

بررسی ابعاد اقتصادی سیل اخیر و الزامات تأمین مالی برای جبران خسارت‌ها

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفاتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت
مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۴۴۵
فروردین‌ماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۵
۱. برخی کاستی‌ها در تصمیم‌گیری‌ها و تخصیص منابع.....	۵
الف) مطالعات آمایش سرزمین و تخصیص منابع به طرح‌های زیرساختی مرتبط.....	۶
ب) استفاده از سازوکار بیمه برای تأمین مالی پیشینی حوادث.....	۱۱
۲. آثار اقتصاد کلان.....	۱۳
۳. شیوه‌های تأمین منابع برای جبران خسارات و بازسازی (نقدی و غیرنقدی).....	۱۵
۴. الزامات.....	۲۱
۵. ملاحظات.....	۲۴



بررسی ابعاد اقتصادی سیل اخیر و الزامات تأمین مالی برای جبران خسارت‌ها

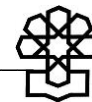
چکیده

به زعم بسیاری از کارشناسان تقلیل دادن موضوع سیل اخیر در کشور به چند اشکال فنی یا تعدادی اشتباهات کارشناسی از قبیل فقدان دسترسی به فناوری‌های لازم برای پیش‌بینی یا مدیریت بحران یا عدم لایروبی مسیل‌ها و غیره کشور را آسیب‌پذیر نگاه خواهد داشت. شناسایی اشتباه‌های سیاست‌گذاری صورت گرفته در حوزه‌های مختلف که موجب افزایش خسارات و دشواری جبران آسیب‌های ناشی از بارش‌های اخیر شده است می‌تواند راهنمای سیاست‌گذاران برای اقدامات آتی باشد. از این منظر در حوزه اقتصادی می‌توان به دو محور «نقص جدی در فرایند بودجه‌ریزی از جمله تعریف و اجرای طرح‌های عمرانی و بی‌توجهی به موضوع آمایش سرزمین و عدم تخصیص منابع به طرح‌های زیرساختی مرتبط» و «اهمال در توسعه سازوکارهای تأمین مالی پیشینی حوادث» اشاره کرد. در حالی که عموم سیاست‌گذاران کشور می‌دانند که منابع کافی برای اجرای طرح‌های عمرانی وجود ندارد و اندک منابع موجود بین تعداد زیادی طرح تقسیم می‌شود (از جمله طرح‌های مرتبط با مقابله با سوانح طبیعی)، فرایندهای سیاسی موجب شده‌اند که هیچ اراده جدی برای توقف طرح‌های بدون توجیه و اولویت‌بندی طرح‌های دارای توجیه در سه دهه اخیر وجود نداشته است. در مطالعات برنامه آمایش استان‌های خسارت‌دیده در سیل، اشارات متعددی به سیل‌خیز بودن برخی از مناطق این استان‌ها شده، اما درباره چگونگی مهار سیلاب نکات بسیار مختصر و کلی بیان شده است. از سوی دیگر برنامه‌های مربوط به «آبخیزداری و حفاظت خاک، مهندس رودخانه‌ها و سواحل، بهبود و بهره‌برداری حفاظت از منابع آب» نیز طی سالیان گذشته دارای اعتبار مصوب و عملکرد قابل توجهی نبوده‌اند و این موارد را می‌توان به عنوان یکی از دلایل افزایش میزان خسارات معرفی کرد. از سوی دیگر به رغم اهمیت بالای بیمه در جبران خسارات حوادث طبیعی، در سیاست‌گذاری‌های انجام شده کم‌تر به این موضوع توجه شده و حتی در مواردی با اتخاذ سیاست‌های نادرست جبران خسارت یکسان افراد تحت پوشش بیمه و غیرمشمولین، افراد به عدم استفاده از بیمه تشویق شده‌اند. این اشتباه سیاست‌گذاری به دشوار شدن جبران خسارات منجر شده است.

از آنجا که درباره تأمین مالی خسارت‌های ناشی از سیل با توجه به اینکه ابزارهای تأمین مالی پیشینی همچون بیمه، اوراق قرضه سوانح طبیعی، صندوق‌های سوانح، در ایران یا وجود نداشته و یا بسیار محدود و نادر هستند، ضروری است از روش‌های تأمین مالی پسینی استفاده شود. برخی از منابع موجود برای استفاده جهت حمایت از آسیب‌دیدگان و بازسازی مناطق سیل‌زده عبارتند از:

۱. استفاده از منابع بودجه ۱۳۹۸ شامل:

- باز توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
 - کاهش ۱۵ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در پیوست یک و متفرقه لایحه بودجه و اختصاص آن به مناطق سیل‌زده
 - اختصاص ۵۰ درصد از سهم اعتبارات مناطق نفت‌خیز و محروم به مناطق سیل‌زده
 - اصلاح فرایند تخصیص ۶۰ هزار میلیارد ریال اعتبار مربوط به قیر (بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۹۸)
 - استفاده از ظرفیت‌های بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق ۲ (تنخواه برای حوادث غیرمترقبه)
 - استفاده از بخشی از منابع برداشته شده از صندوق توسعه ملی در بودجه سال ۱۳۹۸
 - ۲. استفاده از منابع و تجهیزات نهادهای انقلابی و عمومی غیردولتی
 - ۳. افزایش میزان مجوز انتشار انواع اوراق مالی اسلامی
 - ۴. استفاده از ظرفیت بانک‌ها
 - اعطای تسهیلات بانکی با نرخ سود پایین
 - اختصاص بخشی از درآمدهای بانک‌ها برای انجام مسئولیت اجتماعی
 - ۵. افزایش درآمدهای پایدار
 - ۶. اختصاص بخشی از منابع افزایش نرخ سوخت به بازسازی مناطق آسیب‌دیده
 - ۷. استفاده از ظرفیت مازاد تولید نفت برای تأمین مالی بازسازی
 - ۸. استفاده از منابع صندوق توسعه ملی
- البته باید توجه داشت که با توجه به محدودیت‌های بودجه سال ۱۳۹۸ و وضعیت اقتصادی کشور، تأمین منابع مورد نیاز برای جبران خسارات ناشی از سیل از روش‌های مذکور لاجرم می‌تواند با آثار و تبعات منفی همراه باشد. از این رو ضرورت استفاده بهینه و کارآمد از منابع در اختیار دوچندان خواهد بود و لازم است الزامات زیر مورد توجه قرار گیرد:
۱. طراحی سازوکاری برای ارزیابی صحیح خسارات (به تفکیک مناطق و نوع خسارت و اشخاص ذی‌نفع) و ثبت الکترونیک خسارات
- بدین منظور لازم است با الگوی یکنواخت و به روشی که دارای قابلیت صحت‌سنجی است خسارات وارده به تفکیک مناطق و نوع خسارت و اشخاص ذی‌نفع (خسارت‌دیده) ثبت و تجمیع شود. این اطلاعات مبنای تصمیم‌گیری در گام‌های بعدی خواهد بود.
۲. تهیه دستورالعمل یا الگویی جهت تعیین اولویت و میزان جبران خسارت در مناطق و انواع خسارت‌های مختلف (لازم‌الاجرا برای تمامی نهادها)
- با توجه به قیودی از جمله محدودیت منابع یا دلایل فنی و ... شاید نتوان همه خسارت‌ها را به طور مشابه و به صورت ۱۰۰ درصد جبران کرد. لذا پس از ارزیابی میزان خسارت‌ها لازم است که با توجه به حجم



خسارت‌ها، علت ایجاد، منابع در اختیار و حتی در مواردی وعده‌ها و تعهدات ایجاد شده توسط مسئولان ذی‌ربط، الگویی برای چگونگی جبران خسارت‌ها تهیه شود.

۳. **تجمیع فرماندهی یا تقسیم‌بندی منطقه‌ای / موضوعی فرماندهی امور مربوط به جبران خسارت‌ها**

۴. **ثبت و تجمیع اطلاعات اقدامات انجام شده و خدمات ارائه شده توسط هر یک از نهادها و حسب مورد شخص یا منطقه دریافت‌کننده کمک**

۵. **بازخورد نتایج (از جمله استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد برای ارزیابی اقدام‌ها)**

به منظور جلوگیری از تکرار تجربه‌های ناموفق در خدمت‌رسانی یکپارچه و افزایش سرمایه اجتماعی حاکمیت لازم است گزارش مستمر از نحوه و مراحل خدمت‌رسانی، چشم‌انداز برنامه‌های آتی، کیفیت خدمات ارائه شده و نحوه مصرف منابع مالی در نظر گرفته شده برای جبران خسارت‌ها با همکاری مراکز مردم‌نهاد ملی و محلی تهیه و به اطلاع عموم مردم رسانده شود.

۶. **تفکیک ناظر از مجری در امر بازسازی و تفویض اجرا به عواملان محدود تحت (قابل) نظارت**

سیل ویرانگر اخیر می‌تواند فرصت اجرای مدل عمرانی نوینی محسوب شود که تأثیرات مثبتی بر کاهش رکود و بیکاری امروز ایران دارد. الگوی رایج بازسازی ارائه تسهیلات بانکی یا کمک بلاعوض به ده‌ها هزار نفر مالک ساختمان و زمین‌های کشاورزی با ناهماهنگی‌ها و فساد می‌تواند تا سال‌ها موجبات نارضایتی استان‌ها آسیب‌دیده از دولت و نظام شود (مانند تجربه زلزله کرمانشاه).

پیشنهاد مشخص این گزارش، انتخاب چند عامل (Agents) معدود (مثلاً شرکت عمران منطقه «الف»، «ب»، «ج» و...) برای بازسازی ساختمان‌های مسکونی و بهسازی زیرساخت‌های ارتباطی و شهری در هر استان سیل‌زده و استفاده از نیروی کار همان مناطق با پرداخت حقوق مشخص است. ارائه تسهیلات بانکی متناسب با پیشرفت فیزیکی و کنترل کیفی، ظهور و بلوغ چند شرکت ابرسازنده حرفه‌ای از ویژگی‌های مثبت این سازوکار خواهد بود. در خصوص زیرساخت‌های ارتباطاتی و شهری نیز مشابه این پیشنهاد قابل طرح است.

درباره سازماندهی زمین‌های کشاورزی نیز، تجمیع کشاورزان هر منطقه همگن (با مراعات ظرافت حساسیت‌های فرهنگی و بومی این قشر)، ذیل یک تعاونی کشاورزی یا دامپروری که مقیاس زمینداری و الگوی کشت و بازاریابی و تأمین لوازم کشاورزی را به صرفه و اقتصادی کند الگویی است که اگر در این مناطق به‌خوبی مدیریت شود، انقلابی در الگوی اقتصادی کشور به‌شمار خواهد رفت.

۷. **ساماندهی کمک‌های مردمی**

به منظور استفاده حداکثری از مشارکت عمومی لازم است که آیین‌نامه شیوه مجوزدهی به اشخاص (حقیقی و حقوقی) برای جمع‌آوری کمک‌های مردمی تدوین و با استفاده از شفاف‌سازی اقدامات انجام شده از محل کمک‌های مردمی و سایر منابع، انگیزه مشارکت عمومی را افزایش داد.

