

سازگار تامین مالی ساختمان‌های آسیب دیده در جنگ^۱

در شرایط جنگی، آسیب به ساختمان‌های مسکونی و تجاری تنها یک خسارت فیزیکی نیست، بلکه می‌تواند به تعطیلی فعالیت‌های اقتصادی، جابه‌جایی اجباری خانوارها، کاهش ارزش دارایی، از دست رفتن درآمد اجاره و تشدید فشار معیشتی منجر شود. از این رو، بازسازی ساختمان‌های آسیب‌دیده صرفاً یک مسئله عمرانی نیست، بلکه موضوعی درهم‌تنیده با سیاست اجتماعی، مالیه عمومی و تاب‌آوری شهری است. در چنین شرایطی، اتکای صرف به بیمه‌های تجاری کافی نیست؛ زیرا خسارت‌های جنگی گسترده، هم‌زمان و با شدت بالا رخ می‌دهد و معمولاً از ظرفیت پوشش‌دهی بازار بیمه خصوصی فراتر می‌رود.

بیان مسئله

در زمان خسارت دیدن ساختمان‌ها از حوادثی مانند جنگ^۲، معمولاً تمرکز اصلی کشور بر امدادرسانی اولیه، اسکان اضطراری و برآورد کلی خسارات قرار می‌گیرد. این درحالیست که مسئله تأمین مالی منسجم و از پیش‌طراحی‌شده برای جبران خسارت و بازسازی به‌صورت نهادی و عملیاتی، به اندازه کافی روشن و پایدار نشده و همواره محل ابهام بوده است. در عمل نیز نبود یک سازگار واحد و شفاف به پراکندگی تصمیم‌گیری، تأخیر در پرداخت‌ها، ناهماهنگی میان دستگاه‌ها، فشار بر بودجه‌های موردی و بی‌اطمینانی خانوارها و سازندگان منجر می‌شود.

اگرچه در ایران منابعی مانند اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، اعتبارات مواد (۱۶) و (۱۷) قانون (اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۴/۱۲/۱۳۹۳) مدیریت بحران کشور، کمک‌های بلاعوض و تسهیلات بازسازی با مصوبه دولت و سازگار اجرایی بنیاد مسکن وجود دارد، اما این منابع در حال حاضر برای خسارت‌های جنگی در قالب یک نظام یکپارچه، سریع و قابل پیش‌بینی عمل نمی‌کند. از سوی دیگر، صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی ساختمان نیز هرچند از حیث طراحی نهادی تجربه‌ای مهم به شمار می‌رود، اما به‌طور صریح ناظر به خسارات جنگی نیست و بیشتر برای بلایای طبیعی تعریف شده است.

بنابراین، بازسازی مطلوب ساختمان‌های جنگ‌زده نیازمند پاسخ روشن به چند پرسش هم‌زمان است: منبع مالی جبران خسارت چیست؟ چه نهادی مسئول احراز و ارزیابی خسارت است؟ پرداخت‌ها با چه اولویتی انجام می‌شود؟ تکلیف واحدهای غیرقابل سکونت، اجاره از دست‌رفته و تأخیر در بازسازی چیست؟

تحلیل

بررسی‌ها و مطالعات نشان می‌دهد جبران خسارت جنگی ساختمان باید بر مبنای تفکیک روشن میان ریسک عمومی جنگ و ریسک خصوصی متعارف سامان یابد. در این الگو، اصل بر آن است که خسارت جنگی یک ریسک عمومی است و بنابراین مسئولیت نهایی جبران آن بر عهده دولت قرار دارد.

^۱ تهیه شده توسط حسین جعفری حقگو، کارشناس گروه مسکن اندیشکده اقتصاد مقاومتی؛ فروردین ۱۴۰۵ (دارای منابع و تحقیقات پشتیبان)

^۲ گزارش تک برگ با موضوع «۸ اقدام لازم برای تسریع بازسازی و نوسازی واحدهای آسیب دیده در جنگ»؛ اندیشکده اقتصاد مقاومتی؛ اسفند ۱۴۰۴

