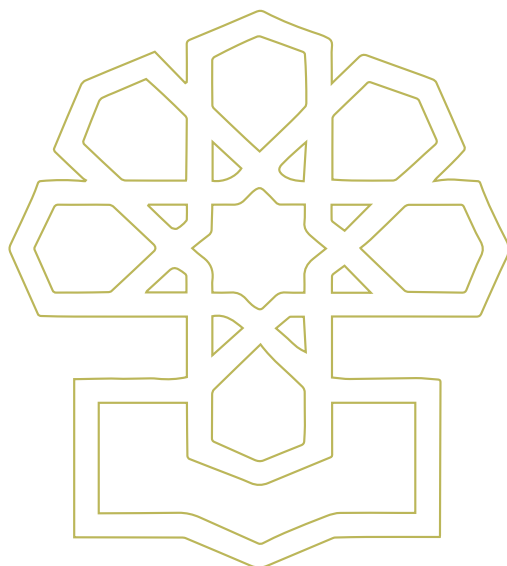
دفتر مطالعات زیربنایی

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۸۹۱۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۲/۱۸



اظهار نظر کارشناسی درباره :

«طرح الحاق یک تبصره به ماده واحد بیمه کشاورزی»

محسن بابایی^۱، علیرضا رهایی^۲، محمدحسن معادی رودسری^۳، حجت ورمزیاری^۴،
محمد برزگر خسروی^۴، افشین حیدرپور^۴

مقدمه

«طرح الحاق یک تبصره به ماده واحد بیمه کشاورزی» مشتمل بر ماده واحد و چهار بند است که با هدف ایجاد پوشش حداکثری بیمه برای محصولات راهبردی کشاورزی در راستای کاهش ریسک تولید این محصولات و نهایتاً تقویت امنیت غذایی کشور تنظیم و در تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۰۱ اعلام وصول شد. طراحان در ماده واحد طرح مذکور، صندوق بیمه کشاورزی را مکلف کرده‌اند «محصولات راهبردی کشاورزی که خرید تضمینی می‌شوند را در برابر خطرات فاجعه‌بار و گسترده (سیل، سرمازدگی، خشکسالی و ...) تحت پوشش بیمه پایه فراگیر و اجباری قرار دهد». سایر احکام موضوعه، در بندهای «۱»، «۲»، «۳» و «۴» طرح پیشنهادی تقریر شده که به شرح زیر است:

۱. مشارکت دولت در حق بیمه‌های این تبصره حداقل ۷۰ درصد خواهد بود.
 ۲. برابر آیین‌نامه اجرایی این تبصره، حق بیمه سهم کشاورز هر ساله به قیمت خرید تضمینی اضافه شده و در زمان خرید تضمینی از حساب کشور کسر و به حساب صندوق بیمه کشاورزی واریز می‌شود.
 ۳. لیست محصولات مشمول این تبصره در هر سال با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تصویب مجمع عمومی صندوق بیمه کشاورزی می‌رسد.
 ۴. آیین‌نامه اجرایی این طرح باید حداکثر ظرف ۳ ماه توسط وزارت جهاد کشاورزی با مشارکت صندوق بیمه کشاورزی تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسد.
- در ادامه اظهار نظر کارشناسی در خصوص کلیات و جزئیات طرح مذکور ارائه می‌شود.

۱. تهیه و تدوین
۲. ناظران علمی
۳. مدیر مطالعه
۴. اظهار نظر کنندگان

قبل از پرداختن به جزئیات مفاد طرح پیشنهادی، ذکر مطالب مختصری از باب نقد الگوی فعلی بیمه پذیری محصولات کشاورزی و اشاره به الگوهای مختلف حمایت‌های بیمه‌ای و نقش دولت در این حمایت‌ها، برای تصمیم‌گیری مناسب‌تر نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در این خصوص، حائز اهمیت است. توضیح اینکه، در حال حاضر الگوی حمایت‌های بیمه‌ای از بخش کشاورزی چندان کارآمد نیست و نفع و رضایت دولت، صندوق بیمه کشاورزی و کشاورزان را تأمین نمی‌کند. زیرا از یکسو، فعالیت‌های صندوق بیمه کشاورزی و کارگزاری‌های تابعه برای مدیریت ریسک کشاورزی، عمدتاً در انعقاد قرارداد بیمه با کشاورزان، دریافت حق بیمه و پرداخت غرامت به خسارت‌دیدگان خلاصه شده است و اقدام‌های کارساز چندان برای کاهش ریسک از جمله توسعه و ترویج فرهنگ بیمه و آموزش و توانمندسازی کشاورزان برای پیشگیری از تشدید خسارت‌ها انجام نمی‌دهند تا حداقل از میزان خسارت‌ها و پرداخت غرامت کاسته شود؛ البته صندوق بیمه برای کشاورزانی که یکسری اقدامات را برای پیشگیری از تشدید خسارت‌ها انجام می‌دهند و یا اگر در سال‌های بیمه شده غرامتی دریافت نکرده‌اند، تخفیف‌هایی در حق بیمه‌شان در نظر می‌گیرد، ولی این تخفیف‌ها کافی نیست. در این راستا، می‌توان رعایت الگوی کشت را مبنای اعمال تخفیف حق بیمه ملاک قرار داد.

