

بیمه سیلاب راهکاری دشوار ولی ضروری برای ایران

محمد تقی دستورانی

عضو هیات علمی دانشکده منابع طبیعی، دانشگاه یزد

چکیده

خسارات سیل در ایران قابل توجه است و سال به سال نیز به شکل قابل توجهی افزایش می‌یابد. برای مدیریت جامع سیلاب مجموعه‌ای از راهکارها بسته به شرایط مورد نیاز است. بیمه سیلاب^۱ هرچند باعث کاهش خسارات سیل نمی‌گردد ولی با پخش خسارات آن در زمان و مکان باعث می‌گردد که بازسازی مناطق و تاسیسات آسیب دیده و نیز حمایت از جوامع خسارت دیده در کمترین زمان ممکن و به شکل مناسب صورت پذیرد. در این مقاله پس از بحث و بررسی جوانب مختلف و خصوصیات بیمه سیلاب، به لزوم بررسی آن در ایران پرداخته شده است. سپس در رابطه با شرایط مناسب حق بیمه، اجباری یا اختیاری بودن آن، دولتی یا خصوصی بودن آن و نیز یارانه‌ای و غیر یارانه‌ای بودن آن بحث و بررسی لازم صورت گرفته است.

واژه‌های کلیدی: سیلاب، بیمه سیلاب، مدیریت سیلاب، خسارات سیل، بحرانهای طبیعی

مقدمه

سیل یکی از عمده‌ترین بلایای طبیعی در ایران بشمار می‌رود و سالانه خسارات قابل توجهی به منابع و امکانات کشور وارد می‌نماید. خسارات سیلاب بسیار متنوع بوده و در یک تقسیم‌بندی کلی به خسارات محسوس و خسارات غیر محسوس تقسیم می‌شود [۱]. خسارات محسوس و غیر محسوس سیلاب در ایران قابل توجه بوده و متأسفانه سال به سال نیز به شکل قابل توجهی در حال افزایش است. هر چند امروزه برای پیش‌بینی سیلاب روشهای متعددی بکار می‌رود ولی امکان کنترل خسارات آن با یک روش خاص امکانپذیر نمی‌باشد [۲]. لازم به ذکر است که علاوه بر خسارات متعدد بر جای مانده از وقایع سیلابی، هدررفت حجم عظیمی از آبهای جاری کشور در اثر این وقایع که عمدتاً به دریاها، دریاچه‌ها و یا پلایاهای شور سرازیر می‌شود و از دسترس استفاده خارج می‌گردد لزوم تدوین و اجرای استراتژیهای جامع مدیریت سیلاب (و نه فقط کنترل آن) را به ضرورت ملی تبدیل کرده است [۳]. یک استراتژی جامع در این خصوص مجموعه‌ای از برنامه‌ها است که بسته به شرایط و مکان بصورت جدا و یا در ترکیب با برنامه‌های دیگر قابلیت اجرا دارد. یکی از این برنامه‌ها تدوین و اجرای بیمه سیلاب در مناطقی است که در خطر سیلگیری قرار دارند. هدف اصلی از بیمه سیل پخش کردن خسارات سیل

^۱ - Flood insurance

در جامعه مربوطه به ترتیبی است که همه آنهايي که در معرض خطر سيل هستند، در هزینه های مدیریت سيل مشارکت داشته باشند [۴]. این امر با پخش شدن هزینه ها در زمان و در جمعیت خطرپذیر صورت می گیرد. برقراری بیمه سيلاب مستلزم استقرار یک سیستم عادلانه با حداقل هزینه های جانبی و بدون اثرات معکوس و نامربوط است. در حقیقت بیمه سيل ریسک این خطر را به بخش سوم (بیمه) انتقال می دهد. انتقال ریسک بدین صورت موجب ایمن سازی و کاهش تنش روابط متقابل دولتها و ملتها گشته و جامعه را بسوی موفقیت، پیشرفت و پایداری سوق می دهد. سهم این بخش در کشورهای پیشرفته حدود 29% است ولی این رقم در کشورهای در حال توسعه و فقیر فقط 1% می باشد [۵]. اجرای صحیح بیمه سيلاب ابزار مناسبی در مدیریت بحران در زمان وقوع سيلاب میباشد. این روش با ایجاد انگیزه برای سرمایه گذاری در طرحهای توسعه نگرانی ضایعات و زیانهای ناشی از سيل را کاهش میدهد [۶].

