

Identifying the Criteria for Assessing the Capacity of Fragile States in Planning for Development and Poverty Reduction

Nejat Mohammadifar* Assistant Professor, Department of Political Science, Ardakan University, Ardakan, Iran.

Ehsan Kazemi Assistant Professor, Department of Political Science, Shahid Chamran University of Ahvaz, Ahvaz, Iran.

Abstract

Imagining government as a powerful and all-encompassing institution which effectively controls a geopolitical area has affected the basic role of this institution in the development discourse. Because the government is considered as the main basis of political, economic and social order, its representative role is significant. Today, many thinkers and international organizations believe that the government still plays an essential role in advancing the process of development and poverty reduction but the problem is that always some governments have not been able or willing to play the expected roles. Many governments, due to various social, political, economic and structural reasons do not have the ability and capacities necessary for carrying out development and poverty reduction, or basically do not show much political desire and will in this regard. Since the 1990s, those states that their governments lack the necessary ability to perform normal functions and lead their society to development have been known as fragile states. This is a concept that is more related to developing countries. On the basis of this, the main question of the current research is "what are the criteria for evaluating the capacity and willingness of fragile states in planning for development and poverty reduction?" The research method used in this research is systematic review and information are collected using library tools and internet resources. The theoretical framework of the research is based on Torres and Anderson (2004). From the point of view of Torres and Anderson, the development capacities of a government include the foundations of government authority, administrative capacity and efficiency, economic efficiency and the effective exercise of political power. A government that lacks these capacities or has these features just to a limited extent will lose its capacity and ability to advance development and reduce poverty to a large extent. In addition, from their point of view, along with these features, the political will for

* Corresponding Author: N.mohammadifar@ardakan.ac.ir

How to Cite: Mohammadifar, N., & Kazemi, E. (2023). Identifying the Criteria for Assessing the Capacity of Fragile States in Planning for Development and Poverty Reduction. *State Studies*, 9(33), 223-258. doi: 10.22054/tssq.2023.63050.1147

development and poverty reduction must exist at the top of the government. In other word there should be an explicit political statement that shows the commitment and desire of a government to advance development and poverty reduction programs. As well, in this direction, attention should be paid to the existence of strategies, tools and motivations for implementation, so that services are provided in the best possible way and has the character of inclusiveness. Finally, Torres and Anderson (2004) present a fourfold typology of governments (weak willingness and capacity governments, strong willingness and weak capacity governments, strong willingness and capacity governments, and weak willingness and strong capacity governments) that can be used to identify the criteria for evaluating the capacity of fragile states in development planning and poverty reduction. The results of the research findings show that governments in fragile states could have a proper planning in order to improve development capacities and reduce poverty by strengthening the foundations of authority, effective exercise of political power, efficiency in macroeconomic management, administrative capacity for implementation, along with the political commitment to reduce poverty and provide comprehensive services. Based on this, the governments that have weak political desire and will, even if they have the necessary capacities for development and poverty reduction, will not succeed. Similarly, those states that have a strong political desire and will but lack the necessary capacities, will not be successful. In transition countries, where governments are usually more fragile, rapid changes may lead to instability. Therefore, it should be emphasized on gradual reforms and more accountability of governments in these countries. As the Iraq experience clearly shows, dramatic changes—including a sudden move toward fully competitive elections—in countries with weak cohesion, fragile institutions, and a history of intergroup hostility can be highly explosive and undermine the entire reform agenda. So, it is better to give priority to solidarity and security and gradually carry out broader reforms in the field of development and poverty reduction so that do not explicitly threaten the status quo. Limits such as increasing transparency and carrying out budgeting methods, strengthening non-governmental organizations, creating a strong civil society, strengthening public cohesion and trust, increasing income and reducing unemployment, improving the rule of law and the government's capacity to judge and implement it can improve relations between governments and people and provide the basis for other actions. It seems that the biggest determining factors eventually are the government, its leadership, policies and institutions; This does not mean ignoring the role of the society as sustainable development requires roles of both government and society. The development-seeking government and the development-seeking society, with their desire and high capacities for development, are the key to success in the advancing development and poverty reduction.

Keywords: Government, Fragile State, Sustainable State, Development, Capacity.

شناسایی معیارهای ارزیابی ظرفیت دولت شکننده در برنامه‌ریزی توسعه‌ای و کاهش فقر

نجات محمدی فر* ID استادیار علوم سیاسی دانشگاه اردکان، اردکان، ایران.

احسان کاظمی ID استادیار علوم سیاسی دانشگاه شهید چمران اهواز، اهواز، ایران.

چکیده

تصور دولت به عنوان یک نهاد قدرتمند و فراگیر که به طور مؤثر یک حوزه ژئوپلیتیکی را کنترل می‌کند، نقش اساسی این نهاد در گفتمان توسعه را تحت تأثیر قرار داده است. وقتی دولت به عنوان پایه اصلی نظم سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تصور شود، نقش نمایندگی آن قابل توجه است. امروزه بسیاری از اندیشمندان و سازمان‌های بین‌المللی بر این باورند که دولت کماکان نقش اساسی را در پیشبرد فرایند توسعه و کاهش فقر ایفا می‌کند. اما مسئله اساسی این است که برخی دولت‌ها فاقد ظرفیت‌های لازم برای این اهداف بوده‌اند یا اساساً تمایل و اراده سیاسی لازم را برای پیشبرد این اهداف نداشته‌اند. در ادبیات سیاسی، برخی از اندیشمندان چنین دولت‌هایی را دولت‌های شکننده می‌نامند. بر این اساس، سؤال اصلی پژوهش حاضر این است که معیارهای ارزیابی ظرفیت و تمایل دولت شکننده در برنامه‌ریزی توسعه‌ای و کاهش فقر کدامند؟ روش تحقیق مورد استفاده در این پژوهش مرور نظام‌مند و گردآوری اطلاعات با استفاده از ابزار کتابخانه‌ای و منابع اینترنتی انجام شده است. چارچوب نظری این پژوهش بر مبنای دیدگاه تورس و اندرسون است. بر اساس نتایج پژوهش اگر دولت‌های شکننده برنامه‌ریزی ظرفیت‌های توسعه‌ای (مبانی اقتدار دولتی، اعمال مؤثر قدرت سیاسی، صلاحیت در مدیریت اقتصاد کلان و ظرفیت اداری برای اجرا) و تمایل و اراده سیاسی خود (تعهد سیاسی برای کاهش فقر و ارائه خدمات فراگیر) را برای پیشبرد فرایند توسعه و کاهش فقر در دستور کار قرار دهند می‌توانند مسیر خود را برای تبدیل شدن به یک دولت پایدار هموار سازند.

واژگان کلیدی: توسعه، دولت، دولت شکننده، دولت پایدار، ظرفیت.

مقدمه

تصویر دولت به عنوان یک نهاد قدرتمند و فراگیر که به طور مؤثر یک حوزه ژئوپلیتیکی را کنترل می‌کند، نقش اساسی این نهاد در گفتمان توسعه را تحت تأثیر قرار داده است. وقتی دولت به عنوان پایه اصلی نظم سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تصور شود، نقش نمایندگی آن قابل توجه است. مسئله این است که برخی دولت‌ها همیشه قادر یا متمایل به ایفای نقش‌های مورد انتظار نبوده است. دقیقاً به همین دلیل است که دولت در گفتمان‌های توسعه توجه زیادی را به خود جلب کرده است (Osaghae, 2007: 691). در این میان، بسیاری از دولت‌ها به دلایل مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و ماهیت ساختاری آن یا توانایی و ظرفیت‌های لازم برای اثربخشی توسعه و کاهش فقر ندارند یا اساساً تمایل و اراده سیاسی چندانی در این زمینه از خود نشان نمی‌دهند. از دهه ۱۹۹۰ دولت‌هایی که فاقد توانایی لازم برای انجام کارکردهای طبیعی و سوق دادن جامعه خود به سوی توسعه هستند، به عنوان دولت‌های شکننده شناخته شده‌اند؛ مفهومی که بیشتر با کشورهای در حال توسعه در ارتباط است.

در سال‌های اخیر توجه بین‌المللی به دولت‌های شکننده و در حال زوال افزایش یافته است به گونه‌ای که این دولت‌ها به عنوان جزایر خطرناک آشوب، هرج و مرج و بی‌ثباتی به شیوه‌ای متفاوت و سامان‌یافته در دریای روابط بین‌المللی شناخته می‌شوند که انواع رفتارهای جنایتکارانه و خشونت‌آمیز از تروریسم گرفته تا تولید خشکاش و قاچاق اسلحه، انسان و کالاهای غیرقانونی در آنجا صورت می‌گیرد (Anderson, 2006, 2). برخی از این کشورها در چرخه معیوب درگیری و فقر گرفتار شده‌اند؛ برخی دیگر از نفرین منابع طبیعی رنج می‌برند، جایی که رانت منابع فقط به نفع عده کمی است که آن‌ها را کنترل می‌کنند و به نوعی یک سیستم پربندال^۱ ایجاد کرده‌اند که در آن کارگزاران و مأموران حکومتی، حتی بیش از سهم تعیین‌شده خود از درآمدهای حکومتی برای خود قائلند و از این سهم برای سود رساندن به حامیان، همراهان و نزدیکان خود بهره می‌برند (Hemmati et al.,

1. Prebendal

26: 2020). برخی دیگر نیز با میراثی از حکومت‌های ضعیف روبرو هستند و نمی‌توانند حتی ابتدایی‌ترین خدمات را به شهروندان خود ارائه دهند. در این کشورها بیشتر مردم عادی رنج می‌برند و دولت برنامه‌ریزی منسجمی برای ارتقاء ظرفیت‌های توسعه‌ای ندارد و یا اساساً تمایلی برای توسعه و کاهش فقر از خود نشان نمی‌دهد. دولت‌های افغانستان، عراق، سوریه، یمن، سومالی و سودان جنوبی نمونه‌هایی از این دولت‌ها می‌باشند.

در مقابل دولت‌های پایدار، دولت‌هایی هستند که دارای حاکمیت قانون، استحکام نظام بوروکراتیک، ثبات سیاسی و مشروعیت بالا، پاسخگویی، اثربخشی و کارایی، شفافیت، رفع فقر و کاهش نابرابری، بهبود سلامت، آموزش و محیط زیست و حکمرانی خوب می‌باشند. استرالیا، کانادا، سوئد، لوکزامبورگ و سوئیس از جمله این دولت‌ها هستند.

بهبود شرایط در دولت‌های شکننده مستلزم نوآوری، ارتقاء ظرفیت‌های توسعه‌ای، برنامه‌ریزی جهت کاهش فقر، عزم راسخ و تمرکز قاطع بر نتایج است. بر این اساس، سؤال اصلی پژوهش حاضر این است که معیارهای ارزیابی ظرفیت و تمایل دولت شکننده در برنامه‌ریزی توسعه‌ای و کاهش فقر کدامند؟

پیشینه تحقیق و مبانی نظری

الف) پیشینه تحقیق

کرم‌زادی (Karamzadi, 2020) در پژوهشی به بررسی رویکردهای اصلی ایجاد صلح در دولت‌های شکننده‌ای که جنگ داخلی را تجربه کرده‌اند، پرداخته است. از دیدگاه وی دولت‌سازی و افزایش ظرفیت‌های دولت برای انجام کارویژه‌های خود و حفظ صلح باید به صورت جدی مورد توجه قرار گیرد به گونه‌ای که در نهایت با افزایش مشروعیت سیاسی و ظرفیت‌های نهادی دولت از ایجاد زمینه جنگ‌های جدید جلوگیری و تداوم صلح و ثبات سیاسی تضمین شود.

