

و اقتصادی نظیر بیکاری، طردشدگی، بیماری، ناتوانی و پیری طراحی می‌شود. گزارش مذکور، بر سه موضوع محوری تاکید دارد:

گزاره محوری نخست: سیاست‌های فقرزدایی و مقابله با مخاطرات بلایا، سیاست‌های مکمل هستند. از یک طرف همان‌طور که گفته شد بلایا به خانوارهای فقیر آسیب بیشتری وارد می‌کند و از طرف دیگر افراد بیشتری را به زیر خط فقر شدید می‌کشاند و به عبارت دیگر، هم بر عمق فقر و هم بر شمار و گستره فقر نیز می‌افزاید؛ برآوردهای انجام‌شده درباره ۸۹ کشور حاکی از آن است که اگر فرض کنیم این امکان وجود داشت که در سال بعد، همه خسارات ناشی از بلایا، کاملاً کنترل شود، تعداد افراد درگیر فقر شدید (با درآمد ۱/۹ دلار در روز)، به ۲۶ میلیون نفر کاهش می‌یافت، بنابراین از یک‌سو اساساً خود مدیریت مخاطرات مربوط به بلایا را می‌توان نوعی سیاست کاهش فقر دانست و از سوی دیگر، سیاست‌های کاهش فقر می‌تواند به مقاوم‌سازی افراد در برابر بلایا کمک کند، بنابراین این سیاست‌ها نیز بخشی از مدیریت مخاطرات بلایا هستند. در حالی که در کشور ما ستادهای موجود صرفاً به مقابله کلی و در مقیاس کلان توجه دارند؛ نه به مسئله فقر در بلایا توجه دارند و نه مقاوم‌سازی آنان.

مطالعات بانک جهانی حاکی از آن است که در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱، حدود ۴۵ درصد از خانوارهای فقیر در سنگال، از چرخه فقر خارج شده‌اند، اما در همان بازه و همان کشور، هم‌زمان ۴۰ درصد از خانوارهایی که قبلاً فقیر نبودند به زیر خط فقر سقوط کرده‌اند، بدین ترتیب میزان خالصی فقرا تقریباً تغییر نکرده است. اما نکته‌ای که در این میان به موضوع این نوشتار کاملاً مرتبط است، این است که در همین مطالعه، خانوارهایی که در معرض بلایای طبیعی قرار داشتند، ۲۵ درصد بیشتر از سایر خانوارهای دیگر شانس سقوط به ورطه فقر را داشته‌اند. همین موضوع را می‌توان در توفان «آگاتا» در سال ۲۰۱۰ که به افزایش ۱۴ درصدی فقرادر «کواتمالا» منجر شد، نیز مشاهده کرد.

گزاره محوری دوم: بلایای طبیعی بیش از آنچه قبلاً تصور می‌شد، بر رفاه مردم اثر می‌گذارد. گزارش بانک جهانی با ارجاع به برآوردهای مربوط به تاب‌آوری اقتصادی و اجتماعی در ۱۱۷ کشور جهان، نشان می‌دهد که وقوع بلایا باعث کاهش شدید رفاه و افت ۵۲۰ میلیارد دلاری در مصرف افراد شده است. جالب است این مبلغ ۶۰ درصد بیشتر از مبلغ مربوط به خسارات دارایی‌هاست.

گزاره محوری سوم: سیاست‌هایی که به تاب‌آوری بیشتر مردم کمک می‌کند، بسیار بهتر می‌تواند پیامدهای بلایای گریزنپذیر را پوشش دهد. این سیاست‌هایی می‌توانند به صرفه‌جویی بسیار قابل توجهی کمک کنند. کاهش مخاطرات طبیعتاً پتانسیل بالایی برای کاهش هزینه‌ها دارد، اما همه مخاطرات قابل اجتناب نیستند. گسترش شمولیت مالی، بیمه سلامت و مخاطرات بلایا، حمایت اجتماعی و تسور ایمنی سازگار با شرایط، تامین مالی مشروط و صندوق‌های ذخیره و دسترسی‌های فراگیر به نظام‌های هشداردهنده زودهنگام و... همگی به کاهش خسارات ناشی از بلایای طبیعی کمک می‌کند. براساس برآوردهای بانک جهانی، اگر همه کشورها از بسته‌های سیاستی تاب‌آوری استفاده کنند، دستاورد رفاهی آن، افزایشی معادل ۱۰۰ میلیارد دلار در سال در میزان مصرف جهانی خواهد بود.