نکته مهم آن است که در میان انواع مداخلات ساختمانی پس از جنگ، تخریب و بازسازی کامل پرهزینه‌ترین و زمان‌برترین وضعیت است و از نظر مالی، با تعمیرات جزئی و حتی مقاوم‌سازی تفاوت جدی دارد. تا روز بیستم و چهارم جنگ، بیش از ۶۲ هزار واحد مسکونی آسیب دیده‌است که بر اساس برآورد و اقتباس از الگوی خسارت در جنگ ۱۲ روزه، می‌توان تخمین زد حدود ۶ درصد از واحدهای مسکونی آسیب‌دیده، یعنی نزدیک به ۴ هزار واحد، نیازمند تخریب و تجدید بنا بوده و حدود ۷ درصد دیگر نیاز به بازسازی و مقاوم‌سازی دارند. این برآورد از آن جهت مهم است که نشان می‌دهد بخش اصلی بار مالی دولت لزوماً از واحدهای دارای خسارت جزئی ناشی نمی‌شود، بلکه از آن بخشی است که باید به‌طور کامل از نو ساخته شود.

اگر متوسط زیربنای هر واحد ۱۰۰ مترمربع در نظر گرفته شود و هزینه ساخت، بدون احتساب عوارض، هزینه‌های جانبی، آماده‌سازی، خدمات زیربنایی و سایر هزینه‌های حاشیه‌ای، بین ۲۰ تا ۲۵ میلیون تومان به ازای هر مترمربع تخمین زده شود، هزینه تمام‌شده بازسازی حدود ۴ هزار واحد به رقمی در حدود ۸ تا ۱۰ همت می‌رسد. این عدد فقط مربوط به نوسازی کامل واحدهای مسکونی است و هزینه مقاوم‌سازی، تعمیرات، جبران خسارت واحدهای تجاری، اسکان موقت، اجاره، خدمات پشتیبان و تنفس مالی خانوارها را در بر نمی‌گیرد.

با وجود این، مسئله فقدان مطلق منابع مالی نیست؛ بلکه نبود یک چهارچوب منسجم برای تجمیع منابع موجود، اولویت‌بندی پرداخت‌ها و اتصال جبران خسارت ساختمانی به ابزارهای مکملی مانند اسکان موقت، کمک‌هزینه اجاره، وام بازسازی و تنفس بانکی است. به بیان دیگر، در ایران اجزای مالی و اجرایی به‌صورت پراکنده وجود دارد، اما به یک زنجیره نهادی منسجم از «شناسایی خسارت» تا «پرداخت و بازگشت به سکونت پایدار» تبدیل نشده است.

پیشنهادهای

رویکرد مناسب در کشور آن است که به جای اتکای صرف به تصمیمات موردی پس از هر بحران، سازکار ویژه جبران خسارت حوادث ساختمان‌ها، با مبنای قانونی و بودجه‌ای روشن طراحی شود. این سازکار در شرایط جنگ می‌تواند در قالب صندوق اختصاصی خسارات ساختمان یا حساب خاص ذیل خزانه ایجاد شود، اما در هر صورت باید بر ظرفیت‌های بالفعل کشور تکیه کند و دولت ضامن نهایی پرداخت‌ها باشد.

از منظر «کیفیت منابع»، سازکار تامین مالی باید چندلایه، ترکیبی و متناسب با شدت خسارت طراحی شود. به این معنا که برای خسارت‌های خفیف، متوسط و شدید هرکدام بسته مالی متفاوتی وجود داشته باشد.

از منظر «فرآیند تامین مالی»، ضرورت دارد در سازکار مدنظر، همه مراحل از ثبت خسارت تا ارزیابی، تعیین سطح خسارت، تخصیص بسته حمایتی، پرداخت و اتصال به اسکان موقت در قالب یک پنجره واحد انجام شود. هر پرونده باید دارای کد رهگیری یکتا باشد تا از موازی‌کاری، سردرگمی و تعارض اطلاعات جلوگیری شود. این سامانه باید در سطح ملی یکپارچه بوده و متولی آن وزارت کشور باشد، اما در اجرا بر ظرفیت شهرداری‌ها (در شهرها) و بنیاد مسکن (در روستاها و شهرهای فاقد شهرداری) تکیه کند. در این چهارچوب، می‌توان دو مسیر برای پیگیری پرونده ساختمان‌های آسیب دیده طراحی کرد:

(۱) **خسارت‌های محدود و مشخص؛** در این قالب، ارزیابی و پرداخت خسارت بدون نیاز به بازدید میدانی و صرفاً از طریق بررسی مستندات اولیه، مدارک تصویری و پیش‌فاکتورها امکان‌پذیر خواهد بود.