در این مقاله سعی گردیده است پس از بحث و بررسی جوانب مختلف و خصوصیات بیمه سيلاب، به به تناسب اجرای آن در ایران پرداخته شود. در این خصوص مواردی همچون شرایط مناسب حق بیمه، اجباری یا اختیاری بودن آن، دولتی یا خصوصی بودن آن و نیز یارانه ای و غیر یارانه ای بودن آن با توجه به شرایط ایران بحث و بررسی گردیده است.

متن اصلی

بیمه سيلاب

بیمه سيل با سایر ابزار مدیریت زیان های سيل متفاوت است. بدین ترتیب که سایر روش ها، خسارات سيل را در هر سيلی کاهش میدهد، در حالی که بیمه سيلاب باعث کاهش خسارات نمیشود بلکه خسارات را در زمان و مکان پخش می کند. رابطه مشخصی بین بیمه و ترمیم خرابی ها وجود دارد. اگر در کشوری تلاش بر این است که شبکه بیمه برقرار باشد، باید بعضی مسایل از قبیل وضعیت دسترسی، توان مالی تهیه و نیز میزان نفوذ آن در بازار مورد توجه قرار گیرد. معمولاً کارایی یک راهکار بیمه ای وابسته به انتظارات عامه در ترمیم خرابی ها، عزم ملی در ترمیم این خرابی ها یا به عنوان گزینه ای دیگر، چشم پوشی از خسارات کسانی است که استطاعت تهیه بیمه سيلاب را دارند ولی ترجیح می دهند که از بیمه استفاده نکنند [۴].

گرچه بیمه، خسارات ناشی از سيل را در بلند مدت کاهش نمی دهد، لیکن بیمه اقدامی تکمیلی در راهبرد آن بخش از مدیریت سيلابدشت ها است که خسارات را کاهش می دهند، مثل تاسیسات کاهش خسارات سيل، پیش بینی، مقابله با سيل یا تغییر در نحوه کاربری اراضی به طوری که آسیب پذیری کمتر در مقابل سيلاب وجود داشته باشد. بنابراین بیمه سيل شامل عناصری است که هم جزء "تمهیدات ناشی از برنامه ریزی" و "تمهیدات واکنشی" است.

امروزه بیمه سیل در اغلب (نه همه) کشورهای با صنعت بیمه پیشرفته، رایج است. تغییرات قابل توجهی در چگونگی تامین خسارات توسط بیمه و نیز روش های تشخیص حق بیمه به وجود آمده است. برای یک کشور، یک مدل برنامه بیمه سیلاب که بهینه باشد نمی توان ارائه نمود.

