



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

# اقتصاد به زبان ساده

(شماره ۴۴)

شکندگ

تیمپه شده در:

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

۳۱ فروردین ماه ۱۳۹۹

## پیشگفتار

به منظور آشنایی هرچه بیشتر علاقمندان با مفاهیم اقتصادی و به کارگیری صحیح این موارد در تحلیل‌های اقتصادی، ایده تهیه و ارائه بروشورهایی با عنوان "اقتصاد به زبان ساده" در مرکز پژوهش‌های اتاق ایران طرح گردید و به اجرا درآمد. نسخه پیش‌رو، چهل و چهارمین خروجی این ایده می‌باشد. به منظور بهبود نسخه‌های بعدی، در انتها یک فرم ارزیابی تهیه و تنظیم گردیده است که خواهشمندیم فرم مذکور را تکمیل و از طریق دبیر کمیسیون خود یا آدرس ایمیل [research-center@iccim.ir](mailto:research-center@iccim.ir) مرکز تحقیقات را از نظرات ارزشمند خود آگاه سازید.

## مفهوم شکنندگی

تعاریف متعددی از شکنندگی وجود دارد. همه این تعاریف به ابعاد مشابهی از شکنندگی در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، امنیتی و اجتماعی اشاره دارند.

بانک جهانی، در تعریفی که در سال ۲۰۱۳ ارائه داده است، حکومت‌های شکننده<sup>۱</sup> را حکومت‌هایی تعریف می‌کند که با چالش‌های جدی توسعه، از قبیل ظرفیت‌های نهادی ضعیف، حکمرانی بد، بی-ثباتی سیاسی و خشونت‌های مداوم و متواتر یا آثار ناشی از درگیری‌های شدید در گذشته، روبه‌رو هستند.

گروه مطالعه شکنندگی<sup>۲</sup> در سال ۲۰۱۶ شکنندگی را اینگونه تعریف کرده است: خلا (نبود) یا شکست قرارداد اجتماعی بین مردم و دولت. حکومت‌های شکننده از کمبود ظرفیت‌های نهادی و مشروعیت سیاسی رنج می‌برند که این مساله منجر به افزایش ناپایداری و درگیری‌های خشونت‌آمیز می‌گردد و به از بین رفتن تاب‌آوری حکومت در برابر شوک‌های مخرب منتهی می‌شود.

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)<sup>۳</sup> شکنندگی را ترکیبی از در معرض خطر قرار داشتن و عدم توانایی حاکمیت و جامعه در مدیریت، جذب و یا کاهش اثرات خطر مذکور تعریف

<sup>1</sup> Fragile States

<sup>2</sup> The Fragility Study Group

<sup>3</sup> Organization for Economic Co-operation and Development

می‌کند که می‌تواند نتایج نامطلوبی از جمله خشونت، عدم کارکرد نهادها، آوارگی، بحران‌های انسانی و غیره را به همراه داشته باشد. در گزارشی که در سال ۲۰۱۶ توسط این سازمان و تحت عنوان گزارش حکومت‌های شکننده منتشر شده، پنج بُعد برای شکنندگی تعریف شده است: اقتصادی، محیطی، سیاسی، امنیتی و اجتماعی. در این چارچوب، هر کدام از این ابعاد در ۶ حالت (از سطح محدود تا سطح شدید) درجه بندی می‌شود.

به عنوان یک تعریف جامع که در بسیاری از منابع موجود آمده، شکنندگی به مجموعه‌ای از موانع برای دستیابی به صلح، امنیت و توسعه پایدار اطلاق می‌شود که با حاکمیت ضعیف، ظرفیت‌های نهادی محدود، یکپارچگی اجتماعی پایین و مشروعیت اندک مشخص شده و سبب عدم کارایی قراردادهای اجتماعی و کاهش تاب‌آوری می‌شود.

## اهمیت موضوع شکنندگی

پیشرفت بشر در دو قرن گذشته بسیار چشمگیر بوده و خشونت و درگیری به موازات افزایش آزادی و شکوفایی اقتصادی کاهش یافته است. در طی زمان، افراد به تدریج امنیت بالاتر، فرصت‌های اقتصادی بیشتر، سلامتی، دسترسی گسترده‌تر به دانش و آزادی بیشتری را تجربه نموده‌اند. اما روندهای جهانی یکسان نیست و همچنان بین مناطق و کشورهای مختلف اختلاف فاحشی وجود دارد.

آنچه در این میان از اهمیت بالایی برخوردار است، درک این مسئله است که شکنندگی در درون مرزهای یک کشور باقی نمی‌ماند و تمام دنیا از آن متاثر می‌شوند. این مسئله به ویژه پس از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در آمریکا قوت گرفت، یعنی زمانی که نگرش قدرت‌های بزرگ به کشورهای جهان سوم تغییر کرد و این منطق شکل گرفت که امنیت بین‌المللی نمی‌تواند بدون توجه به وضعیت کشورها و مناطق دیگر تأمین شود.

حدود ۲۰ درصد از جمعیت جهان در کشورهایی زندگی می‌کنند که نام آن‌ها در لیست کشورهای با موقعیت شکننده قرار دارد و حدود ۵۰ درصد از جمعیت این کشورها، در فقر شدید به سر می‌برند. جمعیت کل این کشورها و تعداد افرادی که در این کشورها در فقر شدید زندگی می‌کنند رو به افزایش

است. این در حالی است که جمعیت کل افرادی که در دنیا در فقر شدید به سر می‌برند، رو به کاهش است. لذا می‌توان گفت فقر شدید در محیط‌های درگیر شکنندگی، روز به روز افزایش می‌یابد.

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)، پیش‌بینی می‌کند که تا سال ۲۰۳۵، حدود ۸۰ درصد افرادی که در فقر شدید به سر می‌برند، در ۵۶ کشوری زندگی خواهند کرد که در گزارش منتشر شده در سال ۲۰۱۶ توسط این سازمان، به عنوان دولت‌های شکننده معرفی شده بودند.

ارتباط موجود میان فقر شدید با شکنندگی، تنها بخشی از چالش است. مسئله مهم‌تر این است که کشورهایی با محیط شکننده، کمترین پیشرفت و موفقیت را در دستیابی به شاخص‌های توسعه‌ای دارند. بسیاری از این کشورها سال‌های متمادی در لیست کشورهای شکننده باقی می‌مانند.

تحقیقات نشان داده است که میان خشونت و عوامل مرتبط با شکنندگی اجتماعی، مانند حاکمیت قانون و ثبات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی ارتباط محکمی وجود دارد. درجات بالای خشونت نیز در جوامع فقیر و یا جوامعی با نابرابری‌های بالای درآمدی دیده می‌شود.

لذا به طور خلاصه باید گفت از آنجا که شکنندگی (که موجبات رشد نامتناسب و رو به رشد فقر و خشونت جهانی را فراهم می‌کند) تبدیل به تهدیدی بالقوه شده است که پیامدهای منفی آن به خارج از مرزهای ملی یک کشور کشیده می‌شود، اهمیت بررسی این مسئله در سطح ملی و بین‌المللی بسیار بالا است. به موازات این مسئله، باید در نظر داشت که جوامع بشری در طی دهه‌های متمادی به آهستگی تغییر می‌کنند، لذا انتظار سریع به نتیجه رسیدن تلاش‌هایی که برای برطرف کردن شکنندگی انجام می‌شود، صحیح نیست.