از سوی دیگر، نوع پوشش بیمه‌ای یا همان روش ارزیابی و پرداخت خسارت نیز مبتنی بر الگوی «بیمه عملکردی یا محصول» است. در این الگو، مبنای پرداخت خسارت، کاهش عملکرد محصول نسبت به میانگین مزرعه و یا منطقه است؛ البته بسته به نوع محصول فرمول ارزیابی خسارت متفاوت است [که اثربخشی مناسبی در تضمین و جبران درآمد از دست رفته کشاورزان ندارد. در موارد نادری هم از بیمه قیمت استفاده می‌شود که اگر در اثر نوسانات بازار، قیمت محصولی کاهش پیدا کرد، صندوق بیمه مابه‌التفاوت را جبران می‌کند. این «در حالی است» که در حال حاضر در بیشتر کشورها از روش بیمه درآمدی^۱ استفاده می‌شود. در این نوع بیمه، ریسک‌های قیمت و عملکرد محصول توأمان پوشش داده می‌شود. در بیمه درآمدی یک حداقل درآمد برای تولیدکننده تضمین می‌شود و زمانی غرامت به کشاورز تعلق می‌گیرد که درآمد واقعی کشاورز بعد از بروز خسارت به سطحی پایین‌تر از درآمد تضمین شده برسد. شایان ذکر است، وجود اطلاعات دقیق و به‌صورت سری زمانی از میزان تولید، فروش و قیمت محصولات کشاورزی، یکی از الزام‌های اصلی برقراری بیمه درآمدی است که در حال حاضر در کشور چنین اطلاعاتی تهیه نشده است.

ضمن اینکه، صندوق بیمه کشاورزی در حال حاضر در تأمین بخش زیادی از مخارج بیمه کشاورزی (یعنی هزینه‌های پرداخت غرامت به کشاورزان و هزینه‌های اجرایی) به دولت وابسته است و برنامه‌ای برای خوداتکاء شدن و قطع یا کاهش وابستگی به حمایت‌های مالی دولت ندارد. این رویکرد و الگو تقریباً پرهزینه‌ترین الگویی است که بار مالی فراوانی بر دوش دولت و بیت‌المال بر جای می‌گذارد و همه‌ساله دولت مبالغی - هر چند محدود - برای جبران بدهی‌های صندوق به بانک کشاورزی پرداخت می‌کند؛ البته در اینکه دولت‌ها به‌منظور کاهش ریسک فعالیت در بخش کشاورزی، باید تمام یا بخشی از حق بیمه محصولات کشاورزی را تأمین کنند، تردیدی وجود ندارد و در اغلب کشورهای دنیا نیز همین منطبق حاکم است،^۲ زیرا میزان حمایت بخش دولتی از بیمه کشاورزی رابطه مستقیمی با ضریب نفوذ و گستره پوشش بیمه کشاورزی دارد، 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. مضاف بر اینکه این روش سبب شده است به دلیل محدودیت‌های منابع مالی دولت، پرداخت غرامت به خسارت‌دیدگان به‌موقع و به‌اندازه نباشد و در نتیجه به نارضایتی کشاورزان منجر شود. به‌عبارت کلی‌تر می‌توان گفت الگوی بیمه محصولات کشاورزی در ایران، الگوی تقریباً دولتی است که به «مدل بیمه کشاورزی مبتنی بر کنترل دولت» معروف است. این در حالی است که در کشورهای مختلف، الگوهای بیمه‌ای گوناگونی از جمله «مدل بیمه کشاورزی مبتنی بر مکانیسم بازار (عرضه و تقاضا)» و «مدل بیمه کشاورزی مبتنی بر مشارکت دولت و بخش خصوصی» مورد استفاده قرار می‌گیرد. در بسیاری از کشورها که بخش خصوصی نقش فعالی در بیمه‌پذیری محصولات کشاورزی ایفا می‌کند، دولت‌ها به‌عنوان بیمه‌اتکایی برای بیمه‌گران کشاورزی عمل می‌کنند. بنابراین شاید مناسب‌ترین الگوی بیمه محصولات کشاورزی برای کشور ما نیز مدل مشارکت بخش‌های خصوصی و تعاونی با حمایت بخش دولتی به‌عنوان «بیمه‌گر اتکایی»^۳ باشد. البته یکی از الزام‌های برقراری این نوع بیمه، انجام اقداماتی برای کاهش ریسک سرمایه‌گذاری و ارتقای سودآوری کسب‌وکارهای بخش کشاورزی است که می‌تواند عامل انگیزشی خوبی برای تشویق حضور کارگزاری‌های بیمه خصوصی (تجاری) و تعاونی در بیمه‌گری بخش کشاورزی باشد.

