

The Impacts of Biological Threats on Defense and Security Budgeting: The Case Study: Covid-19

Bahador Gholami

PhD in Political Geography, Senior Researcher, Islamic Parliament Research Center (IPRC), Tehran, Iran. gbehador@yahoo.com

Abstract

Biological threats (natural, deliberate, and accidental), particularly pandemics, always have many consequences for the security environment. Among all the others, the pandemic of Covid-19 has created a serious crisis in different aspects for the world and all the countries. The necessity of adopting restriction policies to combating Covid-19, in addition to a health crisis, has led to the probability of economic, social, political-security crises, the most important of which being crisis in the area of defense and security. Considering the importance of defense and security budgeting in security-defense policies and its impact on preserving and promoting national security, enhancing deterrence and defense power, and realizing defense and security strategies of the countries, the present study attempts to investigate the effects of the Covid-19 pandemic on defense and security budgeting through a descriptive-analytic method. The findings of these studies have revealed that the Covid-19 crisis affects defense and security budgeting of the countries by reducing incomes and GDP of countries, the possibility of not realizing yearly budgets in defense and security sectors, incurring excessive costs and increased expenses due to the participation of defense and security sectors in Coronavirus crisis management, infection of some personnel of these sectors by the Coronavirus and the resulting expenses, the possibility of formation and aggravation of protests and riots, weakening of international institutions and collaborative security efforts, disruption of the process of military productions and arms and equipment agreements. This process can introduce significant changes in the defense and security budgeting and make countries modify the mentioned budgeting process and the corresponding organization structure according to the new circumstances.

Keywords: *Covid-19, Budgeting, Defense and Security Budgeting, Biological Threats, National Security*

تأثیرات تهدیدات زیستی بر بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی: مطالعه موردی کووید-۱۹

بهادر غلامی

دکتری جغرافیای سیاسی، پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران
gbehador@yahoo.com

چکیده

شیوع و گسترش ویروس کووید-۱۹، جهان و کشورهای آن را در ابعاد مختلف با بحران جدی مواجه کرده است. ضرورت اتخاذ سیاست‌های محدودسازی برای مقابله با این ویروس، موجب شده تا علاوه بر ایجاد بحران سلامت، احتمال شکل‌گیری بحران‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی - امنیتی نیز وجود داشته باشد. از جمله مهم‌ترین آنها، حوزه دفاعی و امنیتی است. با توجه به اهمیت بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی در سیاست‌های دفاعی امنیتی و تأثیر آن در حفظ و ارتقای امنیت ملی، تقویت توان دفاعی و بازدارندگی، در این پژوهش با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی، تأثیرات همه‌گیری ویروس کووید-۱۹ بر بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که بحران کووید-۱۹ از طریق کاهش درآمدها و تولید ناخالص داخلی کشورها و احتمال عدم تحقق بودجه‌های سنواتی در بخش‌های دفاعی و امنیتی، ایجاد هزینه‌های اضافی و افزایش هزینه‌ها به‌ویژه به دلیل مشارکت نهادهای مذکور در امر مدیریت بحران کرونا، مبتلاشدن تعدادی از کارکنان نهادهای دفاعی و امنیتی کشورها و هزینه‌های مترتب آن، تحول مفهوم امنیت ملی و تلاش برای متوازن‌سازی ابعاد مختلف آن، ضرورت تقویت دفاع زیستی، احتمال شکل‌گیری یا تشدید اعتراضات و ناآرامی‌ها، تضعیف نهادهای بین‌المللی و همکاری‌های امنیتی دسته‌جمعی و ... بر بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی کشورها تأثیر می‌گذارد.

واژه‌های کلیدی: کووید-۱۹، بودجه‌ریزی بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی، تهدیدات

زیستی، امنیت ملی

تاریخ دریافت: ۹۹/۱۰/۲۰ تاریخ بازبینی: ۹۹/۱۱/۱۵ تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۲/۱۶

فصلنامه راهبرد، دوره ۲۹، شماره ۹۷، زمستان ۱۳۹۹، صص ۶۷-۹۶

مقدمه

وقوع بحران‌های ناشی از تهدیدات زیستی (عمدی، طبیعی و تصادفی) بخش لاینفکی از تاریخ بشریت را تشکیل داده است که می‌توان گفت تقریباً در هر دوره‌ای از تاریخ، شاهد آنها بوده‌ایم. در این میان، این نوع تهدیدات در دهه‌های اخیر افزایش یافته و با شیوع ویروس کرونا به اوج خود رسیده است؛ ویروسی که جهان را با چنان بحران جدی مواجه کرده که هیچ‌کدام از کشورها، یارای پیشگیری از ورود آن به قلمرو ملی خود یا مقابله مناسب با آن، جهت کاهش تعداد مبتلایان و تلفات را به‌ویژه در مراحل اولیه پیشرفت این ویروس نداشته‌اند؛ این ویروس پیامدهای زیادی را در حوزه‌های مختلف دارد که یکی از مهم‌ترین آنها، تأثیرات آن بر بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی کشورهای جهان است. این نوع از بودجه‌ریزی از اهمیت شایان‌توجهی برای حفظ و ارتقای امنیت ملی، تقویت بنیه دفاعی و توان بازدارندگی کشورها برخوردار است و هرگونه خللی در آن، امنیت آنها را با تهدیدات و چالش‌های جدی مواجه خواهد کرد. بر همین اساس، در این پژوهش پیامدهای دفاعی-امنیتی شیوع ویروس کرونا و به‌طور ویژه بر بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.

۱. روش تحقیق

این پژوهش از نظر هدف، از نوع پژوهش‌های کاربردی و روش انجام آن توصیفی-تحلیلی است. داده‌های لازم جهت انجام آن نیز بر اساس روش کتابخانه‌ای و از مقالات و منابع معتبر اینترنتی به‌ویژه از موسسات سپیری، مطالعات بین‌المللی استراتژیک، رند و ... که عمدتاً در حوزه بودجه‌ریزی دفاعی و

امنیتی فعالیت می‌کند، گردآوری شده و از روش کیفی برای تحلیل آن استفاده شده است. شایان ذکر است به دلایل امنیتی و حفظ محرمانگی اطلاعات، آمارهای کاملاً دقیقی در خصوص بودجه و بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی کشورهای جهان وجود ندارد. با وجود این، برخی مؤسسات بین‌المللی به صورت تخصصی به ارزیابی هزینه‌های نظامی و ارائه گزارش‌های سالیانه بر اساس منابع مختلف اقدام می‌کنند که مهم‌ترین آنها مؤسسه تحقیقات صلح بین‌المللی استکهلم (سیپری) و مؤسسه بین‌المللی مطالعات استراتژیک (میلیتاری بالانس) هستند. همچنین برخی از کشورهای جهان، اطلاعات خود را در این خصوص به سازمان ملل متحد ارائه می‌دهند. با توجه به این امر و مراحل مختلف بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی، داده‌ها و اطلاعات لازم جمع‌آوری، طبقه‌بندی و تحلیل شده‌اند.

۲. چارچوب مفهومی

۲-۱. بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی

بودجه‌ریزی، فرایند مهم پیش‌بینی و برنامه‌ریزی برای کمک به مدیریت پول از طریق توازن میان هزینه‌ها و درآمدهاست. بودجه‌ریزی فرایند محاسبه اینکه چقدر پول باید طی یک دوره زمانی خاص کسب و ذخیره کرد و برنامه‌ریزی برای اینکه چگونه هزینه شود، تعریف می‌شود (Sandino, 2017, p. 4). لذا بخشی از برنامه است و بودجه سالانه باید مطابق با اهداف بلندمدت باشد. در واقع بودجه‌ریزی شکلی از برنامه‌ریزی و توسعه‌ی سیاسی با توجه به محدودیت‌های منابع است (shim & siegel, 2020, p. 23). پنج حوزه مهم در بودجه‌ریزی عبارتند از: برنامه‌ریزی، هماهنگی، هدایت، تحلیل و کنترل. بودجه‌ریزی مؤثر مستلزم توانایی پیش‌بینی، کانال‌های ارتباطی و پاسخگویی، اطلاعات به‌روز، موثق و دقیق، قابل‌فهم بودن اطلاعات و پشتیبانی در همه سطوح سازمانی است (shim & siegel, 2020, p. 2). همچنین شش مرحله فرایند بودجه‌ریزی عبارت است از: تعیین اهداف، تحلیل منابع موجود، مذاکره برای برآورد مؤلفه‌های بودجه، هماهنگی و بررسی مؤلفه‌ها، تصویب نهایی و توزیع بودجه مصوب (shim & siegel, 2020, p. 9).

در این میان یکی از مهم‌ترین بخش‌های بودجه‌ریزی در هر کشوری، بودجه‌ریزی دفاعی است. بودجه‌ریزی دفاعی فرایند تخصیص منابع مالی برای تجهیزات، پرسنل، زیرساخت‌ها و برنامه‌های دفاعی است. محصول نهایی این نوع بودجه‌ریزی، بودجه دفاعی است که یک برآورد از منابع طرح شده و هزینه‌های عملیاتی برای وزارت دفاع و نهادهای مربوطه، طی یک دوره زمانی است. در بعضی از کشورها، کمک‌های امنیتی و نظامی خارجی نیز به عنوان بخشی از بودجه دفاعی در نظر گرفته می‌شود (Sandino, 2017, p. 4).