نیاکویی و پیرمحمدی (Niakooee & Pirmohammadi, 2020) در پژوهشی با عنوان «دولت شکننده عراق و دخالت قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای (۲۰۱۸-۲۰۱۱)»

درصدد پاسخگویی به این سوال برآمدند که دولت‌شکننده در عراق پس از بیداری عربی چه تأثیری بر گسترش مداخله قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای در این کشور داشته است؟ یافته‌های آن‌ها نشان می‌دهد که شکنندگی دولت در عراق که در مقطع زمانی پس از بیداری عربی تشدید شده، باعث گسترش مداخله قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای در عراق شده است که با حمایت از جریان‌های همسو، با هدف کسب جایگاه هژمونی منطقه‌ای، ایجاد بازدارندگی و گسترش حوزه نفوذ ژئوپلیتیک را دنبال می‌کنند. این سیاست‌ها بر فرسایش بیشتر دولت در عراق تأثیر گذاشته است.

یزدان‌فام (Yazdanfam, 2010) در پژوهشی با عنوان «تأثیر دولت‌های شکننده بر امنیت انسانی» نشان می‌دهد که دولت‌های شکننده به دلیل ناتوانی در ارائه خدمات عمومی و انجام کارکردهای رایج حکومتی در حوزه امنیت و توسعه به بحران امنیت انسانی در جوامع تحت حکومت خود دامن می‌زنند.

کاسلی و پرسیترو (Caselli & Presbitero, 2020) در پژوهشی نشان دادند که دولت‌های شکننده به شدت وابسته به کمک‌های خارجی هستند و ویژگی‌های متعددی دارند که عملکرد اقتصادی و اجتماعی آن‌ها را در زمینه توسعه و کاهش فقر مختل می‌کند. با این حال مقایسه اثربخشی کمک‌ها بین دولت‌های شکننده و سایر کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که کمک‌هایی که به کشورهای شکننده ارائه می‌شود کمتر از سایر کشورها مؤثر است.

جانسون (Johnson, 2016) در کتابی با عنوان «استراتژی‌های مبارزه با فساد در دولت‌های شکننده»، فعالیت‌های ضد فساد را برای توسعه اقتصادی و کاهش فقر در کشورهای در حال توسعه مهم می‌داند. از دیدگاه وی مداخلات حکمرانی و مبارزه با فساد، نقشی اساسی در کاهش شکنندگی و ایجاد نهادهای قانونی و مقاوم ایفا می‌کند. این کتاب نشان می‌دهد که چگونه سیاست‌های ضد فساد و دولت‌سازی اغلب از هم جدا شده یا ناهماهنگ هستند و چگونه چالش‌های اجرایی از تبدیل استراتژی‌ها به نتایج جلوگیری می‌کند.

برت و همکاران (Burt et al., 2014) در پژوهشی بیان می‌کنند که با نزدیک شدن جهان به سال‌های پایانی اهداف توسعه هزاره و گذار به دوران جدید پس از سال ۲۰۱۵، سازمان ملل خواستار توسعه بین‌المللی جدیدی برای از بین بردن فقر شدید تا سال ۲۰۳۰ شده است؛ اما چشم‌انداز دولت‌های شکننده که سهم فزاینده‌ای از فقرا در جهان را تشکیل می‌دهند در سال ۲۰۳۰ چگونه است؟ آلیسون و همکاران یک سناریوی موردی با مدل آینده بین‌المللی ارائه می‌دهند که با توجه به شرایط و روندهای فعلی نرخ فقر ۳۲ درصدی را برای کشورهای شکننده تا سال ۲۰۳۰ پیش‌بینی می‌کند. این مقاله سناریوهای جایگزین را برای شناسایی طیف وسیعی از نتایج احتمالی نیز در نظر می‌گیرد. در خوش‌بینانه‌ترین سناریو، این مقاله فراتر از جستجوی اهرم‌های سیاست واقع‌بینانه گام برمی‌دارد و صرفاً رشد اقتصادی و کاهش نابرابری را برای تعدادی از کشورهای شکننده فرض می‌کند. این سناریوی بسیار خوش‌بینانه ۲۰ درصد فقر شدید را برای این گروه از کشورها پیش‌بینی می‌کند. این مقاله سپس به بررسی اثرات بهبود نهادها و بهبود امنیت در دولت‌های شکننده و مجموعه‌ای از سیاست‌های کاهش فقر می‌پردازد که مشروط به مؤثر بودن امنیت و حکمرانی خوب است. پترسن (Petersen, 2013) در پژوهشی به بررسی کمک‌های خارجی به ظرفیت توسعه در نهادهای مرکزی دولت‌های شکننده (افغانستان، رواندا، سیرالئون، لیبیا و سودان جنوبی) می‌پردازد. از دیدگاه نویسنده چندین مسئله برای ایجاد تغییرات در این کشورها حیاتی به نظر می‌رسد: اول، باید انگیزه قوی برای ایجاد ظرفیت ایجاد شود. دوم، افراد در تغییر نهادی نقش اساسی دارند و نیاز است که به کارکنان داخلی و خارجی توجه زیادی شود. سوم، روابط خارجی و تغییرات محیطی ممکن است منجر به ایجاد تغییر در نهاد شود. سرانجام، نیاز به ایجاد تعادل بین تغییرات سیستم‌ها و رویه‌های رسمی با تغییر سلسله‌مراتب داخلی و روابط قدرت وجود دارد.

بسلی و پرسون (Besley & Persson, 2011) در پژوهشی با عنوان «دولت شکننده و سیاست توسعه» نشان دادند که دولت‌های شکننده علائم کلیدی توسعه‌نیافتگی در بسیاری از نقاط جهان هستند. چنین دولت‌هایی قادر به ارائه خدمات اولیه به شهروندان خود نیستند و خشونت سیاسی در آن‌ها امری عادی است.

غنی و لاکهارت (Ghani & Lockhart, 2009) در بررسی دولت‌های شکننده به شکاف حاکمیت اشاره دارند یعنی اختلاف بین توانایی دولت برای حکومت کردن به وسیله قانون و ظرفیت آن برای تأمین نیازهای مردم در عمل. آن‌ها معتقدند آنچه در دولت‌های شکننده از بین رفته است فرایند اتصال صدای شهروندان به دولت و پاسخگویی دولت به شهروندان در قبال تصمیمات خود است.

کولیر (Collier, 2008) در پژوهشی استدلال می‌کند که چالش واقعی توسعه، گروه کوچکی از دولت‌های شکننده را در بر می‌گیرد که اغلب در حال فروپاشی هستند. این دولت‌ها و میلیون‌ها نفری که در آن‌ها زندگی می‌کنند در یکی از چهار تله گرفتار شده‌اند: دام درگیری؛ دام منابع طبیعی؛ دام محاصره در خشکی و همسایگان بد؛ و دام مدیریت بد در یک کشور کوچک. این در حالی است که جهانی شدن نیز اوضاع آن‌ها را بدتر کرده است. زولیک (Zoellick, 2008) در پژوهشی به دنبال پاسخگویی به این سؤال است که چگونه می‌توان امنیت، حکمرانی و اقتصاد را به گونه‌ای ترکیب کرد که توسعه دولت‌های شکننده را تضمین کند؟ وی استدلال می‌کند که برای مقابله مؤثر با شرایط شکننده، یک چارچوب جدید مورد نیاز است که فراتر از مدل توسعه است. این چارچوب جدید شامل ایجاد امنیت، مشروعیت، حکمرانی خوب و اقتصاد است. این چارچوب امنیت و توسعه را در کنار هم قرار می‌دهد تا انتقال از درگیری به صلح را آرام کرده و ثبات را ایجاد کند تا توسعه به ثمر برسد.

هامیس و همکاران (Haims et al., 2008) مشکلات دولت‌های شکننده را از نظر همپوشانی بین دولت، اقتصاد و امنیت بررسی می‌کنند. تجزیه و تحلیل آن‌ها نشان می‌دهد که خرابی در هر یک از این مناطق، خرابی سایر مناطق را تقویت می‌کند. نتیجه فقط یک دام درگیری نیست، بلکه شبکه‌ای از دولت ناکارآمد، سقوط اقتصادی و ناامنی است که خشونت ایجاد می‌کند.

بررسی مطالعات انجام شده در داخل و خارج نشان می‌دهد که هر کدام از این مطالعات به بررسی دولت شکننده و ارتباط آن با متغیرهایی نظیر امنیت، صلح، توسعه، فساد و ... پرداخته‌اند. از نکات بدیع پژوهش حاضر این است که با بررسی نظام‌مند متون مهم ذی‌ربط

با موضوع، معیارهایی را برای شناسایی ظرفیت‌های دولت‌شکننده برای برنامه‌ریزی توسعه‌ای و کاهش فقر ارائه نماید. از آنجایی که دولت‌های شکننده از یک سو تهدیدی برای صلح و امنیت جهانی و از سوی دیگر ناتوان از حل و فصل ناآرامی‌های داخلی، کاهش فقر و نابرابری و رفاه و توسعه شهروندان خود هستند بررسی و پژوهش درباره آن‌ها از اهمیت اساسی برخوردار می‌باشد.

مبانی نظری

مفهوم دولت‌شکننده از اوایل دهه ۱۹۹۰ توسط بانک جهانی و جامعه توسعه بین‌المللی رواج یافته است. به طور کلی، مفهوم دولت‌های شکننده را می‌توان به‌عنوان یک جمع کامل از آسیب‌شناسی دولت‌های مسئله‌دار در نظر گرفت که طی سالیان مختلف به صور گوناگون به عنوان ضعیف، سُست، بیمارگونه، نامشروع، فقیر، بی‌قاعده، بی‌ریشه، یاغی، فروپاشیده، ناموفق و ناکارآمد توصیف شده است. همانند دیگر مفاهیم توسعه، شکنندگی و اصطلاحات توصیفی مربوط به آن نسبی است (Osaghae, 2007: 691). نسبت شکنندگی دولت آن را به یک ساختار تجربی و نه هنجاری تبدیل می‌کند (Jackson & Rosberg, 1982: 3). شکنندگی دولت یک پدیده سیاسی است؛ پویایی قدرت، ضعف حاکمیت، فساد، بحران‌های اقتصادی، نهادهای عمومی ناکارآمد و روابط دشوار دولت و اهداکنندگان همگی به شکنندگی و ناامنی دولت کمک می‌کنند (Call, 2008; Chandy, 2011; Patrick, 2011).

شکنندگی دولت را می‌توان به صورت یک پیوستار در نظر گرفت. در یک حالت افراطی، یک دولت می‌تواند آنقدر شکننده باشد که به محض تهدید از سوی یک نیروی خصمانه داخلی یا خارجی، فروپاشد. در ادبیات سیاسی، تمرکز بر دولت‌هایی است که در این گروه قرار دارند زیرا آن‌ها بیشترین خطر را برای نظم و ثبات منطقه‌ای و جهانی دارند. با این حال، دولت‌هایی نیز وجود دارند که شکننده هستند اما شکنندگی آن‌ها به میزانی نیست که خطر سقوط قریب‌الوقوع را داشته باشند اما مایل یا قادر به تضمین رفاه شهروندان خود نیستند. از دیدگاه امنیت انسانی، شکنندگی دولت از این لحاظ مهم است که آیا بر امنیت

بین‌المللی تأثیر می‌گذارد یا نه. مختصات کلیدی کشورهای شکننده بی‌ثباتی و عدم پاسخگویی به نیازهای انسانی است (Ikpe, 2007: 86). از این منظر، شکنندگی با ظرفیت دولت برای سازگاری با شرایط متغیر، محافظت از شهروندان، کاهش شوک‌ها و مدیریت درگیری و منازعات بدون توسل به خشونت ارتباط دارد. دولتی که بتواند فرایندهای گذار را به خوبی مدیریت کند و از طریق مدیریت صلح‌آمیز تغییرات، ثبات خود را تضمین کند، شکننده نیست (Donovan et al., 2005).

