



الزامات نهادی و مالی بازسازی ساختمان‌های آسیب‌دیده در جنگ



گزارش سیاستی - خرداد ۱۴۰۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

آیت‌الله خامنه‌ای رهبر شهید انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

اندیشکده اقتصاد مقاومتی: تصمیم بهتر، آینده روشن‌تر

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک «کانون تفکر و تصمیم‌سازی» است که از سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز کرد. اندیشکده به مسئولین و دستگاه‌ها کمک می‌کند تا تصمیمات بهتری اتخاذ نمایند.

طبق تعریف اندیشکده، اقتصاد مقاومتی یک «الگوی حکمرانی اقتصادی» است، به این معنا که سیاست‌ها، قوانین، قواعد و اقدامات طوری طراحی شود که کشور با کمترین اثرپذیری از تکانه‌های داخلی و خارجی، رشد و پیشرفت پایدار داشته باشد. «شناسایی مسائل از طریق بررسی‌های میدانی و عملیاتی» در گام اول، «تولید راهکار و تصمیم برای حل مسائل با بهره‌گیری از آرای خبرگان و تجربیات جهانی و با در نظر گرفتن ملاحظات و پیچیدگی‌های تصمیم‌گیری» در گام دوم، «ترویج مباحث جهت اقناع و همراه‌سازی عموم با تصمیم مدنظر» در گام سوم و «پیگیری اتخاذ تصمیم و اجرای آن» در گام چهارم، از جمله فعالیت‌هایی است که با هدف «مقاوم‌سازی اقتصاد» در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و سایر فعالیت‌های اندیشکده مطرح نمایند؛ همچنین با حمایت معنوی و مادی از اندیشکده، در تصمیم‌گیری بهتر ارکان کشور و ساخت آینده روشن‌تر سهیم شوند.

الزامات نهادی و مالی بازسازی ساختمان‌های آسیب‌دیده در جنگ

مسکن و شهرسازی	گروه موضوعی:
سیاستی	نوع گزارش:
۱۴۰۵۰۳۸۱۷	شناسه:
۱۴۰۵/۰۳/۲۵	تاریخ انتشار:
حسین جعفری حقگو	تهیه و تدوین:
افشین بیک‌پور	مدیر مطالعه:
محمد قائدامینی	ناظر علمی:

خلاصه مدیریتی

بازسازی ساختمان‌های آسیب‌دیده از جنگ، فراتر از یک برنامه عمرانی بوده و بخشی از راهبرد تاب‌آوری در شرایط بحران به شمار می‌رود؛ زیرا خسارت جنگی علاوه بر کالبد ساختمان، سکونت خانوار، امنیت روانی، بازار اجاره، منابع عمومی و اعتماد اجتماعی را نیز متأثر می‌کند. از این‌رو، وجود یک سازکار منسجم برای بازسازی ضروری است؛ تا علاوه بر بازگشت سریع خانواده‌ها به سکونت پایدار، هم‌زمان بتواند از هدررفت منابع، کاهش کیفیت ساخت، افت ایمنی و نابرابری در جبران خسارت جلوگیری کند. از سوی دیگر، نظام کارآمد جبران خسارت می‌تواند نقش مهمی در افزایش تاب‌آوری مردم ایفا کند.

خسارت‌های خفیف، متوسط و شدید از نظر نوع مداخله، ارزیابی فنی، تأمین مالی، زمان بازگشت به سکونت، مجوزها و نظارت با یکدیگر تفاوت دارند. خسارت خفیف بیشتر شامل آسیب به اجزای غیرسازه‌ای است. خسارت متوسط به آسیب‌دیدگی بخشی از عناصر سازه‌ای یا اجزای اصلی عملکردی ساختمان، همراه با امکان احیا، مربوط می‌شود. خسارت شدید نیز ناظر به فروریزش، ناپایداری جدی یا فقدان امکان سکونت ایمن است.

از این‌رو، لازم است سه نوع مداخله شامل تعمیرات، مقاوم‌سازی و تخریب و تجدید بنا از یکدیگر تفکیک شود. انتخاب هر نوع مداخله نیز بر اساس معیارهایی مانند ایمنی سازه، نسبت هزینه مداخله به ساخت مجدد، زمان بازگشت خانوار، امکان اجرای موضعی یا ضرورت تخریب کامل و موقعیت بافت شهری انجام می‌گیرد.

برآوردهای انجام‌شده از جنگ رمضان نشان می‌دهد خسارت بخش مسکونی سه لایه اصلی را دربرمی‌گیرد: خسارت مستقیم به واحدهای مسکونی، نیاز فوری بخشی از خانوارها به اسکان موقت، و خسارت واردشده به اثاثیه و لوازم ضروری زندگی. بر اساس آمار، در جریان جنگ رمضان در مجموع حدود ۱۲۵ هزار واحد مسکونی دچار آسیب شده‌اند که از این میان، حدود ۵ هزار واحد غیرقابل سکونت بوده و حدود ۴۳ هزار و ۹۴۳ واحد نیز در حوزه اثاثیه منزل مشمول جبران خسارت هستند.

توضیح	برآورد هزینه (هزار میلیارد تومان)	میزان	خسارت یا نیاز
شامل نوسازی، تعمیرات اساسی و مقاوم‌سازی، تعمیرات متوسط و تعمیرات جزئی	۳۳.۸	۱۲۵,۰۰۰	واحدهای مسکونی
شامل تأمین ودیعه استیجار برای واحدهای غیرقابل سکونت	۹.۹	۵,۰۰۰	اسکان موقت
شامل تأمین لوازم ضروری زندگی بر اساس ۲۷ قلم کالای ایرانی	۳۴.۶	۴۳,۹۴۳	اثاثیه منزل
-	۷۸.۳		مجموع

چالش‌های بازسازی پساجنگ در چهار دسته اصلی شامل چالش‌های نهادی و حقوقی، مالی و اقتصادی، فنی و اجرایی، و اجتماعی و شهری قابل طبقه‌بندی است. تعدد نهادهای مسئول، مسائل مالکیت و وراثت، فشار مالی بر خانواده‌های آسیب‌دیده، نبود تفکیک دقیق میان سطوح خسارت و کمبود حمایت‌های اسکان موقت، می‌تواند فرایند بازسازی را فرسایشی، پرهزینه و زمان‌بر کند.

بررسی تجربه شهرداری تهران در جنگ ۱۲ روزه نشان می‌دهد مدیریت خسارات جنگی، با وجود محدودیت‌های نهادی و مالی، می‌تواند از طریق فعال‌سازی هم‌زمان اسکان اضطراری، حمایت معیشتی، ارزیابی خسارت و برنامه‌ریزی بازسازی، از وضعیت انفعالی خارج شود. تجربیات خارجی نیز نشان می‌دهد در خسارات جنگی که بیمه خصوصی به‌تنهایی کافی نیست، دولت نقش ضامن نهایی جبران خسارت را بر عهده می‌گیرد. در واقع جبران خسارات جنگی نیازمند یک سازکار مالی-حاکمیتی از پیش طراحی شده است که بتواند میان خسارت مستقیم و غیرمستقیم تفکیک ایجاد کند.

در مجموع پیشنهاد می‌شود سیاست جبران خسارات جنگ در ایران بر چهار محور اصلی استوار شود: نخست، تفکیک سه‌سطحی خسارت و تعیین شیوه مستقل برای هر سطح؛ به‌گونه‌ای که خسارت‌های خفیف از مسیر تعمیر فوری، خسارت‌های متوسط از مسیر مقاوم‌سازی و احیا و خسارت‌های شدید از مسیر تخریب و بازسازی کامل پیگیری شوند. دوم، تقسیم کار نهادی روشن؛ به این معنا که در شهرها شهرداری‌ها و در روستاها و شهرهای فاقد شهرداری، بنیاد مسکن مجری اصلی بازسازی باشد و دولت نیز در سطح ملی نقش سیاست‌گذار، تأمین‌کننده منابع، پشتیبان قانونی و ضامن نهایی جبران خسارت را ایفا کند. سوم، استقرار پنجره واحد ثبت، ارزیابی و پرداخت است تا همه مراحل از ثبت خسارت و احراز مالکیت تا تعیین بسته حمایتی، پرداخت، اتصال به اسکان موقت، آغاز عملیات اجرایی و نظارت، در یک سامانه یکپارچه با کد رهگیری یکتا انجام شود. چهارم، طراحی الگوی تأمین منابع چندلایه و متناسب با مرحله بحران. بر این اساس، با توجه به نیاز آسیب‌دیدگان و نوع خسارات، اقدامات در دو راهبرد کوتاه‌مدت و بلندمدت طراحی می‌شود.

در راهبرد کوتاه‌مدت بازسازی، سیاست‌گذار در ۳۰ تا ۹۰ روز از شروع جنگ نباید معطل ایجاد نهادهای جدید و زمان‌بر بماند. در این مرحله، نخست روش‌های تأمین منابع در دو دسته کلی «تشکیل حساب متمرکز برای منابع اضطراری قانونی» از جمله اعتبارات مواد ۱۶ و ۱۷ قانون مدیریت بحران، ظرفیت بند «م» ماده ۲۸ و اعتبار ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و «افزایش ظرفیت تسهیلات» با اهرم سپرده‌گذاری منابع دولت نزد بانک‌های عامل و ایجاد خط اعتباری کوتاه‌مدت با پشتوانه منابع قابل وصول، پیگیری و عملیاتی گردد. دوم، منابع جهت پرداخت ودیعه اسکان موقت به خانواده‌های فاقد سکونت ایمن و تخصیص اعتبار خرید هدفمند برای اثاثیه و مصالح تعمیرات جزئی، به صورت زیر اختصاص یابد:

(۱) پرداخت ودیعه اسکان موقت به خانوارهای فاقد سکونت ایمن: برای این منظور، دولت متناسب با حجم نیاز (تا سقف ۱۰ هزار میلیارد تومان تا پایان توقف جنگ رمضان) از محل بازتخصیص سهم شهرداری‌ها از درآمد مالیات بر ارزش افزوده، در قالب ودیعه قرض‌الحسنه حداکثر دوساله و از مسیر خط اعتباری بانکی در اختیار خانوارهای مشمول قرار می‌دهد. پرداخت این ودیعه لازم است از مسیر پنجره واحد متصل به سامانه تم وزارت راه و شهرسازی و بر اساس احراز خسارت و نیاز واقعی خانوار انجام شود تا ضمن تسریع اسکان، از پرداخت‌های تکراری و غیره‌دفعه‌مند جلوگیری گردد و در پایان مدت اجاره، مجدداً منابع تخصیص یافته به چرخه درآمدی شهرداری‌ها بازگردانده شود.

(۲) تخصیص اعتبار خرید هدفمند برای اثاثیه و مصالح تعمیرات جزئی: برای این منظور می‌توان به جای پرداخت نقدی، از اعتبار خرید هدفمند استفاده کرد. در این سازکار، خانوار آسیب‌دیده یا مجری تعمیرات خرد، اعتبار مشخصی برای خرید اقلام ضروری منزل و مصالح ساختمانی از شبکه تأمین‌کنندگان مورد تأیید دریافت می‌کند. دامنه مصرف این اعتبار در سامانه تعیین می‌شود و اولویت آن بر خرید کالاها و محصولات ایرانی قرار می‌گیرد تا ضمن رهگیری مصرف منابع و جلوگیری از انحراف، بازسازی به تقویت تولید داخلی نیز پیوند بخورد.

در راهبرد بلندمدت بازسازی، با توجه به احتمال حملات آتی و ضرورت ایجاد پشتوانه پایدار، اتکا به منابع فوری کافی نیست و لازم است ترکیبی از منابع نقدی، اعتباری، اهرمی و غیرنقدی فعال شود. مهم‌ترین ظرفیت‌های قابل استفاده در این زمینه عبارت‌اند از:

(۱) تشکیل حساب یا صندوق مستقل خسارات جنگی ذیل خزانه با استفاده از منابعی مانند صندوق ملی مسکن، مولدسازی دارایی‌های دولتی، مسئولیت اجتماعی شرکت‌های دولتی و بخشی از مالیات‌های بخش مسکن؛

(۲) توسعه پوشش صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی ساختمان به خسارات جنگی از طریق اصلاح قانونی و تقویت منابع آن با افزایش سهم دولت و سهم اختصاص یافته از قبوض برق.

(۳) اختصاص بخشی از مازاد درآمدهای صادراتی نفت برای پوشش نیازهای بازسازی، اسکان موقت و جبران اثاثیه خانوارها؛

(۴) ایجاد خط اعتباری بلندمدت برای بانک‌های مشارکت‌کننده در بازسازی، مشروط به رعایت سقف رشد سالانه پایه پولی و جلوگیری از افزایش بی‌ضابطه آن.

فهرست مطالب

مقدمه.....	۷
فصل ۱. طبقه‌بندی خسارات ساختمانی.....	۹
۱-۱- طبقه‌بندی شدت خسارت.....	۹
۱-۱-۱- خسارت خفیف.....	۹
۱-۱-۲- خسارت متوسط.....	۹
۱-۱-۳- خسارت شدید.....	۱۰
۱-۲- تفکیک نوع مداخله.....	۱۰
۱-۲-۱- تعمیرات.....	۱۰
۱-۲-۲- مقاومت‌سازی و بازسازی.....	۱۰
۱-۲-۳- تخریب و تجدید بنا.....	۱۱
۱-۳- معیارهای تشخیص نوع مداخله.....	۱۱
۱-۴- منطق اولویت‌بندی پرونده‌ها.....	۱۱
۱-۵- ارزیابی حجم خسارات در جنگ رمضان.....	۱۲
۱-۶- چالش‌های اصلی بازسازی، مقاومت‌سازی و تعمیرات پس از جنگ.....	۱۳
۱-۶-۱- چالش‌های نهادی و حقوقی.....	۱۴
۱-۶-۲- چالش‌های مالی و اقتصادی.....	۱۵
۱-۶-۳- چالش‌های فنی و اجرایی.....	۱۵
۱-۶-۴- چالش‌های اجتماعی و شهری.....	۱۶
فصل ۲. تجربه شهرداری تهران در مدیریت بازسازی جنگ ۱۲ روزه.....	۱۷
۱-۲- دسته‌بندی خسارات ساختمانی و تفکیک مسیرهای مداخله.....	۱۷
۲-۲- اسکان اضطراری؛ نخستین لایه حمایت از خانوارهای آسیب‌دیده.....	۱۷
۱-۲-۲- تداوم خدمات اقامتی تا بازگشت خانوارها به وضعیت پایدار.....	۱۸
۲-۲-۲- حمایت معیشتی و تأمین اقلام ضروری برای آغاز سکونت موقت.....	۱۸
۳-۲-۲- ثبت و برآورد خسارات اثاثیه؛ مبنایی برای جبران‌های بعدی.....	۱۸
۴-۲-۲- توجه هم‌زمان به حمایت روانی، درمانی و اجتماعی.....	۱۸
۳-۲-۳- استقرار سازکارهای پاسخ‌گویی و رسیدگی به مطالبات مردمی.....	۱۹
۴-۲- پیشرفت عملیات بازسازی در سطوح مختلف خسارت.....	۱۹
۵-۲- تعیین تکلیف بخش عمده واحدهای آسیب‌دیده.....	۱۹