استراتژی	سیاسی	اقتصادی
<ul style="list-style-type: none"> • ادراک تهدیدات اساسی • توازن میان اندازه نیرو، آمادگی و نوسازی • ملاحظات اساسی صنعت دفاعی • تعهدات رشد اتحادها 	<ul style="list-style-type: none"> • دفاع در برابر سایر کالاهای عمومی: مراقبت بهداشتی، ایمنی عمومی و ... • هزینه‌های دفاعی شامل هزینه‌های داخلی در برابر منابع، تجهیزات و خدمات وارداتی 	<ul style="list-style-type: none"> • کاهش وصول‌های مالیاتی و مخارج دولت • توانایی پرداختن به (مدیریت) کسری بودجه • تأثیر نرخ ارز • منابع دیگر درآمدی (فروش نفت، کمک‌های خارجی)

شکل ۱. عوامل کلیدی شکل‌دهنده تصمیمات درباره سطوح و تخصیص هزینه‌های دفاعی

(Berenson, Kimla, & Leboulanger, 2020, p. 3)

فرایند بودجه‌ریزی دفاعی شامل ۴ مرحله تدوین^۱، تصویب^۲، اجرا^۳ و نظارت و کنترل^۴ است. مرحله تدوین عموماً توسط نهادها و افرادی صورت می‌گیرد که اصول امنیتی و دفاعی و اولویت‌های این حوزه را تعیین می‌کنند و منابع لازم را به نهادها و نقش‌ها در این بخش اختصاص می‌دهند. پیشنهاد بودجه دفاعی باید این اطمینان را حاصل کند که به هر نهاد و نقشی، میزان مناسبی از بودجه برای

1. Formulation

2. Approval

3. Implementation

4. oversight and Control

به حداکثر رساندن ظرفیت و توان آن اختصاص داده شود. برنامه ریزی بودجه سالانه دفاعی باید بر سه معیار متمرکز شود:

۱. اتخاذ یک سیاست دفاعی فراگیر که بر مبنای ارزیابی تهدیدات محیطی آن کشور باشد.

۲. تبیین اولویت‌های استراتژیک برای تضمین امنیت ملی از گزند تهدیدات داخلی و خارجی

۳. دسترسی به منابع بر اساس برآورد ملاحظات استراتژیکی در مرحله تصویب، بودجه دفاعی تدوین شده به طور معمول جهت بحث، تصویب و در برخی موارد خاص اصلاحات به مجلس ارجاع می‌شود. نقش پارلمان از آن جهت اهمیت دارد که این اطمینان حاصل شود که منافع عمومی در فرایند بودجه‌ریزی دفاعی در نظر گرفته شود. بعد از تصویب بودجه دفاعی و امنیتی کشور، اجرای آن نیز اهمیت زیادی دارد. زیرا در بسیاری از کشورهای جهان، بین بودجه مصوب دفاعی و عملکرد آنها تفاوت‌هایی مشاهده می‌شود. هر چند عدم اطلاعات دقیق در این زمینه، بررسی شفافیت در اجرای بودجه دفاعی و امنیتی کشور را با مشکلات زیادی مواجه می‌کند. در مرحله نظارت و کنترل نیز اقدام به حسابرسی می‌شود و نقص در فرایندهای بودجه، هزینه‌های بی‌مورد یا نامناسب و یا سوءاستفاده از منابع بررسی می‌شود (pyman, 2011, pp. 11-14).

۲-۲. تهدیدات زیستی

خطر زیستی شامل هر ارگانیسم یا ماده‌ای است که از یک ارگانیسم مشتق شده و سلامت ارگانیسم‌های زنده را در معرض تهدید قرار می‌دهد (https://fas.org/irp/doddir/dod/jp3_11.pdf, 2018). ماهیت این نوع تهدیدات می‌تواند، عمدی، طبیعی یا تصادفی باشد و می‌تواند به وسیله تغییرات در رفتار و محیط تشدید یابند (U.S.GAO, 2020). این تهدیدات توسط مرزهای بین‌المللی محدود نمی‌شوند، فراتر از هرگونه تهدید دیگری، تبعاتی بر حوزه‌های مختلف کشورها وارد می‌کنند و مدیریت بحران‌های ناشی از آنها بسیار سخت است. عدم واکنش مناسب کشورها در مقابل این تهدیدات حتی با وجود هشدارهای قبلی

در خصوص بروز این نوع تهدیدات و ضعف استراتژی‌های تدوین‌شده برای تقویت امنیت زیستی به ویژه در مورد آمریکا و انگلیس (در خصوص ویروس کرونا) به خوبی گویای این واقعیت است که تهدیدات زیستی فراتر از تصورات ذهنی شکل‌گرفته در خصوص آنها، توانایی ایجاد بحران‌های جدی را در سطح جهانی دارند که رفع آنها به راحتی امکان‌پذیر نیست. علاوه بر این، فشار بیش از حد به طبیعت، زمینه‌های بروز این تهدیدات را نیز فراهم می‌آورد. تام اینگلیزی^۱، مدیر مرکز امنیت سلامت، دانشکده بهداشت عمومی بلومبرگ جان هاپکینز، در گزارش خود در زیرکمیته تهدیدات و قابلیت‌های در حال ظهور^۲ کمیته خدمات نیروهای مسلح سنا در نوامبر ۲۰۱۹ بیان کرد: کشور با طیفی از تهدیدات زیستی مواجه است که می‌تواند بدون هشدار به صورت طبیعی، حمله عمدی یا انتشار تصادفی بروز پیدا کنند. ما در گذشته همه‌گیری آنفلوآنزا را داشتیم و توافق علمی وجود دارد که مجدداً یک همه‌گیری آنفلوآنزا را تجربه خواهیم کرد که جهان از جمله آمریکا را دربرمی‌گیرد. همچنین احتمال بروز بیماری‌های عفونی جدیدی که از طریق مجاری تنفسی از شخصی به شخص دیگر سرایت پیدا می‌کنند مانند ویروس‌های سارس و مرس وجود دارد (Inglesby, 2019, p. 1).

شایان ذکر است، بسیاری از بیماری‌های جدید که بر مردم تأثیر می‌گذارند از حیوانات منشأ گرفته‌اند. همچنین اکثر مردم در کلانشهرهایی زندگی می‌کنند که بهداشت عمومی و مراقبت‌های بهداشتی ضعیف است. همچنین وقتی که یک بیماری شیوع پیدا می‌کند، می‌تواند به وسیله هواپیما در ۲۴ ساعت در سراسر جهان جابه‌جا شود (Inglesby, 2019, p. 2). علاوه بر این، تهدیدات زیستی می‌توانند غیرقابل‌پیش‌بینی باشند. زیرا انسان‌ها، حیوانات و گیاهان در مقابل انواع بیماری‌های عفونی طبیعی و تهدیدات بیماری‌های همه‌گیر آسیب‌پذیر هستند. شهرنشینی، دست‌اندازی به زیستگاه‌ها و افزایش سفرها، همراه با سیستم‌های ضعیف بهداشتی، خطر شیوع سریع بیماری‌های عفونی را در سراسر جهان افزایش

1. Tom Inglesby

2. Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities

داده است. همه‌گیری آنفلوآنزا نشان‌دهنده یک تهدید دائمی برای بهداشت عمومی جهانی است و نشان‌دهنده آسیب‌پذیری انسان‌ها از بیماری‌هایی با منشأ حیوانی است. برای مثال در سال ۲۰۰۹، زمانی که ویروس آنفلوآنزای H1N1 با ترکیب جدیدی از ژن‌هایی از ویروس‌های آنفلوآنزای انسانی، مرغی و خوکی ایجاد شد، نشان داد که چگونه ترکیبات ژنتیکی برخی ویروس‌ها به طور طبیعی تغییر می‌کند که به معنای آن است که اکثر مردم ایمنی کمی در مقابل ویروس جدید دارند یا هیچ ایمنی در مقابل آن ندارند (U.S.GAO, 2020, p. 6).

استراتژی دفاع ملی آمریکا از بیوتکنولوژی به عنوان یکی از فناوری‌های جدید که بر محیط امنیت ملی آمریکا تأثیر می‌گذارد، نام برده است (Inglesby, 2019, p. 3). در این میان انقلاب بیوتکنولوژی هرچند فرصت‌هایی را برای پیشرفت علوم زیستی ارائه داده اما اگر به اشتباه مورد استفاده قرار گیرند، اثرات فاجعه‌باری را به همراه خواهند داشت (U.S.GAO, 2020, p. 5). در واقع گسترش فناوری کشت و تکثیر پاتوژن‌های بیماری‌زا، باعث ایجاد نگرانی دولت‌ها و ملت‌ها از حملات بیوتروریستی شده است. مهندسی ژنتیک و پیشرفت‌های اخیر در علم کشت سلول که منجر به تولید عوامل زیستی شده نیز این نگرانی را افزایش داده است. زیرا ممکن است تروریست‌ها با ایجاد تغییر در ساختار سلولی یک عامل خطرناک باعث خطرناک‌تر شدن و غیرقابل کنترل شدن آن شوند و سرعت انتشار آن را افزایش دهند (دفتر مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰، ص. ۲۵).