علاوه بر این، درک ماهیت، درجه، منبع و پویایی شکنندگی از این جهت نیز اهمیت دارد که ممکن است استراتژی‌های توسعه که مورد توافق گسترده قرار گرفته است، سبب بدتر شدن اوضاع در مناطق شکننده شود. برای مثال، ممکن است برنامه‌های حمایتی تنها بر بخش خصوصی تمرکز کنند، اما اگر کشور گرفتار ضعف زیرساختی باشد، چنین حمایتی سبب تضعیف نقش دولت می‌شود و وضعیت

شکننده و خیم‌تر می‌شود. لذا از این منظر نیز اهمیت رسیدگی به مسائل مربوط به شکنندگی بسیار مشهود است.

## دلایل ایجاد شکنندگی

تمامی تعاریف و مدل‌های تحلیلی موجود به منظور ارزیابی شکنندگی، ابعاد مشابهی را برای این پدیده در نظر می‌گیرند. این ابعاد شامل بُعد اقتصادی، سیاسی، امنیتی و اجتماعی است. تعاریفی هم وجود دارند که بُعد محیطی و یا جنبه‌های خاصی از ابعادی نظیر عدالت، کنترل داخلی و یا ناهمگونی جمعیت را هم در نظر می‌گیرند. با وجود این تفاوت‌ها، همه تعاریف موجود، نتایج مشابهی را دست می‌دهند. به عبارت دیگر، همه مدل‌های مذکور شرایط شکننده را شامل تضعیف قراردادهای اجتماعی به دلیل حاکمیت ضعیف، عدم کفایت نهادی، پیوستگی اجتماعی پایین و مشروعیت اندک می‌دانند که نتیجه آن، تاب‌آوری پایین اجتماعی است. شدت شکنندگی درجات مختلفی داشته و این شدت در ابعاد و زمان‌های مختلف، ممکن است متفاوت باشد.

لذا اگرچه بیشتر تعاریف و شاخص‌ها، بر عملکرد دولت تاکید دارند، اما در نظر داشتن این مسئله نیز اهمیت دارد که شکنندگی می‌تواند ناشی از روابط ناکارآمد میان گروه‌های مختلف در جامعه، از جمله روابط آن‌ها با دولت باشد. در واقع شکنندگی به دلیل این‌که نشانه‌ای از تضعیف قراردادهای اجتماعی است، باید از دو جنبه موانع اجتماعی و موانع حاکمیتی مورد بررسی قرار گیرد.

## اندازه‌گیری شکنندگی

بنیاد صلح<sup>۱</sup> آمریکا از حدود دو دهه قبل، چارچوبی را برای ارزیابی تعارضات و به منظور سنجش میزان آسیب‌پذیری ایالات مختلف طراحی نمود. بر اساس همین چارچوب، در سال ۲۰۰۵ اقدام به معرفی شاخص حکومت‌های شکننده<sup>۲</sup> نمود که علی‌رغم عدم ارائه تعریف مشخصی از شکنندگی، هر ساله رتبه‌بندی کشورها بر اساس این شاخص را منتشر می‌کند. این شاخص فشارها و ظرفیت‌های مربوط

<sup>1</sup> Fund for Peace

<sup>2</sup> Fragile State Index



به ثبات را در ۱۷۸ کشور اندازه‌گیری می‌کند. بنیاد صلح برای این منظور شاخص‌های مذکور را در ۱۲ گروه طبقه‌بندی می‌کند. سه شاخص انسجام<sup>۱</sup> (دستگاه‌های امنیتی<sup>۲</sup>، شکاف میان نخبگان و حکومت<sup>۳</sup>، و شکایت عمومی<sup>۴</sup>)، سه شاخص اقتصادی (افول اقتصادی<sup>۵</sup>، توسعه اقتصادی نامتوازن<sup>۶</sup> و فرار مغزها<sup>۷</sup>)، سه شاخص سیاسی (حقوق بشر و حاکمیت قانون<sup>۸</sup>، مشروعیت حاکمیت<sup>۹</sup> و خدمات عمومی<sup>۱۰</sup>) و سه شاخص ترکیبی<sup>۱۱</sup> و اجتماعی (فشارهای جمعیتی<sup>۱۲</sup>، مهاجرت و ترک خانه<sup>۱۳</sup> و مداخلات خارجی<sup>۱۴</sup>). به هر یک از ۱۲ شاخص یادشده، نمراتی بین صفر تا ۱۰ داده می‌شود و مجموع این نمرات به‌عنوان درجه شکنندگی کشور در نظر گرفته می‌شود. عدد صفر به‌عنوان کمترین درجه شکنندگی (بیشترین ثبات) و عدد ۱۰ به‌عنوان بالاترین درجه شکنندگی (کمترین ثبات) در این شاخص هستند. مجموع نمرات نیز عددی بین ۱۲ تا ۱۲۰ خواهد بود. نمره ۱۲۰ در واقع بدترین وضعیت متصور است که در عمل دولتی بر سر قدرت نیست و هرچه نمره به دست آمده کمتر از ۱۲۰ باشد، دولت از ثبات بالاتری برخوردار است. اساس رتبه‌بندی کشورها بر مجموع نمرات متکی است. هر چه نمره به دست آمده به ۱۲۰ نزدیک‌تر باشد، رتبه پایین‌تر خواهد بود. لذا رتبه پایین‌تر نشان‌دهنده وضعیت بدتر و رتبه بالاتر نشان‌دهنده وضعیت بهتر است.

<sup>1</sup> Cohesion Indicators

<sup>2</sup> Security Apparatus

<sup>3</sup> Factionalized Elites

<sup>4</sup> Group Grievance

<sup>5</sup> Economic Decline

<sup>6</sup> Uneven Economic Development

<sup>7</sup> Human Flight and Brain Drain

<sup>8</sup> Human Rights and Rule of Law

<sup>9</sup> State Legitimacy

<sup>10</sup> Public Services

<sup>11</sup> Cross-cutting Indicators

<sup>12</sup> Demographic Pressures

<sup>13</sup> Refugees and Internally Displaced Persons (IDPs)

<sup>14</sup> External Intervention

کشورها بر اساس امتیاز نهایی در هر دسته از شاخص‌های مذکور، در یکی از حالت‌های زیر طبقه‌بندی می‌شوند: بسیار پایدار<sup>۱</sup>، پایدار<sup>۲</sup>، بسیار باثبات<sup>۳</sup>، با ثبات بالا<sup>۴</sup>، با ثبات<sup>۵</sup>، وضعیت هشدار<sup>۶</sup>، هشدار شدید<sup>۷</sup>، هشدار بسیار شدید<sup>۸</sup>، وضعیت اخطار<sup>۹</sup>، اخطار شدید<sup>۱۰</sup> و اخطار بسیار شدید<sup>۱۱</sup>.