۲۰.....	۶-۲- جبران خسارت اثاثیه و خودرو؛ در انتظار تأمین و تخصیص منابع
۲۱.....	فصل ۳. مطالعه خارجی
۲۱.....	۱-۳- تقسیم بندی خسارات
۲۲.....	۳-۱-۱- رسیدگی به خسارت مستقیم
۲۳.....	۳-۱-۲- رسیدگی به خسارت غیرمستقیم
۲۴.....	۳-۲- اعتراض و رسیدگی قضایی صندوق غرامت
۲۴.....	۳-۳- اسکان جایگزین
۲۵.....	۳-۴- جبران اجاره از دست‌رفته مالک
۲۵.....	۳-۵- منابع مالی صندوق
۲۶.....	۳-۶- نقش بانک‌ها و ابزارهای مالی مکمل
۲۸.....	فصل ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادها
۲۸.....	۴-۱- بازسازی در ساختمان‌های دارای خسارت خفیف
۲۹.....	۴-۲- بازسازی در ساختمان‌های دارای خسارت متوسط
۳۰.....	۴-۳- تخریب و تجدید بنا در ساختمان‌های دارای خسارت شدید
۳۲.....	۴-۴- چهارچوب نهادی و اجرایی مشترک برای هر سه سطح خسارت
۳۲.....	۴-۴-۱- تعیین مجری در شهر و روستا
۳۲.....	۴-۴-۲- استقرار پنجره واحد ثبت، ارزیابی و پرداخت
۳۳.....	۴-۵- تأمین منابع
۳۴.....	۴-۵-۱- اقدامات کوتاه‌مدت برای فاز فوری
۳۶.....	۴-۵-۲- اقدامات میان‌مدت و بلندمدت
۳۷.....	منابع

فهرست جداول

۱۲.....	جدول ۱. برآورد هزینه خسارات جنگ در سه سطح نیاز
۱۳.....	جدول ۲. برآورد هزینه خسارات کالبدی واحدهای مسکونی (هزار میلیارد تومان)
۲۰.....	جدول ۳. گزارش هزینه‌های مربوط به جنگ ۱۲ روزه

مقدمه

خسارات ساختمانی ناشی از جنگ، از حیث ماهیت، دامنه و پیامدها با خسارات ناشی از بحران‌های متعارف مانند فرسودگی تدریجی، حوادث موضعی شهری و حتی بسیاری از بلایای طبیعی تفاوت دارد. در جنگ، آسیب به ساختمان‌ها معمولاً به صورت ناگهانی، متمرکز و هم‌زمان در چند نقطه شهری رخ می‌دهد و طیفی از خسارات خفیف تا تخریب کامل را در بر می‌گیرد.

در عین حال، خسارت جنگی فقط به کالبد ساختمان محدود نمی‌شود. در شرایط جنگ هوایی، تخریب واحدهای مسکونی و تجاری هم‌زمان با اختلال در سکونت، جابه‌جایی اجباری خانوار، وقفه در فعالیت‌های اقتصادی، فشار بر خدمات شهری و تضعیف نظم فضایی محله‌ها و شهرها رخ می‌دهد. به بیان دیگر، ساختمان آسیب‌دیده در جنگ صرفاً یک دارایی فیزیکی تخریب‌شده نیست، بلکه حلقه‌ای از یک شبکه اجتماعی، معیشتی و شهری است که اختلال در آن می‌تواند پیامدهایی فراتر از خود بنا ایجاد کند. از این منظر، بازسازی پساجنگ نه فقط یک مسئله عمرانی، بلکه مسئله‌ای درهم‌تنیده با تاب‌آوری شهری، سیاست اجتماعی، مالیه عمومی، مدیریت بحران و حفظ ثبات شهری است.

دامنه بازسازی ساختمان‌های آسیب‌دیده از جنگ در عمل بسیار فراتر از عملیات ساخت‌وساز است. نخست آنکه خانوار آسیب‌دیده تا زمان بازگشت به سکونت پایدار، با مسئله‌ای فوری به نام اسکان موقت روبه‌روست. اگر میان لحظه تخریب یا عدم‌قابلیت سکونت بنا و زمان تکمیل بازسازی، سازکار روشنی برای اسکان جایگزین، کمک‌هزینه اجاره و حمایت از جابه‌جایی وجود نداشته باشد، حتی پرداخت هزینه ساخت نیز قادر نخواهد بود فشار واقعی بحران را از دوش خانوار بردارد. از این‌رو، بازسازی موفق زمانی معنا پیدا می‌کند که با بسته‌ای مکمل برای اسکان موقت و تداوم زندگی روزمره همراه باشد.

دوم آنکه تأخیر، ابهام و چندپارگی در فرایند رسیدگی به خسارات ساختمانی می‌تواند به کاهش اعتماد عمومی منجر شود. در شرایط پساجنگ، شفافیت در ثبت خسارت، زمان‌بندی رسیدگی، نحوه ارزیابی، میزان حمایت و ترتیب پرداخت‌ها، بخشی از خود سیاست بازسازی است. اگر خانوارها ندانند به کدام مرجع مراجعه کنند، چه مدارکی لازم دارند، در چه زمانی به پرونده‌شان رسیدگی می‌شود و چه نوع حمایتی دریافت خواهند کرد، بازسازی از یک اقدام ترمیمی به منبع جدیدی از نااطمینانی و فرسایش اجتماعی تبدیل می‌شود. بنابراین، سیاست بازسازی باید علاوه بر بُعد کالبدی، واجد نظم نهادی و شفافیت اجرایی نیز باشد.

سوم آنکه خسارت جنگی، فشار مالی سنگینی بر خانوار وارد می‌کند که به هزینه ساخت محدود نیست. هزینه تخلیه، اسکان موقت، تعمیر یا نوسازی، جابه‌جایی، هزینه‌های اداری، انشعابات، افت ارزش دارایی و حتی اختلال در درآمد خانوار، مجموعه‌ای از فشارهای هم‌زمان را ایجاد می‌کند. بر این اساس، هدف اصلی سیاست‌گذار صرفاً

ساخت مجدد بناها نبوده و باید بازگشت سریع، ایمن و کم‌هزینه خانوارها به سکونت پایدار را دنبال کند. چنین هدفی تنها زمانی محقق می‌شود که بازسازی با اسکان موقت، تنفس مالی، کاهش بروکراسی، استانداردسازی مسیرهای اجرایی و ایجاد انگیزه برای ورود سازندگان و مجریان واجد صلاحیت همراه شود.

این گزارش با این فرض تنظیم شده است که در شرایط جنگی، تداوم منطق عادی ساخت‌وساز و اتکای صرف به رویه‌های پراکنده و موردی، نمی‌تواند پاسخ‌گوی حجم و پیچیدگی خسارات ساختمانی باشد. از این رو، هدف اصلی آن ارائه یک چهارچوب سیاستی و اجرایی برای مدیریت یکپارچه خسارات ساختمانی ناشی از جنگ است؛ چهارچوبی که از مرحله شناسایی و طبقه‌بندی خسارت آغاز شود، به مرحله اولویت‌بندی مداخلات و تجهیز منابع برسد و در نهایت، مسیر اجرای عملیات و بازگشت خانوارها به سکونت پایدار را روشن کند.

به‌طور مشخص، این گزارش در پی آن است که نخست، مبنایی روشن برای تشخیص نوع خسارت ارائه دهد تا تصمیم‌گیری‌ها از حالت کلی، سلیقه‌ای و پرهزینه خارج شود. دوم، راهکارهایی برای اولویت‌بندی پرونده‌ها و کاهش زمان رسیدگی پیشنهاد کند تا امکان بازگشت سریع‌تر خانوارها به سکونت فراهم شود. سوم، الگوی مناسبی برای تجهیز منابع مالی و اتصال آن به نیازهای خانوارهای آسیب‌دیده ارائه کند تا جبران خسارت از سطح پرداخت‌های موردی و پراکنده فراتر رود. چهارم، سازکار اجرایی و نهادی لازم برای ثبت، ارزیابی، پرداخت، اسکان موقت و نظارت بر اجرای مداخلات را تبیین کند تا دستگاه‌های متعدد در یک مسیر واحد و هماهنگ عمل کنند.

در مجموع، این گزارش می‌کوشد نشان دهد که بازسازی پس‌ازجنگ زمانی موفق خواهد بود که به‌صورت هم‌زمان پنج مؤلفه تشخیص دقیق خسارت، اولویت‌بندی مداخله، تجهیز منابع، طراحی سازکار اجرایی متمرکز و بازگرداندن خانوار به سکونت پایدار با کمترین وقفه زمانی و مالی را پوشش دهد.

فصل ۱. طبقه‌بندی خسارات ساختمانی

یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای سیاست‌گذاری مؤثر برای بازسازی ساختمان‌های آسیب‌دیده در جنگ، تفکیک دقیق میان شدت خسارت و نوع مداخله مورد نیاز است؛ زیرا خسارت‌های جنگی از آسیب‌های خفیف غیرسازه‌ای تا تخریب شدید و از دست رفتن کامل قابلیت سکونت را دربر می‌گیرند و رسیدگی یکسان به آن‌ها هم موجب اتلاف منابع، طولانی شدن فرایندها و تأخیر در بازگشت خانوارها به سکونت می‌شود و هم می‌تواند نایمنی را بازتولید کند.

از این‌رو، بازسازی پساجنگ در گام نخست به تشخیص دقیق وابسته است؛ به این معنا که ساختمان‌های نیازمند تعمیر، مقاوم‌سازی و بازسازی کامل از یکدیگر تفکیک شوند تا برای هر دسته، مداخله فنی، مسیر اجرایی و بسته حمایتی متناسب تعریف شود. این چارچوب طبقه‌بندی‌شده در عمل ستون فقرات سیاست بازسازی است، زیرا مبنای تصمیم‌گیری اجرایی را روشن می‌کند، پایه طراحی سامانه ثبت و ارزیابی خسارت را فراهم می‌سازد و از مداخلات بیش‌ازحد یا کمتر از حد لازم جلوگیری می‌کند.

۱-۱- طبقه‌بندی شدت خسارت

نخستین گام، طبقه‌بندی ساختمان‌ها بر اساس شدت خسارت است. به‌طور کلی، خسارت‌های ساختمانی ناشی از جنگ را می‌توان در سه سطح اصلی خسارت خفیف، خسارت متوسط و خسارت شدید یا تخریب کامل دسته‌بندی کرد.

۱-۱-۱- خسارت خفیف

ناظر به مواردی است که در آن، بخش اصلی سازه ساختمان پایدار باقی مانده و آسیب‌ها بیشتر به اجزای غیرسازه‌ای محدود می‌شود. شکست شیشه، آسیب به نما، تخریب در و پنجره، ترک‌های سطحی غیرخطرناک، اختلال در بخشی از تأسیسات داخلی و صدمات موضعی به اجزای داخلی ساختمان، در این دسته قرار می‌گیرند. در این وضعیت، اصل بر آن است که ساختمان با مداخلات محدود، سریع و کم‌هزینه قابل بازگشت به سکونت باشد.

۱-۱-۲- خسارت متوسط

خسارت متوسط به ساختمان‌هایی مربوط می‌شود که در آن‌ها بخشی از عناصر سازه‌ای یا اجزای اصلی عملکردی دچار آسیب شده، اما بنا هنوز قابلیت احیا دارد و الزاماً نیازمند تخریب کامل نیست. آسیب به دیوارهای باربر، بخشی از اسکلت، سقف، راه‌پله، آسانسور، تأسیسات اصلی یا اجزایی که ایمنی و کارکرد ساختمان را تحت تأثیر

قرار می‌دهند، در این سطح قرار می‌گیرند. این گروه از ساختمان‌ها معمولاً به ارزیابی تخصصی‌تر و مداخله‌ای از جنس مقاوم‌سازی، بازسازی موضعی یا تقویت ساختاری نیاز دارند.

۱-۱-۳- خسارت شدید

خسارت شدید یا تخریب کامل، ساختمان‌هایی را دربرمی‌گیرد که در اثر اصابت، انفجار یا تبعات مستقیم جنگ، دچار فروریزش جزئی یا کلی، ناپایداری جدی سازه، از دست رفتن یکپارچگی باربری یا فقدان کامل قابلیت سکونت ایمن شده‌اند. در این موارد، حفظ بنا یا بازگرداندن آن از طریق مداخلات موضعی، از نظر فنی، اقتصادی یا ایمنی توجیه‌پذیر نیست و اصل بر تخریب، تجمیع احتمالی و بازسازی کامل قرار می‌گیرد. این دسته پرهزینه‌ترین، زمان‌برترین و پیچیده‌ترین بخش مداخلات پس‌انگاز را تشکیل می‌دهد و به روش اجرایی و مالی متفاوتی نیاز دارد.

۱-۲- تفکیک نوع مداخله

پس از تعیین شدت خسارت، گام دوم به انتخاب نوع مداخله متناسب با هر سطح از آسیب اختصاص دارد. در این راستا، سه نوع مداخله اصلی قابل تفکیک است:

- تعمیرات
- مقاوم‌سازی و بازسازی
- نوسازی و تجدید بنا

۱-۲-۱- تعمیرات

این نوع مداخله ناظر به ساختمان‌هایی است که آسیب آن‌ها غیرسازه‌ای، محدود و قابل رفع در کوتاه‌مدت است. در این گروه، هدف اصلی، بازگرداندن سریع کارکرد و امکان سکونت ساختمان با حداقل تشریفات اداری و کمترین وقفه زمانی است. از این منظر، تعمیرات در مسیر عادی و سنگین ساخت‌وساز قرار نمی‌گیرد و به‌عنوان مداخله‌ای سبک، فوری و تسهیل‌شده تعریف می‌شود.

۱-۲-۲- مقاوم‌سازی و بازسازی

این نوع مداخله برای ساختمان‌هایی مطرح است که آسیب سازه‌ای قابل احیا دارند؛ یعنی بنا همچنان واجد ارزش فنی و امکان بهره‌برداری پس از تقویت و اصلاح است، اما بدون مداخله ساختاری، بازگشت آن به چرخه سکونت ایمن، ممکن نیست. مقاوم‌سازی می‌تواند شامل تقویت موضعی اجزای سازه‌ای، اصلاح ضعف‌های ناشی از ضربه، بهسازی مسیرهای باربر، بازسازی تأسیسات اصلی و ارتقای ایمنی عملکردی ساختمان باشد. این نوع

مداخله از تخریب غیرضروری جلوگیری می‌کند و به‌عنوان راه‌حلی میانی، بین تعمیرات سطحی و بازسازی کامل تعریف می‌شود.