از اشتغال موقت تا بازسازی زیرساخت‌های رفاهی؛ راهی که باید پیمود

الزامات برنامه‌ریزی برای احیای رفاه مناطق سیل‌زده

سیل امسال در کشور که بخش بزرگی از استان‌های کشور را درگیر کرد و خسارت‌های متعدد زیرساختی، انسانی و رفاهی به‌بار آورد، یکی از معضلات مهم پیش روی سیاست‌گذاری کوتاه و بلندمدت رفاهی در کشور است. در حال حاضر دستگاه‌های مختلفی درگیر بازسازی مناطق سیل‌زده هستند و ترمیم واحدهای مسکونی خسارت‌دیده یا ساخت واحدهایی که به کلی از بین رفتند در کنار جاده‌سازی و سایر زیرساخت‌های ابتدایی در اولویت قرار گرفته‌اند. هرچند ابنیه‌های ارتباطی و مسکونی هم در مقوله رفاهی اولیه دسته‌بندی می‌شوند و قاعدتاً باید بازسازی آن‌ها در دستور کار قرار گیرد، اما سوالات مهم‌تری هم در حال حاضر مطرح است. یکی از مهم‌ترین آن‌ها چگونگی برنامه‌ریزی برای بازگرداندن رفاه کلی به این مناطق است.

بسته‌های حمایتی

در حال حاضر در این مناطق بسته‌های حمایتی متعدد از تسهیلات ارزان‌قیمت ساخت مسکن و وام‌های بلاعوض گرفته تا بسته‌های بهداشتی و غذایی در حال توزیع است. سوال این است که این سیاست‌ها باید تسکین‌دهنده چه شکل ادامه یابد. کارشناسان بر این باورند که تلاش برای افزایش توانمندی اقتصادی برای قطع نیاز آسیب‌دیدگان به این حمایت‌ها خصوصاً کمک‌های غذایی و بهداشتی، از مهم‌ترین برنامه‌هایی است که باید در دستور کار قرار بگیرد، چراکه تعلل در احیای این توانمندی اقتصادی ممکن است اعتمادبه‌نفس کلی جامعه را تحت تأثیر قرار دهد و در چنین شرایطی ممکن است به‌طور کلی فرهنگ عمومی اقتصادی در این مناطق مورد تهدید جدی قرار بگیرد.

تعریف نقش‌ها ضرورت مهم

حسام نیکوپور، معاون پژوهشی موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی در این‌باره به «آتی‌نو» می‌گوید: «تحدیه بین‌المللی سازمان‌های تأمین اجتماعی از دوسال قبل، بلایای طبیعی را جزء ۱۰ چالش مهم پیش از عمده‌دلیل آن، افزایش بلایای طبیعی در جهان است که در کشورمان به‌صورت سیل و زلزله خود را نشان می‌دهد.» او می‌گوید: «براساس تحلیل این سازمان، تا سال ۲۰۴۰ بین ۲ تا ۴ میلیارد دلار، هزینه‌هایی است که سالانه به‌طور مستقیم با بلایای طبیعی در ارتباط است و صندوق‌های تأمین اجتماعی باید خود را برای پرداخت آن آماده کنند، به همین دلیل کشور‌های مختلف اقدامات پیشگیرانه را در دستور کار قرار داده‌اند.» نیکوپور با بیان اینکه سازمان‌های تأمین اجتماعی با وقوع چنین بلاهایی در زمینه‌های درمان و امنیت شغلی و... اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کنند، می‌گوید: «به‌عنوان مثال، در کشور ژاپن، ۲۰۰ اقدام مختلف در این حوزه در حال اجراست.» این پژوهشگر حوزه تأمین رفاه با بیان اینکه متأسفانه در کشورمان با وجود تعدد بلایای طبیعی که تجربه کرده‌ایم هنوز وظایف‌گار هاو سازمان‌های مختلف به‌خوبی تعریف نشده و همین مسئله باعث ایجاد همه‌پوشانی و هدررفت برخی هزینه‌ها شده است، می‌گوید: «به‌عنوان مثال، سازمان تأمین اجتماعی باید در حوزه برقراری مستمری برای آسیب‌دیدگان و توانمندسازی اقتصادی آن‌ها کار کند، اما در کنار آن باید چادر و غذا و... هم ارسال کند. در نتیجه به‌نظر می‌رسد یکی از ضروری‌ترین اقداماتی که باید در حال حاضر انجام شود، تفکیک وظایف و تهیه یک پروتکل است که هر نهادی چه وظیفه‌ای دارد و باید چگونه انجام دهد. از این منظر چون هنوز آن الگو، تدوین نشده، نمی‌توان به این سوال به‌راحتی پاسخ داد که حمایت‌های مختلف از آسیب‌دیدگان در مناطق سیل‌زده تا کی و با چه کیفیتی باید ادامه یابد.»