- تجارب کشورهای دیگر

شاید بیمه سیلاب در ایالات متحده آمریکا با سابقه ترین و جامع ترین سیستم بیمه سیلاب باشد. در این کشور استقرار نظام بیمه جهت پوشش خطرپذیری سیل در سال 1951 و سپس در سال 1956 میلادی صورت گرفت، لیکن 11 سال بعد یک طرح بیمه تاسیس شد. برنامه بیمه سیل کشوری برای کاهش خسارات یا در صورت ممکن گُند کردن تجاوز به سیلابدشت ها و انتقال بخشی از خسارات به کسانی که از سیلابدشت استفاده می کنند، تأسیس شد [7]. این طرح، برنامه های کاربری اراضی ملی را با برنامه های امدادی ادغام می نمود و بیمه، تحت هدایت برنامه ملی بیمه سیلاب²، جوامع در خطر که به طور داوطلبانه در این برنامه شرکت می کردند، بیمه سیلاب یارانه ای برای طرح های ساختمانی موجود، حمایت های فنی، ارزیابی های خطرپذیری دریافت می نمایند و برنامه های امدادی برایشان تضمین می شود. در مقابل جوامع تعهد می کنند که برنامه های کاربری اراضی را و مقررات آئین نامه ساختمانی را اعمال نمایند. برای بناهای جدید یعنی بناهایی که بعد از ارزیابی خطر پذیری برای جوامع شرکت کننده، احداث شوند نیز مقررات مربوط به حداقل تراز پی مورد نیاز، مقاومت در برابر سیل و سایر موارد برای بیمه شدن تنظیم شده، لیکن برای مناطق بدون یارانه، حق بیمه متناسب با خسارات وارده تعلق می گرفت. برنامه شامل خرید تضمینی، خرید اجباری، برنامه ریزی برای نواحی بسیار سیل گیر بوده و با اعمال استانداردهای مربوطه انگیزش لازم برای یکپارچه نمودن این برنامه ها با اقدامات سازمان مدیریت اضطراری فدرال³، ایجاد می نماید. البته در اغلب کشورهای پیشرفته دیگر نیز بیمه سیلاب برقرار شده و از این روش در مدیریت سیلاب استفاده میشود.

- بحث و نتیجه گیری

پوشش بیمه به املاک موجود در سیلاب دشت ها بدون در نظر داشتن خطرپذیری موجود از سیلاب می تواند برای بخشی از افراد که در ریسک کمتری قرار دارند بسیار پر هزینه باشد. اساسا هر بیمه گر تلاش دارد که برای خسارات غیر منتظره و سنگین اندوخته هایی داشته باشد. این اندوخته ها در مواردی سرمایه گذاری می شود که در صورت نیاز بلافاصله قابل دسترسی و بهره برداری باشد. به شرطی که این اندوخته ها به صورت مطمئن سرمایه گذاری شده باشند، با اتکا به سرمایه گذاری های مذکور می توان در صورت وجود ادعاهای مالی زیاد تقاضای وام نمود (به جای نقدی سرمایه گذاری ها).

² -National Flood Insurance Program (NFIP)

³ -Federal Emergency Management Association (FEMA)

در جایی که شبکه بیمه سیل وجود دارد، باید معیارهای خطر پذیری در مناطق و نیز خط و مشی حفاظت از توسعه های جدید در تعادل با معیارهای اعمال شده در شبکه بیمه باشند. آنهایی که می خواهند خارج از معیارهای پذیرفته شده باشند، باید خطرپذیری های خود را قبول کنند و آن را به گردن کل جامعه یا افراد دیگر نیندازند.

- میزان حق بیمه

بسیاری از طرحهای بیمه سیلاب بیمه شونده را ملزم می کنند تا بخشی از خسارات را خود تقبل نماید. این میزان می تواند بصورت مبلغ مشخص از غرامت کسر گردیده و یا درصد مشخصی از خسارات مثلا 10 درصد باشد.

گزینه های چندی برای تامین منابع مالی در برنامه های بیمه سیل وجود دارد. ساده ترین سیستم این است که بدون توجه به احتمال خسارت و میزان خطرپذیری، حق بیمه سالانه پرداخت شود. نتیجه این می شود که بعضی بیمه شده ها از وقوع سیل سود ببرند. این گونه پرداخت حق بیمه یکنواخت، اغلب موجب تشویق کاربری نامناسب اراضی در نواحی سیل گیر می شود.

پرداخت حق بیمه یکنواخت، باعث کمتر شدن مشارکت (در طرح های داوطلبانه) افرادی می شود که خطرپذیری کمتری دارند. حق بیمه ها بایستی با توجه به خطرپذیری بیشتر املاک مورد نظر افزایش یابد. حق بیمه یکنواخت در نهایت می تواند منجر به نابودی منابع مالی شود.