بی‌ثباتی یک روند علی ساده نیست، بلکه نتیجه پویایی فشارهای مختلف از جمله شرایط اولیه، تحریک‌کنندگی حوادث و شکنندگی است. ظرفیت و انعطاف‌پذیری از مشخصات ساختاری دولت است. اگر موانع ساختاری، ریشه‌ای عمیق داشته باشند و در برابر درمان مقاوم باشند و یا اگر دولت تحت شوک‌های وحشیانه و مکرر قرار گیرد که مانع از بهبودی مجدد شود، بی‌ثباتی نتیجه خود تداوم بخشی است. تعامل بین چالش‌های خارجی، عوامل ساختاری و شرایط اولیه پیچیده است به طوری که پیش‌بینی دقیق رفتار سیستم امکان‌پذیر نیست؛ به عبارت دیگر، ویژگی‌های شکنندگی فقط میزان ظهور بی‌ثباتی را اندازه‌گیری می‌کنند. آن‌ها ارزش پیش‌بینی محدودی دارند. نتایج توسعه و امنیت تنها تا حدودی توسط عوامل ساختاری توضیح داده می‌شود. این در حالی است که عاملیت انسانی و تأثیرات برون‌زا نیز مداخله می‌کنند (Ikpe, 2007: 87).

با این حال، تعاریف دولت‌های شکننده متفاوت است، اما همه موافق این هستند که شکنندگی دولت با کمبود ظرفیت ارتباط مستقیم دارد. دولت‌های شکننده، دولت‌هایی هستند که توانایی تأمین امنیت اساسی شهروندان خود را ندارند، در ارائه خدمات اساسی و فرصت‌های اقتصادی ناتوان هستند و قادر به کسب مشروعیت کافی برای حفظ اعتماد و اطمینان شهروندان نیستند. دولت‌های شکننده دارای شهروندانی هستند که در گروه‌های قومی، مذهبی یا طبقاتی، با سابقه بی‌اعتمادی، نارضایتی و یا درگیری خشونت‌آمیز، قطبی شده‌اند. آن‌ها فاقد ظرفیت همکاری، سازش و اعتماد هستند. وقتی این کمبود ظرفیت زیاد باشد، کشورها به سمت شکست، سقوط، بحران و درگیری حرکت می‌کنند (Brinkerhoff, 2010: 66). کشورهای پس از درگیری و بهبودی باید مسیرهایی را برای

بازسازی ظرفیت و پُر کردن کمبودها، شناسایی و دنبال کنند و از خطراتِ همیشگی عقب‌گرد جلوگیری کنند. کشورهایی که درگیری خشونت‌آمیز را تجربه کرده‌اند در عرض ۵ سال ۴۰ درصد با خطر خشونت مجدد مواجه هستند (Collier et al., 2003).

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، دولت‌های شکننده را دولت‌هایی می‌داند که با چالش‌های جدی سیاسی، امنیتی، توسعه و فقر روبرو هستند (OECD, 2011). از دیدگاه وزارت توسعه بین‌المللی، دولت شکننده معمولاً فاقد ظرفیت یا در مواردی اراده سیاسی لازم برای تأمین امنیت، حکمرانی خوب، خدمات دولتی و رشد اقتصادی برای همه شهروندان خود است (DFID, 2005). با توجه به تعاریف فوق می‌توان به طور خلاصه دولت‌های شکننده را دولت‌هایی دانست که دارای چالش‌های منحصر به فرد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در داخل و خارج هستند که ناشی از ظرفیت‌های نهادی و حکمرانی ضعیف، بی‌ثباتی و انزوای سیاسی، مشروعیت سیاسی پایین، ناتوانی یا عدم تمایل به انجام وظایف، تعهدات و مسئولیت‌های خود در زمینه ارائه خدمات، مدیریت منابع، حاکمیت قانون، پاسخگویی، دسترسی عادلانه به قدرت سیاسی و ارتقاء حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌باشد.

چارچوب نظری این پژوهش بر مبنای دیدگاه تورس و اندرسون (Torres & Anderson, 2004) قرار دارد. آن‌ها برای ارزیابی تمایل و ظرفیت‌های یک دولت جهت اثربخشی توسعه و کاهش فقر معیارهایی را ارائه می‌دهند و بر مبنای آن یک نوع گونه‌شناسی چهارگانه از دولت‌ها ارائه می‌دهند. از دیدگاه تورس و اندرسون، ظرفیت‌های توسعه‌ای یک دولت عبارتند از مبانی اقتدار دولتی، ظرفیت و کارآمدی اداری، کارآیی اقتصادی و اعمال مؤثر قدرت سیاسی. دولتی که فاقد این ظرفیت‌ها باشد و یا به میزان محدودی از این ویژگی‌ها برخوردار باشد ظرفیت و توانایی خود برای اثربخشی توسعه و کاهش فقر تا حدود زیادی از دست خواهد داد. علاوه بر این، از دیدگاه تورس و اندرسون در کنار این ویژگی‌ها، اراده سیاسی برای توسعه‌یافتگی و کاهش فقر باید در رأس دولت وجود داشته باشد. به این معنا که باید بیانیه سیاسی صریحی وجود داشته باشد که نشان‌دهنده تعهد و تمایل یک دولت برای پیشبرد برنامه‌های توسعه و کاهش فقر باشد. همچنین در این مسیر باید به وجود

استراتژی‌ها، ابزارها و انگیزه‌های اجرای آن توجه شود تا ارائه خدمات به بهترین شکل ممکن انجام شود و دارای خصلت فراگیرندگی نیز باشد. در نهایت، تورس و اندرسون (Torres & Anderson, 2004) یک نوع گونه‌شناسی چهارگانه از دولت‌ها (دولت‌هایی با تمایل و ظرفیت ضعیف، دولت‌هایی با تمایل ضعیف و ظرفیت ضعیف، دولت‌هایی با تمایل و ظرفیت قوی و دولت‌هایی با تمایل ضعیف و ظرفیت قوی) ارائه می‌دهند که می‌تواند برای شناسایی معیارهای ارزیابی ظرفیت دولت‌شکننده در برنامه‌ریزی توسعه‌ای و کاهش فقر مورد استفاده قرار گیرد.

روش تحقیق

در پژوهش حاضر جهت بررسی و شناسایی معیارهای ارزیابی تمایل و ظرفیت‌های دولت‌شکننده در برنامه‌ریزی توسعه‌ای و کاهش فقر از مرور نظام‌مند^۱ استفاده شده است. مرور نظام‌مند، مرور ادبیات و مطالعات صورت گرفته به صورت مختصر و مفید در زمینه پژوهش مورد بررسی با تمرکز بر یک سؤال واحد است تا تمامی شواهد پژوهش‌های مهم مرتبط با آن را با شیوه‌ای سیستماتیک شناسایی، ارزیابی، انتخاب و ترکیب نموده و نتیجه‌ای جدید از نتایج پژوهش‌های قبلی را استنباط نماید. همان‌گونه که در پیشینه پژوهش مطرح گردید مطالعات داخلی چندانی در زمینه دولت‌شکننده انجام نشده است با این حال مطالعات خارجی بسیاری در این زمینه صورت گرفته است که در جدول ذیل تلاش شده است تا پژوهش‌هایی که ارتباط نزدیک‌تری با موضوع مطالعه حاضر دارند شناسایی و ارزیابی شوند و با ترکیب نتایج آن‌ها معیارهایی برای ارزیابی تمایل و ظرفیت‌های دولت‌شکننده در برنامه‌ریزی توسعه‌ای و کاهش فقر شناسایی گردد.

جدول ۱: تلخیص مطالعات انجام‌شده

نویسنده	عنوان پژوهش	مفاهیم کلیدی مرتبط با دولت شککننده
کرم‌زادی (۲۰۲۰)	تحول رویکردهای ایجاد صلح در دولت‌های شککننده پسا‌جنگ	ظرفیت‌های نهادی دولت
یزدان‌فام (۲۰۱۰)	دولت‌های شککننده و امنیت انسانی	ناتوانی در ارائه خدمات عمومی
کاسلی و پرسیترو (۲۰۲۰)	اثر بخشی کمک در دولت‌های شککننده	کمک‌های خارجی
جانسون (۲۰۱۶)	استراتژی‌های مبارزه با فساد در دولت‌های شککننده	مداخلات حکمرانی
برت و همکاران (۲۰۱۴)	ریشه‌کنی فقر در دولت‌های شککننده: چشم‌اندازهای رسیدن به	حکمرانی خوب
پترسن (۲۰۱۳)	توسعه ظرفیت نهادهای دولت مرکزی در شرایط شککننده	انگیزه قوی برای ایجاد ظرفیت
بسلی و پرسون (۲۰۱۱)	دولت شککننده و سیاست توسعه	ناتوانی در ارائه خدمات اولیه به شهروندان
غنی و لاکهارت (۲۰۰۹)	تثبیت دولت‌های شکست‌خورده: چارچوبی برای بازسازی جهان ورشکسته	حاکمیت قانون و ظرفیت‌های دولت
زولیک (۲۰۰۸)	دولت‌های شککننده: تضمین توسعه	ترکیب امنیت با توسعه
کولیر (۲۰۰۸)	چرا فقیرترین کشورها شککننده هستند و در مورد آن‌ها چه می‌توان کرد؟	گرفتاری در بحران‌ها
تورس و اندرسون (۲۰۰۴)	دولت‌های شککننده: تعریف محیط‌های دشوار برای کاهش فقر	تمایل و ظرفیت‌های توسعه‌ای دولت

یافته‌های پژوهش

الف) ویژگی‌ها و شاخص‌های دولت‌های شکننده

خرد متعارف دولت را از نظر چهار ویژگی اصلی تعریف می‌کند: قلمرو جغرافیایی مشخص، جمعیت، حکومت و به رسمیت شناخته شدن توسط سایر دولت‌ها (حاکمیت). سه عنصر اول مراجع تجربی و عنصر چهارم مفهوم حقوقی دولت را تشکیل می‌دهند. انتظار می‌رود که یک دولت از همه نظر مؤثر باشد؛ تأسیس نهادهای قدرتمند و مؤثر؛ کنترل و دفاع از قلمرو خود؛ داشتن جمعیتی پایدار، وفادار و منسجم؛ اعمال قدرت مستقل و مشروع در قلمرو خود و داشتن منابع برای اطمینان از رفاه شهروندان خود و در نهایت، از به رسمیت شناختن و احترام سایر دولت‌ها به عنوان عضوی معتبر از جامعه جهانی، برخوردار باشد.