علاوه بر موارد مذکور باید در نظر داشت که به دلیل گستردگی ابعاد سیل اخیر در سطح مناطق مختلفی از کشور، انتظار می‌رود که شاهد تبعات آن در سطح کلان اقتصاد باشیم. به منظور به حداقل رساندن هزینه‌ها و استفاده از فرصت بازسازی برای تحرک بخشیدن به سایر بخش‌های اقتصادی کشور لازم است به ملاحظات زیر توجه شود:

۱. مدیریت رشد پایه پولی و کنترل تورم

به طور مشخص افزایش تنخواه و یا اجبار بانک مرکزی به خرید اوراق منتشره و همچنین اعطای خط اعتباری به بانک‌ها برای اعطای تسهیلات از جمله راه‌هایی است که ممکن است دولت برای استفاده از منابع سهل‌الوصول بانک مرکزی به کار گیرد. نکته اساسی آن است که افزایش پایه پولی بدون برنامه و به واسطه مداخله و اجبار مقام مالی (دولت) می‌تواند عواقب وخیمی برای اقتصاد کشور در پی داشته باشد.

۲. محدودیت منابع صندوق توسعه ملی

در سال‌های اخیر منابع صندوق برای مصارفی غیر از موارد در نظر گرفته شده در اساسنامه مورد استفاده قرار گرفته است. بدین ترتیب صندوق توسعه ملی بیش از اینکه از ماهیت سرمایه‌گذارانه برخوردار باشد، داری ماهیت پس‌اندازی است. با توجه به شرایط خاص سیل‌زدگان و فوریت تأمین مالی برنامه‌های مرتبط با این مسئله ممکن است نتوان از استقراض از صندوق توسعه ملی امتناع کرد، اما باید به محدودیت منابع صندوق توسعه ملی نیز توجه شود. لذا لازم است که برنامه مشخص و قابل نظارتی برای ارزیابی نحوه هزینه‌کرد منابع برداشت شده از صندوق توسعه ملی طراحی شود تا این منابع با بهره‌وری بالایی استفاده شود و از سوی دیگر برای کاهش احتمال نیاز به برداشت از صندوق در سال‌های آتی، اقدام عملی لازم برای افزایش درآمدهای غیرنفتی در میان‌مدت دنبال شود.

۳. توجه به پایداری تعهدات دولت در صورت استفاده از سازوکار انتشار اوراق

لازم است که هرگونه تأمین مالی با استفاده از اوراق مشارکت با رعایت شرط پایداری بدهی‌های دولت، بر پایه دارایی (نظیر اوراق منفعت و اجاره) و در مقیاس محدود انجام شود و با استفاده از ظرفیت ایجاد شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ با انجام عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی از افزایش غیرمعمول نرخ تنزیل در بازار ثانویه جلوگیری کرد.

۴. هدایت سازوکارهای حمایتی به سمت ایجاد رونق در تولید ملی و تحریک رشد اقتصادی

اگرچه سیل اخیر ویرانی‌ها و خسارت‌های مالی بسیاری را به بار آورده است (که هنوز برآوردهای دقیقی از آن ارائه نشده است)، اما تجربه سایر کشورها می‌تواند فرصتی برای رونق اقتصادی در اثر بازسازی فراهم کند. با طراحی سازوکارهای مناسب می‌توان سیاست‌های حمایتی را به سمت ایجاد رونق تولید هدایت کرد برای مثال دو بخش ایجاد ساختمان مسکونی و سایر ساختمان‌ها (زیرساخت‌هایی همچون جاده، پل و ...) از پیوندهای پسین بالایی با سایر بخش‌های اقتصادی برخوردار هستند و ساختار آنها به



گونه‌ای است که با بخش‌های متعددی ارتباط دارند و محصولات آنها را در فرایند تولید خود به‌کار می‌گیرند. بنابراین در سال جدید اقدامات انجام شده برای خدمت‌رسانی به آسیب‌دیدگان از سیل در بخش ساختمان می‌تواند با توجه به ظرفیت بالای تحرک‌آفرینی در اقتصاد، به عنوان یکی از بخش‌های اثرگذار برای خروج صنایع مرتبط از رکود باشد. سیاست‌های حمایتی تهیه لوازم منزل برای آسیب‌دیدگان نیز می‌تواند در این چارچوب مورد توجه قرار گیرد. این سیاست حمایتی باید به نحوی انجام شود که تقاضای ایجاد شده با تولید کالاهای داخلی تأمین شود.

مقدمه

از ۴۳ نوع بلایای طبیعی در جهان، ۳۳ نوع آن در کشور رخ می‌دهد که این مسئله موجب شده تا ایران به عنوان یکی از ۱۰ کشور بلاخیز جهان به‌شمار رود. بارش‌های اخیر در کشور نیز علی‌رغم به همراه داشتن برکات فراوان و التیام بحران کم آبی کشور خسارت و مشکلاتی را به همراه داشته است. در همین راستا این گزارش ابتدا به بیان برخی اشتباه‌های سیاست‌گذاری در حوزه اقتصادی پرداخته که موجب تشدید مشکلات ناشی از سیل شده است و در ادامه منابع محتمل قابل استفاده برای جبران خسارات و الگوی تأمین مالی پیشینی و پسینی خسارت‌ها معرفی شده است. از آنجا که شرایط اقتصادی کشور و محدودیت منابع ضرورت استفاده بهینه و کارآمد از منابع در اختیار را دوچندان کرده است برخی از الزامات اجرایی برای افزایش کارآمدی خدمت‌رسانی به آسیب‌دیدگان عنوان و تلاش شده است با ذکر ملاحظات لازم و با کم‌ترین هزینه ممکن و ایجاد فرصت برای سایر بخش‌های اقتصادی کشور، الگویی برای نحوه استفاده از منابع معرفی شده جهت تأمین مالی خسارت‌ها معرفی شود. شایان ذکر است که این گزارش شامل موضوع کمک‌هایی مانند آب و غذا و سکونت موقت نبوده و بیش‌تر ناظر بر چگونگی جبران خسارات، بازسازی و مدیریت تبعات اقتصادی و اجتماعی مناطق سیل‌زده است.

۱. برخی کاستی‌ها در تصمیم‌گیری‌ها و تخصیص منابع

در این قسمت برخی کاستی‌های حوزه تصمیم‌گیری که به بروز بحران در این ابعاد منجر شده بررسی می‌شود. این امر در دو محور نقص جدی فرایند بودجه‌ریزی به ویژه تعریف و اجرای طرح‌های عمرانی و «بی‌توجهی به موضوع آمایش سرزمین و تخصیص منابع به طرح‌های زیرساختی مرتبط» و «اهمال در توسعه سازوکارهای تأمین مالی پیشینی حوادث» انجام شده است.

الف) مطالعات آمایش سرزمین و تخصیص منابع به طرح‌های زیرساختی مرتبط

۱. مطالعات آمایش سرزمینی

در مطالعات برنامه آمایش استان‌های خسارت‌دیده در سیل، اشاره‌های متعددی به سیل‌خیز بودن برخی از مناطق این استان‌ها شده، اما اقدام جدی برای جلوگیری از بروز سیلاب انجام نشده است. در ادامه بخش‌هایی از مطالعات برنامه آمایش سرزمین استان گلستان که در سال ۱۳۹۲ به انجام رسیده عیناً ذکر شده است:

• مطالعات برنامه آمایش استان گلستان - تحلیل پستی و بلندی‌ها

رودخانه ساری‌سو (قراوه): این رودخانه سرشاخه اصلی گرگان‌رود در این منطقه را تشکیل می‌دهد. سالیانه ۵۱ میلیون مترمکعب آورد آب دارد و سیل‌های سال ۱۳۸۴ عمدتاً در این زیرحوضه تولید شده است. سد گلستان ۲ بر روی این رودخانه احداث شده است (ص ۱۴).

• مطالعات برنامه آمایش استان گلستان - تحلیل ویژگی‌های زیربنایی

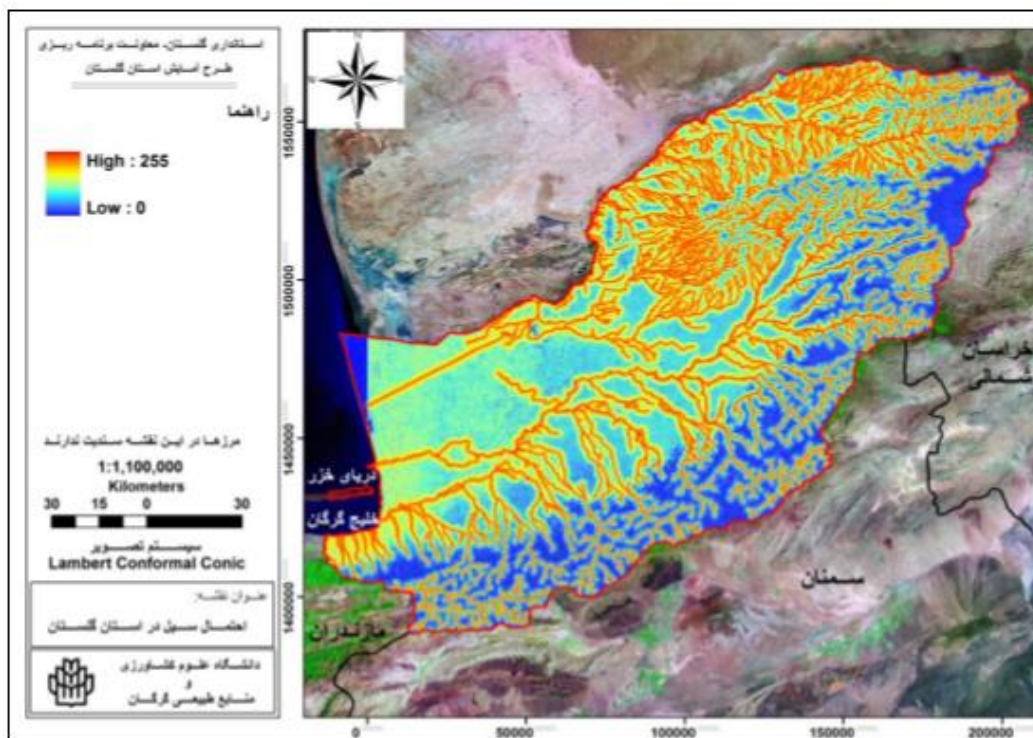
ایستادگی سد گلستان در برابر سیل‌های سال‌های اخیر هر چند موجب پیشگیری از خسارات فراوانی به استان شده، ولی باعث شده است که حدود ۲۴ میلیون مترمکعب از حجم ذخیره آن با رسوب پر شده و حجم ذخیره‌سازی سد کاهش یابد (ص ۱۲۶).