بدین ترتیب بررسی این مسئله بسیار حیاتی است که حق بیمه ها باید از نظر خطر پذیری در چند گروه طبقه بندی شوند. ممکن است بیمه سیل فقط برای چند استاندارد محدود برقرار شود، چون بسیاری از ساختمان های مسکونی ممکن است ارزش مشابه ای داشته و خسارات مشابهی در یک سیلاب با عمق معین، به آنها وارد شود. در این روش از ارزیابی یکایک املاک پرهیز می شود.

چون هدف از پرداخت حق بیمه که بخشی از خسارات وارده است، برای جلوگیری از توسعه نابجا در مناطق سیل گیر است، لذا تعیین دقیق میزان حق بیمه برای پرداخت در این گونه نواحی ضروری نیست. در حقیقت با توجه به عدم قطعیت هیدرولوژی، برآوردهای دقیق عملی نمی باشد. حق بیمه ها بایستی برای ایجاد سرمایه کافی برای تأمین خسارت های بالقوه مناسب باشد. حق بیمه می تواند افزایش یابد در صورتی که چند سال پیاپی سیل جاری شود و ادعا و دریافتی از بیمه بسیار بالا رود و ممکن است کمتر شود وقتی که در چند سال، آسیب های سیل کمتر بوده باشد. در صورت مواجه شدن با چند سیل پیاپی (یا یک سیلاب بسیار شدید)، سرمایه گذاران بیمه باید:

- امکان دریافت وام برای پوشش پرداختهای جبران خسارات را داشته باشند که این وامها ممکن است توسط دولت تضمین شود.

- خود از بیمه اتکایی مناسب استفاده کنند (توسط شرکت دیگری بیمه شوند). یک بازار بین‌المللی بزرگ با رقابت فشرده ای برای بیمه اتکایی وجود دارد و پراکندگی جغرافیای خطرپذیری سیلاب‌های بزرگ در این رابطه مطلوب است.

- مزایا و معایب بیمه سیل

مزایا و معایب بیمه سیل بستگی به نوع و فرم بیمه سیل، اختیاری یا اجباری بودن آن، میزان ثابت یا متناسب با خطرپذیری بودن، یارانه ای یا بدون یارانه و غیر دارد.

درحالی‌که بیمه اختیاری بوده و حق بیمه مبتنی بر طبقات وسیعی از خطرپذیری باشد مواردی در رابطه با مزایا و معایب بیمه سیل قابل ذکر است

مزایا :

1- وجود بیمه سیلاب می تواند به سرعت و بلافاصله برای ترمیم خرابیهای ناشی از سیل و تامین منابع مالی به سیل زدگان را فراهم کند. رهاشدن از نگرانیهای مالی بلافاصله پس از یک ضایعه موجب کاهش ضربه های روحی نیز می شود

2- میتواند باعث تشویق بیشتر ساکنین نواحی سیل گیر جهت پس انداز برای خسارات آینده سیل (خرید بیمه) شود.

3- بر قراری بیمه سیلاب کاهش تقاضا از بنگاههای امداد رسان را به دنبال دارد. این مسئله باعث می‌گردد که اعتبارات سازمانهای امداد رسان همچون ستاد حوادث غیر مترقبه و نیز جمعیت هلال احمر برای حوادث دیگر صرف گردد.

4- بیمه سیلاب باعث تقویت سایر اهرمهای سیاستگذاری مدیریت سیل در اراضی خطر پذیر میشود. به عنوان مثال در توسعه مجدد مناطق سیل گیر از اقدامات نا مناسب جلوگیری می کند (مقاوم سازی تقویت میشود)، تشویق به کاربری صحیح اراضی را دنبال دارد (حق بیمه کاربریها و آگاهی مردم از این موضوع)، باعث شناسائی بهتر مناطق حساس و نیز افزایش اطلاعات در خصوص سیلابدشتهها و ... میشود.

5- بر قراری بیمه سیلاب موجب تشویق سرمایه گذاری با فناوری ها و شرایط جدید و تشدید کاربری مناسب اراضی می شود. به عبارت دیگر برای ساکنین، کشاورزان و سرمایه گذاران گریزان از خطرپذیری وجود بیمه سیلاب، نگرانی مربوط به زیان وقوع خسارات سیلاب بعدی را کاهش می دهد. بدین ترتیب یک بازگشت سرمایه از افزایش توسعه در نواحی سیل گیر حاصل می شود.

