

# بررسی جایگاه مدیریت مخاطرات در برنامه‌ریزی‌های توسعه روستایی ایران

سید سعید هاشمی

عضو هیأت علمی جهاد دانشگاهی و

دانشجوی دکتری جغرافیا برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه تهران

دکتر محمدرضا رضوانی

دانشیار دانشگاه تهران

سیاوش ایمنی قشلاق

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی

دانشگاه تهران

## چکیده

هدف کلی توسعه، رشد و تعالی همه جانبه جوامع انسانی است، از این رو در فرایند برنامه‌ریزی برای دستیابی به توسعه، خصوصاً توسعه پایدار توجه به مخاطرات (طبیعی، انسانی، زیست محیطی، اجتماعی، اقتصادی و...) امری لازم و کاملاً ضروری است. آسیب پذیری شدید نواحی روستایی در برابر سوانح طبیعی از یک سو، پایین بودن سطح آگاهی مردم روستایی و همچنین بالا بودن میزان ریسک و عدم حتمیت در فعالیتهای روستایی از سوی دیگر از جمله عوامل دیگری هستند که توجه به مدیریت مخاطرات (مدیریت ریسک) رادر برنامه‌ریزی‌های توسعه روستایی ضروری می‌سازد. زیرا بی توجهی به مخاطرات و عدم مدیریت صحیح آنها منجر به شکست برنامه‌های توسعه روستایی می‌گردد.

مقاله حاضر به دلیل اهمیت این موضوع (مدیریت مخاطرات) در محیط‌های روستایی و لزوم توجه به آن در برنامه‌ریزی‌های روستایی نگاشته شده و نتایج حاصل از تحقیق نشانگر این است که، مقوله «مدیریت مخاطرات» در ایران (حتی در سطح آکادمیک) خصوصاً در زمینه روستایی موضوع جدیدی است. به همین دلیل است که در بین منابع فارسی به جز معدودی ترجمه از مقالات و مطالب خارجی، منبع عمده دیگری (در شکل کتاب، تحقیق یا پایان نامه) که به طور اخص در مورد این موضوع نوشته شده باشد، موجود نیست. همچنین، علیرغم اهمیت موضوع مدیریت مخاطرات در جوامع روستایی، در برنامه‌ریزی‌های توسعه روستایی به این امر توجه لازم صورت نگرفته و حتی می‌توانیم بگوئیم که توجه نشده است. در حالیکه در اکثر کشورهای مدیریت مخاطرات یک بخش مهم و اصلی در برنامه‌ریزی‌ها محسوب می‌شود. **واژگان کلیدی:** مخاطرات، مدیریت مخاطرات، برنامه‌ریزی توسعه روستایی

## مقدمه

بخش روستایی کشور و فعالیتهای تولیدی و غیر تولیدی مرتبط با آن ویژگی‌های خاصی دارد که آن را به شدت در معرض خطرات و آسیب‌های متعدد و غیر قابل پیش‌بینی و در نتیجه خسارات و مشکلات عدیده قرار

می‌دهد. یکی از این ویژگی‌ها، که ناشی از ماهیت عوامل اصلی تولید و روند فعالیتهای کشاورزی در این بخش است، کار بهره‌برداران روستایی در فضای باز و در نتیجه قرار گرفتن در معرض عوامل و شرایط طبیعی است. به همین علت صدمات و خسارات وارده بر بهره‌برداران روستایی از اعم از زراعی، باغی، دامی، شیلاتی، طیور و حتی مرتع‌داری، بر اثر حوادث مانند سیل، تگرگ، باران‌های تند و سیل‌آسا، خشکسالی، گرما و سرمای شدید، یخبندان، باد و طوفان، امراض و آفات مختلف، زلزله و آتش‌سوزی و از این قبیل، بسیار و گاه غیر قابل محاسبه است. (شیرزاد، ۱۳۸۴، ۲۳)

از سوی دیگر کشور ما به دلیل موقعیت خاص جغرافیایی، اقلیمی و مکانی خود در معرض سوانح زیادی است که هر ساله قربانیان متعددی می‌گیرد. در این بین روستاها به دلیل بافت و نحوه استقرارشان بیشتر از جوامع شهری در برابر مخاطرات طبیعی قرار دارد. آسیب‌پذیری شدید روستاها در برابر سوانح و مخاطرات طبیعی از دیگر مسائل روستاهای کشور است.

کشور ایران جزء ده کشور اول حادثه‌خیز جهان است، و هر ساله حوادث طبیعی مانند زلزله، سیل، رانش زمین، طوفان شن و مانند آن خسارات مالی و جانی بسیاری را بر روستاها و اقتصاد کشور تحمیل می‌کند. بخشی از این مشکل به استقرار نامناسب روستاها در حریم رودخانه‌ها و بر روی اراضی ناپایدار و بخشی از آن به دلیل بکارگیری مصالح نامرغوب و همچنین عدم رعایت اصول و معیارهای فنی در ساخت و سازهای روستایی مربوط می‌شود. (رضوانی، ۱۳۸۳، ۱۹ و ۲۰)

کشاورزی به عنوان فعالیت اصلی تعداد زیادی از خانوارهای روستایی، ذاتاً یک فعالیت همراه با مخاطره است. مخاطراتی که روستاییان با آن مواجه‌اند، بستگی زیادی به سیستم‌های کشت محلی، آب و هوا، زیرساختها و سیاستها و مقررات حقوقی دارد. تغییرات سریع قوانین تجاری، تکنولوژی و آب و هوا اغلب مخاطراتی که روستاییان با آنها مواجه می‌شوند

را افزایش می‌دهند. (Anderson, 2001)

باتوجه به اینکه هدف کلی توسعه، رشد و تعالی همه جانبه جوامع انسانی است، از این رو هدف از این تحقیق نشان دادن نقش مخاطرات و بحران‌ها در توسعه روستایی و همچنین اهمیت و ضرورت توجه به مدیریت مخاطرات در برنامه‌ریزی‌های توسعه روستایی است.

این تحقیق با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و بهره‌گیری از منابع متعدد فارسی و لاتین به صورت توصیفی - تحلیلی انجام شده و در پی یافتن پاسخی روشن و مستدل برای سؤال زیر است:

### – جایگاه مدیریت مخاطرات در برنامه‌ریزی‌های توسعه روستایی در ایران کجاست؟

در این راستا سعی شده، ابتدا تعریفی از مفاهیمی همچون خطر (ریسک) و توسعه روستایی ارائه، و سپس با بررسی برنامه‌های توسعه روستایی در ایران به تبیین جایگاه مدیریت مخاطرات در آنها پرداخته شود.

### مبانی نظری (تعاریف، مفاهیم و نظریات)

در ژانویه ۲۰۰۵، کنفرانس جهانی کاهش مخاطرات، چارچوب هیوگو را به عنوان چارچوب فعالیتهای کاهش مخاطرات برای سالهای ۲۰۰۴-۲۰۰۵ به منظور ایجاد حساسیت در بین ملتها و جوامع نسبت به مخاطرات، خطر حوادث و تأثیر آن بر توسعه پایدار، درک ارتباط بین توسعه، محیط و بالایی طبیعی که منجر به انواع خسارات، صدمات و ضرر و زیان‌ها می‌شود، انتخاب کرد.

در واقع، هیوگو یک روش یکپارچه جامعی در برنامه‌ریزی کاهش مخاطرات محسوب می‌شود، با توجه به این که ایران از سوی پدیده‌های خطرناک متعدد، به ویژه مخاطرات طبیعی زیادی تهدید می‌شود. به نظر می‌رسد باید در سیاستهای خود سعی نماید تا سه ال پیشنهادی الگوی هیوگو، از جمله استفاده از روش مخاطرات چندگانه، نگاه منسجم و یکپارچه نسبت به مشکلات، به کارگیری سیاستها و استراتژیهای برنامه‌ریزی موجود در این زمینه را اجرا کند.