• مطالعات برنامه آمایش استان گلستان - تهدیدات ناشی از مخاطرات محیطی و محیط زیستی

در استان گلستان



نقشه ۱. احتمال سیل در محدوده مورد مطالعه



• مطالعات برنامه آمایش استان گلستان - برآورد ظرفیت تحمل محیطی

یکی از تهدیدهای مؤثر بر ساختار اقتصادی گلستان کاهش دسترسی استان به منابع آب است که این تهدید در کنار احتمال بالای بروز سیلاب‌های موسومی می‌تواند خطری بزرگ برای بخش کشاورزی استان قلمداد شود. (ص. ۲۳)

ابعاد فرسایش خاک و تخریب اراضی در مناطق مختلف استان فاجعه‌آمیز است. به طوری که یکی از مهم‌ترین دلایل سیل در استان را می‌توان بی‌توجهی به فعالیت‌های آبخیزداری دانست. بنابراین برقراری نظامی هدفمند برای کنترل فرسایش و رسوب در سطح حوزه‌های آبخیزداری رودخانه‌های استان، نیازمند بهنگام شدن اطلاعات آبخیزداری است. فعالیت‌های آبخیزداری معمولاً یک‌جانبه بوده و به چند پروژه مهندسی و اصلاح آبراهه‌ها خلاصه می‌شود. از این رو نخست باید مناطق نیازمند طرح‌های آبخیزداری، نقاط نیازمند به اصلاح آبراهه‌ها، محل احداث سدهای کوچ با در نظر داشتن ارزیابی آثار محیط زیستی مشخص شود. (ص ۱۲۸)

جدول ۱. عملیات اجرایی آبخیزداری به تفکیک حوزه‌های اصلی در قلمرو استان گلستان

۱. عملیات سازه‌ای کنترلی گابیونی و ملاتی در آبراهه‌های درجه ۱، ۲، ۳	خلیج گرگان
۲. سازه‌های آشغال‌گیر و کنترل سیلاب	
۳. عملیات حفاظت قرق	
۱. احداث سازه‌های کنترلی گابیونی ملاتی در آبراهه‌های درجه ۱، ۲، ۳	قره‌سو
۲. احداث سازه‌های آشغال‌گیر و کنترل سیلاب	
۳. طرح تعادل دام و مرتع (در مراتع بی‌بلاقی بالادست حوزه‌ها)	
۴. عملیات مشارکت مردمی و ترویجی (تراس‌بندی، نهال‌کاری مثمره، علوفه‌کاری)	گرگان رود غربی
۱. عملیات سازه‌ای کنترلی گابیونی ملاتی در آبراهه‌های درجه ۱، ۲، ۳	
۲. احداث سازه‌های آشغال‌گیر و چندمنظوره کنترل سیلاب	
۳. طرح ساماندهی مراتع بالادست و پایین‌دست	
۴. عملیات مشارکت مردمی و ترویجی (تراس‌بندی، نهال‌کاری مثمره، علوفه‌کاری)	گرگان رود شرقی
۱. عملیات سازه‌ای کنترلی و گابیون و ملاتی در آبراهه‌های درجه ۱، ۲، ۳	
۲. احداث سازه‌های آشغال‌گیر و چندمنظوره کنترل سیلاب	
۳. طرح ساماندهی مراتع بالادست و پایین‌دست	
۴. عملیات مشارکت مردمی و ترویجی (تراس‌بندی، نهال‌کاری مثمره، علوفه‌کاری)	
۵. عملیات جنگل‌کاری	
۶. عملیات خاکی (احداث بندهای خاکی رسوب‌گیر)	اترک
۱. عملیات اصلاحی و احیایی مراتع	
۲. طرح تعادل دام و مرتع	
۳. احداث بندهای خاکی کوچک	
۴. عملیات مشارکت مردمی و ترویجی (تراس، نهال‌کاری مثمره، علوفه‌کاری)	
۵. عملیات احیایی و جنگل‌کاری	

ماخذ: اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان گلستان

تخریب منابع طبیعی همراه با افزایش جمعیت و نیاز روزافزون ساکنان منطقه به عرصه‌های منابع طبیعی به عنوان برآورده کردن نیازهای اولیه زیستی و عدم تعادل مسائل اقتصادی و اجتماعی با طبیعت، همچنین اجرای طرح‌های عمرانی مغایر با قوانین محیط‌زیستی تماماً شرایط را برای به‌وجود آوردن عرصه مناطق سیل‌زده آماده ساخته و با تجاوز به حریم رودخانه‌ها و ساخت‌وسازهای بی‌رویه سبب وارد آمدن خسارات هنگفت در این زمینه می‌شود.

در حال حاضر با اجرای طرح‌های عمرانی جهت کاهش خسارت‌های سیل، تمهیدات لازم اندیشیده شده که از آن جمله می‌توان به انتقال روستاها و اماکن حاشیه رودخانه‌ها به مناطق امن، احداث بناهای مقاوم در برابر سیل و زلزله و ساخت پل‌هایی با دوره بازگشت ۱۰۰ ساله محتمل و غیره را نام برد. (ص. ۱۳۰)



• مطالعات برنامه آمایش استان گلستان - تعارض و توازن بین نیازهای عناصر فضایی در استفاده از منابع موجود، تعیین عدم تعادل‌های موجود در نظام فضایی و بازنگری اهداف کلی از نظر احتمال سیل شهرستان‌های گرگان، آق‌قلا، گمیشان، کردکوی، گنبدکاووس، ترکمن، کلاله، مراوه‌تپه و آزادشهر در معرض خطر بیش‌تر هستند (ص. ۴۶)

از نظر شکست سد، شهرستان‌های گنبدکاووس، آق‌قلا و بخش کوچکی از گمیشان در معرض خطر ناشی از شکست سد هستند. (ص. ۴۶)

برای جلوگیری و پیشگیری و کاهش خطرات طبیعی و انسان‌ساخت اشاره شده در بالا بهتر است از همین الان و بر اساس اولویت‌بندی دستگاه‌های مختلف اقدام به رفع یا کاهش تهدید شود. هزینه‌ای که در این راه صرف می‌شود مطمئناً از هزینه‌های ناشی از بروز و اثر این تهدیدها در زمینه‌های طبیعی و اقتصادی و اجتماعی کم‌تر خواهد بود و مصداق پیشگیری بهتر از درمان است می‌باشد. مثلاً لازم است برخی از روستاها و بخشی از شهرها یا جابه‌جا شوند و یا در برابر خطر سیل مقاوم‌سازی شوند.

• مطالعات برنامه آمایش استان گلستان - تهدیدهای اقتصادی

بالا بودن ضریب وقوع بلایای طبیعی از جمله سیل، رانش زمین، بالا آمدن آب دریا، زلزله، آتش‌سوزی جنگل‌ها و خشکسالی در کنار وجود نظام سنتی حاکم در اقتصاد منطقه می‌تواند شوک‌های مهمی را بر اقتصاد استان وارد آورد.

• مطالعات برنامه آمایش استان گلستان - تبیین اهداف و چشم‌اندازهای کلان استان گلستان توجه به قابلیت‌ها، تنگناها و مسائل موجود توسعه استان بر پایه بخش کشاورزی گردشگری و صنعت با استفاده از حداکثری از قابلیت‌های توسعه صنعتی با رویکرد صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و فعالیت بازرگانی خارجی استوار خواهد بود از این‌رو اهداف بلندمدت توسعه استان عبارتند از: (ص. ۴۲)

۱۶. افزایش ایمنی و مقاوم‌سازی مراکز زیست و فعالیت در مقابل بلایای طبیعی با اولویت منافع مناطق سیل‌خیز و زلزله‌خیز ...

راهبردهای بلندمدت (ص. ۴۳)

۱۵. مهار سیلاب و کاهش آثار خشکسالی استان ...

• مطالعات برنامه آمایش استان گلستان - طراحی و برنامه‌ریزی و نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان گلستان

بر اساس موارد یاد شده و آنچه که از تحلیل وضعیت موجود و نقشه آمایشی استان به‌دست می‌آید، ۳۰ هدف کلی سرزمینی برای استان در سال ۱۴۱۴ ارائه می‌شود که هدف چهارم عبارتست از: گلستان ۱۴۱۴ استانی است که رودخانه‌های آن از نظر محدوده رودکناری یا بافر یا حریم موردتوجه قرار گرفته‌اند و تمامی کاربری‌ها از این محدوده به عرض ۱۵۰ متر خارج شده‌اند. در نتیجه، در این فاصله تا رودخانه

هیچ کاربری کشاورزی، دامداری، توسعه روستایی، صنعتی، دامپروری، معدن‌کاوی، دفن پسماند، آبی‌پروری، درخت‌کاری (در محدوده‌های سیل‌گیر) و جاده وجود ندارد. در ضمن، در این محدوده اقدام‌های اصلاحی صورت گرفته است تا طبیعت به شکل اولیه خود درآید. (ص. ۴۷)

۲. تخصیص منابع به طرح‌های مرتبط با پیشگیری از وقوع سیل

بررسی طرح‌های عمرانی مندرج در قوانین بودجه سنواتی که به منظور جلوگیری و کنترل سیل و عمدتاً تحت عناوین برنامه‌های «آبخیزداری و حفاظت خاک، مهندس رودخانه‌ها و سواحل، بهبود و بهره‌برداری حفاظت از منابع آب» طی سالیان گذشته به اجرا در آمده نشان می‌دهد میزان اعتبار مصوب و عملکرد اعتبار طرح‌های مذکور دارای وزن قابل توجهی در بودجه نیستند. جدول زیر میزان و چگونگی تخصیص اعتبارات سه برنامه مذکور را نشان می‌دهد:

جدول ۲. اعتبارات برنامه‌های آبخیزداری و حفاظت خاک، مهندسی رودخانه‌ها و سواحل، بهبود و بهره‌برداری حفاظت از منابع آب در قوانین بودجه (میلیارد ریال)

عنوان برنامه	عملکرد تا پایان سال ۱۳۹۶	ابلاغ سال ۱۳۹۷	برآورد سال ۱۳۹۸	پیش‌بینی سال‌های بعد	نسبت عملکرد تا پایان سال ۱۳۹۶ به سرجمع اعتبار در نظر گرفته شده برای طرح
آبخیزداری و حفاظت خاک	۸,۰۵۷	۱,۸۷۲	۲,۰۸۰	۱۷,۶۹۲	۲۷ درصد
مهندسی رودخانه‌ها و سواحل	۵,۶۴۹	۱,۳۲۷	۱,۴۹۴	۹,۱۸۵	۳۲ درصد
بهبود بهره‌برداری و حفاظت از منابع آب	۱۷,۵۹۵	۴,۴۵۱	۵,۰۶۲	۳۷,۸۴۵	۲۷ درصد

مأخذ: پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

همان‌طور که در ستون آخر جداول فوق مشاهده می‌شود، نسبت عملکرد اعتبارات تا پایان سال ۱۳۹۶ به کل اعتبار در نظر گرفته شده برای اجرای طرح‌ها (از شروع طرح تا پایان) اندک است.^۱ بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت که در سال‌های اخیر اعتبارات کمی به این طرح‌ها اختصاص یافته است. در جدول زیر برخی از این پروژه‌ها قابل مشاهده است.

۱. در ضمن باید توجه داشت که رقم درج شده در لایحه در مورد پیش‌بینی اعتبار سال‌های بعد عمدتاً دچار کم‌برآوردی است و لذا با در نظر گرفتن این واقعیت نسبت‌های ستون آخر جدول فوق خوش‌بینانه است.



