

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# سیاست گذاری اجتماعی در خاورمیانه

دینامیسم های اقتصادی، سیاسی و جنسیتی

ویراستاران: مسعود کارشناس و والتین مقدم

مترجم: حسین نمکین



مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

عنوان و نام پدیدآورنده	سیاست‌گذاری اجتماعی در خاورمیانه: دینامیسم‌های اقتصادی، سیاسی و جنسیتی / ویراستاران: مسعود کارشناس، والتین مقدم؛ مترجم: حسین نمکین.
مشخصات نشر	تهران: مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲
مشخصات ظاهری	۲۸۸ ص: جدول، نمودار.
شابک	۹۷۸-۶۰۰-۶۰۸۰-۱۱-۶
وضعیت فهرست نویسی	فیبا
یادداشت	عنوان اصلی: Social Policy in the Middle East: Economic, Political, and Gender Dynamics, 2006
موضوع	خاورمیانه -- سیاست اجتماعی   نقش جنسیت -- خاورمیانه   سیاست و حکومت   خاورمیانه -- سیاست اقتصادی
شناسه افزوده	کارشناس، مسعود، ۱۳۲۵ - ویراستار   Karshenas, Massoud
شناسه افزوده	مقدم، والتین، ۱۹۵۲ - م، ویراستار   Moghadam, Valentine M
شناسه افزوده	نمکین، حسین، - مترجم
شناسه افزوده	شهرداری تهران. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران
رده بندی کنگره	HN۶۵۶/۸ س۹ ۱۳۹۲
رده بندی دیویی	۳۰۶/۰۹۵۶
شماره کتابشناسی ملی	۳۴۳۴۱۲



## مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

مترجم: حسین نمکین

چاپ و انتشار: معاونت علم و فناوری

صفحه آرایشی: نگارستان حامد

طراح جلد: یعقوب قاسمی

نوبت چاپ: اول

چاپ: ۱۳۹۳

شمارگان: ۱۰۰۰

بها: ۱۱۰۰۰۰ ریال

ناشر: مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

کلیه حقوق چاپ برای ناشر محفوظ است.

نشانی: خیابان شریعتی، خیابان پل رومی، خیابان شهید اکبری، نبش خیابان آقابزرگی، شماره ۳۲

تلفن: ۲۲۳۹۲۰۸۰-۸۳

کدپستی: ۱۹۶۴۶۳۵۶۱۱

http://rpc.tehran.ir

info@rpc.tehran.ir

## سخن نخست

امروزه سیاست اجتماعی در مقام یکی از اساسی‌ترین ارکان نظریه‌ی اجتماعی و همچنین به‌عنوان یکی از مهم‌ترین چارچوب‌های تأثیرگذار در مدیریت شهری، بیش از هر زمان دیگری اهمیت و نقش تعیین‌کننده‌ی خود را نشان داده است. بی‌تردید در دهه‌های اخیر در سطح ملی و بین‌المللی، مهم‌ترین مسأله‌ی کشورهای در حال توسعه و خصوصاً کشورهای حوزه‌ی خاورمیانه و شمال آفریقا مسأله‌ی ادغام در اقتصاد جهانی بوده است. با این حال، تجربه‌های دهه‌های اخیر این کشورها همچنین نشان داده است که جهانی‌شدن صرفاً یک فرآیند تک‌بعدی اقتصادی نیست و توسعه‌ی اقتصادی در مقام شاه‌کلید ادغام در اقتصاد جهانی هرگز عاری از پیامدهای غیراقتصادی نبوده است. تا آنجا که به وجوه اجتماعی مسأله مربوط می‌شود متأسفانه نمی‌توان انکار کرد که در عمده‌ی موارد توسعه‌ی اجتماعی و اصول خطمشی اجتماعی همواره در حاشیه قرار داشته است - به گونه‌ای که اغلب ردپای آن را باید در پیوست‌ها و ضمیمه‌های برنامه‌های توسعه جستجو کرد.

بی‌تردید تحقق توسعه در گرو پیشرفت یک استراتژی کلان همه‌جانبه در همه‌ی حوزه‌ها است؛ و در این میان نهادها و سازمان‌های مختلف نقشی کلیدی بر عهده دارند. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، به‌عنوان بخشی از بدنه‌ی فعال در حوزه‌ی مطالعات اجتماعی و شهری، پیگیری دغدغه‌ها و وجوه اجتماعی توسعه‌ی شهری را یکی از مهم‌ترین وظایف کنونی خود می‌داند. در این راه، آموختن از تجربه‌ی توسعه‌ی کشورهای منطقه امری حیاتی است - خصوصاً کشورهایی که بیشترین شباهت‌های ساختاری (تاریخی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی) را به کشور ما دارند.

اقتصاد نفتی، یکی از مهم‌ترین گره‌گاه‌های این شباهت ساختاری است. متأسفانه در بسیاری از موارد این مسأله باعث شده است که روح غالب در سیاست‌های اجتماعی برآمده از این اقتصادهای نفتی، روحی «توزیعی» باشد. از منظر سیاست‌های اجتماعی، این مسأله به حدی جدی است که حتی می‌توان گفت مسأله‌ی ادغام در اقتصاد جهانی، برای کشورهای نفت‌خیز، بیشتر به نوعی چالش انتخاب میان خطمشی‌های اجتماعی توزیعی و غیر توزیعی بدل شده است. یکی از وجوه برجسته‌ی کتاب حاضر، در کنار تأکید بر وجه اجتماعی توسعه، مرور دقیق رویه‌های توزیعی و غیرتوزیعی اجتماعی در کشورهای منطقه‌ی خاورمیانه و شمال آفریقا است.

در حقیقت خطمشی‌های اجتماعی و نهادهای طراح و مجری مرتبط با آن، گره‌گاه حساس میان دولت و جامعه را تشکیل می‌دهند و از این رو اهمیتی حیاتی دارند. در سال‌های اخیر و در نتیجه جنبش‌های عربی، ترکیب سیاسی کشورهای منطقه‌ی خاورمیانه و شمال آفریقا دستخوش تحولاتی جدی شده است. این مسأله

بیش از هر چیز توجهِ دوچندان ما را به این گره‌گاه حساس و لزومِ شناختِ هر چه دقیق‌تر این گره‌گاه در دوران حاضر می‌طلبد. کلیه‌ی نهادها و سازمان‌های فعال در این گره‌گاه حساس دولت-جامعه (اعم از نهادهای دولتی و تشکل‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد) رسالتی خطیر را بر عهده دارند که تحققِ آن در گرو آموختن از تجربه‌های مشابه در کشورهای منطقه و رویارویی با پرسش‌هایی است که در طول این کتاب به کرات طرح شده و مورد بحث قرار گرفته‌اند. امیدواریم کتاب حاضر گامی هرچند کوچک در جهت تحقق این اهداف باشد.

