

سیاست‌های باز توزیع و پیامدهای آن در جهان عرب بویژه در حوزه امنیت اجتماعی محتوای مقاله را تشکیل می‌دهد و نویسنده بر این مسئله توجه دارد که دولتها در کشورهای عربی به عنوان بازیگران اصلی امور اقتصادی و سرمایه‌گذاری بار اصلی را در کلیه نهادها تولیدی و مالی بر عهده دارند و به همین دلیل انجام فعالیتهای متعدد، و دخالت بیش از حد آنها در اقتصاد بازار، آن را از فعالیت‌های اصلی باز داشته و موجب ضربه زدن به رقابت و گسترش حوزه اقتصاد بخش خصوصی شده است. در عین حال جهانی شدن ضرورتی است که نقش دولت را در آن نمی‌توان نفی کرد. این دوگانگی بر سطح زندگی، مسئله تجارت و سرمایه‌گذاری تاثیر گذاشته و دولت را به انجام اصلاحاتی در مجموعه سیاست‌های ساختاری، اقتصاد کلان و آموزشی واداشته است که بخشهای مالی، بازارهای رقابتی، آزادسازی تجاری و حمایت‌های اجتماعی را در بر می‌گیرد. هزینه کردن برای فرایند اجتماعی تعدیل، تقویت بخش صادرات، جذب سرمایه‌های خارجی، جلوگیری از اثرات منفی برنامه‌های تعدیل و اثرات زیانبار آن بر کشورهای عربی و بالاخره برنامه‌ریزی با استفاده از ساز و کار بازار، مجموعه اقداماتی است که دولت‌های عربی امروزه خود را با آن درگیر کرده‌اند.

* دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات خاورمیانه، سال هفتم، شماره ۲ (تابستان، ۱۳۷۹)، صص ۱۷۸-۱۴۷.

دولتها در کشورهای عربی به عنوان بازیگران اصلی امور اقتصادی و سرمایه گذاری در همه انواع فعالیتهای تولیدی، نهادهای مالی و خدمات همگانی عمل کرده اند. ایدئولوژی اقتصادی حاکم بر این کشورها، دسترسی آسان به سرمایه، چه از طریق منابع داخلی و چه خارجی و از همه مهم تر درآمدهای نفتی حاصل از تولیدات آن، این فرایند را در عمل تسریع کرده است.

اما در سالهای اخیر این موضوع برای بسیاری از این کشورها روشن شده است که دخالت بیش از حد دولت در بازار، آن را از انجام فعالیتهای اصلی اش باز می دارد. بسیاری از کشورهای عربی به این موضوع پی برده اند که الگوی دولت مداخله گر که در طول قرن هفدهم غالب بود، امروزه نمی تواند از پس وظایف عمومی اجتماعی برآید. شواهد تجربی نشان دهنده این است که فعالیتهای مرکزی حکومت با توجه به منابع محدود در دسترس سیاستمداران و افزایش فشار در برابر مسئولیتهایی که از جانب جامعه قبول کرده اند، نمی تواند تأمین کننده رفاه جامعه باشد. در نتیجه، رکودی اساسی در کیفیت خدمات تأمین اجتماعی که از جانب دولت فراهم می شود، ایجاد شده است.

بر این اساس، امروزه در تعداد زیادی از کشورهای عربی حساس ترین و مهمترین فعالیتهای زیربنایی دولت لطمه دیده اند. برای مثال، در این کشورها به تهیه خدمات اساسی و ضروری در آموزش و بهداشت توجه نشده است. خدمات اساسی و اولیه دولت در زمینه امور بهداشتی، به بهانه فعالیتهای گسترده تر آن در انجام نقش های مهمتر از قبیل راه انداختن پروژه های سرمایه بر در ساخت بیمارستانهای پیشرفته و نوین رها شده اند. آموزش های ضروری عمومی نیز به نفع آموزش های سطح بالاتر و ساختن دانشگاههای امروزی نادیده گرفته شده اند. در تعداد زیادی از این کشورها، تقویت زیرساخت های اساسی اجتماعی به بهای سرمایه گذاریهای کلان دولت در شرکتهای دولتی و انجام معاملات مخاطره آمیز لطمه دیده اند. در مجموع، فرایند تولید و رقابت اقتصادی بر اثر دخالت گسترده و غیرضروری دولت شدیداً ضربه خورده است.

بدین ترتیب در جهانی که فن آوری روز به روز در حال پیشرفت بوده و اقتصادها

بیش از پیش هم در داخل کشورها و هم در روابط فی ما بین آنها رشد می کنند و همچنین در شرایطی که جریان جهانی شدن از طریق پیشرفتهایی در زمینه حمل و نقل، ارتباطات و فن آوری صنعتی سرعت یافته است، بازاندیشی نقش دولت برای این کشورها یک ضرورت اساسی بود. دولت در این کشورها مجبور است با نقش گذشته خود (زمانی که اقتصادها کمتر توسعه یافته بودند، فن آوری پیشرفتی نداشت و دسترسی به اطلاعات مشکل بود) وداع کند.

آغاز دهه ۸۰، شروع انجام دگرگونیهای اقتصادی در کشورهای عربی بود. فشارهای ناشی از پیشرفتهای جهانی به همراه سایر چالش های داخلی از قبیل رکود قیمت نفت و مسائلی نظیر فقر و بیکاری، این مسئله را ثابت کرد که زمان ارزیابی نقش دولت فرارسیده است. مطابق با این امر، تغییرات اساسی در سیاست اقتصادی آنها انجام گرفت که براساس آن بخش خصوصی مجبور بود مسئولیتهای سنگین تری را نه تنها در فرایند تولید، بلکه حتی در حوزه هایی که نسبتاً تحت مسئولیت دولت بودند، برعهده بگیرد. این تغییرات در اواسط دهه ۸۰ با سقوط بیشتر درآمدها، رکود در امور اجرایی دولت و همچنین تسریع فرایند جهانی شدن تجارت و جریانات سرمایه گذاری که باعث تحول عمیق فلسفه اقتصادی در تعداد زیادی از این کشورها و اتکای بیشتر به سرمایه گذاری خصوصی شد، شدت بیشتری گرفت.

براین اساس، دولتها در کشورهای نفتی و غیرنفتی یک سلسله اقدامات اساسی در خصوص اصلاحات انجام دادند که روی هم رفته اقدامات اساسی این کشورها در این رابطه، حول سه محور متمرکز می شد: ۱- تثبیت اقداماتی برای کاهش تورم و بهبود موازنه اقتصاد و کلان، ۲- تعدیل ساختاری برای بهبود کارآمدی اقتصادی و تولید یک منبع درآمدی جانشین و همچنین به وجود آوردن یک رشد بلندمدت و میان مدت و ۳- اصلاحاتی که بر شبکه امنیت اجتماعی تأثیر داشته باشد. آنچه در این مورد مدنظر قرار گرفت، اقداماتی برای به حداقل رساندن اثرات سوء ناشی از تعدیل ساختاری بر فقر در طول دوره اصلاحات اقتصادی بود.

این اقدامات، مجموعه ای از سیاستها و نهادهای ساختاری را با هدف به دست آوردن

ثبات در اقتصاد کلان از یک طرف و چارچوبی کامل برای عملکرد موثر ساز و کار بازار را در یک اقتصاد آزاد دربر می‌گرفت. اگر چه طراحی، زمان بندی و توالی این برنامه‌ها کم و بیش در کشورهای مختلف با توجه به موقعیت خاص هریک از آنها طراحی شده، اما با این حال در کل، بعضی ویژگیهای عام در میان برنامه‌های تعدیل ساختاری و تثبیت در تمام این کشورها وجود داشته است. در یک جمع بندی می‌توان اقدامات اساسی این کشورها را برای انجام اصلاحات اقتصادی در این موارد خلاصه کرد:

۱- اصلاحات اقتصاد کلان که منجر به ثبات اقتصاد کلان شود، یعنی ثبات قیمت‌ها، تعدیل در نرخ بهره و مبادله و انتخاب یک سیستم نرخ مبادله‌ای.

۲- آزادسازی تجاری، یعنی کاهش سطح و تغییرپذیری تعرفه‌ها بر واردات و سیاستی صادراتی که با آزادسازی مبادله‌ای همراه باشد. در اینجا هدف، هماهنگ نمودن اقتصاد با بازار جهانی بود؛ جایی که تولید کنندگان مجبورند با رقیبان خارجی مواجه شوند.

۳- بازارهای رقابتی در حال توسعه: براین اساس سعی شد تا از طریق خصوصی سازی فراگیر شرکتهای دولتی، مقررات زدایی از تعداد زیادی از حوزه‌ها و ایجاد یک چارچوب نهادینه شده برای بازارهای رقابتی که براساس آن قوانین و مقررات محدود کننده حذف و شرایط ضدانحصاری و ضدسلطه تقویت می‌شد و به این وسیله رقابت آزادسازی افزایش یابد.

۴- اصلاح بخش مالی که در آن، مجموعه‌ای از اقدامات و سیاستها اجزای مهمی را شامل می‌شد: نظارت و سازماندهی پیشرفته، کاهش یا حذف نقش مستقیم حکومت در تخصیص اعتبار و نظام بانکی و کنترل نرخ‌های بهره، تقویت بازارهای سرمایه به منظور متنوع کردن منابع مالی و ایجاد یک محیط مناسب برای ابداعات مالی، نظارت بر عملکرد شرکتها و مدیران و بالاخره بسیج کارآمد و مؤثر پس اندازها.

۵- فقر و اصلاح نظام حمایت اجتماعی: در شرایط نابرابری گسترده، آزادسازی فزاینده اقتصادی در وهله اول فقر و نابرابری را در کوتاه مدت تشدید می‌کند. بدین ترتیب لازم است آزادسازی اقتصادی به منظور افزایش فرصتهای برابر برای فقرا با سایر سیاستهای طراحی شده همراه شود. از این رو، برنامه‌های اصلاحی ممکن است سیاستهایی برای کاهش

فقر و حمایت از عناصر کمتر بهره مند جامعه را نیز دربر بگیرد و به طور قابل ملاحظه ای حداقل سلامتی و سطح کار را تضمین کند.^۱ یکی از جنبه های مهم برنامه های اصلاحاتی کشورهای عربی نیز نظام تأمین حمایت اجتماعی بود. در واقع این کشورها برای جلوگیری از اثرات سوء و منفی برنامه تعدیل ساختاری بر جامعه و به خصوص فقرا و قشر کم درآمد آن یک سلسله اقدامات حمایتی در پیش گرفتند. مسئله تأمین اجتماعی دولت و اقدامات حمایتی آن، موضوع اصلی این مقاله را تشکیل می دهد.