جدول ۳. اعتبارات مربوط به طرح‌های لایروبی در قوانین بودجه (میلیون ریال)

عنوان طرح	سال شروع	سال اتمام	مصوب ۱۳۹۴	مصوب ۱۳۹۵	مصوب ۱۳۹۶	مصوب ۱۳۹۷	عملکرد ۱۳۹۶	عملکرد دوران برنامه پنجم
لایروبی و ساماندهی رودخانه کارون در بازه‌های بحرانی	۱۳۸۷	۱۳۹۸	۹۰,۰۰۰	۹۰,۰۰۰	۹۰,۰۰۰	۶۰,۰۰۰	۲۰,۸۳۸	۳۱۵,۴۵۰
علاج‌بخشی و کنترل رسوب سد دز	۱۳۸۳	۱۳۹۹	۱۵,۰۰۰	۲۵,۰۰۰	۲۵,۰۰۰	۱۷,۰۰۰	۱۲,۵۵۰	۲۱,۷۱۲
ساماندهی و لایروبی رودخانه سیستان	۱۳۸۸	۱۳۹۸	۱	۱	۱	۱	۰	۱۷۵,۷۳۴
عملیات پاکسازی و لایروبی رودخانه مرزی اروندرود	۱۳۸۲	۱۳۹۸	۴۰,۰۰۰	۵۱,۰۰۰	۵۱,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۳۰,۹۹۰	۸۹,۰۶۱
اجرای عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری در حوزه‌های آبخیز سدهای کشور	۱۳۷۹	۱۴۰۰	۴۹۰,۰۰۰	۶۰۰,۰۰۰	۳,۸۵۶,۰۰۰	۱,۰۵۰,۰۰۰	۵۸۰,۹۳۱	۳,۳۷۶,۳۲۰
مطالعه و اجرای عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری در حوزه‌های آبخیز فاقد سد	۱۳۸۵	۱۴۰۰	۳۶۰,۰۰۰	۷۰۰,۰۰۰	۱,۲۶۰,۰۰۰	۷۰۰,۰۰۰	۲۹۰,۰۲۱	۱,۰۶۳,۹۹۳

به طور مشخص درباره طرح‌های لایروبی، بررسی‌ها نشان می‌دهد که هزینه‌های اجرای این طرح‌ها بالاتر از مبالغ در نظر گرفته شده در بودجه‌های سنواتی است مضاف بر اینکه عملکرد این ردیف‌ها نیز عمدتاً کم‌تر از مبالغ مصوب بوده است. از سوی دیگر مواد استحصالی از فرایند لایروبی در برخی نقاط، دارای ارزش اقتصادی بوده و می‌تواند بخشی از هزینه‌های اجرای طرح را پوشش دهد. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت نسبت به طرح‌های لایروبی کم‌توجهی شده است؛ این کم‌توجهی هم در بُعد تعریف طرح‌های لایروبی و هم در بُعد تخصیص اعتبارات قابل مشاهده است که البته یکی از دلایل مهم این موضوع فشار برای تعریف تعداد زیادی طرح و پروژه عمرانی در کشور در طی سه دهه اخیر است.

ب) استفاده از سازوکار بیمه برای تأمین مالی پیشینی حوادث

یکی از روش‌های رایج در تأمین مالی سوانح طبیعی بهره‌گیری از بیمه است. در این روش، بیمه‌گذار مبالغی را در دوره‌های مشخص به بیمه‌گر می‌دهد و بیمه‌گر حق بیمه‌ها را جمع‌آوری و سرمایه‌گذاری می‌کند. چنانچه در دوره بیمه رخدادی اتفاق بیفتد، بیمه‌گر از منابع خود برای جبران خسارت‌های وارده استفاده می‌کند. بیمه سوانح طبیعی در مقایسه با سایر بیمه‌ها، دارای ویژگی‌های منحصربه‌فردی است. دشواری تخمین کل هزینه بالقوه موارد بیمه شده، مدعیان زیاد در حین وقوع رخدادها، طبیعی و هزینه‌های بسیار زیاد جبران خسارات از جمله دشواری‌های شرکت‌های بیمه در بیمه کردن این سوانح است. لذا شرکت‌های بیمه در سوانح طبیعی از بیمه اتکایی نیز بهره‌مند می‌شوند تا این مشکلات را کاهش دهند.^۱

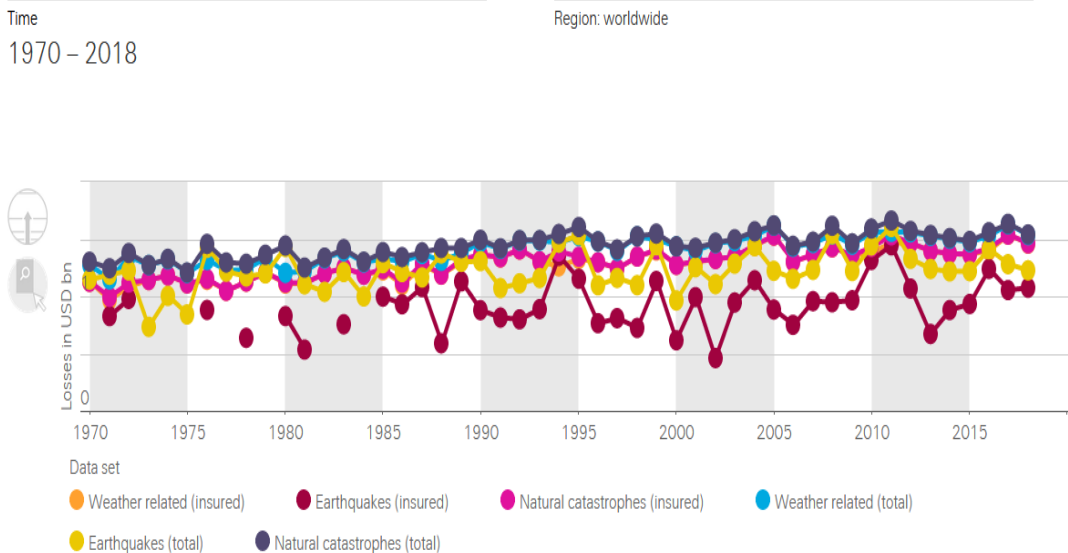
1. www.investopedia.com/terms/c/catastrophe-insurance.asp

نمودار زیر، حجم خسارت‌های وارده سوانح طبیعی و حجم سوانح بیمه شده را در سال‌های ۱۹۷۰ تا سال ۲۰۱۸ برای سراسر جهان نشان می‌دهد.

نمودار ۱. حجم خسارت‌های وارده سوانح طبیعی و حجم سوانح بیمه شده

(میلیارد دلار)

بین سال‌های ۱۹۷۰ تا سال ۲۰۱۸ در سراسر جهان



Source: www.sigma-explorer.com

طبق نمودار بالا در سال ۲۰۱۸، حدود ۸ میلیارد دلار به علت زمین‌لرزه خسارت وارد شده است که ۲ میلیارد دلار بیمه شده بوده است (۲۵ درصد). خسارت‌های مربوط به سوانح طبیعی^۱ در سال ۲۰۱۸ حدود ۱۴۶ میلیارد دلار بوده است که ۷۱ میلیارد دلار آن بیمه شده است (حدود ۵۰ درصد). اطلاعات مزبور نشان می‌دهد که سهم بیمه در تأمین مالی سوانح طبیعی زیاد بوده و لازم است تا این بازار مالی مورد توجه قرار گیرد و تعمیق لازم را برای جبران خسارت‌ها داشته باشد. در کشور ما نیز در صورتی که بیمه حوادث غیرمترقبه برای کلیه ساختمان‌ها اجباری می‌بود یا به صورت غیرمستقیم از طرف شوراهای شهر و روستا انجام می‌شد، بخشی از خسارت‌های سیل از این محل قابل جبران بود. کما اینکه برای مثال شهرداری شهر آق‌قلا طی قراردادی با شرکت بیمه ایران، ۲۵۰۰ واحد مسکونی در این شهر را بیمه حوادث کرد. این اقدام با هزینه ۳۲/۵ میلیون تومانی انجام شد (در تاریخ ۲۳ اسفندماه ۱۳۹۷) و مطابق قرارداد، واحدهای مذکور می‌توانند حدود ۲۵ میلیارد تومان از خسارت‌های ناشی از سیل را از این محل جبران کنند. در صورتی که ۴۵۰۰ واحد مسکونی دیگر این شهر نیز تحت پوشش

1 Natural Catastrophe



بیمه حوادث بودند، عملاً کل خسارت‌های وارد شده به منازل مسکونی شهر آق‌قلا را شرکت‌های بیمه پوشش می‌دادند. البته لازم است تا شرکت‌های بیمه دولتی و غیردولتی در کشور نیز تقویت شوند تا به هنگام وقوع چنین سوانحی توان مالی کافی را برای پوشش خسارت‌ها داشته باشند.

علاوه بر ساختمان‌های مسکونی، سایر بناها و تجهیزات شهری نیز باید تحت پوشش بیمه اجباری حوادث قرار می‌گرفتند. ساختمان‌های اداری، مدارس، بیمارستان‌ها، پست‌های توزیع برق و مخابرات و... از این جمله هستند.

۲. آثار اقتصاد کلان

به دلیل گستردگی ابعاد سیل اخیر در سطح مناطق مختلفی از کشور، انتظار می‌رود تبعات آن در سطح کلان اقتصاد نیز قابل توجه باشد. این حادثه می‌تواند از دو کانال متفاوت بر عملکرد کلان اقتصاد مؤثر باشد.

کانال اول، از طریق کاهش عرضه بخش‌های آسیب‌دیده (عمدتاً فعالیت‌های تولید زیربخش‌های کشاورزی) است که بر عرضه کل اقتصاد مؤثر بوده و به تبع رشد اقتصادی و تورم را متأثر می‌کند.

کانال دوم، از طریق کاهش ثروت و سطح مصرف خانوارهای آسیب‌دیده (مستقیم و غیرمستقیم) است که می‌تواند بر کاهش تقاضای کل اقتصاد مؤثر بوده و از این طریق نیز بر عملکرد رشد اقتصادی تأثیر منفی گذارد هرچند می‌تواند تا حدودی از تبعات تورمی کانال اول را بکاهد.

اینکه تأثیرات اقتصادی هر کدام از کانال‌های مذکور تا چه حدی باشد اولاً به مقیاس و ابعاد برآورد خسارت‌ها و ثانیاً به سیاست‌های اتخاذ شده پس از حادثه (از جمله سیاست‌های بازسازی، حمایتی) و نحوه تأمین مالی آن بستگی دارد.

آثار بر حوزه زراعت و دامداری

سیل اخیر خسارات فراوانی به بخش‌های زراعت و دامداری وارد کرد و اگرچه تدابیری برای جبران خسارات وارده به بخش‌های مذکور اتخاذ خواهد شد، اما باید توجه داشت که ابعاد خسارت محدود به خود این بخش‌ها نیست و سایر بخش‌هایی که از محصولات زراعی و دامی به عنوان نهاده استفاده می‌کنند نیز به صورت غیرمستقیم تحت تأثیر قرار گرفته‌اند و از بین رفتن محصولات این بخش‌ها می‌تواند سایر بخش‌ها را با مشکل تأمین نهاده روبه‌رو کند که در نهایت کاهش تولید آنها را به همراه داشته باشد. با توجه به پیوندهای پیشین بخش‌های زراعت و دامداری با سایر بخش‌های اقتصادی ملاحظه می‌شود بخش‌هایی که وابستگی بیشتری به تولیدات این دو بخش دارند در صورت عدم تأمین نهاده به صورت غیرمستقیم تحت تأثیر قرار گرفته و با کاهش تولید مواجه خواهند شد. جدول ۴ بخش‌هایی که بیش‌ترین آسیب را از کاهش تولید دو بخش زراعت و دامداری می‌بینند نشان می‌دهد.