واقعیت‌های در حال تغییر و تحول پارادایم^۱ دوره پس از جنگ سرد، شاهد گسترش و پیچیدگی بیشتر این صفات بوده و شامل متغیرهای حکمرانی خوب (جامعه مدنی و نهادهای سیاسی قوی و مؤثر، دموکراسی، حاکمیت قانون، پاسخگویی، شفافیت، مدیریت منازعات می‌باشد) و همبستگی مادی مدیریت عادلانه و منصفانه منابع، فقرزدایی و رشد و توسعه اقتصادی بوده است (Osaghae, 2007: 691). حاکمیت ضعیف، فقر پایدار، فساد و ناامنی در دولت‌های شکننده در مسیری نزولی قرار دارد؛ همچنین دولت‌های شکننده خطر درگیری بیشتری نسبت به سایر کشورهای در حال توسعه دارند. شکنندگی و فقر به تنهایی لزوماً منجر به درگیری نمی‌شود، اما درآمد کم و راکد، بیکاری و دولت ناکارآمد می‌تواند محیطی را ایجاد کند که جرقه خشونت است (Zoellick, 2008: 69). کولیر تأکید ویژه‌ای بر چرخه دولت نافرجام، فقر مداوم و جنگ داخلی داشته است. او ادعا می‌کند که دولت‌های شکننده در دام «درگیری» گرفتار می‌شوند، به موجب آن خشونت به نوبه خود موجب ضعف امنیت و ظرفیت‌های نهادی می‌شود، رشد را حدود ۲/۳ درصد در سال کاهش می‌دهد، درآمد را کاهش می‌دهد، فقر را گسترش می‌دهد، زیرساخت‌ها را از بین می‌برد و بازگرداندن منابع از توسعه را هدایت می‌کند. این نامتقاطع بودن، دستاوردهای توسعه را برعکس می‌کند و باعث

1. Paradigm shifts

می‌شود که محیط پس از جنگ حتی بیش از قبل از درگیری در معرض خطر فروپاشی باشد. کولیر اظهار داشت جنگ داخلی، برعکس است (Collier, 2008: 27). وی تخمین می‌زند که کشورهای پس از درگیری دو برابر دیگر کشورهای در حال توسعه درگیر شوند و تقریباً نیمی از کشورهایی که پس از درگیری بهبود می‌یابند در دهه اول پسرفت می‌کنند.

به طور خاص، دولت‌های شکننده با یک یا چند مورد از مختصات زیر مشخص می‌شوند:

- نهادهای سیاسی ضعیف، ناکارآمد، ناپایدار و حاکمیت بد، منجر به از دست دادن خودمختاری دولت، غیررسمی شدن، خصوصی‌سازی دولت، حاکمیت شخصی و انحصاری، نئوپاتریمونیالیسم و سیاست‌های پربیندال می‌شوند.

- ناتوانی در اعمال نفوذ مؤثر بر قلمرو خود، منجر به مفهوم اخیر «سرزمین‌های بدون حاکمیت» می‌شود.

- بحران مشروعیت به دلیل انسجام ملی مسئله‌دار، شهروندی معترض، رقابت خشونت‌آمیز برای کسب قدرت، چالش‌های همیشگی برای اعتبار و دوام دولت و خروج گسترده شهروندان از طریق آوارگی، مهاجرت پناهندگان، تحریک جدایی‌طلبان، جنگ داخلی و نظایر آن.

- جمعیتی ناپایدار و تقسیم‌شده که از یکپارچگی اجتماعی، حداقل کنترل اجتماعی و درگیری‌های فراگیر رنج می‌برند و به جای وفاداری به خروج از کشور تشویق می‌شوند. نهادهای توسعه‌نیافته مدیریت و حل منازعه، از جمله ساختارهای قابل اعتماد قضایی که زمینه را برای توسل به روش‌های خشونت‌آمیز، غیرسیستمی و خارج از قانون اساسی برای بیان شکایات و جبران خسارات فراهم می‌کند.

- فساد فراگیر، فقر و سطح پایین رشد و توسعه اقتصادی، منجر به عدم توانایی مالی دولت برای انجام وظایف اساسی از جمله مهم‌ترین تعهدات در قبال شهروندان مانند محافظت در برابر بیماری‌هایی مانند ایدز و تضمین امنیت کلی انسان می‌شود (Osaghae, 2007: 692).

با این ویژگی‌ها، به‌ویژه فشار روانی ناشی از حکمرانی بد و فقر و همچنین اختلافات خشونت‌آمیز شهروندی و دولت - که به طور معمول جنگ داخلی، درگیری مسلحانه، آوارگی جمعیت و مشکلات پناهندگی و بشردوستانه را ایجاد می‌کند - در بهترین حالت دولت‌های شکننده بهم می‌ریزند و دائماً با خطر فروپاشی، از هم گسیختگی یا تجزیه روبرو می‌شوند. همان‌طور که جکسون و روزبرگ (Jackson & Rosberg, 1982) از مطالعه خود دریافتند دولت‌های بسیار شکننده - مانند سومالی یا سیرالئون - در مقاطع مختلفی از زمان فروپاشیدند اما به دلیل به رسمیت شناخته شدن توسط حقوق بین‌المللی تنها نامی از آن‌ها باقی ماند.

بی‌ثباتی دولت‌های شکننده و فشاری که آن‌ها از طریق جریان پناهندگان و افزایش گروه‌های مسلح کوچک به کشورهای همسایه و جامعه جهانی وارد می‌کنند، آن‌ها را به تهدیدی برای صلح، امنیت و رفاه جهانی تبدیل می‌کند (Stiglitz, 2003; Chua, 2004). دو عامل دیگر تهدیدهای دولت‌های شکننده را تقویت می‌کند: اولین مورد این است که با افزایش نابرابری‌های اقتصادی جهانی، تعداد دولت‌هایی که توسط بانک جهانی (World Bank) «شکننده» ارزیابی شده تقریباً دو برابر شده است (World Bank, 2006). عامل دیگر، بی‌توجهی به وضعیت دولت‌های فقیر بوسیله جامعه جهانی است. عدم موفقیت سازمان ملل و دیگر بازیگران کلیدی جهانی در واکنش سریع به جنگ‌های داخلی در رواندا، لیبیا، چاد، ساحل عاج، سومالی و سودان تا حد زیادی به فروپاشی دولت و فشار ناشی از شکنندگی وارده شده به کشورهای همسایه کمک کرد. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و جریان آن به سوی کشورهای نابسامان، به ویژه در آفریقا، ظاهراً به دلیل خطر بالای تجارت در آنجا بسیار کم باقی مانده است. در حالی که این دلایل را می‌توان از نظر رقابت‌پذیری اقتصاد جهانی منطقی دانست بنابراین صلح و امنیت جهانی همچنان خواستار اراده و تعهد بیشتر جامعه توسعه بین‌المللی است (Osaghae, 2007: 693).

صندوق صلح^۱ از سال ۲۰۰۵ هر ساله فهرستی برای ارزیابی آسیب‌پذیری کشورها بر اساس شاخص دولت‌های شکننده منتشر می‌کند. این فهرست (رتبه‌بندی) بر اساس مجموع نمرات ۱۲ شاخص است هر شاخص در مقیاس ۰ تا ۱۰ نمره‌گذاری می‌شود، صفر با کمترین شدت (بائبات‌ترین) و ۱۰ با بالاترین شدت (بی‌ثبات‌ترین). دامنه کلی مقیاس از ۰ تا ۱۲۰ است. این ۱۲ شاخص به طور کلی در چهار دسته زیر تقسیم می‌شوند:

- ۱) انسجام^۲ (دستگاه‌های امنیتی^۳، نخبگان جناح‌بندی شده^۴، نارضایتی گروهی^۵)
 - ۲) اقتصادی^۶ (افول اقتصادی^۷، توسعه اقتصادی نامتوازن^۸، مهاجرت و فرار مغزها^۹)
 - ۳) سیاسی^{۱۰} (مشروعیت دولت^{۱۱}، خدمات عمومی^{۱۲}، حقوق بشر و حاکمیت قانون^{۱۳})
 - ۴) اجتماعی^{۱۴} (فشارهای جمعیتی^{۱۵}، پناهندگان و آوارگان داخلی^{۱۶}، مداخله خارجی^{۱۷})
- جدول شماره ۲ آخرین فهرست منتشر شده از سوی صندوق صلح در سال ۲۰۲۱ است که از مجموع ۱۷۹ کشور مورد بررسی تنها ۱۰ مورد از دولت‌های بسیار شکننده و ۱۰ مورد از کشورهای بسیار باثبات (غیرشکننده) در اینجا نشان داده شده است^{۱۸}. همان‌طور که داده‌های جدول نشان می‌دهد از بین ۱۷۹ کشور مورد بررسی یمن با نمره ۱۱۱/۷ شکننده‌ترین دولت و فنلاند با نمره ۱۶/۶ غیرشکننده‌ترین دولت را تشکیل می‌دهند. برای دولت یمن نمره

-
1. Fund For Peace (FFP)
 2. Cohesion
 3. Security apparatus (SA)
 4. Factionalized elites (FE)
 5. Group grievance (GG)
 6. Economic
 7. Economic decline (ED)
 8. Uneven economic development (UD)
 9. Human flight and brain drain (HF)
 10. Political
 11. State legitimacy (SL)
 12. Public services (PS)
 13. Human rights and rule of law (HR)
 14. Social
 15. Demographic pressures (DP)
 16. Refugees and internally displaced people (RD)
 17. External intervention (EI)

۱۸. برای فهرست کامل کشورها به آدرس زیر مراجعه شود:

شاخص دستگاه‌های امنیتی (۹/۴)، نخبگان جناح‌بندی شده (۱۰/۰)، نارضایتی گروهی (۹/۴)، افول اقتصادی (۹/۸)، توسعه اقتصادی نامتوازن (۷/۷)، مهاجرت افراد و فرار مغزها (۶/۷)، مشروعیت دولت (۹/۹)، خدمات عمومی (۹/۸)، حقوق بشر و حاکمیت قانون (۹/۷)، فشارهای جمعیتی (۹/۸)، پناهندگان و آوارگان داخلی (۹/۸) و مداخله خارجی (۹/۷) است. لازم به ذکر است در جدول زیر از بین ۱۷۹ کشور مورد بررسی، ایران در رتبه ۴۴ قرار دارد. برای دولت ایران نمره شاخص دستگاه‌های امنیتی (۶/۹)، نخبگان جناح‌بندی شده (۹/۶)، نارضایتی گروهی (۹/۳)، افول اقتصادی (۷/۶)، توسعه اقتصادی نامتوازن (۴/۹)، مهاجرت افراد و فرار مغزها (۵/۳)، مشروعیت دولت (۹/۲)، خدمات عمومی (۴/۷)، حقوق بشر و حاکمیت قانون (۹/۵)، فشارهای جمعیتی (۵/۵)، پناهندگان و آوارگان داخلی (۵/۳) و مداخله خارجی (۶/۷) است. در رتبه‌بندی شکنندگی دولت‌ها، نمرات بالا نشان‌دهنده شکنندگی بالا و نمرات پایین نشان‌دهنده کمترین میزان شکنندگی است.