1. Revenue insurance.

۲. براساس آمار سال ۲۰۱۰، سهم یارانه پرداختی دولت به بیمه زیربخش‌های زراعی و باغی کشاورزی در کشورهای نظیر اسپانیا، چین، هندوستان، ژاپن، ترکیه، آمریکا و کانادا بین ۵۰ تا ۶۶ درصد نوسان داشته است. مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۱۷۰.

۳. قرارداد بیمه‌ای است که به‌موجب آن، بیمه‌گر، مستقیماً تمام یا قسمتی از نتایج مالی تعهدات بیمه‌ای خود را به بیمه‌گر دیگری انتقال می‌دهد. به‌عبارت ساده‌تر، بیمه‌اتکایی، بیمه کردن مجدد ریسک‌های بیمه شده نزد بیمه‌گران اتکایی است. بیمه‌گر مستقیم را «بیمه‌گر واگذارنده» و بیمه‌گر قبول‌کننده را «بیمه‌گر اتکایی» می‌نامند. مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۱۷۰، ۱۳۹۵.

در ابتدای تأسیس صندوق بیمه کشاورزی ذیل بانک کشاورزی در سال ۱۳۶۲، انعقاد قرارداد بیمه با کشاورزان، اختیاری بود و اگر کشاورزی تمایل به بیمه محصولات تولیدی خود داشت، به کارگزاری‌های بیمه کشاورزی مراجعه و قرارداد بیمه را منعقد می‌کرد. تا اینکه برای نخستین بار بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، با تصویب قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده قانون بیمه محصولات کشاورزی - مصوب ۱۳۶۲/۰۳/۰۱ - در تاریخ ۱۳۸۴/۰۴/۰۵، بیمه اجباری در خصوص طیور مورد تأکید قرار گرفت. در تبصره الحاقی، «کلیه تولیدکنندگان طیور اعم از لاین، اجداد، مادر، گوشتی و تخم‌گذار موظف آشداند جوجه‌های یک‌روزه خود را در مبادی تولید در مقابل خسارت‌های ناشی از سوانح طبیعی، حوادث قهری، امراض واگیر حیوانی عمومی و قرنطینه‌ای مذکور در این قانون (حذف کانون‌های آلوده) که توسط سازمان دامپزشکی کشور اعلام می‌گردد، از طریق صندوق بیمه محصولات کشاورزی بیمه نمایند». همچنین به صندوق بیمه کشاورزی تأکید شد که حق رد تقاضای هیچ‌یک از واحدهای مذکور را نخواهد داشت که در صورت استنکاف، جبران خسارت وارد شده به متضرر به‌عهده اشخاص حقیقی و حقوقی طرف استنکاف‌کننده گذارده شد. بر این اساس، از مردادماه سال ۱۳۸۴، بیمه اجباری طیور شروع شد.

چهار سال بعد و در قانون نظام جامع دامپروری مصوب ۱۳۸۸/۰۵/۰۷ بیمه اجباری این بار برای تولیدکنندگان حوزه دام تکلیف شد. در ماده (۹) این قانون، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که اقدام به سرمایه‌گذاری در امور دام می‌نمایند، **موظف شدند** بر اساس قوانین و ضوابط موجود، نسبت به برقراری بیمه دام، نهاده‌ها، ابنیه، تجهیزات، تولیدات و شاغلین (اعم از دائم و موقت) دامداری‌های خود اقدام کنند. حدود یکسال بعد، قانونگذار با تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در تاریخ ۱۳۸۹/۰۴/۲۳، مجدد در بند «ج» ماده (۳۲) این قانون به موضوع برقراری بیمه‌های تمام خطر اجباری برای محصولات دامی و سایر محصولات هدفگذاری شده به انتخاب و اعلام وزارت جهاد کشاورزی، تصریح کرد. با وجود این، بیمه اجباری برای زیربخش دام شکل اجرایی به خود نگرفت تا اینکه در بند «ث» ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴، پوشش بیمه اجباری کلیه دام‌ها در مقابل بیماری‌های مشترک و واگیردار به شکل مشخص‌تری به دولت تکلیف شد. حکم مذکور به این شرح است: «دولت مکلف است در اجرای بندهای سوم و ششم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و به‌منظور متنوع‌سازی ابزارهای حمایت از بخش کشاورزی، تأمین و تجهیز منابع، توسعه و امنیت سرمایه‌گذاری، افزایش صادرات محصولات کشاورزی و ارزش‌افزایی و تکمیل زنجیره ارزش محصولات کشاورزی اقدامات ذیل را به انجام برساند: ... ث) پوشش بیمه اجباری کلیه دام‌ها در مقابل بیماری‌های مشترک و واگیردار، پرداخت حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) سهم بیمه‌گر توسط دولت و اجرای برنامه حذف دام در کانون‌های آلوده پس از پیش‌بینی در بودجه سنواتی».