وضعیت	پایدار	با ثبات	هشدار	اخطار
بازه نمرات	۱۲-۴۰	۴۱-۶۰	۶۱-۹۰	۹۱-۱۲۰



بانک جهانی نیز هر ساله فهرستی از موقعیت‌های شکننده منتشر می‌کند که در هماهنگی کامل با بانک توسعه آفریقایی و بانک توسعه آسیایی قرار دارد. با توجه به پیچیدگی موقعیت‌های شکننده، این لیست شامل همه کشورهای تحت تاثیر نبوده و کشورها را رتبه‌بندی نمی‌کند. این لیست با هدف کمک به گروه بانک جهانی برای اتخاذ رویکرد، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های صحیح، در محیط‌های شکننده تهیه می‌شود. این لیست، کشورها را بر اساس ماهیت و شدت معضلاتی که با آن روبه‌رو هستند از یکدیگر متمایز می‌کند: کشورهایی که سطح بالایی از شکنندگی نهادی و اجتماعی را تجربه می‌کنند، بر اساس شاخص‌های موجود و در دسترسی که کیفیت سیاست و نهادها و بروز شکنندگی را می‌سنجند، مشخص می‌شوند. کشورهایی که تحت تاثیر درگیری‌های خشونت‌آمیز هستند نیز بر اساس تعداد مرگ و میرهای ناشی از درگیری نسبت به کل جمعیت مشخص می‌شوند.

<sup>1</sup> Very Sustainable

<sup>2</sup> Sustainable

<sup>3</sup> Very Stable

<sup>4</sup> More Stable

<sup>5</sup> Stable

<sup>6</sup> Warning

<sup>7</sup> Elevated Warning

<sup>8</sup> High Warning

<sup>9</sup> Alert

<sup>10</sup> High Alert

<sup>11</sup> Very High Alert

این دسته از کشورها شامل دو زیر گروه هستند که بر حسب میزان و شدت خشونت مشخص می‌شوند: کشورهای با شدت درگیری بالا و کشورهایی با شدت درگیری متوسط. اساس این لیست را نمرات<sup>۱</sup> CPIA (ارزیابی نهادی و سیاستی کشوری) تشکیل می‌دهد. CPIA به عنوان ابزاری کمکی برای بررسی وضعیت چارچوب نهادی و سیاستی کشورهای با درآمد پایین و به منظور کاهش فقر، رشد پایدار و استفاده بهینه از کمک‌های توسعه‌ای ایجاد شد. CPIA از مجموع ۱۶ معیار که در ۴ دسته با وزن‌های برابر دسته‌بندی شده‌اند برای امتیازدهی استفاده می‌کند. این ۴ دسته شامل مدیریت اقتصادی<sup>۲</sup>، سیاست‌های ساختاری<sup>۳</sup>، سیاست‌های مشارکت اجتماعی<sup>۴</sup> و مدیریت بخش عمومی و نهادهای<sup>۵</sup> می‌شود.

### ملاحظات بین‌المللی در مورد شکنندگی

به طور کلی تصمیمات جامعه بین‌المللی در مورد چالش‌های ناشی از شکنندگی همواره تحت تاثیر سه ملاحظه مهم قرار داشته است: افزایش نیاز به تامین منابع مالی در زمان حوادث و فجایا و بعد از آن، رها شدن کشورهایی که از رشد و دستیابی به توسعه پایدار جا مانده‌اند و از همه مؤثرتر، شوک بین‌المللی ناشی از موج تروریسم.

نیاز به تامین منابع مالی در زمان‌های بروز فاجعه و حوادث به طور خاص پس از پایان جنگ سرد، پررنگ شد. کاهش بودجه‌های مربوط به کمک‌های توسعه‌ای، با وقوع درگیری‌های محلی و منطقه‌ای که در دهه ۱۹۹۰ به اوج خود رسید (برای مثال در افغانستان، بوسنی، کلمبیا، رواندا، عراق و غیره)، همزمان شد. چرا که افزایش درخواست کمک مالی برای رفع نیاز فوری در زمان مناقشات مذکور، سبب شد که این منابع از تخصیص به هدف اصلی خود که همان هزینه‌کرد برای رفع علل اساسی تعارضات و ارتقای توسعه بود، باز بماند. لذا ارتقای اثربخشی تلاش‌ها برای جلوگیری از ایجاد تعارض

<sup>1</sup> Country Policy and Institutional Assessment

<sup>2</sup> Economic Management

<sup>3</sup> Structural Policies

<sup>4</sup> Policies for Social Inclusion

<sup>5</sup> Public-Sector Management and Institutions



و درگیری و حمایت از فرآیند گذار از تعارض به سمت ثبات و توسعه، تبدیل به هدف مهمی در همکاری‌های توسعه‌ای شد.

در خصوص ملاحظه دوم، ادامه‌دار شدن عدم پیشرفت فرآیند توسعه در برخی از کشورها، کارشناسان توسعه را بر آن داشت که بر اهمیت همکاری و نوآوری‌های محلی در راستای کارایی بیشتر همکاری‌های بین‌المللی در زمینه توسعه تاکید نمایند. تجربه ثابت نموده که مشروط کردن کمک‌ها به وجود سیاست‌ها و نهادهای مناسب در کشور هدف، شیوه حمایتی مناسبی نیست. در مقابل همکاری بیشتر با کشورهایی که به سیاست‌های صحیح و نهادهای کارا متعهد هستند، می‌تواند سبب بهبود چشم‌انداز رشد در برخی از کشورها شود. اما این مسئله نباید باعث شود کشورهایی که سطوح بالاتری از شکندگی را تجربه می‌کنند، مورد غفلت واقع شوند.

در اواخر دهه ۱۹۹۰، بانک جهانی و کمیته مساعدت توسعه سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (DAC)<sup>۱</sup>، برای غلبه بر مقاومت کشورهای ضعیف در مقابل تغییر، بسیج شدند. در این کشورها معمولاً اهداکنندگان کمک و دولت‌های حاکم فاقد اهداف مشترکی هستند. نگرانی در مورد این کشورها سبب شد تا اهداکنندگان به فکر افزایش اثربخشی کمک‌ها بیفتند. در همین راستا نیز مجامع مختلفی از سال ۲۰۰۵ تا کنون در سراسر دنیا با هدف دستیابی به یک دستورالعمل جامع برای کمک مؤثرتر به دولت‌های شکننده در سراسر جهان برگزار شده است.

ملاحظه سوم با افزایش هشدارآمیز اقدامات تروریستی پررنگ شد. تعدادی بمباران هوایی، حمله به سفارت‌خانه‌ها، حملات به غیرنظامی‌ها در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، که با حمله به برج‌های تجاری در آمریکا در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به اوج خود رسید، این مسئله را آشکارتر نمود که شکندگی تنها یک موضوع توسعه‌ای نیست و بهبود وضعیت کشورهای ضعیف و ناکام، چالش اصلی در مبارزه با فقر و تروریسم است.