سؤال اساسی این است که کشورهای عربی تا چه میزان توانسته اند از طریق سیاستهای باز توزیعی، پیامدهای منفی برنامه های تعدیل ساختاری خود را جبران کنند؟ آیا دولتها در انجام این سیاست به خصوص در حوزه امنیت اجتماعی موفق بوده اند؟

بدین ترتیب بحث اصلی مقاله را در دو قسمت مورد تجزیه و تحلیل قرار می دهیم. در قسمت اول، برای ملموس بودن مسئله، هزینه های اجتماعی فرایند تعدیل و تثبیت را در این کشورها بررسی می کنیم. در اینجا، پیامدهای منفی ایجاد شده ناشی از اصلاحات اقتصادی، در قالب مسائل مختلف بیان می شوند. در قسمت دوم، فرضیه اصلی یعنی نقش ناکارآمد و منفی دولت را برای از بین بردن اثرات و پیامدهای منفی فرایند تعدیل به بحث می گذاریم. شواهد تجربی نشان می دهد که دولت در تمام کشورهای عربی در انجام این عملکرد خود ناموفق بوده است. براین اساس مشخص شده است که فعالیتهای گسترده دولت برای حمایت از بخش های کم درآمد جامعه نه تنها میزان فقر را کمتر نکرده، بلکه عملاً بر شدت آن افزوده است. در واقع، گسترش فقر در یکی دودهمه اخیر در اثر برنامه های تعدیل با دخالت های نادرست دولت بیشتر شده است.

الف - موضوع اصلی

به طور کلی زمینه نظری سیاستهای تعدیل ساختاری، «احیای نظریه نئوکلاسیک» اقتصاد توسعه است که در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ صورت گرفت. این خط فکری، واکنشی بود در برابر نگرش ساختارگرایی دهه ۱۹۵۰. نگرش ساختارگرایی دهه ۵۰ به آموزه های کینز

نظر داشت که دخالت گسترده دولت را تجویز می کرد. در مقابل، برنامه تعدیل ساختاری که از اوایل دهه ۱۹۷۰ شکل گرفت، شامل دوبرنامه همزمان خصوصی سازی یعنی واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی و آزادسازی یعنی محدود کردن مداخلات دولت در قیمت گذاری و تخصیص منابع می شد.

امکان پذیری یا اثربخشی برنامه های تعدیل ساختاری در کشورهای مختلف، از لحاظ ساختارهای اداری-اقتصادی، تا حد زیادی به موقعیت خاص آنها بستگی داشته است. کشورهایی که از نظر درآمد سرانه قبلاً در ردیف کشورهای دارای درآمد متوسط بوده اند و نظام اقتصادی بازار و نظام اداری آنها به خوبی توسعه یافته، در شمار موفق ترین موارد بوده اند. برعکس، کشورهایی که، دارای درآمد پایینی بوده و ساز و کارهای اداری و اقتصاد بازار در آنها توسعه نیافته بوده است، با کمترین درجه موفقیت روبرو شده اند.

برنامه های تعدیل ساختاری در کشورهای عربی با درجه های متفاوتی انجام شده اند. برخی از این کشورها برحسب کاهش دادن میزان کسری بودجه خود و فرونشاندن اثرات منفی آن و همچنین از طریق به دست آوردن ثبات نسبی در نرخ های مبادله ای با درجه خاصی از موفقیت روبرو بوده اند (الجزایر، اردن)، در حالی که کشورهای دیگر مثل کویت و عربستان در همان قدم های اولیه با شکست مواجه شده اند. اما روی هم رفته، صرف نظر از نتایج به دست آمده در این کشورها، برخی از اساسی ترین اصول برنامه تعدیل ساختاری مرتبط با گسترش فقر در جامعه را می توان بدین شرح برشمرد: الف- حذف یارانه که در کنار تورم و کاهش ارزش پول ملی موجب می شود تا فقیران در تأمین کالاهای اساسی مورد نیاز خود با دشواری مواجه شوند. صرف نظر از صحت یا سقم استدلال های بانک جهانی و صندوق بین المللی پول، حذف و کاهش یارانه، سریعترین و بیشترین تأثیر را بر اقشار فقیر کشورهای مجری تعدیل باقی می گذارد. ب- کاهش ارزش پول رسمی نیز در برنامه تعدیل به کشورهای مجری آن توصیه می شود. برای توجیه این اقدام، استدلال می شود که اگر قیمت ارزهای خارجی نسبت به پول کشور افزایش یابد، از سویی به دلیل افزایش قیمت واردات برای خریداران داخلی، واردات کاهش می یابد و از سوی دیگر به علت به صرفه بودن، صادرات

کشور تشویق می‌شود. اما به این نکته اساسی توجه نمی‌شود که افزایش قیمت واردات، الزاماً به تنزل مصرف به ویژه از سوی طبقات کم‌درآمد می‌انجامد و به این گروه لطمه می‌زند. به علاوه، منابع محدود جامعه برای استفاده در تولیدات صادراتی سودآور در خدمت این بخش از اقتصاد در می‌آید و در نتیجه کالاهای اساسی و مورد نیاز مردم که لزوماً صادراتی نیست با کاهش عرضه و افزایش قیمت روبرو می‌شود و تورم مهارناپذیر اقشار فقیر را مورد هدف قرار می‌دهد. انجام اصلاحات اقتصادی در همه آنها، نگرانی‌هایی درباره اثرات کوتاه مدت این سیاستها بر توزیع درآمد و فقر به وجود آورده است. در واقع، انجام برنامه‌های تعدیل در این کشورها با هزینه‌های بسیار بالایی همراه بوده است.

الف- ۱) هزینه‌های اجتماعی فرایند تعدیل

اگرچه سیاستها و اقدامات اصلاح اقتصادی برای دسترسی به رشد اقتصادی بالاتر در کشورهای مختلف، به عنوان یکی از بنیادی‌ترین برنامه‌ها در نظر گرفته شده‌اند، اما تجربه نشان داده است که این سیاستها حداقل در مرحله گذار بدون هزینه‌های اجتماعی نبوده‌اند. مهمترین و مشخص‌ترین هزینه اجتماعی برنامه تعدیل، گسترش فقر بوده است. نمایان‌ترین ویژگی مشترک کشورهای مجری سیاست تعدیل که آنها را به پذیرش این سیاست ترغیب یا حتی مجبور می‌کند، وجود فقر عمومی در این کشورهاست که برای سهولت بررسی، برخی از ابعاد آن را می‌توان در قالب شاخص‌های زیر دسته‌بندی نمود: بیکاری روزافزون، ضعف بهداشت و مراقبت‌های بهداشتی، گرسنگی و سوء تغذیه، ضعف آموزش و پرورش و درصد بالای بی‌سوادی. اما در عمل، انجام برنامه‌های تعدیل بر شدت این موارد افزوده است.

ب- تعدیل کارکنان بخش دولتی پیامد تعدیل ساختاری

اجرای برنامه تعدیل نه تنها گامی در جهت حل معضل مازمن بیکاری در کشورهای عربی به حساب نیامده، بلکه بر شدت و حدت بحران بیکاری و ناچیز بودن درآمدها افزوده است. طبق برنامه تعدیل، به بهانه مبارزه با دیوان سالاری و نیز افزایش کارایی از طریق

واگذاری سازمان‌ها و کارخانه‌های دولتی به بخش خصوصی، دولت ملزم می‌شود پیش از خصوصی‌سازی از نیروهای شاغل در بخش دولتی بکاهد. در نتیجه، این نیروها بدون پرداخت مستمری محدود بیکاری و هرگونه اقدام حمایتی لازم دیگر به خیل بیکاران جامعه می‌پیوندند.

پ- تقویت بخش صادرات به عنوان اصلی از برنامه‌تعدیل ساختاری و گسترش فقر در جامعه

تقویت و گسترش صادرات اغلب به بهای بی‌توجهی یا کم‌توجهی به تولید کالاها و نیازهای اساسی فقرا تحقق می‌پذیرد.

ج- فرایند خصوصی‌سازی به عنوان جزئی از فرایند تعدیل، که حامل بیشترین تأثیر برای دامن‌گیر شدن فقر

تمرکز فزاینده ثروت و درآمد در دست اغنیا و پیدایش دو قطب فقیر و غنی از مهمترین پیامدهای خصوصی‌سازی است که خود به رشد کالاهای لوکس می‌انجامد و در برابر رونق تولید مواد حیاتی و مایحتاج جامعه دچار بحران می‌گردد. زیرا اندک سرمایه‌داران متمایل به تولید نیز مانند همیشه برای کسب سود اقدام به تولید می‌کنند و قدرت خرید نه در اختیار محرومان و فقیران، بلکه در دست ثروتمندان جامعه است. این روند در مورد واردات نیز صدق می‌کند، یعنی در حالی که اکثریت مردم از تأمین نان و بهداشت خود در مانده‌اند، توان محدود ارزی کشور صرف وارداتی، نظیر اتومبیل‌های گران‌قیمت خارجی، انواع شکلات با قیمت‌های گزاف و حتی خریدهای سرسام‌آور اشیای عتیقه و تجملی توسط ثروتمندان می‌شود. امروزه، حتی با فرض قبول همه مزایای خصوصی‌سازی، ثابت شده است که در بیش گرفتن این فرایند بدون تحقق عوامل تأثیرگذار در فضای عمومی اقتصاد کشور از جمله برقراری رقابت کامل در بازار، صرفاً جابجایی مشکل از بخش دولتی به بخش خصوصی خواهد بود و وضع برای فقرا نه تنها بهتر نمی‌شود، بلکه با انصراف دولت از «رعایت حداقل

مصالح» و حرص و آز بی پایان سرمایه گذاران بخش خصوصی، وخامت اوضاع تشدید می شود.

د- فراهم شدن زمینه ها برای جذب سرمایه گذاران خارجی به عنوان یکی از عناصر اصلی برنامه تعدیل

جذب سرمایه خارجی اثرات منفی بسیاری در گسترش فقر دارد و شرکتهای چند ملیتی که در سایه خصوصی سازی پا به میدان می گذارند، با خرید مؤسسات و شرکت های تولیدی کارآمد به قیمت نازل یا ایجاد رشته های جدید، فعالیت اقتصادی خود را که بیشترین تأثیر را در فقیرتر شدن مردم به جامی گذارند، آغاز می کنند.