پس از این بود که وزیر جهاد کشاورزی وقت، «دستورالعمل اجرایی پوشش بیمه اجباری کلیه دام‌ها...» را به شماره ۴۰۴۷/۰۲۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۳۱ ابلاغ کرد. به تبع آن سازمان دامپزشکی کشور نیز در نامه‌ای به تمامی استان‌ها، به شماره ۹۸/۱۰/۲۵۹۸۴ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۵، اعلام کرد که با توجه به مصوبه ستاد بیمه دام کشور و اعلام آمادگی صندوق بیمه کشاورزی، از تاریخ ابلاغ این نامه، عملیات اجرایی بیمه اجباری در سطح کشور و در تمامی سطوح دامداری‌های صنعتی، نیمه صنعتی، اصیل، دورگ، بومی، روستایی، عشایری اعم از دام سبک و سنگین، آبزیان (میگو، ماهیان خاویاری، سردابی، گرمابی و...)، زنبور عسل و کرم ابریشم شروع می‌شود. بنابراین بیمه اجباری دام حدوداً از مردادماه سال ۱۳۹۸ شروع شده و تاکنون تداوم داشته است.

به‌لحاظ بودجه‌ای، پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز برای اجرای بند «ث» ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه، از قانون بودجه سال ۱۳۹۶ آغاز شد و در جدول ردیف‌های متفرقه به شماره طبقه‌بندی (۱۱۴-۵۵۰۰۰۰) ردیفی تحت عنوان «پوشش بیمه اجباری کلیه دام‌ها در مقابل بیماری‌های مشترک و واگیر - موضوع بند «ث» ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه» با اعتباری بالغ بر ۵۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شد. این ردیف در قوانین بودجه سال‌های بعد (۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱) نیز کماکان البته با تغییراتی در شماره طبقه‌بندی و مبلغ [حفظ شده است. علاوه بر این، از قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به بعد نیز در تبصره «۱۳» اعتبار دیگری در خصوص همین تکلیف قانونی پیش‌بینی شده است.

در کنار کاستی‌ها، به سبب موفقیت‌ها و رضایت‌مندی‌هایی که در اثر اجرایی بیمه اجباری برای زیربخش دام و طیور ایجاد شده است، برخی از نمایندگان محترم مجلس در پی این هستند که این الگو را برای محصولات سایر زیربخش‌های کشاورزی به‌ویژه زراعت تسری دهند. طرح پیشنهادی در همین راستا تنظیم شده است. بر اساس مطالب یاد شده، کلیات و نفس طرح بیمه فراگیر و اجباری محصولات راهبردی در قالب «طرح الحاق یک تبصره به ماده واحده بیمه کشاورزی»، مورد تأیید است، ولی در جزئیات طرح اشکالاتی وجود دارد که در ادامه بیان می‌شود.



۱ در ماده واحد به صندوق بیمه کشاورزی تکلیف شده است که «محصولات راهبردی کشاورزی که خرید تضمینی می شوند را در برابر خطرات فاجعه بار و گسترده (سیل، سرمازدگی، خشکسالی و ...) تحت پوشش بیمه پایه فراگیر و اجباری قرار دهد». در اینجا اگر چه صندوق بیمه کشاورزی مکلف شده محصولات مذکور را به شرط انجام خرید تضمینی توسط دولت بیمه کند، ولی چون کشاورزان در فروش محصولات خود به دولت با قیمت تضمینی، مختار هستند و تا به حال هم تجربه نشان داده است که کشاورزان بیشتر تمایل دارند محصولات خود را در بازار آزاد و مستقیماً به کارخانجات یا دلالان که قیمت بیشتری نسبت به قیمت تضمینی دولت می پردازند، بفروشند،^۱ به نظر می رسد هدف طراحان از پوشش بیمه حداکثری این محصولات محقق نشود. به عبارتی ضمانت اجرای مناسبی برای بیمه اجباری محصولات راهبردی پیش بینی نشده است، زیرا طبق مفاد این طرح، بیمه اجباری فقط برای آن دسته از کشاورزانی است که محصول خود را به دولت بفروشند، نه همه کشاورزانی که محصولات راهبردی تولید می کنند؛ لذا اجرای بیمه اجباری به این شکل کمک شایانی به پوشش حداکثری ریسک تولید محصولات اساسی و در نهایت تقویت امنیت غذایی کشور نمی کند. حتی آورده مالی خاصی برای صندوق بیمه کشاورزی هم نخواهد داشت. به این دلیل که هم سهم دولت و هم سهم کشاورز در حق بیمه محصولات راهبردی، به تمایل کشاورزان به فروش محصولات خود به دولت وابسته است که در عمل با توجه به نارضایتی های برخی از کشاورزان از قیمت تضمینی، این تمایل همواره در سطح پایینی قرار دارد. علاوه بر این، نبود بستری برای آگاهی بخشی مناسب و کافی به کشاورزان در مورد فرایند بیمه گری و شرایط و مزایای آن، ناکارآمدی بیمه گران در عمل به تعهدات خود در جبران خسارت کشاورزان، فقدان اطلاعات و داده های شفاف و دقیق وضعیت بخش کشاورزی و نابه سامانی های نظام بازاریابی محصولات کشاورزی، چالش هایی هستند که عدم چاره اندیشی برای مرتفع ساختن آنها، در تحقق هدف این طرح و ایجاد پوشش بیمه فراگیر برای بخش کشاورزی با دشواری های جدی روبه رو خواهد بود.

