

## حوادث طبیعی و نقش مهم و تعیین کننده بیمه

دکتر محمد علی نجفی

(رئیس سازمان برنامه و بودجه)

اقدام شایسته بیمه مرکزی ایران در برگزاری سمینارهای سالیانه بیمه و توسعه در خور تقدیر است، به ویژه امسال که به یکی از مهم ترین معضلات کشور اختصاص یافته است و نقش و جایگاه بیمه را در جبران خسارت های ناشی از حوادث طبیعی بررسی می کند. این مساله بسیار مهمی است و امیدوارم در پرتو بحث ها و گفت و گوهای علمی و کارشناسی، راه حل های روشن و پیشنهادهای سازنده ای عرضه شود و سازمان برنامه و بودجه و همه دستگاه های ذی ربط بتوانند از این پیشنهادها بهره گیرند.

ابتدا به وضعیت کلی صنعت بیمه در کشور اشاره می کنم که در واقع مقدمه ای برای مطالب بعدی است. مسلماً شما نیازی ندارید که من در مورد نقش روزافزون صنعت بیمه در توسعه اقتصادی در دنیای امروز صحبت کنم. خوشبختانه در کشور ما هم در سال های اخیر اقدامات بسیار خوبی از جهات مختلف برای پررنگ تر کردن و مهم تر انگاشتن نقش بیمه در مسائل مربوط به توسعه ملی انجام گرفته است. در زمینه تنوع بیمه ها، ارائه خدمات به مردم، فراگیری و پوشش بیشتر بیمه و تصمیمات مالی و اداری، واقعاً در چند سال اخیر تحولاتی در صنعت بیمه به وجود آمده که در خور

تقدیر است. اما فکر می‌کنم از این لحاظ ما اشتراک نظر داشته باشیم که صنعت بیمه با توجه به مجموعه قابلیت‌ها و امکانات و انتظاراتی که از این صنعت می‌رود نتوانسته است هنوز آن جایگاه واقعی و منزلت مناسب خود را در توسعه ملی به دست آورد. بسیاری از شاخص‌ها مویذ این مطلب است. برای مثال، گرچه نسبت حق بیمه بازرگانی به تولید ناخالص داخلی در سال‌های اخیر افزایش یافته و به مرز ۰/۷ درصد رسیده است، در مقایسه با کشورهای از نظر اقتصادی توسعه یافته و یا حتی بسیاری از کشورهای در حال توسعه، این رقم بسیار پایینی است. در برخی از کشورها این رقم بالای ۷ درصد است. ۰/۷ درصد ما روشن است که چندان رضایت بخش نیست. سهم بیمه ما در بازار جهانی نیز بسیار ناچیز و اندک، حدود ۳ درصد، و رتبه ما پایین‌تر از رتبه پنجاهم در سطح بین‌المللی است که با توجه به قابلیت‌ها و ظرفیت‌های اقتصادی کشور باید رقم پایینی تلقی شود. در قلمرو تنوع بیمه‌ها، رقابتی بودن امر بیمه در کشور و بسیاری موارد دیگر نیز متأسفانه وضعیت رضایت بخش نیست.

از لحاظ نیروهای متخصص، کادرهای علمی و سابقه فعالیت‌های دانشگاهی، در مقایسه با بسیاری از کشورها، وضع ما خیلی خوب است. برای مثال، در همین رشته بیمه جلوتر از بسیاری از کشورها حرکت کرده‌ایم. اما متأسفانه هنوز صنعت بیمه آن نقش موثر و تعیین‌کننده‌ای را که باید در اقتصاد ملی و بازار سرمایه داشته باشد به دست نیاورده است. البته علت را نباید در نزد شرکت‌های بیمه یا مسوولان و متخصصانی جست و جو کرد که در این بخش از اقتصاد کشور فعالیت می‌کنند. مجموعه‌ای از عوامل مختلف و محدودیت‌های قانونی، در این زمینه نقش دارند: از موادی در قانون اساسی و قوانین عادی گرفته تا مجموعه‌ای از مسائل فرهنگی به علاوه فقدان فرهنگ بیمه. امیدواریم در برنامه سوم پنج ساله

توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور و تمهیداتی که اندیشه شده است و به آن ها اشاره خواهم کرد جهشی درخور صنعت بیمه کشور و نقش آن در بازار سرمایه و ساماندهی امور مالی و اقتصادی کشور ایجاد شود.