### بابک نگاهداری

رئیس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

## فهرست مطالب

- ۱- سیاست اجتماعی در خاورمیانه: معرفی و مرور ..... ۱۳
- ۲- سیاست اجتماعی و توسعه در تونس از بدو استقلال: چشم‌اندازی سیاسی ..... ۴۵
- ۳- الجزایر: بحران، گذار و برآیندهای سیاست اجتماعی ..... ۹۷
- ۴- سیاست اجتماعی در مراکش: تاریخ، سیاست و توسعه‌ی اجتماعی ..... ۱۲۹
- ۵- اقتصاد سیاسی سیاست اجتماعی در مصر ..... ۱۵۹
- ۶- سیاست‌های اجتماعی و دینامیسم توزیعی در ترکیه ..... ۱۸۱
- ۷- مشروطیت، مدرنیزاسیون و اسلامی‌سازی: اقتصاد سیاسی سیاست اجتماعی در ایران ..... ۲۱۹
- ۸- جنسیت و سیاست اجتماعی: قانون خانواده و شهروندی اقتصادی زنان در خاورمیانه ..... ۲۵۳





## یادداشت مترجم

عبارت «سیاست اجتماعی» آنطور که از ترجمه‌ی عنوان کتاب هم بر می‌آید، موضوع محوری کتاب حاضر است. در تک‌تک صفحات کتاب بارها با این عبارت و مشتقات آن روبه‌رو خواهیم شد. علیرغم ظاهر قضیه، ترجمه‌ی این عبارت کار ساده‌ای نیست. برای مثال مدخل Social Policy در فرهنگ لغات جامعه‌شناسی آکسفورد با این جملات آغاز می‌شود: «اینکه سیاست اجتماعی دقیقاً به چه چیزی اشاره می‌کند محل بحث است. هر دو جزء این عبارت مبهم و غامض‌اند. واژه‌ی Policy عموماً به مجموعه‌ای از نظرات کم‌وبیش مشخص و معلوم درخصوص اینکه در یک حوزه‌ی خاص چه اقداماتی باید انجام داد اطلاق می‌شود، نظرانی که عمدتاً بصورت مکتوب درمی‌آیند و عموماً توسط نهاد تصمیم‌گیر مربوطه بصورت رسمی اتخاذ می‌شوند. به‌این‌معنا Policy با برنامه (Plan) متفاوت است؛ به‌این‌دلیل که برنامه‌ها با جزئیات تمام نحوه‌ی دستیابی به یک هدف را مشخص می‌کنند، درحالی‌که Policy عمدتاً در سطح کلی‌تری طرح می‌شود و صرفاً به اهداف و سمت‌و سوی تغییرات اشاره می‌کند. در محیط‌های دانشگاهی Policy لزوماً به سیاست‌های رسماً اتخاذشده محدود نمی‌شود، زیرا اقدام نکردن و ادامه‌ی وضع موجود نیز (هرچند رسماً توافقی بر سر آن نشده باشد) خود یک Policy محسوب می‌شود. مفهوم «اجتماعی» حتی از این هم مبهم‌تر است. رایج‌ترین تفسیری که وجود دارد این است که Policy های اجتماعی همان Policy های دولت‌اند (چه در سطح مرکزی و چه محلی) که باهدف پاسخگوئی به نیازهای اجتماعی جمعیت کشور اتخاذ می‌شوند (که خود این نیازهای اجتماعی نیز عمدتاً تحت عنوان نیازهای رفاهی تفسیر می‌شود) تأمین اجتماعی، بهداشت، مسکن، آموزش و دربرخی مواقع نظم و قانون ...<sup>1</sup> (تأکیدها از من).

آنطور که از این مباحث برمی‌آید ترجمه‌ی نسبتاً دقیق واژه‌ی Policy می‌تواند «خطامشی» یا «رویه» باشد. اما این معادل گذشته از این دقت ظاهری مشکلاتی دارد: نخستین نکته این است که این معادل علیرغم اینکه بصورت پراکنده در برخی متون آکادمیک بکار برده می‌شود، اما هرگز در سطح وسیع، یعنی در

---

<sup>1</sup> Oxford Dictionary of Sociology, John Scott and Gordon Marshall, Oxford University Press, 1994, pp.615-16

روزنامه‌ها و افکار عمومی رواجی نیافته است. این درحالی است که خودِ واژه‌ی Policy چندان واژه‌ی کم‌بسامدی در افکار عمومی جهان غربی نیست. ذهنیتِ زبانی فارسی به‌ازای Policy درمعنای عام و پربسامدِ آن، به‌سادگی از همان واژه‌ی «سیاست» استفاده کرده است (واژه‌ای که روشن است در اصل مابه‌ازای واژه‌ی Politics بوده و مسلماً برای برگردانِ دقیق نیست برای نمونه واژه‌ی سیاستِ خارجی که شاید روزانه بارها آن را می‌شنویم و می‌خوانیم دقیقاً در ازای Foreign Policy استعمال می‌شود. تبعاً به‌لحاظِ مفهومی چیزی بنامِ Social Politics نه‌تنها وجود ندارد بلکه اساساً بی‌معنا است (و این طنینی است که به‌هرحال عبارتِ فارسی «سیاستِ اجتماعی» نیز خواهد داشت). واژه‌ی Politics مفهومی عام است و در مواردِ جزئی استعمالی ندارد؛ و این همان نکته‌ی دوم مورد نظر ما است. معادل‌هایی ازقبیل «خطمشی» یا «رویه» علیرغمِ دقتِ بیشتر، همپوشانیِ ریشه‌شناختیِ Policy با Politics را نیز از دست می‌دهند و این نکته‌ای است که نیم‌نگاهی به تاریخچه‌ی فلسفه‌ی سیاسی در سنتِ غربی نشان خواهد داد که تاچه‌اندازه از اهمیت برخوردار است.

به‌هرحال مجموعه‌ی این مسائل نهایتاً ما را به‌این نتیجه رساند که در کتابِ حاضر برگردانِ «سیاست» را علیرغمِ تمامِ مشکلاتی که دارد ترجیح دهیم. البته با توجه به زمینه‌ی بحث در مواردِ معدودی از واژه‌ی «خطمشی» نیز استفاده شده است. غرض از این یادداشتِ کوتاه، قبل از آغازِ خواندنِ متن، صرفاً تأکید بر دامنه‌ی معناییِ این اصطلاح است که بی‌تردید لازم است طنینِ آن را در همه‌ی موارد تا پایانِ کتاب در ذهن داشت.

پانویس‌های مترجم درطول متن با علامتِ (م) مشخص شده‌اند. طبیعتاً سایرِ مواردِ برگردانِ توضیحاتِ متن اصلی است.

حسین نمکین

## پیشگفتار و سپاس

کتابی که در دست دارید دراصل حاصل کارگاه سیاست اجتماعی و توسعه‌ی اقتصادی در خاورمیانه و شمال آفریقا است که با حمایت برنامه‌ی تحقیقاتی UNRISD سازمان ملل متحد در تاریخ ۱۹ و ۲۰ ژوئن ۲۰۰۳ در دانشکده‌ی مطالعات شرقی و آفریقائی دانشگاه لندن برگزار شد. علاوه بر ویراستاران و مولفانی که نامشان در کتاب آمده است مفتخر به همکاری افراد دیگری نیز بوده‌ایم: هاک-جو کوون، رئیس برنامه‌ی تحقیقاتی UNRISD سازمان ملل در حوزه‌ی سیاست اجتماعی کشورهای درحال توسعه که ویراستار سری کتابهای سیاست اجتماعی در آفریقا است؛ و همچنین اُلی کانگاس که درمقام یک متخصص باتجربه‌ی فنلاندی در حوزی سیاست اجتماعی مسوول سری کتابهای مربوط به کشورهای حوزه‌ی اسکاندیناوی بوده است؛ برگزاری کارگاه در تجميع مسائل و موضوعات به ما کمک کرد - خصوصاً به‌نحوی که بتوانیم شباهت‌ها و تفاوت‌های میان کشورهای خاورمیانه، کره جنوبی و کشورهای حوزه‌ی اسکاندیناوی و همچنین تفاوت‌های موجود میان خود کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا را نیز لحاظ کنیم.