۱-۲-۳- تخریب و تجدید بنا

این نوع مداخله مربوط به مواردی است که شدت خسارت، تداوم سکونت ایمن را ناممکن کرده یا هزینه و پیچیدگی احیای بنا را نسبت به ساخت مجدد غیرموجه ساخته است. در این وضعیت، مداخله از سطح اصلاح موضعی فراتر می‌رود و ساختمان در قالب تخریب و نوسازی مجدد احیا می‌شود. بازسازی معمولاً با مسائلی مانند تجمیع پلاک‌ها، طراحی مجدد، صنعتی‌سازی، اسکان موقت طولانی‌تر و بسته‌های مالی سنگین‌تر همراه است و از این جهت، ذیل یک مسیر مدیریتی مستقل تعریف می‌شود.

۱-۳- معیارهای تشخیص نوع مداخله

تمایز میان تعمیرات، مقاوم‌سازی و بازسازی بر پایه ظاهر بنا یا برداشت اولیه میدانی قابل اتکا نیست و لازم است بر اساس مجموعه‌ای از معیارهای فنی، اقتصادی و اجرایی انجام شود. در این راستا، **نخست**، سطح ایمنی و پایداری سازه مشخص می‌کند ساختمان اساساً قابلیت ادامه بهره‌برداری دارد یا خیر. **دوم**، هزینه مداخله در مقایسه با ساخت مجدد سنجیده می‌شود تا از تحمیل هزینه‌های غیرصرفه جلوگیری شود. **سوم**، مدت‌زمان لازم برای بازگشت خانوار به سکونت، به‌عنوان یک معیار کلیدی در شرایط پساجنگ لحاظ می‌گردد. **چهارم**، امکان اجرای موضعی و محدود یا ضرورت تخریب گسترده و کامل مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. **پنجم**، موقعیت بافت شهری و امکان تجمیع و ارتقای کیفیت ساخت در مقیاس بزرگ‌تر نیز در تصمیم‌گیری دخالت داده می‌شود. بنابراین، انتخاب میان تعمیر، مقاوم‌سازی و بازسازی، حاصل یک ارزیابی چندمعیاره است تا ایمنی حفظ شود، منابع بهینه تخصیص یابد و بازگشت به سکونت در کوتاه‌ترین زمان ممکن تحقق پیدا کند.

۱-۴- منطق اولویت‌بندی پرونده‌ها

طبقه‌بندی خسارت زمانی به سیاست مؤثر منجر می‌شود که با منطق روشنی برای اولویت‌بندی پرونده‌ها همراه باشد. در شرایط جنگی و پساجنگ، منابع مالی، ظرفیت کارشناسی، نیروی اجرایی و زمان، همگی محدودند؛ بنابراین رسیدگی هم‌زمان به همه پرونده‌ها و طی مسیر یکسان برای آن‌ها امکان‌پذیر نیست. از این رو، اولویت‌بندی بر مبنای بازگشت سریع‌تر به سکونت و کارایی بیشتر در تخصیص منابع انجام می‌شود.

در این راستا، اولویت نخست به پرونده‌هایی اختصاص می‌یابد که با مداخله‌ای محدود و سریع، امکان بازگشت خانوار به سکونت را فراهم می‌کنند. خسارت‌های خفیف و بخشی از خسارت‌های متوسط که با تعمیرات یا مقاوم‌سازی سبک قابل رفع‌اند، مناسب نیست در صف‌های طولانی ارزیابی و پرداخت معطل بمانند؛ زیرا تأخیر

در این دسته، علاوه بر افزایش نارضایتی، فشار غیرضروری بر اسکان موقت و منابع حمایتی وارد می‌کند. به همین دلیل، این گروه از مسیرهای سریع، ساده و تا حد ممکن الکترونیکی بهره‌مند می‌شوند.

در مقابل، خسارت‌های سنگین و پرونده‌های بازسازی کامل به مسیر کارشناسی، مالی و اجرایی عمیق‌تر و زمان‌برتری نیاز دارند. این پرونده‌ها در یک مسیر مستقل و تخصصی قرار می‌گیرند تا بررسی فنی، تعیین تکلیف مالکیت، طراحی الگوی ساخت، تأمین منابع و هماهنگی میان دستگاه‌ها به صورت فشرده اما دقیق انجام شود. قرار گرفتن خسارت‌های خرد و خسارت‌های سنگین در یک مسیر مشترک، هم پرونده‌های سبک را بی‌جهت طولانی می‌کند و هم تمرکز لازم برای رسیدگی به پرونده‌های پیچیده را کاهش می‌دهد.

بر این اساس، مسیرهای اجرایی خسارت‌های خرد و سنگین از ابتدا از یکدیگر تفکیک می‌شوند. برای خسارت‌های خفیف و بخشی از خسارت‌های متوسط، مسیر سریع ثبت، ارزیابی و پیش‌پرداخت تعریف می‌شود؛ و برای خسارت‌های متوسط پیچیده و خسارت‌های شدید، مسیر کارشناسی، شیوه مداخله و تأمین مالی ویژه طراحی می‌گردد.

۱-۵- ارزیابی حجم خسارات در جنگ رمضان

خسارت وارد شده به بخش مسکونی به تخریب یا تعمیر کالبد ساختمان محدود نمی‌شود و سه لایه اصلی خسارت مستقیم وارد شده به واحدهای مسکونی، نیاز فوری بخشی از خانواده‌ها به اسکان موقت، و خسارت وارد شده به اثاثیه و لوازم ضروری زندگی را دربرمی‌گیرد. طبق آمار جنگ رمضان، در مجموع حدود ۱۲۵ هزار واحد مسکونی دچار آسیب شده‌اند که از این میان، حدود ۵ هزار واحد غیرقابل سکونت شده و به همین میزان خانوار به اسکان موقت نیاز دارند. همچنین، حدود ۴۳ هزار و ۹۴۳ واحد نیز در حوزه اثاثیه منزل مشمول جبران خسارت هستند. بر اساس آمارهای جدول ۲، مجموع برآورد مالی این سه بخش حدود ۷۸.۳ هزار میلیارد تومان است.

جدول ۱. برآورد هزینه خسارات جنگ در سه سطح نیاز^۱

خسارت یا نیاز	میزان	برآورد هزینه (هزار میلیارد تومان)	توضیح
واحدهای مسکونی	۱۲۵,۰۰۰	۳۳.۸	شامل نوسازی، تعمیرات اساسی و مقاوم‌سازی، تعمیرات متوسط و تعمیرات جزئی
اسکان موقت	۵,۰۰۰	۹.۹	شامل تأمین ودیعه استیجار برای واحدهای غیرقابل سکونت

^۱ گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور در اولین جلسه ستاد بازسازی دولت ذیل معاون اول

اثاثیه منزل	۴۳,۹۴۳	۳۴.۶	شامل تأمین لوازم ضروری زندگی بر اساس ۲۷ قلم کالای ایرانی
مجموع		۷۸.۳	

برای تفکیک بیشتر بخش اول، یعنی خسارات کالبدی واحدهای مسکونی، می‌توان Error! Reference source not found. را نیز ذیل جدول اصلی آورد:

جدول ۲. برآورد هزینه خسارات کالبدی واحدهای مسکونی (هزار میلیارد تومان)^۲

محدوده	هزینه نوسازی	تعمیرات اساسی و مقاوم‌سازی	تعمیرات متوسط	تعمیرات جزئی	جمع
تهران	۵.۴	۰.۷	۴.۵	۴	۱۴.۶
سایر شهرها	۲.۵	۴.۵	۱۰.۱	۲.۱	۱۹.۲
جمع	۷.۹	۵.۲	۱۴.۶	۶.۱	۳۳.۸

از طرفی، تأمین منابع مالی بازسازی واحدهای مسکونی آسیب‌دیده در جنگ بر سه اصل استوار است: نخست، خسارت جنگی یک ریسک عمومی و حاکمیتی است و جبران آن به بازار بیمه خصوصی محدود نمی‌شود؛ دوم، دولت ضامن نهایی جبران خسارت و متولی تنظیم‌گری نظام پرداخت است؛ و سوم، منابع مالی به‌صورت چندلایه، ترکیبی و متناسب با نوع و شدت خسارت طراحی می‌شوند. بر این اساس، مسئله اصلی آن است که آیا سیاست مالی بازسازی می‌تواند همه خسارت‌ها را به‌صورت یکسان و تنها از محل پرداخت مستقیم بودجه عمومی جبران کند؟

۱-۶- چالش‌های اصلی بازسازی، مقاوم‌سازی و تعمیرات پس از جنگ

بازسازی، مقاوم‌سازی و تعمیرات ساختمان‌های آسیب‌دیده در جنگ، در ظاهر اقدامی عمرانی و فنی به نظر می‌رسد، اما در عمل با مجموعه‌ای از چالش‌های به‌هم‌پیوسته نهادی، مالی، فنی، اجتماعی و اجرایی روبه‌روست. در شرایط پساجنگ، مسئله اصلی به تأمین منابع برای ساخت یا تعمیر محدود نمی‌شود و به چگونگی ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های متعدد در زمانی محدود، تشخیص درست شدت خسارت، تخصیص هدفمند منابع مالی، پشتیبانی از خانوارهای آسیب‌دیده در فاصله تخریب تا بازگشت به سکونت و جلوگیری از افت کیفیت و بازتولید ناایمنی مربوط است.

^۲ گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور در اولین جلسه ستاد بازسازی دولت ذیل معاون اول

۱-۶-۱- چالش‌های نهادی و حقوقی

نخستین دسته از موانع به ساختار حکمرانی، تعدد دستگاه‌های مداخله‌گر و پیچیدگی‌های حقوقی بازمی‌گردد. در بازسازی ساختمان‌های جنگ‌زده، نهادهای متعددی از جمله بنیاد مسکن، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها، سازمان نظام مهندسی، وزارت کشور، سازمان مدیریت بحران، شرکت‌های خدمات‌رسان، بانک‌ها، بیمه‌ها و در برخی موارد، دستگاه‌های قضایی و ثبتی به‌طور هم‌زمان نقش‌آفرینی می‌کنند. در غیاب فرماندهی واحد و مسیر روشن تصمیم‌گیری، این تکثر نهادی به‌جای هم‌افزایی، معمولاً به تعارض صلاحیت‌ها، طولانی شدن فرایندها، ابهام در مسئولیت‌ها و سرگردانی خانوارهای آسیب‌دیده منجر می‌شود.

یکی از چالش‌ها در بازسازی پساجنگ، نحوه تنظیم رابطه میان حمایت‌های دولتی و پرداخت‌های بیمه‌ای است. تجربه جنگ ۱۲ روزه نشان داد که در برخی موارد، برای یک خسارت واحد، هم از محل دولت و هم از محل بیمه تجاری پرداخت انجام شده است. این هم‌پوشانی، از منظر عدالت و کارایی محل اشکال است و نشان می‌دهد میان دولت، بیمه مرکزی و شرکت‌های بیمه، سازکار هماهنگ و شفاف برای تبادل داده و تفکیک مسئولیت‌ها وجود نداشته است. فقدان سامانه مشترک اطلاعاتی میان دستگاه‌های اجرایی و صنعت بیمه باعث می‌شود مشخص نباشد که یک ملک یا یک زیان‌دیده، چه میزان خسارت از چه محلی دریافت کرده و چه بخشی از زیان او همچنان جبران نشده باقی مانده است.

در کنار این مسئله، طولانی بودن فرایندهای صدور مجوز، استعلام، تأیید نقشه، پرداخت عوارض و اخذ مجوزهای فنی، از مهم‌ترین موانع بازسازی به شمار می‌رود. تجربه ساخت‌وساز در کلان‌شهری مانند تهران نشان می‌دهد که این فرایندها در شرایط عادی نیز فرساینده و زمان‌بر هستند؛ از این‌رو، در وضعیت پساجنگ، حاکم شدن همان منطق عادی بر پرونده‌های خسارت‌دیده، بدون تسهیل و تمایز، بازسازی را وارد چرخه‌ای از تأخیرهای اداری می‌کند. این تأخیرها فقط زمان را از بین نمی‌برد، بلکه هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم خانوار و سازنده را نیز افزایش می‌دهد و انگیزه ورود بخش خصوصی را کاهش می‌دهد.

مشکلات حقوقی مرتبط با اسناد، مالکیت، وراثت، مشاعات، سرقفلی و وضعیت حقوقی ساختمان‌های چندمالک نیز از دیگر موانع جدی این حوزه است. در بسیاری از موارد، حتی با روشن بودن تکلیف فنی ساختمان، ابهام در وضعیت مالکیت یا اختلاف میان مالکان، مستأجران و ذی‌نفعان، پروژه را متوقف می‌کند. در ساختمان‌های مشاع یا دارای وراثت متعدد، نبود سازکار سریع برای تعیین تکلیف، قادر است فرایند بازسازی را ماه‌ها معطل نگه دارد. افزون بر این، وضعیت مستأجران و ساکنان غیرمالک نیز معمولاً در سیاست‌های جبران خسارت به‌روشنی تعیین نمی‌شود؛ در حالی که این گروه نیز به‌طور مستقیم از خسارت جنگی آسیب می‌بینند و بدون طراحی سازکار حمایتی مشخص، در حاشیه فرایند بازسازی قرار می‌گیرند.

۱-۶-۲- چالش‌های مالی و اقتصادی

دومین دسته از چالش‌ها به تأمین مالی، توان خانوارها و انگیزه اقتصادی بازیگران بازسازی مربوط است. خانوارهای آسیب‌دیده معمولاً در شرایطی وارد فرایند بازسازی می‌شوند که علاوه بر خسارت به ملک، با فشارهای مالی متعددی از جمله هزینه تخلیه، اسکان موقت، جابه‌جایی، افت ارزش دارایی، هزینه‌های تعمیر یا ساخت و گاه اختلال در درآمد مواجه‌اند. در چنین وضعیتی، انتظار تأمین سهم مالی قابل توجه از محل منابع شخصی خانوار، در بسیاری از موارد واقع‌بینانه نیست. این مسئله به‌ویژه برای خانوارهای کم‌درآمد و ساکنان بافت‌های متراکم شهری، به مانعی جدی برای ورود به فرایند احیا تبدیل می‌شود.

از سوی دیگر، اتکای کامل به تسهیلات بانکی نیز پاسخ‌گوی نیاز بازسازی پس‌انگ نیست. تسهیلات موجود معمولاً یا از نظر مبلغ کفایت لازم را ندارند، یا با نرخ و شرایطی ارائه می‌شوند که برای خانوار آسیب‌دیده قابل تحمل نیست، یا فرایند دریافت آن‌ها به دلیل وثایق، ضوابط بانکی و محدودیت منابع، طولانی و دشوار است. در نتیجه، نبود الگوی روشن و چندلایه برای جبران خسارت، یکی از خلأهای اصلی حوزه بازسازی به شمار می‌رود. اگر از ابتدا مشخص نباشد که برای هر سطح از خسارت، چه نسبتی از حمایت در قالب کمک بلاعوض، چه بخشی به‌صورت وام کم‌بهره و چه مقدار به‌صورت تخفیف هزینه‌های جانبی پرداخت می‌شود، تصمیم‌گیری‌ها به‌سمت رویه‌های موردی، سلیقه‌ای و ناپایدار سوق پیدا می‌کند.