(۲) **خسارت‌های متوسط و سنگین؛** این قالب مستلزم بازدید فنی و برآورد تخصصی توسط مهندسان ناظر سازمان نظام مهندسی و یا کارشناسان رسمی دادگستری است. پیشنهاد می‌شود جهت ترغیب مهندسان ناظر، ارزیابی این پرونده‌ها خارج از ظرفیت مجاز سالانه آن‌ها لحاظ شود.

ذکر این نکته ضروری است که سیاست جبران خسارت نباید صرفاً به هزینه تعمیر ساختمان محدود بماند. در این زمینه ضروری است اسکان موقت، کمک‌هزینه اجاره، جبران بخشی از اجاره از دست‌رفته، تسهیلات بازسازی کم‌بهره و تنفس در بازپرداخت اقساط بانکی به‌صورت نهادی به پرونده خسارت متصل شود. از این جهت ظرفیت بنیاد مسکن، شبکه بانکی، نهادهای حمایتی و اعتبارات مدیریت بحران باید در یک طراحی واحد به خدمت گرفته شود.

از منظر «بازه زمانی تأمین منابع» نیز ضروری است تأمین مالی خسارات در سازکار مدنظر، در دو قالب فوری و بلندمدت طراحی شود:

(۱) **منابع کوتاه‌مدت برای گام فوری؛** در ۳۰ تا ۹۰ روز نخست، نباید سیاست‌گذار معطل طراحی سازکارهای مالی پیچیده بماند. در این بازه باید از ظرفیت‌های قانونی موجود استفاده شود؛ از جمله این موارد می‌توان به اعتبارات مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران و بند «م» ماده (۲۸) برای تنخواه و پاسخ فوری، اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و مصوبات خاص هیئت وزیران در این زمینه اشاره کرد. این منابع باید در قالب یک حساب یا سازکار موقت اما متمرکز جمع‌شود تا پرداخت‌ها از حالت موردی و پراکنده خارج شود. همچنین با توجه به پایین بودن رقم آن، پیشنهاد می‌شود در صورت کمبود منابع فوق، مابقی مبلغ از بانک مرکزی استقراض شود و سپس از طریق منابع بخش دوم بازپرداخت و تسویه شود.

(۲) **منابع میان‌مدت و بلندمدت؛** در این بازه می‌توان از صندوق ملی مسکن، مولدسازی دارایی‌ها و املاک دولتی، تقویت صندوق بیمه ساختمان (با افزایش سهم دولت و سهم پرداختی قبوض برق)، بخشی از اعتبارات مسئولیت اجتماعی شرکت‌های دولتی، بخشی از مالیات‌های سوداگران بخش مسکن و حساب خاص خسارات جنگی ساختمان ذیل خزانه برای تکمیل و پوشش و تسویه بدهی منابع کوتاه‌مدت استفاده کرد.

همچنین با توجه به این‌که «صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی ساختمان» فعلاً شامل خسارات جنگی نمی‌شود، پیشنهاد می‌شود در میان‌مدت، دامنه شمول آن با اصلاح قانونی توسعه یابد؛ یا در کنار آن، حساب یا صندوق مستقل خسارات جنگی ایجاد شود تا کشور در مواجهه با جنگ، صرفاً به تخصیص‌های موردی و دیر هنگام متکی نباشد.

با توجه به اهمیت موضوع در زمینه تاب‌آوری اجتماعی و همچنین برآورد پایین تأمین مالی، پیشنهاد می‌شود از شیوه‌های تأمین مالی فوری و کوتاه‌مدت استفاده شود و تصمیم در این خصوص معطل منابع مالی بلندمدت نشود.

بنابراین الگوی مطلوب، ایجاد یک سازکار بودجه‌پایه، سریع و یکپارچه است که بر منابع موجود کشور متکی باشد و این منابع را در خدمت بازسازی و نوسازی سریع، عادلانه و قابل پیش‌بینی ساختمان‌های آسیب‌دیده قرار دهد.