کتاب حاضر را نظر به تازگی موضوعی آن تنها می‌توان تلاشی پیشگامانه درجهت تحلیل سیاست‌های اجتماعی در منطقه‌ی خاورمیانه و شمال آفریقا دانست. بطورخاص، تصمیم گرفتیم که بر پویائی‌های اقتصادی، سیاسی و جنسیتی حاضر در فرایندهای مربوط به ارائه‌ی تسهیلات رفاهی در منطقه‌ی مذکور تمرکز کنیم و درعین حال دست مولفان را در خصوص تعریف مسائل، الگوها و روندهای کلیدی و همچنین انتخاب چشم‌انداز تحلیلی از چارچوب رشته‌ای خودشان باز گذاشته‌ایم. همانطور که فصل مقدماتی کتاب و همچنین فصل مربوط به جنسیت و سیاست اجتماعی به‌روشنی نشان می‌دهند، می‌توان از نوعی الگوی منطقه‌ای سخن گفت اما با این حال ویژگی‌های خاص و متمایز هر یک از کشورها را نیز نباید نادیده گرفت. این ویژگی‌ها را در قالب تحقیقات پرباری در خصوص کشورهای الجزایر، مراکش، تونس، مصر، ایران و ترکیه بررسی کرده‌ایم.

همچنین مایلیم از مسوولین برنامه تحقیقاتی UNRISD بخاطر حمایت مالی از این پروژه‌ی مهم تشکر و سپاسگذاری کنیم؛ بطورخاص از تانديکا کانداویر برای تشویق‌ها و حمایت‌هایش و هاک-جو کوون به‌خاطر توجه و لطفی که به پروژه‌ی حاضر داشته است. می‌ماند سپاس ویژه‌ی ما از هاک-جو که در کنار الکساندر پیر نسخه‌ی اولیه‌ی کتاب را به‌دقت خوانده و نظرات ارزشمند خود را دریغ نکردند.

مسعود کارشناس و والتین مقدم

پاریس، جولای ۲۰۰۵

# سیاست اجتماعی در خاورمیانه: معرفی و مرور

مسعود کارشناس و والننتین م. مقدم

کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا، مثل خیلی از کشورهای درحال توسعه، تحت فشار نیروهای موسوم به جهانی‌شدن، درحال استحاله و دگرذیسی‌اند. الگوها و استراتژی‌های اقتصادی کهنه، به چالش کشیده و روی هم‌رفته کنار گذاشته شده‌اند. روابط اجتماعی-اقتصادی جدید درحال شکل‌گرفتن‌اند، اما کماکان هیچ افق و استراتژی روشنی برای توسعه در کار نیست. به یک معنا، از دهه‌ی ۱۹۸۰ به این سو، اغلب کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا (که از این پس به‌اختصار کشورهای حوزه‌ی منا نامیده می‌شوند) با بحران ناشی از ادغام در اقتصاد جهانی دست‌به‌گریبان بوده‌اند، اقتصادهایی که دوران مابعد شکوفائی نفتی<sup>۱</sup> خود را از سر می‌گذارند. در چنین شرایطی است که سیاست اجتماعی احتمالاً حائز نقشی حیاتی خواهد بود: چه در تجزیه‌وتحلیل و حل‌وفصل تضادهای اجتماعی برآمده از دوران گذار، و چه در فرآیند شکل‌گیری و کارکرد درازمدت نظام‌های اقتصادی جدید درحال ظهور. با این وجود، در ادبیات وسیع و روبه‌رشد اصلاحات اقتصادی در کشورهای حوزه‌ی منا، سیاست اجتماعی همواره جایگاهی حاشیه‌ای داشته است. طوری با آن برخورد می‌شود که انگار سیاست اجتماعی، چیزی جز یک غده‌ی زائد یا فکری جانبی نسبت به اصلاح اقتصادی نیست؛ سیاست اجتماعی برای آنها صرفاً یک سوپاپ اطمینان یا مجموعه‌ای از تدابیر امنیتی است در جهت ادغام دوباره‌ی گروه‌های اجتماعی به‌حاشیه‌رانده‌ای که در نتیجه روند اصلاحات، دچار نابسامانی شده‌اند. یکی از اهداف مجلد حاضر این است که شأن امر اجتماعی را به‌منزله‌ی یک مضمون محوری در فرآیند تحلیل اصلاحات اقتصادی در کشورهای حوزه‌ی منا، احیا کند.

انتشار مجلد حاضر به‌عنوان بخشی از مجموعه‌ی کتاب‌های یو.ان.آر.آی.اس.دی (UNRISD) در باب سیاست اجتماعی از چشم‌اندازی منطقه‌ای منتشر می‌شود. یو.ان.آر.آی.اس.دی پروژه‌ای است که قصد آن کندوکاو در شرایط امکان سیاست اجتماعی در بستر کشورهای صنعتی‌شده‌ی متأخر است؛ ویژگی‌های این سیاست اجتماعی بدین قرار است: (الف) توسعه‌ای هستند، به این معنا که مسبب رشد اقتصادی و تغییرات ساختاری می‌شوند؛ (ب) دموکراتیک‌اند، به این معنا که مشروعیت خود را از محل مشارکت مردمی و فرآیند انتخاباتی اخذ می‌کنند؛ و (ج) به‌لحاظ اجتماعی عام و دربرگیرنده‌اند، به این معنا که زمینه‌ی برخورداری عادلانه‌ی کلبه‌ی شهروندان در جهت تضمین مشارکت خویش در امور اجتماعی و پیگیری اهداف مادام‌العمر

<sup>۱</sup> post oil-boom era

خود را فراهم می‌کنند (Kwon 2005; Mkwandawire 2001, 2005). مطلوبیت این گره‌گاه دولت-جامعه، نکته‌ای است که در گفتارهای رایج امروزی در باب توسعه و همچنین در متن برخی از اعلامیه‌های بین‌المللی سال‌های اخیر، خصوصاً اعلامیه‌ی اهداف توسعه‌ی هزاره<sup>۱</sup>، بر آن تأکید شده است. تجربه‌ی توسعه-ی کشورهای حوزه‌ی اسکاندیناوی نیز حاکی از این است که یک سیاست اجتماعی توسعه‌ای، عام و دموکراتیک، در بستر روند صنعتی‌سازی متأخر، امکان‌پذیر است. با این حال، مسأله بر سر شرایط امکان چنین تجربه‌ای در بستر کشورهای در حال توسعه‌ی امروزی است. آیا معیارهای متفاوت کنشگران اجتماعی و مسیرهای متفاوت توسعه‌ی کشورها در حال حاضر، از امکان دستیابی به این نوع رابطه‌ی دولت-جامعه حکایت دارند؟ آیا- و این نکته‌ای است که بیشترین اهمیت را برای کتاب حاضر دارد- کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا [منا] خواهند توانست خود را در مسیر یک توسعه‌ی دموکراتیک و به لحاظ اجتماعی عام که در نهایت به تغییر روابط دولت-جامعه ختم می‌شود، قرار دهند؟