تجربه نشان داده است که شرکتهای چند ملیتی در کشورهای جهان سوم، تنها به سود خود که ناچار در تعارض با منافع کشور میزبان و توده های فقیر آن است، می اندیشند و ارزش های انسانی و اخلاقی، چون حمایت از محرومان و بهبود وضع زندگی و تأمین معیشت فقیران را به سادگی هر چه تمامتر قربانی منافع مادی و مطامع سودجویانه خویش می سازند. آنها نه تنها باعث تسریع رشد و افزایش رفاه اجتماعی در کشور میزبان نمی شوند، بلکه خود از موانع مهم تشدید کننده فقر در این کشورها می باشند.^۲

بدین ترتیب، موفقیت اصلاحات اقتصادی تا حد زیادی به سیاستهای مناسب برای پایین آوردن خطرات تعدیل بستگی دارد. چنین سیاستهایی باید برای کاهش رنج و زحمت آسیب پذیر ترین بخش های جامعه از طریق کوشش برای برآوردن نیازهای اساسی آنها و فراهم نمودن منابع لازم برای هزینه های اجتماعی انجام پذیرد. روی هم رفته، هزینه های اجتماعی برنامه های تعدیل ساختاری در کشورهای عربی بسیار گسترده بوده است. کلیه کشورهای عربی که فرایند تعدیل را در پیش گرفته اند، از زیادی فقر و بدتر شدن خدمات اجتماعی رنج می برند. برنامه های اصلاح اقتصادی که در نیمه دوم دهه ۸۰ از سوی این کشورها در پیش گرفته شد، اثرات بسیار مخربی بر افزایش فقر به جای گذاشت.

براساس یک گزارش از بانک جهانی، تعداد فقرا در کل کشورهای عربی از ۶۰ میلیون نفر در سال ۱۹۸۵ به ۷۵ میلیون نفر در سال ۱۹۹۰ رسیده و این میزان در طول

دهه ۱۹۹۰ افزایش یافته است.^۳ آمارها نشان می دهد آن دسته از کشورهای عربی که فرایند بازسازی اقتصادی را با شدت بیشتری ادامه داده اند، از میزان بیشتری از فقر رنج می برند. براین اساس، در حالی که نرخ فقر در مصر از ۲۱ درصد در سال ۱۹۸۵ به ۲۳ درصد در ۱۹۹۱ افزایش یافت، در اردن در همین مدت میزان فقر از ۳ درصد به ۱۷ درصد رسید. در همین دوره زمانی، تونس و مراکش که شاهد اصلاحات اقتصادی چندانی نبودند، شاهد کاهشی تقریباً اساسی در میزان فقر مطلق در کشور خود بودند. بر این اساس، نسبت جمعیت فقیر در مراکش از ۷ درصد به ۳ درصد و در تونس از ۴٫۵ درصد به ۳ درصد کاهش داشت.^۴

در ارتباط با مسئله فقر، اصلاحات اقتصادی در طول ده سال اخیر در کشورهای عربی بیکاری گسترده ای را ایجاد کرده است. در واقع، افزایش بیکاری آشکار در این کشورها، تعداد فقرا را افزایش داده است، برای نمونه در مصر تعداد فقرا ۳٫۲ میلیون نفر و افراد بیکار ۱٫۷ میلیون نفر هستند.^۵ در اردن در فاصله سالهای ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۵، نرخ بیکاری دو برابر شد. در الجزایر، نرخ نیروی کار ۶ میلیون نفر برآورد می شود که از این میان نرخ مشارکت آن تنها چیزی حدود ۲۸ درصد است. نرخ بیکاری در الجزایر از ۹٫۵ درصد در ۱۹۸۵ به ۲۱ درصد در ۱۹۹۵ رسید. در مراکش در فاصله همین سالها، نرخ بیکاری از ۱۳ درصد به ۱۶ درصد رسیده است. در تونس نیز بیکاری به طور مداوم بالا رفته است. در اینجا نرخ بیکاری از ۱۲٫۹ درصد در سال ۱۹۸۵ به ۱۳٫۴ درصد در سال ۱۹۹۴ رسید.^۶

از اثرات منفی دیگر برنامه های تعدیل مرتبط با افزایش فقر، مسئله آموزش و بهداشت بوده است. دامنه خصوصی سازی در این کشورها در واقع، حوزه های امنیت اجتماعی را نیز تحت تأثیر قرار داده است. مهمترین ویژگی خصوصی سازی در این عرصه در تمام کشورهای عربی، آسیب پذیرتر شدن قشر فقیر و کم درآمد جامعه بوده است. نابرابری در انجام هزینه های آموزشی و بهداشتی در این کشورها تقریباً دو قطب کاملاً متمایز از مردم را به لحاظ درآمدی به وجود آورده است. هزینه های سرسام آور، هم در زمینه آموزش و هم در زمینه امور بهداشتی، غالباً صرف مراکز تجملی و پیشرفته آموزشی و بهداشتی شده است. در حالی که در همان حال، تعداد زیادی از مردم کم درآمد و فقیر از ابتدایی ترین امکانات آموزشی و بهداشتی

در رنج بوده اند. برای مثال، مطالعات انجام گرفته در مصر نشان می دهد که هزینه های امور آموزشی بیشتر متمایل به گروههای اقتصادی اجتماعی بالا بوده است. همچنین این مسئله مشخص است که تنها خانواده های با درآمدهای بالاتر می توانند هزینه های گزاف موسسات آموزشی خصوصی را پردازند. این پدیده که اساساً ابتدا در مصر شروع شد به سایر کشورهای عربی نیز سرایت کرده و در تونس، مراکش، کویت و عربستان نیز چنین مواردی مشاهده می شود.

در کل، اقدامات خصوصی در زمینه امور بهداشت و آموزش در کشورهای عربی نتایج ناچیزی دربر داشته است که این مقدار با کیفیت های بالا و به علت قیمت گران آن فقط در دست طبقات بالا قرار می گیرد و فقراً عملاً از دسترسی به این منابع بازمانده اند. این مسئله برای کشورهایی نظیر اردن که نرخ دسترسی اقشار کم درآمد جامعه از ۴۸ درصد در ۱۹۷۵ به ۳۰ درصد در ۱۹۹۵ سقوط کرد و همچنین در سوریه که در طی همین مدت از ۴۷ درصد به ۲۳ درصد رسیده است، قابل توجه باشد.^۷

روی هم رفته، برنامه های تعدیل در کشورهای عربی اثرات زیانبار و منفی بر جامعه برجای گذاشته است. در یک بررسی، طبق برآوردهای بانک جهانی در سالهای پایانی دهه ۱۹۹۰، میزان و نرخ فقر در کشورهای عربی در حدود ۶۰ درصد برای مناطق روستایی و ۲۳ درصد در مناطق شهری بوده است. براین اساس، ۳۵ درصد از کل جمعیت جهان عرب، زیر خط فقر زندگی می کنند. و عملاً از تمام وسایل رفاهی نظیر استخدام، آموزش، بهداشت، مسکن و... بی بهره هستند.^۸

ب-۲) دولت و نظام های حمایت اجتماعی (سیاستهای باز توزیع):

روی هم رفته، تأثیرات منفی تعدیل اقتصادی می تواند خطرات زیادی ایجاد کند که فرایند اصلاحات اقتصادی را به طور کامل تهدید نماید. اثرات اجتماعی فرایند اصلاح می تواند فقر را در میان کسانی که دارای درآمدهای محدودی هستند و یا معمولاً زندگیشان نزدیک خط فقر قرار دارد، افزایش دهد. بدین ترتیب تنش های اجتماعی به عنوان نتیجه افزایش

نرخ‌های بیکاری و رکود فرصت‌های کار به خصوص در میان جوانان افزایش می‌یابند که این خود منجر به بی‌ثباتی اجتماعی و خشونت می‌شود و به طور گسترده‌ای امکانات لازم را برای ثبات اقتصادی یا ایجاد وضعیتی مناسب برای جذب سرمایه‌های مورد نیاز به منظور توسعه اقتصادی محدود می‌سازد.

از این رو، ارزیابی اثرات اجتماعی برنامه‌های اصلاحات اقتصادی همراه با اقدامات مناسب برای کاهش دادن شدت اثرات منفی آن بر مردم به خصوص قشر فقیر و کم‌درآمد می‌تواند تا حد زیادی به اعتبار، پذیرش عمومی و قابل دوام کردن کوشش‌های تعدیلی کمک نماید. این مسئله در واقع مهم‌ترین چالش در پیش روی سیاستمداران کشورهای عربی بوده است. سؤال اساسی این است که آیا دولتهای عربی توانسته‌اند از طریق سیاستهای باز توزیع و نظام‌های حمایت اجتماعی خود، اثرات منفی فرایند تعدیل ساختاری را کاهش دهند؟ سیاست‌هایی که دولتهای عربی به منظور تأمین حوزه امنیت اجتماعی و کاهش فقر در پیش گرفته‌اند، تا چه اندازه موفقیت آمیز بوده‌اند؟ آیا دخالت دولت به عنوان بخشی از سیاست اصلاح، گسترش فقر را تعدیل کرده و یا اینکه بر شدت آن افزوده است؟

به طور کلی از اواسط دهه ۱۹۷۰ به این طرف، یکی از برجسته‌ترین اهداف اجتماعی دولتها در کشورهای عربی ریشه کن کردن فقر بوده است. در واقع دولتهای عربی، سیاستهای حمایت اجتماعی خود را به عنوان بخشی از سیاستهای اصلاح در پیش گرفته‌اند. سیاستهای دولتی در این زمینه شامل پرداختهای رفاهی به فقرا، بیکاری، تضمین سلامتی، حقوق بازنشستگی، حمایت از مراکز آموزشی و بهداشتی و خانه‌سازی با هدف تضمین حداقل سطح زندگی برای فقرا بوده است.

اما نکته مهمی که باید به آن اشاره شود، این است که این سیاستها تا اندازه زیادی در به دست آوردن اهداف واقعی خود ناموفق بوده‌اند. در واقع سیاستهای حمایتی دولتهای عرب، گسترش فقر را افزایش داده است. سیاستهای تثبیت در تمام کشورهای عربی از هدف واقعی خود که نشانه گرفتن فقر مطلق بوده است، منحرف شده‌اند و با گذر زمان، خدمات دولت رفاه بیش از پیش در خدمت طبقات متوسط قرار گرفته است. شبکه امنیت اجتماعی

به عنوان کمکهای دولتها به نفع گروههای مختلف ذی نفع و نه ضرورتاً فقرا به کار رفته است. اعانه های حکومتی به جای آنکه مانعی در مقابل فقر و تهیدستی باشند، فرایند قطبی شدن جامعه را تسریع کرده اند. در یک جمع بندی، می توان اقدامات دولتهای عربی را برای به حداقل رساندن اثر برنامه تعدیل و تسکین فقر به سه حوزه تقسیم نمود:

الف: رهیافت رفاهی که پرداخت یارانه به فقیرترین بخشهای جامعه را برای درمان ماندن از پیچیدگی ها و مخاطرات ساز و کار بازار آزاد در بر می گیرد. قطع نظر از اختلافات اجرایی در کشورهای مختلف، این سیاست موارد زیر را شامل می شود:

۱- یک شبکه امنیت اجتماعی که به چهار حوزه اصلی کمک می کند: خدمات بهداشتی برای فقرا، معافیت های مالیاتی در مورد ضرورت های زندگی برای فقیران، کوبین های غذایی به شکل یارانه های مستقیم برای بهبود سلامتی و تغذیه فقرا و بالاخره پول های کمکی که ماهانه به صورت مقرر از طریق شبکه های اداری عمومی یا سازمانهای غیر حکومتی به فقرا پرداخت می شود.