افزایش قیمت مصالح ساختمانی، خدمات فنی و هزینه‌های جانبی ساخت نیز این مسئله را تشدید می‌کند. در شرایط بحران، اختلال در عرضه، نوسان قیمت و افزایش هزینه حمل و اجرا موجب می‌شود برآوردهای اولیه به‌سرعت کفایت خود را از دست بدهند و بازسازی با شکاف مالی روبه‌رو شود. در چنین شرایطی، علاوه بر خانوار، سازنده نیز نسبت به ورود به پروژه دچار تردید می‌شود. در این نقطه، نبود مشوق کافی برای بخش خصوصی و سازندگان به یک مانع مهم تبدیل می‌گردد. هنگامی که سازنده با ریسک‌های امنیتی، نوسان قیمت، ابهام در بازگشت سرمایه و طولانی بودن مجوزها مواجه باشد، حتی با وجود تقاضای واقعی برای ساخت، تمایل او برای ورود به پروژه‌های بازسازی کاهش می‌یابد.

۱-۶-۳- چالش‌های فنی و اجرایی

سومین دسته از چالش‌ها به ضعف زیرساخت فنی و اجرایی بازسازی سریع و ایمن مربوط است. پس از حملات هوایی، ارزیابی خسارت از یک‌سو مستلزم سرعت است، اما از سوی دیگر، اگر این ارزیابی نتواند میان خسارت‌های خفیف، متوسط و شدید به‌درستی تفکیک ایجاد کند، یا ایمنی ساکنان به خطر می‌افتد یا منابع و زمان به‌صورت غیرضروری هدر می‌رود. علاوه بر این، نبود الگوهای فنی از پیش تأییدشده برای سطوح مختلف آسیب می‌تواند

موجب شود حتی پرونده‌های ساده نیز وارد فرایند طولانی طراحی و مجوز شوند و ظرفیت کارشناسی کشور به صورت غیرضروری درگیر شود.

در کنار این مسائل، کمبود پیمانکاران، مجریان، ناظران و تیم‌های فنی واجد صلاحیت، آغاز پروژه‌ها را با تأخیر مواجه می‌کند یا زمینه ورود عوامل فاقد صلاحیت را فراهم می‌سازد. این موضوع در شرایط فشار برای تسریع بازسازی، خطر افت کیفیت و بازتولید نایمینی را افزایش می‌دهد و ممکن است ساختمان‌های احیاشده را همچنان در برابر مخاطرات بعدی آسیب‌پذیر نگه دارد.

۱-۶-۴- چالش‌های اجتماعی و شهری

بازسازی پساجنگ به مسئله کالبدی محدود نمی‌شود و با پیامدهای اجتماعی و شهری مهمی همراه است که بی‌توجهی به آن‌ها می‌تواند کل سیاست بازسازی را ناکارآمد کند. خانوار آسیب‌دیده در فاصله میان تخریب یا غیرقابل سکونت شدن واحد و زمان بازگشت به سکونت پایدار، بیش از هر چیز با اسکان موقت، هزینه اجاره و فشار معیشتی روبه‌روست و در صورت پیش‌بینی نشدن حمایت روشن برای این دوره، حتی آغاز بازسازی نیز مسئله اصلی او را حل نخواهد کرد.

در کنار این موضوع، تأخیر و ابهام در رسیدگی به پرونده‌ها، احساس بی‌پناهی، بی‌اعتمادی و نارضایتی را تشدید می‌کند و می‌تواند به فرسایش سرمایه اجتماعی و تضعیف اعتماد عمومی به نهادهای مسئول بینجامد. از سوی دیگر، در فضای بحران، احتمال سفته‌بازی در زمین و مصالح، خرید املاک آسیب‌دیده با قیمت‌های نازل و ورود پیمانکاران فاقد صلاحیت نیز افزایش می‌یابد. بنابراین، بازسازی موفق علاوه بر ساخت‌وساز، مستلزم تمرکز بر حمایت از اسکان موقت، شفافیت در فرایندها، حفظ عدالت در دسترسی به حمایت‌ها و جلوگیری از سوءاستفاده‌های اقتصادی است.

فصل ۲. تجربه شهرداری تهران در مدیریت بازسازی جنگ ۱۲ روزه

در پی آسیب به واحدهای مسکونی در جریان جنگ، مدیریت شهری از همان ساعات ابتدایی وقوع بحران در جنگ ۱۲ روزه، سازکارهای لازم برای پاسخ فوری به نیازهای خانوارهای آسیب‌دیده را فعال کرد. در ادامه قرارگاه بازسازی با هدف ساماندهی اسکان اضطراری، ارزیابی خسارت، پشتیبانی معیشتی و برنامه‌ریزی برای بازسازی و نوسازی واحدهای آسیب‌دیده تشکیل و اقدامات اجرایی در فاصله کوتاهی پس از آغاز بحران وارد مرحله اجرا شد.

۲-۱- دسته‌بندی خسارات ساختمانی و تفکیک مسیرهای مداخله

برای مدیریت مؤثر عملیات بازسازی، خسارات وارده به ساختمان‌های مسکونی در چهار سطح دسته‌بندی شد. سطح نخست شامل خسارات جزئی مانند شکستگی شیشه و پنجره بود که بخش قابل توجهی از ۵۲۸۰ واحد در مدت کوتاهی برطرف شد. سطح دوم به تعمیرات متوسط و پایدارسازی مربوط می‌شد که تعداد واحدهای این بخش برابر با ۲۵۲۱ بود. سطح سوم شامل مقاوم‌سازی ساختمان‌ها که شامل ۶۷ واحد و سطح چهارم ناظر بر تخریب کامل و نوسازی مجدد که شامل ۶۵۲ واحد بود. در دو سطح اخیر، به دلیل زمان‌بر بودن عملیات اجرایی، اسکان استیجاری برای خانوارها در دستور کار قرار گرفت. همچنین در تعیین میزان ودیعه و اجاره، شرایط پیشین سکونت خانوارها نیز لحاظ شد و برای برخی موارد خاص، امکان افزایش سقف پرداخت متناسب با شرایط فراهم شد. در مجموع حدود ۱۰۳ هزار میلیارد تومان بودجه برای ودیعه و اجاره توسط شهرداری پیش‌بینی شد که تا بهمن ماه ۱۴۰۴ حدود نیمی از این برآورد پرداخت شده است.

۲-۲- اسکان اضطراری؛ نخستین لایه حمایت از خانوارهای آسیب‌دیده

یکی از نخستین اقدامات مدیریت شهری، تأمین اسکان اضطراری برای ۶۶۲ خانواری بود که امکان سکونت در واحدهای خود را از دست داده بودند. بر این اساس، اسکان موقت در هتل‌های سطح شهر در مدت کوتاهی آغاز شد و در ادامه، ظرفیت لازم برای استقرار خانوارهای بیشتری نیز پیش‌بینی شد. هم‌زمان، بخشی از خانوارها به جای اقامت در هتل، از امکان استقرار در واحدهای استیجاری بهره‌مند شدند و ودیعه و اجاره این واحدها از سوی شهرداری تأمین شد. با این حال، تعدادی از خانوارها با وجود دریافت ودیعه، به دلایلی همچون نیافتن واحد مناسب، ناتوانی در تأمین فوری لوازم ضروری یا ملاحظات شخصی، همچنان در هتل‌ها باقی مانده‌اند.

۲-۲-۱- تداوم خدمات اقامتی تا بازگشت خانوارها به وضعیت پایدار

خدمات اسکان و پشتیبانی برای خانوارهای مستقر در هتل‌ها تا زمان آماده شدن واحدهای بازسازی‌شده یا انتقال آنان به منازل استیجاری ادامه دارد. در همین چهارچوب، برای خانوارهایی که ودیعه مسکن دریافت کرده‌اند، مهلتی پس از دریافت وجه در نظر گرفته شده تا بتوانند مقدمات جابه‌جایی، تهیه مایحتاج اولیه و استقرار در محل جدید را فراهم کنند. در موارد استثنایی نیز این مهلت قابل تمدید است. این رویکرد نشان می‌دهد که مدیریت شهری تلاش کرده است فرایند خروج از اسکان اضطراری را با انعطاف و ملاحظه شرایط واقعی خانوارها پیش ببرد.

۲-۲-۲- حمایت معیشتی و تأمین اقلام ضروری برای آغاز سکونت موقت

در کنار تأمین سرپناه، موضوع تهیه اقلام اولیه زندگی نیز در دستور کار قرار گرفت. برای خانوارهایی که به سکونت در واحدهای استیجاری منتقل می‌شدند، بسته‌ای از اقلام ضروری پیش‌بینی شد و اعتبار مشخصی در قالب بن‌کارت در اختیار آنان قرار گرفت تا بتوانند نیازهای فوری خود را تأمین کنند. این حمایت، به‌عنوان کمک اولیه برای شروع زندگی در محل جدید تعریف شد و ماهیت آن جبران کامل خسارت ااثاثیه نبود. همچنین امکان انتقال رایگان اقلام خریداری‌شده به نشانی اعلامی خانوارها نیز فراهم شد تا بخشی از دشواری‌های استقرار در محل جدید کاهش یابد.

۲-۲-۳- ثبت و برآورد خسارات ااثاثیه؛ مبنایی برای جبران‌های بعدی

برای برآورد دقیق‌تر خسارات وارده به ااثاثیه منازل، فرایند ثبت خوداظهاری خانوارها در سطح مناطق و نواحی به اجرا درآمد. در این فرایند، علاوه بر اقلام ضروری که مبنای پرداخت کمک اولیه قرار گرفت، سایر وسایل آسیب‌دیده نیز در قالب فرم‌های تکمیلی ثبت شد تا اطلاعات لازم برای تعیین تکلیف نهایی جبران خسارات در دسترس باشد. همچنین امکان اصلاح و تکمیل اطلاعات در صورت جا ماندن برخی اقلام نیز پیش‌بینی شد تا فرایند ارزیابی خسارت با دقت بیشتری انجام شود.

۲-۲-۴- توجه هم‌زمان به حمایت روانی، درمانی و اجتماعی

مدیریت بحران شهری در این دوره، صرفاً به امور کالبدی و مادی محدود نماند. در کنار خدمات اسکان و پشتیبانی معیشتی، خدمات روانشناختی و درمانی نیز برای خانوارهای آسیب‌دیده فراهم شد. تیم‌های تخصصی در محل هتل‌ها مستقر شدند و بخشی از آسیب‌دیدگان از خدمات مشاوره بهره‌مند شدند. در مواردی نیز افراد برای دریافت خدمات تخصصی‌تر به پزشکان مربوط ارجاع داده شدند. برخی از افرادی که از مراکز درمانی

ترخیص شده بودند نیز پس از انتقال به محل اسکان موقت، تحت پیگیری درمانی قرار گرفتند. این روند بیانگر توجه هم‌زمان به ابعاد کالبدی، روانی و اجتماعی بحران است.

۲-۳- استقرار سازکارهای پاسخ‌گویی و رسیدگی به مطالبات مردمی

برای پاسخ‌گویی به مسائل روزمره خانوارها و رسیدگی به اعتراضات و درخواست‌ها، در محل هتل‌ها نمایندگان مقیم و در مناطق شهری میزهای خدمت مستقر شدند. این سازکار موجب شد بسیاری از مسائل اجرایی و پیگیری‌های روزانه با سرعت و سهولت بیشتری انجام شود. همچنین تلاش شد خدمات رفاهی و تغذیه‌ای در دوره اقامت موقت به‌نحوی ارائه شود که ضمن حفظ کرامت خانوارها، فشار ناشی از اقامت طولانی‌مدت در شرایط اضطراری کاهش یابد.

۲-۴- پیشرفت عملیات بازسازی در سطوح مختلف خسارت

در سطح مناطق، روند بازسازی و نوسازی با تفکیک نوع و شدت خسارت در حال اجراست. بخش زیادی از واحدهای دارای خسارت جزئی به وضعیت عادی بازگشته‌اند و تعمیرات متوسط نیز در تعداد قابل توجهی از واحدها به پایان رسیده یا در مراحل پایانی قرار دارد. در مواردی که تعمیرات از توان مالی یا فنی ساکنان خارج بوده، پیمانکاران طرف قرارداد عملیات را برعهده گرفته‌اند. در بخش مقاوم‌سازی نیز عملیات اجرایی برای تعدادی از ساختمان‌ها آغاز شده و با نظارت تخصصی در حال انجام است. در حوزه تخریب و نوسازی کامل نیز صدور پروانه، تخریب، آواربرداری و آغاز فرایند توافق با مالکان و سازندگان در دستور کار قرار گرفته است، هرچند تفاوت در شرایط مالکان و نحوه توافق با سازندگان، بر سرعت پیشرفت کار اثر گذاشته است.

۲-۵- تعیین تکلیف بخش عمده واحدهای آسیب‌دیده

جمع‌بندی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از وضعیت واحدهای آسیب‌دیده تعیین تکلیف شده است. واحدهای دارای خسارت جزئی که مالکان آنها مراجعه کرده‌اند، رسیدگی شده‌اند و در بخش تعمیرات متوسط نیز درصد بالایی از پرونده‌ها تعیین تکلیف شده است. در حوزه مقاوم‌سازی، تعداد محدودی ساختمان باقی مانده که مسائل آن‌ها عمدتاً به هماهنگی میان ساکنان مربوط می‌شود. در بخش تخریب و نوسازی نیز واحدهای متعددی نیازمند بازسازی کامل شناسایی شده‌اند که اجرای آن‌ها به‌طور طبیعی زمان‌برتر است و در برخی موارد ممکن است تا دو سال ادامه یابد.

۲-۶- جبران خسارت اثاثیه و خودرو؛ در انتظار تأمین و تخصیص منابع

در حوزه جبران خسارت، برآوردهای اولیه نشان می‌دهد حجم قابل توجهی از منابع برای بازسازی واحدهای آسیب‌دیده مورد نیاز است. همچنین موضوع خسارت وارده به اثاثیه منازل و خودروهای شخصی نیز در سطح دولت و دستگاه‌های مسئول در حال تعیین تکلیف است. بر اساس تصمیمات اتخاذشده، توزیع منابع مربوط به خسارت اثاثیه از مسیر مدیریت شهری انجام خواهد شد، مشروط بر آنکه منابع لازم از سوی نهادهای مسئول تأمین و ابلاغ شود. در خصوص خودروها نیز ارزیابی خسارت انجام شده و مقرر است پرداخت‌ها از مسیر دستگاه‌های مالی و بانکی مربوط صورت گیرد.