### خطر (ریسک - risk)

ریسک (Risk) یا خطر بنا به تعریف فرهنگ وبستر عبارت است از انتظار انسان از مرگ، آسیب جانی، خسارت مالی و توقف فعالیتهای اقتصادی ناشی از یک حادثه ویژه.

خطر عبارتست از احتمال وقوع حادثه ناگوار و پیش‌بینی نشده؛ ناگوار به این جهت که زیان مالی - اقتصادی ایجاد می‌کند. رکن اصلی خطر احتمالی است. (شیرزاد، ۱۳۸۴، ۲۴)

سازمان ملل در درسنامه‌های ویژه نمایندگان خود در کشورها واژه ریسک را این طور تعریف نموده است: «ریسک عبارت است از احتمال وقوع یک بحران و در نتیجه از دست رفتن جان، سلامتی و مال در یک حادثه در ناحیه ویژه و در زمان معین». (بیرودیان، ۱۳۸۵، ۱۸)

### مخاطرات طبیعی (Natural hazard)

حوادث و رویدادهای ژئوفیزیکی، جوی و آب و هوایی (هیدرولوژیکی) را که نیروی شان باعث آسیب یا خسارت، تلفات و ضرر و زیان گردد، مخاطرات طبیعی می‌گویند. (UNDP, 2004)

### بحران (Crisis)

بر اساس تعریف برنامه توسعه سازمان ملل متحد، از نظر آسیب‌شناسی، عبارت است از وقفه کامل و یا بخشی از فعالیت گروه یا جامعه که همراه با ضایعات جانی، خسارات مادی و آسیب‌های محیطی گسترش یافته و جامعه مربوطه با منابعی که در اختیار دارد قادر به جبران آن نمی‌باشد. بحران‌ها از نظر سرعت وقوع به دو دسته ناگهانی و تدریجی و از نظر عامل نیز به دو دسته طبیعی و دست‌ساز بشر تقسیم می‌شوند. (بیرودیان، ۱۳۸۵، ۱۸)

### حادثه (Event/accident)

عبارتست از یک مورد کمیاب یا استثنایی در طبیعت یا محیط‌های دست‌ساز بشر که ممکن است اثرات منفی در زندگی انسان، اموال و فعالیتهای او گذاشته و گاهی منجر به بحران شود و ممکن است که در زندگی عادی انسان هیچ اثر نامطلوبی نداشته باشد. (بیرودیان، ۱۳۸۵، ۱۷)

فاجعه‌ها را می‌توان حادثه‌های طبیعی، یا حاصل دست انسان‌ها شمرده که آنچنان ناگهانی بروز می‌کنند و آنچنان ویران می‌نمایند که مردم سانحه دیده از عهده دفع و رفع خسارات آن بر نمی‌آیند و دست کمک به سوی غیر دراز می‌کنند. (فرحزاد و دیگران، ۱۳۶۸، ۱)

### سانحه (Disasters)

از کلمه لاتین "Astum" به معنی ستاره مشتق شده و معنی لغوی آن بی‌ستاره و بی‌اقبال است. در فارسی کلمات سانحه، فاجعه و گاهی بحران به کار گرفته می‌شود. سانحه یا اتفاق نامطلوب یک پدیده پیچیده و چندوجهی بوده و ممکن است از ابعاد مختلف زیست محیطی، اقتصادی، مادی، روانی و اجتماعی آسیب وارد نماید و گاهی شامل کلیه ابعاد فوق می‌شود. (بیرودیان، ۱۳۸۵، ۱۷)

### مدیریت ریسک (Risk Management)

تعاریف زیادی در مورد مدیریت ریسک وجود دارد. اما بر طبق تعریف رایفا (۱۹۸۲)، مدیریت ریسک عبارتست از: شناسایی، تخمین و ارزیابی، آگاهی بخشی، سنجش میزان ریسک، و کنترل آن همچون پیشگیری، خنثی‌سازی و جلوگیری از ایجاد ناسامانی (Anderson, 2001,1)

مدیریت بحران عبارتست از مجموعه فعالیتهای اجرایی و تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و سیاسی وابسته به مراحل مختلف و کلیه سطوح بحران، در جهت نجات، کاهش ضایعات و خسارت، جلوگیری از وقفه زندگی، تولید و خدمات، حفظ ارتباطات، حفظ محیط زیست و بالاخره ترمیم و بازسازی خرابیها. (بیرودیان، ۱۳۸۵، ۴۰)

مدیریت ریسک به دلیل فراهم کردن درک عمیقی از ریسک‌های بالقوه و نتایج نامطلوب آن، پیشگیری از ریسک را ارتقاء می‌بخشد، تصمیم‌سازی را تقویت می‌کند، و به تعیین اولویت‌ها و تقسیم منابع کمک می‌کند. (Zvaigzne, 2005, 2)

### انواع مخاطرات در محیط‌های روستایی

خطراتی که روستاییان و محیط‌های روستایی را با چالش مواجه می‌سازند، بسیار زیادتر و نامحدودتر از آن است که بتوانیم آنها را بشماریم. اما در حالت کلی مخاطرات روستایی را در سه گروه عمده تقسیم می‌کنند. (شیرزاد، ۱۳۸۴، ۴۱ - ۴۲):

### مخاطرات طبیعی (Natural hazard)

کشور ایران به علت وسعت، موقعیت جغرافیایی و تنوع اقلیمی جزء یکی از کشورهای بلاخیز دنیاست و از این جهت رتبه ششم را در دنیا دارا می‌باشد. از ۴۰ نوع بلای طبیعی شناخته شده، ۳۱ نوع آن در ایران اتفاق می‌افتد و تنها در دهه گذشته بلایای طبیعی خساراتی بالغ بر ۲۱۵۷ میلیارد ریال را به کشور وارد کرده‌اند. (عراقی زاده و همکاران، ۱۳۸۲، ۲۶۰)

حوادث و رویدادهای ژئوفیزیکی، جوی و آب و هوایی (هیدرولوژیکی) را که نیروی‌شان باعث آسیب یا خسارات، تلفات و ضرر و زیان گردد، مخاطرات طبیعی می‌گویند (UNDP, 2004). در دهه‌های اخیر، بلایای طبیعی باعث افزایش تعداد کشته‌ها و یا مجروحان شده و خسارات زیادی به سکونتگاه‌های انسانی، اقتصادی و ساختارهای اجتماعی وارد کرده است.

براساس برآوردها در طول ۴۰ سال گذشته، زیانهای اقتصادی ناشی از مخاطرات طبیعی ۱۰ برابر شده است. با توجه به تعریف فوق خطرات طبیعی زیادی می‌تواند محیط‌های روستایی را تحت تأثیر قرار دهد. که قطعاً بیان همه آنها در این مقاله مقدور نمی‌باشد. اما به چندین مورد از مخاطرات طبیعی اشاره می‌کنیم:

### ۱- زمین‌لرزه (Earthquake)

یکی از مخاطرات طبیعی، زلزله می‌باشد که همه ساله در نقاط مختلف جهان اتفاق می‌افتد. کشور ایران یکی از زلزله‌خیزترین کشورهای دنیا محسوب می‌شود و سالانه به ازای هر ۲۳۰۰۰ نفر در ایران یک نفر در اثر زلزله جان خود را از دست می‌دهد. که این میزان بالاترین رقم در جهان نسبت به خطر زلزله می‌باشد. (عبیری جهرمی و دیگران، ۱۳۸۵، ۱)

اهمیت توجه به زلزله در برنامه‌ریزی‌های روستایی از آن‌جا ناشی می‌شود که در زلزله‌های اکثر کشورها، روستاها و روستاییان بیشترین آسیب را می‌بینند.