۲-۳. ویروس کرونا (کووید-۱۹)

سازمان بهداشت جهانی، بیماری ناشی از ویروس کرونا را یک بیماری عفونی می‌داند که مبتلایان آن، بیماری‌های تنفسی خفیف تا متوسط را تجربه می‌کنند و تاکنون هیچ واکسن یا درمان خاصی برای آن وجود ندارد (https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1). در صورتی که این ویروس از نظر شیوع تقریباً کل جغرافیای جهان را دربرگرفته، اما میان مناطق مختلف جهان تفاوت‌های جغرافیایی بارزی از نظر شدت پراکنش از زمان شیوع تا

به حال وجود دارد.

هرچند منشأ این ویروس عمدتاً شهر ووهان چین اعلام شده است، اما هنوز به صورت قطعی نمی‌توان گفت منشأ و منبع دقیق آن کجاست. علاوه بر این، در خصوص عمدی یا طبیعی بودن انتشار آن نیز شبهه وجود دارد و بر همین اساس شاهد هستیم که برخی کشورها یکدیگر را در خصوص شیوع ویروس کرونا متهم می‌کنند. (Khurshid, 2020).

۳. یافته‌های پژوهش و تحلیل آن

۳-۱. پیامدهای ویروس کرونا بر بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی

۳-۱-۱. بحران اقتصاد جهانی و کاهش درآمدها و تولید ناخالص داخلی کشورها

همه‌گیری کووید-۱۹ نشان‌دهنده جدی‌ترین تهدید برای اقتصاد جهانی از زمان بحران مالی ۲۰۰۸ است. ریزش ناگهانی در فعالیت‌های اقتصادی در سه ماهه‌ی اول سال در داده‌های اقتصادی چین، آمریکا و دیگر اقتصادهای اصلی دنیا به کاهش شدید تولید ناخالص داخلی جهانی در ۲۰۲۰ منجر شده است. برعکس ۲۰۰۹-۲۰۰۸، این بحران اقتصادی جهانی نشأت گرفته از دولت‌ها و قرنطینه گسترده جمعیت آنها و بدون گسترش بخش مالی است و هم‌زمان کنترل اجتماعی بی‌سابقه، شوک‌های منفی عرضه و تقاضا را ایجاد کرده است. همچنین سرعت فروپاشی اقتصادی در ۲۰۲۰، فراتر از بحران ۲۰۰۹-۲۰۰۸ یا هر نوع رکودهای اقتصادی اخیر دیگر است. افزایش بیش از حد بیکاری در آمریکا نشان‌دهنده این مساله است (Ward, 2020). علاوه بر این، بحران کرونا باعث کندشدن رشد اقتصادی خواهد شد. در مارس ۲۰۲۰، OECD کاهش رشد اقتصادی را برای اقتصادهای اصلی آسیایی از جمله چین، ژاپن و کره جنوبی پیش‌بینی کرده است (Barrie, Childs, & Mcgrety, 2020).

بحران ویروس کرونا، پیامدهای زیادی را به همراه دارد که از جمله آنها تأثیر بر بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی کشورهای جهان است. در این میان تولید ناخالص داخلی، معیار مناسبی برای ارزیابی هزینه‌های دفاعی کشورهاست. سهم دفاع از تولید ناخالص داخلی یک کشور، معیاری برای قضاوت درباره اولویت دفاع ملی

درمقابل دیگر اولویت‌هاست (Berenson, Kimla, & Leboulanger, 2020, p. 3).

بر همین اساس، در اینکه همه‌گیری کووید-۱۹ بر نهادها و سازمان‌های دفاعی و امنیتی تأثیر می‌گذارد، شکی نیست. این امر از طرق مختلف صورت می‌گیرد که مهم‌ترین آنها کاهش درآمدهای کشورهای جهان به دلیل بحران اقتصادی ایجادشده و عدم مبادلات تجاری عادی است؛ امری که باعث می‌شود تا بسیاری از کشورها از درآمدهای کافی برای تحقق قوانین بودجه‌های سنواتی برخوردار نباشند. علاوه بر این، هزینه مدیریت بحران کرونا بسیار زیاد و همین امر باعث انحراف بودجه‌ای و عدم تخصیص منابع بودجه‌ای بر اساس قانون به بخش‌های دفاعی و امنیتی می‌شود.

همه‌گیری کووید-۱۹، دولت‌ها را مجبور به تمرکز هزینه‌ها برای مراقبت‌های بهداشتی کرده که ممکن است منجر به تغییر اولویت‌ها از دفاع شود. به‌عنوان مثال نخست‌وزیر چک در ۱۷ مارس ۲۰۲۰ اعلام کرد که درخواست‌های نظامی از جمله ۲ میلیارد دلار برنامه وسایل نقلیه‌ی جنگی پیاده‌نظام^۱ به دلیل ریاضت‌های ناشی از همه‌گیری کووید-۱۹ مورد چالش قرار گرفته است. (Berenson, Kimla, & Leboulanger, 2020, p. 5). در این میان، همچنان که کشورها هزینه‌های ماریپیچی را برای مراقبت‌های بهداشتی و حمایت اجتماعی در میانه افزایش بیکاری ثبت می‌کنند، بدبینانه‌ترین سناریوها، بدترین مجموعه از شرایط را پیش‌بینی می‌کنند که می‌تواند رخ بدهد. تحت این سناریوها، دولت‌ها مجبور خواهند بود که با توجه به پیامدهای گسترده (چندگانه) کووید-۱۹، به تدریج تخصیص مجدد شدیدتری از منابع مالی از بخش دفاع به دیگر اهداف انجام دهند (Berenson, Kimla, & Leboulanger, 2020, p. 7).

برای روشن‌تر شدن ابعاد این پیامد، از میان کشورها و مناطق مختلف جهان، به بررسی اتحادیه اروپا، ایالات متحده آمریکا، روسیه، چین، هند و منطقه خاورمیانه می‌پردازیم:

اتحادیه اروپا: برآوردهای اولیه برای کاهش هزینه‌های دفاعی در اروپا با توجه

به سناریوها، بین ۲۰/۶ تا ۵۵/۹ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۰ است. در خوش‌بینانه‌ترین سناریوها، به نظر می‌رسد به احتمال زیاد کووید-۱۹ روند اخیر رشد هزینه‌های دفاعی را در اروپا متوقف خواهد کرد. علاوه بر این، به نظر می‌رسد بسته به پیامدهای بحران کووید-۱۹، هزینه‌های نوسازی اروپا بین ۴/۹ تا ۱۲/۱ میلیارد دلار کاهش یابد (Berenson, Kimla, & Leboulanger, 2020, p. 7). بنابراین اصلاح بودجه دفاعی در کشورهای عضو ناتو پیش‌بینی می‌شود. این در حالی است که دبیرکل ناتو، استولنبرگ، نه تنها کشورهای عضو این سازمان را به حفظ هزینه‌های نظامی‌شان بلکه به افزایش آن نیز تشویق کرده است (Kramnik, 2020).

با این وجود، حتی اگر همچنان کشورهای عضو ناتو به دنبال تحقق هدف اختصاص ۲ درصد از تولید ناخالص داخلی برای هزینه‌های دفاعی باشند، حفظ خطوط فعلی بودجه مشکل است. بر همین اساس، در کوتاه‌مدت تحقق برنامه‌ها به دلیل تغییر اجباری در صنایع دفاعی دچار اختلال می‌شود. بدین ترتیب، بودجه‌های خرید و نقش‌های نظامی ممکن است دوباره مورد بررسی قرار گیرند (Barrie, Childs, & Mcgrety, 2020).

از چالش‌های آینده نزدیک می‌توان به تأمین نیازهای ثابت نظامی اشاره کرد. در میان‌مدت، بعید است که ارتش‌های اروپایی از زیان اقتصادی این ویروس در امان باشند و زنجیره‌های عرضه و برنامه‌های خرید آنها دچار اختلال خواهد شد (Pepe & Lapo, 2020). بدین ترتیب یکی از نخستین پیامدهای این ویروس ممکن است، هزینه‌های دفاعی اروپا باشد. همان‌گونه که اسلاومیر دبسکی، رئیس موسسه امور بین‌الملل لهستان می‌گوید که «بودجه‌های دفاعی ممکن است نخستین قربانیان این ویروس به ویژه در اروپای قدیم باشد» (Zakheim, 2020).