جدول ۳. گزارش هزینه‌های مربوط به جنگ ۱۲ روزه

ردیف	شرح	پرداختی تا بهمن (میلیارد ریال)	برآورد پیش‌بینی شده (میلیارد ریال)
۱	اسکان اضطراری	۶۰۰	۷۰۰
۲	تعمیرات جزئی	۳۳۵۰	۳۳۵۰
۳	تعمیرات متوسط	۴۰۰۰	۵۰۰۰
۴	رهن+اجاره	۷۳۶۰	۱۳۰۰۰
۵	بن شهروند (لوازم خانگی)	۲۰۴۱.۷۰۵	۴۵۰۰
۶	صدور پروانه ساختمانی (هولوگرام)	۰	۴۰۰۰۰
۷	برآورد خسارت ساختمان‌های اداری و تجاری و اثاثیه	۰	۵۲۶۰
۸	برآورد خسارت اثاثیه منزل در دسته بندی B,C,D	۰	۲۳۷۰۰
	جمع	۱۷۳۵۱.۷۰۵	۹۵۵۱۰

در مجموع تجربه مدیریت شهری در مواجهه با خسارات جنگی نشان می‌دهد که پاسخ به این‌گونه بحران‌ها صرفاً در بازسازی کالبدی ساختمان‌ها خلاصه نمی‌شود، بلکه نیازمند مجموعه‌ای هماهنگ از اقدامات در حوزه اسکان اضطراری، حمایت معیشتی، تأمین اقلام ضروری، خدمات درمانی و روانشناختی، پاسخ‌گویی به مطالبات مردمی و برنامه‌ریزی برای جبران خسارات است. استمرار این رویکرد تا بازگشت کامل خانوارها به شرایط پایدار سکونت، مهم‌ترین معیار ارزیابی موفقیت این مداخله خواهد بود.^۳

^۳ گزارش معاونت هماهنگی امور سازمان‌ها و نهادهای شهرداری تهران از مدیریت جنگ ۱۲ روزه

فصل ۳. مطالعه خارجی

در هر جامعه‌ای که با تهدیدات نظامی و جنگ مواجه است، مدیریت و جبران خسارات وارده به شهروندان، واحدهای اقتصادی و زیرساخت‌ها از اهمیتی حیاتی برخوردار است. پاسخ به این خسارات علاوه بر بازگرداندن شرایط عادی زندگی و فعالیت اقتصادی، از منظر حکمرانی، تاب‌آوری اجتماعی و حفظ اعتماد عمومی را افزایش می‌دهد. بر این اساس در دینا ابزارها و سازکارهای مختلفی برای جبران خسارات طراحی می‌شود که شامل بیمه‌های دولتی، صندوق‌های غرامت و حمایت‌های اقتصادی کوتاه‌مدت می‌شود.

در ساختار رژیم صهیونیستی، صندوق غرامت نهادی کلیدی است که مسئولیت جبران خسارات ناشی از جنگ و عملیات خصمانه را بر عهده دارد و در ساختار اداره مالیات فعالیت می‌کند. این صندوق بر اساس «قانون مالیات بر املاک و صندوق غرامت ۱۹۶۱»^۴ و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط، رسیدگی به خسارات وارده به افراد، واحدهای اقتصادی و دارایی‌ها در شرایط جنگی را ساماندهی می‌کند. اسناد رسمی این رژیم تأکید می‌کنند که صندوق مرجع اصلی پرداخت «خسارت مستقیم» و «خسارت غیرمستقیم» است و در صورت وجود تعارض میان دستورالعمل‌های اجرایی و قانون، متن قانون ملاک نهایی خواهد بود.

منطق حاکم بر این سازکار بر اساس «مسئولیت عمومی رژیم صهیونیستی در جبران خسارات جنگی» شکل گرفته و با بیمه‌های تجاری متعارف تفاوت دارد. به بیان دیگر، رژیم از طریق صندوق غرامت مسئول جبران زیان‌های قانونی است و حتی در خصوص اموال خانگی و اثاثیه، اصل پوشش قانونی خسارت جنگی برقرار است. تنها در صورتی که افراد بخواهند سقف پوشش خود را فراتر از حد قانونی افزایش دهند، امکان خرید بیمه تکمیلی اختیاری فراهم می‌شود. این ویژگی صندوق را از نظام‌های بیمه خصوصی متمایز کرده و آن را به یک ابزار مالی و حکمرانی مؤثر برای مدیریت تبعات جنگ در جبهه داخلی تبدیل می‌کند.

۳-۱- تقسیم بندی خسارات

سازکار صندوق غرامت بر دو دسته اصلی خسارت استوار است. دسته اول، خسارت مستقیم، شامل آسیب‌های فیزیکی وارده به ساختمان‌ها، خودروها، اثاثیه، موجودی کالا و زیرساخت‌ها است که مستقیماً ناشی از جنگ یا عملیات خصمانه است. دسته دوم، خسارت غیرمستقیم، ناظر بر زیان اقتصادی از جمله کاهش یا از دست رفتن درآمد و سود، توقف فعالیت و محدودیت در بهره‌برداری از دارایی‌ها و کسب‌وکارها است.

این تقسیم‌بندی، مبنای سازمان‌دهی کل فرایند جبران خسارت در صندوق به شمار می‌آید. تفاوت میان این دو نوع خسارت، در شیوه ارزیابی، نوع اسناد و مدارک مورد نیاز، روش محاسبه، زمان‌بندی رسیدگی و نحوه

^۴ Property Tax and Compensation Fund Law, 1961

پرداخت انعکاس پیدا می‌کند. در خسارت مستقیم، ملاک رسیدگی، مشاهده و برآورد عینی آسیب‌های وارد شده به اموال و دارایی‌هاست. در خسارت غیرمستقیم، رسیدگی بر بررسی اسناد مالی، احراز رابطه سببیت و سنجش آثار اقتصادی ناشی از اختلال جنگی استوار است.

۳-۱-۱- رسیدگی به خسارت مستقیم

در بخش خسارت مستقیم، اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند مطالبه خود را از طریق سامانه برخط صندوق غرامت ثبت کنند. این مسیر برای خسارت به ساختمان‌ها، خودروها، اثاثیه، موجودی کالا و زیرساخت‌هایی که بر اثر جنگ یا عملیات خصمانه آسیب دیده‌اند، طراحی شده است. پس از ثبت درخواست، شماره پرونده‌ای به متقاضی اختصاص می‌یابد و پرونده وارد فرایند رسیدگی می‌شود. ارائه اطلاعات حساب بانکی برای پرداخت الزامی است و پرونده تا زمان ارزیابی اولیه در وضعیت ثبت‌شده باقی می‌ماند.

مهم‌ترین رکن رسیدگی، ارزیابی فنی خسارت است. در این مرحله، در صورت نیاز، ارزیاب یا مهندس به محل دارایی آسیب‌دیده اعزام می‌شود تا دامنه و ماهیت خسارت را برآورد کند. برای خودرو، اخذ گواهی پلیس ضروری است. همچنین، مالک یا متصرف نباید پیش از بازدید ارزیاب، اقدامی برای تعمیر ملک یا دارایی انجام دهد، زیرا تعیین مبلغ غرامت باید بر اساس وضعیت واقعی خسارت و پیش از هرگونه مداخله انجام شود تا امکان سوءاستفاده یا بزرگ‌نمایی کاهش یابد.

در سال‌های اخیر، رژیم صهیونیستی مسیرهای سریع‌تری برای برخی پرونده‌ها طراحی کرده است. به عنوان مثال، در جنگ اخیر، پرونده‌هایی تا سقف ۳۰ هزار شِکِل (۱۰ هزار دلار) می‌توانستند بدون انتظار برای بازدید حضوری ارزیاب، بررسی و پرداخت شوند. با این حال، این تسهیل به معنای حذف کنترل نیست؛ متقاضی باید مبلغ درخواست‌شده را با پیش‌فاکتور یا برآورد قیمت تأیید کند، تصاویر مستند از محل خسارت بارگذاری نماید و ظرف حداکثر ۳۰ روز پس از دریافت پرداخت، فاکتور نهایی را ارائه دهد. عدم رعایت این موارد موجب بازپرداخت وجه و اعمال ضمانت‌های قانونی خواهد شد.

به طور خلاصه، فرایند رسیدگی به خسارت مستقیم شامل چهار گام است. نخست اعلام و ثبت مطالبه، دوم احراز هویت و تکمیل مشخصات پرونده و حساب بانکی، سوم ارزیابی فنی توسط ارزیاب، مهندس یا سامانه دیجیتال مسیر سریع و چهارم تصویب و پرداخت مبلغ غرامت. در مسیر عادی، بازدید میدانی و ارزیابی کارشناسی محور اصلی رسیدگی است، اما در پرونده‌های کوچک‌تر، استفاده از مستندات تصویری و سامانه دیجیتال زمان رسیدگی را کاهش می‌دهد. این طراحی، توازن میان سرعت در امدادسانی و دقت در احراز خسارت را برقرار می‌کند و اثربخشی اجرایی صندوق را افزایش می‌دهد.

۳-۱-۲- رسیدگی به خسارت غیرمستقیم

خسارت غیرمستقیم از نظر حقوقی و اجرایی پیچیده‌تر از خسارت مستقیم است. در صفحه رسمی «مسیر قرمز»^۵ توضیح داده شده که این شیوه برای صاحبان کسب‌وکار در مناطق مرزی تعریف شده و به آن‌ها امکان می‌دهد بابت زیان ناشی از کاهش درآمد، توقف فعالیت یا محدودیت در بهره‌برداری از دارایی‌های خود، مطالبه غرامت کنند. این بخش از صندوق به دنبال جبران اختلال اقتصادی ناشی از جنگ است؛ یعنی علاوه بر تخریب فیزیکی دارایی، کاهش یا توقف جریان کسب‌وکار نیز می‌تواند موضوع جبران قرار گیرد.

رژیم صهیونیستی برای استحقاق در «مسیر قرمز» چند شرط مشخص تعیین کرده است. نخست، کسب‌وکار در مناطق مرزی یا تحت مقررات خاص قرار داشته باشد؛ دوم، رابطه سببیت میان زیان وارده و جنگ یا عملیات خصمانه اثبات شود؛ سوم، متقاضی شرایط مربوط به توقف فعالیت و میزان زیان را احراز کند؛ و چهارم، همه شرایط مقرر در قانون، آیین‌نامه و رویه‌های قضایی رعایت شده باشد. این شرایط نشان می‌دهد که صرف ادعای زیان اقتصادی کافی نیست و متقاضی باید با ارائه مستندات مالی و قرائن اجرایی، اثبات کند که زیان‌دیده واقعی جنگ است.

تعریف «توقف فعالیت» یکی از نکات مهم در این فرایند است. طبق دستورالعمل رسمی، این مفهوم به محدودیت‌هایی گره خورده که از سوی فرماندهی جبهه داخلی اعمال می‌شود. در بخش صنعت، توقف تولید حداقل ۲۴ ساعت مبنای طرح خسارت است؛ در تجارت و خدمات، وقفه‌ای بیش از یک هفته لازم است؛ اما در کشاورزی و گردشگری، صرف اثبات خسارت واقعی کافی تلقی می‌شود. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که صندوق برای هر بخش اقتصادی منطق ارزیابی متفاوتی اعمال می‌کند و از یک الگوی یکنواخت برای همه فعالیت‌ها استفاده نمی‌کند.

در خسارت غیرمستقیم، ارزیابی بیشتر مبتنی بر مستندات مالی و تحلیلی است. متقاضی باید روش محاسبه زیان ادعایی را در قالب فایل‌های الکترونیکی ارائه کند و هزینه‌های صرفه‌جویی شده را لحاظ نماید. همچنین، گزارش سود و زیان سال وقوع خسارت و سال قبل ضمیمه می‌شود و سایر اسناد لازم برای اثبات رابطه سببیت، ماهیت زیان و دامنه آن ارائه می‌گردد. اداره مالیات می‌تواند در صورت نیاز، مدارک تکمیلی بیشتری برای بررسی استحقاق و تعیین مبلغ پرداختی مطالبه کند. این سازکار، ماهیت شبه‌حسابرسی بخش خسارت غیرمستقیم را نشان می‌دهد.

نحوه پرداخت نیز در «مسیر قرمز» بدون سقف تعیین شده است. پس از کسر مالیات تکلیفی و محدودیت‌های اجرایی، پرداخت به حساب بانکی ثبت‌شده واریز می‌شود. علاوه بر این، از پایان ۳۰ روز پس از تاریخ وقوع

⁵ Red Track

خسارت تا روز پرداخت، بهره و تعدیل به مبلغ اضافه می‌شود. این شیوه نشان می‌دهد که صندوق صرفاً کمک مقطعی یا ثابت نمی‌دهد، بلکه اصل بر جبران زیان واقعی قابل اثبات است؛ با این حال، دسترسی به این سطح از جبران مستلزم عبور از فرایندی نسبتاً سنگین مستندسازی و ارزیابی است.

یکی از کارکردهای مهم صندوق در شرایط جنگی، اعطای پیش‌پرداخت^۶ به کسب و کارهاست. در دستورالعمل صفحه رسمی «مسیر قرمز» تصریح شده که برای بنگاه‌های واقع در مناطق مرزی، سامانه‌ای برای درخواست پیش‌پرداخت حتی پیش از ثبت نهایی مطالبه ایجاد شده است. این سازکار نشان می‌دهد که صندوق نقش ابزار تأمین نقدینگی اضطراری را نیز ایفا می‌کند و پیش‌پرداخت برای مدیریت فاصله زمانی میان وقوع خسارت و تکمیل فرایند اثبات زیان طراحی شده است.

برای جلوگیری از طولانی شدن و بی‌نظمی در رسیدگی، مهلت‌های مشخصی تعیین شده است. اعلام اولیه خسارت در «مسیر قرمز» باید ظرف دو هفته از تاریخ وقوع خسارت انجام شود، هرچند این اعلام، جایگزین ثبت رسمی مطالبه نیست، سپس مطالبه اصلی باید ظرف سه ماه ثبت شود و در صورت نیاز به تمدید، درخواست همراه با دلایل و مدارک پیش از پایان مهلت تسلیم شود.

۳-۲- اعتراض و رسیدگی قضایی صندوق غرامت

نظام صندوق غرامت، سازکار مشخصی برای اعتراض و بازبینی تصمیمات نیز پیش‌بینی کرده است. مطابق اسناد رسمی، تصمیم نهایی صندوق در هر دو حوزه خسارت مستقیم و خسارت غیرمستقیم قابل اعتراض است. در پرونده‌های مربوط به خسارت مستقیم و همچنین مطالبات مطرح شده در «مسیر قرمز»، اعتراض پس از صدور تصمیم نهایی مدیر صندوق در کمیته استیناف طرح می‌شود. پس از ثبت اعتراض، صندوق موظف است ظرف ۶۰ روز پاسخ خود را ارائه کند و سپس زمان جلسه رسیدگی تعیین می‌شود. این کمیته به‌عنوان مرجع رسیدگی شبه‌قضایی تحت مسئولیت وزارت دادگستری معرفی شده است. پس از صدور رأی کمیته، اعتراض بعدی فقط نسبت به مسائل حقوقی و از طریق دادگاه منطقه‌ای امکان طرح دارد. این ساختار نشان می‌دهد که تصمیمات صندوق، با وجود ماهیت اجرایی آن، در معرض بازبینی اداری-قضایی و نظارت حقوقی نیز قرار دارند.