### ۲- سیل و خشکسالی (Flood / drought)

مخاطرات طبیعی همچون سیل و خشکسالی از جمله حوادثی هستند

که همه ساله اتفاق می‌افتد و تأثیرات زیادی را بر زندگی انسانها دارند. در قرن بیستم، تعداد خطرات حاصل از سیل افزایش یافته است. (Hebersack et al, 2005, 7)

از جمله حوادثی که تأثیرات زیادی بر نواحی کشاورزی می‌گذارد، سیل و خشکسالی است. کشاورزی از جمله فعالیت‌های اصلی در نواحی روستایی است که به شدت در برابر سیل و خشکسالی آسیب‌پذیر می‌باشد. در ایران نیز سیل و خشکسالی اثرات زیادی را بر محیط‌های روستایی بر جای می‌گذارد.

اثرات سیل را از دو بعد می‌توان بررسی کرد. یکی به جهت تلفات جانی و دیگری تأثیری که بر فعالیتهای کشاورزی و از بین رفتن محصولات و ضررهای مالی می‌گذارد.

### ۳- طوفان، گردباد (Hurricane)

طوفان، گردباد و بادهای شدید موسمی و فصلی از جمله بلایای طبیعی دیگری هستند که همواره روستاییان و روستاها را تهدید می‌کنند. طوفان و بادهای شدید سالانه خسارات زیادی را بر مزارع و خانه‌های روستاییان وارد می‌کند.

### ۴- برف و یخبندان، سرمازدگی و گرمادگی

یکی از مسائلی که کمتر در کمیته‌های بلایای طبیعی استانها به عنوان بلیه طبیعی مورد بررسی قرار گرفته است، مسئله برف و یخبندان در مناطق شهری و روستایی است (مددی، ۱۳۸۴، ۱).

در اکثر روستاها خصوصاً روستاهای کوهستانی برف و یخبندان مسائل و مشکلات زیادی را ایجاد می‌کند و گاهی موجب بروز خسارات جانی نیز در روستاها می‌گردد. از سوی دیگر برف و یخبندان ممکن است منجر به سرمازدگی محصولات کشاورزی در محیط‌های روستایی گردد. گرمادگی نیز در فصل تابستان مشکلاتی را برای روستاییان و احشام‌شان به وجود می‌آورد.

### ۵- فرسایش (Erosion)

خاک از جمله عوامل اصلی تولید در روستاها می‌باشد و اکثر فعالیتهای روستاییان مثلاً کشاورزی، دامپروری و غیره از تباط مستقیمی با خاک دارد. فرسایش از تأثیرات ثانوی سیل و یا سایر عوامل طبیعی یا انسانی است. فرسایش خسارات و ضرر و زیان اقتصادی زیادی را به روستاییان وارد می‌کند و با کاهش حاصلخیزی خاک، به خصوص در نواحی کشاورزی میزان آسیب‌پذیری را افزایش می‌دهد. (O.Brien, 2001, 12)

علاوه بر این‌ها مخاطرات طبیعی دیگری همچون صاعقه، تگرگ، ریزش کوه و... را می‌توان نام برد.

### مخاطرات انسانی

برخی حوادث از خطاها و قصور انسان به وجود می‌آیند. به عبارت

دیگر دست بشر در ایجاد آنها مؤثر است و احتیاط و دقت آدمیان می‌تواند مانع از بروز آنها شود. این خطرات عبارتند از:

۱- آتش‌سوزی و حریق در محیط زندگی و یا محیط کار.

۲- تصادف وسایل نقلیه موتوری.

۳- سقوط از پرتگاه‌ها و دره و بلندی

۴- بیماری‌ها

۵- عوامل سیاسی - اجتماعی

۶- عوامل اقتصادی

۷- خطرات ناشی از انفجار یا استفاده نامناسب از امکانات، ادوات،

سموم و مواد شیمیایی.

## آفات و بیماری‌های گیاهی و حیوانی

بیماری‌هایی که منشاء گیاهی یا حیوانی، قارچی، ویروسی یا میکروبی و باکتریایی دارند و محصولات کشاورزی، دام، طیور و محصولات شیلاتی (ماهیان و میگوها) را تحت تأثیر قرار می‌دهد. (شیرزاد، ۱۳۸۴، ۴۲) البته این بیماری‌ها می‌توانند به صورت مستقیم انسانها را نیز تحت تأثیر قرار دهند.

## اهمیت و ضرورت مدیریت مخاطرات در برنامه‌ریزی‌های توسعه روستایی

کشور ما با وجود گستردگی و وسعت، دارای تنوع آب و هوایی و شرایط متفاوت و مختلف محیطی است که زمینه وقوع بسیاری از بلاهای شناخته شده در آن را فراهم ساخته است. لذا با توجه به وجود شرایط طبیعی بروز خشکسالی، سیل، زلزله، رانش زمین، طوفان‌ها، طغیان آب رودخانه، سرمازدگی، و یخبندان، بادهای گرم، آتشفشان‌ها، سقوط بهمین و... در کشور، وظیفه شناخت، پیشگیری و جستجوی راههای مقابله با این حوادث اهمیت و اولویت خاصی دارد.

این خطرات و حوادث پیش‌بینی نشده زمانی که با خطرات انسانی، که مولود خطا و قصور انسانها هستند، مانند حریق، تصادف و وسایل نقلیه موتوری، بیماری‌های واگیردار و... در جامعه روستایی همراه شوند، منجر به بروز مشکلاتی فاجعه‌آمیز خواهند شد که بحران‌های بسیاری را به همراه خواهد داشت. (شیرزاد، ۱۳۸۴، ۱۹) همچنین کشاورزی فعالیتی سرشار از مخاطرات است.

در این فعالیت انواع مخاطرات طبیعی، اجتماعی، اقتصادی و عمدی دست به دست هم داده و مجموعه شکننده و آسیب‌پذیری برای تولید کنندگان این بخش فراهم کرده که نتیجه نهایی آن بی‌ثباتی درآمد آن‌هاست. (یزدانی و کیانی‌راد، ۱۳۸۳، ۴۹)

از سوی دیگر روستاها در عصر حاضر با تحولات و تهدیدات گسترده‌ای روبرو هستند، از این رو تضمین و تداوم حیات و بقا روستاها نیازمند یافتن راه‌حل‌ها و روشهای جدید مقابله با مشکلات می‌باشند که مدیریت اصولی و علمی مخاطرات می‌تواند در زمینه کاهش مخاطرات طبیعی و انسانی روند رشد و توسعه روستاها را بهبود بخشد.

با توجه به مسائل مطرح شده فوق و همچنین با توجه به نظر میسر، که تمامی فرایندهای برنامه‌ریزی و توسعه باید در جهت رفاه بشر تنظیم شود. و برنامه‌ریزی توسعه روستایی نیز از این قاعده مستثنی نیست، ضرورت و اهمیت مدیریت مخاطرات در برنامه‌ریزی‌های توسعه روستایی، برای رسیدن به توسعه پایدار و همه جانبه رفاه روستاییان کاملاً روشن می‌گردد.

## ۱- بعد انسانی

علیرغم کاهش مستمر جمعیت روستایی در طول تاریخ، هنوز هم بخش عمده‌ای از جمعیت کشور در نواحی روستایی زندگی می‌کنند. بر طبق آمار سال ۱۳۸۵، جمعیت روستایی کشور برابر با ۲۲۲۲۷۷۱ نفر می‌باشد. این رقم نشانگر این است که هنوز هم بیشتر از ۳۱ درصد جمعیت کشور در نواحی روستایی قرار دارند. لذا توجه به مدیریت مخاطرات در برنامه‌ریزی‌های توسعه روستایی در مرحله اول برای حفظ جان هم‌وطنان و هموعان، وظیفه عقلی، شرعی و انسانی هر برنامه‌ریزی است.