کتاب حاضر، مبحث سیاست اجتماعی در خاورمیانه و شمال آفریقا را در بستر اقتصاد سیاسی منطقه‌ی مورد نظر و خاص هر کشور بررسی می‌کند. وضعیت فعلی تحقیقات مربوط به سیاست اجتماعی در کشورهای منطقه‌ی منا هنوز آنقدرها گسترش نیافته است که امکان یک مواجهه‌ی هم‌گیر (به لحاظ پوشش دادن کلیه‌ی کشورهای منطقه) و جامع (به این معنا که بتواند پاسخگوی کلیه‌ی پرسش‌های طرح شده از سوی برنامه‌ی تحقیقاتی UNRISD باشد) را برای ما فراهم کند. در خصوص پوشش کشورهای منطقه، فصول کتاب شش مطالعه‌ی موردی را در خود جای داده‌اند که هر کدام به یک کشور خاص می‌پردازند، شش کشوری که در واقع بخش اصلی جمعیت منطقه‌ی مورد نظر ما را تشکیل می‌دهند. این کشورها عبارتند از الجزایر، مصر، ایران، مراکش، تونس و ترکیه (۱). علاوه بر این شش فصل، یک فصل هم بصورت جداگانه اختصاص یافته است به دینامیسم جنسیتی سیاست اجتماعی در کل منطقه و با تمرکز بر پیامدهای اجتماعی-سیاسی قوانین خانوادگی. همچنین و از سوی دیگر، فصول کتاب حاضر، دامنه‌ی تسهیلات رفاهی برخوردار از حمایت دولتی در منطقه‌ی خاورمیانه، شامل تضمین استخدام دولتی برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، قوانین کاری لازم برای حمایت از کارگران در امور کلان و عمومی، تحصیل رایگان، بستری بیمارستانی رایگان برای کارگران دولتی و سوبسیدهای اساسی برای مصرف‌کنندگان را بررسی می‌کنند. همچنین، در فصول کتاب، به بررسی آمیزه‌ای از نهادهای رسمی و غیر-رسمی یا دولتی و غیر-دولتی ارائه‌دهنده‌ی تسهیلات اجتماعی خواهیم پرداخت، مثلاً بیمه‌های دولتی یا برنامه‌های دولتی مربوط به تأمین اجتماعی و همچنین سازوکارهای غیررسمی خانوادگی یا جماعتی (مثلاً جماعت<sup>۲</sup> یا همان اتحادیه‌های پولی گردشی در مصر)، NGOها (چه مدرن و چه اسلامی)، و قوانین خانوادگی مسلمانان.

<sup>1</sup> Millennium Development Goals

<sup>2</sup> Jamaayaat

از نظر پرداختن به موضوعات تحقیقی بنیادی، کوشیده‌ایم تا بر اهمیت "امر اجتماعی" در موفقیت اصلاحات اقتصادی در کشورهای حوزه‌ی ما تأکید کنیم، و این تأکید دقیقاً نقطه‌ی مقابل آن برداشت‌های نئو-لیبرال از اصلاحات اقتصادی است که غالباً در گفتارهای آکادمیک و سیاست‌های اصلاحی در حوزه‌ی کشورهای موردنظر، برداشت مسلط انگاشته می‌شوند. از دید ما، کالائی‌شدگی بیش‌ازحد نیروی کار در مدل‌های اصلاحی نئولیبرال که بر اساس مفهومی انتزاعی چون اشباع مطلق بازار<sup>۱</sup> طرح می‌شود، چیزی است که نه با وضعیت واقعی اقتصادهای سیاسی منطقه خوانایی دارد و نه مدافه‌ی نظری دقیق آن را تأیید می‌کند. به عبارت دقیق‌تر، حتی در وضعیت‌هایی که با الحاق موفقیت‌آمیز یک اقتصاد منطقه‌ای به اقتصاد جهانی سروکار داریم، که از قضا تکنولوژی‌های مبتنی بر دانش جدید در آن نقشی اساسی بازی می‌کنند، بازهم تلقی کردن نیروی کار به‌عنوان یک کالای صرف می‌تواند شدیداً گمراه‌کننده باشد. و این واقعیتی است که در بستر اقتصادهای حوزه‌ی ما، اقتصادهایی با منابع طبیعی غنی و سطوح درآمدی نسبتاً بالا، بطور خاص برجسته و حائز اهمیت می‌شود. اگر کتاب حاضر بتواند امر اجتماعی را به معیارهای تحقیقاتی و سیاست‌های اصلاح اقتصادی در کشورهای حوزه‌ی ما بازگرداند، از نظر ما کتاب موفق خواهد بود. پیش از آنکه پرسش‌های تحقیقی را با جزئیات بیشتری طرح کنیم، در قسمت بعدی، سیاست اجتماعی در کشورهای حوزه‌ی ما را از یک نظرگاه تطبیقی مرور خواهیم کرد.

### سیاست اجتماعی از چشم‌انداز بینا-منطقه‌ای و تاریخی

دولت رفاه در اروپای پس از جنگ جهانی دوم و خصوصاً در کشورهای اسکاندیناوی، بر مجموعه‌ای از هنجارها و اهداف بنا شده بود: استخدام کامل و حقوق شهروندی، یعنی همان چیزهایی که بعدها توسط تی.اچ. مارشال<sup>۲</sup> و تحت عنوان حقوق اجتماعی مطرح شد. همانطور که خود مارشال هم اشاره می‌کند، اینها حقوقی بودند که عمدتاً توسط جنبش‌های کارگری به‌دست آمده بودند و بنابراین میان طبقه و توسعه‌ی اجتماعی رابطه‌ای وجود داشت (Marshall 1964). علاوه‌براین، دولت هم اهداف جمعیت‌شناختی خاصی مثل بازتولید نیروی کار را دنبال می‌کرد و به‌این ترتیب سیاست‌های خانوادگی مدافع زادوولد<sup>۳</sup> نیز ظهور کردند. دولت رفاه اروپائی این هنجارها و اهداف را به‌واسطه‌ی سیاست‌ها<sup>۴</sup> و نهادهای اجتماعی، نهادینه کردند: سیاست کاری/استخدامی؛ مراقبت‌های بهداشتی عام و جهانی؛ تحصیل رایگان و اجباری؛ و بیمه‌ی اجتماعی دولتی برای پوشش دوران بیماری، مرخصی زایمان، بیکاری، بازنشستگی و غیره. نظام‌های رفاه اجتماعی اروپائی، تحت هنجارهای نهادی مختلف و وضعیت‌های سازمانی متنوعی شکل گرفتند - برای مثال برحسب آرایش‌های مختلفی که در مذاکرات سه‌جانبه‌ی میان اتحادیه‌ها، کارفرمایان و دولت وجود داشت. اسپینگ-اندرسون (۱۹۹۰) نشان داده است که چگونه «سه جهان کاپیتالیسم رفاهی»، برحسب هنجارها و اهداف مختلف یا سیاست‌ها و تجربه‌های طبقاتی مختلف، نهادهای مختلفی را تولید کرده است. اگرچه در خصوص

<sup>1</sup> perfect market efficiency

<sup>2</sup> T.H.Marshall

<sup>3</sup> pro-natalist

<sup>4</sup> policies



"عقلانیت" و "کفایت" دول رفاه کماکان بحث‌هایی وجود دارد، اما اغلب متخصصان دانشگاهی بر این نکته توافق دارند که دولت رفاه و طیف سیاست‌های اجتماعی آن، در محقق‌ساختن هم حقوق شهروندی و هم اقتصادهای فعال و بازارهای کار، توفیق داشته‌اند (برای مثال نگاه کنید به مقالات مختلف در Glyn 2001). بطورخاص کشورهای اسکاندیناوی نمونه‌ی عالی‌موردی هستند که در آنها سیاست اجتماعی هم نتیجه‌ی پیگیری حقوق شهروندی بوده و هم درعین‌حال از انگیزه‌های توسعه‌طلبانه‌ی قوی برخوردار بوده است.

الگوی دیگر، بی‌تردید، چیزی نبود جز الگوی توسعه‌ی سوسیالیستی که اتحاد جماهیر شوروی، اروپای شرقی بعد از جنگ جهانی دوم، و همینطور چین، کوبا و ویتنام را در بر گرفته بود. در این الگو نیز سیاست‌های اجتماعی از قبیل تحصیل و مراقبت‌های بهداشتی رایگان، به مفاهیمی چون حقوق (کارگری)، پیشرفت یا بسیج نیروی کار مرد و زن برای صنعتی‌سازی گره خورده بود (Dixon and Macarov 1992; Moghadam 1995b).