آمریکا: بحران ویروس کرونا بر بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی آمریکا نیز تأثیرات زیادی می‌گذارد. انتظار می‌رود که ویروس کرونا، پیامدهای مهمی را در میان‌مدت برای بودجه دفاعی داشته باشد. اگر فرض شود که بودجه دفاعی به عنوان بخشی از تولید ناخالص داخلی در سطح کنونی ۳/۲ درصد ثابت نگه داشته شود، طبق

برآوردهای کلان، منابع موجود برای وزارت دفاع ۳۵۰ تا ۶۰۰ میلیارد دلار کمتر از برنامه‌های فعلی برای ده سال آینده است. پیش‌بینی می‌شد که بودجه وزارت دفاع به عنوان سهمی از تولید ناخالص داخلی از ۳/۲ درصد در سال ۲۰۱۹ به ۲/۸ درصد در سال ۲۰۳۰ کاهش پیدا کند. علاوه بر این، همه‌گیری کووید-۱۹ ممکن است موجب شتاب دادن به حرکت تولید خارج از چین شود، از جمله تولید ورودی‌ها به اقلام دفاعی آمریکا. مقیاس این اثر مشخص نیست، زیرا اطلاعات کافی در مورد اینکه چه تعداد از هزاران تولیدی که در کالاهای دفاعی آمریکا به کار می‌روند از چین یا کشورهای دیگر سرچشمه می‌گیرند، وجود ندارد. با این وجود با تغییرات تولید، هزینه‌های تهیه و نگهداری وزارت دفاع می‌تواند افزایش یابد، زیرا چین یک تولیدکننده کم‌هزینه برای بسیاری از این آیتم‌هاست. با افزایش هزینه‌های تولید، قیمت نهایی آن برای وزارت دفاع آمریکا نیز افزایش می‌یابد. بنابراین حتی اگر بودجه ثابت نگه داشته شود، این احتمال وجود دارد که توانایی خرید اقلام دفاعی کاهش یابد (Egel, Shatz, Kumar, & Harshberger, 2020).

چین: ویروس کرونا بر بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی چین به عنوان نخستین کشوری که این ویروس در آن شیوع پیدا کرد، بدون شک تأثیرات زیادی دارد. ارتش آزادی‌بخش خلق چین به طور رسمی هیچ‌گونه عفویتی را گزارش نکرده، اما ترس از بیماری باعث شده تا جذب، آموزش و عملیات‌ها به تأخیر افتد. برخی کارشناسان معتقدند که بحران بهداشت جهانی، پیشرفت برنامه شی جین پینگ را برای تبدیل ارتش آزادی‌بخش خلق چین به یک نیروی جنگی مدرن، کند می‌کند (Huang, 2020).

شایان ذکر است همان‌طور که شکل زیر نشان می‌دهد از سال ۲۰۱۶، رشد سالانه بودجه دفاعی چین بین ۷ تا ۸/۱ درصد بوده است. در حالی که اعلام افزایش ۶/۶ درصدی در هزینه‌های دفاعی در سال ۲۰۲۰، نشان دهنده یک کاهش مهم است، اما باید افت اخیر اقتصاد چین نیز مورد توجه قرار گیرد. برای نخستین بار از انتشار اهداف تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۰، رهبران چین نرخ رشد اقتصادی را برای ۲۰۲۰ تعیین نکرده‌اند، همچنان که انتظار می‌رود نرخ رشد پایینی به دلیل کووید-۱۹ داشته

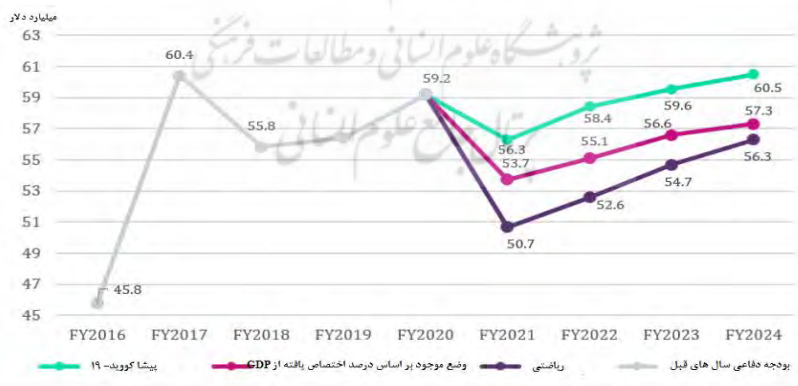
باشد. صندوق بین‌المللی پول، تخمین می‌زند که رشد تولید ناخالص داخلی چین تنها ۱/۲ درصد در سال ۲۰۲۰ است. در حالی که این رشد در سال ۲۰۱۹ برابر با ۶/۱ درصد و رشد بودجه نظامی آن نیز ۷/۵ درصد بود (Glaser, Funalole, & Hart, 2020). شایان ذکر است برخی تخمین‌ها حاکی از آن هستند که تولید ناخالص داخلی چین در دو ماهه نخست سال بیش از ۱۰ درصد کاهش یافته است (Stashwick, 2020).



شکل ۲. رشد بودجه دفاعی چین بین سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۱۱

با این وجود، با توجه به تبعات اقتصادی کووید-۱۹، افزایش اخیر در هزینه‌های دفاعی چین نشانه روشنی است که رییس‌جمهور شی جین‌پینگ به تکمیل نوسازی ارتش آزادی‌بخش خلق تا سال ۲۰۳۵ و تبدیل آن به ارتش در «کلاس جهانی» تا سال ۲۰۴۹ متعهد باقی می‌ماند (Hart, 2020 & Glaser, Funalole). بودجه نظامی چین، می‌تواند یک افزایش پایدار داشته باشد، هرچند گزارش‌های خارجی حاکی از آن است که بحران اقتصادی ایجادشده توسط کووید-۱۹ به هزینه‌های دفاعی ضربه خواهد زد، اما یک کاهش اندک نیز محتمل است. برخی تحلیلگران معتقدند که از دلایل تداوم افزایش احتمالی این بودجه در سال ۲۰۲۰، هدف چین برای ایجاد نیروهای مسلح در کلاس جهانی است. دلیل دیگر می‌تواند سیستم مالی انعطاف‌پذیر چین باشد زیرا بودجه دیگر زمینه‌ها که به اندازه دفاع ملی اهمیت ندارند، می‌تواند به بودجه نظامی اختصاص داده شود. همچنین در حال حاضر تقاضا برای دفاع ملی بالا است (Xuanzun, 2020).

روسیه: به دلیل کاهش شدید قیمت نفت و کاهش درآمدهای مالیاتی در اثر همه‌گیری، درآمدهای بودجه‌ای روسیه کاهش یافته که این کشور را ناچار به تجدیدنظر در اولویت‌های برنامه‌های نظامی خواهد کرد (Kramnik, 2020). در یک گزارشی برای بودجه دفاعی روسیه در سال‌های ۲۰۲۰ تا ۲۰۲۴ سه سناریو (شکل زیر) ارائه شده است. نخست، سناریو پیشاکوئید-۱۹، خوش‌بینانه‌ترین سناریو است. در اینجا رشد بودجه پیش‌بینی‌های انجام شده قبل از شیوع ویروس کرونا را دنبال می‌کند که مطابق با تولید ناخالص داخلی به ۶۰/۵ میلیارد دلار در فوریه ۲۰۲۴ می‌رسد، اما به نظر می‌رسد که این امر بعید باشد زیرا پیامدهای اقتصادی کوئید-۱۹ بر توانایی مالی روسیه تأثیر خواهد گذاشت. سناریوی دیگر، سناریو وضع موجود است که بر اساس آن درصد اختصاص یافته از تولید ناخالص داخلی به بودجه دفاعی در دوره قبل از کوئید-۱۹ حفظ می‌شود، اما پیش‌بینی می‌شود که رشد تولید ناخالص داخلی کاهش یابد. سناریوی سوم، ریاضتی است و بر اساس آن، روسیه به دلیل سقوط قیمت نفت، کاهش تقاضا و اینکه تأمین بودجه لازم برای مقابله با این بیماری ضروری است، با تبعات اقتصادی کوئید-۱۹ مواجه است؛ رشد تولید ناخالص داخلی کاهش می‌یابد و آن بر میزان هزینه‌های دفاعی تأثیر می‌گذارد (army-technology, 2020).



Source: Russia's Ministry of Defense and GlobalData Intelligence

شکل ۳. سناریوهای بودجه دفاعی روسیه بین سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۲۴

(<https://www.army-technology.com/comment/covid-19-impact-scenarios-russia/>, 2020)

بنابراین، این همه‌گیری می‌تواند بر قابلیت‌های نظامی، آمادگی و تحویل تجهیزات جدید روسیه تأثیر منفی داشته باشد (Elfving, 2020). روسیه برنامه‌های بودجه‌ای سه‌ساله را ارائه می‌دهد و تازه‌ترین برنامه آن برای دوره ۲۰۲۰-۲۰۲۲ است که افزایش سالانه‌ی کوچکی در هزینه‌های نظامی آن پیش‌بینی شده است. با این حال نرخ تورم پیش‌بینی شده به این معناست که هزینه‌های دفاعی در شرایط واقعی احتمالاً کاهش می‌یابد. مع‌ذلک این برنامه‌ها ممکن است تغییر کنند. علاوه بر این، درآمد دولت روسیه به شدت به درآمدهای صادرات نفت و گاز وابسته است. پس از اینکه در اواخر سال ۲۰۱۹، برنامه‌های روسیه برای ۲۰۲۰-۲۰۲۲ انتشار یافت، قیمت نفت وارد یک دوره‌ی تلاطم شد. این عوامل اقتصادی می‌تواند هزینه‌های نظامی آینده روسیه را محدود کند (wezeman, 2020).