## ۲- بعد اقتصادی

در اقتصاد کشور ما روستا و روستانشینی همواره از اهمیت بالایی برخوردار بوده و هست. لذا مدیریت مخاطرات در برنامه‌ریزی‌های توسعه روستایی در بعد اقتصادی را از جنبه‌های مختلفی می‌توان بررسی کرد: الف) یکی از مهمترین نیازهای جمعیت کشور تأمین مواد غذایی و زیستی است. (مطیعی لنگرودی، ۱۳۸۲، ۲۰) روستاها به عنوان بستر تولید محصولات کشاورزی، در ایجاد امنیت غذایی نقش مهمی را ایفا می‌کنند. لذا در صورت عدم توجه به مخاطرات روستایی و نبود برنامه‌ریزی و مدیریت در این زمینه، امنیت غذایی کشور با چالشی اساسی روبرو می‌گردد. ب) نواحی روستایی به ویژه از طریق تولیدات کشاورزی و صنایع دستی نقش مهمی در اقتصاد ملی دارند. (رضوانی، ۱۳۸۳، ۵)

همچنین روستاها در تولید و تأمین نیروی انسانی و مواد اولیه مورد نیاز صنایع نقش انکارناپذیری دارند. بنابراین از این نظر نیز توجه به مدیریت مخاطرات روستایی لازم و ضروری است. زیرا در صورت عدم توجه به مخاطرات، از سویی ممکن است تولیدات کشاورزی و صنایع دستی تا حدودی کاهش یابد، و از سوی دیگر نیروی انسانی و مواد اولیه صنایع نیز به شکل مطلوبی برآورد نشود. این امر می‌تواند رشد اقتصاد ملی را با چالشی بزرگ مواجه سازد.

## ۳- بعد اجتماعی

فقر یا عدم تأمین نیازهای اساسی حداقل در بخشی از جمعیت روستایی، از مهمترین مشکلات نواحی روستایی کشور است، از آنجا که در فرآیند توسعه روستایی، فقرزدایی، تأمین نیازهای اساسی و توانمندسازی فقرا در زمینه‌های مختلف، جایگاه اساسی دارد و حتی توسعه روستایی نیز به عنوان راهبردی برای فقرزدایی در نواحی روستایی تعریف گردیده است. (رضوانی، ۱۳۸۳، ۱۲) لذا در برنامه‌ریزی‌های توسعه روستایی عدم توجه به

مدیریت مخاطرات می‌تواند تمامی برنامه‌ریزی‌های موجود در این زمینه را از بین ببرد. زیرا در روستاها خطرات طبیعی، انسانی، اجتماعی و... زیادی وجود دارد.

#### ۴- بعد زیست محیطی

حفظ محیط زیست و بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی، از جمله اهداف اصلی برنامه‌ریزان توسعه روستایی (خصوصاً توسعه پایدار) است و روستاییان به دلیل شیوه زندگی و نوع معیشت خود، بهره‌برداران اصلی و مستقیم منابع طبیعی (مانند اراضی، آب، خاک، جنگل و مرتع) محسوب می‌شوند. روستاییان حدود ۹۰ درصد از عرصه‌های طبیعی کشور را در اختیار دارند.

مخاطرات زیست محیطی در بسیاری از موارد در اثر استفاده بی‌رویه انسان از منابع طبیعی است.

برنامه‌ریزی‌های فضایی و مدیریت زمین ابزارهای متنوعی را برای پیشگیری از حوادث طبیعی فراهم می‌آورند. پیشگیری از مخاطرات در حالت کلی عبارتست از: توجه به مدیریت زمین و برنامه‌ریزی فضایی در سطوح منطقه‌ای و محلی. بنابراین فعالیتهای بیشتر در مورد مدیریت زمین و برنامه‌ریزی لازم و ضروری است. (Köntter, 2003, 2)

#### آسیب‌پذیری (Vulnerability)

یعنی داشتن زمینه و استعداد قبول و پذیرش خطرات ضعیف یا قوی (Jolanta, et al, 2006, 1). برای درک بهتر از آسیب‌پذیری نیازمند شناسایی درک جوامع در گذشته و حال نسبت به ارتباط مخاطرات با توسعه است. آسیب‌پذیری همچنین با احساس و دانش مردم در رابطه است. (Bankoff et al, 2004, 4)

#### آسیب‌پذیری در برابر مخاطرات طبیعی را از چند بعد می‌توان بررسی کرد:

۱- **آسیب‌پذیری فیزیکی:** که می‌تواند میزان آسیب‌پذیری تأسیسات، خانه‌ها و منازل مسکونی، معابر، پل‌ها و راه‌ها و جاده‌ها باشد. محیط‌های روستایی از نظر بافت و مصالح موجود در برابر مخاطرات طبیعی بسیار آسیب‌پذیرتر است. همچنین در بسیاری از تأسیسات (همچون پلها، راه‌ها و جاده‌ها) و بناهای ایجاد شده در محیط‌های روستایی نیز استانداردها رعایت نشده و در بسیاری از موارد، این تأسیسات توسط خود روستاییان و با مصالح غیراستاندارد ساخته شده که این امر آسیب‌پذیری تأسیسات را نیز بیشتر می‌کند.

۲- **آسیب‌پذیری اجتماعی:** که می‌تواند رابطه مستقیمی با سطح آگاهی، دانش و ارتباطات اجتماعی داشته باشد. روستاییان به دلیل پایین بودن سطح آگاهی و سطح سواد و همچنین فقر مالی نسبت به مسایل اجتماعی نیز آسیب‌پذیرترند. مثلاً می‌توان به دعوای طایفه‌ای، یا مسائل بهداشتی، سوء تغذیه و غیره اشاره کرد.

۳- **آسیب‌پذیری اقتصادی:** میزان تأثیرپذیری مشاغل و فعالیت‌ها از مخاطرات. همانطوری که می‌دانیم اولاً، فعالیت‌های روستایی ارتباط مستقیمی با عوامل اقلیمی دارد. ثانیاً، اکثر فعالیتهای روستایی بیمه نیستند. ثالثاً، روستاییان کمتر از روشها و تکنولوژی‌های جدید استفاده می‌کنند. که همه این عوامل می‌تواند آسیب‌پذیری فعالیت‌های روستایی را افزایش دهد.

بنابراین در حالت کلی محیط‌های روستایی در هر سه گروه نسبت به جوامع شهری آسیب‌پذیرترند و این امر می‌تواند اثرات زیاد مخاطرات بر محیط‌های روستایی را نشان دهد.

#### روش‌شناسی

روش انجام این تحقیق به صورت توصیفی - تحلیلی است و برای گردآوری اطلاعات تحقیق از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است. یعنی در ابتدا با توجه به هدف پژوهش، مبانی نظری و ادبیات تحقیق در خصوص مدیریت مخاطرات جمع‌آوری شده، سپس روشها و برنامه‌های موجود در مدیریت مخاطرات را در کشورهای مختلف مورد بررسی قرار داده و در نهایت برنامه‌های عمران و توسعه کشور را در سالهای قبل و بعد از انقلاب بررسی نموده و جایگاه و نحوه مدیریت مخاطرات روستایی را در آنها مشخص کرده و با روشهای دیگر جهان مورد مقایسه قرار داده است.

#### یافته‌های تحقیق

از زمین‌لرزه و آتش‌سوزی گرفته تا طوفان و تندباد، خشکسالی، سیل و سایر حوادث جوی و اقلیمی، تمامی این مخاطرات کشورهای در حال توسعه را در سراسر جهان تحت تأثیر قرار می‌دهد.

به دلیل تراکم بالای جمعیت و زیرساختها و تأسیسات گرانقیمت توجه زیادی به تأثیر این مخاطرات در مناطق شهری می‌شود. با این حال، کاهش اثرات مخاطرات در محیط‌های روستایی، برای رسیدن به توسعه اقتصادی و اجتماعی بسیار ضروری است.

بنابراین، غلبه بر مخاطرات طبیعی در فعالیتهای روستایی یکی از چالش‌های کلیدی در توسعه روستایی است. مدیریت ریسک و مخاطرات به دلیل فجایی که مخاطرات به بار می‌آورد، یک روش مناسبی برای توسعه روستایی است. افزایش شدت حوادث و زیانهای اقتصادی و تلفات انسانی اهمیت توجه به کاهش مخاطرات در استراتژی‌های توسعه پایدار را روشن می‌سازد.