در کشورهای درحال توسعه، مبنای و مسیر سیاست‌های اجتماعی متنوع بوده‌اند. در اغلب موارد، سیاست‌های اجتماعی، بر مبنای هنجارهای شهروندی یا حقوق کارگری بنا نشده‌اند. در کشورهای اقتدارگرای حوزه‌ی آسیای شرقی و جنوب شرقی، سیاست‌های اجتماعی عمیقاً به برون‌دادهای توسعه و به‌ویژه به اهداف صنعتی‌سازی بستگی دارند- برای مثال، اگر به آموزش بها داده می‌شود صرفاً به دلیل نقش آن در تولید یک نیروی کار در درجه‌ی نخست منضبط<sup>۱</sup> و پس از آن ماهر و رقابتی است. این روایت دست‌کم در مورد موفقیت اقتصادی کشورهایی چون هنگ‌کنگ، سنگاپور، تایوان و کره‌ی جنوبی صدق می‌کند و اساساً دلیل تأکید بر مسأله‌ی آموزش در این کشورها است. بنابراین، توسعه‌ی اجتماعی، صرفاً ابزاری درخلاف فرآیند توسعه‌ی اقتصادی به‌شمار می‌رفت. در آسیای شرقی، سیاست‌های اجتماعی تنها به این معنا توسعه‌محور بوده‌اند که نقش مهمی را به‌عنوان یک/باز جهت تسهیل توسعه‌ی اقتصادی، اگرچه در یک بستر [سیاسی] اقتدارگرا، بازی کرده‌اند (Kwon 2005; Gough 2001, 2004). درعین‌حال، یکی از پیامدهای ناخواسته‌ی توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی در کره‌ی جنوبی، ظهور جنبش‌های اجتماعی خواهان تحول سیاسی بوده است. جنبش‌های دهه‌ی ۱۹۸۰ کره که عمدتاً توسط دانشجویان و کارگران شکل گرفتند، زمینه‌های دموکراتیک‌شدن و استحاله‌ی روابط دولت-جامعه در دهه‌ی ۱۹۹۰ را فراهم کردند.

اما از سوی دیگر می‌توان ادعا کرد که در کشورهای حوزه‌ی مینا، سیاست‌های اجتماعی/رفاهی دوران مابعد-استعماری<sup>۲</sup>، البته درموردی که اساساً بکار گرفته شده‌اند، بیش‌ازآنکه هیچ ربطی به مفهوم حقوق

<sup>1</sup> disciplined

<sup>۲</sup> post-colonial - آنطور که در ادبیات نظریه‌های پسااستعماری (postcolonial) جا افتاده است، وجود خطیبه میان دو بخش واژه، تأکیدی است بر دلالت تاریخی واژه و صرفاً به دوران بعد از استعمار اشاره می‌کند و هیچ بار تئوریک ویژه‌ای ندارد. به‌همین دلیل در کتاب حاضر، به‌ازای post-colonial از معادل مابعد-استعمار یا مابعد-استعماری و به‌ازای postcolonial از معادل پسااستعماری استفاده خواهیم کرد. باید تأکید کنیم که فقط این دومی معنایی مشخصاً تئوریک دارد و به نظریه‌های موسوم به پسااستعماری اشاره می‌کند. (م.ف)

شهروندی داشته باشند، با مسائلی چون ملت-سازی و دولت-سازی و ایجاد پایگاهی اجتماعی برای حمایت از دولت-ملت‌ها و رژیم‌های درحال‌ظهور سروکار داشته‌اند. یارانه‌ها و پرداخت‌های استحقاقی در مصر دوران ناصر و ایران دوران شاه و کشورهای دیگر حوزه‌ی مینا وجود داشته‌اند (Richards and Waterbury 1979; Halliday 1996)، اما برقراری آنها احتمالاً بیشتر باهدف جلب حمایت طبقه‌ی کارگر و طبقه‌ی متوسط و همچنین ایجاد وحدت ملی انجام می‌شده است. سیاست ناصر در استخدام دولتی فارغ‌التحصیلان، و همین‌طور اصلاحات ارضی در مصر و ایران نیز احتمالاً بیشتر معلول اقتضات برآمده از پروژه‌ی دولت-سازی بوده‌اند. در کشورهای حوزه‌ی مینا حتی می‌توان گفت که تحصیلات عالی نیز، بیشتر از آنکه کارکردهای توسعه‌ای نوع آسیای شرقی را ایفا کند، نقش نوعی غربال [برای گزینش افراد] در فرآیند تخصیص مشاغل کمیاب رسمی و دولتی بوده را بازی کرده است. سایر سیاست‌های اجتماعی نیز- مثل مراقبت‌های بهداشتی، مرخصی زایمان، بورس‌های دولتی و استخدام‌های دائمی- باین‌که دربرخی موارد از محل درآمدهای نفتی دولت تأمین می‌شوند (مثلاً در مورد ایران، الجزایر یا عراق)، اما باین‌حال دایره‌ی ذی‌نفعان آنها از ساکنان پایگاه‌های شهری و خصوصاً کارمندان دولت فراتر نمی‌رود. باین‌وجود، این به‌این‌معنا نیست که سیاست‌های اجتماعی مطلقاً هیچ‌گونه هدف یا برون‌داد بازتوزیعی<sup>۱</sup> نداشته‌اند، یا اینکه الگوی صنعتی‌سازی مبتنی بر جایگزینی-واردات<sup>۲</sup> که طی دهه‌ی ۱۹۶۰ در کشورهای مورد بررسی دنبال می‌شد، مستلزم هیچ‌گونه عهد اجتماعی و سرمایه‌ی انسانی نبوده است. کاملاً برعکس، به‌نظر می‌رسد که پروژه‌ی دولت-سازی و شکل‌دادن به هویت ملی، در کشورهایی چون الجزایر، مصر، ایران، مراکش، تونس و ترکیه، جزو اهدافی بوده‌اند که ازقضا به‌شکلی مستقیم‌تر و علنی‌تر پی‌گیری می‌شده‌اند. این مسأله‌ای است که به‌عنوان مثال شاه ایران در خطاب به اعضای سپاه دانش<sup>۳</sup> به‌آن اشاره می‌کند: "از دید من، کنترل مرکزی آموزش عمومی، یکی از راه‌های تضمین وحدت ملی بود. آموزش زبان فارسی در اقصاء نقاط کشور، علقه‌ای مشترک را درمیان همه رواج داد" (Pahlavi 1980: 128). برنامه‌های بازتوزیعی پوپولیستی، ابزاری برای ملت-سازی، شکل‌گیری و همبستگی دولت و مشروعیت‌بخشی به رژیم‌ها محسوب می‌شد.