هند: همه‌گیری کووید-۱۹، موجب شده تا هند ۱۵-۲۰ درصد بودجه اختصاص‌یافته به وزارت دفاع خود را در سه ماهه نخست کاهش دهد. نخستین نشانه‌های اصلاح بودجه دفاعی زمانی مشخص شد که وزیر دفاع این کشور اعلام کرد که ۹۳۰۰ پست خدمات مهندسی نظامی^۱ را لغو می‌کند. در بیانیه وزارت دفاع هند بیان شده که این امر با هدف تعادل‌بخشی هزینه‌های دفاعی و تقویت قابلیت جنگی است. برخی کارشناسان معتقدند که اگر این اصلاحات در فصل‌های بعدی سال ادامه پیدا کند، تخصیص‌ها برای بودجه دفاعی می‌تواند تا ۴۰ درصد کاهش یابد. یک مقام وزارت دفاع هند گفته که هند نیاز به تعویق واردات تسلیحات دارد تا پول را وارد اقتصاد این کشور کند نه اقتصاد کشورهای دیگر و باید قراردادهای جدید با شرکت‌های داخلی منعقد شود (Gilani, 2020).

منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا: بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی کشورهای منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا نیز به نظر می‌رسد به طور قابل‌توجهی دچار اختلال شود و بودجه‌های مربوط به این بخش کاهش یابد. زیرا بحران کرونا منجر به کاهش شدید و قابل‌توجه منبع اصلی درآمدی این منطقه یعنی نفت می‌شود. لذا تأمین بودجه‌های هنگفت بخش‌های دفاعی و امنیتی برخی از این کشورها و انجام

توافقنامه‌های مربوط به خرید تسلیحات و تجهیزات پیشرفته بسیار مشکل خواهد شد. اهمیت تأثیر کووید-۱۹ بر هزینه‌های دفاعی و امنیتی کشورهای غرب آسیا و شمال آفریقا با آگاهی از نسبت این هزینه به تولید ناخالص داخلی و سهم آنها از هزینه‌های دولتی این کشورها بیشتر قابل درک است. همان‌طور که جدول زیر نشان می‌دهد، هزینه‌های نظامی بخش قابل توجهی از تولید ناخالص داخلی کشورهای منطقه و هزینه‌های دولتی آنها را تشکیل می‌دهد، لذا کاهش شدید تولید ناخالص داخلی آنها در اثر بحران کرونا منجر به کاهش قابل توجه بودجه دفاعی و امنیتی آنها می‌شود و ممکن است مجبور به تغییر در روند بودجه‌ریزی مربوطه شوند.

جدول ۱. نسبت هزینه‌های نظامی منطقه به GDP (درصد- سال ۲۰۱۹)

کشور	نسبت به GDP
جمهوری اسلامی ایران	۲/۳
عراق	۳/۵
بحرین	۳/۷
مصر	۱/۲
رژیم صهیونیستی	۵/۳
عربستان سعودی	۸
کویت	۵/۶
عمان	۸/۸
اردن	۴/۷
لبنان	۴/۲
ترکیه	۲/۷
آذربایجان	۴
ارمنستان	۴/۹
الجزایر	۶
تونس	۲/۶
مراکش	۳/۱

Source: <https://www.sipri.org/databases/milex>

کشورهای غرب آسیا و شمال آفریقا و خلیج فارس وابستگی بالایی به درآمدهای نفت و گاز برای حمایت از هزینه‌های دولت به ویژه دفاع دارند. در این میان، عربستان و امارات متحده عربی نه تنها خریداران اصلی تجهیزات دفاعی هستند، بلکه همچنین به دیگر کشورهای عربی از جمله مصر کمک می‌کنند. قیمت‌های

نفت که در ماه مارس به پایین‌ترین حد خود در بیش از ۲۰ سال گذشته رسیده، همچنین بر اقتصاد کشورهای دیگر در بازار جهانی دفاع از جمله آمریکا، کانادا و نروژ نیز تأثیر می‌گذارد (Leboulanger, 2020 & Berenson, Kimla).

۳-۱-۲. مشارکت نهادهای دفاعی و امنیتی در مدیریت بحران

الف- مستقیم(اولیه):

- مشارکت در کنترل ویروس با کمک‌های پشتیبانی، تجهیزاتی، بهداشتی و پرسنلی و بسیج نیروها: یکی از عواملی که بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی کشورهای جهان را در این بحران با مشکلاتی جدی مواجه می‌کند و نظم آن را به هم می‌زند، هزینه‌های مربوط به مشارکت نهادهای دفاعی و امنیتی در مدیریت بحران کروناست. زیرا مدیریت آن مستلزم بسیج عمومی شده و نهادهای مذکور با توجه به ظرفیت‌ها و پتانسیلی که دارند، از نخستین و مهم‌ترین نهادهای مشارکت‌کننده در مدیریت بحران کرونا هستند. آنها قابلیت‌ها و مهارت‌های مهمی از جمله برنامه‌ریزی، فرماندهی و کنترل بحران، پشتیبانی‌ها و حمایت پزشکی تخصصی دارند. (Graham, 2020) که می‌تواند در مدیریت بحران‌ها بسیار مفید واقع شوند. نمونه آن را می‌توان جمهوری اسلامی ایران عنوان کرد که مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) با دستور تشکیل قرارگاه زیستی، به نیروهای مسلح مأموریت ویژه‌ای برای همکاری در مدیریت بحران کرونا ارائه فرمودند. دولت‌ها در اروپا نیز نیروهای مسلح را برای مقابله با همه‌گیری جهانی کووید-۱۹ بسیج کرده‌اند. دولت ایتالیا به عنوان اولین کشور اروپایی که دچار ویروس کرونا شد، برای تکمیل مراقبت‌های بهداشتی غیرنظامی و تأمین حمل‌ونقل و پشتیبانی‌ها از ارتش استفاده کرد. این الگویی است که اکنون در سراسر اروپا در حال انجام است (Pepe & Lapo, 2020). ارتش آزادی‌بخش خلق چین (PLA) نیز نقش مهمی را از زمان شروع این همه‌گیری ایفا کرده که تا حدودی به دلیل این واقعیت است که وهان میزبان نیروی پشتیبانی لجستیکی مشترک کمیسیون نظامی مرکزی است. (Graham, 2020). علاوه بر این، تعدادی از نیروهای مسلح نیز به این ویروس مبتلا می‌شوند. این امر منجر به افزایش هزینه‌های نهادهای مذکور خواهد شد و در صورتی که

موجب مرگ‌ومیر در میان آنها شود، هزینه‌های غیرمترقبه‌ای را بر بدنه این نهادها جهت جذب و به‌کارگیری نیروهای جدید وارد می‌آورد. علاوه بر این، هزینه انجام وظایف و مأموریت‌ها را افزایش می‌دهد که این امر نه تنها به دلیل نیاز به برخورداری از مراقبت‌های بهداشتی لازم است بلکه حفظ و ارتقای آمادگی آنها در این دوران نیز مشکل و پرهزینه است.

- **برقراری نظم و امنیت عمومی در حین بحران:** در زمان شیوع بحران‌هایی از این قبیل، نهادهای امنیتی و حتی دفاعی بایستی از تمام ظرفیت‌ها برای برقراری نظم و امنیت عمومی استفاده کنند. زیرا دولت‌ها مجبور به ایجاد محدودیت‌های اجتماعی و حتی قرنطینه‌ی ملی، منطقه‌ای و محلی می‌شوند. در این میان کشورهای اروپایی از نیروهای مسلح برای حمایت غیرنظامی از سه روش استفاده می‌کنند: برای تأمین ظرفیت پزشکی، برای حمل‌ونقل و برای امنیت داخلی. در خصوص دو مورد نخست اجماع وجود دارد، اما در مورد امنیت داخلی، اجماع وجود ندارد. انگلیس در زمره کشورهای قرار دارد که تمایلی به استفاده از ارتش برای حفظ نظم داخلی (به استثنای ایرلند شمالی) ندارد. فرانسه و آلمان نیز از نیروهای مسلح برای کووید-۱۹ در ارتباط با وظایف امنیت داخلی استفاده نمی‌کنند (Lapo, 2020 & Pepe). این امر عمدتاً در این کشورها توسط پلیس صورت می‌گیرد.