در سالهای اخیر نه تنها تعداد حوادث افزایش یافته بلکه، هزینه‌های این حوادث نیز نسبت به دو دهه گذشته به صورت زیادی افزایش یافته است. ارزیابی‌ها نشان می‌دهد، مابین سالهای ۱۹۸۳ تا ۲۰۰۳، میزان خسارات مستقیم از حوادث طبیعی ۵ برابر شده و به چیزی حدود ۶۲۹ میلیارد دلار رسیده است. این هنوز تسونامی ۲۰۰۴ و زلزله ۲۰۰۵ پاکستان، که اثرات اقتصادی‌شان بیش از ۱۰۰ میلیارد دلار برآورد شده را شامل نمی‌شود. (Jolanta, et.al. 2006, 1)

جدول (۱): بیست حادثه بزرگ از نظر تعداد تلفات (کشته شدگان) و میزان خسارت (دلار آمریکا)

بیست حادثه بزرگ از نظر مجموع خسارات				بیست حادثه بزرگ از نظر تعداد کشته			
خسارت (دلار)	کشور	نوع حادثه	سال	تعداد کشته	کشور	نوع حادثه	سال
۱۲۵۰۰۰۰۰۰	آمریکا	طوفان کاترینا	۲۰۰۵	۲۲۶۴۳۵	جنوب شرق آسیا	تسونامی	۲۰۰۴
۲۸۰۰۰۰۰۰	ژاپن	زلزله	۲۰۰۴	۷۳۳۳۸	پاکستان	زلزله	۲۰۰۵
۱۱۷۰۰۰۰۰۰	آلمان	سیل	۲۰۰۲	۲۶۷۹۶	ایران	زلزله	۲۰۰۳
۷۷۱۰۸۰۰	جنوب شرق آسیا	تسونامی	۲۰۰۴	۲۰۰۰۵	هند	زمین لرزه	۲۰۰۱
۷۴۴۰۰۰۰۰	ژاپن	سیل	۲۰۰۰	۲۷۵۴	هاییتی	طوفان جین	۲۰۰۴
۷۰۰۰۰۰۰۰	آمریکا	طوفان جین	۲۰۰۴	۲۶۶۵	هاییتی	سیل	۲۰۰۴
۶۸۰۰۰۰۰۰	آمریکا	طوفان چارلی	۲۰۰۴	۲۲۶۶	الجزایر	زمین لرزه	۲۰۰۳
۶۰۰۰۰۰۰۰	آمریکا	طوفان ایوان	۲۰۰۴	۱۶۱۹	فیلیپین	کولاک وینی	۲۰۰۴
۶۰۰۰۰۰۰۰	کره شمالی	طوفان	۲۰۰۰	۱۵۱۳	گواتمالا	طوفان استان	۲۰۰۵
۶۰۰۰۰۰۰۰	ژاپن	طوفان	۲۰۰۴	۱۳۲۲	آمریکا	طوفان کاترینا	۲۰۰۵
۶۰۰۰۰۰۰۰	آمریکا	طوفان الیزون	۲۰۰۱	۱۳۰۹	هند	زمین لرزه	۲۰۰۵
۶۰۰۰۰۰۰۰	آمریکا	طوفان ریتا	۲۰۰۵	۱۲۹۰	هند	سیل	۲۰۰۰
۵۹۰۰۰۰۰۰	آمریکا	سیل	۲۰۰۰	۱۲۰۰	هند	سیل	۲۰۰۵
۵۵۰۰۰۰۰۰	کره	طوفان	۲۰۰۳	۱۰۰۰	افغانستان	زمین لرزه	۲۰۰۲
۵۰۰۰۰۰۰۰	پاکستان	زمین لرزه	۲۰۰۵	۹۲۱	الجزایر	سیل	۲۰۰۱
۵۰۰۰۰۰۰۰	الجزایر	زمین لرزه	۲۰۰۳	۹۱۵	اندونزی	زمین لرزه	۲۰۰۵
۵۰۰۰۰۰۰۰	آمریکا	طوفان	۲۰۰۳	۹۰۰	هند	سیل	۲۰۰۴
۵۰۰۰۰۰۰۰	آمریکا	گردباد	۲۰۰۳	۸۸۴	هند	سیل	۲۰۰۰
۴۸۳۰۰۰۰۰	چین	سیل	۲۰۰۳	۸۴۴	السالوادور	زمین لرزه	۲۰۰۱
۴۴۰۰۰۰۰۰	آمریکا	طوفان فرانسیس	۲۰۰۴	۸۰۰	موزامبیک	سیل	۲۰۰۰

بدین صورت که با اطلاع رسانی و اعلام هشدار به موقع و سریع و با بکارگیری امکانات و ابزارهای لازم به دلیل داشتن برنامه و آمادگی کامل بر اثر وجود مدیریت صحیح و همه جانبه نسبت به تخلیه محل اقدام می شود و همچنین در حین حادثه و بعد از آن مجروحین و مصدومین را سریعاً به مراکز درمانی منتقل می نمایند که این امر تا حدود بسیار زیادی مانع از افزایش آمار کشته شدگان می گردد.

ثانیاً، دومین دلیل بالا بودن تلفات در کشورهای جهان سوم، آسیب پذیری نواحی روستایی این کشورها در برابر این حوادث است. با بررسی حوادثی که در چند سال اخیر در ایران و کشورهای دیگر اتفاق افتاده برآحتی می توان به این امر پی برد و اصلی ترین عامل مؤثر در این زمینه نیز نداشتن مدیریت مخاطرات و عدم نظارت کافی بر ساخت و سازها و رعایت نکردن استانداردها و نبود زیرساختهای لازم در نواحی روستایی است. این امر موجب بروز بزرگترین مشکل در زمان بروز حادثه و امداد رسانی بعد از آن می گردد.

#### مدیریت مخاطرات در برنامه های توسعه و عمران روستایی

توسعه به مفهوم کوشش آگاهانه، نهادی شده و مبتنی بر برنامه ریزی

باید گفت که مخاطرات طبیعی همواره با انسانها خواهد بود. و تنها در سایه مدیریت است که می توان جلوی تلفات، صدمات و خسارات را تا حدود زیادی کاهش داد.

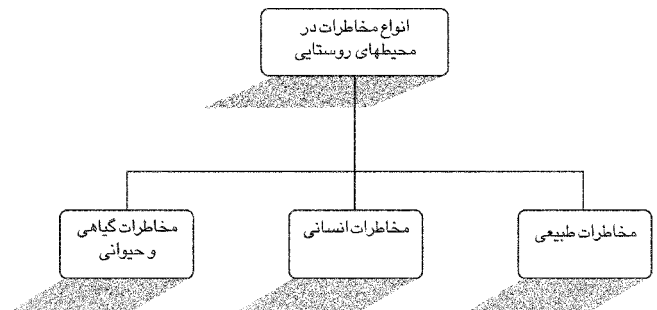
بررسی بزرگترین حوادث و مخاطرات طبیعی جهان از سال ۲۰۰۰ به بعد این حقیقت را روشن می سازد که نوع اثرات این حوادث در کشورهای جهان اول (توسعه یافته) با کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه یافته بسیار متفاوت است. همانطوریکه در جدول شماره ۱ نیز مشخص است اکثر حوادث و مخاطرات طبیعی در کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه یافته منجر به تلفات بسیار زیاد انسانی شده اند. به طوری که از ۲۰ حادثه بزرگ از نظر تلفات جانی تعداد ۱۹ حادثه در این کشورها رخ داده است. (سمت راست جدول شماره ۱)

بر عکس ۲۰ حادثه از نظر میزان خسارات، اکثراً در کشورهای توسعه یافته (جهان اول) اتفاق افتاده است. دلایل اصلی این امر را در دو نکته زیر می توان یافت:

اولاً، به دلیل وجود مدیریت صحیح و به موقع مخاطرات، در هر سه مرحله ۱- مدیریت قبل از حادثه، ۲- مدیریت در حین حادثه و ۳- مدیریت بعد از حادثه، تا حدود زیادی جلوی تلفات انسانی را می گیرد.