جدول ۴. بخش‌هایی که بیش‌ترین آسیب را از محدودیت عرضه بخش‌های زراعت و دامداری می‌بینند

بخش‌های آسیب‌پذیر					عنوان بخش	ردیف
ساخت انواع روغن‌ها و چربی‌ها	ساخت منسوجات	مرغداری	سایر خدمات	دامداری، زنبورداری، پرورش کرم ابریشم و شکار	ساخت محصولات غذایی	۱
-۰/۰۳	-۰/۰۴	۰-/۰۷	-۰/۰۷	-۰/۲۱	-۰/۴۲	
-	-	ساخت منسوجات	مرغداری	سایر خدمات	ساخت محصولات غذایی	۳
-	-	۰-/۰۱	۰-/۰۲	۰-/۰۶	-۰/۵۷	

به عبارت دیگر به دلیل کاهش عرضه بخش‌های زراعت و دامداری در نتیجه سیل حادث شده، ایجاد مشکل در تأمین نهاده و کاهش تولید بخش‌های محصولات غذایی، مرغداری و منسوجات وجود دارد. بنابراین جلوگیری از کاهش تولید بخش‌های مذکور مشروط به تأمین نهاده‌های مورد نیاز آنها از بخش‌های زراعت و دامداری است. تأمین این نهاده‌ها از سایر مناطق کشور به دلیل محدودیت‌های تولیدی (به خصوص محدودیت سطح کشت و گستردگی مناطق متأثر از سیل) احتمالاً ممکن نباشد. در این صورت تنها از طریق واردات نهاده‌های مذکور می‌توان از ابعاد مسئله کاست. بنابراین لازم است سیاستگذاران (احتمالاً وزارخانه‌های جهادکشاورزی و صمت)، با مدیریت صحیح و برنامه مشخص برای تأمین نهاده‌های مورد نیاز برای هر بخش و محصول، دست‌کم از تبعات غیرمستقیم سیل جلوگیری کنند. از طرف دیگر همان‌طور که در مقدمه بیان شد، ابعاد اقتصادی سیل تنها محدود به کاهش عرضه برخی فعالیت‌ها و تأثیر آن بر زنجیره تأمین نهاده‌ها نیست، بلکه لازم است تأثیر این کاهش عرضه بر تقاضای کل اقتصاد و بخش‌ها را نیز در نظر گرفت. برخی از بخش‌های جدول ۴ خود پیوندهای پسین قوی با سایر بخش‌های اقتصادی دارند به این معنا که این بخش‌ها از ظرفیت بالایی برای ایجاد تحرک در اقتصاد برخوردارند و لذا هرگونه کاهش تولید این بخش‌ها می‌تواند کاهش تولید در کل اقتصاد را به همراه داشته باشد. بررسی پیوندهای پسین بخش‌های آسیب‌پذیر (جدول) نشان می‌دهد که بخش‌های ساخت منسوجات، ساخت محصولات غذایی، مرغداری و دامداری پیوندهای پسین قوی دارند و لذا نیازمند توجه ویژه هستند. به عبارت دیگر هرگونه قصور سیاستگذاری در مدیریت زنجیره تولید در مرحله بعدی به کاهش تقاضای بخش‌های دیگر منجر خواهد شد که ابعاد رکود را تشدید می‌کند.



۳. شیوه‌های تأمین منابع برای جبران خسارات و بازسازی (نقدی و غیرنقدی)

تأمین مالی خسارت‌دیدگان سوانح و بلایای طبیعی مانند سیل، زلزله و طوفان یکی از دغدغه‌های مهم دولت‌ها و تصمیم‌گیران اقتصادی کشورهاست. روش‌های مختلفی برای تأمین مالی رخدادهای مزبور در کشورهای دنیا انجام می‌پذیرد که در دو حالت کلی می‌توان آنان را دسته‌بندی کرد:

۱. **تأمین مالی پیشینی سوانح طبیعی:** به این معنا که قبل از آنکه سانحه‌ای طبیعی رخ دهد، تأمین مالی صورت پذیرد و بلافاصله پس از رخداد، هزینه‌ها از محل در نظر گرفته شده تأمین شود. مهم‌ترین روش‌های تأمین مالی پیشینی سوانح طبیعی عبارتند از:

– بیمه خصوصی (اصلی‌ترین روش)

– اوراق قرضه سوانح طبیعی^۱

– صندوق‌های سوانح طبیعی

۲. **تأمین مالی پسینی سوانح طبیعی:** به این معنا که پس از آنکه سانحه طبیعی اتفاق افتاد، متولیان امور به تأمین مالی خسارت‌ها می‌پردازند. مهم‌ترین روش‌های تأمین مالی پسینی سوانح طبیعی عبارتند از:

– از محل بودجه دولت (مالیات)

– نیکوکاری‌ها^۲

– روش‌های تأمین مالی جمعی^۳

– وام‌های با نرخ بهره کم

در خصوص تأمین مالی خسارت‌های ناشی از سیل با توجه به اینکه ابزارهای تأمین مالی پیشینی همچون بیمه، اوراق قرضه سوانح طبیعی، صندوق‌های سوانح، در ایران یا وجود نداشته و یا بسیار محدود و نادر هستند، لذا ضروری است از روش‌های تأمین مالی پسینی استفاده شود. با توجه به محدودیت‌های بودجه سال ۱۳۹۸ و وضعیت اقتصادی کشور، تأمین منابع مورد نیاز برای جبران خسارت‌های ناشی از سیل لاجرم با آثار و تبعات منفی همراه خواهد بود. با وجود این با توجه به ضرورت و فوریت نیاز به تأمین این منابع باید تلاش کرد که راهکارهای با آثار منفی و هزینه کم‌تر در دستور کار قرار گیرد. با توجه به این مسئله برخی از راهکارهای کوتاه‌مدت تأمین این منابع مطرح و ملاحظاتی که لازم است مورد توجه قرار گیرد در ادامه ذکر شده است.

1. Catastrophe Bond (CAT Bond)

منابع حاصل از فروش این اوراق توسط ناشر (نهاد واسط) تا سررسید (معمولاً بین ۳ تا ۵ سال) در حساب وثیقه قرار داده می‌شود و در دارایی‌های مالی سرمایه‌گذاری می‌گردد. چنانچه تا سررسید اوراق، حادثه طبیعی اتفاق نیفتد و برای شرکت بیمه‌گر (بانی) تعهدی ایجاد نگردد، اصل و سود اوراق به دارندگان آن پرداخت می‌شود. چنانچه سوانح طبیعی تا سررسید اتفاق بیفتد و بیمه‌گر ملزم به جبران خسارات باشد، از اصل و سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده، برای جبران خسارات برداشت می‌شود. به منظور رعایت تناسب ریسک – بازده، نرخ بازده این اوراق در مقایسه با سایر ابزارهای مالی بیش‌تر است خریداران این اوراق، بیش‌تر نهادهای مالی هستند.

2. Charity

3. Crowd Funding

الف) استفاده از منابع بودجه سال ۱۳۹۸

الف-۱) باز توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

با توجه به خسارت‌های وارد شده به طرح‌های زیربنایی کشور و لزوم سرمایه‌گذاری در این حوزه لازم است که اولویت‌های در نظر گرفته شده برای این اعتبارات بازبینی شود. در این راستا می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

– ۱۵ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مالی و متفرقه لایحه بودجه

۵۰۰ هزار میلیارد ریال اعتبار در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در نظر گرفته شده بود که با توجه به خسارت‌های وارد شده به زیرساخت‌های مناطق سیل‌زده می‌توان با اصلاح بودجه، ۱۵ درصد از این اعتبارات را به این مناطق اختصاص داد. این موضوع می‌تواند در قالب اولویت‌بندی مجدد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا کاهش یکسان ۱۵ درصد از اعتبارات کلیه طرح‌ها انجام شود.

– کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای افزایش یافته در مجلس

اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس شورای اسلامی نسبت به لایحه بودجه ۴۸ هزار میلیارد ریال افزایش یافت. با توجه به اهتمام مجلس برای ترمیم زیرساخت‌های آسیب‌دیده مناطق سیل‌زده می‌توان با تغییر اولویت‌های قبلی، تمام یا بخشی از این اعتبارات را به این موضوع اختصاص داد.

– ۵۰ درصد سهم مناطق نفت‌خیز و محروم

۵۵ هزار میلیارد ریال اعتبار طبق قانون بودجه سال ۱۳۹۸، از محل ۳ درصد صادرات نفت خام و گاز طبیعی در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی به مناطق نفت‌خیز و کم‌تر توسعه یافته اختصاص یافته است که با توجه به محرومیت‌های ایجاد شده می‌توان به صورت موقت در سال ۱۳۹۸، ۵۰ درصد این اعتبار را به مناطق سیل‌زده اختصاص داد.

الف-۲) اصلاح فرایند تخصیص ۶۰۰۰ میلیارد تومان قیر (بند «ه» تبصره «۱»)

در بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه، شرکت ملی نفت ایران مکلف شده است مستقل از اعتبارات منعکس شده در بودجه حداکثر معادل ۶۰ هزار میلیارد ریال معادل حداقل ۴ میلیون تن مواد اولیه قیر به صورت ماهیانه به حساب مشخصی نزد خزانه واریز نماید تا بر اساس موارد مندرج در این بند برای خرید قیر و هزینه‌های مربوط به آسفالت اختصاص یابد. با توجه به آسیب‌های وارد شده به مناطق سیل‌زده کشور پیشنهاد می‌شود که پس از تخمین هزینه‌های مورد نیاز برای خرید قیر و اجرای آسفالت برای ترمیم آسیب‌های وارده به مناطق سیل‌زده، این مقدار از سرجمع اعتبار مذکور کاسته شود و اعتبار باقی‌مانده مطابق سازوکار این بند به سایر مناطق اختصاص یابد.



الف-۳) ظرفیت‌های بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق ۲ (تنخواه برای حوادث غیرمترقبه)

مطابق ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران^۱ به دولت اجازه داده شده است که در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده معادل یک‌ودودهم درصد (۱/۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند و به صورت اعتبار خارج از شمول هزینه کند. علاوه بر این در ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۲ به دولت اجازه داده شده است که در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه موضوع ماده (۱) این قانون تأمین و هزینه نماید. مطابق بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مجوز ماده (۱۰) به ۳ درصد و مجوز ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران به ۲ درصد افزایش یافت (مجموعاً ۵ درصد بودجه عمومی).

با توجه به اعتبار ۵۲۰۰ هزار میلیارد ریالی بودجه عمومی، ۵ درصد مذکور معادل ۲۶۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود. البته باید توجه داشت که این اعتبارات در قالب تنخواه‌گردان بوده و لازم است که اعتبار مورد نیاز برای بازپرداخت آن از محل کاهش سایر هزینه‌ها تأمین شود.

ب) استفاده از منابع و تجهیزات نهادهای انقلابی و عمومی غیردولتی

یکی از مهم‌ترین کارکردهای نهادهای انقلابی و عمومی غیردولتی در شرایطی است که بحران‌هایی در کشور به وجود می‌آید که دولت به تنهایی از عهده حل آنها بر نمی‌آید. یکی از مهم‌ترین وظایف این نهادها که عمدتاً در اساسنامه یا متن‌های انتصاب، منعکس شده است محرومیت‌زدایی و حمایت از اقشار مستضعف است. در شرایط فعلی که خسارات فراوانی به مردم وارد شده است و بودجه دولت به تنهایی قادر به جبران

۱. ماده (۱۲) - به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده معادل یک‌ودودهم درصد (۱/۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس‌جمهور هزینه گردد.

۲. ماده (۱۰) - به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لایحه بودجه سالانه منظور نماید.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذربط کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت‌دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه یادشده نسبت به کمک‌های بلاعوض، سالانه افزایش یابد و با پوشش بیمه‌ای کامل به تدریج کمک‌های بلاعوض حذف شوند. به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه موضوع ماده (۱) این قانون تأمین و هزینه نماید. تنخواه‌گردان مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه‌جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد. آیین‌نامه اجرایی این ماده بنا به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۲. م - به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (طرف مدت ۱۰ روز) و تصویب هیات وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.