<sup>1</sup> OECD Development Assistance Committee

تعداد رو به افزایش کشورهایی که تحت تاثیر اقدامات تروریستی و آوارگی گسترده مردم قرار گرفتند، تاثیر عمیقی بر نحوه تفکر در مورد شکنندگی داشته است. شاخص تروریسم جهانی<sup>۱</sup> در سال ۲۰۱۷، گزارش داد که تعداد کشورهایی که حداقل یک مرگ ناشی از عملیات تروریستی را در سال ۲۰۱۶ تجربه کرده بودند، برای اولین بار در تاریخ ارائه این گزارش (از سال ۱۹۷۰)، از هر سال دیگری بیشتر بوده است. همچنین از ۱۰ کشوری که ۸۵ درصد از مرگ و میرهای ناشی از تروریسم در آن‌ها رخ داده بود، ۸ کشور در لیست دولت‌های شکننده قرار داشته‌اند.

چالش‌های ناشی از وجود کشورهای شکننده، ذاتاً پیچیده است و جامعه جهانی دشوار می‌تواند در مقام پاسخ‌گویی برآید. در بلندمدت، گذار به سوی یک جامعه باثبات و تاب‌آور، یک فرآیند توسعه‌ای است که نیازمند تلاش‌های متمرکز، مکرر و مداوم با تاکید بر تعهدات و قابلیت‌های محلی است. در کوتاه-مدت شکنندگی بعضاً منجر به مشکلات امنیتی شده و نیاز به مداخله مستقیم بازیگران عرصه جهانی است. اگر چه برخی از مداخلات ممکن است در یک مورد مشخص و برای حفظ یا برقراری صلح الزامی باشد، اما ممکن است سبب تضعیف سیستم‌های محلی شده و روند درونزای توسعه پایدار را مختل کند. هر موقعیت، شرایط منحصر به فردی دارد و لذا اقدامات باید متناسب با شرایط حاکم بر آن باشد. شکنندگی از آن دست مشکلاتی است که تعریف کردن و راه‌حل دادن برای رفع آن بسیار دشوار است.

پیچیدگی چالش‌های امنیت و توسعه، به همراه تنوع بالای موقعیت‌های شکننده در جهان، این الزام را یادآور می‌شود که یک پاسخ مؤثر، باید شامل اقداماتی متناسب با وضعیت خاص هر کشور باشد.

اما در نظر متخصصین توسعه، بزرگترین چالش غلبه بر شکنندگی، مسئله ثبات است. این مفاهیم کاملاً به یکدیگر وابسته هستند، اما یکسان نیستند. ثبات برای رسیدن به توسعه الزامی است و بدون توسعه نیز حفظ ثبات بسیار دشوار است. پیشرفت توسعه عموماً همراه با افزایش ثبات است.

<sup>1</sup> Global Terrorism Index

تمام مسئولان ملی و بین‌المللی می‌خواهند در ایجاد یک محیط پایدار مملو از صلح و فرصت سهیم باشند. برای مشارکت مؤثر، نیاز است که نگرش‌ها و دیدگاه‌های متفاوتی که مانع همکاری مؤثر بوده و برنامه‌ریزی و اجرای استراتژی‌های منسجم را دشوار می‌سازد، از میان برداشت.

## شکندگی و تاب‌آوری

طی دهه‌های اخیر، همه کشورهای دنیا با پدیده شوک‌های برون‌زا مواجه بوده‌اند. نظریه‌پردازان توسعه، با بررسی هزینه‌ها و دستاوردهای شوک‌های برون‌زا در کشورهای مختلف جهان، مشاهده کردند که میزان استفاده از فرصت‌ها و مهار تهدیدهای بالقوه ناشی از این شوک‌ها، بیش از هر چیز تابع میزان توانایی دولت‌ها در واکنش مناسب و به موقع در مقابل این شوک‌ها بوده که به این ویژگی تاب‌آوری<sup>۱</sup> گفته می‌شود. کشورهایی با قدرت انعطاف بیشتر می‌توانند واکنش‌های به موقع و مناسبی بروز دهند و تهدیدها را به فرصت تبدیل کنند، در حالی که کشورهایی با عدم آمادگی کامل، حتی قادر هستند فرصت را نیز به تهدید تبدیل نمایند. در ادبیات جهانی، تاب‌آوری را به توانایی حکومت و جامعه در جذب، سازگاری و تحول در راستای پاسخ به یک شوک یا استرس بلندمدت تعبیر نموده‌اند. ویژگی اساسی تاب‌آوری، یک پیمان اجتماعی محکم میان حکومت و جامعه در مورد نقش و مسئولیت متقابل آن‌ها است. تعامل میان دولت و جامعه که اساس پیمان اجتماعی را تشکیل می‌دهد، در خلال مکانیسم‌های نهادی رسمی و غیر رسمی اتفاق می‌افتد که در صورت ارتباط سازنده، به تدریج سبب ایجاد اعتماد و منفعت دوجانبه شده و منبع مهمی برای حفظ ثبات در زمان بحران خواهد بود.

همانطور که پیش‌تر اشاره شد، شکندگی سبب از کار افتادن قراردادهای اجتماعی و کاهش تاب‌آوری می‌شود. تجربه کشورها نیز نشان می‌دهد که حکومت‌ها و جوامع با ثبات در مقابل شوک‌های داخلی و خارجی عملکرد بهتری دارند. اما حکومت‌های شکننده معمولاً در ماریجی از ضعف و خشونت گرفتار می‌شوند. بخش زیادی از این مسئله به ظرفیت‌های تاب‌آوری برمی‌گردد. جوامعی که تحت تاثیر حاکمیت ضعیف، محدودیت ظرفیت‌های نهادی، اتحاد اجتماعی اندک و مشروعیت پایین قرار

<sup>1</sup> Resilience

دارند، بیشتر دچار از کارافتادن تدریجی قراردادهای اجتماعی، از بین رفتن تاب‌آوری اجتماعی و قرار گرفتن در سطوح پایین توسعه انسانی و اقتصادی می‌شوند. این کشورها اغلب درجات زیادی از خشونت و عدم احترام به قانون را تجربه می‌کنند.

افزایش ثبات اقتصاد کلان، افزایش کارایی بازارها، حکمرانی خوب و توسعه اجتماعی از جمله عواملی هستند که جوامع را به سمت افزایش تاب‌آوری سوق می‌دهند. در ادامه بحث خواهد شد که اقداماتی از جمله افزایش ثبات اقتصاد کلان و تقویت نهادی، در راستای کاهش شکنندگی نیز به کار برده می‌شود و لذا کاهش شکنندگی و افزایش تاب‌آوری دو سیاست هم‌سو و هم‌راستا بوده که نقش مهمی در فرآیند توسعه کشورها دارد.

### گذار از شکنندگی به تاب‌آوری با طراحی سیاست‌های کارآمد

شرایط شکننده یکی از دلایل اصلی ایجاد خشونت، بی‌ثباتی، فقر و مهاجرت اجباری است. از بین رفتن قراردادهای اجتماعی و کاهش تاب‌آوری، از اصلی‌ترین عوامل تهدید برای صلح، ثبات و توسعه پایدار هستند که آسیب‌پذیری کشورها را در برابر نفوذ و حتی غلبه نیروهای ویران‌گر افزایش می‌دهد. در مسیر گذار از شکنندگی به تاب‌آوری ملاحظاتی وجود دارد که غفلت از آن می‌تواند تبدیل به چالشی جدی شود.