ب- غیرمستقیم (ثانویه):

کرونا صرفاً کشورها را در حوزه سلامت و بهداشت عمومی دچار بحران نخواهد کرد، بلکه سیاست‌های گسترده محدودسازی ملی و بین‌المللی برای مقابله با این ویروس، منجر به ایجاد بحران‌های اقتصادی و اجتماعی می‌شود که عدم‌اتخاذ سیاست‌های مناسب برای حل آنها منجر به شکل‌گیری اعتراضات و ناآرامی‌های گسترده‌ای خواهد شد که باز هم نهادهای امنیتی و دفاعی کشورها در خط مقدم کنترل آنها و ثبات‌سازی سرزمینی خواهند بود. (Ward, 2020). همچنین گسترش ویروس کرونا تأثیر ویرانگری بر جوامع پناهنده و مهاجر غرب آسیا و شمال آفریقا خواهد داشت و تضعیف فزاینده مشروعیت و حکمرانی رژیم‌های غرب

آسیا و شمال آفریقا را به دنبال خواهد داشت (Yang, 2020). فوری‌ترین و مخرب‌ترین تأثیر آن در جنگ‌های داخلی فعال منطقه یعنی لیبی، یمن و سوریه احساس خواهد شد (Wehrey, 2020).

این بحران‌ها تنها مختص مناطقی مثل غرب آسیا و شمال آفریقا نیست بلکه مناطق توسعه‌یافته نیز دچار آن خواهند شد. جوزف بورل،^۱ دیپلمات ارشد اتحادیه اروپا پس از جلسه وزرای دفاع اتحادیه اروپا، در ۱۳ می ۲۰۲۰ هشدار داد که بحران کووید-۱۹، می‌تواند باعث چالش‌های امنیتی پیش‌بینی‌نشده‌ای شود و کشورهای اروپایی باید از کاهش هزینه‌های نظامی تحت فشار مشکلات اقتصادی ناشی از ویروس کرونا اجتناب کنند. (Brzozowski, 2020).

انحرافات بودجه‌ای:

تأثیر دیگری که بحران کرونا بر بودجه‌ریزی دفاعی دارد، این است که موجب اختلال در اجرای قوانین بودجه‌های سنواتی و انحراف بودجه‌ای خواهد شد؛ امری که ممکن است منجر به ایجاد چالش‌های جدی برای نهادهای دفاعی و امنیتی کشورها در انجام وظایف و حتی شکل‌گیری خلأهای امنیتی و دفاعی شود. زیرا معمولاً بر اساس وضعیت موجود و تهدیدات و توانایی‌ها، بودجه به بخش‌های مختلف اختصاص می‌یابد. به‌عنوان مثال، ناتو این هزینه‌ها را در چهار بخش تجهیزات، پرسنل، زیرساخت‌ها و سایر تقسیم می‌کند که برای سال ۲۰۱۹، میانگین درصد این بخش‌ها از بودجه‌های دفاعی کشورهای عضو آن به ترتیب برابر با ۲۲/۸، ۴۹/۷، ۳/۵ و ۲۳/۹ درصد است (https://www.nato.int). با این وجود با توجه به بحران کرونا، چگونگی کاهش اختصاص بودجه‌های دفاعی برای پرسنل، عملیات و هزینه‌های سرمایه‌گذاری نیز متفاوت است. همچنین بسیاری از کشورها به نیروهای نظامی‌شان برای کمک به مراقبت‌های بهداشتی، آمادگی و پشتیبانی و عملیات‌های امنیتی متکی هستند. به همین دلیل احتمال دارد که در کوتاه‌مدت شاهد افزایش در بودجه‌های عملیاتی و پرسنل نظامی باشیم. در واقع کاهش سریع هزینه‌های مربوط به پرسنل و نیروهای عملیاتی می‌تواند دشوار باشد. در مقابل،

1. Joseph Borrell

بودجه نوسازی دفاعی اغلب بخشی از بودجه است که بیشتر از همه قابل تأخیر و اولویت‌بندی مجدد است (Leboulanger, 2020 & Berenson, Kimla).

۳-۱-۳. اختلال در تولیدات دفاعی

بحران فعلی، اختلال در صنایع دفاعی را موجب می‌شود. به عنوان مثال، وهان چین نه تنها مرکز صنعتی-تجاری است، بلکه همچنین قطب هوافضا و دفاعی نیز هست. در این شهر ۳۵۰ مرکز تحقیقاتی و موسسه صنعتی وجود دارد، ۱۷۰۰ شرکت در بخش‌های بیوتکنولوژی، کشتی‌سازی و هوافضا کار می‌کنند و تجهیزاتی مانند ماهواره‌ها، موشک‌ها و پرتاب‌کننده‌های فضایی می‌سازند (Nouwens, 2020). لذا توقف و اختلال در صنعت دفاعی کشورهای عرضه‌کننده تسلیحات و تجهیزات نظامی، ممکن است موجب عدم تحقق مناسب توافقنامه‌های خرید شود که در این صورت درآمدهای آنها از این محل کاهش خواهد یافت. در واقع بحران کرونا بر فروش تسلیحات تأثیر خواهد گذاشت و منابع درآمدی کشورهای عرضه‌کننده تسلیحات را کاهش می‌دهد. همچنین عرضه ناکافی تولیدات دفاعی و امنیتی برای مصرف داخلی در این دوره، هزینه‌های نگهداشت و انجام مأموریت‌ها را افزایش می‌دهد.

۳-۱-۴. لزوم تقویت امنیت و دفاع زیستی

تحلیل‌های سستی امنیت را مترادف با کاهش خطر نظامی و بازدارندگی مؤثر از جنگ بین کشورها می‌دانند (McInnis, 2020). اما سال‌هاست که مفهوم امنیت، دچار تحول شده و با افزایش مخاطرات زیستی، تقویت دفاع و امنیت زیستی بیش‌ازپیش ضروری شده است. شایان ذکر است که استراتژی ملی دفاعی زیستی آمریکا (۲۰۱۸)، دفاع زیستی را اقداماتی برای مقابله با تهدیدات زیستی، کاهش مخاطرات و آمادگی برای پاسخ به حوادث زیستی و بازیابی از آنها تعریف کرده است (THE NATIONAL BIODEFENSE STRATEGY 2018). بر همین اساس، برخی کشورها استراتژی‌هایی را بدین‌منظور تدوین کرده‌اند که می‌توان به

استراتژی ملی دفاع زیستی آمریکا، استراتژی امنیت زیستی انگلیس^۲ و اتحادیه اروپا (برنامه‌ی اقدام برای ارتقای آمادگی در مقابل مخاطرات امنیت هسته‌ای، رادیولوژیکی، زیستی و شیمیایی)^۳ اشاره کرد.

در این میان، در مقابله با تهدیدات زیستی، پیشگیری مهم‌ترین عامل مؤثر به شمار می‌رود، اما با توجه به ویژگی‌های خاص این نوع تهدیدات، کشف و شناسایی آنها بسیار سخت است. به عنوان مثال در خصوص ویروس کرونا ضعف در این زمینه منجر به شیوع و گسترش آن در مقیاس جهانی شد. در این زمینه این سؤال پیش می‌آید، آیا همه‌گیری کرونا ویروس نشان‌دهنده شکست جمعی نهادهای اطلاعاتی ملی است؟ این شکست به ناتوانی فرایندهای اطلاعاتی برای پیشگیری از غافلگیری سیاسی^۴ اشاره دارد. این در حالی است که بیشتر دولت‌ها از خطر همه‌گیری‌هایی مثل آنفلوآنزا آگاه بوده و اقداماتی را برای ایجاد مقاومت انجام داده‌اند (Chertoff, 2020). با این وجود، نقدهایی بر جامعه اطلاعاتی جهان در خصوص پیشگیری از شیوع و گسترش این ویروس وجود دارد و همین امر ممکن است، باعث شود تا در بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی، بودجه ردیف‌های مربوط به اشراف اطلاعاتی افزایش قابل توجهی یابد.

۳-۱-۵. تغییر مفهوم امنیت ملی

بحران کرونا ضرورت ایجاد نگاه متوازن به ابعاد مختلف امنیت ملی را نشان داد. در این خصوص بحران کرونا درس سختی برای آمریکاست و آن اینکه تهدیدات آن باید بسیار گسترده و بیشتر از چالش‌های نظامی در نظر گرفته شوند (Marks, 2020). همچنین پیامدهای کرونا نشان‌دهنده این است که اولویت‌های امنیت ملی این کشور کاملاً اشتباه بوده است (Hathaway, 2020). پاول کان در این زمینه می‌نویسد: بودجه پنتاگون که بیش از ۷۰۰ میلیارد دلار است، امنیت ملی کمی برای

1. NATIONAL BIODEFENSE STRATEGY(2018)

2. UK Biological Security Strategy July 2018

3. Action Plan to enhance preparedness against chemical, biological, radiological and nuclear security risks

4. political surprise

آمریکا به همراه داشته است (Kahn, 2020). ممکن است ویرانی‌های ناشی از کووید-۱۹، آمریکا را در نهایت مجبور به خروج آن از سایه ۱۱ سپتامبر کند (Rosenberg & Hannah, 2020). همان‌گونه که حملات ۱۱ سپتامبر باعث جهت‌گیری جدید سیاست امنیتی پیرامون مأموریت ضدتروریسم شد، بحران کووید-۱۹ می‌تواند به جهت‌گیری جدید سیاست امنیتی این کشور منجر شود (Hathaway, 2020).