۲- ارائه یارانه ها و هزینه ها چه از طریق یارانه ای کردن کالاهای غذایی و یا به وسیله یارانه های لازم و ضروری برای مناطق روستایی.

ب: رهیافت سرمایه انسانی که اقداماتی را برای سرمایه گذاری در امور انسانی، آموزش و بهداشت و برآوردن نیازهای اساسی از قبیل آب و برق و همچنین بعضی از اختیارات اجتماعی در بر می گیرد. تمرکز زدایی، برنامه ریزی منطقه ای، توسعه روستایی، مشارکت و جذب فقرا برای تولید، اشکالی از این نوع می باشند.

پ: رهیافت اقتصادی که اقداماتی را برای بهبود مالکیت ها و دارایی های مادی و معنوی در بر می گیرد. ایجاد خدمات تولیدی برای فقرا از قبیل تهیه و ایجاد شبکه های راه در روستاها، واردات کشاورزی و ایجاد بازار برای تولیدات آنها، تفویض مالکیت منابع طبیعی مانند زمینهای کشاورزی، دادن اعتبارات دوره ای از طریق وام های بلاعوض و همچنین کمک برای بهبود آموزش، بهداشت و... از مهمترین اقدامات دولت در این راستا بوده است.

یک ارزیابی تجربی از این سه حوزه توزیع اجتماعی در چندین کشور عربی نشان

داده است، در حالی که تلاشهای گسترده ای در اولین حوزه انجام پذیرفته، اما در دو حوزه دیگر هزینه زیادی سرمایه گذاری نشده است و اگرچه به طور کلی میزانی از بهبودی آموزش و بهداشت محقق شده، اما این نیز به ضرر مردم فقیرتر تمام شده است. دسترسی فقرا به خدمات زیرساختی اجتماعی و مادی، نیازمند اختصاص هزینه های بیشتر دولت و همچنین برابری در به کار بردن آنها بین طبقات مختلف است.

یک نمونه روشن در این خصوص، چگونگی توزیع خدمات رفاهی مربوط به توزیع زمینهای کشاورزی در بین کشاورزان بوده است. مطابق بررسی های انجام گرفته، کشاورزان کوچک و فقیر فاقد دسترسی لازم برای گرفتن اعتبار هستند. بر این اساس، اعتبارات روستایی در کشورهای خاورمیانه عربی و شمال آفریقا از طریق دخالت دولت مشخص می شوند. نرخ های اعتبارات یارانه دار نصیب کشاورزان بزرگی می شود که می توانند وثیقه مورد نیاز را تأمین نمایند در حالی که مالکان کوچک به واسطه این که فاقد شایستگی مناسب برای گرفتن زمین هستند، عملاً دستشان خالی می ماند. مسلماً فقدان دسترسی به منابع مالی از قبیل سرمایه و اعتبار، محدودیت اساسی و کلیدی در پیش روی عناصر فقیر جمعیت قرار داده است.^۱

ارزیابی نقش نظام های حمایتی اجتماعی دولت به صورت موردی در دوزمینة نیروی کار و آموزش و بهداشت به منظور تأمین حوزه ای از امنیت اجتماعی برای حمایت از قشر فقیر و کم درآمد جامعه، بهتر می تواند مسئله را تجزیه و تحلیل کند.

۱ - نیروی کار: یکی از مهمترین چالش هایی که امروزه در پیش روی کشورهای عربی قرار گرفته، مسئله نیروی کار و استخدام دولتی است. ناتوانی اقدامات حمایتی دولت در این مورد، زمینه ساز پیوند مستقیمی بین بیکاری و مسئله فقر شده است. در فاصله سالهای ۱۹۹۶-۱۹۷۹، رشد جمعیت کشورهای عربی یکی از بالاترین موارد در جهان بوده است و انتظار می رود که تا پایان سال ۲۰۱۰، تعداد جمعیت تا دو برابر افزایش داشته باشد. به طور کلی، ساختار سنی جمعیت در این کشورها جوان است به طوری که نیمی از جمعیت زیر ۱۵ سال هستند. نسبت بالای جمعیت جوان، چالش های اساسی برای همه جنبه های

سیاست اقتصادی ایجاد کرده و بر تهیه خدمات آموزشی، بهداشت، خانه سازی و زیرساختارها فشار وارد کرده است، اما مسئله مهمتر مربوط به تولید کار کافی و به تبع آن، درآمد کافی برای نسل جدید بوده است.

در سالهای پایانی دهه ۱۹۹۰، در حالی که جمعیت رشدی برابر با ۲٫۷ درصد داشته، نیاز به کار تا ۳٫۲ درصد رشد کرده است. بدین ترتیب پیش بینی می شود تا سال ۲۰۱۰ باید برای ۴۷ میلیون نفر نیروی کار جدید، شغل پیدا شود. تعداد نیروی بیکار در کشورهای عربی ۹ میلیون نفر است و اگر نرخ جاری بیکاری همچنان ادامه یابد، انتظار می رود که تا سال ۲۰۱۰ تعداد بیکاران به سقف ۱۵ میلیون نفر برسد.^{۱۰}

نکته مهمی که باید یادآور شد این است که در اکثر کشورهای عربی قسمت عمده نیروی بیکار که برای اولین بار در جستجوی شغل هستند، سنی زیر ۲۴ سال دارند. این مسئله به خصوص در مصر، اردن، سوریه، الجزایر، تونس و مراکش که نسبت جوانان در میان بیکاران بین ۴۰ تا ۶۰ درصد را شامل می شود، شدیدتر است. علاوه بر این، نرخ های بیکاری برای کارگران با سطوح بالاتر آموزشی نیز اساساً بالاست!

روی آوردن کشورهای عربی به خصوصی سازی و فرایند تعدیل، مهمترین عامل در ایجاد چنین وضعیتی بوده است. علی رغم گسترش بخش خصوصی، فرصتهای کاری برای اشتغال ایجاد نشده است و بدین ترتیب دایمی کردن سطوح نسبتاً بالای بیکاری مهمترین نتیجه آن بوده است. همزمان با کندتر شدن نرخ سرمایه گذاری عمومی و با حرکت بیشتر این کشورها به طرف سیاستهای آزادسازی و اقتصاد بازار، نرخ رشد جمعیت نیز در این کشورها بالا رفته و میزان ورودی های جدید به نیروی کار هر سال بیشتر شده است.^{۱۱} رشد اقتصادی مورد انتظار در بخش خصوصی نتوانسته است این میزان نیروی کار را جذب کند، و از این رو، روز به روز مسئله بیکاری شدیدتر و دست و پا گیر تر شده است. با توجه به این ملاحظات، در سالهای اخیر دولت های عربی در راستای اقدامات حمایت اجتماعی خود سیاستهای تأمینی را درپیش گرفته اند. بنابراین لازم است به کاربردهای متفاوت مربوط به دخالت قدرتمند دولت در کشورهای عربی برای تنظیم بازار کار و تعیین مزد و فراهم کردن نیروی کار

توجه شود.

غالباً در نظریه‌های اقتصادی، چندین دلیل برای دخالت دولت در بازار کار ارائه شده است از جمله بازار ناهمگون و متغیر، تبعیض در قدرت، اطلاعات ناکافی و همچنین تضمین‌های ناکافی در مقابل خطرات هر چهار دلیل، ملاحظات کارآمدی را برای ایجاد برابری به وجود می‌آورند. زمانی که قدرت بازار ناهمگون است، معمولاً کارگران خودشان را در موقعیت ضعف نسبت به شرکتهای می‌یابند. اندیشمندان معمولاً به این شکست‌ها و بی‌عدالتی‌های بازار به سه روش تثبیت ترتیبات غیررسمی، تقویت اتحادیه‌های کارگری به منظور چانه‌زنی در مورد حق کارگران و دخالت قانونی مستقیم حکومت پاسخ می‌دهند.

کشورهای عربی برای تنظیم بازار کار در عرصه اقتصادی، راهبرد دخالت مستقیم حکومت را تجویز کرده‌اند. نقش مهمی که حکومت و مدیریت دولتی در طول دهه ۸۰ و ۹۰ در ایجاد شغل و تعیین مزد داشته، تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر بازار کار گذاشته است. این امر در واقع نتیجه طبیعی نقش مسلط و عمده دولت به عنوان نیروی محرک توسعه اقتصادی اجتماعی در کشورهای نفتی و همچنین کشورهای غیرنفتی بوده است. افزایش استخدام در مراکز دولتی باعث شد تا دولت بیش از پیش در فعالیتهای اقتصادی دخالت کند. این روند بیشتر در مصر و الجزایر درپیش گرفته شد. در این کشورها از اسخدام به عنوان یک ابزار سیاسی به منظور جذب ورودی‌های جدید در نیروی کار، مبارزه با بیکاری و فراهم نمودن شبکه امنیت اجتماعی برای باز توزیع درآمدها استفاده شده است. در چنین شرایطی، دولت مصر نه تنها همه فارغ التحصیلان دانشگاهی و همچنین کسانی را که مدارک متوسطه دارند جذب کرده، بلکه فارغ التحصیلان رشته‌های خاص مانند مهندسی و... را نیز به زور وارد حوزه استخدام حکومتی کرده است.^{۱۲}

سایر کشورهای عربی نیز در این سالها برنامه‌های تضمینی مشابهی داشته‌اند. برای مثال، مراکش استخدام موقت را برای فارغ التحصیلان جوان تا زمانی که آنها در بخش خصوصی جذب شوند، تضمین کرده است. در اردن و تونس، دولت به عنوان آخرین بازیگر وارد عمل شده است. در کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس، استخدام حکومتی به عنوان

حق جدانشدنی شهروندان و همین طور ابزار باز توزیع درآمدهای نفتی به مردم تلقی می شود.^{۱۴}