دولت‌های نفت‌خیز حاشیه‌ی خلیج، مقوله‌ی ویژه‌ای به‌شمار می‌روند. زیرا درعین‌اینکه این دولت‌ها "سخاوتمندانه‌ترین" سیاست‌های اجتماعی را ارائه می‌کردند، اما آموزش اجباری نبود و توسعه‌ی منابع انسانی به‌شکلی فعالانه پی‌گیری نمی‌شد، غالباً به‌این‌دلیل که دول مذکور منابع مالی کافی برای بکارگیری نیروی کار خارجی را دراختیار داشتند. و باز به‌همین‌دلیل بود که اکثریت قریب‌به‌اتفاق جمعیت زن غیر-کشاورز، از دایره‌ی نیروی کار بیرون گذاشته شد. علاوه‌براین، در چنین کشورهایی، مزایای اجتماعی را باید بیشتر به‌چشم نوعی اعانه از جیب یک دولت رانت‌بگیر<sup>۴</sup> نگاه کرد تا نوعی عواید استحقاقی که به یک شهروند مالیات‌دهنده

<sup>1</sup> redistributive

<sup>2</sup> import-substitution

<sup>3</sup> literacy corps

<sup>4</sup> rentier state

یا شخص شاغل که می‌تواند مدعی درآمدهای نفتی و دولتی باشد تعلق می‌گیرد، درآمدهایی که دولت صرفاً آنها را "مدیریت" می‌کند. (۳)

در اغلب کشورهای حوزه‌ی منا و همچنین آن کشورهایی که خود را سوسیالیست‌های عرب می‌نامند (مثلاً الجزایر، مصر، عراق یا سوریه)، بخش‌های وسیعی از جمعیت - کارگران کشاورز، کارگران غیررسمی، کارگران خانگی، و البته زنان به‌لحاظ اقتصادی غیرفعال - تماماً از دایره‌ی شمول قانون‌گذاری اجتماعی بیرون گذاشته می‌شدند، خصوصاً به‌لحاظ برخورداری از مزایای قانون کار. اینها از یارانه‌های غذا (و البته روی کاغذ) از آموزش رایگان دولتی بهره‌مند بودند، اگرچه آموزش دولتی اجباری یا تحمیلی نبود و مردان را به زنان ترجیح می‌داد. این مسأله سبب می‌شد که عواید حاصل از توسعه‌ی اجتماعی و اقتصادی از توزیع نامتوازی برخوردار باشد و بطورخاص تأثیرات توسعه‌ی خط‌مشی اجتماعی را خدشه‌دار می‌کرد. مقایسه‌ی وجوه مختلف توسعه‌ی اجتماعی در کشورهای حوزه‌ی منا با دیگر کشورهای در حال توسعه و مشخصاً کشورهای آسیای شرقی، دستاوردها و نواقص تجربه‌ی خاورمیانه‌ای را روشن‌تر خواهد کرد.

### شرایط و دستاوردهای اولیه

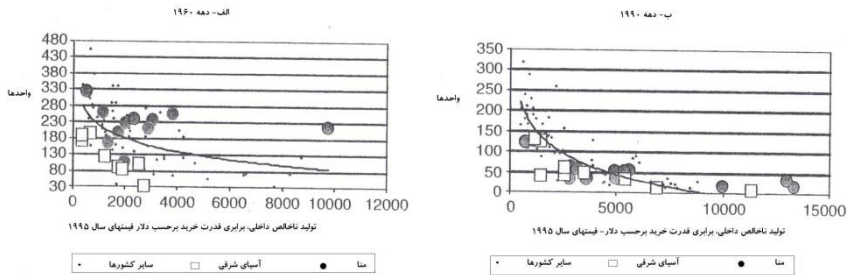
نکته‌ی مهمی که باید در ارزیابی دستاوردهای توسعه‌ی اجتماعی در کشورهای حوزه‌ی منا به‌خاطر داشته باشیم، این است که همه‌ی کشورهای این منطقه، کار خود را با پیشینه‌ی بسیار ضعیفی از توسعه‌ی اجتماعی در دوران پس از جنگ جهانی دوم آغاز کردند. این واقعیتی است که به خوبی از عملکرد نسبی کشورهای حوزه‌ی منا به‌لحاظ مرگ‌ومیر کودکان<sup>۱</sup> و امید به زندگی<sup>۲</sup> در دهه‌ی ۱۹۶۰ و بیسوادی بزرگسالان (۱۹۷۰) پیدا است؛ اطلاعات مربوطه به‌ترتیب در ستون سمت چپ (ستون الف) نمودارهای سه‌گانه‌ی ۱.۱، ۱.۲ و ۱.۳ آمده است (لازم‌به‌ذکر است که تاریخ‌های مورد اشاره قدیمی‌ترین تاریخ‌هایی هستند که در آنها آمار قابل‌مقایسه‌ای موجود بوده است). سطح بسیار پائین توسعه‌ی اجتماعی در کشورهای حوزه‌ی منا در طول دهه‌ی ۱۹۶۰ کاملاً بارز است، چه به‌معنای مطلق آن و چه درنسبت با سطوح درآمد سرانه<sup>۳</sup>؛ خصوصاً در مقایسه با کشورهای آسیای شرقی این مسأله برجسته‌تر هم می‌شود. میانگین مرگ‌ومیر کودکان (زیر ۵ سال) در دهه‌ی ۱۹۶۰ در حدود ۳۰۰ مرگ در هر ۱۰۰۰ تولد زنده بوده است، و بیسوادی بزرگسالان، حتی در یک دهه بعد یعنی دهه‌ی ۱۹۷۰ در حوزه‌ی منا از نرخ اسفناک ۶۵ درصد برخوردار بوده است. (۴)

<sup>1</sup> infant mortality

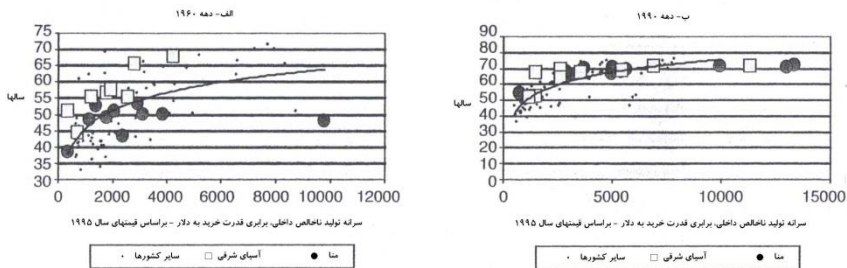
<sup>2</sup> life expectancy

<sup>3</sup> per capita income

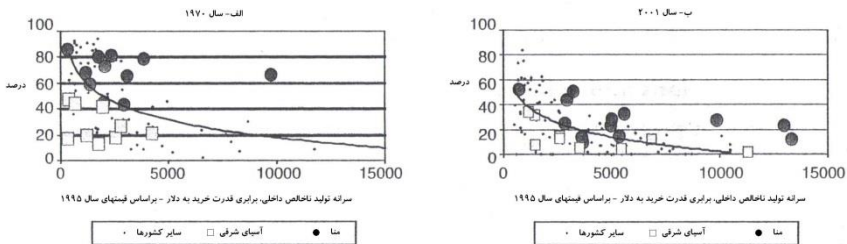
نمودار ۱.۱ نرخ مرگ‌ومیر کودکان زیر ۵ سال (به‌ازای هر ۱۰۰ تولد زنده)



نمودار ۱.۲ امید به زندگی به‌هنگام تولد



نمودار ۱.۳ نرخ بیسوادی بزرگسالان



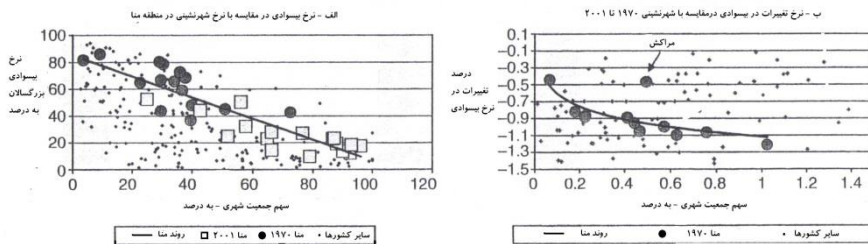
عدم توسعه‌ی اجتماعی در کشورهای حوزه‌ی مینا در دوران پس از جنگ جهانی دوم، محصول جانبی نوع روابطی است که اقتصاد سیاسی کشورهای موردنظر را شکل می‌داد. در آن زمان، بیش از ۷۰ درصد جمعیت کل کشورهای این حوزه در مناطق روستایی زندگی می‌کردند، مناطقی که عمدتاً از یک‌سری روستاهای پراکنده تشکیل می‌شد و در اغلب موارد این مناطق تحت سیطره‌ی طبقه‌ی انگلی از زمین‌داران و ملاکان غایبی بود که رابطه‌ی اصلی‌شان با جمعیت روستائی، چیزی جز یک رابطه‌ی خراج‌گذارانه<sup>۱</sup> نبود. به‌لحاظ تاریخی، در منطقه‌ی مینا، مناطق شهری همواره مرکز فرهنگ، صنعت، تحصیلات و دریک کلام "زندگی خوب" بوده‌اند. حتی طبقات حاکم زمین‌دار همیشه در مناطق شهری زندگی می‌کردند و به روستاها