شکنندگی یک پدیده پیچیده است که ابعاد چندگانه و به هم مرتبط اقتصادی، محیطی، سیاسی، امنیتی و اجتماعی آن در زمان‌ها و مکان‌های متفاوت، مختلف است. تنوع بالای این شرایط، می‌تواند ملاحظات در مورد شکنندگی را افزایش داده و توانایی جامعه برای مقابله با آن را تحت تاثیر قرار دهد. یک وضعیت شکننده، ممکن است دربرگیرنده همه یا برخی از ابعاد شکنندگی بوده و در یک منطقه، یک کشور و یا مناطقی از یک کشور رخ دهد. زمانی که اوضاع رو به وخامت باشد، پایداری شکنندگی نیز افزایش می‌یابد. اما با وجود همین شرایط نیز برخی از کشورها در مسیر گذار به سمت تاب‌آوری و توسعه مجدد، اقدامات موفقیت‌آمیزی انجام داده‌اند. بانک جهانی در سال ۲۰۱۶ این مسئله را

خاطر نشان نمود که از سال ۲۰۰۳ و آغاز طرح بررسی شکنندگی، ۲۰ کشور از وضعیت شکننده و متاثر از درگیری خارج شده‌اند.

مسئله دیگر این است که همانطور که پیش‌تر اشاره شد، تحلیلگران مختلف، ابعاد مختلفی از شکنندگی را به شیوه‌های متفاوت تعریف کرده‌اند. برخی به شکنندگی از منظر امنیتی نگاه نموده و برخی دیگر آن را به مثابه مانعی برای توسعه توضیح می‌دهند. تعدد نگرش‌ها به مسئله شکنندگی گاهی می‌تواند مانع همکاری مؤثر می‌شود.

آنچه از بررسی تجربه کشورها و سیاست‌ها و فعالیت‌های آن‌ها به دست آمده نشان می‌دهد که اجماعی جهانی در باب این مسئله که ابعاد مختلف شکنندگی از نظر شدت، بر روی طیفی از بحران تا تاب‌آوری قرار می‌گیرد به تدریج در حال شکل‌گیری است. امروزه شکنندگی، کمتر به عنوان یک ویژگی برای یک کشور برشمرده می‌شود، بلکه بیشتر به عنوان مجموعه‌ای از شرایط که می‌تواند مانع عملکرد سیستم اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و ناتوانی آن‌ها در مقابله با تنش‌های داخلی و خارجی به شیوه‌ای عاری از خشونت شود، شناخته می‌شود.

امروزه رویکرد توصیه شده در مقابله با شکنندگی این است که به جای مشخص نمودن یک کشور با عنوان شکننده و رفتار متفاوت با آن در مقابل کشورهای غیرشکننده، تمرکز بر جنبه‌های خاصی از شکنندگی باشد که موانع اصلی ثبات و توسعه در شرایط خاص آن کشور یا منطقه است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در اکثر موارد، تمرکز بر تعداد کمی از اولویت‌های کلیدی در رسیدگی به پدیده شکنندگی، کارا تر از اجرای یک برنامه جامع اصلاحات است. حوزه‌های کلیدی دارای اولویت می‌تواند حوزه امنیت، مدیریت مالیاتی، نوآوری در مبارزه با فساد، افزایش رشد و اشتغال در اقتصاد رسمی و حمایت حاکمیت از فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی باشد. همه این عوامل مهم و به یکدیگر مرتبط هستند. اما انتخاب اولویت‌ها باید بر مبنای شرایط موجود در هر موقعیت و با نگاهی فراگیر و جامع به کل فرآیندها صورت گیرد. در رویکردهای نوین، به مشارکت همه گروه‌ها برای تعیین اولویت‌ها بسیار تاکید شده‌است. وحدت رویه و پیروی از یک شیوه جامع و فراگیر در شرایطی که دستگاه حاکمیت از مشروعیت اندکی برخوردار است و بین مقامات دولت و شهروندان بی‌اعتمادی گسترده‌ای موج می‌زند، به شکل ویژه‌ای اهمیت پیدا می‌کند.

توجه ژرف به جنبه‌های سیاسی، امنیتی و توسعه‌ای نیز در حرکت به سمت تاب‌آوری اهمیت بسیار زیادی دارد. رویکردهای کلی دولت و استراتژی‌های منسجم و یکپارچه‌ای که بر اولویت‌های اصلی تمرکز دارند نیز نیازمند هماهنگی میان نیروهای دیپلماتیک، نظامی و متخصصان توسعه است.

لذا به طور خلاصه باید گفت که در مسیر گذار از شکنندگی به تاب‌آوری، اولویت‌بندی و انتخاب مهم‌ترین اولویت‌ها و مسئولیت‌ها بسیار کلیدی است، این مسئله نیز نیازمند شناخت گسترده از ماهیت درون‌زای ساختار حاکمیت و فرآیندهای توسعه‌ای است. همچنین برای دستیابی به نتایج بادوام، مشروع و متناسب که از نظر سیاسی قابل حمایت بوده و عملیاتی باشد، علاوه بر پیگیری همکاری‌های بین‌المللی، باید به دنبال هماهنگی در میان نیروهای تاثیرگذار داخلی و رسیدن به یک توافق کلی سودمند بود.

## اولویت دادن به پیشگیری از شکنندگی

همانطور که ذکر شد، شکنندگی در ادبیات جهانی، به عنوان تهدیدی برای امنیت و توسعه مطرح است. لذا شبکه‌های بین‌المللی به منظور هماهنگ کردن رویکردها و دستیابی به یک دستورالعمل مشترک، با یکدیگر همکاری نموده‌اند. این همکاری‌ها شامل فراخوان استراتژی‌های پیشگیرانه و یکپارچگی تلاش‌ها است.

اما همانطور که غالباً در مورد موضوعات پیچیده با نتایج نامشخص این‌گونه است، شکاف عمیقی میان دانش و عمل در این حوزه وجود دارد. پاسخ جامعه جهانی به پدیده شکنندگی در اغلب موارد، رویکردی منفعلانه داشته است. شرایط موجود در کشورهایی مانند جنوب سودان و یمن و مردم محرومی که در این شرایط زندگی می‌کنند، نشان‌دهنده عدم توانایی دولت‌ها برای فائق آمدن بر شرایط است. عدم تغییر در ادامه روند فعلی، مردم بیشتری را متاثر نموده و غیر قابل تحمل است.

بدیهی است که در مقابله با پدیده شکنندگی، مطلوب‌ترین حالت این است که نشانه‌های بدتر شدن شرایط، به موقع و زود هنگام تشخیص داده شود تا اقدامات پیش‌گیرانه بتواند در زمان مناسبی انجام شود. اجماع در مورد اولویت داشتن پیشگیری، بر این واقعیت دلالت دارد که جهان نباید منتظر وقوع



بحران بماند، چرا که در صورت وقوع، خطرات بزرگ‌تر، رشد کندتر، هزینه‌ها بیشتر و احتمال موفقیت کمتر خواهد بود.