این خسارات نیست لازم است به صورت هدفمند و مدیریت شده از ظرفیت این نهادها (مانند امکانات و منابع مالی و لجستیکی در اختیار، کارخانه‌های زیرمجموعه یا مرتبط، ظرفیت نیروی انسانی و دانشی، ظرفیت جمع‌آوری کمک‌های مردمی و ارتباطات با مردم مناطق حادثه‌دیده) استفاده کرد. استفاده از این ظرفیت‌ها می‌تواند منجر به بهبود وضعیت مادی، روحی و روانی مردم مناطق حادثه‌دیده و در عین حال افزایش مقبولیت حاکمیت و نهادهای مذکور مانند ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)، بنیاد مستضعفان، آستان قدس، اوقاف، نیروهای نظامی، قرارگاه خاتم الانبیا، بسیج و... می‌شود.

با توجه به تمایل نهادهای مذکور لازم است در گام اول ظرفیت‌های هر نهاد شناسایی شود. این امر می‌تواند با توجه به گردش مالی، بنگاه‌های اقتصادی مرتبط، ظرفیت‌های لجستیکی و مردمی هر نهاد و شرح مسئولیت‌های ذکر شده در اساسنامه برای آنها صورت پذیرد.

ج) افزایش میزان مجوز انتشار انواع اوراق مالی اسلامی

با توجه به مجوزهای مطرح شده در بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) برای استفاده از تنخواه برای حوادث غیرمترقبه، ممکن است که دولت برای تأمین اعتبار مورد نیاز برای بازپرداخت این تنخواه در بودجه دچار مشکل شود. بنابراین می‌توان با در نظر داشتن شرایط خاص ایجاد شده برای کشور سقف در نظر گرفته شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ برای انتشار انواع اوراق مالی اسلامی را با رعایت ملاحظات مربوط به حفظ شرایط پایداری بدهی دولت، علی‌رغم مغایرت با قانون برنامه ششم توسعه به میزان مشخصی افزایش داد. به علاوه می‌توان همانند سازوکار عملیات بازار باز در نظر گرفته شده در تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، به بانک مرکزی اجازه خریداری این اوراق را داد تا انتشار اوراق مذکور تبعات منفی بر بازار پول و نرخ بهره نداشته باشد.

د) نظام بانکی

– اعطای تسهیلات بانکی با نرخ سود پایین

برای کمک به جبران خسارت‌های وارد شده به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی، می‌توان از اعطای تسهیلات با نرخ سود پایین از طریق بانک‌های دولتی و به طور مشخص بانک‌های تخصصی استفاده کرد. در سیل اخیر، هم خسارت‌هایی به منازل و وسایل زندگی خانواده‌ها وارد شده و هم برخی از کسب‌وکارها آسیب دیده‌اند. در این راستا تقسیم کار ذیل میان بانک‌های تخصصی قابل تصور است:

- **بانک مسکن:** اعطای تسهیلات با نرخ سود کم برای بازسازی منازل آسیب‌دیده از سیل.

جهت افزایش توان بانک مسکن برای پرداخت این تسهیلات می‌توان مشابه سازوکار طراحی شده در جزء «۱» بند «ب» تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، بدهی بانک مسکن به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران



بابت اصل و سود خطوط اعتباری طرح مسکن مهر را تا سقف مشخصی به حساب بدهی دولت به بانک مرکزی منتقل و مبلغ مذکور را به عنوان افزایش سرمایه دولت در بانک مسکن منظور نمود و با استفاده از این روش بانک مسکن متعهد به پرداخت تسهیلات با نرخ سود کم برای بازسازی منازل آسیب‌دیده شود.

- **بانک کشاورزی و بانک توسعه تعاون:** اعطای تسهیلات به کشاورزان آسیب‌دیده از سیل.
- **بانک صنعت و معدن:** اعطای تسهیلات به واحدهای تولیدی (غیرکشاورزی) آسیب‌دیده.
- **بانک ملی و بانک سپه:** اعطای تسهیلات در راستای تأمین وسایل زندگی خانواده‌هایی که از این محل آسیب دیده‌اند.

نکته حائز اهمیت در این میان، سازوکار اعطای این تسهیلات است به گونه‌ای که کم‌ترین انحراف در مصارف تعیین شده برای این تسهیلات رخ دهد. دو نوع انحراف در پرداخت تسهیلات مذکور متصور است:

۱. دریافت تسهیلات با نرخ ترجیحی توسط افراد غیرذی‌صلاح (افرادى که در سیل خسارتی ندیده‌اند)
 ۲. دریافت تسهیلات توسط افراد ذی‌صلاح، ولی مصرف آن در مواردی غیر از اهداف تعیین شده.
- پیشگیری از نوع اول انحراف تسهیلات، منوط به وجود سامانه و پایگاه داده جامع خسارت است که در بخش «الزامات» در خصوص جزئیات آن بحث خواهد شد. پیشگیری از نوع دوم انحراف تسهیلات نیز، با الگویی از مدل خط اعتباری خودرو (در سال ۱۳۹۴) یا مسکن مهر (در دولت قبل) یا تأمین جهیزیه (در حال اجرا در کمیته امداد) قابل انجام است.

توضیح آنکه تسهیلات مربوط به بازسازی منازل یا خرید لوازم منزل، نباید مستقیماً به صورت نقدی به متقاضیان تسهیلات پرداخت شود؛ بلکه برای مثال در مورد تسهیلات بازسازی مسکن، وجوه از طرف بانک مستقیماً به شرکت‌های سازنده (شرکت‌های عمران روستایی یا انبوه‌سازان تأیید صلاحیت شده) پرداخت شود و متقاضیان (خسارت‌دیدگان) بدهکار بانک شوند (روش مسکن مهر-امید). در مورد تسهیلات خرید لوازم خانگی نیز وجوه از طرف بانک به تولیدکنندگان لوازم خانگی پرداخت شود و حواله خرید لوازم خانگی از شرکت‌های مزبور در اختیار آسیب‌دیدگان سیل قرار گیرد.

به این ترتیب در صورت پیاده‌سازی سازوکار فوق، علاوه بر پیشگیری از انحراف تسهیلات، می‌توان با هزینه پایین‌تر (به دلیل سفارش انبوه به تولیدکنندگان)، حمایت مؤثری از تولید داخل نیز صورت داد.

ه) افزایش درآمدهای پایدار

ظرفیت‌های ایجاد شده در ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، در ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) برای استفاده از تنخواه‌گردان خزانه به مقدار مجموعاً ۵ درصد از بودجه عمومی، برای جبران

خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه، امکان تأمین نقدینگی مورد نیاز جبران خسارات را به میزان ۲۶۰ هزار میلیارد ریال را فراهم کرده است. با وجود این لازم است که با هدف جلوگیری از رشد بی‌ضابطه پایه پولی، با ایجاد درآمد پایدار برای دولت امکان تسویه این تنخواه در انتهای سال را فراهم کرد. بدین منظور می‌توان در کوتاه‌مدت اقدامات زیر را در بخش درآمدهای مالیاتی انجام داد.

• ساماندهی معافیت‌های مالیاتی

در حال حاضر بر اساس قوانین و مقررات مالیاتی کشور و برآوردهای سازمان مالیاتی، حدود ۵۰۰ هزار میلیارد ریال معافیت‌های مالیاتی در کشور وجود دارد که ساماندهی برخی از آنها می‌تواند به افزایش درآمد مالیاتی و حتی در مواردی کاهش نرخ مالیات بر شرکت‌ها کمک شایانی کند.

• جلوگیری از فرار مالیاتی

به دلیل ضعف سازوکارها و عدم اتصال پایگاه‌های اطلاعاتی به یکدیگر اخذ مالیات واقعی در بسیاری از بخش‌های غیرشفاف کشور امکان‌پذیر نیست. عملیاتی کردن سازوکار طراحی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به منظور تفکیک حساب‌های بانکی به شخصی و تجاری می‌تواند آثار مثبتی در این زمینه داشته باشد. به نحوی که علاوه بر کنترل فعالیت‌های غیرمولد به شناسایی عملکرد کلیه فعالان اقتصادی کمک کند و به کاهش فرار مالیاتی و افزایش درآمد مالیاتی منجر شود.

علاوه بر این موارد می‌توان با شروع اصلاحات میان‌مدت مالیاتی مانند معرفی پایه‌های جدید مثل مالیات بر مجموع درآمد، مالیات بر سود سپرده بانکی بالاتر از یک حد معین و مالیات بر مجموع درآمد، علاوه بر کاهش فشار مالیاتی بخش تولید با افزایش درآمدهای پایدار دولت به توان برنامه‌ریزی دولت برای پیشگیری و جبران خسارت‌های مشابه افزود.

(و) اختصاص بخشی از منابع افزایش نرخ سوخت به بازسازی مناطق آسیب‌دیده

خسارت‌های ناشی از سیلاب‌های اخیر در کشور لزوم ایجاد منابع مالی جدید برای دولت را بیش از پیش مشخص کرده است. اگرچه تغییر قیمت سوخت باید با هدف اصلاح الگوی مصرف و نحوه توزیع یارانه پنهان انجام شود، ولی در این شرایط خاص منابع مالی حاصل شده از آن می‌تواند برای بازسازی مناطق آسیب‌دیده استفاده شود. به نظر می‌رسد افزایش قیمت سوخت به منظور اختصاص درآمد حاصله به بازسازی مناطق آسیب‌دیده در حال حاضر از حمایت اجتماعی نیز برخوردار خواهد بود.

(ز) استفاده از ظرفیت مازاد تولید نفت

با توجه به کاهش حجم صادرات نفت در نتیجه تحریم‌های یکجانبه ایالات متحده آمریکا، کشور با ظرفیت مازاد تولیدی روبه‌روست که می‌توان بر پایه آن سازوکارهای مختلفی را برای کمک به بازسازی مناطق آسیب‌دیده از سیل فراهم کرد.



از آنجا که مطابق حقوق بین‌الملل، کمک‌ها و فعالیت‌های بشردوستانه از قلمرو هرگونه تحریمی خارج هستند، یکی از راهکارهای قابل طرح این است که وزارت امور خارجه با انجام برنامه‌ریزی‌های لازم مذاکره برای افزایش امکان فروش نفت به مشتریان نفت کشورمان (خارج از میزان فعلی فروش) حداقل تا ۴ میلیارد دلار جهت بازسازی مناطق آسیب‌دیده را در دستور کار قرار دهد. یکی از گزینه‌های قابل طرح این است که با توجه به دستور موقت دیوان بین‌المللی دادگستری مبنی بر توقف آن دسته از اقدامات آمریکا که در تعارض با تعهدات این کشور است و الزام کشورها به عدم همکاری با آمریکا در تحریم ایران و همچنین استثنای فعالیت‌های بشردوستانه از قلمرو تحریم‌های آمریکا، پیگیری اجرای این دستور موقت به طور خاص در خصوص کمک به سیل‌زدگان از سوی ایران در دیوان بین‌المللی دادگستری در دستور کار قرار گیرد. علاوه بر این می‌توان با مذاکره مستقیم با کشورهای مختلف، افزایش حجم صادرات نفت و استفاده از توان آن کشورها برای بازسازی زیرساخت‌های آسیب‌دیده را در دستور کار قرار داد.