۲ ایراد بعدی به مشخص نبودن نحوه عمل صندوق در بیمه محصولات راهبردی برمی گردد. به این صورت که مفاد طرح به گونه ای تدوین شده که در ذهن مخاطب ابهام ها و سئوالات متعددی از جهت چگونگی فرایند بیمه گری ایجاد می کند. به عبارت دقیق تر، معلوم نیست برای جبران خسارات احتمالی کشاورزان تولید کننده محصولات راهبردی در طول فرایند تولید، آیا در ابتدای کشت هر محصول قرارداد بیمه بین بیمه گذار (کشاورز) و بیمه گر (صندوق) منعقد خواهد شد یا زمانی که کشاورز با خسارت مواجه شود؟ آیا خود کارگزاران صندوق بیمه کشاورزی در شهرستان ها باید به تولید کنندگان این محصولات مراجعه و محصولات آنها را بیمه کنند یا اینکه تولید کنندگان باید به صندوق مراجعه و اقدام به بیمه محصولات خود نمایند؟! و اگر به هر دلیلی قرارداد بیمه منعقد نشده باشد، تکلیف دریافت حق بیمه سهم کشاورز و جبران خسارت به چه شکلی خواهد بود؟ این سئوالات و ابهامات بیشتر به این دلیل مطرح است که احساس می شود، رویه مورد نظر برای صدور بیمه نامه در این طرح با رویه فعلی صندوق متفاوت خواهد بود. توضیح اینکه در پورتال رسمی صندوق بیمه کشاورزی و در قسمت راهنمای صدور بیمه نامه،^۲ تقریر شده که برای عقد قرارداد بیمه، بیمه گذاران (کشاورزان) باید به شعب بانک کشاورزی و یا شرکت های خدمات بیمه ای (کارگزاری بیمه) در شهرستان ها مراجعه کنند و این قرارداد تنها در صورتی قابل اعتبار و استناد است که «بیمه گذار و بیمه گر آن را امضا کرده و مبلغ حق بیمه نیز به حساب صندوق بیمه کشاورزی [واریز شده باشد]». همچنین در متن بیمه نامه تعهدات طرفین و شرایطی که باعث می شود، غرامت شامل حال بیمه گذار شود، قید می شود تا به خصوص بیمه گذاران از مواردی که ممکن است آنها از بهرغم خسارت دیدن از شمولیت پرداخت غرامت خارج سازد، آگاهی یابند تا دچار خطا نشوند. حال اگر طبق این طرح قرار باشد حق بیمه سهم کشاورز و حتی دولت و به عبارتی بیمه نامه زمانی برقرار شود که خرید تضمینی انجام شود، دیگر رویه فعلی صندوق جاری نخواهد بود. بنابراین نیاز است در این خصوص ابهام زدایی صورت پذیرد.

۳ در بند «۱» طرح پیشنهادی تصریح شده که سهم دولت در پرداخت حق بیمه محصولات مورد نظر حداقل ۷۰ درصد خواهد بود. بند «۲» مربوط به حق بیمه سهم کشاورز است، ولی برخلاف بند «۱» در اینجا به صراحت تعیین نکرده که این سهم چقدر یا چند درصد از کل حق بیمه خواهد بود یا اینکه بر چه اساسی این حق بیمه تعیین خواهد شد. لذا از این جهت واجد ابهام و محل اشکال است. تعیین این موارد در قالب آیین نامه اجرایی، به لحاظ اینکه ماهیت تقنینی دارند و ممکن است در آیین نامه اجرایی هدف قانونگذار به درستی و به طور کامل رعایت یا اعمال نشود، با اصل هشتماد و پنجم قانون اساسی مغایر به نظر می رسد.