<sup>۱</sup> tributary

عمدتاً به چشم سرزمین جهالت و ارتجاع نگاه می‌کردند. اما با سرازیر شدن درآمدهای نفتی به منطقه - و همراه با اصلاحات ارضی و سرمایه‌گذاری‌های دولتی کلان و شهری شدن افسارگسیخته - شاهد بهبود سریع شاخص‌های اجتماعی در بخش‌های عمده‌ای از منطقه هستیم.

در مقایسه با دهه‌ی ۱۹۶۰، بهبود شاخص‌های سلامتی و تحصیلات در کشورهای حوزه‌ی منای حقیقتاً تحسین‌برانگیز بوده است. همانطور که در ستون سمت راست نمودار ۱.۱ و ۱.۲ می‌بینیم، تا دهه‌ی ۱۹۹۰ تقریباً تمامی کشورهای منطقه توانسته‌اند به لحاظ شاخص‌های سلامت مثل مرگ‌ومیر کودکان و امید به زندگی، شکاف خود با کشورهای سایر مناطق که از درآمد سرانه‌ی مشابهی برخوردارند را پر کنند. در خصوص تحصیلات، روی هم رفته پیشرفت چشم‌گیری دیده می‌شود، اگرچه به خوبی شاخص‌های سلامت نیست. نرخ بیسوادی بزرگسالان و جوانان در منطقه‌ی منای نسبت به دهه‌ی ۱۹۶۰ کاهش خارق‌العاده‌ای داشته است، اگرچه هنوز هم نرخ بیسوادی در کشورهای منطقه، بسیار بالاتر از استانداردهای بین‌المللی کشورهای سایر مناطق با درآمد سرانه‌ی مشابه است (ستون راست نمودار ۱.۳). به لحاظ نرخ ثبت‌نام در مدارس ابتدائی هم کشورهای منطقه‌ی منای در طول چهار دهه‌ی گذشته دستاوردهای چشم‌گیری از خود نشان داده‌اند (نگاه کنید به جدول ۱.۴ در پیوست همین فصل).

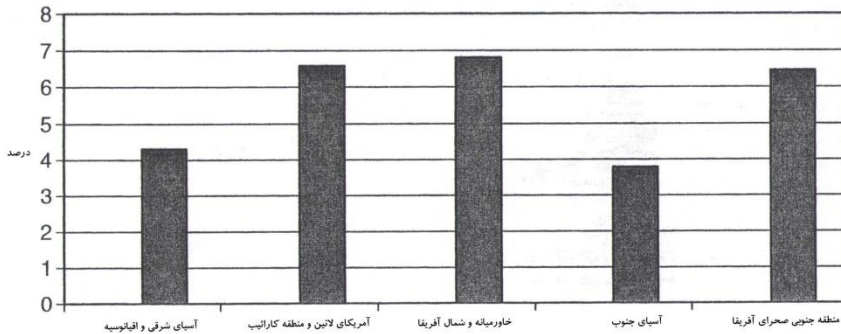
#### نمودار ۱.۴ رابطه‌ی بین شهری شدن و بیسوادی بزرگسالان



این دستاوردها بواسطه‌ی تحول سریع ساختارهای اقتصادی و نرخ بالای شهری شدن بدست آمدند. شهری شدن سریع، از میان خیلی عوامل دیگر، احتمالاً مهم‌ترین عاملی است که در توسعه‌ی اجتماعی منطقه نقش ایفا کرده است. رابطه‌ی شهری شدن با بیسوادی بزرگسالان در نمودار ۱.۴ نشان داده شده است، هم به لحاظ سطح (ستون سمت چپ) و هم به لحاظ نرخ تغییرات (ستون سمت راست). همانطور که می‌بینیم، در مقایسه با سایر کشورهای در حال توسعه، شهری شدن و بیسوادی بزرگسالان در منطقه‌ی منای به شکل خارق‌العاده‌ای از یک رابطه‌ی نزدیک برخوردارند. بدون شک اشتباه است که شهری شدن را عامل تبیینی توسعه‌ی اجتماعی قلمداد کنیم. شهری شدن، خود نتیجه‌ی فرآیندهای توسعه‌ی اجتماعی است، فرآیندهایی از قبیل اصلاحات ارضی، تحولات ارضی، رشد تقاضای نیروی کار در مناطق شهری و بازارهای کار منطقه‌ای که پذیرای میلیون‌ها مهاجر موقت هستند، و صدا البته نتیجه‌ی سیاست اجتماعی دولت. همانطور که نمونه‌ی مراکش در ستون سمت چپ نمودار ۱.۴ نشان می‌دهد، اگر سایر شرایط مهیا نباشند، شهری شدن به خودی

خود منجر به توسعه‌ی اجتماعی نمی‌شود. از میان این شرط‌ها، هزینه‌کرد اجتماعی دولت‌ها در منطقه‌ی مینا، نقش مهمی در توسعه‌ی اجتماعی داشته است.

نمودار ۱.۵ هزینه‌کرد عمومی در حوزه‌های سلامت و آموزش، دهه‌ی ۱۹۹۰ (به‌صورت درصدی از GDP)



منبع: بر اساس بانک جهانی، شاخص‌های توسعه‌ی جهانی سال ۲۰۰۳

در دوره‌ی میان دهه‌ی ۱۹۶۰ تا دهه‌ی ۱۹۹۰ کشورهای حوزه‌ی مینا در حوزه‌های سلامت و آموزش از نرخ بالای هزینه‌کرد عمومی برخوردار بوده‌اند. همانطور که در نمودار ۱.۵ دیده می‌شود، نرخ ترکیبی هزینه‌کرد عمومی در حوزه‌های سلامت و آموزش، به‌عنوان کسری از تولید ناخالص داخلی (GDP) در منطقه‌ی مینا، حتی پس از کاهش هزینه‌ها در دهه‌ی ۱۹۹۰، در مقایسه با سایر مناطق بسیار بالا بوده است. البته اگر با نگاه غیرترکیبی به هزینه‌کرد عمومی نگاه کنیم، خواهیم دید که هرکدام از کشورهای حوزه‌ی مینا تجربه‌ی متفاوتی داشته‌اند و در نهایت منطقه‌ی مینا تنها به‌لحاظ سطح بالای هزینه‌کرد عمومی در حوزه‌ی آموزش (و نه سلامت) نسبت به سایر مناطق جایگاه بهتری دارد (نگاه کنید به جدول ۱.۱ و نمودار ۱.۶).