ح) منابع صندوق توسعه ملی

یکی از منابع جهت تأمین مالی بازسازی خسارت‌ها، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی است. این منبع آسان‌ترین راه برای تأمین خسارت است. درباره این منبع باید به این مسئله توجه داشت که ممکن است کشور با توجه به شرایط تحریمی در آینده نیز درگیر فوریت‌های مشابهی شود و کاهش توان صندوق توسعه ملی از این منظر مناسب نخواهد بود. می‌توان بخشی از اعتبارات برداشت شده از صندوق توسعه ملی در بودجه سال ۱۳۹۸ را با تغییر اولویت‌ها به بحث سیل اختصاص داد. برای مثال از محل کاهش ۳۰ درصد از منابع بند «ه» (بجز ردیف‌های ۱ و ۲ و ۳ جدول مربوطه) تبصره «۴» قانون بودجه ۱۳۹۸ کل کشور می‌توان حدود ۶۰۰ میلیون یورو برای این امر تأمین مالی کرد.

۴. الزام‌ها

به منظور حمایت مؤثر و کارآمد از آسیب‌دیدگان و بازسازی مناطق آسیب‌دیده لازم است که علاوه بر تأمین منابع مورد نیاز، موارد دیگری نیز به دقت مورد توجه قرار گیرد. رعایت این موارد می‌تواند موجب استفاده بهینه از منابع، افزایش اعتماد عمومی و کاهش نارضایتی شود. برخی از این موارد عبارتند از:

۱. طراحی سازوکاری برای ارزیابی صحیح خسارت‌ها (به تفکیک مناطق و نوع خسارت و

اشخاص ذی‌نفع) و ثبت الکترونیک خسارت‌ها

گام اول و بسیار مهمی که تأثیر آن در همه مراحل خدمت‌رسانی به آسیب‌دیدگان منعکس خواهد شد ارزیابی صحیح خسارت‌هاست. بدین منظور لازم است که در اسرع وقت تدابیری اندیشیده شود که با الگوی یکنواخت و به روشی که دارای قابلیت صحت‌سنجی است خسارت‌های وارده به تفکیک مناطق و نوع

خسارت و اشخاص ذی‌نفع (خسارت‌دیده) ثبت و تجمیع شود. این اطلاعات مبنای تصمیم‌گیری در گام‌های بعدی خواهد بود. باید توجه داشت که در روند فعلی ارزیابی خسارت‌ها احتمال بیش‌برآوردی از سوی مناطق و دستگاه‌ها وجود داشته و لازم است با اصلاح سازوکار ارزیابی خسارت این مهم برطرف شود.

۲. تهیه دستورالعمل یا الگویی جهت تعیین اولویت و میزان جبران خسارت در مناطق و انواع خسارت‌های مختلف (لازم‌الاجرا برای تمامی نهادها)

با توجه به قیودی از جمله محدودیت منابع یا دلایل فنی و... شاید نتوان همه خسارت‌ها را به طور مشابه و به صورت ۱۰۰ درصد جبران کرد. لذا پس از ارزیابی میزان خسارت‌ها لازم است که با توجه به حجم خسارت‌ها، علت ایجاد، منابع در اختیار و حتی در مواردی وعده‌ها و تعهدات ایجاد شده توسط مسئولان ذی‌ربط، الگویی جهت نحوه جبران خسارت‌ها تهیه شود تا پس از تقسیم کار و تعیین وظایف هر کدام از نهادهای ذی‌ربط بر اساس آن اقدام نمایند.

۳. تجمیع فرماندهی یا تقسیم‌بندی منطقه‌ای / موضوع فرماندهی امور مربوط به جبران خسارت‌ها

عدم هماهنگی در فرایند خدمت‌رسانی می‌تواند آثار و تبعات زیادی مانند هدررفت منابع، موازی‌کاری، مسئولیت‌گریزی، عدم پوشش یکنواخت و کامل خدمت‌رسانی و... را به همراه داشته باشد. بنابراین ضمن تقدیر از همه نهادهای فعال در حوزه خدمت‌رسانی به آسیب‌دیدگان لازم است که همه این اقدامات ذیل فرماندهی واحدی صورت گیرد یا حداقل افزایش مشخصی از تقسیم وظیفه بین نهادهای مختلف تعیین شود.

۴. ثبت و تجمیع اطلاعات اقدامات انجام شده و خدمات ارائه شده توسط هریک از نهادها و حسب مورد شخص یا منطقه دریافت‌کننده کمک

علاوه بر تقسیم کار بین نهادی لازم است که اطلاعات اقدامات انجام شده توسط هر نهاد همزمان با اجرای آن ثبت شود. تجمیع این اطلاعات که شامل نوع و زمان خدمت ارائه شده، شخص یا منطقه دریافت‌کننده آن و... است می‌تواند موجب پیشگیری از ناهماهنگی‌های محتمل و افزایش کیفیت تصمیم‌گیری‌ها شود. علاوه بر این ایجاد چنین پایگاه اطلاعاتی امکان ارزیابی و برنامه‌ریزی برای توسعه سطح خدمات را فراهم می‌کند.

۵. بازخورد نتایج (از جمله استفاده از NGOها برای ارزیابی اقدام‌ها)

با توجه به استفاده از منابع گوناگون برای تأمین مالی خسارت‌ها، حجم بالای افراد و نهادهای درگیر با مسئله سیل و به منظور جلوگیری از تکرار تجربه‌های ناموفق در خدمت‌رسانی یکپارچه و افزایش سرمایه اجتماعی، حاکمیت لازم است گزارش مستمر از نحوه و مراحل خدمت‌رسانی، چشم‌انداز برنامه‌های آتی، کیفیت خدمات ارائه شده و نحوه مصرف منابع مالی در نظر گرفته شده برای جبران خسارت‌ها با همکاری مراکز مرد نهاد ملی و محلی تهیه و به اطلاع عموم مردم رسانده شود.



۶. تفکیک ناظر از مجری در امر بازسازی و تفویض اجرا به عاملان محدود قابل نظارت

سیل ویرانگر اخیر می‌تواند فرصت اجرای مدل عمرانی نوینی محسوب شود که تأثیرات مثبتی بر کاهش رکود و بیکاری امروز ایران دارد. پس از گذر از امداد و رسیدن به مرحله بازسازی، نیاز به سه دسته عملیات وجود دارد:

- نوسازی ساختمان‌های مسکونی و تأمین لوازم خانگی
- ترمیم و بازساماندهی زمین‌های کشاورزی (و در مواردی تجهیزات صنعتی)
- بهسازی زیرساخت‌های ارتباطی و شهرسازی

الگوی رایج بازسازی ارائه این تسهیلات بانکی یا کمک بلاعوض به ده‌ها هزار نفر مالک ساختمان و زمین‌های کشاورزی است. این الگو با ناهماهنگی‌ها و فسادها می‌تواند تا سال‌ها موجبات نارضایتی این استان‌ها از دولت و نظام شود (مانند تجربه زلزله کرمانشاه) و هیچ تأثیر محسوس مثبتی نیز بر اقتصاد ایران نگذارد، در مقابل انداختن طرحی نو در شیوه عمران می‌تواند سرآغاز فصل جدیدی در عملکرد دولت و موهبتی در میانه رکود سخت کنونی تلقی شود.

پیشنهاد مشخص این گزارش، انتخاب کردن چند عامل (Agents) معدود (مثلاً شرکت عمران منطقه «الف»، «ب» و «ج» و...) برای بازسازی ساختمان‌های مسکونی و بهسازی زیرساخت‌های ارتباطی و شهری در هر استان سیل‌زده است. با اسکان موقت سیل‌زدگان در شهر و روستاهای همجوار و پرداخت حداقل دستمزد به شاغلان هر خانوار در ازای کار در شرکت‌های عمران منطقه، عملیات نوسازی منازل و بافت شهری به این عاملیت‌های بزرگ مقیاس سپرده شود که طبق طرح جامع هر شهر یا روستا و با ملاحظه معماری بومی هر منطقه، اقدام به نوسازی منازل و کل شهر یا روستا کنند. این مدل نه تنها امکان ساختن شهر و روستاهای ایدئال را در کم‌ترین زمان با منسجم‌ترین شکل و امکانات می‌دهد، معضل بیکاری مناطق مذکور را نیز حل می‌کند. شرکت‌های عمران منطقه‌ای به جهت مزیت مقیاس، ضمن توان مذاکره برای وارد کردن فناوری ساخت ارزان و مقاوم و سریع از کشورهایی مانند ترکیه، با کارخانجات بزرگ تولید سیمان، آجر، فولاد و مصالح ساختمانی نیز وارد مذاکره می‌شوند و ضمن ایجاد تقاضای تضمینی برای زنجیره تولید بخش ساختمان، با قیمت کم‌تری اقدام به خرید می‌کنند.

تسهیلات بانکی نیز به تناسب پیشرفت فیزیکی و کنترل کیفی تخصیص می‌یابد که این هزینه هم به جهت مقیاس بالا، کم‌تر از نوسازی انفرادی است. تقاضا و رونق بخش لوازم خانگی نیز هم‌زمان با قیمت پایین‌تر خرید (بسبب مقیاس بالا) ثمره دیگر این الگوست. ضمن اینکه می‌توان بخشی از تأمین مالی را در دوره ۱۵ ساله پس از تحویل مسکن بر عهده خانوارهای ساکن گذاشت و فعلاً با استقراض از صندوق توسعه ملی یا خط اعتباری بانک مرکزی نیازهای مالی را مرتفع ساخت. انتشار اوراق مبتنی بر دارایی (ABE) برای هر واحد مسکونی نیز پیشنهاد دیگری است که اگر طراحی مالی مناسب و جذابی داشته باشد، با انگیزه‌های استانی و قومی و ملی به سرعت

توسط مردم خریداری خواهد شد. از همه این نتایج مهم‌تر، ظهور و بلوغ چند شرکت ابرسازنده حرفه‌ای است که می‌توانند در آینده برند ایرانی برای پروژه‌های سایر استان‌ها یا خارج از کشور محسوب شوند. در خصوص زیرساخت‌های ارتباطاتی و شهری نیز مشابه این پیشنهاد قابل طرح است.

درباره سازماندهی زمین‌های کشاورزی نیز، تجمیع کشاورزان هر منطقه همگن (با مراعات ظرافت حساسیت‌های فرهنگی و بومی این قشر)، ذیل یک تعاونی کشاورزی یا دامپروری که مقیاس زمینداری و الگوی کشت و بازاریابی و تأمین لوازم کشاورزی را به صرافه و اقتصادی نماید پیشنهاد دیگر برای اجرای بند «۲» است که اگر در این پایلوت به خوبی مدیریت شود، انقلابی در الگوی اقتصادی کشور به‌شمار خواهد رفت و روند تحولات آتی را دگرگون می‌کند. نیاز به یادآوری نیست که تبدیل تهدید به فرصت، نیازمند مصوبه‌ای منقح در دولت و تمرکز مدیریت عمران هر منطقه و سپردن اختیارات و البته شفافیت عملکرد و پاسخگویی مدیران عمران منطقه یا استانداران است. با تداخل طراحی انفرادی یا تداخل نقش بنیاد مسکن و سپاه پاسداران و شهرداری و غیره، چنین پروژه‌ای امکانپذیر نیست. شفافیت قراردادها و رفع تعارض منافع مدیران شرکت‌های عمران منطقه‌ای، ضمن فراهم‌سازی نظارت مردمی و کاهش فساد، موجب رقابت پنهان شرکت‌های هر استان برای ساخت بهتر و قیمت تمام شده ارزان‌تر و استفاده سریع‌تر از تسهیلات و خطوط اعتباری خواهد بود.