بدین ترتیب در اواخر دهه ۸۰ و ۹۰، تقریباً در اکثر کشورهای عربی اگرچه با درجه های متفاوت، دولت و نهادهای آن عامل اصلی در نیروی کار و تضمین کننده اصلی مزدها در بخش اقتصادی بودند و این رویه هنوز نیز ادامه دارد. در یک حد متوسط، حکومت تقریباً ۲۵ درصد کل نیروی کار را در پایان دهه ۸۰ تضمین می کرد. در اردن حکومت با در اختیار داشتن تقریباً نیمی از نیروی کار (۴۹ درصد) بیشترین نقش را به عنوان مهمترین کارفرما داشته است. در مصر، استخدام خدمات دولتی بالغ بر ۲۳ درصد کل نیروی کار بوده است. داده های ارائه شده از نیروی کار در الجزایر نشان می دهد که تقریباً ۵۵ درصد از نیروی کار استخدام شده در بخش دولتی کار می کنند.^{۱۵}

اما ترکیب جمعیت و ساختار سنی آن در ارتباط با سیاستهای حکومت که تمایل به حرکت به طرف افزایش خصوصی سازی در فعالیتهای اقتصادی دارد، به طور کلی این واقعیت را تصدیق می کند که سطح حاضر و ترکیب استخدام حکومتی قابل دوام نیست. کاهش استخدام دولتی در سالهای اخیر مسئله بیکاری را بدتر کرده است و این مسئله عمدتاً در میان فارغ التحصیلان دانشگاهها بیشتر جریان دارد. علاوه بر این، نقش دولت در استخدام حکومتی به منظور اقدامات حمایتی از جامعه، فرایند گسترش فقر را افزایش داده است. تا سال ۱۹۹۸، نقش مستقیم حکومت به عنوان تنظیم کننده بازار کار، در هیچ یک از کشورهای عربی موفقیت آمیز نبود و عملاً روندی برعکس اقدامات حمایتی ایجاد می کرد. این مسئله در دو سال اخیر در بعضی از کشورها با جایگزین کردن راهبردهای دیگر به برخی پیشرفتهای ناآید آمده است. سقوط درآمدها و افزایش جمعیت در دهه ۱۹۹۰، باعث شد که حکومتها در اکثر کشورهای عربی نتوانند تعهدات خود را نسبت به تنظیم بازار کار همانند گذشته عملی کنند. از این رو در راستای وظایف دوگانه خود در این مورد، یعنی فرایند استخدام و افزایش دستمزدها مجبور به انتخاب شدند. اکثر حکومتها به استثنای اعضای شورای همکاری، با حفظ فرایند استخدام، محدود کردن دستمزدها را در دستور کار خود

قرار دادند. نتیجه این عمل، کاهش شدید در مزدهای واقعی در تقریباً همه کشورها به استثنای کشورهای صادرکننده نفت بود. این مسئله در مورد مصر و اردن بیشتر صدق می کند. در مصر در سرتاسر دوره ۱۹۹۵-۱۹۸۲، حقوق ها با نرخ سالانه ۱۰ درصد در مفهوم واقعی خود رکود پیدا کردند. این امر در حالی صورت گرفت که در دهه ۱۹۸۰ نیز نیروی کار این کشور در اثر کاهش پرداخت تقریباً ۴۰ درصدی ناشی از بحران اقتصادی دچار رنج شده بود.^{۱۶} در اردن و الجزایر نیز چنین وضعیتی کاملاً محسوس بود. در مراکش دستمزدهای واقعی در طول دوره ۱۹۹۴-۱۹۸۱ رکود واقعی پیدا کردند. نتیجه تمام این تحولات گسترده تر شدن فرایند فقر در این جوامع بود.

یکی دیگر از پیامدهای منفی دخالت مستقیم دولتهای عربی به عنوان نظام های حمایتی اجتماعی در نیروی کار، «چند پارگی» بازار کار بوده است. تقسیم بازار کار در این کشورها به بخشهای حکومتی و غیر حکومتی، رسمی و غیررسمی و همچنین مراکز شهری و روستایی، عملاً هدف اصلی کارکرد حمایت های اجتماعی را مخدوش کرده است.

چنین تقسیماتی، در عمل منجر به تفاوت گذاری در فرصتها، پاداش و شرایط کار شده است. علاوه بر این، مقررات خیلی گسترده بازار کار به همراه ضعف فرایند اجرایی قوانین، درجه دوگانگی را تشدید نموده است. پیامد اصلی این وضعیت، افزایش مسئله حاشیه نشین شدن موضوع فقرا، یعنی کسانی بوده است که اکثریت نیروی کار را در بخش غیررسمی دارند.

دو پارگی مذکور منجر به قوی شدن بخش محدودی از نیروی کار در مقابل اکثریت آن گشته است. در اکثر کشورهای عربی، افزایش فرصتها، شمول حقوق و قوانین و در کل تخصیص رفاه تنها برای معدودی از نیروی کار به کار می رود. در حالی که بخش رسمی نیروی کار یا بخشی که از طرف دولت حمایت می شود از طریق یک چارچوب قانونی مشخص که اساس مطمئنی را برای قراردادهای فردی و جمعی تأمین می کند، حمایت می شود. قوانین حاکم بر بازار کار و نیروی کار غیررسمی که اکثراً اقشار کم درآمد هستند عملاً غیر واضح و نامشخص باقی مانده است. به علاوه، شمول حقوقی حمایت های اجتماعی در اکثر کشورهای

عربی به بخش های روستایی کشیده نمی شود. جالب این که، در کشورهای نظیر تونس و الجزایر حمایت های اجتماعی مربوط به نیروی کار، خود به دو قسمت شهر و روستا تقسیم می شود که در این میان تفاوت گذاری در فرصت ها کاملاً محسوس است.

روی هم رفته، قسمت اعظم نیروی کار در جهان عرب به عنوان یک بخش اساسی و بنیادی در حوزه فعالیت اقتصادی و به عنوان بخشی از نیروی کار که در بخش غیررسمی فعالیت دارند، کاملاً سازماندهی شده نیستند. در حالی که چانه زنی های دسته جمعی به وسیله اتحادیه های کارگری در بخش های رسمی و محدود مورد حمایت دولت می تواند برای بهتر کردن شرایط کار و حل کردن مسائل و پیچیدگی های ناشی از نابرابری قدرت بازار به نفع کارگران وارد معامله شود، این امر برای بخش غیررسمی که از حمایت های نابرابر دولت برخوردار نیست، عملی نمی باشد. مصر، اردن، تونس و مراکش نمونه های جالبی در این مورد هستند. نیروی کار در این چهار کشور عملاً در دو گروه متمایز از هم جای می گیرند:

۱- بخش رسمی، حکومتی، هیات های حکومتی مستقل، بخش های اتحادیه ای و

بنگاه های نوین.

۲- بخش های غیررسمی که عموماً نیروی کار غیر ماهر و مهاجر محسوب می شوند.

تحرك اجتماعی عموماً بین این دو بخش محدود است.

به طور کلی چند قطعه شدن بازار های کار در کشورهای عربی، مانع اصلی برای تحرك

نیروی کار در بین بخش های مختلف شده و فرایند فقر را در بخش های وسیعی از جامعه بیشتر

کرده است. در اثر این چندپارگی، کار آمدی بازار کار به طور معکوس به وسیله سیاست های

دولتی که دستمزدهای بخش های غیر حمایتی را تحریف می کنند، تحت تأثیر قرار می گیرد و

منافع حاشیه ای را برای قشر کوچکی از افراد در مقابل رفاه کارگران کمتر ماهر و فقیر فراهم

می کند. این مورد در مصر و اردن بیشتر از بقیه جاها به چشم می خورد. در این دو کشور

ساختار دستمزدهای دولتی تمایز عمده ای بین بخش های فقیر غیر حمایتی و بخش های رسمی

ایجاد کرده است.^{۱۷}

در سال های اخیر، این مسئله که باید یک حداقل استاندارد زندگی برای مردم

ایجاد شود، باعث تغییر راهبردهای چندین کشور عربی شده است. این تغییرات در واقع گذار از اموری نظیر تضمین استخدام و دخالت مستقیم حکومت در تنظیم بازار کار به طرف مسائلی نظیر قادر کردن افراد و اصلاح کردن توانایی های آنها، تغییر در قوانین و مقررات حمایتی، ایجاد صندوق های اجتماعی و... بوده است. در این راستا، برقراری برنامه های تأمین اجتماعی مناسب تر، اقدامات حمایتی درآمدی و شبکه های امنیت اجتماعی، همچنین کارآموزی و کاریابی و سایر برنامه های کار، جزیی ضروری از فرایندهای اصلاحات و سیاستهای حمایتی شده است.

مصر، الجزایر و سوریه در رده کشورهای موفق بوده اند که در یکی دو سال اخیر توانسته اند سیاستهای حمایتی اجتماعی خود را تا اندازه ای اصلاح کنند و بدین طریق پیامدهای منفی تعدیل را در کشور خود به حداقل برسانند. در واقع فعالیت اصلی این دولتها در راستای برنامه های تعدیل و تثبیت بوده است.^{۱۸} اقدامات ویژه ای که این کشورها برای فرونشاندن اثرات منفی تعدیل بر نیروی کار درپیش گرفته اند، از این قرارند:

۱- هزینه های دولتی برای اقدامات حمایتی بیشتر در بخش سرمایه های انسانی سرمایه گذاری شده است. برنامه های مالی عمدتاً از طریق یارانه های مستقیم به جای این که به نفع کسانی که بهترین وضعیت را برای دریافت یارانه دارند پرداخت شود، به نفع نیازمندترین گروهها سرمایه گذاری می شود.

۲- همکاری بین بخشهای عمومی و خصوصی برای به حداقل رساندن اثرات مضر فرایند تعدیل درحوزه نیروی کار.

۳- انتقال و واگذاری وظایف مرکزی دولت به سطوح محلی، این امر علاوه بر این که کارایی و شفافیت نیروی کار را بهبود می بخشد، هدف گیری مناسب خدمات را نیز فراهم می کند. این فرایند نیازمند ترکیبی از تمرکززدایی و دخالت سازمانهای غیرحکومتی در ترکیب و توزیع سیاستهای اجتماعی بوده است. سازمانهای غیرحکومتی در ارزیابی نیازهای مردم توانا تر بوده و بدین ترتیب نیازهای قشر کم درآمد جامعه بهتر برآورده شده است.

۴- در این کشورها جدای از نقش دولت، بسیاری از برنامه های کمکی از طریق

نهادهای خصوصی غیرانتفاعی و همچنین خدمات غیررسمی و برنامه های کمکی توانسته است موثر باشد.