جدول ۲: رتبه‌بندی دولت‌های شکننده و غیرشکننده در سال ۲۰۲۱

رتبه	کشور	Social			Political			Economic			Cohesion		
		EI	DP	DP	HR	PS	SL	HF	UD	ED	GG	FE	SA
۱	یمن	۹/۷	۹/۸	۹/۸	۹/۷	۹/۸	۹/۹	۶/۷	۷/۷	۹/۸	۹/۴	۱۰/۰	۹/۴
۲	سومالی	۸/۹	۹/۲	۱۰/۰	۸/۷	۹/۸	۹/۲	۸/۸	۹/۵	۹/۲	۸/۳	۱۰/۰	۹/۳
۳	سوریه	۱۰/۰	۹/۷	۷/۶	۹/۷	۹/۶	۱۰/۰	۸/۲	۷/۱	۹/۶	۹/۷	۹/۹	۹/۶
۴	سودان جنوبی	۹/۳	۹/۹	۹/۵	۸/۷	۱۰/۰	۹/۵	۶/۷	۸/۹	۹/۲	۸/۸	۹/۲	۹/۷
۵	جمهوری دموکراتیک کنگو	۹/۱	۱۰/۰	۹/۸	۹/۲	۹/۸	۹/۲	۶/۸	۸/۵	۸/۵	۹/۴	۹/۵	۸/۶
۶	جمهوری آفریقای مرکزی	۹/۶	۹/۷	۸/۹	۹/۳	۱۰/۰	۹/۰	۶/۶	۹/۶	۸/۵	۸/۱	۹/۷	۸/۰
۷	چاد	۷/۹	۹/۳	۹/۶	۸/۲	۹/۸	۹/۴	۷/۹	۸/۷	۸/۶	۸/۰	۹/۵	۸/۹
۸	سودان	۸/۷	۹/۴	۹/۱	۸/۶	۸/۸	۸/۸	۷/۷	۸/۳	۹/۱	۹/۵	۹/۱	۸/۱
۹	افغانستان	۸/۳	۸/۸	۹/۰	۷/۴	۹/۸	۸/۷	۷/۰	۸/۱	۹/۲	۷/۲	۸/۶	۱۰/۰

۹۹/۱	۶/۹	۸/۲	۹/۳	۸/۰	۹/۰	۸/۸	۷/۱	۷/۷	۹/۴	۶/۱	۱۰/۰	۸/۶	زیمبابوه	۱۰
۸۴/۵	۶/۷	۵/۳	۵/۵	۹/۵	۴/۷	۹/۲	۵/۳	۴/۹	۷/۶	۹/۳	۹/۶	۶/۹	ایران	۴۴
۲۱/۸	۰/۵	۲/۰	۲/۹	۱/۷	۲/۸	۰/۵	۰/۵	۱/۸	۱/۶	۳/۱	۱/۷	۲/۷	استرالیا	۱۷۰
۲۱/۷	۰/۵	۲/۲	۲/۰	۱/۳	۲/۳	۰/۵	۱/۱	۲/۳	۲/۰	۲/۲	۲/۵	۲/۸	کانادا	۱۷۱
۲۱/۴	۰/۵	۴/۳	۳/۳	۰/۹	۱/۴	۰/۵	۰/۷	۱/۷	۱/۹	۱/۷	۱/۸	۲/۷	سوئد	۱۷۲
۲۱/۱	۰/۵	۲/۵	۲/۸	۱/۱	۱/۹	۰/۵	۱/۶	۱/۴	۲/۶	۲/۱	۳/۴	۰/۷	لوکزامبورگ	۱۷۳
۱۹/۹	۰/۵	۳/۱	۳/۲	۰/۸	۱/۶	۰/۵	۱/۱	۱/۸	۲/۰	۲/۷	۱/۰	۱/۶	سوئیس	۱۷۴
۱۸/۸	۰/۵	۲/۲	۲/۳	۰/۹	۱/۴	۰/۵	۱/۳	۱/۲	۱/۷	۳/۷	۱/۴	۱/۷	دانمارک	۱۷۵
۱۸/۴	۰/۵	۱/۶	۱/۴	۰/۵	۱/۴	۰/۵	۱/۶	۲/۱	۱/۴	۲/۶	۱/۴	۱/۴	نیوزلند	۱۷۶
۱۸/۰	۳/۲	۱/۵	۱/۵	۰/۵	۱/۲	۰/۵	۱/۹	۱/۳	۳/۴	۰/۵	۱/۸	۰/۷	ایسلند	۱۷۷
۱۶/۶	۰/۵	۲/۲	۱/۴	۰/۵	۱/۶	۰/۵	۰/۸	۱/۰	۱/۹	۳/۳	۱/۱	۱/۸	نروژ	۱۷۸
۱۶/۲	۰/۵	۱/۵	۱/۷	۰/۵	۱/۶	۰/۵	۰/۵	۱/۰	۲/۹	۰/۶	۱/۴	۲/۵	فنلاند	۱۷۹

ب) ظرفیت‌های توسعه

ظرفیت - به‌ویژه کمبود ظرفیت - به‌طور برجسته‌ای در توصیف دولت‌های شکننده ظاهر می‌شود. ظرفیت، بنیه یا توانایی افراد و سازمان‌ها برای اجرای کارکردها به شیوه‌ای اثربخش، کارآمد و پایدار است و از این‌رو، ظرفیت‌سازی یا بنیه‌پروری فرایندی است که از طریق آن‌ها ظرفیت‌ها ساخته می‌شوند (Vahedi, 2020: 1). ظرفیت با استعدادها، منابع، روابط و شرایط تسهیل‌کننده لازم برای اقدام مؤثر جهت دستیابی به مقصود مورد نظر سروکار دارد. ظرفیت را می‌توان در طیف وسیعی از سطوح، از افراد گرفته تا کل کشورها، عنوان کرد. مجموعه‌ای از سطوح که معمولاً مورد استفاده قرار می‌گیرند شامل موارد زیر است: (۱) افراد (۲) سازمان‌ها و (۳) نهادها. نهادها مربوط به حکومت‌ها، سیاست‌ها، قوانین، آداب‌ورسوم و شیوه‌های حاکم بر عملکرد جوامع است. اهداکنندگان گاهی از این سطح به‌عنوان «محیط توانمندساز» یاد می‌کنند (Brinkerhoff, 2010: 67).

با توجه به موضوع پژوهش حاضر می‌توان ظرفیت دولت را توانایی دولت در تحقق اهداف سیاسی مورد نظر یا مدیریت موفقیت‌آمیز امور خود - از سطح خرد تا کلان - تعریف کرد. بر این اساس، دولت‌شکننده دولتی است که فاقد حداقل‌های ظرفیت باشد. ظرفیت توسعه اساساً یک فرآیند درون‌زا مربوط به آنچه در یک کشور خاص می‌گذرد، است (Eade & Williams, 1995; Baser & Morgan, 2008). ظرفیت توسعه، فرایندی است که با آن افراد، سازمان‌ها و جوامع توانایی‌های لازم برای تنظیم و دستیابی به اهداف توسعه و اثربخشی آن در طی زمان را بدست آورده، تقویت و حفظ می‌کنند. بهره‌برداری از ظرفیت نیز مستلزم به‌کارگیری مؤثر از ظرفیت‌های موجود و نوین برای تحقق اهداف مورد نظر و دستیابی به منافع توسعه است. در مواردی ممکن است ظرفیت توسعه، نیازمند جذب ظرفیت از بیرون اجتماع، سازمان و یا کشور مورد نظر با عرضه مشوق‌های مناسب و تأمین شرایط مورد درخواست (برای نمونه، واگذاری مسئولیت و موقعیت‌های سازمانی کلیدی یا پرداخت حقوق و مزایا) باشد (Vahedi, 2020: 4). دولتی که بتواند از تمام ظرفیت‌های خود به خوبی استفاده کند قادر خواهد بود فرایند توسعه و کاهش فقر را به طور موفقیت‌آمیز طی کند امری که برای دولت‌های شکننده دشوار (و نه غیر ممکن) به نظر می‌رسد.

ج) سطوح و اهداف ظرفیت توسعه

اهداف را می‌توان با توجه به سطوح متصل به هم افراد، سازمان‌ها و یا محیط توانمندساز در آن‌ها طبقه‌بندی کرد. موضوعات و اهداف ظرفیت را نیز می‌توان نسبت به هر یک از این سه سطح تشخیص داد. ظرفیت‌های توسعه را می‌توان شکاف‌ها و نقاط ضعف زیر عنوان کرد:

- منابع (چه کسی چه چیزی دارد)
- مهارت و دانش (چه کسی چه چیزی می‌داند)
- سازمان (چه کسی چه چیزی را می‌تواند مدیریت کند)
- سیاست و قدرت (چه کسی چه چیزی را می‌تواند بدست آورد)
- مشوق‌ها (چه کسی چه کاری می‌خواهد انجام دهد) (Brinkerhoff, 2010: 67).

باز کردن تعامل بین این عناصر تعریف‌کننده برای دستیابی به درکی از اینکه کجا و چگونه می‌توان ظرفیت توسعه را برای دستیابی به احتمال موفقیت بالاتر هدف گرفت، مهم است. جدول شماره ۳ تصاویری از مداخلات را برای هر هدف ظرفیت توسعه ارائه می‌دهد.

جدول ۳: اهداف ظرفیت توسعه و مداخلات تصویری (Brinkerhoff, 2010: 67)

آنگاه مداخلات بر روی تمرکز می‌کنند.	اگر اهداف توسعه ظرفیت در اصطلاح تعریف شوند
مواد و تجهیزات	منابع
اعتبارات خرد	
کمک غذایی	
پشتیبانی بودجه	
بودجه اختصاصی (به‌عنوان مثال صندوق‌های اعتماد و صندوق‌های اجتماعی)	
آموزش	دانش و مهارت‌ها
تورهای مطالعاتی	
کمک فنی	
انتقال تکنولوژی	
توسعه سیستم‌های مدیریتی	سازمان
جفت‌سازی سازمان	
تجدید ساختار	
اصلاح خدمات مدنی	
تمرکززدایی	
توانمندسازی جامعه	سیاست و قدرت
توسعه حمایت از جامعه مدنی	
تقویت قانونگذاری	
توسعه احزاب سیاسی	
تضعیف سیاست‌های مبتنی بر قومیت	

اصلاحات سیاست بخشی (به عنوان مثال تجارت و سرمایه گذاری، شبکه های امنیت اجتماعی طرفداران فقر، سیاست های پولی و مالی، مقررات آسان بخش خصوصی، بهداشت، آموزش و غیره)	مشوق ها
تشویق گفتگوی مدنی، توافقات اجتماعی و اجماع سازی	
انتخابات دموکراتیک	
تقویت ساختارها و رویه های پاسخگویی	
اصلاح قوانین حاکم	

د) دولت های شکننده و ظرفیت های توسعه

همان طور که جدول شماره ۴ نشان می دهد، ظرفیت توسعه در دولت های شکننده شباهت های زیادی با مداخلات در دولت هایی دارد که مشکل شکنندگی ندارد. این جدول نشان می دهد که بیشتر مواردی که برای ظرفیت توسعه مؤثر به طور کلی مطلوب تلقی می شوند، در مورد دولت های شکننده نیز اعمال می شوند. این اختلافات، در بعضی موارد مانند قابلیت دسترسی به ظرفیت های لازم برای ساخت و چالش های مضاعف محیط سیاست زده ناشی از ظرفیت توسعه پشتیبانی خارجی، مسائل اساسی هستند. در مورد دوم، اهداف سیاست خارجی ملی اهداکنندگان بر انتخاب دولت ها، استراتژی های مداخله و سطح بودجه تأثیر می گذارند. در مورد دولت های شکننده، دو عامل سیاست را تشدید می کند:

- دولت های شکننده حوزه های ذی نفع دیگری را که فراتر از جامعه به توسعه یاری می رسانند درگیر می کنند و - شفافیت بالای برخی از دولت های شکننده، به ویژه آن هایی که در دسته های روبه زوال و پس از درگیری قرار دارند، افکار عمومی را بسیج کرده و توجه رسانه ها را به تلاش های مداخله جلب می کنند. این عوامل اغلب مشاجرات سازمانی و اهداف متقابل ناهماهنگ بین اهداکنندگان و شرکای آن ها در زمینه هایی همچون پاسخگویی به

حوزه‌های انتخابیه و پیگیری وظایف و منافع فردی را تشدید می‌کند. اهداکنندگان به‌عنوان یک تصمیم‌گیرنده واحد عمل نمی‌کنند؛ جنگ‌های داخلی و درگیری‌های دیوان‌سالاری از ویژگی‌های شناخته‌شده تلاش‌های بازسازی پس از جنگ، از جمله ظرفیت توسعه است. عامل «ضریب خطای^۱» محدود از نظر کیفی با شرایط غیرشکننده متفاوت است: در جوامعی که به دلیل وخیم شدن شرایط یا درگیری دچار تشتت شده‌اند، سطح اعتماد و تحمل افراد پایین می‌آید و سطح سوظن آن‌ها افزایش می‌یابد. آن‌ها کمتر تمایل دارند که در گروه‌های اجتماعی همکاری کنند یا از «مزایای شک و تردید^۲» بهره‌مند شوند؛ بنابراین، تلاش‌های ظرفیت توسعه که منجر به نتایج سریع نمی‌شوند و یا منافع یک گروه اجتماعی را به همراه نداشته باشد به صورت عمدی ناعادلانه تلقی می‌شوند (Brinkerhoff, 2010: 68). زیرا برخلاف نخبگان، برنامه‌ریزان و سیاستگذاران، آستانه تحمل توده مردم در سطح پایین‌تری قرار دارد و آنان بیشتر تمایل دارند نتایج سریع تلاش‌های ظرفیت توسعه را در کوتاه‌مدت ببینند. به عبارت دیگر نتایج آنی سیاست‌های توسعه اغلب برای مردم برجسته‌تر است.