6- نگرانیهای روحی و روانی ساکنین و نیز سرمایه گذاران مناطق سیلگیر را کاهش داده و باعث بهبود کیفیت زندگی آنان میگردد.

7- باعث ایجاد اشتغال در جامعه میگردد.

معایب :

1- خسارات و خرابی های سیل را کاهش نمی دهد (فقط خسارات را در طول زمان و سطح منطقه پخش می کند)

2- هزینه های اداری و معاملاتی در بردارد

3- ممکن است تعداد زیادی از مردم بیمه نشده باشند و یا بیمه آنها در سطح پائینی باشد (در حالت اختیاری)

4- بیمه سیل ممکن است افراد و سازمانهای محلی را تشویق کند تا در نواحی سیل گیر و سیلابدشت تا حدی که خطرپذیری آنها از سوی بیمه ترمیم شود سرمایه گذاری کنند. در این حالت بایستی سیاستگذاری ها با دقت انجام شود

5- اغلب توسعه اطلاعات خطرپذیری برای تعیین حق بیمه گران تمام می شود.

- شرایط مناسب بیمه سیلاب در ایران

- آیا در ایران حق بیمه (برای سیلاب) یکنواخت باشد؟

یکنواخت بودن حق بیمه هر چند از نظر اجرا ساده تر میباشد و علاوه بر آن به اطلاعات کمتری جهت برقراری بیمه و نیز ارزیابی خسارات جهت پرداخت پس از وقوع سیل نیاز دارد ولی نمیتواند یک راهکار دراز مدت و عادلانه باشد. به همین علت نیز نمیتواند در دراز مدت جاذبه کافی داشته و رضایتمندی لازم را به دنبال داشته باشد. لذا یک رویکرد منطقی آن است که میزان حق بیمه به تناسب میزان ریسک و خطر در نظر گرفته شود و طبیعتاً مناطقی که دارای ریسک بیشتری هستند ساکنین و سرمایه گذاران آن مناطق حق بیمه بیشتری نیز پرداخت نمایند. در ایران با توجه به روحیه مردم، این مسئله اهمیت بیشتری داشته و چنانچه مردم نسبت به عادلانه بودن آن اطمینان کافی نداشته باشند قطعاً از آن استقبال نخواهند کرد. لذا هرچند برقراری بیمه بر اساس میزان ریسک نیاز به ارزیابیهای اولیه دشتهای سیلابی شامل پهنه بندی سیلاب، برآورد احتمال وقوع و نهایتاً تعیین میزان ریسک سیلاب را دارد ولی طبیعتاً با در نظر گرفتن مزایای این روش در دراز مدت توجیه کافی و جود خواهد داشت.

- یارانه ای و غیر یارانه ای بودن بیمه سیلاب در ایران

در کشور ما بیمه هایی که سابقه اجرای طولانی دارند همچون بیمه خودرو، بیمه آتش سوزی، بیمه سرقت، بیمه محصولات زراعی و ... نیز هنوز بطور کامل جایگاه خود را در جامعه پیدا نکرده اند و استقبال کامل از آنها به عمل نمی آید. در رابطه با بیمه سیلاب نیز هرچند لازم است قبل و حین اجرا فعالیتهای مناسب ترویجی و

تبلیغی جهت آگاه ساختن مردم ذینفع صورت گیرد ولی به نظر می‌رسد که لازم است حد اقل برای یک دوره چند ساله بصورت یارانه ای اجرا گردد چرا که خود این مسئله میتواند به مقدار زیادی باعث ترویج و تشویق به خرید بیشتر بیمه توسط مردم و توسعه این راهکار در مدیریت سیلابها خواهد شد. میزان یارانه بستگی به شرایط و از جمله توانایی و توافق دولت دارد ولی قطعاً با در نظر گرفتن جمیع جهات مسئله پرداخت یارانه به این بخش توجیه دراز مدت اقتصادی و اجتماعی را خواهد داشت.