برای ترقی ابعاد متنوع حیات، به گونه‌ای که امروزه به آن نگرسته می‌شود از دستاوردهای منحصر به فرد قرن بیستم است که از سال ۱۹۱۷ میلادی در شوروی سابق آغاز گردید. از آن زمان تاکنون و به ویژه پس از جنگ جهانی دوم اندیشه برنامه‌ریزی و توسعه تکامل یافته و نظریه‌ها و دیدگاه‌های متعددی در مورد آن ارائه شده است. (رضوانی، ۱۳۸۳، ۳۱)



نگاره (۱)

## برنامه‌ریزی در ایران

ایران باستان را اگر تنها بنیانگذار نگوئیم، لاقلاً می‌توان یکی از بنیان‌گذاران برنامه‌ریزی در حوزه‌های مختلف به شمار آورد (دلیر، ۱۳۸۳، ۱۳). نخستین بار در سال ۱۳۱۶ واژه «برنامه‌ریزی» به مفهوم امروزی آن در یکی از متون رسمی ظاهر شد. به هر حال فکر برنامه‌ریزی در سال ۱۳۱۶ در نظام حکومتی ایران تکوین یافت. (رضوانی، ۱۳۸۳، ۳۸) جهت بررسی برنامه‌های عمران و توسعه در ایران، این برنامه‌ها به دو دوره تقسیم می‌شوند. برنامه‌های قبل از انقلاب و برنامه‌های بعد از انقلاب.

## برنامه‌های عمران و توسعه قبل از انقلاب اسلامی

برنامه‌ریزی در کشور به طور اعم و برنامه‌ریزی توسعه روستایی به طور اخص در سالهای قبل از پیروزی انقلاب اسلامی در قالب شش برنامه عمرانی قابل بررسی خواهد بود.

در برنامه‌های عمرانی هفت ساله اول، دوم و برنامه عمرانی پنج ساله سوم قبل از انقلاب فصل مشخصی برای عمران روستایی در نظر گرفته نشده بود و عمران روستایی در زیر بخش‌های عمران ناحیه‌ای و توسعه کشاورزی گنجانده شده بود. (رضوانی، ۱۳۸۳، ۳۸-۴۴)

با بررسی برنامه‌های فوق مشخص می‌شود که در این برنامه‌ها در خصوص مدیریت مخاطرات برنامه‌ریزی خاصی انجام نشده است.

## برنامه‌های عمران و توسعه پس از پیروزی انقلاب اسلامی

در اوایل انقلاب اسلامی به دلیل جو حاکم بر فضای جامعه و قطع وابستگی به بیگانگان، برنامه‌های توسعه و عمرانی مختلفی مد نظر قرار گرفت. اما به دلیل شرایط خاص آن دوره، خصوصاً جنگ تحمیلی عملاً بسیاری از برنامه‌ها شانس اجرا نیافتند. اما در این مدت سازمانها، نهادها و وزارتخانه‌های مختلفی همچون جهاد سازندگی، بنیاد مسکن، وزارت

کشاورزی برنامه‌های مختلفی را در سطح روستاها انجام دادند. اولین برنامه مدون پس از پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ماه سال ۱۳۶۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

در خصوص جایگاه مدیریت مخاطرات روستایی در برنامه‌های بعد از انقلاب اسلامی نیز باید گفت که در برنامه اول هیچ نوع برنامه‌ریزی خاصی در این مورد وجود نداشت اما در برنامه پنج ساله دوم (۱۳۷۴ - ۱۳۷۸)، در هدف‌های کمی و برنامه‌های اجرایی این برنامه «ایمن‌سازی ۵۰۰ هزار واحد مسکونی روستایی در مقابله با آسیب‌های سوانح طبیعی» دیده می‌شود.

## برنامه پنج سال سوم توسعه (۱۳۷۹ - ۱۳۸۳)

در این برنامه، توسعه و عمران روستایی یکی از فصل‌های مشخص برنامه می‌باشد. در برنامه سوم توسعه توجه به عمران و توسعه روستایی متفاوت از برنامه‌های قبلی است. در این برنامه ابتدا وضع موجود روستاها، مشکلات و تنگناهای این نواحی و سپس چالشهای توسعه و عمران روستایی بررسی شده است. در مرحله بعد به ترتیب سیاستهای استراتژیک، سیاستهای اجرایی و راهکارهای اجرایی فصل توسعه و عمران روستایی به شرح ذیل ارائه شده است:

۱- ساماندهی عمران روستاها با توجه به نقش و عملکرد اقتصاد روستا از طریق تحول ساختاری در نظام تولید، به منظور بهره‌برداری مناسب از منابع و عوامل طبیعی موجود و استفاده از فناوری مناسب.

۲- حمایت از ایجاد نهادهای تأمین‌کننده اعتبارات خرد، به منظور ارائه تسهیلات به روستاییان و تجهیز منابع جدید به شیوه‌های مختلف.

۳- تجدید سازمان تشکیلات کنونی عمران روستایی برای ایجاد هماهنگی‌های لازم، تمرکززدایی و جامع‌نگری، جلوگیری از فعالیتهای موازی و مشابه، شفاف کردن وظایف و نقشها، کاهش حیطه‌های تصدی و اجرای فعالیتهای دقیق.

۴- سطح‌بندی و ارائه خدمات و تجهیز فضاهای روستایی کشور طبق استانداردها و ضوابط خدمات‌رسانی و نتایج طرح‌های مصوب توسعه و عمران منطقه‌ای.

۵- تهیه و اجرای برنامه‌های راهبردی، ساختاری و عملیاتی به منظور توسعه هماهنگ و یکپارچه مناطق همگن توسعه نیافته با استفاده از منابع و امکانات موجود.

در راهکارهای اجرایی این برنامه یکی از وظایف وزارت مسکن و شهرسازی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) «شناسایی مناطق روستایی در معرض حوادث طبیعی و تهیه طرح‌های ایمن‌سازی فضاها و بهسازی ابنیه روستایی» و «اعمال نظارت بر ساخت و ساز در سکونتگاههای روستایی و کنترل رعایت ضوابط فنی در ساخت ابنیه» بیان شده است.

## برنامه پنج ساله چهارم توسعه (۱۳۸۴ - ۱۳۸۸)

برنامه چهارم با هدف کلی «رشد پایدار اقتصادی دانایی محور» و اهداف

فرعی توسعه دانش پایه، عدالت محور و در تعامل با جهان، تأمین مطمئن امنیت ملی و بازدارندگی همه جانبه، صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی - ایرانی، و حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته. (رضوانی، ۱۳۸۳، ۲۷۴)

در این برنامه توجه خوبی به عمران و توسعه روستایی شده است که پرداختن به تمامی مفاد آن در این مقاله ممکن نیست، ولی در اینجا به مطالب و نکات و بندهای برنامه چهارم که به نوعی با مخاطرات روستایی در ارتباط است، اشاره می‌کنیم.

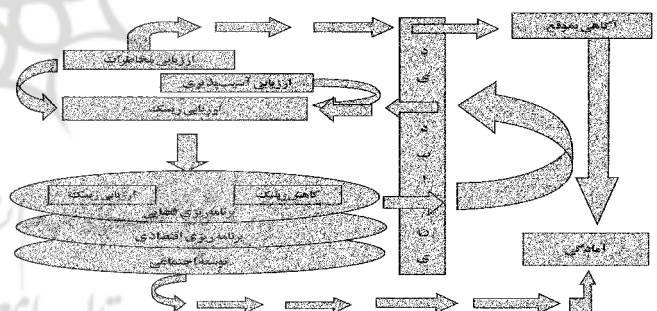
۱- تهیه و تصویب برنامه ایمن‌سازی و مقام‌سازی ساختمانها و تأسیسات مراکز دولتی، عمومی شهرها و روستاها.