۳-۳- اسکان جایگزین

هرگاه یک واحد مسکونی در نتیجه خسارت مستقیم جنگی غیرقابل سکونت شود، برای ساکنان آن ترتیباتی در دو سطح اسکان موقت اولیه و سپس اسکان جایگزین بلندمدت پیش‌بینی می‌شود. در راهنمای رسمی^۷ مربوط به این وضعیت آمده است که در مرحله اسکان بلندمدت، بازپرداخت اجاره یا پرداخت ماهانه به افرادی

^۶ advance

^۷ Relocation to Temporary Housing Due to Direct Damage

تعلق می‌گیرد که برای دوره بازسازی، محل سکونت جایگزین انتخاب کرده‌اند. این پرداخت تا زمانی ادامه می‌یابد که واحد آسیب‌دیده دوباره قابل سکونت شود. همچنین در دستورالعمل‌های اجرایی مربوط به جنگ اخیر (۷ اکتبر) نیز تصریح شده است که صندوق هزینه اجاره را پوشش می‌دهد و میزان پرداخت بر اساس ویژگی‌های ملک آسیب‌دیده، متراژ آن و موقعیت مکانی واحد تعیین می‌شود.

بر این اساس، اسکان جایگزین یک حمایت رفاهی مستقل از صندوق نبوده و در برخی ترتیبات اجرایی دوره‌های اخیر به‌عنوان بخشی از سازکار جبران خسارت و در ارتباط مستقیم با صندوق غرامت تعریف شده است.

۳-۴- جبران اجاره از دست‌رفته مالک

برای جبران اجاره از دست‌رفته مالک، یک مسیر مشخص^۸ طراحی شده است. این مسیر نشان می‌دهد که صندوق و نهادهای اجرایی موظف به تعیین چهارچوب رابطه میان صندوق، مالک و مستأجر بوده‌اند. همچنین، در راهنمای ۲۵ ژوئن ۲۰۲۵ آمده است که مستأجران تنها تا زمانی برای اسکان جایگزین بلندمدت واجد شرایط هستند که اجاره خود را به مالک واحد آسیب‌دیده پرداخت کنند. این بند حکایت از آن دارد که یکی از اهداف سازکار، حفظ جریان درآمد اجاره برای مالک در دوره‌ای است که ملک به‌طور موقت غیرقابل استفاده شده است.

۳-۵- منابع مالی صندوق

از منظر مالی، صندوق غرامت بر یک ذخیره انباشته استوار است و اتکال آن به بودجه جاری سالانه، تنها منبع تأمین مالی این سازکار نیست. گزارش‌های رسمی دفتر بازرس رژیم صهیونیستی نشان می‌دهد که مانده این صندوق در آستانه جنگ ۷ اکتبر حدود ۱۷.۷ میلیارد شِکِل (۵.۹ میلیارد دلار) بوده است. در گزارش دیگری نیز آمده است که موجودی صندوق در آغاز جنگ برای پوشش پرداخت‌های پیش‌بینی‌شده در «مسیر قرمز» کافی ارزیابی می‌شد، اما با گسترش دامنه جنگ و توسعه مقررات، نگرانی‌هایی درباره کفایت منابع پدید آمد. این شواهد نشان می‌دهد که صندوق غرامت پیش از وقوع بحران، به‌عنوان یک ذخیره مالی ویژه شرایط جنگی شکل گرفته و تأمین مالی آن به واکنش پس از بحران محدود نبوده است.

داده‌های رسمی همچنین از ابعاد قابل توجه عملکرد صندوق حکایت دارد. بر اساس گزارش بازرس رژیم صهیونیستی، تا پایان مارس ۲۰۲۵ تعداد ۴۵,۷۹۸ پرونده مربوط به خسارت مستقیم ساختمان‌ها در جریان جنگ ۷ اکتبر ثبت شده بود و حدود ۹۵ درصد این پرونده‌ها به پرداخت غرامت به ارزش تقریبی ۱.۵ میلیارد شِکِل (۵۰۰ هزار دلار) منتهی شده بود. این ارقام نشان می‌دهد که صندوق غرامت یکی از ابزارهای اصلی مالی

⁸ Clarification regarding compensation for loss of rent for the landlord and alternative housing for the tenants

رژیم صهیونیستی در مدیریت آثار جنگ بر جبهه داخلی است و نقشی فراتر از یک نهاد محدود یا حاشیه‌ای ایفا می‌کند.

در کنار پوشش قانونی پایه، امکان خرید بیمه تکمیلی برای اموال خانگی نیز پیش‌بینی شده است. مطابق اطلاعات رسمی، اموال خانگی ساکنان تا سقف‌های مقرر در مقررات، بدون پرداخت حق بیمه تحت پوشش قرار دارد. چنانچه فرد خواهان پوشش بالاتر باشد، می‌تواند بیمه اختیاری تکمیلی خریداری کند. حق بیمه این پوشش معادل ۰.۳ درصد از ارزش اضافی مورد درخواست است و این ارزش اضافی نیز از ۱,۰۳۷,۱۰۰ شِکِل (۳۵۰ هزار دلار) فراتر نمی‌رود. اعتبار این بیمه از تاریخ پرداخت تا پایان همان سال میلادی است. در عین حال، اقلامی مانند جواهرات، عتیقه، آثار هنری و وجه نقد از این پوشش خارج هستند و برخی اجزای ثابت بنا نیز در چهارچوب پوشش قانونی ساختمان قرار می‌گیرند.

در مجموع، صندوق غرامت رژیم صهیونیستی را می‌توان یک سازکار نهادی چندلایه برای جبران خسارات جنگی دانست که ابعاد مالی، اجرایی و حقوقی را به‌صورت هم‌زمان در بر می‌گیرد. این صندوق خسارت‌های فیزیکی را از طریق ارزیابی کارشناسی و پرداخت نسبتاً سریع پوشش می‌دهد، زیان‌های اقتصادی و وقفه‌های ناشی از جنگ را با اتکا به منطق حسابرسی و احراز رابطه سببیت جبران می‌کند و هم‌زمان از ابزارهایی مانند پیش‌پرداخت، مسیر سریع، بهره و تعدیل و سازکار اعتراض اداری و قضایی بهره می‌برد. از این رو، صندوق غرامت را باید بخشی از معماری حکمرانی جنگ و تاب‌آوری اقتصادی در جبهه داخلی این رژیم دانست.

۳-۶- نقش بانک‌ها و ابزارهای مالی مکمل

گزارش بازرس رژیم نشان می‌دهد که پس از آغاز جنگ، پاسخ مالی رژیم صهیونیستی به خسارات بنگاه‌ها به برنامه‌های جبرانی اداره مالیات محدود نمی‌ماند. در کنار صندوق غرامت، نهادهایی مانند بانک رژیم صهیونیستی، حسابدار کل وزارت دارایی، صندوق کمک به نیروهای ذخیره و آژانس کسب‌وکارهای کوچک نیز برنامه‌های مستقلی برای حمایت و جبران اقتصادی فعال کردند. این گزارش همچنین تصریح می‌کند که علاوه بر پرداخت‌های صندوق، تسهیلات اعتباری با شرایط ترجیحی و نیز صندوق وام تضمین‌شده برای تأمین سرمایه در گردش، تأسیس و سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد.

بر همین مبنا، در ماه‌های نخست جنگ، استقبال از برنامه‌های وام‌دهی بانک رژیم صهیونیستی بیشتر از استفاده از برنامه‌های جبرانی صندوق غرامت و برخی صندوق‌های کمکی دیگر بود. بخشی از این تفاوت به تأخیر در پرداخت غرامت‌ها و پیچیدگی فرایندهای رسیدگی باز می‌گشت. در نتیجه، برخی بنگاه‌ها ناچار بودند در فاصله میان وقوع خسارت و دریافت غرامت، برای پوشش هزینه‌های جاری و حفظ نقدینگی خود به وام‌های بانکی و

کمک هزینه‌های سازمانی^۹ متوسل شوند. این تجربه نشان می‌دهد که ابزارهای اعتباری مکمل، در عمل نقشی مهم در پوشش شکاف نقدینگی تا زمان پرداخت غرامت ایفا کرده‌اند.

بخشی از حمایت‌ها نیز خارج از صندوق غرامت و از مسیر بیمه ملی یا تصمیمات خاص کابینه انجام می‌شد. برای نمونه، در مورد تخلیه‌شدگان شمال، بیمه ملی رژیم صهیونیستی «کمک سازمان‌دهی»^{۱۰} را برقرار کرده است. این کمک ویژه افرادی است که دست‌کم یک روز در هتل اسکان یافته یا از کمک‌های خاص اقامتی بهره‌مند شده‌اند و در عین حال از یکی از مسیرهای مشخص مطالبه خسارت اموال خانگی نزد اداره مالیات صرف‌نظر کرده‌اند. مبلغ این کمک به‌صورت مقطوع و بر اساس ترکیب خانوار تعیین می‌شود و دریافت آن نیازمند اثبات مستقیم خسارت مادی نیست. در عین حال، اگر شخص بابت همان ملک حداکثر پرداخت را از مسیر مالیات بر املاک دریافت کرده باشد یا در مسیر خاص ارزیابی مطالبه ثبت کرده باشد، برای همان ملک دیگر واجد شرایط این کمک نخواهد بود.

این شواهد نشان می‌دهد که پاسخ مالی رژیم صهیونیستی به خسارات جنگی در سه لایه سامان یافته است. لایه نخست، جبران حقوقی خسارت از طریق صندوق غرامت؛ لایه دوم، تأمین مالی نقدینگی و سرمایه در گردش از طریق وام‌ها و صندوق‌های تضمین‌شده؛ و لایه سوم، حمایت‌های رفاهی و استقراری خارج از صندوق برای تخلیه‌شدگان و برخی گروه‌های خاص.^{۱۱}

^۹ وام موقت برای عبور از دوره کمبود نقدینگی (Bridge Financing)

^{۱۰} organization grant

^{۱۱} <https://www.gov.il/en/service/compensation-for-red-track-damages-for-indirect-damage>

https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2026/Emergency/2026-Emergency-001-EN.pdf?utm_source=chatgpt.com

https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?fileName=03070520_a47.txt&path=EnglishVerdicts

فصل ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بازسازی ساختمان‌های آسیب‌دیده در شرایط جنگی را نمی‌توان با منطق واحد و یکنواخت اداره کرد. تفاوت میان خسارت‌های خفیف، متوسط و شدید صرفاً تفاوت در حجم تخریب کالبدی نیست، بلکه تفاوت در نوع مسئله سیاستی، شیوه مداخله، سازکار اجرایی، زمان بازگشت به سکونت، نوع بسته حمایتی و الگوی تأمین مالی نیز هست. از این رو، هرگونه سیاست مؤثر در حوزه بازسازی پساجنگ باید بر یک چهارچوب سه‌سطحی استوار باشد که در آن، برای هر سطح از تخریب، هدف مداخله، مرجع اجرایی، نوع مجوز، بسته مالی، زمان‌بندی و سطح نظارت به‌طور متناسب تعریف شود. در این راستا ساختمان‌های دارای خسارت خفیف با منطق تعمیر سریع و بازگشت فوری به سکونت اداره شوند؛ ساختمان‌های دارای خسارت متوسط با منطق احیا و مقاوم‌سازی هدفمند مدیریت شوند؛ و ساختمان‌های دارای خسارت شدید در قالب بازسازی کامل مورد مداخله قرار گیرند. هرگونه بی‌توجهی به این تفکیک، به اتلاف منابع، افزایش زمان بازسازی، نارضایتی اجتماعی و بازتولید ناایمنی منجر خواهد شد.

۴-۱- بازسازی در ساختمان‌های دارای خسارت خفیف

در این سطح، کلیت سازه ساختمان پایدار است و آسیب‌ها بیشتر به اجزای غیرسازه‌ای یا بخش‌های محدود عملکردی از جمله شکستن شیشه، آسیب در و پنجره، صدمه به نما، ترک‌های سطحی غیرخطرناک، آسیب به اجزای داخلی، یا اختلال در بخشی از تأسیسات مربوط می‌شود. در چنین شرایطی، مسئله اصلی ساخت مجدد ساختمان و مداخله سازه‌ای عمیق نیست و بازگرداندن سریع ملک به وضعیت قابل سکونت در اولویت است. از این رو، منطق سیاستی در این سطح بر تعمیر فوری، کم‌هزینه، کم‌تشریفات و زمان کوتاه استوار است.

مداخله درست در خسارت‌های خفیف، بالاترین نسبت اثر اجتماعی به هزینه عمومی را دارد. زیرا با منابع محدود، می‌توان تعداد زیادی از خانوارها را از وضعیت اسکان موقت یا بی‌سکونت خارج کرد. علاوه بر این، رسیدگی سریع به این گروه باعث می‌شود فشار بر منابع اسکان موقت، بازار اجاره، ظرفیت کارشناسی دستگاه‌ها و بودجه دولت کاهش یابد و تمرکز نهادی بر پرونده‌های سنگین‌تر ممکن شود.

راهبرد اجرایی بازسازی در ساختمان‌های دارای خسارت خفیف شامل:

- **مسیر اداری کوتاه:** در مواردی که خسارت وارده خفیف بوده و ساختمان قابلیت تعمیر سریع دارد، ارجاع پرونده به همان فرایند اداری و کارشناسی سنگینی که برای مقاوم‌سازی اساسی یا بازسازی کامل، پیش‌بینی شده، کارآمد نیست و موجب تأخیر غیرضرور در بازگشت خانوار به واحد مسکونی می‌شود. از این رو، لازم است برای این دسته از واحدها یک مسیر فوری و تسهیل‌شده تعریف شود. در این مسیر،

هرگونه مجوز لازم برای تعمیر باید حداکثر ظرف ۴۸ تا ۷۲ ساعت صادر شود و مبنای عمل بر آن باشد که خانوار بتواند در کوتاه‌ترین زمان ممکن عملیات مرمت و بازگشت به سکونت را آغاز کند.

- **مجری:** در شهرها، شهرداری‌ها مرجع اجرایی اصلی برای صدور مجوز و هماهنگی عملیات در نظر گرفته شوند و در روستاها و شهرهای فاقد شهرداری نیز این مسئولیت به بنیاد مسکن واگذار شود. تأیید فنی نیز با یک سازکار ساده و سریع و از طریق ارزیابان مقدماتی یا مهندسان معتمد انجام گیرد تا پرونده‌ها وارد چرخه‌های طولانی طراحی و بازبینی نشوند.

- **سیاست‌های مالی:** در این سطح از خسارت، لازم است جهت‌گیری سیاست مالی بر پرداخت سریع پیش‌پرداخت متمرکز باشد. بخش قابل توجهی از خسارت‌های خفیف با اتکا به عکس و فیلم، گزارش مقدماتی ارزیاب و پیش‌فاکتور اولیه قابل احراز است؛ از این رو، انتظار خانوار تا پایان همه مراحل کارشناسی و نهایی‌شدن برآورد، توجیه چندانی ندارد. پیش‌پرداخت فوری این امکان را فراهم می‌کند که خانوار عملیات تعمیرات اولیه را آغاز کند و در فاصله زمانی کوتاه‌تری به سکونت بازگردد.