به موازات درک اهمیت اقدامات پیشگیری کننده، اجماع گسترده‌ای نیز وجود دارد مبنی بر این که گذار از شکنندگی به تاب‌آوری، فرآیندی بسیار طولانی است. دست کشیدن زودهنگام از تعامل بین‌المللی، خطر وارونه شدن پیشرفت و مزمن شدن شکنندگی را در پی دارد. لذا در نهایت و با در نظر گرفتن این اعتقاد غالب که شکنندگی پدیده‌ای قابل کنترل است و اقدامات به موقع و پایدار بین‌المللی تاثیر مثبتی خواهد داشت، مهم‌ترین مسئله در مسیر غلبه بر شکنندگی را می‌توان طراحی استراتژی‌هایی دانست که علاوه بر کارایی و یکپارچگی بیشتر، بر پیشگیری تاکید داشته باشند. دستیابی به چنین اعتقاد مشترکی نیازمند افزایش آگاهی عمومی و حمایت رهبران سیاسی متعهد در کشورهایی است که وضعیت شکننده‌ای را تجربه می‌کنند و یا متأثر از آن هستند.

## وضعیت شکنندگی در ایران

اگرچه ارائه یک تصویر صحیح از میزان شکنندگی اقتصاد ایران، نیازمند تحلیلی یکپارچه از سیستم اقتصادی، سیاسی، امنیتی، اجتماعی و محیطی و تعامل میان آن‌ها است، اما شکی نیست که دائمی بودن مخاطرات ناشی از نوسانات منابع نفت و تحریم‌های بین‌المللی که از سال گذشته با شدت بیشتری اعمال شد، سبب کاهش توان دولت برای مقابله با بحران‌های داخلی و خارجی شده است. در طی سه دهه اخیر، اقتصاد ایران با فراز و نشیب‌های بسیاری مواجه بوده است. بحران‌های متعدد ارزی، کسری بودجه، تورم، حجم بالای نقدینگی نامتناسب با عملکرد اقتصادی کشور، بحران در سیستم بانکی، شوک ناشی از افزایش تحریم‌های بین‌المللی و مسائلی از این دست دائماً گریبان‌گیر اقتصاد کشور بوده است. در کنار بحران‌های اقتصادی، بحران‌های طبیعی نظیر سیل و زلزله، خشکسالی، و همچنین خشونت‌های ناشی از اعمال تحریم‌ها همه در کنار یکدیگر کشورمان را با وضعیتی نه چندان باثبات طی سال‌های اخیر روبه‌رو ساخته است. در چنین شرایطی، شیوع بیماری کرونا و گسترش سریع این ویروس در کشورمان از ماه‌های پایانی سال ۹۸ نیز بر آشفتگی‌های کشور افزوده و عملاً با بحران انسانی مواجه ساخته است.

شاخص شکنندگی برای دولت ایران از سال ۲۰۰۶ مورد محاسبه قرار گرفته است. رتبه و مجموع نمرات کسب شده توسط ایران در فاصله سال‌های ۱۹-۲۰۰۶ در جدول شماره ۱ آورده شده است. نکته قابل توجه این که اگرچه جایگاه کشور از نظر شاخص شکنندگی دولت‌ها در طی سال‌های مورد بررسی در نوسان بوده است، اما آنچه مشخص است، این است که طی این دوره، مجموع نمرات شاخص‌های شکنندگی ایران همواره بالای ۸۰ بوده و کشور را ذیل عنوان کشورهای با هشدار بسیار شدید قرار داده است.<sup>۱</sup>

شکنندگی بیان‌گر یک وضعیت است که قرار داشتن در آن ناشی از علل مختلف و متفاوتی است. لذا نیاز است که نمرات کسب شده در هر کدام از شاخص‌های دوازده‌گانه در طی سال‌های گذشته مورد بررسی قرار گیرد تا بتوان در مورد علل عمده ایجاد این وضعیت در کشور با قطعیت بیشتری نظر داد.

---

<sup>۱</sup>نمرات در بازه ۹۰-۸۰ ذیل عنوان هشدار بسیار شدید قرار می‌گیرند.

## جدول ۱- شاخص‌های شکندگی ایران طی سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۰۶

سال	رتبه	مجموع نمرات	فشارهای جمعیتی	مهاجرت و ترک خانه	شکایات عمومی	فرار مغزها	توسعه نامتوازن اقتصادی	فقر و افول اقتصادی	مشروعیت حاکمیت	خدمات عمومی	حقوق بشر و حاکمیت قانون	دستگاه‌های امنیتی	شکاف میان نخبگان و دولت	مداخله خارجی
۲۰۰۶	۵۲	۸۴	۶۵	۸،۷	۶،۹	۵	۷،۵	۳	۸،۱	۶،۱	۹،۱	۸	۸،۸	۶،۳
۲۰۰۷	۵۷	۸۳،۸	۶۳	۸،۶	۷،۱	۵	۷،۲	۳،۳	۷،۸	۵،۷	۸،۷	۸،۳	۸،۹	۶
۲۰۰۸	۴۹	۸۵،۷	۶۵	۸،۷	۷،۳	۵	۷،۴	۴،۳	۸	۵،۸	۸،۷	۸،۵	۹	۶،۵
۲۰۰۹	۳۸	۹۰	۶۵	۸،۵	۷،۶	۶،۸	۷،۴	۵،۵	۸،۳	۶	۸،۹	۸،۶	۹،۱	۶،۸
۲۰۱۰	۳۳	۹۲،۲	۶۴	۸،۳	۸،۱	۷،۱	۷،۳	۵،۵	۹	۵،۹	۹،۴	۸،۹	۹،۵	۶،۸
۲۰۱۱	۳۵	۹۰،۲	۶۱	۷،۹	۸،۵	۶،۷	۷	۵،۴	۹،۱	۵،۶	۹	۸،۶	۹،۲	۷
۲۰۱۲	۳۴	۸۹،۶	۵۸	۷،۶	۸،۶	۶،۴	۶،۷	۶،۴	۸،۸	۵،۳	۸،۹	۸،۳	۹،۳	۷،۴
۲۰۱۳	۳۷	۸۹،۷	۵۵	۷،۳	۸،۸	۶،۱	۶،۷	۶،۵	۸،۹	۵	۹،۴	۸،۶	۹،۴	۷،۵
۲۰۱۴	۴۴	۸۷،۲	۵۳	۶،۸	۸،۸	۵،۹	۶،۴	۶،۴	۸،۷	۴،۸	۹،۳	۸،۳	۹،۴	۷،۱
۲۰۱۵	۴۴	۸۷،۱	۵۴	۶،۵	۸،۵	۶،۲	۶،۱	۶،۹	۸،۹	۵	۹،۳	۸	۹،۴	۷
۲۰۱۶	۴۷	۸۶،۹	۵،۱	۶،۷	۸،۸	۶،۵	۵،۸	۶،۶	۹،۲	۴،۷	۹،۵	۷،۷	۹،۶	۶،۷
۲۰۱۷	۴۹	۸۵،۸	۴،۹	۶،۵	۹،۳	۶،۵	۵،۶	۶،۴	۹	۴،۵	۹،۵	۷،۵	۹،۶	۶،۵
۲۰۱۸	۵۲	۸۴،۳	۵	۶،۲	۹،۳	۶،۲	۵،۶	۶،۴	۹،۲	۴،۲	۹،۲	۷،۲	۹،۶	۶،۲
۲۰۱۹	۵۲	۸۳	۴،۵	۵،۹	۹،۵	۵،۹	۵،۳	۶،۹	۹	۳،۹	۸،۹	۶،۹	۹،۶	۶،۷

Source: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>

مشاهده می‌شود که در تمام سال‌های دوره بررسی، مجموع نمرات کسب شده توسط ایران بالاتر از ۸۰ بوده که نشان دهنده وضعیت نامساعد کشور در این شاخص است. بدترین نمره و رتبه در دوره مورد بررسی، در سال ۲۰۱۰ بوده (با رتبه ۳۲) و پس از آن روند بهبود مختصری در رتبه ایران به چشم می‌خورد.