۵- اقداماتی برای به تأخیر انداختن کاهش استخدام یا تسریع کردن آن در طول یک دوره بلندمدت تری بعد از خصوصی سازی و همچنین حمایت از نیروی کار از طریق نهادهای خصوصی، محیط مناسبی را برای ادامه سیاستهای اصلاح اقتصادی ایجاد کرده است.

۶- انجام سیاستهای خاص در زمینه مقررات پرداختی جداگانه و انعام ها و پاداش های ماهیانه برای کارکنانی که داوطلبانه استعفا داده اند، بخشی از فرایند گسترش فقر را تعدیل کرده است. این مورد به خصوص در مصر اجرا شده است.

۷- اقدامات سیاسی که از طریق صندوق های اجتماعی مختلف انجام شده اند و از این طریق به کار گرفته شدن کارگران بیکار موقت در سایر اشکال کار تسهیل شده است. اقداماتی نظیر جستجوی شغل، کمک به تحرک اجتماعی، کارآموزی، کارآموزی حرفه ای و طرحهای ایجاد شغل، گسترده کردن تسهیلات اعتباری برای کارگران بیکار شده، چالش پیچیده نیروی کار را تسهیل کرده است.

۸- فراهم نمودن کار موقت از طریق برنامه های کاری، فرصتهای کاری را برای کسانی که از طریق بیکاری بلندمدت تهدید شده اند، ایجاد نموده است.

۹- ساز و کارهای مشورتی و حمایتی برای ارتقای مقاطعه کاری، افزایش رشد سودمندی و توسعه تشکیلات اقتصادی در حد و اندازه های کوچک و متوسط، نقش مهمی را در تولید شغل های جدید بازی کرده است.^{۱۹}

شواهد تجربی در باره اهمیت و تأثیر نسبی این برنامه ها بر فرایند برنامه های حمایتی اجتماعی هنوز متفاوت است. اما چنین برنامه هایی در یکی دو سال اخیر در کشورهایی نظیر مصر و الجزایر روند مثبتی را طی کرده اند. در واقع این برنامه ها از یک طرف کاملاً سازگار با رشد اقتصادی و سیاستهای در پیش گرفته شده در این کشورها بوده اند و از طرف دیگر، با اجتناب از اشتباهات گذشته در مورد اقدامات حمایتی دولت در پیش گرفته شده اند. روی هم رفته می توان از این برنامه ها تحت عنوان «بازسازی نقش جدیدی برای

عملکردهای دولت، در این کشورها نام برد. در هر حال توافقی که امروزه در میان بعضی از دولتهای عربی پیرامون این مسئله وجود دارد، این است که روشهای سنتی از طریق دخالت گسترده دولت برای به دست آوردن فرصتهای برابر، کهنه و منسوخ شده است. در واقع این حکومتها پی برده اند که عنصر کلیدی در تأمین بیشتر اقبال فقیر جامعه نه دخالت گسترده و نابرابر دولت، بلکه ارتقای رشد بیشتر از طریق افزایش سرمایه گذاریها و تولید بالاتر است. بهبود کیفیت نیروی کار، انعطاف پذیری در بازار کار، استفاده از منابع محدود در دسترس و حرکت از اتکای بیش از حد به استخدام بخش دولت به طرف رشد استخدام بخش خصوصی، نقش مهمتری در ریشه کن کردن فقر در حوزه نیروی کار دارد.

موارد ذکر شده تنها در یکی دو کشور عربی تا به حال کاربرد داشته است و در مجموع هنوز اکثر این کشورها از پیامدهای منفی سیاستهای باز توزیعی دولت برای کاهش اثرات تعدیلی در حوزه نیروی کار رنج می برند. به عنوان نتیجه گیری این بخش باید گفته شود که مهمترین چالش در پیش روی کشورهای عربی در سالهای آتی، چالش نیروی کار است. حکومتها باید وظیفه تصحیح نامتوازنیها، افزایش استخدام و بهبود بخشیدن شرایط آن را با حفظ یک سیاست مالی قوی و همه این اقدامات را بدون به خطر انداختن فرایند رشد بیشتر تعیین کنند. در این راستا، سیاستهای جهت گیری شده در جهت بهبود آموزش و برای بهبود شفافیت بازار و میانجیگری بازار کار به منظور مواجهه با الزامات بازار به خصوص در صحنه رقابت آمیز جهانی ضروری هستند. بازارهای کار مناسب و قابل جرح و تعدیل و همچنین تحرک نیروی کار، عناصر ضروری انتقال موفقیت آمیز هستند. از طرف دیگر اصلاح نظام های آموزشی، شرایط واقعی کارآموزی را فراهم می کند و نظام های میانجیگری بازار کار را که عمدتاً بر مهیاسازی برای شغل های غیرحکومتی متمرکز می کنند، بهبود می بخشند. روی هم رفته، انجام اصلاحات اقتصادی فراگیر بدون ایجاد یک نظام برنامه ریزی شده حمایتی به منظور تنظیم بخش نیروی کار، امکان پذیر نیست.

دوم- آموزش و بهداشت

دومین حوزه تأمین اجتماعی که اقدامات حمایتی اجتماعی دولت‌ها را در کشورهای عربی به عنوان بخشی از سیاست‌های اصلاح شامل شده است، حوزه آموزش و بهداشت است. اقدامات تامینی دولت در این دو حوزه نیز پیامدهای مثبتی دربر نداشته و فرایند فقر را گسترش داده است. برای شروع، یادآوری این نکته مهم است که تقریباً در همه کشورهای عربی عموماً بهبود قابل توجهی در آموزش و شاخصهای بهداشت دیده می‌شود. امید به زندگی در سالهای پایانی قرن بیستم افزایشی چند درصدی داشته است. این موارد امروزه شاخصی است بین ۵۴ سال در یمن که پایین‌ترین است و ۶۲ سال در کویت که بالاترین را تشکیل می‌دهد. مرگ و میر کودکان عمدتاً کاهش پیدا کرده است و به استثنای یمن که این نرخ در حدود ۱۱۴ درصد است، در کویت تقریباً ۱۲ درصد و در مصر، مراکش و لیبی ۶۲ درصد می‌باشد. به طور کلی، میانگین کاهش مرگ و میر کودکان برای کشورهای عربی حدود ۴۶ درصد بوده است.^{۲۰} نام نویسی در مدارس در همه سطوح رشد داشته است. نرخ بیسوادی بزرگسالان کاهش یافته، اما در کل دسترسی به تحصیلات کامل امکان‌پذیر نبوده است. روی هم رفته نقش دولت در هر دو حوزه آموزش و بهداشت محسوس بوده است.

فراهم کردن خدمات به طور مستقیم برای اکثریت مردم و تضمین فرصتهای برابر در

دستیابی به کیفیت آموزشی. *پژشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی*

کل هزینه‌های آموزشی در طول دهه ۷۰ تا ۹۰ در خیلی از کشورهای عربی به عنوان درصدی از کل هزینه دولت (به استثنای سوریه) به طور قابل توجهی افزایش داشته است. نرخ هزینه‌های دولت در امر آموزش نسبت به کل هزینه آن رقمی بین ۲ و ۲٫۲ درصد در امارات متحده عربی و سوریه و ۹ درصد در لبنان رشد داشته است. این مورد در مصر ۵٫۴ درصد، در کویت ۶٫۳ درصد و در سوریه ۳ درصد می‌باشد و میانگین رشد آن در کل کشورهای عربی ۴ درصد بوده است. نکته مهمی که باید یادآور شد، این است که سهم بزرگ و در حال افزایش بودجه آموزشی همواره به حقوقها اختصاص داشته است که این مسئله

می تواند هدفهای مورد نظر را به انحراف کشاند.^{۲۱}

اما هزینه های بهداشتی رشد کمتری از آموزش داشته اند به طوری که رشد نرخ هزینه های بهداشتی از ۳٫۵ درصد در کویت تا ۰٫۹ درصد در امارات متحده عربی را شامل می شود. میانگین رشد نرخ هزینه های بهداشتی برای کل کشورهای عربی تقریباً ۱٫۵ درصد بوده است.^{۲۳}

با این وجود، کارآمدی هزینه های حکومت به عنوان اقدامات تأمینی در راستای کاستن از اثرات منفی برنامه تعدیل در این دو بخش مورد سؤال است. سئوالاتی از قبیل اینکه، آیا دولت نقش خود را به عنوان فراهم کننده خدمات بهداشتی و آموزشی و یا به عنوان عنصر حمایت کننده از فرصتهای برابر به انجام رسانده است اقدامات دولت در این زمینه چه میزان آثار منفی تعدیل را از بین برده است؟ آیا نظام حمایتی اجتماعی دولت در بخشهای آموزشی و بهداشت فرایند فقر را تعدیل کرده است؟ شواهد تجربی نشان می دهند که اقدامات دولت در این دو زمینه مانند بخش نیروی کار عملاً فرایند مثبتی را طی نکرده و باعث بدتر شدن شرایط شده است. عدم برابری در فرصتها، عدم تخصیص مناسب هزینه ها در زیرساخت های ضروری و نابرابری در کیفیت برای خدمات اقشار مختلف جامعه از مهمترین دلایل در این مورد می باشند که در ادامه توضیح داده خواهند شد.

روی هم رفته، دولت در چارچوب اقدامات تأمینی خود، عرضه معقولانه ای از آموزش و بهداشت را تقریباً در همه کشورهای عربی تضمین کرده است. در اکثر کشورهای عربی، نرخ ثبت نام دانش آموزان در سطوح ابتدایی تقریباً نزدیک به سطح جهانی بوده است. میانگین این نرخ برای کل کشورهای عربی در سال ۱۹۹۰، ۹۷ درصد برآورد شده است. تنها چند کشور عربی در این زمینه رکود داشته اند (مراکش ۸۰ درصد پسران و ۵۷ درصد دختران، عربستان سعودی ۸۰ درصد پسران و ۴۷ درصد دختران و جمهوری یمن ۸۵ درصد پسران و ۴۵ درصد دختران در مقطع ابتدایی نام نویسی کرده اند) در سطوح بالاتر آموزشی، یعنی سطح متوسطه و بالاتر از آن، نرخ ثبت نام به طور قابل توجهی افزایش یافته است. هرچند که در این زمینه نرخ آن به نرخهای جهانی در این زمینه نرسیده و عملاً دور از دسترس بوده است.

میانگین نرخ ثبت نام در سطح متوسطه برای کل کشورهای عربی ۵۰ درصد و در سطوح بالاتر ۱۷ درصد برآورد شده است. در سطوح بالاتر، مهمترین کشورها مصر، اردن، و لبنان بوده اند و پایین ترین نرخ مربوط به کشورهای الجزایر، عمان، تونس و یمن بوده است.