در خسارت‌های خفیف، لازم است محور مداخله مالی بر تأمین سریع مصالح، پرداخت کمک بلاعوض با سقف تعیین شده، تخصیص کارت رفاهی خرید مصالح و بهره‌گیری از ظرفیت گروه‌های جهادی و پیمانکاران خرد محلی قرار گیرد. در این سطح، گسترش پرداخت‌های نقدی از محل بودجه عمومی اولویت اصلی نیست؛ آنچه اهمیت بیشتری دارد، بازگرداندن سریع واحد آسیب‌دیده به وضعیت قابل سکونت و کاهش وقفه در زندگی خانوار است.

۴-۲- بازسازی در ساختمان‌های دارای خسارت متوسط

در این سطح، ساختمان با آسیبی مواجه شده است که آثار آن بر ایمنی و کارکرد بنا محسوس است، اما هنوز لزوماً به مرحله‌ای نرسیده که تخریب کامل تنها گزینه پیش‌رو باشد. آسیب به دیوارهای باربر، بخش‌هایی از اسکلت، سقف، راه‌پله، آسانسور، تأسیسات اصلی و سایر اجزای مؤثر بر ایمنی و عملکرد ساختمان، در زمره مصادیق این گروه قرار می‌گیرد. در چنین وضعیتی، جهت‌گیری سیاستی باید بر احیا، تقویت، مقاوم‌سازی و پرهیز از تخریب غیرضرور متمرکز شود.

احیای به‌موقع ساختمان‌های دارای خسارت متوسط، در صورت همراهی با بسته مناسب فنی و مالی، می‌تواند چند پیامد مثبت به همراه داشته باشد: هزینه عمومی بازسازی را کاهش دهد، زمان بازگشت خانوار به سکونت را کوتاه‌تر کند و فشار وارد بر بازار ساخت، نیروی انسانی فنی و مصالح ساختمانی را محدود سازد. از این منظر، این سطح از خسارت نقطه‌ای تعیین‌کننده است؛ زیرا کیفیت مداخله در آن می‌تواند یک مسئله قابل کنترل را در همان مرحله مهار کند یا آن را به یک بحران بازسازی پرهزینه و طولانی مدت تبدیل سازد.

مهم‌ترین ریسک در این سطح، خطا در تشخیص فنی است. ورود بی‌مورد ساختمان‌های قابل احیا به مسیر تخریب، به اتلاف منابع عمومی و خصوصی منجر می‌شود. در مقابل، بازگرداندن ساختمان‌های عملاً غیرقابل احیا به چرخه بهره‌برداری با مداخلات ناقص، می‌تواند ایمنی ساکنان را با مخاطره جدی مواجه کند. به همین دلیل، لازم است تصمیم‌گیری در خصوص خسارت‌های متوسط بر دآوری فنی استاندارد، ضابطه‌مند و تخصصی متکی باشد. در این سطح، ارزیابی مهندسی دقیق و استفاده از تیم‌های ارزیاب فنی، شامل ناظران سازمان نظام مهندسی، شهرداری، بنیاد مسکن یا کارشناسان رسمی دادگستری مورد تأیید، اهمیت محوری دارد.

راهبرد اجرایی مقاوم‌سازی در ساختمان‌های دارای خسارت متوسط شامل محورهای زیر است:

- **تعریف مسیر ویژه مقاوم‌سازی و احیای سریع:** برای این گروه از ساختمان‌ها، یک مسیر اختصاصی برای مقاوم‌سازی و احیا پیش‌بینی شود که دربرگیرنده بسته‌های فنی استاندارد، فهرست مهندسان و پیمانکاران مورد تأیید و بازه زمانی مشخص برای بررسی و تعیین تکلیف پرونده‌ها باشد. وجود این مسیر اختصاصی، از تداخل پرونده‌های قابل احیا با ساختمان‌های نیازمند بازسازی کامل جلوگیری می‌کند و امکان مداخله متناسب با سطح آسیب را فراهم می‌سازد.
- **مجری:** در شهرها، شهرداری مرجع اصلی هماهنگی اجرایی، صدور مجوزهای لازم و اتصال پرونده به خدمات شهری است. در روستاها و شهرهای فاقد شهرداری، این مأموریت به بنیاد مسکن واگذار شود. مقصود آن است که از ابتدای رسیدگی، جایگاه هر پرونده از نظر سطح مداخله روشن باشد و الزامات فنی، اجرایی و اداری آن در یک چهارچوب مشخص دنبال شود.
- **سیاست‌های مالی:** در خسارت‌های متوسط، بسته مالی ماهیتی ترکیبی داشته باشد و اجزایی مانند کمک بلاعوض پایه، وام کم‌بهره برای تعمیر و تقویت، حمایت فنی، تأمین مصالح و تنفس در بازپرداخت بدهی‌ها را در بر گیرد. این دسته از واحدها معمولاً با تعمیرات ساده به وضعیت عادی باز نمی‌گردند و در عین حال نیز همواره در زمره ساختمان‌های نیازمند تخریب کامل قرار نمی‌گیرند؛ از این رو، حمایت مالی زمانی اثربخش خواهد بود که با ارزیابی فنی، طراحی الگوی مقاوم‌سازی و کنترل کیفیت اجرا همراه شود.

۴-۳- تخریب و تجدید بنا در ساختمان‌های دارای خسارت شدید

در خسارت‌های شدید، ساختمان به سطحی از تخریب یا ناپایداری رسیده است که بازگرداندن آن به چرخه سکونت، جز از مسیر تخریب و نوسازی کامل امکان‌پذیر نیست. فروریزش جزئی یا کلی، از میان رفتن یکپارچگی سازه، ناپایداری جدی اجزای باربر و فقدان شرایط لازم برای سکونت ایمن، از مهم‌ترین نشانه‌های این سطح به شمار می‌آید. در این وضعیت، مسئله دیگر تعمیرات سریع یا تقویت محدود نبوده و مدیریت یک پروژه کامل بازسازی است.

در این سطح، تردید در تشخیص میان نگهداشت بنا و تخریب آن می‌تواند پیامدهای مالی، زمانی و ایمنی قابل توجهی به همراه داشته باشد. به همین دلیل، وجود معیارهای روشن فنی و اقتصادی برای احراز ضرورت تخریب و نوسازی اهمیت اساسی دارد. تصمیم‌گیری در این موارد در چهارچوبی سریع، شفاف و مبتنی بر استاندارد دنبال شود تا از اتلاف منابع جلوگیری شود و دوره بلاتکلیفی مالکان و ساکنان طولانی نشود. در خسارت‌های شدید، داوری فنی استاندارد، ضابطه‌مند و تخصصی مبنای اصلی تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد. این سطح بیش از هر چیز به ارزیابی مهندسی دقیق و بهره‌گیری از تیم‌های ارزیاب فنی، شامل ناظران سازمان نظام مهندسی، شهرداری، بنیاد مسکن یا کارشناسان رسمی دادگستری مورد تأیید، نیاز دارد.

در صورتی که خسارت‌های شدید بدون مسیر ویژه، بدون بسته مالی روشن و بدون فرماندهی اجرایی متمرکز مدیریت شوند، پروژه‌ها با سرعت بیشتری در معرض توقف، افزایش هزینه، بروز اختلافات حقوقی، طولانی‌شدن دوره اسکان موقت و افت کیفیت اجرا قرار می‌گیرند. از این رو، بازسازی در این سطح در قالب یک برنامه چندبخشی، متمرکز و مدیریت‌شده تعریف شود؛ برنامه‌ای که بازسازی در آن یک فرایند منسجم اجرایی، مالی و نهادی تلقی شود.

راهبرد اجرایی تخریب و نوسازی در ساختمان‌های دارای خسارت شدید شامل:

- **مسیر فنی:** خسارت‌های شدید باید از قالب پروژه‌های خرد و پراکنده خارج و در چهارچوب یک مسیر ویژه برای بازسازی کامل مدیریت شوند. در این سطح، استفاده از مجوزهای تجمیعی، تمرکز اختیارات اجرایی، ورود شرکت‌های فنی و اجرایی دارای صلاحیت و تعیین زمان‌بندی روشن برای پروژه‌ها اهمیت اساسی دارد. همچنین در صورت امکان استفاده از ظرفیت تجمیع قطعات، بازآرایی فضایی و تدوین الگوهای ساخت استاندارد در دستور کار قرار گیرد تا فرایند بازسازی از حالت فرسایشی خارج شود.
 - **مجری:** در شهرها، شهرداری مرجع اصلی هماهنگی اجرایی، صدور مجوزهای تجمیعی، مدیریت فضایی و اتصال پروژه به زیرساخت‌های شهری در نظر گرفته شود. در روستاها و شهرهای فاقد شهرداری، این نقش به بنیاد مسکن واگذار شود.
 - **سیاست‌های مالی:** در خسارت‌های شدید، لازم است بسته مالی ماهیتی چندجزئی و مرحله‌بندی‌شده باشد و می‌تواند کمک بلاعوض پایه، اسکان موقت، کمک‌هزینه اجاره، تنفس در بازپرداخت اقساط بانکی و بسته‌های تشویقی برای سازنده را در بر گیرد. این مشوق‌ها نیز می‌تواند تسریع در صدور پروانه و پایان کار، معافیت یا تخفیف عوارض و مالیات، تراکم تشویقی محدود و هدفمند، تهاتر اراضی دولتی به جای تراکم تشویقی، تسهیلات کم‌بهره و تضمین خرید یا اجاره بخشی از واحدها را شامل شود.
- در این سطح، بخشی از هزینه ساخت از مسیر ابزارهای غیرنقدی قابل پوشش است؛ بنابراین تمرکز منابع نقدی دولت بیش از همه بر اسکان موقت، جبران اثاثیه ضروری و حمایت از خانوار تا زمان بازگشت به

سکونت پایدار قرار گیرد. این رویکرد، هم فشار مستقیم بر بودجه عمومی را کاهش می‌دهد و هم امکان می‌دهد منابع نقدی به حساس‌ترین نیازهای خانوارهای آسیب‌دیده اختصاص یابد.

۴-۴- چهارچوب نهادی و اجرایی مشترک برای هر سه سطح خسارت

دولت مسئله آسیب‌های جنگ جایگاه ضامن نهایی جبران خسارت و سیاست‌گذار کلان بازسازی را دارد. کارکرد دولت علاوه بر تأمین منابع مالی، لازم است شامل تنظیم قواعد، رفع تعارضات بین‌دستگاهی، تصویب مشوق‌ها، فراهم‌سازی پشتوانه‌های قانونی و تضمین پوشش نهادی و مالی خانوارهای آسیب‌دیده باشد. بر این اساس، هیچ خانوار خسارت‌دیده نباید در وضعیت بی‌تکلیفی نهادی یا محرومیت از حمایت مالی باقی بماند.

۴-۴-۱- تعیین مجری در شهر و روستا

برای جلوگیری از آشفتگی اجرایی، تقسیم کار نهادی در قالبی روشن و از پیش تعیین‌شده تنظیم شود. در شهرها، مجری اصلی عملیات بازسازی، صدور مجوزها، هماهنگی خدمات شهری و سامان‌دهی اجرایی بر عهده شهرداری باشد. در روستاها و شهرهای فاقد شهرداری نیز بنیاد مسکن مرجع اصلی بازسازی و رسیدگی اجرایی شناخته شود. این تفکیک با ظرفیت‌ها، اختیارات و تجربه نهادی موجود سازگاری دارد و این امکان را فراهم می‌کند که هر حوزه متناسب با ابزارهای در اختیار خود عمل کند.

۴-۴-۲- استقرار پنجره واحد ثبت، ارزیابی و پرداخت

همه مراحل، از ثبت خسارت و ارزیابی اولیه تا تعیین سطح خسارت، تخصیص بسته حمایتی، پرداخت و اتصال به اسکان موقت، لازم است در قالب یک پنجره واحد سازمان‌دهی شود. این سازکار در سطح ملی زیر نظر وزارت کشور یکپارچه باشد و در سطح اجرا بر ظرفیت‌های عملیاتی شهرداری‌ها و بنیاد مسکن تکیه کند. همچنین برای هر پرونده یک کد رهگیری یکتا اختصاص یابد تا از موازی‌کاری، سردرگمی مراجعان و تعارض اطلاعات جلوگیری شود.

فرایند اجرایی نیز در قالب یک زنجیره روشن و پیوسته شامل ثبت خسارت، احراز اولیه مالکیت یا بهره‌برداری، طبقه‌بندی سه‌گانه خسارت، ارزیابی فنی، تعیین بسته حمایتی، پرداخت پیش‌پرداخت یا حمایت مرحله‌ای، اتصال به اسکان موقت و حمایت بانکی، آغاز عملیات اجرایی، و در نهایت نظارت مرحله‌ای و مختومه‌شدن پرونده تعریف شود. تفاوت میان سطوح مختلف خسارت نیز از همان ابتدای فرایند در نوع رسیدگی، زمان‌بندی، ابزار حمایتی و مسیر اجرایی انعکاس پیدا کند.

شتاب در بازسازی نباید به افت کیفیت و کاهش ایمنی بینجامد. از این رو، طراحی یک نظام بازرسی مرحله‌ای کوتاه، متمرکز و مؤثر اهمیت دارد؛ نظامی که بر ایمنی سازه‌ای، ایمنی حریق، تأسیسات و شرایط سکونت‌پذیری

تمرکز داشته باشد. مقصود آن است که علاوه بر افزایش سرعت در تصمیم‌گیری و اجرا، حداقل‌های ضروری ایمنی و کیفیت همچنان حفظ شود.

برای جلوگیری از پرداخت مضاعف و نیز پیشگیری از تعارض در مسئولیت‌ها، میان دولت، بیمه مرکزی، شرکت‌های بیمه، صندوق‌های جبران خسارت و سایر نهادهای پرداخت‌کننده، باید یک سامانه تبادل اطلاعات و یک قاعده روشن برای تقسیم تعهد برقرار شود. در خسارت‌های جنگی، دولت نقش پرداخت‌کننده پایه و ضامن نهایی را بر عهده داشته باشد و بیمه‌های تجاری، در صورت وجود تعهد قراردادی، در جایگاه مکمل عمل کنند؛ یا آنکه سهم دولت پس از کسر تعهدات بیمه تجاری محاسبه شود. نکته تعیین‌کننده آن است که این رابطه از ابتدا در قالب یک سازکار شفاف، قابل اجرا و غیرقابل تفسیر سلیقه‌ای تنظیم شود و به تصمیم‌های موردی و پسینی واگذار نگردد.

۴-۵- تأمین منابع

دولت در بازسازی ساختمان‌های آسیب‌دیده از جنگ، جایگاه سیاست‌گذار کلان و ضامن نهایی جبران خسارت است. در این راستا، «پنجره واحد» به‌عنوان ستون فقرات اجرایی نظام شناسایی خسارت، ارزیابی، اولویت‌بندی و پرداخت عمل می‌کند و سیاست تأمین منابع نیز باید تمام طیف مداخلات، از پاسخ فوری تا بازسازی پایدار، را در بر گیرد. بر این اساس، تأمین منابع به پرداخت نقدی مستقیم منحصر نمی‌شود و در قالب ترکیبی از اعتبارات قانونی، منابع متمرکز، اهرم‌سازی بانکی، ابزارهای حمایتی هدفمند و منابع پایدار میان‌مدت سازمان می‌یابد. در چنین الگویی، بازسازی از یک فرایند فرسایشی، نابرابر و پرهزینه فاصله می‌گیرد و به برنامه‌ای مدیریت‌شده، مرحله‌بندی‌شده و مؤثر برای بازگشت سریع خانوارها به سکونت پایدار تبدیل می‌شود.