۴ ابهام دیگر مربوط به نحوه اعمال حق بیمه سهم کشاورز در نرخ قیمت تضمینی محصولات راهبردی است. در اینجا معلوم نیست که آیا حق بیمه سهم کشاورز (معادل حداکثر ۳۰ درصد کل حق بیمه) به عنوان یکی از معیارها به سرجمع قیمت خرید تضمینی محصولات مورد نظر اعلامی توسط «شورای قیمتگذاری و اتخاذ سیاست های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی» موضوع تبصره «۱» قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی، اضافه و سپس اعلام خواهد شد و یا اینکه بدون تغییر معیارهای تعیین قیمت تضمینی، رقم جداگانه ای برای حق بیمه تعیین خواهد شد؟! اگر مقصود مورد اول باشد، این موضوع باید از حیث اصول تنقیحی و قانون نویسی صحیح (موضوع بند

۱. برای نمونه در سال زراعی ۱۳۹۸-۱۳۹۷ که قیمت خرید تضمینی گندم ۱۷۰۰ تومان تعیین شده بود و قیمت واقعی به حدود ۲۰۰۰ تومان می رسید، با وجود تولید نزدیک به ۱۴ میلیون تن گندم و نیاز کشور به ۱۱ میلیون تن، حدود ۸ میلیون تن گندم از طریق خرید تضمینی تأمین شد. به عبارتی نسبت خرید تضمینی به تولید داخل کشور در سال زراعی ۱۳۹۸-۱۳۹۷، حدود ۵۷ درصد بود. در حالی که در سال های قبل از آن بین ۷۰ الی ۸۰ درصد در نوسان بود.

«۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) در قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب سال ۱۳۶۸ با اصلاحات بعدی آن تصریح شود نه در این طرح.

۵ ابهام بعدی به نحوه وصول این حق بیمه‌ها مربوط است که قاعداً سهم حق بیمه دولت (حداقل ۷۰ درصد) باید در بودجه سنواتی پیش‌بینی شود که در این خصوص تصریحی در متن طرح مشاهده نشد. در خصوص سهم حق بیمه کشاورز نیز در بند «۲» گفته شده که برابر آیین‌نامه اجرایی، «حق بیمه سهم کشاورز هر ساله به قیمت خرید تضمینی اضافه شده و در زمان خرید تضمینی از حساب کشور کسر و به حساب صندوق بیمه کشاورزی واریز می‌گردد». اگر فارغ از ایراد مطرح شده در بند قبلی، فرض را بر این بگذاریم که نرخ حق بیمه سهم کشاورز به قیمت تضمینی افزوده و سپس در موقع انجام خرید تضمینی، از حساب وی کسر و به حساب صندوق واریز شود، این به این معناست که بازم دولت باید این حق بیمه را پرداخت کند نه کشاورز. لذا در اینجا قید عبارت «حق بیمه سهم کشاورز» در بند «۲» و حتی سهم حداقل ۷۰ درصدی دولت در بند «۱» طرح، معنا و مفهومی نخواهد داشت. زیرا ۱۰۰ درصد حق بیمه را دولت پرداخت خواهد کرد و وجهی از کشاورز - نه در زمان کشت و نه در زمان فروش محصول - بابت حق بیمه دریافت نخواهد شد. بنابراین اگر چه حمایت مجدانه و همه‌جانبه دولت از تولید محصولات راهبردی برای تحقق اهداف خود کفایی و تقویت امنیت غذایی جامعه امر لازمی است، ولی تأمین ۷۰ درصدی و یا ۱۰۰ درصدی سهم حق بیمه این محصولات، بار مالی زیادی بر دوش دولت خواهد داشت که در صورت عدم پیش‌بینی منابع مالی جهت تأمین سهم دولت، با ایراد اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی مواجه خواهد شد.

برای مدیریت این موضوع می‌توان حمایت‌های دولت از بیمه کشاورزی را هدفمندتر کرد. به این شکل که درصد این حمایت‌ها برای محصولات راهبردی یا اساسی بیشتر از سایر محصولات باشد و سهم و مشارکت کشاورزان در پرداخت حق بیمه محصولات غیر راهبردی افزایش پیدا کند. البته در اجرای سیاست پرداخت یارانه بیشتر توسط دولت برای بیمه محصولات راهبردی باید این ملاحظه را داشت که از کشت این محصولات در مناطق پرخطر جلوگیری شود و یا حداقل اجازه افزایش سطح زیر کشت داده نشود. مشروط به اینکه معیشت جایگزین برای کشاورزان تولیدکننده این محصولات در مناطق پرخطر تأمین شود. شناسایی و هدایت کشاورزان به سمت مناطقی که از هر نظر قابلیت کشت محصولات راهبردی را دارند و به نسبت ریسک کمتری هم متوجه‌شان می‌شود، راهکار مؤثر دیگری است که می‌تواند در خود کفایی و تقویت امنیت غذایی نقش بسزایی داشته باشد.