شناخت خسارت و فرصت‌سازی

یکی از راهکارهای پیشنهادی از سوی کارشناسان، برآورد دقیق خسارات، رفع نیازهای آنی و ضروری و فرصت‌سازی از بالای وقوع یافته‌برای بازگرداندن توانمندی اقتصادی از دست‌رفته در مناطق و حتی ارتقای آن است. براساس تعاریف، «بلایا بحران‌هایی هستند که بر توانایی‌ها و توانمندی‌های مردم در مدیریت و به‌کارگیری منابع و امکانات، اثرات منفی

رفاه از نمای نزدیک



آسایش

۷

A T I V E H N O

یادداشت
O P I N I O N

جای خالی برنامه‌ریزی...

ادامه از صفحه ۴

... بلکه موجب می‌شود افراد، با انگیزه در رونق بخشی اقتصاد جوامع خود نقش آفرینی کنند. برای حرکت به سمت چنین رویکردی همراهی و همکاری دولت، بخش خصوصی و مردم باید به‌صورت توأمان صورت گیرد. در ماجرای سیل اخیر نیز بخشی از بحران پیش آمده طبق دیدگاه کارشناسان امر مربوط به اقدامات نامناسبی بوده که در فرایند شهرسازی و توسعه مناطق بدون توجه به آسیب‌هایی که به طبیعت زده می‌شود یا در آینده می‌تواند خطر آفرین باشد صورت گرفته است. به این ترتیب همچنان جای خالی فرهنگ حفاظت از محیط با مشارکت مردم به‌عنوان یک برنامه جدی حس می‌شود. در کنار اهمیت و ضرورت پیشگیری، مدیریت شرایط بحران و پس از بحران اهمیت می‌یابد. چه در مدیریت شرایط بحرانی و چه مدیریت پس از بحران، یکی از مسائل مهم بر خورداری از برنامه‌های مشارکتی است. نقش مشارکت مردم در مدیریت بحران و بهبود شرایط بسیار مهم است. در صورتی که مشارکت مردم به‌ویژه پس از بحران در شروع فعالیت‌های اقتصادی برنامه‌محور افزایش یابد، خروج از شرایط بحران و دستیابی به وضعیت مناسب‌تر اقتصادی سریع‌تر اتفاق خواهد افتاد. تمرکز بر رویکرد برنامه‌ای به‌ویژه در پرداخت تسهیلات و تأمین مالی جوامع بحران‌زده ضروری است. متأسفانه فقدان چنین رویکردی در برنامه‌ریزی‌های مالی برای مدیریت بحران به‌طور معمول مانع از اثربخشی فزاینده منابع تزریق شده می‌شود.

پس از سیل اخیر، نظام بانکی مکلف به پرداخت تسهیلات به سیل‌زدگان برای مواردی نظیر تأمین مایحتاج زندگی و کمک به تأمین مسکن و... شده است. بنابراین برنامه مشخصی برای تأمین مالی بخش وسیعی از گروه‌های مردمی که نه تنها دارایی‌های خود را از دست داده‌اند، بلکه شغل خود را نیز از دست داده‌اند، وجود ندارد. متأسفانه رویکرد تأمین مالی برای ایجاد اشتغال نیز معمولاً در قالب پرداخت تسهیلات در ازای طرح‌هایی است که از سوی متقاضیان ارائه می‌شود. در مواردی نیز پرداخت تسهیلات برای سرمایه‌گذاری‌های کلان برای تأسیس کارخانجات و... در مناطق صورت می‌گیرد. عدم وجود نظام پرداخت مبتنی بر نیاز است و نه صرفاً طرح. نظام بانکی غالباً تسهیلات را براساس توجیه اقتصادی طرح‌های ارائه شده از سوی متقاضیان پرداخت می‌کند و توجه چندانی به برنامه برای پرداخت تسهیلات ندارد. در دیدگاه پرداخت تسهیلات به طرح‌های اقتصادی به‌ویژه در چنین شرایط نامتعادل اقتصادی، در بسیاری مواقع ارزیابی‌ها و بررسی هزینه -فایده طرح‌های موردتایید بانک یا موسسه اعتباری مثبت است، اما به‌دلیل نگاه جزیره‌ای و نه سیستمی به فعالیت‌های اقتصادی در بسیاری موارد، اثرات سیستمی پرداخت تسهیلات در کل منطقه منفی می‌شود و به همین دلیل است که شاهد افزایش بیکاری، افزایش تورم و... به‌رغم پرداخت تسهیلات به طرح‌هایی هستیم که از نظر بانک یا موسسه اعتباری توجیه اقتصادی داشته است. این مسئله در نظام بانکی ما یک مشکل بسیار جدی است. رویکرد برنامه‌ای در پرداخت تسهیلات به‌صورت جدی وجود ندارد و به همین دلیل در بحران‌هایی نظیر سیل، زلزله و...