۲- افزایش پوشش بیمه‌های اجتماعی با توجه خاص به روستاییان.

۳- بهسازی مسکن روستایی با اولویت دادن به مناطق آسیب‌پذیر از سوانح طبیعی، بهسازی یافت، ایمن‌سازی و نوسازی واحدهای مسکونی متناسب با ویژگی‌های بومی.

## الگوهای مدیریت مخاطرات و مقایسه مدیریت مخاطرات ایران با آنها

مدیریت مخاطرات از جمله مباحثی است که در کشورهای مختلف به روش‌های متفاوتی اعمال می‌گردد.



مأخذ: Stanganelli, 2006

### نگاره (۲): فرآیند مدیریت مخاطرات در برنامه‌های توسعه

اکثر کشورها با توجه به اهمیت ریسک‌ها و مخاطراتی که جوامع‌شان را مورد تهدید قرار می‌دهند، برنامه‌ریزی می‌کنند. به همین دلیل الگوهای متفاوتی در جهان وجود دارد. اما آنچه که مهم است فرآیند مدیریت مخاطرات در این الگوهاست و اینکه در اکثر الگوهای فوق بر مباحث: ۱- برنامه‌های قبل از مخاطرات (شناسایی، ارزیابی انواع مخاطرات و آسیب‌پذیری در برابر آنها، برنامه‌ریزی برای جلوگیری و کاهش مخاطرات، آگاهی‌سازی و...)، ۲- حین مخاطرات (اطلاع‌رسانی به موقع، ارائه خدمات اورژانسی و...)، ۳- بعد از حادثه (اسکان، مداوای مصدومان، بازسازی و...) تأکید شده است. در این میان یکی از الگوهای مدیریت مخاطرات، الگو (چارچوب) هیوگو<sup>(۱)</sup> است که در کنفرانس جهانی کاهش

مخاطرات، در ژانویه سال ۲۰۰۵، تحت عنوان استراتژی بین‌المللی کاهش مخاطرات برای سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۲۵ پذیرفته شده است. این چارچوب به منظور بررسی تأثیر مخاطرات بر توسعه پایدار و درک ارتباط بین توسعه، محیط زیست و بلایای طبیعی تدوین شده است. (Stanganelli, 2006, 1)

استانلی (۲۰۰۶) با در نظر گرفتن چارچوب هیوگو، الگوی جدیدی برای مدیریت مخاطرات طراحی کرده است که دربرگیرنده فعالیتهای متعددی همچون ارزیابی<sup>(۲)</sup>، پیشگیری<sup>(۳)</sup>، کاهش<sup>(۴)</sup>، دیده‌بانی<sup>(۵)</sup>، آگاهی بخشی و اعلام هشدارهای به موقع<sup>(۶)</sup> و آمادگی<sup>(۷)</sup> است. این یک نوع مدیریت جامع مخاطرات است که در آن هر یک از فازها با سایر فازها در ارتباط بوده و به همدیگر مرتبط‌اند. در این الگو به مسئله دیده‌بانی مخاطرات به عنوان رابط بین پیشگیری، کاهش ریسک و آمادگی در برابر مخاطرات توجه ویژه‌ای شده است. (نگاره ۲)

با بررسی مدیریت مخاطرات در ایران باید گفت که در ایران هرگز سیستم جامع و یکپارچه‌ای در زمینه مدیریت مخاطرات وجود نداشته و در حال حاضر نیز به آن شکل جامع و یکپارچه نیست.

متأسفانه در کشور ما فقط در مواقع حادثه و آن‌هم به مدت چند روز این مسائل مطرح می‌گردد و بعد از مدتی به زودی همه چیز فراموش می‌شود. در خصوص مدیریت مخاطرات در ایران می‌توان به برنامه‌های ارگان‌های مختلفی همچون: «ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور» در وزارت کشور، استانداریها و فرمانداریها و برنامه‌های هلال احمر جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد.

بیشتر فعالیت آنها در جهت امداد رسانی بعد از حادثه است. در این جا با توجه به هدف مطالعه برنامه‌های ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور نگاهی اجمالی خواهیم داشت.

### وظایف و اختیارات ستاد عبار تنداز:

- ۱- سیاست‌گذاری و تعیین راهبردهای جامع در زمینه مدیریت بحران
- ۲- برنامه‌ریزی ملی جهت اجرای نظام مدیریت بحران
- ۳- سازماندهی برای استفاده از منابع موجود
- ۴- هماهنگ نمودن وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های کلیه بخش‌ها، واحدها و تشکیلات دولتی و غیردولتی در امر مدیریت بحران
- ۵- سازماندهی و برنامه‌ریزی جهت استفاده از مشارکت‌های مردمی در خصوص بحران‌ها
- ۶- تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی، مقررات و مصوبات دولتی در ارتباط با مدیریت بحران، جهت ارائه به هیات وزیران از طریق کشور.
- ۷- ایجاد هماهنگی و مشارکت در تهیه برنامه‌های توسعه پایدار براساس ملاحظات مدیریت بحران
- ۸- نظارت و ارزشیابی برنامه‌های مدیریت بحران در تشکیلات دولتی، غیردولتی و مشارکت‌های مردمی و ارائه راهکارهای مناسب جهت رفع نواقص و کاستیها.
- ۹- بررسی و تصویب پیشنهادهای کارگروه‌های زیرمجموعه ستاد.



۱۰- تصویب درخواست کمک‌های خارجی.

۱۱- اعلام وضعیت بحران‌های ملی و استانی.

۱۲- پیگیری و پیش‌بینی تأمین اعتبارات و امکانات مالی مورد نیاز مدیریت بحران کشور

این ستاد به منظور سیاست‌گذاری کلی، برنامه‌ریزی ملی و نظارت عالی بر امر مدیریت بحران کشور تشکیل شده است. این ستاد ۲۱ عضو دارد که متشکل از ۱۳ وزیر، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی و جمعیت هلال احمر، صدا و سیما، ستاد نیروهای مسلح، سازمان شهرداری‌های کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، فرمانده نیروی مقاومت بسیج و فرمانده نیروی انتظامی می‌باشد.

علاوه بر این وظایف دهباران به عنوان مجریان اصلی برنامه‌ها در مناطق روستایی را بررسی کردیم. که در ماده ۱۰ وظایف دهباران بندهای ۴۸، ۴۱، ۳۹، ۳۶، ۳۳، ۳۱، ۲۴، ۷، ۳، ۱ مدیریت مخاطرات در نواحی روستایی ارتباط دارد.

البته هدف این مقاله بررسی وظایف دستگاه‌ها یا ارگان‌های مختلف نیست، بلکه هدف اصلی بررسی مدیریت مخاطرات در برنامه‌ریزی‌های توسعه کشور در سطوح ملی و منطقه‌ای و همچنین برنامه‌ریزی‌های فضایی است. در واقع اصلی‌ترین مشکل مدیریت مخاطرات در ایران بی‌توجهی یا کم‌توجهی به این مسئله در برنامه‌ریزی‌های کلان، در سطوح منطقه‌ای و ملی، نبود مکانیسم آگاهی‌رسانی، نبود برنامه‌های پیشگیری از مخاطرات، عدم ارتباط و پیوستگی بین فعالیتهای مربوطه، نبود نقشه‌های مخاطرات در کشور و غیره می‌باشد.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادات

با در نظر گرفتن مطالب فوق می‌توان نتیجه گرفت که مخاطرات همواره به شکل‌های مختلف محیط‌های روستایی خصوصاً روستاهای کشورمان را تهدید می‌کند.

نواحی روستایی به دلیل پایین بودن سطح آگاهی روستاییان، فقر، پایین بودن سطح بهداشت و آموزش نسبت به انواع مخاطرات، در مقایسه با سایر جوامع آسیب‌پذیرند. همچنین با بررسی برنامه‌های توسعه و عمران در کشور خصوصاً درباره توسعه روستایی مشخص می‌شود که توجه چندانی به مخاطرات روستایی نشده است. در صورت مطرح شدن نیز تنها به زلزله و یا بلایای طبیعی اشاره شده است.