جدول ۴: مقایسه ظرفیت‌های توسعه در دولت‌های شکننده و غیرشکننده (Brinkerhoff, 2010: 69)

تفاوت‌ها	شبهات‌ها
فشار برای بازیابی سریع خدمات و امنیت	نیاز به در نظر گرفتن پایداری و تقویت ظرفیت درون‌زا
بازه زمانی کوتاه	بازه زمانی طولانی
ظرفیت محدود برای ساخت	تغییر عوامل و قهرمانان، اراده سیاسی و مالکیت
اغلب نه به‌سادگی بازسازی، بلکه ایجاد ظرفیت‌های جدید	اهمیت تطبیق الگوهای مداخله‌ای

1. Margin of error
2. Benefit of the doubt

ضریب خطای پایین (به عنوان مثال فقدان اعتماد و سرمایه اجتماعی، تاب آوری نهادی و غیره)	چشم انداز سیستم برای گرفتن پیچیدگی و اتصالات
محیط بیش از حد سیاست زده	

این اختلافات نشان می‌دهد که چندین درس برای اهداف ظرفیت توسعه وجود دارد که در جدول شماره ۳ مشخص شده است:

اول اینکه، هر کدام از اهداکنندگان برای ظرفیت‌های توسعه در دولت‌های شکننده، از منابع ناکافی گرفته تا چارچوب‌ها و مشوق‌های سیاسی ناکافی، به دنبال اهدافی برای ظرفیت توسعه هستند که باید پیامدهای سیاسی این گزینش‌ها را شناخت. اهداکنندگان باید در مورد اینکه چگونه انتخاب‌ها می‌توانند به طور مثبت یا منفی بر ثبات و عملیات بازسازی و کمک‌های بعد از جنگ تأثیر بگذارند، فکر کنند. حساسیت سیاسی با این موارد افزایش می‌یابد: - شناخت کافی از زمینه‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی کشور برای ارزیابی میزان اطمینانی که این پیامدها ممکن است داشته باشند، تجزیه و تحلیل و برنامه‌ریزی ظرفیت‌های توسعه آن‌ها را قادر می‌سازد تا نه تنها علائم بلکه دلایل ریشه‌ای شکنندگی را هدف قرار دهند. - برقراری ارتباط فعالانه با بازیگران کشور در مورد برنامه‌ریزی و برنامه‌های ظرفیت توسعه برای جلوگیری از سوء تفاهم و مشارکت شرکای کشور در مبادله ایده‌های دوطرفه در مورد مسائل ظرفیت (Brinkerhoff, 2010: 69).

دوم، به دلیل ظرفیت محدود موجود در دولت‌های شکننده، اهداکنندگان باید اهداف را به صورت گزینشی انتخاب کرده و کمک به ظرفیت‌های توسعه را دنبال کنند. به عنوان مثال، آژانس‌های بخش دولتی ممکن است طیف وسیعی از مشکلات ظرفیت مانند کمبود تدارکات و تجهیزات اساسی، کمبود نیرو و سیستم خدمات کشوری را بدون هیچ پاداشی انجام دهند. اینکه کدام آژانس یا آژانس‌ها را هدف قرار داد و در آن سازمان‌ها اولویت‌بندی انجام شود. سؤالاتی هستند که باید پاسخ داده شوند. جامعه بین‌الملل فاقد پاسخ‌های قطعی به سؤالات انتخاب، اولویت و توالی برای ظرفیت‌های توسعه در دولت‌های شکننده است

(World Bank, 2006). با این حال، در بسیاری از موارد، پاسخ‌های روشن با توجه به مبادلات پیچیده موجود، مبهم باقی خواهد ماند.

این مسئله می‌تواند دلایل مختلفی داشته باشد: اول اینکه در بسیاری موارد اهداکنندگان و جامعه بین‌الملل شناخت کافی و عمیق از شرایط اجتماعی، فرهنگی، تاریخی، سیاسی و حتی ظرفیت‌های توسعه در جامعه هدف ندارند و دچار همان خطای نظریه پردازان مکتب نوسازی می‌شوند که در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم تلاش داشتند به فرایند توسعه در کشورهای در حال توسعه کمک کنند اما در بیشتر موارد تلاش آن‌ها برای توسعه یافتگی نتایج دلخواه در پی نداشت. دوم اینکه در برنامه‌های اهداکنندگان و جامعه بین‌الملل برای دولت‌های شکننده نوعی ترجیحات ایدئولوژیک وجود دارد یا به عبارتی این برنامه‌ها بازتاب سابقه، خاستگاه یا ایدئولوژی مربوط به کشورهای اهداکننده است که این مسئله نیز مانع شناخت واقعی آن‌ها از این کشورها می‌شود. مهم‌تر از همه اینکه، جهان در حال توسعه بسیار متنوع و دارای ظرفیت‌های متفاوتی هستند و فرایندهای توسعه سیاسی و اقتصادی - اجتماعی بسیار پیچیده است که نمی‌توان آن را با یک نظریه واحد توضیح داد؛ نادیده گرفتن این موضوع باعث می‌شود که آن‌ها قادر به یافتن دلایل ریشه‌ای شکنندگی و حل آن نباشند.

- درک ظرفیت‌های توسعه یک دولت برای اثربخشی توسعه و کاهش فقر هنگام ارزیابی ظرفیت توسعه‌ای یک دولت، باید به دنبال ویژگی‌هایی بود که به شدت بر توانایی دولت برای بسیج و استفاده از منابع برای اثربخشی توسعه و کاهش فقر اثر می‌گذارد. اگر این ویژگی‌های اساسی از بین رفته باشد یا به میزان محدودی برآورده شود، ظرفیت دولت برای اثربخشی توسعه و کاهش فقر به طور جدی تحت تأثیر قرار خواهد گرفت این ظرفیت‌ها عبارتند از:

- مبانی اقتدار دولتی: این ظرفیت کارآمدی یک دولت را تضمین می‌کند و شامل دو معیار اصلی کنترل و حضور در قلمرو و حاکمیت بین‌المللی است. مورد اول شامل اندازه‌گیری میزان کنترل مرزهای خارجی و قلمرو داخلی توسط یک کشور است. همچنین به میزان توانایی دولت در تأمین امنیت انسانی و انحصار یا استفاده مشروع از زور در یک سرزمین

معین اشاره دارد. اقتدار دولت همچنین ممکن است تحت تأثیر حقوقی بودن دولت یا به رسمیت شناختن یک نهاد ارضی و سیاسی به عنوان عضوی از سیستم بین‌المللی باشد. بنابراین ظرفیت دولت در اثربخشی توسعه و کاهش فقر در درجه اول نیازمند ثبات و امنیت داخلی و حاکمیت خارجی آن می‌باشد.

- اعمال مؤثر قدرت سیاسی: این ظرفیت برای حفظ خطوط فرماندهی و کنترل، مهار رقابت سیاسی در مرزهای قابل کنترل و اطمینان از وجود رابطه بین حاکمان و مردم لازم است. در اینجا سه بُعد حائز اهمیت است: اول، مکانیزم‌های توزیع قدرت از جمله توزیع رسمی و غیررسمی قدرت و وجود نظارت‌هایی بر قدرت نامحدود دولت. دوم، استقلال و ثبات نهادهای سیاسی در برابر منافع خصوصی و درگیری‌های سیاسی یا اجتماعی و سوم، ظرفیت دولت برای تعامل با مردم. بنابراین دولتی که بتواند قدرت سیاسی خود را به طور موثر اعمال کند می‌تواند با چالش‌ها و بحران‌های فراروی خود جهت پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای و کاهش فقر فائق آید.

- کارآیی اقتصادی: این ظرفیت دولت در مدیریت اقتصادی با ظرفیت نهادی در ارزیابی و تنظیم سیاست‌های پولی و مالی مشخص می‌شود. مؤلفه اصلی دیگر وجود یک چارچوب نظارتی حداقلی برای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی قانونی و ممانعت از جرائم اقتصادی است (Torres & Anderson, 2004: 15). در اینجا نقش دولت در اقتصاد حداقلی است اما بر اهمیت نقش دولت در نظارت و هدایت روند توسعه نیز تأکید می‌شود. به عبارت دیگر برای اثربخشی توسعه، سیاست به همان اندازه اقتصاد اهمیت دارد (Burnell & Randall, 2017: 163).

- ظرفیت و کارآمدی اداری: این ظرفیت برای اجرا نیاز به زیرساخت‌ها، منابع انسانی و سیستم‌های کافی برای اجرای اساسی‌ترین تصمیمات دولت دارد. ارتباط بین اهداف، سیاست‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و بودجه‌بندی نشانگر سیستمی برای ترجمه اهداف بسیج منابع است. یک معیار خاص بخش، شکاف ظرفیت ارائه خدمات را بررسی می‌کند (Torres & Anderson, 2004: 15). دستگاه اداری (به لحاظ نظری) سرشتی غیرشخصی، منصفانه و بی‌طرف دارد. همچنین پروکراسی قانون وضع نمی‌کند؛ بلکه قانون را از واضع

آن (صرف نظر از اینکه پارلمان یا دیکتاتور باشد) دریافت و اجرا می‌کند. با این حال در عمل، سیاستگذاری پدیده‌ای پیچیده‌تر است و تأثیرگذاری فزاینده دروندادهای دستگاه بروکراسی بر امر سیاستگذاری پدیده‌ای رایج است. به‌علاوه بخش‌های مختلف بروکراسی عمومی، اغلب منافع بسیار متفاوتی دارند و برای پیشبرد ترجیحات خود، بر سر منابع با همدیگر رقابت می‌کنند. آن‌ها از این راه بر حوزه عمل خود می‌افزایند و شمار کارکنان‌شان را افزایش می‌دهند. این ادارات دولتی نباید توسط کارکنان آن برای دستیابی به اهداف شخصی به کار گرفته شوند چرا که این مسئله باعث فساد می‌شود. تصدی این ادارات، نباید اختیاراتی را در بر گیرد که بواسطه هوادارسازی شخصی فرد متصدی کسب شده باشد. این تصدی همچنین نباید برای حمایت از پایگاه مشخصی از هواداران (نوجه‌پروری) به کار گرفته شود؛ صرف نظر از اینکه این پایگاه هواداران، سرشتی شخصی، منطقه‌ای، قومی یا اقتصادی داشته باشد (Burnell & Randall, 2017: 163).

جداول شماره ۵ و ۶ برخی معیارهای اصلی برای ارزیابی ظرفیت و تمایل دولت را ارائه می‌دهند که به‌عنوان فهرستی از عواملی در نظر گرفته شده‌اند که نشان می‌دهد یک دولت تا چه اندازه فاقد ظرفیت‌های توسعه‌ای و یا تمایل برای بسیج منابع جهت کاهش فقر است.