زمین‌های زراعی سه استان عمده درگیر سیل، زیر نهشته‌های حاصل از سیلاب آسیب دیدند.
زیرساخت‌های متعدد خسارت عمده شدند؛ ۱۴ هزار کیلومتر از راه‌های کشور، هفت هزار دهنه از پل‌های کشور، منازل مسکونی و واحدهای تجاری متعددی در این سه استان دچار خسارت شده است
... بلکه موجب می‌شود افراد، با انگیزه در رونق بخشی اقتصاد جوامع خود نقش آفرینی کنند. برای حرکت به سمت چنین رویکردی همراهی و همکاری دولت، بخش خصوصی و مردم باید به‌صورت توأمان صورت گیرد. در ماجرای سیل اخیر نیز بخشی از بحران پیش آمده طبق دیدگاه کارشناسان امر مربوط به اقدامات نامناسبی بوده که در فرایند شهرسازی و توسعه مناطق بدون توجه به آسیب‌هایی که به طبیعت زده می‌شود یا در آینده می‌تواند خطر آفرین باشد صورت گرفته است. به این ترتیب همچنان جای خالی فرهنگ حفاظت از محیط با مشارکت مردم به‌عنوان یک برنامه جدی حس می‌شود. در کنار اهمیت و ضرورت پیشگیری، مدیریت شرایط بحران و پس از بحران اهمیت می‌یابد. چه در مدیریت شرایط بحرانی و چه مدیریت پس از بحران، یکی از مسائل مهم بر خورداری از برنامه‌های مشارکتی است. نقش مشارکت مردم در مدیریت بحران و بهبود شرایط بسیار مهم است. در صورتی که مشارکت مردم به‌ویژه پس از بحران در شروع فعالیت‌های اقتصادی برنامه‌محور افزایش یابد، خروج از شرایط بحران و دستیابی به وضعیت مناسب‌تر اقتصادی سریع‌تر اتفاق خواهد افتاد. تمرکز بر رویکرد برنامه‌ای به‌ویژه در پرداخت تسهیلات و تأمین مالی جوامع بحران‌زده ضروری است. متأسفانه فقدان چنین رویکردی در برنامه‌ریزی‌های مالی برای مدیریت بحران به‌طور معمول مانع از اثربخشی فزاینده منابع تزریق شده می‌شود.



منصور اولی

روزنامه‌نگار

شده است و به‌طور کلی در جریان این بارش‌ها، بیش از چهار هزار میلیارد تومان از زیرساخت‌های متعدد آسیب‌دیده است. وقوع سیل، مخاطراتی همچون شیوع بیماری‌های واگیر و عفونی را با خود به همراه می‌آورد و از نظر بهداشت و درمان، مناطق آسیب‌دیده دچار ضعف می‌شوند. به‌طور کلی آنچه دارای اهمیت است مقوله بازسازی رفاهی است. در حال حاضر همه ارگان‌ها در حال انجام اقداماتی برای بازسازی هستند و به‌نظر می‌رسد در همین مرحله اولیه باید پیوسته‌های رساندن رفاه به حد اکثر میزان خود را در این بازسازی‌ها مدنظر قرار دهند. این مسائل می‌تواند در حوزه حوادث و تجهیز دوباره بیمارستان‌ها، مدارس و... به‌صورت ویژه مورد توجه قرار بگیرد. از سوی دیگر، یکی از مواردی که نباید به‌هیچ‌وجه فراموش شود، استفاده از فناوری‌های نوین و شرکت‌های دانش‌بنیان در حوزه‌های مختلف از صنعت گرفته تا کشاورزی و حتی مسائل اجتماعی است. می‌توان با این نگاه، سیل را تبدیل به یک فرصت برای جبران عقب‌ماندگی‌های قبل از این حادثه هم کرد.