در مورد حوادث طبیعی نیز که محور بحث های سمینار بیمه مرکزی است باید بگویم که متأسفانه کشور ما به لحاظ مسائل اقلیمی، جغرافیایی، فنی و تکنیکی در معرض بسیاری از این حوادث قرار دارد. برای مثال، ظرف ۸۰ سال گذشته حدود ۵۰ زمین لرزه با قدرت ۵/۵ در مقیاس ریشتر و لااقل ۳۰ سیل با ابعاد بسیار وسیع از نظر میزان خسارت و خرابی در کشور اتفاق افتاده است؛ یعنی در هر سال به طور متوسط یک زمین لرزه بسیار مخرب یا یک سیل ویران گر، خسارت های هنگفت مادی، معنوی و جانی به سرمایه های ملی و مردم، وارد آورده است.

اصولاً گرچه حوادث طبیعی از نظر تواتر در مقایسه با حوادث دیگر کمتر اتفاق می افتد، معمولاً خسارت های آن ها سنگین تر، شدت شان بیشتر و دامنه آن ها گسترده تر است. بنابراین، داشتن برنامه مشخص همه جانبه برای کنترل و مقابله با این حوادث بسیار مهم است. این برنامه در واقع باید شامل چهار موضوع اصلی باشد:

۱. **کاستن از احتمال وقوع حوادث طبیعی** (در بسیاری از موارد این امکان وجود دارد). شاید در مورد زمین لرزه نتوانیم احتمال وقوع آن را کم کنیم اما در مورد سیل قطعاً می شود کاری کرد. همین سیل نکا را مثال می آورم که چندان از وقوع آن نگذشته است. بسیاری از کارشناسان معتقدند که اگر ما سد تیله ورز را، که هم اکنون ساخت آن در برنامه گنجانده شده است، در سال های گذشته ساخته بودیم چنین سیلی قطعاً به راه نمی افتاد، یا لااقل بسیار ضعیف تر و قابل کنترل می بود.

**۲. کاهش از دامنه و میزان خسارت ها** (در این مورد نیز تقریباً در همه حوادث طبیعی، حتی زمین لرزه کاری عملی است). اگر ما اقدامات درستی در زمینه مقاوم سازی ساختمان ها انجام دهیم قطعاً می توانیم از میزان خسارت ها بکاهیم. در مورد همین سیل نکاء، کارشناسان معتقدند که عامل بروز بخش عمده ای از خسارت ها احداث بناها و اماکن تجاری و مسکونی در مسیر و در حاشیه حریم رودخانه بوده است. این ها اقداماتی است که هم از نظر قانونی و هم از لحاظ فنی می توانیم در مورد آن برنامه تهیه کنیم و به اجرا بگذاریم. در یکی از تبصره های قانون بودجه سال آینده ماده ای مبنی بر مقاوم سازی ساختمان ها وجود دارد و باید از ساختمان های مهم دولتی شروع کنیم. در نخستین گام ۱۰۰ میلیارد ریال بودجه برای اولین سال قرار دادیم (گرچه رقم ناچیزی است). میزان مقاومت ساختمان ها در مقابل زمین لرزه را بررسی خواهیم کرد. باید در مورد مساله پیش گیری از حادثه، تقویت توانایی ساختمان ها و اماکن دولتی و خصوصی در مقابل زمین لرزه کارهای بسیاری انجام گیرد.

**۳. اقدامات حمایتی در قبال خسارت دیدگان** (چه از نظر معنوی و چه از لحاظ مادی). لازمه برخورد با حوادث طبیعی این است که ما طرح های مشخصی داشته باشیم.