جدول ۵: شاخص‌هایی برای ظرفیت توسعه‌ای یک دولت (Torres & Anderson, 2004: 26-27)

کنترل و حضور در قلمرو	کنترل مرزهای خارجی و قلمرو داخلی
	انحصار قانونی استفاده مشروع از خشونت و اجبار
حاکمیت بین‌المللی	تأمین امنیت انسانی
	حقوقی بودن دولت: به رسمیت شناختن موجودیت (ارضی و سیاسی) به عنوان عضوی از سیستم بین‌الملل
حاکمیت قانون	توانایی اظهار و اجرای تقدم سیاست‌های ملی، قوانین و هنجارهای رفتار اجتماعی و سیاسی بر همه گروه‌ها
	دسترسی به عدالت، به‌ویژه برای فقرا

توزیع رسمی و غیررسمی قدرت	وجود نظارت‌های مؤثر (صریح یا غیر از این) بر قدرت اجرایی	اعمال مؤثر قدرت سیاسی
استقلال و ثبات نهادهای سیاسی	خودمختاری: نهادهای عمومی عمدتاً برای منافع شخصی استفاده نمی‌شوند. ثبات: توانایی نهادهای عمومی در مدیریت منازعات (هم در سطح نخبگان و هم در سطوح اجتماعی گسترده‌تر)	
تعامل با مردم	توانایی نهادهای عمومی برای تعامل با مردم از طریق برخی از ارتباط با نمایندگان	
صلاحیت در مدیریت اقتصاد کلان	یک ارز معتبر	عناصر سازنده سیاست‌های پولی و مالی
	یک بانک مرکزی (یا مرجع مشابه با کارایی سیاست پولی)	
	وزارت دارایی (یا ارگان معادل آن با اختیارات در سیاست‌گذاری و توزیع منابع در دولت)	
	روند بودجه تلفیقی و شفاف (تدوین و اجرا)	
پایه درآمد (پوشش بودجه و نوعی از سیستم مالیاتی)		
چارچوب نظارتی برای تسهیل فعالیت اقتصادی	قابلیت پیش‌بینی در استفاده از دارایی‌های مولد برای فعالیت اقتصادی	
ظرفیت اداری برای اجرا	ارتباطات بین سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی	منابع انسانی
	تا چه حد ظرفیت انسانی یا فنی برای توسعه و سیاست‌گذاری در هر یک از سطوح زیر وجود دارد: بخشی، مرکزی و منطقه‌ای	
	وجود یک نهاد مدنی فعال با حداقل مهارت‌ها	
ارائه خدمات اساسی در سطح محلی یا مرکزی	ساختار تشویقی: منظم بودن و قابل پیش‌بینی بودن حقوق دولت، روحیه کارکنان و خودمختاری بین نهادهای دیوان‌سالار و شبکه‌های غیررسمی قدرت	
	ظرفیت نظارت: وجود پیوندهای پاسخگویی بین ارائه‌دهندگان و مقامات دولتی	

ظرفیت هدف‌گذاری: اطلاعات		
ظرفیت دستیابی: کنترل یا حضور در قلمرو		
دوری از هوادارسازی: سرشت غیرشخصی، منصفانه و بی‌طرف دستگاه اداری	بی‌طرفی	

- درک تمایل یک دولت برای اثربخشی توسعه و کاهش فقر

اگرچه به نظر می‌رسد کلمه «تمایل» به نوعی دلالت بر این دارد که صاحبان قدرت یک انتخاب یا تصمیم درست و صادقانه در مورد اجرای اهداف سیاست دارند، اما ممکن است عوامل اجتماعی و سیاسی پیچیده‌ای در آن دخیل باشد. ارادهٔ سیاسی برای توسعه و کاهش فقر در رأس دولت ممکن است توسط مقامات محلی که فاقد ارادهٔ لازم در اجرای سیاست‌هایی مغایر با منافع شخصی خود هستند، دلسردکننده باشد؛ بنابراین ممکن است حاکمانی که ارزش طولانی‌مدت توسعه و سیاست‌های حامی فقرا را می‌بینند، به دلیل نیاز کوتاه‌مدت برای حفظ پشتیبانی سیاسی در بین گروه‌های پیرو، مانع اجرای این سیاست‌ها شوند. سیاست‌های خوب اغلب سیاست‌های بدی را ایجاد می‌کنند. در محیط‌های دشوار^۱، عدم تمایل ممکن است نتواند دولت‌ها و کارگزاران آن‌ها را در پیکربندی مجدد انگیزه‌های خود قرار دهد زیرا خواسته‌های پاتریمونیا^۲ یا منافع شخصی قدرتمندتر هستند. هنگام ارزیابی تمایل یک کشور برای مشارکت جهت پیشبرد توسعه و کاهش فقر، به طور خاص دو مفهوم نزدیک را می‌توان بررسی کرد:

- تعهد: تعهد^۲ بررسی می‌کند که آیا بیانیهٔ سیاسی صریحی وجود دارد که نشان‌دهندهٔ تعهد و تمایل یک دولت برای پیشبرد برنامه‌های توسعه و کاهش فقر باشد. داشتن بیانیه یا هدف کافی نیست و باید به وجود استراتژی‌ها، ابزارها و انگیزه‌های اجرای آن توجه شود. در واقع، ارائهٔ خدمات ممکن است به‌عنوان یک نمونه خاص بخش از تعهد طرفدار توسعه و

1. Difficult Environments
2. Commitment

فقرا در توسعه انسانی در نظر گرفته شود. رهبری سیاسی متعهد به توسعه و کاهش فقر باید به توافق سیاسی با بازیگران داخلی برسد که به آن اجازه می‌دهد جهت سیاست‌های عمومی را مشخص کند و سپس یک بوروکراسی توسعه‌ای توأم با افزایش رفاه برای حمایت از آن ایجاد کند. بنابراین گذار به توسعه‌یافتگی و کاهش فقر تنها با بیانیه و شعار محقق نمی‌شود این مسئله نیازمند وجود دولتی توسعه‌خواه و متعهد به توسعه‌یافتگی است تا بتواند در عمل اهداف فوق را محقق سازد.

• فراگیرندگی^۱: ارزیابی می‌کند که آیا تعهد سیاسی به توسعه و کاهش فقر در واقع برای همه مردم و گروه‌های اجتماعی یک کشور است یا خیر. به عنوان مثال، ارائه خدمات، نشانه اصلی تمایل به وجود برنامه‌های دولتی است؛ همچنین آن‌ها علیه گروه‌ها یا مناطق خاصی تبعیض قائل نمی‌شوند حتی زمانی که اولویت را به فقیرترین یا آن‌هایی که بیش از همه نیازمندند می‌دهند (Torres & Anderson, 2004: 17). عدم شمولیت برنامه‌های دولت باعث توسعه نامتوازن خواهد شد. چنین توسعه‌ای می‌تواند در آینده تبعات سیاسی و اجتماعی خاصی برای دولت داشته باشد.

جدول ۶: شاخص‌هایی برای تمایل توسعه یک دولت (Torres & Anderson, 2004: 27)

تعهد سیاسی برای کاهش فقر	وجود یک هدف ملی برای کاهش فقر	تعهد سیاسی صریح برای پیشبرد توسعه و کاهش فقر برای همه مردم یا گروه‌های اجتماعی
	اجرای استراتژی‌های توسعه و مبارزه با فقر	وجود استراتژی معتبر برای پیشبرد توسعه و کاهش فقر
	توسعه و مبارزه با فقر	بودجه دولت برای دستیابی به توسعه و کاهش فقر از طریق یک استراتژی
فراگیر بودن	ارائه خدمات فراگیر	در نظر گرفتن ارتباط بین سیاست‌های بلندمدت توسعه و کاهش فقر و اقدامات فوری‌تر
		ارائه یا نظارت بر ارائه خدمات که شامل همه گروه‌ها باشد.

1. Inclusiveness

تورس و اندرسون (Torres & Anderson, 2004) یک نوع گونه‌شناسی چهارگانه از دولت‌ها بر اساس تمایل و ظرفیت‌های توسعه‌ای آن‌ها برای کاهش فقر ارائه دادند که در مورد اثربخشی توسعه نیز می‌تواند به کار گرفته شود:

- دولت‌هایی با تمایل قوی و ظرفیت ضعیف: این گونه دولت‌ها ممکن است در بسیج منابع خود برای کاهش فقر به یکی از دلایل زیر به چالش کشیده شوند: رقابت برای کنترل و حضور در قلمرو دولت؛ فقدان بلوک‌های ساختار مالی و پولی پایه و نهادهای سیاسی ناپایدار یا ضعیف (اما قانونی) با تعهد به کاهش فقر. مالآوری یا زامبیا می‌تواند به عنوان نمونه‌ای از کشورها با کمی تمایل اما ظرفیت پایین دیده شود. چالش در اینجا ایجاد ظرفیت به جای انتقال منابع است که ممکن است به طور مؤثر مورد استفاده قرار نگیرد.

- دولت‌هایی با تمایل ضعیف و ظرفیت ضعیف: این دولت‌ها ممکن است از عدم شناسایی بین‌المللی یا قلمرو مورد اختلاف رنج ببرند؛ ظرفیت اداری محدودی برای توسعه و اجرای سیاست داشته باشند و ممکن است پاسخگوی نیازهای گروه‌های خاص (از جمله فقرا) باشد. سودان، سومالی و برمه را می‌توان نمونه‌هایی در این زمینه دانست. در این حالت، مسائل تعیین توالی مهم هستند و مشوق‌ها احتمالاً نقش مهمی دارند.

- دولت‌هایی با تمایل قوی و ظرفیت قوی: این گونه دولت‌ها ممکن است از حضور قدرتمند دولت و کنترل قلمرو برخوردار باشند؛ دارای درجه‌ای از کارایی در سیاست‌های مالی و پولی یا یک ظرفیت اداری قوی و نهادهای عمومی که نسبتاً متعهد به توسعه هستند باشند. این دولت‌ها شرکای خوبی برای کاهش فقر هستند و احتمالاً استراتژی کاهش فقر در آن‌ها وجود دارد، اما ممکن است فاکتورهای ریسک ساختاری برای ضعف دولت داشته باشد که توجه ویژه را جلب می‌کند.

- دولت‌هایی با تمایل ضعیف و ظرفیت قوی: این گونه دولت‌ها ممکن است از نظر ظرفیت اداری و کنترل سرزمینی دارای دولتی قدرتمند باشند، اما به دلیل ماهیت نئوپاتریمونیال سیاست‌های دولتی (مانند مورد زیمبابوه) یا به این دلیل که یک تهدید خارجی واقعی یا قابل درک استفاده از منابعی را برای اهداف دیگری که مقابله با فقر در کشور نیست (مانند

کره شمالی) منحرف می‌کند. نکته کلیدی در اینجا ممکن است واقع‌بین بودن بازیگران خارجی و بررسی عوامل محرک طولانی مدت هنگام سنجیدن گزینه‌های مشارکت باشد. از بین این گونه‌شناسی چهارگانه از دولت‌ها، نوع سوم یعنی دولت‌هایی با تمایل قوی و ظرفیت قوی بیشترین شانس را برای اثربخشی توسعه و کاهش فقر دارند. تمایل و اراده سیاسی لازم در این گونه دولت‌ها باعث می‌شود آن‌ها متعهد به اهداف فوق باشند - عدم تعهد سیاسی دولت‌ها در این رابطه می‌تواند به معنای آن باشد که برای آن‌ها توسعه و کاهش فقر در اولویت پایینی قرار دارد - تعهد سیاسی پایدار برای توسعه و عملکرد مستمر دولت‌ها بسیار مهم است. تعهد سیاسی می‌تواند همه ذینفعان و سطوح جامعه را در جهت تلاش برای کاهش فقر بسیج کند. برای دولت‌هایی با تمایل قوی و ظرفیت قوی، کاهش فقر به عنوان یک هدف ملی قلمداد می‌شود و تعهد سیاسی صریح و استراتژی معتبری برای پیشبرد توسعه و کاهش فقر برای همه مردم وجود دارد. تخصیص منابع برای اجرای یک استراتژی و برنامه جامع چندبخشی ملی با اهداف مشخص برای دستیابی و یک زمان‌بندی برای اجرا در این رابطه ضروری است. وجود یک سازوکار ملی برای هماهنگی در بالاترین سطح، شامل نمایندگی از همه ذینفعان و مشخص‌کننده نقش‌ها و مسئولیت‌ها نیز ضروری است. این امر برای به حداکثر رساندن کارایی و اثربخشی و جلوگیری از همپوشانی مهم است.