بر این اساس، تفکیک میان حجم کل خسارت و نیاز فوری آسیب‌دیدگان اهمیت اساسی دارد. برآوردهای انجام‌شده نشان می‌دهد که اگر دولت و نهادهای عمومی بخواهند تمام هزینه‌های بخش مسکونی را به‌صورت مستقیم تقبل کنند، نیاز مالی این بخش به حدود ۷۸.۳ هزار میلیارد تومان می‌رسد؛ رقمی که شامل حدود ۳۳.۸ هزار میلیارد تومان خسارت واحدهای مسکونی، نزدیک به ۹.۹ هزار میلیارد تومان هزینه اسکان موقت خانوارها و حدود ۳۴.۶ هزار میلیارد تومان برای جبران خسارت اثاثیه منزل است.

با این حال، این رقم را نمی‌توان به‌صورت خودکار معادل نیاز قطعی بودجه عمومی دانست. بخشی از هزینه‌های بازسازی کالبدی، به‌ویژه در واحدهای نیازمند تخریب و نوسازی، قابلیت آن را دارد که از مسیر ابزارهایی مانند تراکم تشویقی، تهاتر، تخفیف یا معافیت عوارض، تسهیلات بانکی، تنفس در بازپرداخت و سایر مشوق‌های شهرسازی پوشش داده شود. به همین ترتیب، در خسارت‌های خفیف، مسئله اصلی در بسیاری از موارد نه تأمین کامل هزینه اجرا از محل بودجه عمومی، بلکه تأمین سریع مصالح، سازمان‌دهی عملیات مرمت و

فعال‌سازی ظرفیت‌های محلی است. در چنین مواردی، استفاده از توان گروه‌های جهادی، پیمانکاران خرد و شبکه‌های محلی اجرا می‌تواند هزینه مداخله عمومی را کاهش دهد و هم‌زمان سرعت بازگشت خانوار به سکونت را افزایش دهد.

بنابراین، مبنای مناسب در سیاست‌گذاری مالی بازسازی آن است که دولت منابع نقدی و مستقیم خود را بر هزینه‌هایی متمرکز کند که پوشش آن‌ها از طریق ابزارهای جایگزین به‌سادگی امکان‌پذیر نیست و شامل اسکان موقت خانوارها، جبران اثاثیه ضروری و تأمین مصالح مورد نیاز برای تعمیرات جزئی است. بر این اساس، نیاز فوری به بودجه عمومی حدود ۴۴.۵ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که از مجموع ۹.۹ هزار میلیارد تومان برای اسکان موقت و ۳۴.۶ هزار میلیارد تومان برای جبران اثاثیه منزل تشکیل شده است و هزینه محدود اما ضروری تأمین مصالح تعمیرات جزئی نیز به آن افزوده می‌شود.

در مجموع، سیاست مالی بازسازی لازم است فراتر از هزینه ساخت تعریف شود. خانوار آسیب‌دیده در فاصله میان حادثه و بازگشت به سکونت، با هزینه اجاره، جابه‌جایی، از دست رفتن اثاثیه، اختلال درآمد، فشار بدهی، اقساط بانکی و هزینه‌های خدماتی روبه‌روست. از این‌رو، لازم است پرونده خسارت از ابتدا به اسکان موقت، کمک‌هزینه اجاره، تعویق اقساط بانکی، تنفس بدهی‌ها، تخفیف هزینه‌های خدماتی و اعتبار خرید اقلام ضروری متصل شود. بدون این پیوند، حتی تأمین بخشی از هزینه بازسازی کالبدی نیز به معنای بازگشت پایدار خانوار نخواهد بود.

۴-۵-۱- اقدامات کوتاه‌مدت برای فاز فوری

در ۳۰ تا ۹۰ روز نخست، سیاست‌گذار نباید معطل طراحی سازکارهای مالی پیچیده، جدید و زمان‌بر بماند. در این مرحله، سیاست تأمین منابع باید در دو سطح نخست، تجهیز و تجمیع منابع فوری و دوم، تخصیص هدفمند منابع به نیازهای اضطراری خانوارها و تعمیرات اولیه تنظیم می‌شود.

۴-۵-۱-۱- تجهیز و تجمیع منابع فوری

ابزارهای تجهیز و تجمیع منابع فوری به سه دسته تشکیل حساب متمرکز برای منابع اضطراری قانونی، اهرم‌سازی منابع از مسیر شبکه بانکی و ایجاد خط اعتباری موقت با پشتوانه منابع قابل وصول تقسیم می‌شوند.

(۱) **تشکیل حساب متمرکز برای منابع اضطراری قانونی:** در فاز فوری، لازم است ظرفیت‌های قانونی موجود برای پیش‌پرداخت و پاسخ اضطراری فعال شده و در قالب یک حساب یا سازکار موقت اما متمرکز، ذیل وزارت کشور یا خزانه، تجمیع شود. این تمرکز کمک می‌کند شهرداری‌ها و استانداری‌ها بتوانند در

چهارچوبی واحد و قابل رصد از این منابع استفاده کنند. مهم‌ترین ظرفیت‌های قابل استفاده در این مرحله عبارت‌اند از:

- اعتبارات مواد ۱۶ و ۱۷ قانون مدیریت بحران؛
 - ظرفیت بند «م» ماده ۲۸؛
 - اعتبار ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت؛
 - مصوبات خاص هیئت وزیران برای تأمین تنخواه و منابع اضطراری.
- (۲) **اهرم‌سازی منابع از مسیر شبکه بانکی:** در کنار منابع بودجه‌ای، دولت می‌تواند از بانک‌های عامل برای افزایش ظرفیت تأمین مالی بانکی به دو صورت استفاده کند:
- **سازگار سپرده‌گذاری دولت نزد بانک‌های عامل:** در این روش دولت بخشی از منابع را نزد بانک‌های منتخب سپرده‌گذاری می‌کند و بانک‌ها بر پایه آن، تسهیلات بازسازی پرداخت می‌کنند. اگر نسبت اهرمی یک به سه مبنا قرار گیرد، هر یک واحد سپرده‌گذاری دولت می‌تواند ظرفیت بزرگ‌تری برای اعطای تسهیلات ایجاد کند و فشار مستقیم بر بودجه نقدی را کاهش دهد.
 - **ایجاد خط اعتباری کوتاه مدت با پشتوانه منابع قابل وصول:** در این روش دولت با همکاری بانک مرکزی می‌تواند برای پوشش نیازهای فوری، متناسب با حجم نیاز از طریق ایجاد خط اعتباری موقت و کوتاه مدت برای بانک‌های عامل به پشتوانه منابع درآمدی خود، منابع سهل الوصولی را برای خانوارهای آسیب دیده اختصاص دهد.

۴-۵-۱-۲- تخصیص و کنترل هدفمند منابع

منابع نیاز است به پرداخت ودیعه اسکان موقت به خانوارهای فاقد سکونت ایمن و تخصیص اعتبار خرید هدفمند برای اثاثیه و مصالح تعمیرات به صورت زیر اختصاص یابد:

- (۱) **پرداخت ودیعه اسکان موقت به خانوارهای فاقد سکونت ایمن:** اسکان موقت فوری‌ترین نیاز خانوارهایی است که واحد مسکونی آنان غیرقابل سکونت شده است. این خانوارها نمی‌توانند تا تکمیل فرایندهای اداری، تصویب بودجه یا طراحی ابزارهای بلندمدت منتظر بمانند. یکی از در دسترس‌ترین ظرفیت‌ها ایجاد خط اعتباری برای بانک‌ها توسط دولت است. به‌منظور تأمین منابع اسکان موقت خانوارهای آسیب‌دیده ناشی از جنگ، دولت می‌تواند تا سقف ده هزار میلیارد تومان (تا پایان آتش بس جنگ رمضان) از محل بازتخصیص سهم شهرداری‌ها از درآمد مالیات بر ارزش افزوده، ودیعه قرض الحسنه حداکثر دوساله از طریق ایجاد خط اعتباری برای بانک‌ها در اختیار خانوارهای مشمول قرار دهد. در این حالت لازم است منابع پرداختی پس از پایان دوره ودیعه و استرداد آن از سوی موجران، به چرخه باز تخصیص به شهرداری‌ها بازگردانده و تسویه گردد. پرداخت این ودیعه نیز می‌تواند از مسیر پنجره واحد متصل به سامانه تم وزارت

راه و شهرسازی، براساس احراز خسارت و نیاز واقعی خانوار انجام شود تا ضمن تسریع در اسکان، از پرداخت‌های تکراری یا غیرهدفمند جلوگیری شود.

۲) تخصیص اعتبار خرید هدفمند برای اثاثیه و مصالح تعمیرات جزئی: برای جبران خسارت اثاثیه ضروری خانوارها و تأمین مصالح مورد نیاز تعمیرات جزئی، استفاده از «اعتبار خرید هدفمند» پیشنهاد می‌شود. در این سازکار، خانوار آسیب‌دیده یا مجری تعمیرات خرد، به جای دریافت وجه نقد، اعتبار مشخصی برای خرید اقلام ضروری منزل و مصالح ساختمانی از شبکه تأمین‌کنندگان مورد تأیید دریافت می‌کند. دامنه مصرف این اعتبار به صورت دقیق در سامانه تعریف می‌شود و اولویت آن بر خرید کالاها و محصولات ایرانی قرار می‌گیرد. در این روش مصرف منابع قابل رهگیری و هدفمند می‌شود، از انحراف منابع جلوگیری شده و بخشی از فرایند بازسازی به تقویت تولید داخلی پیوند می‌خورد.

۴-۵-۲- اقدامات میان مدت و بلندمدت

با فرض وقوع حملات احتمالی در آینده و زمان‌بر بودن فرایند نوسازی ساختمان‌های آسیب‌دیده از جنگ، لازم است اقدامات تکمیلی بازسازی به منابع باثبات‌تر و کم‌فشارتر بر بودجه عمومی متکی شود. بر این اساس، مجموعه اقدامات میان مدت و بلندمدت در دستور کار قرار می‌گیرد. از این‌رو، ترکیبی از منابع نقدی، اعتباری، اهرمی و غیرنقدی پیشنهاد می‌شود که عبارت‌اند از:

- ایجاد حساب یا صندوق مستقل خسارات جنگی ذیل خزانه با ترکیب منابع بخشی از صندوق ملی مسکن، مولدسازی دارایی‌ها و اموال دولتی، بخشی از مسئولیت اجتماعی شرکت‌های دولتی و بخشی از مالیات‌های سوداگران بخش مسکن؛ مزیت حساب خاص ذیل خزانه آن است که ایجاد آن سریع‌تر از تأسیس صندوق جدید است و در عین حال امکان جمعیت، نظارت و رهگیری منابع را فراهم می‌کند.
- با توجه به اینکه صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی ساختمان در وضعیت فعلی خسارت جنگی را پوشش نمی‌دهد، در میان مدت باید دامنه شمول آن با اصلاح قانونی به خسارات جنگی ساختمان توسعه یابد. همچنین اقدامات لازم به منظور تقویت توان مالی صندوق و ایجاد پشتوانه پایدار برای جبران خسارات گسترده، از جمله خسارات ناشی از جنگ، نسبت به افزایش سهم دولت در منابع صندوق و افزایش سهم اختصاص یافته از قبوض برق توسط دولت انجام شود.
- مازاد درآمدهای صادراتی نفت می‌تواند برای پوشش بخشی از نیازهای فوری بازسازی، اسکان موقت و جبران اثاثیه خانوارها اختصاص یابد.
- خط اعتباری بلندمدت در اختیار بانک‌های مشارکت‌کننده در بازسازی قرار گیرد؛ مشروط بر آنکه این خط اعتباری از سقف رشد سالانه پایه پولی فراتر نرود و به افزایش بی‌ضابطه پایه پولی منجر نشود.

منابع

- (۱) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی
 - (۲) آیین نامه اجرایی ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
 - (۳) قانون مدیریت بحران کشور
 - (۴) گزارش معاونت هماهنگی امور سازمان‌ها و نهادهای شهرداری تهران از مدیریت جنگ ۱۲ روزه
 - (۵) گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور در اولین جلسه ستاد بازسازی دولت ذیل معاون اول
 - (۶) گزارش تک‌برگ اندیشکده اقتصاد مقاومتی با عنوان «۸ اقدام لازم برای تسریع بازسازی و نوسازی واحدهای مسکونی آسیب دیده در جنگ»، اسفند ۱۴۰۴
 - (۷) گزارش تک‌برگ اندیشکده اقتصاد مقاومتی با عنوان «سازگار تامین مالی ساختمان‌های آسیب دیده در جنگ»، فروردین ۱۴۰۵
 - (۸) قنبری محمدعلی، رئیس گروه عمران، آب و محیط زیست مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری، مصاحبه، فروردین ۱۴۰۵
 - (۹) صیامی عراقی ابراهیم، دبیر کمیسیون اقتصادی دولت، مصاحبه، اردیبهشت ۱۴۰۵
 - (۱۰) فروزنده دهکردی لطف‌الله، معاون هماهنگی و امور مناطق شهرداری تهران، فروردین ۱۴۰۵
 - (۱۱) موسوی سید محمد، شهردار منطقه ۴ شهر تهران، فروردین ۱۴۰۵
 - (۱۲) اقدامی حسین، مدیرعامل موسسه حقوقی معامله امن، مصاحبه، فروردین ۱۴۰۵
 - (۱۳) نوری سید ابوطالب، شهردار ناحیه ۳ منطقه ۴ شهر تهران، مصاحبه، اردیبهشت ۱۴۰۵
 - (۱۴) سعیدیان، رئیس گروه مسکن و شهرسازی سازمان برنامه و بودجه، مصاحبه، فروردین ۱۴۰۵
 - (۱۵) عباسی، کارشناس مسکن و شهرسازی سازمان برنامه و بودجه، مصاحبه، فروردین ۱۴۰۵
 - (۱۶) صفاری‌نیا، کارشناس مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری، مصاحبه، اردیبهشت ۱۴۰۵
- 1) <https://www.gov.il/en/service/compensation-for-red-track-damages-for-indirect-damage>
 - 2) https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2026/Emergency/2026-Emergency-001-EN.pdf?utm_source=chatgpt.com
 - 3) https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?fileName=03070520_a47.txt&path=EnglishVerdicts



تا جایی که وضع فعلی اجازه دهد باید برای جبران خسارت های مالی وارد آمده به امکنه و اموال شخصی، اقدامات کافی تعریف شده و مورد اجراء واقع شود. دو مورد اخیر به منزله تکلیفی لازم الاجراء برای مسئولین محترم است که باید آن را اجراء کرده و گزارش آن را به بنده بدهند.

نخستین پیام
حضرت آیت الله سید مجتبی خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی
۲۱ اسفند ۱۴۰۴



تهیه شده در اندیشکده اقتصاد مقاومتی