اما تحلیل نتایج بر حسب برابری نشان می دهد که فرصتهای برابر تنها یک مفهوم نظری بوده است. شواهد حاکی است که در سرتاسر جهان عرب، تخصیص منابع عمومی در بخشهای آموزش و بهداشت عادلانه و منصفانه نبوده و همواره در تخصیص هزینه ها، تمایل عمده ای به هزینه کردن در مراکز شهری نسبت به مراکز روستایی، همچنین تخصیص هزینه در آموزش های سطح بالا در مقایسه با سطح مقدماتی و دبستانی بوده است. علاوه بر این، در زمینه مراقبتهای بهداشتی نیز همواره ایجاد مراکز بهداشتی تجملی بر هزینه های اساسی و ضروری بهداشتی تقدم داشته اند.^{۲۴}

برای مثال، اگر مورد مصر را در نظر بگیریم، نابرابری و تفاوت کلی در توزیع فرصتهای آموزشی در بین استانهای مختلف به خصوص در سطوح مدرسه ای تا حد بالایی دیده می شود. براساس یک مطالعه انجام شده، در این کشور برعکس سطوح آموزشی ابتدایی که اختلاف عمده ای بین مراکز شهری و روستایی وجود ندارد، در سطوح متوسطه نابرابری گسترده ای بین شهرها و مراکز روستایی دیده می شود. علاوه بر این، زمانی که نرخ بندی هزینه ها را برطبق ایالت ها و استانهای مختلف بررسی کنیم، نتایج مشابهی به دست می آید. بر این اساس، نرخ هزینه ها در استانهای مختلف مطابق با درصد جمعیتی که در این استانها زندگی می کنند، نیست. مراکز شهری مهم مانند قاهره و نوزیه درصد خیلی بالاتری از هزینه های دولتی را در سطوح آموزشی در مقایسه با جمعیت نشان می دادند.^{۲۵}

توزیع هزینه ها در میان سطوح آموزشی همچنین نشان می دهد که به طور قابل توجهی هزینه های بالاتری در سطح سوم نسبت به سطوح ابتدایی و متوسطه وجود داشته است. مطالعه ای در مورد سطوح آموزشی در کشورهای عربی نشان داده که به طور مشخصی هزینه های آموزشی همراه با افزایش سطح آموزش بالاتر رفته است. براساس این مطالعه، چنین نابرابری در دهه ۱۹۹۰ نسبت به دهه ۱۹۸۰ بیشتر شده است. در حالی که هزینه های

بسیار بالایی ایجاد دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی تجملی در شهرهای بزرگ شده است (عربستان، کویت، مصر)، عملاً قشر بسیار عظیمی از جمعیت مراکز فقیرنشین به خصوص روستاییان از ابتدایی‌ترین مراکز آموزشی در سطوح ابتدایی باز مانده‌اند.^{۲۶}

مطالعه دیگری که به وسیله بانک جهانی انجام شده، نشان داده است که ۷۰ درصد مردم در کشورهای عربی از سطح آموزش ابتدایی فراتر نرفته‌اند و سهم‌شان از کل هزینه‌های آموزشی از ۲۰ درصد تجاوز نمی‌کند. در حالی که ۱۰ درصد از افراد در شهرهای بزرگ و در مراکز آموزشی مهم از ۵۰ درصد بودجه آموزشی استفاده می‌کنند.^{۲۷} در واقع نیمی از بودجه آموزشی در مصر به دانشگاه‌ها می‌رود. در اردن و مراکش نیز همین مقدار ثبت شده است. همچنین میزان هزینه‌ها در سطوح سوم مراقبت‌های بهداشتی خیلی زیادتر و بیشتر از نرخ هزینه‌ها در سطوح مراقبت‌های بهداشتی اساسی و پایه‌ای بوده است. برای مثال در مصر ۶۵ درصد در مراکش ۷۱ درصد و در اردن ۶۰ درصد بودجه بهداشت عمومی برای ساختن بیمارستانهای تجملی و مراکز بهداشتی خیلی سطح بالا هزینه شده است.^{۲۸}

بدین ترتیب در حالی که در تمام کشورهای عربی هزینه‌های آموزشی و بهداشتی به عنوان هزینه تأمینی و حمایتی از اقشار کم درآمد افزایش مداومی داشته، اما در عین حال همزمان، سطح بالای بیسوادی بیشتر شده و از طرف دیگر قشر عظیمی از مردم به خصوص فقرا از کمترین امکانات بهره‌مند نشده‌اند. بودجه‌های آموزشی بیشتر در سطوح بالای آموزشی هزینه شده است و از این دو تنها افراد با درآمد بالا توانسته‌اند بهره‌مند شوند. برعکس؛ کاهش بودجه در سطوح آموزش‌های مقدماتی و ابتدایی، بیسوادی را در میان اقشار کم درآمد جامعه بیشتر کرده است. از طرف دیگر، امکانات بهداشتی تجملی و گران قیمت نیز خارج از دسترس قشر کم درآمد جامعه بوده است و تنها گروه اندکی از آن منتفع شده‌اند.

مطالعات انجام گرفته در مصر نشان می‌دهد که بودجه‌های آموزشی بیشتر متمایل به گروه‌های اقتصادی اجتماعی با درآمد بالا و متوسط بوده‌اند. همچنین به خوبی مشخص شده است که تنها خانواده‌های با درآمدهای بالا می‌توانند هزینه‌گزاران مؤسسات آموزش خصوصی را بپردازند. که این امر یکی از مسائل پیچیده و غامض در کشورهای عربی بوده است. در تمام

این کشورها خدمات آموزشی و بهداشتی خصوصی بخش مهمی از هزینه‌ها را از آن خود کرده‌اند. دخالت بخش خصوصی در امور آموزشی در بسیاری از کشورهای عربی برجسته بوده است. مدارس خصوصی در لبنان ۶۳ درصد آموزش‌های مقدماتی و دبستانی و ۵۶ درصد سطح متوسطه را دربر گرفته‌اند. در اردن ۲۶ درصد کل هزینه‌های آموزشی از طریق بخش خصوصی به مصرف می‌رسد. در مصر مدارس خصوصی ۳۰ درصد در سطح ابتدایی و مقدماتی و ۲۵ درصد در سطح متوسطه را دربر گرفته‌اند. در مراکش ۳۵ درصد در سطح ابتدایی و ۲۸ درصد در سطح متوسطه خصوصی هستند. در کویت ثبت نام و نام نویسی در مدارس خصوصی در سطح ابتدایی در طول دهه ۹۰ دو برابر شده است (۳۶ درصد). در سطوح سوم آموزشی نیز اخیراً مراکز آموزشی و خصوصی در کشورهای عربی به خصوص مصر و اردن دایر شده است. دانشگاه‌های خصوصی در اردن در سال ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ فعالیت خود را شروع کردند. در مصر نیز اخیراً چندین دانشگاه خصوصی باز شده است. همانند بخش آموزش در بخش بهداشت نیز مراکز خصوصی گسترش زیادی داشته‌اند.

در واقع در تمام این کشورها، فعالیتهای خصوصی چه در زمینه آموزش و چه در زمینه بهداشت برای قشر فقیر و کم درآمد جامعه بسیار گران تمام شده است. نگاهی به آمار فعالیتهای بخش خصوصی در آموزش و بهداشت این نکته را نشان می‌دهد که سطوح ابتدایی در هر دو زمینه گسترش بیشتری داشته‌اند. در واقع گروههای کم درآمد جامعه از یک طرف به علت نبود چنین مراکز دولتی و از طرف دیگر به واسطه هزینه‌های بالای مراکز خصوصی عملاً در حاشیه قرار گرفته‌اند.

علاوه بر مسئله نابرابری در فرصتها و عدم تخصیص مناسب هزینه‌ها در بخش‌های آموزشی و بهداشت برای حمایت از اقشار فقیر و کم درآمد، مسئله دیگری که اقدامات نامناسب حمایتی دولت را در امر آموزش نشان می‌دهد، موضوع کیفیت آموزش است. سیاستهای آموزشی درست، با تأثیری که بر آینده افراد می‌گذارد، توزیع درآمد و ثروت را در جامعه تحت تأثیر قرار می‌دهد. در واقع آموزش مناسب مردم را آگاه و متعاقباً دسترسی به شغل‌ها و درآمدها را بیشتر می‌کند. آموزش مناسب نه تنها در سطح خرد به افراد قدرت می‌بخشد و مرز

توانایی هایشان را تقویت می کند، بلکه در سطح کلان نیز مهم است. به طور کلی تحقیقات تجربی و علمی خیلی اندکی در زمینه برآورده کردن عملکرد آموزشی کشورهای عربی انجام پذیرفته است. اما اخیراً برخی از این کشورها تلاش کرده اند تا یک آزمایش اساسی مقایسه ای از کیفیت آموزش خود به دست آورند، در این میان، اردن یکی از مهمترین کشورهای بوده است که در سالهای اخیر به ارزیابی کیفیت عملکرد آموزشی خود پرداخته است. براساس یک ارزیابی، دانش آموزان اردنی در سال ۱۹۹۷ پایین ترین میزان را در جهان برحسب میانگین پاسخگویی به سئوالات ریاضیات و علوم به دست آوردند. دانستن این نکته جالب است که اردن در میان کشورهای عربی به عنوان کشوری در نظر گرفته می شود که از بهترین نظام های آموزشی بهره مند است. ارزیابی مشابهی که به وسیله گروههایی از کشورهای عربی در مصر، کویت و تونس انجام شده، نتایج مشابهی را نشان داده است. یکی از بررسی های مهم و در مقیاس بزرگ، مطالعه ای بود که در سال ۱۹۸۸ در مصر تحت عنوان «دسترسی به آموزش های ضروری علمی با کیفیت بهتر» انجام شد. نتایج این مطالعه نیز هشداردهنده بود و نتیجه گرفته شد که شاخصهای بسیار قدرتمندی از رکود و سطح دسترسی به آموزش های ضروری، بدتر شدن کارآمدی آموزش های ضروری و اساسی و کاهش کیفیت آموزشی برحسب تحصیل مهارتهای اساسی وجود دارد.^{۲۹}

بدین ترتیب یک ارزیابی از نقش حمایتی حکومت در این دو حوزه نشان می دهد که در واقع دولتهای عربی برای تهیه آموزش و بهداشت تلاش کرده اند. اما این امر به افزایش هزینه کیفیت، نابرابری و عدم تخصیص مناسب هزینه ها در این بخش ها تمام شده است. نقش نامناسب دولت در اقدامات حمایتی برای جلوگیری از گسترش فقر ناشی از فرایند اصلاحات، خود زمینه ساز گسترش فقر شد. علاوه بر این، در سالهای اخیر با سقوط درآمدها در کشورهای عربی، هزینه های اختصاص یافته به این دو بخش کاهش اساسی داشته است. با این که در اکثر این کشورها، همواره تلاش بر این بوده است تا هزینه های امور آموزشی و بهداشتی در همان سطح قبلی باقی بمانند، اما این هزینه ها بر اثر سقوط درآمدها کاهش پیدا کرده اند. در عین حال، رشد سریع جمعیت منجر به کاهش مصرف سرانه واقعی در این

دومورد شده است.