توجه به اشتغال موقت

به گفته کارشناسان، در شرایط فعلی می‌توان برنامه‌ریزی‌های کوتاهمدت و بلندمدت برای توانمندسازی در مناطق سیل‌زده را در دو دسته تقسیم‌بندی کرد. دسته اول اقدامات زودبازده که ایجاد اشتغال موقت یکی از آن‌هاست. اتفاقاً این موضوع از سوی دست‌اندرکاران سازمان تأمین اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است، به‌طوری که ۱۸ اردیبهشت ماه امسال حاتم شاکرمی، معاون روابط کار و معین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در بازدید از مناطق سیل‌زده پلدختر، گفته است: «در اشتغال حمایتی می‌توان هم اشتغال موقت برای بیکاران ایجاد کرد و هم بخشی از اراضی کشاورزی که آسیب جدی دیده را احیا کرد. با اشتغال حمایتی می‌توان در کنار اقدامات دیگر سایر دستگاه‌ها به احیای اشتغال در حوزه کشاورزی برای رسیدن به درآمد کمک کرد.» امیر شریفی دکتری برنامه‌ریزی شهری در این‌باره به «آتی‌نو» می‌گوید: «بازسازی مناطق سیل‌زده در حال حاضر باید بر اساس اصول برنامه‌ریزی شهری باشد و یکی از موارد مهم در برنامه‌ریزی شهری، توجه به ایجاد ظرفیت‌های اشتغالی است.» به گفته وی، با توجه به اینکه این مناطق قبلاً دارای سکنه فعال بودند و در حال حاضر این افراد کار خود را از دست داده‌اند، بنابراین اشتغال حمایتی و حمایت از اشتغال‌های موقت می‌تواند نقش مهمی در جلوگیری از استهلاک روحیه کار داشته باشد.

قربانی فاجعه می‌شوند و چون در درجات متفاوت آسیب‌پذیری قرار دارند، به‌شیوه‌ها و سطوح متفاوت، تأثیر می‌پذیرند.

کوه یخ خسارات

در حوزه برآورد خسارات ناشی از بلایای طبیعی، دسته‌بندی‌های متعددی وجود دارد. برای مثال، رئیس‌دانا هزینه‌ها را به سه گروه انسانی، مستقیم و غیرمستقیم دسته‌بندی و بیان می‌کند که برآورد پولی خسارات انسانی امکان‌پذیر نیست، اما ارتباط بین خسارات مستقیم و غیرمستقیم را به کوه یخ تشبیه می‌کند. به‌طوری که خسارات مستقیم همان قسمت بیرون از آب و نمایان کوه یخ است؛ خسارات غیرمستقیم بخش اعظم کوه یخی است که قابل مشاهده نیست. این نظریه علمی، نشان می‌دهد که توجه به خسارات غیرمستقیم از اهمیت بسزایی برخوردار است که باید به‌صورت ویژه خصوصاً در سیاست‌گذاری‌های رفاهی مورد توجه قرار بگیرد. کمیسیون اقتصادی آمریکای لاتین بین آسیب‌های مستقیم و غیرمستقیم بلایای طبیعی تمایز قائل می‌شود. به‌نظر آن‌ها آسیب‌های مستقیم، آسیب‌هایی هستند که به‌داری‌های ثابت خسارت وارد می‌کند و به مواد اولیه و منابع طبیعی قابل استخراج آسیب می‌رساند، افزایش مرگ‌ومیر و شیوع امراض نیز از پیامدهای مستقیم بلایای طبیعی است. اثرات غیرمستقیم با فعالیت‌های اقتصادی مرتبط است. به‌طور مشخص تولید کالاها و خدمات به‌دلیل بلایای طبیعی دیگر قابل انجام نیست. این اثرات ممکن است به‌دلیل اثر بلایای طبیعی بر زیرساخت‌ها یا به‌دلیل بازسازی منابع تولیدی بروز کند. آسیب‌های غیرمستقیم شامل هزینه‌های اضافی قابل توجهی می‌شود. در اینجا جاست که باید با سیاست‌های رفاهی درست و جهت‌گیری‌های منطقی بر این سیاست‌ها در بازسازی سخت‌افزاری به‌صورت ویژه سیاست‌های مناسب رفاه اجتماعی مورد توجه قرار گیرد. در بخش دوم این تعریف کمیسیون اقتصادی آمریکای لاتین، می‌توان آسیب‌هایی که موجب از بین رفتن اشتغال‌های موجود و ورودی‌های صندوق‌های بازنشتگی و... می‌شود را مورد توجه قرار داد.

سیل اخیر و رفاهی که باید بازسازی شود

براساس آمارهای به‌دست آمده، زمین‌های زراعی سه استان عمده درگیر سیل، زیر نهشته‌های حاصل از سیلاب آسیب دیدند. زیرساخت‌های متعددی متحمل خسارت عمده شدند؛ ۱۴ هزار کیلومتر از راه‌های کشور، هفت هزار دهنه از پل‌های کشور، منازل مسکونی و واحدهای تجاری متعددی در این سه استان دچار خسارت