علاوه بر این، کومار بهارا^۱، همکار تحقیقاتی موسسه تحلیل‌ها و مطالعات دفاعی^۲ نیز می‌گوید که این همه‌گیری نشان داد که امنیت ملی فقط نظامی نیست. وی می‌افزاید که زیرساخت‌های مراقبت بهداشتی هند به دلیل دهه‌ها کسری بودجه در وضعیت ضعیفی باقی مانده است (Gilani, 2020). لذا هزینه‌های نظامی لزوماً به معنای تقویت امنیت ملی به ویژه در مناطق بی‌ثبات نیست. کشورها باید به دقت این مساله را ارزیابی کنند که آیا سرمایه‌گذاری در بخش‌های اجتماعی، شیوه مؤثرتری برای بهبود توسعه و در بلندمدت تقویت امنیت ملی است (Tian, Wezeman, & Yun, 2018).

۳-۱-۶. تقویت استراتژی ملی دفاعی و امنیتی در مقابل امنیت دسته‌جمعی و مشارکتی

این بیماری ممکن است به تمرکز دولت‌ها بر امنیت اقتصادی و حتی تلاش برای دستیابی به خودکفایی در برخی بخش‌های استراتژیک شود. این موجب تضعیف نهادهای بین‌المللی و افزایش حمایت‌گرایی اقتصادی خواهد شد. ماهیت پراکنده واکنش‌های بین‌المللی به این همه‌گیری به ویژه در مقایسه با بحران مالی ۲۰۰۸ مثال خوبی در این زمینه است. حتی همکاری‌های منطقه‌ای نیز دشوار شده است و تنش‌هایی در خصوص همه‌گیری بین اتحادیه اروپا و دولت‌های ملی عضو آن رخ داد. تنش‌های تجاری چین و آمریکا نیز نشان‌دهنده این امر است (Ward, 2020). این همه‌گیری ممکن است به تقویت ناسیونالیسم منجر شده و برخی کشورها را به سمت تمرکز بیشتر بر منافع ملی خود سوق دهد. همچنین ممکن است

1. Kumar Behera

2. Institute of Defense Studies and Analysis (IDSA)

عقب‌نشینی از جهانی شدن را به دنبال داشته باشد (Yang, 2020).

هر چند در یک دیدگاه خوش‌بینانه شیوع ویروس کرونا فرصت‌های جدیدی برای همکاری جهانی در زمینه بهداشت عمومی تولید می‌کند و جهان توسط یک دشمن نامرئی تهدید می‌شود و مهم‌تر آن است که همواره سعی شود تا رویکردهای جدیدی برای همکاری‌های امنیتی و تفکر در زمینه اهداف و منافع مشترک جهانی ایجاد شود (Yang, 2020). اما به نظر می‌رسد که تأثیر آن بر تمرکز کشورها برای دستیابی به خودکفایی بیشتر است. این امر از چند جهت بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی را متأثر می‌سازد، نخست اینکه موجب انحراف بخشی از بودجه‌های دفاعی و امنیتی به بخش‌ها و حوزه‌های دیگر می‌شود. دوم، تقویت فردگرایی بین‌المللی به ویژه در حوزه‌های دفاعی و امنیتی منجر به افزایش هزینه‌های کشورها خواهد شد و در نتیجه در فرایند بودجه‌ریزی تأثیر قابل توجهی خواهد گذاشت. سوم، تضعیف هم‌گرایی و همکاری‌های بین‌المللی و نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای منجر به ایجاد یا تشدید تهدیدات و منازعات شده و این امر، هزینه‌های دفاعی و امنیتی کشورها را برای تأمین امنیت قلمروهای ملی خود افزایش می‌دهد.

نتیجه‌گیری

تحقق استراتژی‌های امنیتی و دفاعی و برنامه‌های توسعه در این حوزه، منوط به نحوه‌ی بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی است. بنابراین، هرگونه خلل و مانعی در این فرایند به ایجاد چالش‌های زیادی منجر خواهد شد و نظام‌های سیاسی را با تهدید جدی مواجه خواهد کرد. در این میان، به نظر می‌رسد شیوع و گسترش غیرقابل‌تصور ویروس کرونا، بودجه‌ریزی امنیتی و دفاعی کشورهای جهان را با مشکلاتی مواجه خواهد کرد، به گونه‌ای که موجب تغییراتی در اجرای فرایند و مراحل مختلف آن خواهد شد. زیرا بحران اقتصادی ناشی از آن، موجب کاهش درآمدهای کشورها برای تحقق بودجه‌های سنواتی به ویژه در حوزه دفاعی و امنیتی خواهد شد و از سوی دیگر مدیریت بحران کرونا منجر به انحراف بودجه و اختصاص بخشی از بودجه‌های دفاعی و امنیتی به این امر و بحران‌های اقتصادی و اجتماعی ناشی از آن می‌شود. همچنین نهادهای امنیتی و دفاعی در مقابله با این

بحران، مشارکت داشته و همین امر نیز باعث می‌شود تا آنها از بودجه‌های بخش‌های مهم خود یعنی نگهداشت و تقویت بنیه برای امر مدیریت بحران و پیامدهای آن در این نهادها استفاده کنند.

علاوه بر این، تعدادی از نیروهای نهادهای مذکور به این ویروس مبتلا شده یا فوت می‌کنند که این امر نیز هزینه‌های انجام مأموریت‌ها را افزایش و موجب نیاز به اختصاص بودجه لازم برای جذب و به‌کارگیری نیروهای جدید می‌شود. همچنین برقراری نظم و امنیت عمومی در دوران بحران کرونا و ایجاد بحران‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ناشی از آن که ممکن است موجب شکل‌گیری ناامنی و بی‌ثباتی در اثر اعتراضات و ناآرامی‌های احتمالی این بحران‌ها شود، نیز هزینه‌های پیش‌بینی‌نشده‌ای را برای دفاع و امنیت به بار خواهد آورد. ضرورت تقویت دفاع و امنیت زیستی نیز باعث ایجاد برنامه‌های جدید دفاعی و امنیتی برای این امر خواهد شد که آن نیز مستلزم توجه ویژه بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی است. در واقع بحران کرونا از یک‌طرف موجب افزایش هزینه‌های نهادهای دفاعی و امنیتی کشورها می‌شود و از سوی دیگر با توجه به آثار و تبعات اقتصادی آن، ممکن است کاهش بودجه آنها را به دنبال داشته باشد.

علاوه بر این، شیوع بیماری ویروس کووید-۱۹ و بحران جهانی ناشی از آن باعث تأکید بر تحول مفهوم امنیت ملی می‌شود، به گونه‌ای که مفهوم امنیت ملی در نگاه نظام‌های سیاسی حاکم بر کشورهای جهان، از گستردگی بیشتری برخوردار شده و مسائل و مباحث جدید را نیز در بر می‌گیرد. این در حالی است که سال‌هاست عمده حکومت‌های جهان به دلایل مختلف و بعضاً متفاوت بر تهدیدات سخت تأکید کرده‌اند که این امر منجر به بی‌ثباتی و ناامنی در جهان و به ویژه تضعیف امنیت زیستی شده است. لذا شاهد بحران‌های پی‌درپی و مداوم در جهان هستیم که منشأ آنها بیشتر تهدیدات غیرنظامی از جمله عوامل زیستی است و با توجه به هم‌پیوستگی شدید جهانی در اثر پیشرفت‌های فناوری به ویژه جهانی‌شدن ارتباطات، وقوع هرگونه تهدید زیستی در هر نقطه‌ای از جهان منجر به این خواهد شد که هیچ کشوری از گزند آن مصون نباشد. هرچند تهدیدات زیستی

از اهمیت قابل توجهی در برخی پارادایم‌های امنیت ملی برخوردار هستند، اما مجموعه دلایلی باعث شده تا کشورهای جهان از آمادگی و توانایی کافی برای مقابله با آنها برخوردار نباشند. بدین ترتیب تأثیر این بحران، بر دیدگاه‌های مردم در لزوم تغییر مفهوم امنیت ملی و تأکید آنها بر متوازن‌سازی ابعاد مختلف امنیت ملی ممکن است موجب ایجاد فشار بر کشورها برای تغییر استراتژی‌های امنیت ملی و دفاعی آنها شود؛ امری که موجب تغییر قابل توجهی در بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی خواهد شد. علاوه بر این، در دوران بحران کرونا، نبود شرایط لازم برای تحقق بودجه‌های دفاعی و امنیتی از یک سو و افزایش وظایف و مأموریت‌های نهادهای مربوطه ممکن است منجر به ایجاد یا تشدید خلأهای امنیتی در برخی کشورها شود. در واقع ممکن است منجر به تضعیف توانایی آنها در تأمین امنیت و دفاع از قلمروهای ملی شود و از سوی دیگر با تضعیف همکاری‌های بین‌المللی و دیپلماسی‌های دفاعی و امنیتی تهدیدات افزایش یابد. بنابراین شیوع و گسترش بیماری ویروس کووید-۱۹ بر مراحل مختلف بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی کشورها تأثیر می‌گذارد و در صورت تداوم آن در جهان، احتمالاً شاهد تغییرات و اصلاحاتی در این نوع بودجه‌ریزی و پیامدهای ناشی از آن خواهیم بود.