در سال ۲۰۱۹، به ترتیب شاخص‌های "شکاف میان نخبگان و دولت" و "شکایات عمومی" با نمرات ۹،۵ و ۹،۶ بدترین وضعیت را در بین شاخص‌های دیگر داشته‌اند. بعد از آن "مشروعیت دولت" با نمره ۹، "حقوق بشر و حاکمیت قانون" با نمره ۸،۹ و سپس "فقر و افول اقتصادی" و "دستگاه‌های امنیتی" هر دو با نمره ۶،۹ قرار می‌گیرند.

در شاخص‌های مربوط به انسجام، بر خلاف روند رو به بهبود دستگاه‌های امنیتی از سال ۲۰۱۳، شکاف میان نخبگان و دولت در چهار سال اخیر ثابت و در وضعیت بسیار نامساعدی قرار دارد. مداخلات خارجی نیز از سال ۲۰۱۳ روند رو به بهبود داشته که در سال ۲۰۱۹، این روند رو به بهبودی متوقف و شرایط نسبت به سال قبل بدتر شده است.

در شاخص‌های اقتصادی، از سال ۲۰۱۳، وضعیت توسعه نامتوازن رو به بهبود بوده است، اما افول اقتصادی و فرار مغزها متغیر بوده است.

در شاخص‌های سیاسی نیز، حقوق بشر و حاکمیت قانون اگر چه در سه سال اخیر روند رو به بهبود داشته است، اما نمرات در طی تمام سال‌های مورد بررسی بسیار بالا و غالباً حدود ۹ بوده است که نشان‌دهنده وضعیت نامساعد این شاخص در کشور است. در مورد خدمات عمومی اما وضعیت مساعدتر بوده و در سال‌های اخیر نیز روند رو به بهبود داشته است.

شکی نیست که یکی از دلایل عمده قرار گرفتن ایران در شرایط شکننده، وضعیت اقتصادی است. ناکارآمدی سیاست‌های اقتصادی باعث ناتوانی کشور در مقابله با تنش‌های داخلی و خارجی شده است.

وابستگی اقتصاد به درآمدهای ناشی از منابع نفت را شاید بتوان اصلی‌ترین دلیل اقتصادی بروز این شرایط دانست. در سال ۱۳۵۳ و همزمان با وفور درآمدهای نفتی، این توهم در میان تصمیم‌گیران ایجاد شد که با در اختیار داشتن درآمدهای سرشار ناشی از جهش نرخ ارز، دیگر مانعی بر سر راه پیشرفت سریع کشور وجود ندارد و نیل به توسعه از مسیر درآمدهای نفتی امکان‌پذیر است. اما شیوه ناصواب هزینه‌کرد این درآمدها (که عمده آن صرف مخارج جاری و غیر زیربنایی دولت می‌شد) نه تنها اقتصاد کشور را در ابعاد گوناگون به نفت و درآمدهای حاصل از صادرات نفت وابسته کرد، بلکه با آسیب به بخش تولید و ایجاد زمینه برای افزایش بخش غیرمولد، زمینه‌های بی‌ثباتی اقتصاد کلان را فراهم آورد.

به عبارت دیگر ادامه‌دار شدن رویه تزریق منابع نفتی، بدون برنامه و در ابعاد گسترده به اقتصاد کشور نه تنها موجبات وابستگی به درآمدهای نفتی را فراهم آورد، بلکه با بروز عوارض بیماری هلندی، اقتصاد کشور را در دور باطل توسعه‌نیافتگی گرفتار نمود.

فساد نیز همواره به عنوان مانعی بر سر راه ایجاد و توسعه فعالیت‌های اقتصادی سالم در ایران مطرح بوده و فساد اقتصادی مستمر و گسترده در واقع، گویای ناکارآمدی دستگاه‌های نظارتی، ضعف درونی‌سازی هنجارها و ارزش‌های مورد نظر نظام سیاسی است که از درجه مشروعیت و اثربخشی دولت‌ها می‌کاهد؛ به نحوی که می‌تواند دولت‌ها و نظام‌های سیاسی را با بحران مشروعیت و مقبولیت مواجه سازد. علاوه بر این، فساد از هر نوع که باشد، ثبات و امنیت جوامع را به خطر می‌اندازد و تهدیدی جدی برای اقتصاد به شمار می‌آید.

اگرچه هیچ کشوری نمی‌تواند ادعا کند که مناسبات سیاسی و اقتصادی حاکم بر آن عاری از فساد است، اما وضعیت ایران به طور خاص و به گواه شاخص‌های بین‌المللی مربوط به سنجش فساد (برای مثال کسب رتبه ۱۴۶ در بین ۱۸۰ کشور در شاخص ادراک فساد<sup>۱</sup> در سال ۲۰۱۹) بسیار نامساعد و نیازمند یک تغییر جدی است. نهادهای ناکارآمد، حکمرانی ضعیف، نوع فعالیت‌های بخش عمومی (به ویژه فعالیت‌های بازتوزیعی)، بار مقرراتی، ساختارهای حکومتی غیردموکراتیک، ضعف حاکمیت قانون، عدم پاسخ‌گویی دولت و نهایتاً عدم وجود عزم جدی و فراجتاهی برای مبارزه با فساد، اهم دلایل وجود فساد در کشور است. باید در نظر داشت که چالش اصلاحات ضد فساد در کشورهایی که درگیر شکنندگی هستند به مراتب بیشتر و سخت‌تر از حالت عادی است.