- آیا طرح بیمه سیلاب در ایران خصوصی باشد یا دولتی؟

خصوصی بودن اموری همچون بیمه طبیعتاً مزایایی به شرح زیر را دارا می‌باشد:

- 1- همراستا با سیاستهای کلی نظام در رابطه با کم کردن تصدی گری دولت و واگذاری امور اجرایی به بخش خصوصی است.
- 2- با توجه به منافی که توسعه بیمه و فروش بیشتر آن برای بخش خصوصی دارد به نظر می‌رسد که ترویج و توسعه آن سریعتر صورت پذیرد.
- 3- با مستقل بودن شرکتهای مربوط به بیمه سیلاب از دولت، نظارت بر فعالیتهای آنها و نیز رسیدگی و قضاوت در خصوص اختلافات احتمالی بوجود آمده بین شرکتهای بیمه و بیمه گذاران توسط دولت سالمتر و عادلانه تر خواهد بود.
- 4- پرداخت خسارات در هنگام وقوع سیلاب به علت عدم وجود مراحل اداری وقت گیر (که غالباً در بخشهای دولتی رایج است) سریعتر صورت خواهد گرفت. در این خصوص به علت جنبه تبلیغی هم که باشد پرداخت سریع و محترمانه خسارات به متقاضیان توسط شرکتهای بیمه جنبه اولویتی به خود خواهد گرفت.

با توجه به موارد فوق چنین به نظر می‌رسد که مناسب ترین حالت آن است که بیمه سیلاب توسط بخش خصوصی اجرا گردد ولی نظارت دولت با دقت و حساسیت کافی و در تمامی مراحل کار ضرورتی اجتناب ناپذیر است.

- آیا بیمه سیلاب در ایران اختیاری باشد یا اجباری؟

معمولاً اجباری کردن هر روش و راهکاری ممکن است حساسیت و مقاومت ایجاد نماید. از طرف دیگر اختیاری بودن مواردی همچون بیمه که دارای هزینه است معمولاً بندرت مورد استقبال مردم قرار می‌گیرد. البته نایبستی فراموش شود که مخالفت یا عدم استقبال در این زمینه غالباً به علت عدم آگاهی و دانش مورد نیاز است. لذا راهکار اصلی در این خصوص آموزش و ترویج مستمر و موثر است تا مردم خصوصاً روستائیان ساکن در دشتهای سیلابی یا داری املاک و مستغلات در این مناطق با مزایای دراز مدت بیمه آشنایی پیدا کنند و به تدریج از آن استقبال نمایند.

منابع

- [۱] Smith, K. & R. Ward, *Floods, Physical Processes and Human Impacts*, John Wiley press, ۱۹۹۸.
- [۲] دستورانی محمدتقی، بررسی کاربرد مدل‌های هوش محاسباتی در شبیه‌سازی و پیش‌بینی بهنگام سیل؛ علوم و فنون کشاورزی و منابع طبیعی، جلد یازدهم، شماره دوم، تابستان 1386.
- [۳] دستورانی، محمدتقی، کنترل سیلاب (جزوه درسی دانشکده منابع طبیعی، دانشگاه یزد)، 1386.
- [۴] کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران و کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی (مترجم)، راهنمای روشهای غیر سازه‌ای مدیریت سیلاب، 1379.
- [۵] شهرام موسوی، سعید ایمانی، حسین حکمتی فر، رامین رستمی، 1385، ارزیابی ریسک سیلاب بمنظور تعیین نرخ بیمه سیل، هفتمین سمینار بین‌المللی مهندسی رودخانه، اهواز.
- [۶] ملک محمدی بهرام و تجریشی مسعود، 1385، روش مناسب اجرای برنامه بیمه سیل در مدیریت بحران سیلاب در مناطق شهری، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت جامع بحران، تهران.
- [۷] T.H. Levin (۱۹۷۰) "The National Flood Insurance Program- A new Element in Water Resources Management, WRB, No. ۱, ۱۲۰-۱۲۵.