بر همین اساس، پیشنهاد می‌شود که جمهوری اسلامی ایران با تدوین استراتژی دفاع و امنیت زیستی و رفع خلأهای تقنینی در این زمینه به ویژه در حوزه مبارزه با بیوتروریسم که در ماده (۲۰۶) قانون برنامه پنجم توسعه بر آن تأکید شده است، به ارتقای بیش از پیش امنیت زیستی خود جهت مقابله با همه‌گیری‌ها و مشکلات ناشی از آن در بودجه‌ریزی کشور به ویژه در حوزه دفاعی و امنیتی اقدام کند. علاوه بر این، تصویب قانون پدافند غیرعامل کشور و اجرای آن و تقویت امنیت پایدار مرزی نقش بسیار مهمی را در تقویت امنیت و پیشگیری از وقوع تهدیدات به ویژه تهدیدات زیستی در کشور دارد. در واقع برای پیشگیری از شکل‌گیری چالش‌ها و بحران‌های مختلف، لازم است با اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات پیشگیرانه مناسب، مدیریت پیش‌بحران کشور تقویت شود. از الزامات مهم دیگر در این زمینه هماهنگی در امر مدیریت بحران با طراحی

سازوکاری برای هماهنگ‌سازی و نظم‌دهی فعالیت‌های حین بحران است. علاوه بر این، متوازن‌سازی ابعاد مختلف امنیت ملی برای پیشگیری و مقابله با تهدیدات و چالش‌های حوزه‌های مختلف ضروری است. زیرا هرگونه چالش و بحرانی در حوزه‌های دیگر به ویژه زیستی، تبعات دفاعی و امنیتی را به همراه خواهد داشت. تقویت دیپلماسی زیستی و دفاعی و توسعه همکاری‌های منطقه‌ای نیز برای مقابله با تهدیدات به ویژه تهدیدات زیستی و تبعات ناشی از آن در بودجه‌ریزی دفاعی و امنیتی ضروری است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

References

- Barrie, D., Childs, N & Mcgrety, F. (2020). Defence spending and plans: will the pandemic take its toll? International Institute for Strategic Studies.
- Berenson, D., Kimla, D & Leboulanger, A. (2020). Defense Spending and COVID-19: Implications of the pandemic on government finance and national security. https://www.avascent.com/wp-content/uploads/2020/04/avascent_whitepaper_defensespendingandcovid_19.pdf.
- Brzozowski, A. (2020). Europe's defence budget up in the air amid COVID-19 recovery spending. <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/europes-defence-budget-up-in-the-air-amid-covid-19-recovery-spending/>.
- Chertoff, M., Bury, P. & Hatlebrekke, K. (2020). National Intelligence and the Coronavirus Pandemic. [https:// rusi. org/ commentary/ national-intelligence- and-coronavirus-pandemic](https://rusi.org/commentary/national-intelligence-and-coronavirus-pandemic).
- Egel, D., Shatz, H., Kumar, B & Harshberger, R. (2020). Defense Budget Implications of the COVID-19 Pandemic. <https://www.rand.org/blog/2020/04/defense-budget-implications-of-the-covid-19-pandemic.html>.
- Elfving, J. (2020). The Impact of COVID-19 on the Russian Armed Forces. https://www.realcleardefense.com/articles/2020/04/23/the_impact_of_covid-19_on_the_russian_armed_forces_115223.html.
- Gilani, I. (2020). COVID-19 affects India's defense spending, acquisition. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/covid-19-affects-india-s-defense-spending-acquisition/1833527>.
- Glaser, B., Funalole, M & Hart, B. (2020). Despite Covid, China will spend more on defence in 2020 than it did last year. [https:// theprint.in/ opinion/despite-covid-china-will-spend-more-on-defence-in-2020-than-it-did-last-year/431105/](https://theprint.in/opinion/despite-covid-china-will-spend-more-on-defence-in-2020-than-it-did-last-year/431105/).

- Graham, E. (2020). the armed forces and COVID-19. International Institute for Strategic Studies.
- Hathaway, O. (2020). COVID-19 Shows How the U.S. Got National Security Wrong. <https://www.justsecurity.org/69563/covid-19-shows-how-the-u-s-got-national-security-wrong/>
- https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1.
- Joint Chiefs of State. (2018). Operations in Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Environments. https://fas.org/irp/doddir/dod/jp3_11.pdf.
- army-technology. (2020). Covid-19 Impact Scenarios on Russia Defense Budget Forecast. <https://www.army-technology.com/comment/covid-19-impact-scenarios-russia/>
- Huang, K. (2020). Coronavirus spares China's armed forces but disrupts PLA modernisation plans. <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3082877/coronavirus-spares-chinas-armed-forces-disrupts-pla>.
- Inglesby, T. (2019). Biological Threats to US National Security. united states senate. committee on armed services. subcommittee on emerging threats and capabilitie.
- Kahn, P. (2020). National security matters more than ever in new era of coronavirus crisis. <https://thehill.com/opinion/national-security/489054-national-security-matters-more-than-ever-in-new-era-of-coronavirus>.
- Khurshid, S. (2020). Novel Coronavirus (nCoV-2019): Is it a Bioweapon? journal of Bioterrorism and Biodefense. Volume 11. Issue 1.
- Kramnik, I. (2020). To Sequestrate, or Not to Sequestrate: The Impact of Covid-19 on Military Budgets. <https://moderndiplomacy.eu/2020/04/12/to-sequestrate-or-not-to-sequestrate-the-impact-of-covid-19-on-military-budgets/>
- Marks, R. (2020). The Coronavirus Could Cripple America's National Security. <https://nationalinterest.org/feature/coronavirus-could-cripple-americas-national-security-144192>.
- McInnis, K. (2020). COVID-19: National Security and Defense Strategy. Congressional Research Service.
- National Biodefense Strategy(2018)
- https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf.
- Nouwens, M. (2020).China's armed forces and the impact of COVID-19.

- International Institute for Strategic Studies.
- Office of communication and new technologies studies. (2011). Biological Terrorism: Species, Motivations and Strategies to deal with it. Islamic Parliament Research Center. (in Persian)
- Pepe, E & Lapo, A. (2020). Europe's armed forces and the fight against COVID-19. International Institute for Strategic Studies.
- pyman, M. (2011). The Transparency of National Defense Budgets. london: Transparency International UK.
- Rosenberg, B & Hannah, M. (2020). After the Coronavirus, Don't Repeat 9/11's Mistakes. <https://foreignpolicy.com/2020/04/29/coronavirus-pandemic-national-security-911-mistakes-trump-administration-immigration-privacy/thehill.com/opinion/national-security/489054-national-security-matters-more-than-ever-in-new-era-of-coronavirus>.
- Sandino, R. (2017). Military Expenditure and Growth in Conflict: An Instrumental Approach. Economica Undergraduate Honors Thesis, Stanford University.
- Shim, J & Seigel, J. (2005). Budgeting Basics and Beyond. John Wiley & Sons.
- Stashwick, S. (2005). What Will Great Power Militaries Look Like After COVID-19? <https://thediplomat.com/2020/03/what-will-great-power-militaries-look-like-after-covid-19>.
- Tian, N., Wezeman, P & Yun, Y. (2018). military expenditure transparency in sub-saharan Africa. <https://sipri.org/sites/default/files/2018-11/sipripp48.pdf-%20UK%20Biological%20Security%20StrategyJuly%202018>.
- U.S.GAO. (2020). NATIONAL BIODEFENSE STRATEGY, Additional Efforts Would Enhance Likelihood of Effective Implementation. United States Government Accountability Office. Report to Congressional Committees.
- Ward, R. (2020). the global coronavirus crisis – an uneven recovery and rising political risk. International Institute for Strategic Studies.
- Wehrey, F. (2020). Will the Virus Trigger a Second Arab Spring? <https://carnegieendowment.org/2020/04/06/will-virus-trigger-second-arab-spring-pub-81479>.
- wezeman, S. (2020).Russia's military spending: Frequently asked questions. <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgroundunder/2020/russias-military-spending-frequently-asked-questions>.

- Xuanzun, L. (2020). COVID-19 may hit military budget, only mildly. <https://www.globaltimes.cn/content/1187041.shtml>.
- Yang, L. (2020). the Coronavirus Requires International Security Cooperation. <https://carnegietsinghua.org/2020/04/07/coronavirus-requires-international-security-cooperation-pub-81482>.
- Zakheim, D. (2020). NATO's budget virus: How the pandemic could slash military spending. <https://thehill.com/opinion/national-security/487434-natos-budget-virus-how-the-pandemic-could-slash-military-spending>.