در زمینه ناکارآمدی سیاست‌های اقتصادی، نقش تحریم‌ها را نیز نمی‌توان در این زمینه نادیده گرفت. در سال‌های قبل از توافق، تحریم‌ها، رشد اقتصادی و صنعتی ایران را کاهش داد، سرمایه‌گذاری‌های خارجی را محدود، پول داخلی را تضعیف و نرخ تورم را چند برابر کرد و تولید و صادرات نفت و گاز را کاهش داد. تأثیر تحریم‌ها و لغو آنها را می‌توان در شاخص شکنندگی سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ مشاهده کرد. آغاز اجرای برجام در سال ۲۰۱۵، سبب بهبود وضعیت در برخی از شاخص‌ها از جمله مداخلات خارجی، خدمات عمومی، توسعه نامتوازن اقتصادی و افول اقتصادی شد، اما خروج یک‌جانبه آمریکا از این توافق و به دنبال آن کاهش تعهدات ایران و تنش‌های ایجاد شده در پی آن در سطح بین‌الملل، سبب معکوس شدن این روند در برخی از متغیرها از جمله افول اقتصادی شد. در واقع دور جدید

<sup>1</sup> Corruption Perception Index

تحریم‌های اقتصادی تا سطح بنگاه‌ها نیز پیشروی نموده و با هدف‌گیری مستقیم تولید، سبب تشدید اثرات سوء اقتصادی شده است.

در مجموع می‌توان گفت عملکرد ضعیف اقتصاد ایران به ویژه در ده سال اخیر و از سر گذراندن بحران‌های متعددی که بسیاری از آنها در صورت مدیریت صحیح و عملکرد هوشمندانه قابل پیش‌گیری و کنترل بودند، در کنار جایگاه نامناسب کشور در رتبه‌بندی‌های بین‌المللی نشان دهنده شدت شکنندگی اقتصاد هستند. علاوه بر این، رکود تورمی موجود و بحرانی که اخیراً در حوزه بهداشت رخ داد (شیوع ویروس کرونا در ایام پایانی سال) که منجر به بروز شوک منفی هم در سمت عرضه و هم در سمت تقاضا شد، قطعاً در آینده نزدیک و در صورت عدم بازبینی سیاست‌های اقتصادی، سبب افزایش پیچیدگی وضعیت و در نتیجه دامن زدن به وضعیت شکننده اقتصادی خواهد شد.



## جمع‌بندی

شکندگی ترکیبی است از موانع دستیابی به صلح، امنیت و توسعه پایدار که مشخصه آن حاکمیت ضعیف، ظرفیت‌های نهادی محدود، یکپارچگی اجتماعی پایین و مشروعیت اندک حاکمیت است. در یک فضای شکننده کارایی قراردادهای اجتماعی از بین رفته و توانایی حکومت و جامعه در سازگاری و پاسخ‌گویی به شوک‌های داخلی و خارجی دستخوش تضعیف قرار می‌گیرد.

از آنجا که شکندگی سبب افزایش فقر و خشونت شده و پیامدهای منفی ناشی از آن به یک منطقه جغرافیایی مشخص محدود نشده و قابل سرایت است، شناخت و تلاش برای مبارزه با آن از اهمیت بالایی برخوردار است.

هیچ کدام از تعاریف موجود از شکندگی نمی‌توانند مرز مشخص و واضحی میان شرایط شکننده و غیر شکننده قائل شوند. لذا چالش اصلی، تشخیص زودهنگام وضعیت بحرانی و مبارزه با شکندگی از یک سو و تعیین اولویت در برنامه‌ها و اقدامات مورد نیاز و نهادهای مسئول انجام این اقدامات از سوی دیگر است.

این امر در مورد اقتصاد ایران، به دلیل سوءمدیریت‌های انجام شده در دهه‌های اخیر و کارنامه عملکردی غیر قابل قبول، اهمیت بسیار بالایی دارد. تکیه صرف به درآمدهای نفتی و تبدیل شدن به اقتصاد تک محصولی اصلی‌ترین و ریشه‌دارترین کانون آسیب‌پذیری کشور در حوزه اقتصادی است که باعث ایجاد ضعف در بنیه تولیدی کشور شده است. وابستگی بیش از حد اقتصاد به نفت، کشور را در برابر هر شوک نفتی به شدت آسیب‌پذیر و شکننده کرده و هزینه‌های هنگفتی را برای کشور به همراه داشته است.

لذا به نظر می‌رسد اولویت در اصلاح وضعیت و حرکت به سمت تاب‌آوری، تجهیز کشور به گونه‌ای است که تاب مقابله با شوک‌های برون‌زا را داشته باشد. تا زمانی که آمادگی لازم برای مدیریت مخاطرات بالقوه ایجاد نشود، بروز هر تکانه‌ای می‌تواند به بحرانی جدی بدل شود. در شرایط فعلی که در کنار انواع و اقسام شوک‌هایی نظیر تحریم، سقوط قیمت نفت و عدم توان فروش منابع نفتی،

ویروس کرونا هم اقتصاد و جامعه‌مان را به شدت متاثر کرده است، انتظار می‌رود به دور از کوتاه‌نگری و شتاب‌زدگی، به دنبال کم‌هزینه‌ترین و اثرگذارترین اقدامات برای خروج از شرایط کنونی بود.

## منابع فارسی

- ۱- "آثار تحریم‌ها بر بخش‌های صنعت و کشاورزی"، مردادماه ۱۳۹۸، مرکز پژوهش‌های اقتصادی اتاق بازرگانی ایران
- ۲- "بازخوانی تحریم‌های اقتصادی سال‌های ۹۴-۱۳۹۰ و بررسی اثرات اقتصادی آنها"، شهریورماه ۱۳۹۷، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران
- ۳- "بیماری هلندی"، از مجموعه بروشورهای اقتصاد به زبان ساده، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران
- ۴- "تاب‌آوری: مروری بر ادبیات و مفاهیم"، آذرماه ۱۳۹۴، مرکز پژوهش‌های اقتصادی اتاق بازرگانی ایران

## منابع انگلیسی

- 5- Escaping the fragility trap, 2018, The LSE-Oxford Commission on State Fragility, Growth and Development
- 6- Fragility Index for a Differentiated Approach, Asian Development Bank, 2006
- 7- Generating Private Investment in Fragile and Conflict-Affected Areas, 2019, International Finance Corporation (IFC), World Bank Group
- 8- Michel, James; 2018, Managing Fragility and Promoting Resilience to advance Peace, Security, and Sustainable Development, CSIS(Center for Strategic &International Studies)
- 9- States of Fragility 2016, OECD

- 10- Zaum, Dominik; 2013, Political Economies of Corruption in Fragile and Conflict-Affected States: Nuancing the Picture, Anti-Corruption Resource Centre
- 11- [www.fundforpeace.org](http://www.fundforpeace.org)
- 12- <https://fragilestatesindex.org/country-data/>
- 13- [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- 14- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## فرم ارزیابی بروشور

۱- مفاهیم ارائه‌شده در بروشور اقتصاد به زبان ساده را تا چه میزان مفید ارزیابی می‌کنید؟

عالی  خوب  متوسط  ضعیف

۲- آیا با تهیه نسخه‌های بعدی بروشور موافقت می‌کنید؟

بلی  خیر

۳- پیشنهادات شما برای بهبود نسخه‌های بعدی بروشور چیست؟

.....

.....

.....

۴- از نظر شما در نسخه‌های بعدی بروشور، بایستی به معرفی چه متغیرها یا مفاهیم اقتصادی پرداخته شود؟

.....

.....

.....

۵- برگزاری چه دوره‌های آموزشی را برای به‌روزرسانی دانش هیئت نمایندگان محترم پیشنهاد می‌نمایید؟

.....

.....

.....