بی‌توجهی به مخاطرات طبیعی و غیرطبیعی در نواحی روستایی، فعالیتهای توسعه روستایی را به شدت تحت تأثیر قرار داده و مشکلات زیادی را متوجه اقتصاد کشور ساخته، لذا لازم است که مدیریت مخاطرات در محیط‌های روستایی به صورت علمی و مشخص در برنامه‌ریزی‌های مربوط به توسعه روستایی آورده شود.

برای اینکه بتوانیم مخاطرات روستایی را مدیریت کنیم باید

- قبل از هر چیزی قبول کنیم که مدیریت مخاطرات در مناطق روستایی

یکی از اصول اصلی توسعه همه‌جانبه کشور است. زیرا مخاطرات روستایی می‌تواند بسیاری از منابع را از بین ببرد و همچنین خسارات و زیان‌های اقتصادی زیادی را متوجه کشور سازد.

- در برنامه‌های توسعه روستایی باید یک فصل مشخص به این امر اختصاص داده شود، تا بتواند به صورت کامل و جامع به این امر بپردازد و این مسئله را یک فعالیت جنبی و یا کم‌ارزش تلقی نکنند.

- تشکیل گروه‌های تخصصی برای شناسایی مخاطرات روستایی (اعم از طبیعی، انسانی، اقتصادی و غیره)، ارائه راهکارهای علمی پیشگیری از این مخاطرات تا جای ممکن.

- تهیه نقشه‌های پراکندگی مخاطرات روستایی در جهت برنامه‌ریزی‌های متناسب. زیرا یک سری از مخاطرات در مناطق خاص مثلاً، مناطق کوهستانی یا بیابانی و یا ساحلی اتفاق می‌افتد که در مناطق دیگر ضرورت چندانی ندارد.

- ارائه برنامه‌های مشخص در جهت مدیریت مخاطرات احتمالی که شامل تمامی مراحل از جمله شناسایی، ارزیابی، آگاهی‌بخشی و اطلاع‌رسانی، تهیه امکانات در شرایط بحران و بعد از بحران به صورت برنامه‌ریزی شده از قبل.

- درگیر کردن و مشارکت دادن مردم و مدیران محلی همچون شوراهای اسلامی و دهبازان.

- شناسایی روشها و مدلها و تجربیات سایر کشورها و همچنین شناسایی روش‌های بومی و تدوین آنها به صورت علمی.

- بیمه کردن فعالیتهای و محصولات تولیدی اعم از کشاورزی، دامداری، صنایع روستایی (دستی و کارگاهی) و خدماتی در برابر انواع مخاطرات طبیعی و غیرطبیعی (انسانی، تکنولوژیکی و...)

## منابع و مأخذ

- ۱- بیرویان، نادر، ۱۳۸۵، مدیریت بحران، اصول ایمنی در حوادث غیرمنتظره؛ مشهد، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد. <http://www.rcs.ir>
- ۲- جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران
- ۳- داوینس، ایان، ۱۳۶۸، مجموعه مقالات «سوانح، پیشگیری و امداد» مترجم فرزاد، فرزانه و دیگران؛ تهران، انتشارات مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن.
- ۴- رضوانی، محمدرضا، ۱۳۸۳، مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، تهران، انتشارات قومس.
- ۵- سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، وزارت کشور <http://www.imo.org.ir>
- ۶- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳، مجموعه قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات سازمان مدیریت برنامه و بودجه.
- ۷- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴، سند تلفیقی اسناد توسعه بخشی و فرابخشی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، موضوع بند (ز) ماده ۱۵۵ قانون برنامه چهارم توسعه، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی کلان.

ECHO-Humanitarian Aid Office, CARE International in Cambodia.  
23- Stanganelli, Marialuce, 2007, A new pattern of risk management: The Hyogo Framework for action and Italian practice, Journal of Socio - Economic Planning Sciences, [www.elsevier.com](http://www.elsevier.com)  
24- UNDP; 2004, International Strategy on Disaster Reduction and the Provention Consortium,s Measuring Mitigation, December 2004.  
25- Zvaigzne, Anda; 2005, Risk management in Rural Tourism Enterprises in Latvia, Resume of the PhD paper for the scientific degree of Dr,oc.: Latvia University of Agriculture Faculty of Economics.

#### پی نوشت

- 1- Hyogo Framework
- 2- Assessment
- 3- Prevention
- 4- Mitigation
- 5- Monitoring
- 6- Early warning
- 7- Preparedness

- ۸- سایت رسمی ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور، چهارشنبه ۸ خرداد ۱۳۸۷ <http://havades.moi.ir>
- ۹- شادی طلب، ژاله، ۱۳۷۲، تجربه مدیریت فاجعه در کشورهای در حال توسعه، تهران، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.
- ۱۰- شیرزاد، حسین؛ ازکیا، مصطفی و صادقی، محمد؛ ۱۳۸۴، اصول ایمنی و مقابله با حوادث پیش بینی نشده در مناطق روستایی؛ تهران، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاریهای کشور.
- ۱۱- عبیری جهرمی، امین و دیگران؛ ۱۳۸۵، مدل مفهومی خطر، ریسک، آسیب پذیری، خسارات ناشی از بلایای طبیعی، همایش سراسری راهکارهای ارتقا مدیریت بحران در حوادث و سوانح غیر مترقبه ([www.civilica.com/paperpcmd-pcmd-010.html](http://www.civilica.com/paperpcmd-pcmd-010.html))
- ۱۲- عراقی زاده، حسن؛ ثقفی نیا، مسعود و انتظاری، وحید؛ ۱۳۸۲، بررسی مدیریت درمان در حوادث غیر مترقبه: مروری بر تجربه زلزله بزم، مجله طب نظامی، شماره ۵، صص ۲۵۹-۲۶۸.
- ۱۳- مددی، محسن، ۱۳۸۴، مدیریت بحران برف و یخبندان در مناطق و شهرهای کوهستانی و برفگیر، اولین کنفرانس بین المللی مدیریت جامع بحران در حوادث غیر مترقبه. ([www.civilica.com/Paper-pcmd-pcmd-010.html](http://www.civilica.com/Paper-pcmd-pcmd-010.html))
- ۱۴- مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵.
- ۱۵- مطیعی لنگرودی، سیدحسین، ۱۳۸۲، برنامه ریزی روستایی با تأکید بر ایران، مشهد، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد.
- ۱۶- یزدانی، سعید؛ کیانی راد، علی؛ ۱۳۸۳، بیمه درآمدی: الگویی جدید در مدیریت ریسک محصولات بخش کشاورزی، مجله اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال دوازدهم، شماره ۴۷.
- 17- Anderson, Jock R., 2001, Risk management in rural development, The World Bank, 1818 H street N.W. Room Mc5-724 Washington, D.C., U.S.A.
- 18- Bankoff, Greg; Frerks, Georg and Hilhorst, Dorothea; 2004, Mapping Vulnerability: Disasters, Development & People; EARTHSCAN Publication, London, Sterling, VA.
- 19- Habersack, Helmut, et al; 2005, Analysis of the Floods of August 2002 - Flood risk, Federal Ministry of Agriculture and Forestry, Environment and Water Management, Austria.
- 20- Jolanta, Kryspin - Watson, Arkedis, Jean; Zakout, Wael; 2006, Mainstreaming Hazard Risk Management in Rural Projects; Working Paper series No. 13, The World Bank, Washington, D.C., U.S.A.
- 21- Kötter, Theo, 2003, Prevention of Environmental Disasters by Spatial Planning and Land Management, 2nd FIG Regional Conference, Marrakech, Morocco, December, 2003.
- 22- O'Brien, Noelle; 2001, Risk Mitigation and Disaster Management Among Rural Communities in Cambodia, CARE