۷. فراهم کردن زمینه برای استفاده حداکثری از کمک‌های مردمی

به منظور استفاده حداکثری از مشارکت عمومی لازم است که آیین‌نامه طراحی سازوکار مجوزدهی به اشخاص (حقیقی و حقوقی) جهت جمع‌آوری کمک‌های مردمی تدوین و با شفاف‌سازی اقدامات انجام شده از این محل انگیزه مشارکت عمومی را افزایش داد.

۵. ملاحظات

۱. مدیریت میزان رشد پایه پولی و کنترل تورم

مخاطره اساسی و مهم در شرایط بحرانی همچون سیل جاری آن است که دولت برای تأمین هزینه‌های ناشی از سیل به دنبال فشار آوردن بر بانک مرکزی برای استفاده از پایه پولی باشد. به طور مشخص افزایش تنخواه و یا اجبار بانک مرکزی به خرید اوراق منتشره و همچنین اعطای خط اعتباری به بانک‌ها برای اعطای تسهیلات از جمله راه‌هایی است که ممکن است دولت برای استفاده از منابع سهل‌الوصول بانک مرکزی به‌کار گیرد. نکته اساسی آن است که افزایش پایه پولی بدون برنامه و به واسطه مداخله و اجبار مقام مالی (دولت) می‌تواند عواقب وخیمی برای اقتصاد کشور در پی داشته باشد. با افزایش پایه پولی امکان رشد نقدینگی بیش از پیش افزایش می‌یابد و امکان افزایش نرخ تورم بسیار بیش‌تر خواهد شد.



۲. ملاحظات مربوط به منابع صندوق توسعه ملی

هدف از ایجاد صندوق توسعه ملی تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت به ثروت ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع بین‌نسلی بود و بر همین اساس در قانون برنامه ششم و اساسنامه صندوق، منابع صندوق از هرگونه تکلیف بودجه‌ای و سایر قوانین تکلیفی، معاف شد.

اما در سال‌های اخیر منابع صندوق برای مصارفی غیر از موارد در نظر گرفته شده در اساسنامه مورد استفاده قرار گرفته است. بدین ترتیب صندوق توسعه ملی بیش از اینکه از ماهیت سرمایه‌گذارانه برخوردار باشد، داری ماهیت پس‌اندازی است. با توجه به شرایط خاص سیل‌زدگان و فوریت تأمین مالی برنامه‌های مرتبط با این مسئله ممکن است که نتوان از استقراض از صندوق توسعه ملی امتناع کرد، اما باید به محدودیت منابع صندوق توسعه ملی نیز توجه شود. در این راستا لازم است که:

۱. برنامه مشخص و قابل نظارتی برای ارزیابی نحوه هزینه‌کرد منابع برداشت شده از صندوق توسعه ملی طراحی شود تا این منابع با بهره‌وری بالایی استفاده شود.
۲. برای کاهش احتمال نیاز به برداشت از صندوق در سال‌های آتی، اقدام عملی لازم برای افزایش درآمدهای غیرنفتی در میان‌مدت دنبال شود.

۳. توجه به پایداری تعهدات دولت در صورت استفاده از سازوکار انتشار اوراق

بر اساس آخرین اطلاعات در دسترس مجموع بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی تا پایان ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ بالغ بر ۶۵۲۸ هزار میلیارد ریال برآورد شده است. از این میزان بدهی بالغ بر ۳۲۴۷ هزار میلیارد ریال (۵۰ درصد) آن بدهی دولت و باقی (۵۰ درصد) بدهی شرکت‌های دولتی است.

مطابق با محاسبات صورت گرفته، در پایان سال ۱۳۹۶ نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی حدود ۳۸ درصد است.^۱ طبق پیش‌بینی انجام شده به نظر می‌رسد این نسبت در سال ۱۳۹۷ تغییر چندانی نداشته باشد. این نسبت نزدیک به مرز تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه (۴۰ درصد) است.

طبق آخرین آمار تا پایان شهریورماه ۱۳۹۷ میزان بدهی‌های دولت از محل اوراق بهادار معادل ۷۳۴ هزار میلیارد ریال است. مطابق با برآوردهای انجام‌گرفته بار مالی بازپرداخت این دسته از بدهی‌های دولت در سال ۱۳۹۸ در حدود ۳۴۶ هزار میلیارد ریال و در سال ۱۳۹۹، ۲۶۴ هزار میلیارد ریال و در سال ۱۴۰۰ در حدود ۲۱۶ هزار میلیارد ریال است. همچنین در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به دولت اجازه داده می‌شود تا به میزان ۴۳۰ هزار میلیارد ریال اوراق مالی-اسلامی منتشر کند. انتشار این میزان اوراق در سال ۱۳۹۸ موجب افزایش بار مالی اوراق در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ خواهد شد. در مجموع در رابطه

۱. این نسبت از تقسیم کل بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی شامل بدهی به سایر اشخاص حقوقی دولتی (مستخرج از گزارش عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۷) بر تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (گزارش بانک مرکزی از شاخص‌های عمده اقتصادی سه‌ماهه چهارم ۱۳۹۶) محاسبه شده است.

با انتشار اوراق نکات زیر حائز اهمیت است:

۱. با توجه به نسبت بدهی‌های دولت به تولید ناخالص داخلی و بار مالی اوراق منتشره در سال‌های آتی، پیشنهاد می‌شود هرگونه تأمین مالی خسارت‌های سیل‌زدگان از محل انتشار اوراق با صلاح‌دید خزانه‌داری، رعایت شرط پایداری بدهی‌های دولت، بر پایه دارایی (نظیر اوراق منفعت و اجاره) و در مقیاس محدود انجام گیرد.

۲. افزایش نرخ تنزیل اوراق در بازار ثانویه موجب ایجاد بار مالی قابل توجه برای دارندگان اوراق (پیمانکاران دولتی) شده و در نتیجه بخش قابل توجهی (حدود ۳۰ درصد) از منابع اختصاص داده شده صرف هزینه تنزیل خواهد شد. لذا به منظور جلوگیری از افزایش نرخ تنزیل و اتلاف منابع، بانک مرکزی باید در بازار ثانویه وارد شده و با عملیات بازار باز از افزایش نرخ تنزیل جلوگیری نماید.

۳. بررسی نرخ اوراق دولتی موجود در بازار سرمایه نشان می‌دهد اوراق مرابحه و اجاره و عموماً اوراقی که بر پایه دارایی مشخص و به صورت نقدی منتشر شده‌اند به‌رغم باقی ماندن زمان بیش‌تر تا سررسید آن، نرخ تنزیل پایین‌تری دارد و اوراق مشارکت در اختیار پیمانکار و اسناد خزانه به‌رغم کم‌تر بودن زمان تا سررسید آنها در نرخ‌های بالاتری مبادله می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود اوراق منتشره (با لحاظ شرایط بازار توسط خزانه‌داری) از نوع اوراق نقدی و بر پایه دارایی منتشر شوند.

۴. هدایت سازوکارهای حمایتی به سمت ایجاد رونق در تولید ملی و تحریک رشد اقتصادی با توجه به تورم و رکود اقتصادی در سال ۱۳۹۷، انتظار می‌رود این امر در سال ۱۳۹۸ ماهیت کمبود تقاضا به خود گیرد. برای مثال کاهش عرضه مسکن در نتیجه افزایش هزینه‌های تولید متأثر از تحریم‌های اخیر، کاهش تقاضا برای نهاده‌های مرتبط نظیر فلزات اساسی و کانی‌های غیرفلزی (سیمان و...) را به دنبال خواهد داشت. در این شرایط اتخاذ سیاست‌های تحریک تقاضا (از جمله سرمایه‌گذاری عمومی یا خصوصی) می‌تواند مناسب قلمداد شود. با جهت‌دهی سیاست‌های حمایت از آسیب‌دیدگان سیل به نوعی که موجب تحریک تقاضای تولید داخلی شود می‌توان علاوه بر جبران خسارات سیل موجبات تحریک رشد اقتصادی را نیز فراهم کرد.

دو بخش ساختمان مسکونی و سایر ساختمان‌ها (زیرساخت‌هایی همچون جاده، پل و ...) از پیوندهای پسین بالایی با سایر بخش‌های اقتصادی برخوردار هستند و ساختار آنها به گونه‌ای است که با بخش‌های متعددی ارتباط دارند و محصولات آنها را در فرایند تولید خود به کار می‌گیرند. بنابراین در سال جدید که سال رونق تولید است بخش ساختمان می‌تواند با توجه به ظرفیت بالای تحرک آفرینی در اقتصاد، به عنوان یکی از بخش‌های اثرگذار برای خروج صنایع مرتبط از رکود باشد، البته مشروط بر آنکه منابع آن، تورم‌زا نباشد.



بخش‌هایی که بیش‌ترین اثرپذیری را از بخش ساختمان دارند عبارتند از: ساخت محصولات کانی غیرفلزی (شامل زیربخش‌های تولید محصولات سرامیکی، تولید سیمان، گچ، تولید محصولات ساخته شده از بتون، سیمان و گچ، تولید آجر و ...)، ساخت محصولات اساسی فلزی (شامل آهن و فولاد، آلومینیوم و ...)، ساخت، تعمیر و نصب محصولات فلزی ساخته شده بجز ماشین‌آلات و تجهیزات (همچون محصولات فلزی سازه‌ای نظیر در و پنجره و ...) و حمل‌ونقل.

سیاست‌های حمایتی تهیه لوازم منزل برای آسیب‌دیدگان نیز می‌تواند در این چارچوب مورد توجه قرار گیرد. این سیاست حمایتی باید به نحوی انجام شود که تقاضای ایجاد شده با تولید کالاهای داخلی تأمین شود. البته ممکن است به دلیل تقاضای بالای ایجاد شده در مدت زمانی محدود کارخانه‌های تولیدکننده برای افزایش تولید نیاز به حمایت مالی دولت در قالب وام داشته باشند. بدین منظور می‌توان از سیاست‌هایی نظیر خرید هدفمند بهره برد. در این نوع سیاست به فرد آسیب‌دیده کالابریگ الکترونیک با اعتبار مشخص با محدودیت خرید از کالاهای ایرانی (برندهای تعریف شده و فروشگاه‌های مشخص) اختصاص داده می‌شود. از سوی دیگر دولت تسهیلات مشخصی را به مثابه پیش‌پرداخت در اختیار تولیدکنندگان متقاضی و مشمول طرح قرار می‌دهد. مقدار کالای خریداری شده با کالابریگ از تولیدکننده از مبلغ وام کم شده و در انتهای دوره طرح دولت، خالص باقی‌مانده را دریافت و یا پرداخت می‌کند. این سیاست به دلیل واگذاری قدرت انتخاب نوع برند به فرد موجب افزایش رقابت تولیدکنندگان و عدم ایجاد انحصار می‌شود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۴۴۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی ابعاد اقتصادی سیل اخیر و الزامات تأمین مالی برای جبران خسارت‌ها

نام دفاتر: مطالعات مالی عمومی و توسعه مدیریت، مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین کنندگان: داریوش ابوحمزه، سیدسجاد پادام، عباس پرهیزکاری، عاطفه جلالی موسوی، سیدمحمدحسین فاطمی، محمدحسین معماریان (دفتر مطالعات مالی عمومی و توسعه مدیریت)، سیدهادی موسوی نیک، نرگس صادقی، سیدعلی روحانی، سیدمحسن علوی منش، زهرا ذاکری، ایمان تهرانی، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی، محمدامین صلواتیان (دفتر مطالعات اقتصادی)
ناظر علمی: محمد قاسمی

واژه‌های کلیدی:

۱. سیل
۲. جبران خسارت
۳. تأمین مالی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱/۲۸