۶ دائمی بودن سهم حداقل ۷۰ درصدی دولت در پرداخت حق بیمه محصولات اجباری از جهتی واجد ایراد است. بالاخره با توجه به محدودیت منابع مالی دولت و همچنین عدم ضرورت جدی برای پوشش ریسک تصمیمات غلط تولیدکنندگان در وقوع حوادث خسارت‌بار، نیاز است تصمیم‌گیری درستی در هدایت یارانه‌های دولت به سمت تولید انجام شود.

۷ همچنین عبارت «از حساب کشور کسر و...» در متن بند «۲» ابهام دارد و مشخص نیست منظور از حساب کشور چیست؟

۸ ضمن اینکه به کار بردن عبارت «محصولات راهبردی کشاورزی که خرید تضمینی می‌شوند» در ماده واحده از این جهت محل ابهام است که در برخی از قوانین و مقررات به جای محصولات راهبردی کشاورزی از عبارات دیگری مانند «محصولات یا کالاهای اساسی کشاورزی» استفاده شده است و عدم تعیین تکلیف این ابهام، اجرای قانون را با اختلال مواجه خواهد کرد. توضیح اینکه، محصولات راهبردی در بند «الف» ماده (۳۱) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ با اصلاحات بعدی، به این شکل تعریف شده است: «محصولاتی که مستقیماً در امنیت غذایی نقش دارد و به این واسطه ضرورتاً باید در داخل کشور تولید شود». در حالی که قانونگذار در قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۸/۰۶/۲۱ با اصلاحات بعدی، از لفظ «محصولات اساسی کشاورزی» استفاده کرده و در ماده واحده آن محصولات از قبیل گندم، برنج، جو، ذرت، چغندر، پنبه‌وش، دانه‌های روغنی، چای، سیب‌زمینی، پیاز و حبوبات، کشمش، خرما، برگه، مرکبات و سیب و انار و انجیر و محصولات دامی و پنبه ابریشم را جزو محصولات اساسی کشاورزی بر شمرده است.

۹ از طرفی در بند «۳» طرح پیشنهادی مقرر شده که لیست محصولات راهبردی دارای خرید تضمینی، سالیانه توسط وزارت جهاد کشاورزی به صندوق بیمه کشاورزی پیشنهاد شود و در صورت تصویب مجمع عمومی صندوق، مورد شمول بیمه شوند. این در حالی است که در قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی، بیش از ۲۰ قلم کالا به عنوان محصولات دارای قابلیت خرید تضمینی معرفی شده و دولت را موظف کرده که همه‌ساله نسبت به خرید تضمینی آنها از طریق واحدهای ذیربط اقدام کند. همچنین در ماده (۳۱) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی نیز تصریح شده که ترکیب نوع محصولات یعنی فهرست محصولات در طبقه‌بندی الف محصولات راهبردی، ب) محصولات ویژه و ج) محصولات خاص منطقه‌ای، طی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور توسط وزارت جهاد کشاورزی تعیین و ابلاغ می‌شود. لذا واگذار کردن تعیین و تصویب فهرست محصولات دارای خرید تضمینی به مجمع عمومی صندوق بیمه کشاورزی، با صدر قوانین یاد شده مغایرت پیدا می‌کند. در حالی که مصوبه مجمع عمومی صندوق بیمه کشاورزی نمی‌تواند در تغایر با قانون جاری کشور باشد. مضاف بر موارد ذکر شده، واژه «لیست» در متن بند «۳»، به دلیل غیر فارسی بودن، مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است. از این رو، پیشنهاد می‌شود واژه «فهرست» جایگزین واژه مذکور شود.