**۴. جبران خسارت ها و بازسازی اماکن و تسهیلات خسارت دیده و بازسازی روحه خسارت دیدگان.** در طرح جامع برای مقابله با حوادث طبیعی در کشور باید به این چهار موضوع اصلی توجه شود که شامل مجموعه ای از برنامه ها و اقدامات است؛ بخشی از آن ها مربوط به قبل از وقوع حادثه است و بخشی مربوط به بعد از وقوع و قطعاً بیمه در همه این برنامه ها و اقدامات می تواند نقش و مشارکت بیشتر و تعیین کننده تر داشته باشد، مثل جبران خسارت ها. حتی

در بخشی از این برنامه ها می تواند نقش غیر مستقیم یا ضعیف تر ایفا کند، برای مثال، در کاستن از احتمال وقوع این نوع حوادث.

روشن است که ماهیت این نوع حوادث و وسعت و دامنه خسارت های ناشی از آن ها به گونه ای است که معمولاً نمی شود همه خرابی ها و خسارت ها را جبران کرد؛ از جمله خسارت های معنوی و جانی. در بخش خسارت های مادی هم باز مسلماً نمی شود همه را جبران کرد. این حوادث و خسارت های ناشی از آن چنان وسعت دارند و فراگیرند که یک نهاد مثلاً صنعت بیمه یا دولت به تنهایی نمی تواند از عهده جبران آن به نحو مکفی برآید. بنابراین، هر چهار گروه دولت، مردم، شرکت های بیمه و صندوق های خاص جبران این خسارت ها باید دست به دست هم وارد عمل شوند.

موضوعی که در این سمینار باید محور بحث و جمع بندی نهایی قرار گیرد این است که چگونه می توان سهم صنعت بیمه را در مجموعه این برنامه ها و اقدامات افزایش داد و ارتقا بخشید. البته شاید موانع درونی و برونی بسیاری وجود داشته باشد. منظور عوامل باز دارنده ای است که در خود این بخش وجود دارد. برای مثال، ضعف قدرت رقابت در سطح بین المللی یا مسائل و مشکلاتی که از لحاظ نظام اداری، تصمیم گیری، نوآوری و خلاقیت در این بخش وجود دارد. روشن است که همچون سایر بخش ها، در بخش صنعت بیمه هم از این حیث ما ضعف ها و اشکالاتی داریم. عوامل باز دارنده برونی هم مجموعه مسائلی است که از بیرون این بخش فشار می آورد. برای مثال، کم بودن تقاضا برای دریافت خدمات یا مساله فرهنگی بیمه که بخشی از آن به مسائل اقتصادی کشور، ضعف قدرت خرید مردم و بسیاری از مقررات بر می گردد. خوشبختانه صنعت بیمه در

مقایسه با بانکداری، کمتر تحت فشار قوانین و مقررات تحمیلی و تکلیفی است اما به هر حال در مواردی وجود دارد.

مجموعه عوامل برون‌ی و درونی را باید تجزیه و تحلیل و دسته‌بندی و برای آن‌ها راه‌حل‌هایی عرضه کرد. خوشبختانه در این زمینه قانون اساسی به ما کمک می‌کند. در بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی، از تعمیم بیمه و حق عمومی ملت برای استفاده از بیمه همگانی صحبت به میان آمده است. البته شاید بیشتر بیمه تامین اجتماعی و بیمه خدمات درمانی مدنظر بوده است اما در اصل ۲۹ به طور صریح، تامین در مقابل حوادث و سوانح طبیعی از طریق بیمه مطرح شده است. فهم عمومی از اهمیت بیمه در بین مسوولان، تصمیم‌گیران و مردم نیز پشتوانه خوبی است. دیگر آن برقرار نبودن ارتباط و بی‌اطلاعی از نقش بیمه و آثار مثبت آن در اقتصاد کشور به تدریج رنگ می‌بازد و به همدلی و همفکری با فعالیت‌های بیمه تبدیل می‌شود. بر این اساس، با پشتوانه‌های قانون اساسی و فهم عمومی می‌توان در این خصوص اقدامات موثری انجام داد و با همین دید برنامه سوم را بررسی کرد.