روی هم رفته، نقش اساسی دولت در ایجاد برابری و پاسداری از فرصتهای برابر به خوبی انجام نشده است. اقدامات حمایتی مناسب، مستلزم سیاستهای باز توزیع در زمینه هزینه های آموزشی در میان گروههای اقتصادی اجتماعی نه تنها به واسطه اهمیت برابری، بلکه همچنین به منظور کارآمد کردن زمینه های ضروری و لازم است. سوق دادن هزینه های آموزشی و بهداشتی به طرف گروههای کم درآمد و فقیر، منجر به تداوم سیاستهای اصلاح و گسترش برابری در جامعه می شود. در زمینه آموزش، دسترسی همه اقشار اجتماعی به آموزش های بنیادی و ابتدایی باید مورد نظر واقع شود. از طرف دیگر، قابل دسترس ساختن آموزش های دانشگاهی برای اقشار کم درآمد می تواند بسیاری از نابرابری ها را از بین ببرد. در زمینه مراقبتهای بهداشتی به جای انجام هزینه های بالا در موارد کم مصرف و کاملاً تجملی، اولویت باید به مراقبتهای ضروری و ابتدایی اختصاص یابد تا همه اقشار جامعه بتوانند از آن بهره مند شوند.

ارزیابی و نتیجه گیری

«مینت»^{۱)} استدلال می کند که کشورهای در حال توسعه باید از «برنامه ریزی با استفاده از ساز و کار بازار» بهره مند شوند. او با توجه به تجربه آسیا و کشورهای خاورمیانه معتقد است که کنترل های گسترده و دقیق توسط دستگاه اداری فوق العاده نامؤثر بوده و نمی تواند روش کارآمدی برای هماهنگ کردن اقتصاد باشد.^{۲)} این دیدگاه ظاهراً منکر لزوم برنامه ریزی است، اما بر اهمیت سیاستگذاری تاکید می کند و یادآور نظرات «لوئیس» از هواداران برنامه ریزی بلندمدت است که می گوید «قلب برنامه ریزی برای بهره وری بیشتر در بخش خصوصی، در مجموعه سیاست هایی است که اشخاص خصوصی را به استفاده مولدتر از زمان و منابع تشویق کند.»^{۳)}

پس مشکل نه انتخاب میان برنامه ریزی یا ساز و کار بازار، بلکه در اجرای مؤثر

سیاست هاست. پیشرفت در سیاستگذاری و اصلاح دستگاه اداری که بسیاری از متخصصان آن را پیشنهاد می‌کنند، برای اجرای مؤثر سیاست توسعه حتی اگر کشور از برنامه ریزی بلندمدت پیروی نکند، لازم است. برای کشورهای در حال توسعه ای که دارای بخش خصوصی هستند، بسیار اهمیت دارد که عواملی را که مانع از رفتار اقتصادی عقلایی سازمانهای اقتصادی می‌شود، مشخص کنند. «برنامه ریزی با استفاده از ساز و کار بازار» راهبرد دهه اخیر کشورهای عربی برای مواجه شدن با مشکلات اقتصادی بوده که در عمل ناموفق از کار درآمده است. برنامه تعدیل که از اوایل دهه ۱۹۸۰ در این کشورها به طور گسترده ای رایج شد، ناسازگاری خود را بیش از پیش با شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی این کشورها نشان داد که از دیدگاه سیاسی، بحران مشروعیت را برای دولت به ارمغان آورد. دولت که تا به حال تأمین کننده نیازهای مردم بود، اکنون با کنار کشیدن از صحنه اقتصادی عملاً منبع مشروعیت بخشی ندارد.^{۳۲} از زاویه اقتصادی نیز این کشورها با مشکلات گسترده ای روبرو شدند، از جمله نظام های مالیاتی کاملاً با مشکل مواجه شده از طرف دیگر، مهمترین و پیچیده ترین پیامد، برنامه های تعدیل در گسترش فقر بود. اصلاحات اقتصادی که با هدف «فقرزدایی» طرح ریزی شده بودند، عملاً «فقرزدایی» را در جامعه ایجاد کرده است.

به دنبال چنین روندی بود که کشورهای عربی با استفاده از سیاستهای باز توزیع، اندکی از نظام برنامه ریزی شده خود را در قالب ساز و کار بازار تزریق کردند. برای جلوگیری از گسترش فرایند فقر در جامعه، دولت پاره ای از اقدامات اصلاحاتی خود را مشمول اقدامات حمایتی اجتماعی در حوزه امنیت اجتماعی کرد. اما مشکل اصلی در زمینه ایجاد مؤثر سیاستها بود. عوامل زیادی مانع از رفتار عقلانی در برنامه های اقتصادی شدند. دخالتهای دولت به عنوان اقدامات حمایتی از فقرا و اقشار کم درآمد که در اثر انجام اصلاحات اقتصادی آسیب دیده بودند، فقر را به طور گسترده ای افزایش داد. مهمترین پدیده ای که مانع از ایجاد یک فرایند مثبت در این کشورها شده «سیاست زدگی» رفتارهای اقتصادی است. هیچ یک از سیاستهای اقتصادی در پیش گرفته شده، هدف اصلی یعنی حمایت از اقشار کم درآمد در جامعه را در نظر نگرفتند. در واقع در همه کشورهای عربی، هدف اصلی به بهای تحریف در

برنامه ریزی‌ها فراموش شد.

اقدامات حمایتی دولت در زمینه آموزش و بهداشت، شکاف طبقاتی را بیشتر کرد. بودجه‌های کلانی که از ابتدای شروع برنامه‌های تعدیل برای حمایت از اقشار کم درآمد به عنوان سومین جزء برنامه اصلاحات هزینه شدند عملاً به نفع طبقات متوسط و بالا تمام شد. سیاستهای باز توزیعی دولت در حوزه نیروی کار نیز وضعیت بیکاری را عملاً بدتر کرد. دخالت نامناسب دولت در بازار کار، آن را به دو قسمت رسمی و غیررسمی تقسیم کرد. و در این میان تنها حوزه رسمی آن از اقدامات حمایتی بهره مند می‌شوند. حوزه غیررسمی که عمدتاً اقشار کم درآمد و ناتوان جامعه را دربر می‌گیرد، عملاً از چنین حمایت‌هایی منتفع نشده‌اند. بدین ترتیب در مجموع پیامد اصلی سیاستهای باز توزیع در کشورهای عربی به عنوان اقدامی در جهت حمایت از اقشار آسیب دیده از اصلاحات اقتصادی، گسترش فقر و بدتر شدن شرایط نابرابری بوده است. □



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1. MerVal Badawi, *The Reform of Redistributive Policies: The Social Security Dimension in Seven Behrendt and Christion-Peter Hnlet.* (eds). Munich, Guterstloh , 1998. p. 61-62.
- ۲- داوود محمدی، برنامه تعدیل: فقرزایا فقرزدا؟ اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره ۱۱۲-۱۱۱، سال ۱۳۷۵، ص ۱۵۰.
3. *World Bank, Reigonal Perspective on World Development*, Report, 1995; will Arab Workers Prosper or Be Left out in the Twenty First Century , (Washington D.C; World Bank, August 1995) p.5.
4. *Ibid.*, p. 6.
5. World Bank, *Poverty and Adjustment in Egypt*, Report No. 8115 (1), EGT, Volume II: Main Report, June 6, 1995, p. 5.
6. World Bank, *World Development Report*, 1995, p. 12.
7. *Ibid.*
- ۸- روزنامه الانباء مصر، ۲۰ ژانویه ۲۰۰۰، ص ۷.
9. Ayubi, Nazih, *Etatism versus Privatization: The Case of Public Sector in Egypt*, *International Review of Administrative Science*, 1990 Vol. 56. p. 42.
10. Badawi, op. cit., p. 73-74.
11. Hollister Robinson "Reforming Labor Market in Countries of the Near East Region: Implication for Structural Adjustment Programs and the Operation of Market Economies" Mimeo, Swarthmore College 1992. p. 57.
12. Badawi, opcit. p. 75.
13. Fergany Nader "A Characterization of Empolyment Problem in Egypt in *Employment and Structural Adjustment in the 1990s*. H. Handoussa and G. pohaed Cairo: American University in Cairo press. 1991, 25-26. cited in *Seven Behrendt and christion- Peter Hanlet (ed) The Future Role of the State in the Middle East and North Africa*. Munich-Gustersloh, 1998, p. 91.
14. Badawi. op. cit. p. 80.
15. *Ibid.*, p. 83.
16. Fergany Nader, op. cit. p. 42.
17. Badawi. op. cit. p. 78.
18. *Ibid.*, p. 80.
19. *Ibid.*, p. 82.
20. Jimenez, E. "Pricing in the Social Sector: *Cost Recovery for Education and Health in Developing Countries*" Washington D.C. The World Bank, 1992, cited in Badawi, opcit p.91.
21. *Ibid.*
22. *Ibid.*
23. Tadawi, op. cit. 84.
24. Jimenez, E. op. cit.
25. Badawi, op. cit. 85.
26. Mingat and Tan , *Education in Asia: A Comparative Study of Cost and Financing*. Washington, D.C: The World Bank.
27. Badawi. op. cit. p. 86.
28. *Ibid* p. 87.
29. The World Bank, *Claiming the Future: Choosing Prosperity in the Middle East and North Africa*. Washington DC cited in Sven Behrendt, opcit. p. 86.
30. H. Myint. *Economic Theory and Underdeveloped Countries*, London, Oxford University Press, 1971, p. 313.
31. W. A. Lewis, *Development Planning: The Essentials of Economic Policy*, London, Allen and unwin; 1966 p. 12-23.
- ۳۲- داصلاحات اقتصادی و چالش مشروعیت سیاسی در رژیمهای عرب، ترجمه رسول افضلی، فصلنامه مطالعات خاورمیانه، شماره ۲۱، ص ۱۰۷-۸۵.