نتیجه

برنامه‌ریزی جهت ایجاد توسعه و کاهش فقر، دغدغه بسیاری از دولت‌های معاصر است. دستیابی به فناوری‌های جدید، بسیج و هدایت منابع به بخش‌های مولد، ارائه مشوق‌ها به بخش خصوصی، تضمین حقوق مالکیت، ترویج حاکمیت قانون، اجرای استانداردها و مقررات، بودجه‌ریزی مناسب، ارائه خدمات اجتماعی، ایجاد بروکراسی کارآمد، کاهش سطوح فساد و بهبود کیفیت نظارتی، تمرکززدایی جهت کاهش رفتار رانت‌جویی، پاسخگویی و شفافیت بیشتر دولت و حکمرانی خوب از جمله الزامات برنامه‌ریزی ظرفیت‌های توسعه‌ای جهت کاهش فقر می‌باشند که از ویژگی‌های دولت پایدار و توانمند نیز به شمار می‌روند. اکثر دولت‌هایی که در نهایت در دستیابی به رشد بالا و تغییرات ساختاری موفق عمل کردند، در

ابتدا از ظرفیت لازم برای انجام این کار برخوردار نبودند؛ بلکه این ظرفیت‌ها در طول زمان از طریق رهبری هدفمند و ایجاد روابط استراتژیک با شهروندان و مشاغل ایجاد شد. سه موضوع در سنجش ظرفیت‌های توسعه‌ای دولت‌ها مهم است: اولین مورد ظرفیت سیاسی است که به میزان ایجاد ائتلاف‌های لازم یا حل و فصل سیاسی اشاره می‌کند که به دولت‌ها اجازه می‌دهد سیاست‌ها را تعیین، اتخاذ و اجرا کنند. مورد دوم ظرفیت بسیج منابع است یعنی توانایی دولت‌ها در ایجاد منابع برای سرمایه‌گذاری و توسعه اجتماعی که ممکن است شاخص روابط جامعه دولت‌ها باشد. مورد سوم ظرفیت تخصیص منابع به بخش‌های مولد و افزایش دهنده رفاه و همچنین اطمینان از مطابقت بخش‌های مورد نظر با قوانین توافق شده است. این ظرفیت‌ها ممکن است در انواع مختلف رژیم‌های سیاسی شکل‌های متفاوتی پیدا کنند.

بسیاری از دولت‌ها نتوانستند ظرفیت‌های لازم را برای اجرای مؤثر این استراتژی‌ها در خود ایجاد کنند. این امر در مورد دولت‌های شکننده اهمیت به مراتب بیشتری دارد زیرا دولت‌های شکننده به دلیل نداشتن ویژگی‌های دولت پایدار و توسعه‌گرا، در نیل به هدف کاهش فقر ناتوان هستند. بر این اساس، دولت‌های شکننده نیازمند برنامه‌ریزی ظرفیت‌های توسعه‌ای جهت کاهش فقر می‌باشند.

در راستای مباحث فوق، سؤال اصلی پژوهش حاضر این بود که معیارهای ارزیابی ظرفیت و تمایل دولت شکننده در برنامه‌ریزی توسعه‌ای و کاهش فقر کدامند؟ نتایج یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که دولت‌های شکننده با تقویت مبانی اقتدار، اعمال مؤثر قدرت سیاسی، کارایی در مدیریت اقتصادی کلان، ظرفیت اداری برای اجرا؛ همراه با تعهد سیاسی برای کاهش فقر و ارائه خدمات فراگیر، می‌توانند برنامه‌ریزی درستی در راستای ارتقای ظرفیت‌های توسعه‌ای و کاهش فقر انجام دهند. بر این اساس، دولت‌هایی که تمایل و اراده سیاسی ضعیفی داشته باشند هر چند که دارای ظرفیت‌های لازم برای توسعه‌یافتگی و کاهش فقر باشند در این امر موفق نخواهند شد عکس این قضیه نیز صادق است یعنی دولت‌هایی که تمایل و اراده سیاسی بالایی برای اثربخشی توسعه و کاهش فقر داشته باشند اما فاقد ظرفیت‌های لازم برای اینکار باشند نیز موفق نخواهند بود. در کشورهای در حال گذار که

معمولاً شکنندگی دولت‌ها بیشتر است تغییرات سریع ممکن است به بی‌ثباتی منجر شود، لذا باید بر اصلاحات تدریجی و پاسخگویی بیشتر دولت‌ها تأکید شود. همان‌طور که تجربه عراق به وضوح نشان می‌دهد، تغییرات چشمگیر - از جمله حرکت ناگهانی به سمت انتخابات کاملاً رقابتی - در کشورهایی با انسجام ضعیف، نهادهای شکننده و سابقه خصومت بین‌گروهی می‌تواند بسیار منفجرکننده باشد و کل برنامه اصلاحات را تضعیف کند. بهتر است اولویت را به وحدت و امنیت داد و اصلاحات گسترده‌تر در زمینه توسعه‌یافتگی و کاهش فقر را به تدریج انجام داد که صریحاً وضع موجود را تهدید نکند. اقداماتی مانند افزایش شفافیت و انجام روش‌های بودجه‌سازی، تقویت سازمان‌های غیردولتی، ایجاد جامعه مدنی قوی، تقویت انسجام و اعتماد عمومی، افزایش درآمد و کاهش بیکاری، بهبود حاکمیت قانون و ظرفیت دولت برای قضاوت و اجرای آن می‌تواند روابط بین دولت‌ها و مردم را بهبود بخشد و زمینه را برای اقدامات دیگر فراهم کند. برای بهبود سیاست‌ها در دولت‌های شکننده به تحقیقات بیشتر و بهتری در زمینه محرک‌های توسعه‌یافتگی و کاهش فقر نیاز است. اما به نظر می‌رسد در نهایت بزرگترین عوامل تعیین‌کننده، دولت، رهبری، سیاست‌ها و نهادهای آن خواهد بود؛ این امر به معنای نادیده گرفتن نقش جامعه نیست زیرا توسعه پایدار نیازمند نقش توأمان دولت و جامعه است دولت توسعه‌خواه و جامعه توسعه‌خواه با داشتن تمایل و ظرفیت‌های بالای خود جهت توسعه‌یافتگی، کلید موفقیت در اثربخشی توسعه و کاهش فقر هستند.

References

- Andersen, L. (2006). Security sector reform in fragile states. DIIS working paper.
- Baser, H., & Morgan, P. (2008). Capacity, change and performance: Study report (pp. 1-166). Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Brinkerhoff, D. W. (2010). Developing capacity in fragile states. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 30(1), 66-78.

- Burnell, P; Randall, W (2017). *Third World Issues: Politics in the Developing World*, translated by Ahmad Saei and Saeed Mirtorabi, Tehran: ghomes [In Persian].
- Call, C. T. (2008). The fallacy of the 'Failed State'. *Third World Quarterly*, 29(8), 1491-1507.
- Chandy, L. (2011). *Aiding stability: improving foreign assistance in fragile states*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Chua, A. (2004) *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*, New York, NY: Anchor Books.
- Collier P, Elliott L, Hegre H, Hoeffler A, Reynol-Querol A, Sambanis N. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Oxford University Press (for the World Bank): New York.
- Collier, P. (2008). *The bottom billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford University Press, USA.
- DFID (Department for International Development). (2005). *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*. London: DFID.
- Donovan, N., Smart, M., Moreno-Torres, M., Ole Kiso, J., & Zachariah, G. (2005). *Countries at risk of instability: risk factors and dynamics of instability*. Background paper: Risk Factors of Instability, The Strategy Unit, Cabinet Office of the United Kingdom.
- Eade, D; Williams S. (1995). *The Oxfam Handbook of Development and Relief*. Oxfam: Oxford, UK.
- Ghani, A., & Lockhart, C. (2009). *Fixing failed states: A framework for rebuilding a fractured world*. Oxford University Press.
- Haims, M. C., Gompert, D. C., Stearns, B. K., & Treverton, G. F. (2008). *Breaking the failed-state cycle* (Vol. 204). Rand Corporation.
- Hemmati, M., Alavian, M., Karimi maleh., A (2020). *Prebendal Government: A Theoretical Framework for Understanding Political Corruption*, *Pizhuhesh Syasat Nazari*, 12(27): 23-58. [In Persian].
- Ikpe, E. (2007). Challenging the discourse on fragile states. *Conflict, Security & Development*, 7(1), 85-124.
- Jackson, R. H., & Rosberg, C. G. (1982). Why Africa's weak states persist: The empirical and the juridical in statehood. *World politics*, 35(1), 1-24.
- Karamzadi, M (2020). *Evolution of peacebuilding approaches in fragile post-war states*, Second National Conference on Humanities and Development: Shiraz. [In Persian].
- Niakooee, S.M., Pirmohammadi, S. (2020). *Iraq's Fragile State and Intervention of Regional and Trans-Regional Powers (2011-2018)*. *Iranian Research Letter of International Politics*, 8(1): 191-216. [In Persian].

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2013). Ensuring Fragile States Are Not Left Behind. Factsheet on Resource Flows and Trends 2013. Paris: OECD. PDF.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2011). International Engagement in Fragile States: Can't We Do Better? Conflict and Fragility. Paris: OECD Publishing.
- Osaghae, E. E. (2007). Fragile states. *Development in Practice*, 17(4-5), 691-699.
- Patrick, S. (2011). *Weak links: fragile states, global threats, and international security*. Oxford University Press.
- Stiglitz, J.E. (2003) *Globalization and its Discontents*, New York, NY: WW Norton.
- Torres, M. M., & Anderson, M. (2004). *Fragile states: defining difficult environments for poverty reduction*. Department for International Development (DFID), United Kingdom.
- Vahedi, M (2020). Capacity Building, Encyclopedia of Scientific and Applied Education, Online Publishing, Available at: https://tetpedia.ihcs.ac.ir/article_6185_4818978a91c8391ae59fbb7f2252255e.pdf. [In Persian].
- World Bank (2006) *Engaging with Fragile States: An IEG Report of World Bank Support to Low Income Countries under Stress*, Washington, DC: World Bank.
- Yazdanfam, M (2010). Fragile States and Human Security. *Strategic Studies Quarterly*, 12 (46): 5-36. [In Persian].
- Zoellick, R. B. (2008). Fragile states: securing development. *Survival*, 50(6), 67-84.

استناد به این مقاله: محمدی فر، نجات و کاظمی، احسان. (۱۴۰۲). شناسایی معیارهای ارزیابی ظرفیت دولت شکننده در برنامه‌ریزی توسعه‌ای و کاهش فقر. *دولت پژوهی*، ۹(۳۳)، ۲۲۳-۲۵۸. doi: 10.22054/tssq.2023.63050.1147



The State Studies Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.