در برنامه سوم، ما از حدود یک سال پیش کمیته ساماندهی بازارهای مالی را تشکیل دادیم. در این کمیته یک گروه فرعی نیز در ارتباط با صنعت بیمه شکل گرفت. در تاریخ برنامه ریزی کشور، چه قبل از انقلاب و چه بعد از آن سابقه نداشته است که یک گروه متخصص، به صورت متمرکز در مورد مساله بیمه و نقشی که می‌تواند در بازار سرمایه و سازماندهی امور مالی کشور ایفا کند کار کارشناسی انجام دهد. این گروه مجموعه‌ای از پیشنهادها و مصوباتی را مطرح کرد که بخشی از آن‌ها در قانون برنامه به تصویب رسیده است و ان شاء الله از صافی شورای نگهبان هم عبور خواهد کرد. بخشی از اقدامات و راهکارهای اجرایی هم نیازی نبود که به

مجلس پیشنهاد شود و دولت آن‌ها را تایید کرد که در طول برنامه پنج ساله مورد عمل قرار خواهد گرفت.

یکی از مهم‌ترین بخش‌ها که نسبتاً مواد غنی و قوی برای آن در قانون برنامه پیش بینی شده همین بخشی است که شما در آن مسوولیت و فعالیت دارید.

در ماده ۹۳، پیش بینی شده است که مجموعه آیین‌نامه‌ها و ضوابط مالی، اداری، استخدامی و انضباطی خاص صنعت بیمه به تصویب برسد. مکانیزم تصویب آن را نیز مشخص کرده‌اند که از چه طریقی به دولت پیشنهاد خواهد شد. قانون، جهت این تغییرات را هم مشخص کرده است: "توسعه و بهبود کیفیت خدمات و رقابتی کردن فعالیت صنعت بیمه" کمیته‌ای که از آن صحبت کردم، یکی از موانع پیش روی افزایش کیفیت خدمات و رقابتی کردن بیمه را همین آیین‌نامه‌ها و ضوابطی تشخیص داد که گاهی منشأ قانونی هم دارند. ما با این قانون، مشکل را از پیش رو برداشتیم.

در ماده ۹۴، صدور مجوز ایجاد شرکت‌های بیمه غیر دولتی و شرکت‌های بیمه اتکایی با ساختار غیر دولتی را از مجلس گرفتیم. البته این از مواردی است که ممکن است در ارتباط با اصل ۴۴ قانون اساسی در شورای نگهبان مورد بحث قرار گیرد. ما آماده دفاع از آن هستیم. اگر هم شورای نگهبان رد کند پیشنهاد ما به مجلس این است که بر نظر خودش ایستادگی کند. در مجمع تشخیص مصلحت نظام هم این مساله را پی‌گیری می‌کنیم. در ماده ۹۴، ایجاد شرکت‌های بیمه اتکایی از طریق دولت تجویز شده است، منتها با مشارکت بیمه‌گذار و بیمه‌گر. بدین ترتیب که در بند "الف"، از شرکت‌های بخش خصوصی صحبت کرده است و در بند "ب" از سیستم دولتی با استفاده از مشارکت بیمه‌گران و بیمه‌گذاران.

در فصل پنجم برنامه، که مربوط به فصل تامین اجتماعی است موارد متعددی در ارتباط با بیمه آمده است که البته بیمه تامین اجتماعی و بیمه خدمات درمانی مد نظر است.

در ماده ۴۵، از تهیه یک طرح جامع برای پیش گیری و کاهش آثار بلایای طبیعی و ایجاد آمادگی لازم در مردم برای برخورد با این حوادث صحبت شده است که همان طرح جامعی است که به آن اشاره کردم.