۱۰ در رابطه با اینکه گفته شده فقط آن دسته از محصولات راهبردی که [توسط دولت] خرید تضمینی می‌شوند، تحت پوشش بیمه پایه فراگیر و اجباری قرار می‌گیرند، باید گفت این موضوع می‌تواند در عمل به تداوم اجرای سیاست نه‌چندان مؤثر و اثربخش خرید تضمینی



محصولات اساسی کشاورزی توسط دولت بیانجامد. زیرا اگر محصولی راهبردی خرید تضمینی نداشته باشد، از شمول بیمه اجباری خارج می‌شود. این در حالی است که اجرای سیاست خرید تضمینی محصولات اساسی یا راهبردی کشاورزی توسط وزارت جهاد کشاورزی برای تنظیم بازار، در طول این سال‌ها محل اشکال و ایراد بسیاری بوده و نقدهایی به آن وارد شده است. زیرا غالباً وزارت جهاد کشاورزی در خرید تضمینی وارد امر تصدی‌گری می‌شود و رأساً به خرید و فروش این محصولات مبادرت می‌ورزد که این فرایند بعضاً با توزیع رانت و فساد همراه بوده است. در حالی که وزارت مذکور باید تشکل‌ها را توانمند و زمینه‌های حضور آنها را فراهم کند. بنابراین اگر در کوتاه‌مدت امکانپذیر نباشد حداقل در میان مدت و بلندمدت باید سازوکار مناسب‌تری برای اجرای بیمه اجباری محصولات راهبردی کشاورزی تعبیه شود.

۱۱ شایان ذکر است که برای تقویت امنیت غذایی و تحقق خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی اگر چه پیگیری سیاست اجرای بیمه اجباری نقش کمک‌کننده دارد، ولی بهتر آن است که در قالب برنامه‌ای مدون، مناطقی از کشور که از نظر حاصلخیزی، منابع آب و شرایط اقلیمی و جغرافیایی قابلیت و استعداد مناسبی دارند و سطح ریسک‌شان به لحاظ مخاطرات طبیعی و غیرطبیعی پایین است، شناسایی و کشت این محصولات به آن مناطق هدایت شود. یعنی مناطقی از کشور به مناطق ویژه امنیت غذایی تبدیل شوند.

جمع‌بندی و پیشنهاد

نظر به لزوم حمایت حاکمیت از کشاورزان تولیدکننده محصولات راهبردی یا اساسی کشاورزی برای کاهش ریسک تولید این محصولات و همچنین تقویت امنیت غذایی و کاهش وابستگی به دول خارجی در تأمین مواد غذایی حیاتی جامعه، با کلیات «طرح الحاق یک تبصره به ماده واحده بیمه کشاورزی» موافقت می‌شود، اما با توجه به اینکه مفاد طرح مبهم تهیه شده و جزئیات تقنینی ضروری تدقیق نشده است، نیاز به اصلاح و تکمیل دارد. در این راستا پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، متن زیر به عنوان تبصره الحاقی (۹) به ماده واحده قانون بیمه کشاورزی مصوب سال ۱۳۶۲ با اصلاحات بعدی، جایگزین طرح مذکور شود:

«تبصره الحاقی ۹- صندوق بیمه کشاورزی موظف است کلیه تولیدکنندگان محصولات اساسی موضوع قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۸/۰۶/۲۱ با اصلاحات بعدی که خرید تضمینی می‌شوند را در مقابل خسارت‌های ناشی از سوانح طبیعی و حوادث قهری نظیر تگرگ، طوفان، بادهای گرم موسمی، خشکسالی، زلزله، سیل، سرمازدگی، یخبندان، آتش‌سوزی، صاعقه، آفات و امراض نباتی عمومی و قرنطینه‌ای و امراض واگیر حیوانی عمومی و قرنطینه‌ای بیمه نماید. صندوق بیمه کشاورزی مجاز به رد تقاضای هیچیک از تولیدکنندگان مذکور که درخواست خود را به صورت الکترونیکی (درج در سامانه جامع بیمه کشاورزی) و یا حضوری ثبت کرده‌اند، نمی‌باشد. در غیر این صورت جبران خسارت وارد شده به متضرر به عهده صندوق بیمه کشاورزی خواهد بود.

حق بیمه موضوع این تبصره تماماً توسط دولت در قانون بودجه سنواتی پیش‌بینی و به صندوق بیمه کشاورزی پرداخت می‌شود. پرداخت خسارت به بیمه‌شدگان مشمول این تبصره، منوط به رعایت الگوی کشت و سطح‌بندی مخاطرات اقلیمی و طبیعی تولید محصولات کشاورزی ابلاغی وزارت جهاد کشاورزی توسط بیمه‌شدگان است.

وزارت جهاد کشاورزی مکلف است ظرف حداکثر ۹ ماه، نسبت به تعیین و اعلام تناسب اراضی زراعی-باغی و سطح‌بندی مخاطرات اقلیمی و طبیعی تولید محصولات کشاورزی در پهنه‌های کشاورزی اقدامات لازم را به عمل آورد.»

شایان ذکر است اساساً برای تقویت نظام بیمه‌گری در بخش کشاورزی و تحقق پوشش حداکثری بیمه محصولات کشاورزی، ضرورت دارد به سمت پیاده‌سازی مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی و تعاونی حرکت شود و دولت‌ها بیشتر نقش «بیمه‌گر اتکایی» را عهده‌دار باشند.