در ماده ۴۶ به شرکت های بیمه تجاری اجازه داده شده است که خدمات بیمه همگانی و خدمات مکمل تامین اجتماعی را ارائه دهند.

طبق ماده ۳۵، که در واقع برای حذف انحصار از بیمه در قانون گنجانده شده اجازه داده شده است که حتی در مورد بیمه کردن دستگاه های اجرایی نیز در بین شرکت های بیمه دولتی نوعی رقابت وجود داشته باشد و در انحصار یک شرکت نباشد.

در ماده ۹۸، از حمایت های مالی و بیمه ای از مراکز پژوهشی بخش خصوصی صحبت به میان آمده که در جهت گسترش نقش بیمه در ارتباط با بخش ها و فعالیت های مختلف کشور است.

در ماده ۱۰۲، صندوق های غیر دولتی حمایت از کشاورزی و دام پروری مطرح شده اند که اصولاً نوعی صندوق بیمه ای خواهند بود. براساس این ماده، دولت باید از این صندوق ها حمایت کند.

در ماده ۱۳۷، به بانک ها تکلیف یا اجازه داده شده است که بیمه نامه های صادره را به منزله وثیقه برای دریافت تسهیلات بانکی قبول کنند که در واقع باز وارد کردن نقش بیمه و عمومی تر کردن آن است.

سرانجام به موضوع اصلی پردازم که حوادث طبیعی است: چه باید کرد که نقش صنعت بیمه در این زمینه بسیار پررنگ تر شود. امیدوارم که ظرف چند ماه آینده با کمک دوستان در بیمه مرکزی و کارشناسان و متخصصان



در بخش های مختلف بیمه به یک جمع بندی برسیم که مکانیزم کار چه گونه باشد. آیا می توانیم شرکت های بیمه را به طور مستقیم وارد این فعالیت کنیم؟ این نظریه ضعف ها و قوت هایی دارد. آیا صندوق خاص جبران خسارت های ناشی از حوادث طبیعی که تشکیل آن پیشنهاد شده است باید زیر نظر بیمه مرکزی باشد یا با اشتراک همه بیمه های بخش دولتی یا حتی بخش غیر دولتی؟ میزان اجباری یا اختیاری آن چه قدر باید باشد؟ میزان همگانی و فراگیر بودنش چه قدر؟ اگر فراگیر نباشد پوشش شایسته ای نخواهد بود.

مردم امروز انتظار دارند که نقش صنعت بیمه در زمینه حوادث طبیعی پررنگ تر شود. بخش عمده کار به عهده مسوولان و دست درکاران و کارشناسان این صنعت است. ان شاء الله بتوانند در چارچوب مقررات و قوانین و ضوابط معین، مجموعه این فعالیت ها را شکل دهند. البته کار مشکلی است. پیدا کردن راهکارهای جدید، اعمال خلاقیت ها و نوآوری ها و ایجاد ارتباط قوی تر بین بیمه در بخش داخلی و صنعت بیمه در دنیای امروز، چه در قالب پوشش بیمه های اتکایی یا شکل های دیگر، ضروری است.

در برنامه سوم توسعه، عوامل برونی ایجاد کننده محدودیت برای توسعه صنعت بیمه بسیار کمتر خواهد بود. حتی شاید بتوانیم ادعا کنیم که تقریباً آن عوامل کنار زده شده اند. مهم ترین عوامل، درونی هستند که آن نیز همت و تلاش مسوولان خود این صنعت را می طلبد.

امیدوارم که در پایان ششمین سمینار بیمه و توسعه، با جمع بندی مهم ترین مسائلی که مطرح شده است به آن جا برسیم که در آغاز برنامه چهارم با آسودگی خیال و به طور قاطع اعلام کنیم که صنعت بیمه کشور در اقتصاد ملی، در بازار سرمایه و ساماندهی امور مالی کشور نقش اول و

تعیین کننده دارد. ■