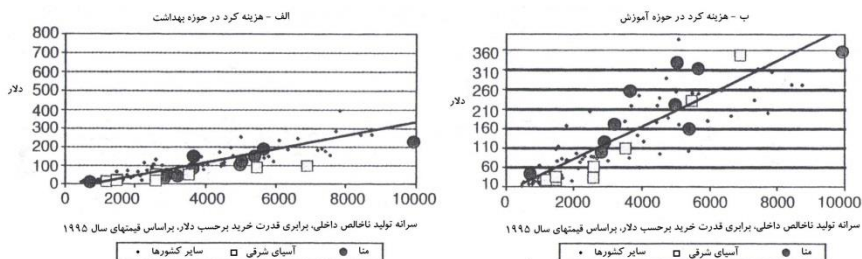
جدول ۱.۱ هزینه‌کرد عمومی در حوزه‌های بهداشت و آموزش، دهه‌ی ۱۹۹۰ (به‌صورت درصدی از GDP)

بهداشت و آموزش	بهداشت	آموزش	
۹.۱	۳.۶	۵.۶	الجزایر
۵.۱	۰.۸	۴.۳	جمهوری عربی مصر
۵.۲	۰.۷	۴.۵	جمهوری اسلامی ایران
۸.۱	۱.۰	۷.۰	اردن
۵.۸	۰.۵	۵.۴	مراکش
۴.۴	۰.۹	۳.۵	جمهوری عربی سوریه
۷.۵	۰.۹	۶.۵	تونس
۵.۲	۲.۲	۳.۰	ترکیه
۶.۰	۲.۳	۳.۷	بحرین
۱۴.۶	۷.۴	۷.۲	کویت
۲.۷	۰.۳	۲.۳	لبنان
-	۰.۹	-	لیبی

بهداشت و آموزش	بهداشت	آموزش	
۷.۵	۳.۹	۳.۶	عمان
۶.۷	۳.۲	۳.۵	قطر
۱۰.۲	۳.۷	۶.۵	عربستان سعودی
۲.۵	۰.۶	۱.۹	امارت متحدهی عربی
۶.۷	۰.۷	۶.۰	جمهوری یمن
۶.۳	۰.۹	۴.۴	میانگین منطقهی منا
۳.۵	۰.۶	۲.۶	میانگین آسیای شرقی

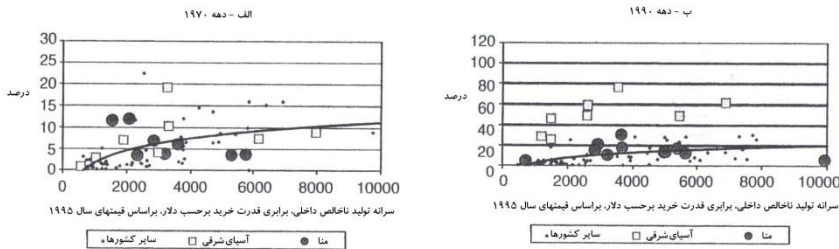
منبع: بانک جهانی، شاخص‌های توسعه‌ی جهانی، ۲۰۰۳

نمودار ۱۶ سرانه‌ی هزینه‌کرد عمومی در حوزه‌های سلامت و آموزش، دهه‌ی ۱۹۹۰ (قیمت‌ها به دلار، قیمت‌های بین‌المللی سال ۱۹۹۵)



همانطور که در نمودار ۱۶ می‌بینیم، سرانه‌ی هزینه‌کرد سلامت در منطقه‌ی منا به استانداردهای بین‌المللی برای سایر کشورهای برخوردار از درآمد سرانه‌ی مشابه، نزدیک است. با این حال، سرانه‌ی هزینه‌کرد عمومی در حوزه‌ی آموزش در کشورهای منطقه‌ی منا بطور کلی بسیار بالاتر از سایر کشورهای برخوردار از درآمد سرانه‌ی مشابه است. با این احوال، و علیرغم دستاوردهای منطقه در مورد بیسوادی جوانان که در مورد آن بحث کردیم، برون‌دادها و نتایج آموزشی، انتظارها را برآورده نکرده‌اند. در واقع دقیقاً در همین حوزه‌ی آموزش است که نارسایی‌ها و نواقص توسعه‌ی اجتماعی منطقه‌ی منا بیش از هر جای دیگری خود را نشان می‌دهند، و دقیقاً در همین حوزه است که انفصال بنیادی میان توسعه‌ی اجتماعی و اقتصادی به‌بهترین شکل نمایان می‌شود.

نمودار ۱.۷ ثبت نام در آموزش عالی - درصد خام



تا اینجا در مورد دستاوردهای حوزه‌ی سواد و نرخ بالای هزینه‌کرد اجتماعی در حوزه‌های سلامت و آموزش بحث کرده‌ایم. اما مسأله‌ای که همچنان باقی است، شکاف عمیقی است که کشورهای حوزه‌ی منا را به لحاظ برخی وجوه مهم دستاوردهای آموزشی از سایر کشورها جدا می‌کند. این مسأله تا حدودی از میانگین نرخ بیسوادی در سال ۲۰۰۱ (نمودار ۱.۳ ستون سمت راست) پیداست، یعنی در نقطه‌ای که همانطور که قبلاً هم ذکر شد، در منطقه‌ی منا میانگین نرخ بیسوادی بزرگسالان نسبت به میانگین درآمد سالانه، در مقایسه با سایر کشورها بسیار بالاتر است. علاوه بر این، سرعت بالای تغییرات در [نرخ] ثبت نام در مدارس ابتدایی کشورهای منطقه‌ی منا، تنها به قیمت ازدست رفتن کیفیت آموزشی محقق شده است. شاخص‌های دیگری که کیفیت و عمق آموزش را نیز در برمی‌گیرند- مثل میانگین سال‌های تحصیل، نرخ ثبت نام دبیرستانی و یا شکاف جنسیتی<sup>۱</sup>- نارسایی‌های حتی عمده‌تری را در شاخص‌های سرمایه‌ی انسانی در اقتصادهای منطقه‌ی منا نشان می‌دهند. همانطور که در ستون سمت راست نمودار ۱.۷ می‌بینیم، کشورهای منا در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ از متوسط نرخ ثبت نام دبیرستانی مشابهی با کشورهای آسیای شرقی یا سایر کشورهای در حال توسعه‌ی دارای درآمد سرانه‌ی مشابه، برخوردار بوده‌اند. با این وجود، تا دهه‌ی ۱۹۹۰ نرخ ثبت نام دبیرستانی در آسیای شرقی به میزان متناهی از کشورهای حوزه‌ی منا پیش افتاده است، بطوری که حتی فقیرترین کشورهای آسیای شرقی (برحسب سرانه‌ی درآمد)، به لحاظ نرخ ثبت نام دبیرستانی، از متمول‌ترین کشورهای منطقه‌ی منا (برحسب سرانه‌ی درآمد) هم بهتر بوده‌اند (نمودار ۱.۷ ستون راست). این نکته به این معناست که در همان زمان که کشورهای آسیای شرقی خود را برای مرحله‌ی بعدی پیوستن به اقتصاد جهانی آماده می‌کردند، کشورهای حوزه‌ی منا هنوز برای جبران عقب‌ماندگی در شاخص‌های آموزشی دست‌وپا می‌زده‌اند. البته این پدیده صرفاً محصول تفاوت‌های موجود در سیاست آموزشی در دو منطقه‌ی مورد نظر نیست، بلکه بیشتر نتیجه‌ی تعامل میان سیاست اقتصادی و سیاست اجتماعی است. از یک سو، فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در اقتصادهای شکوفای کشورهای آسیای شرقی به راحتی مشاغل پویا پیدا می‌کنند، اما از سوی دیگر، فارغ‌التحصیلان کشورهای حوزه‌ی منا تنها آمار بیکاری را به‌شکلی تورمی بالا می‌برند، به خصوص که دوران سیاست‌های استخدام دولتی تضمین شده در این کشورها سپری شده و فرصت‌های استخدامی جایگزین در بخش

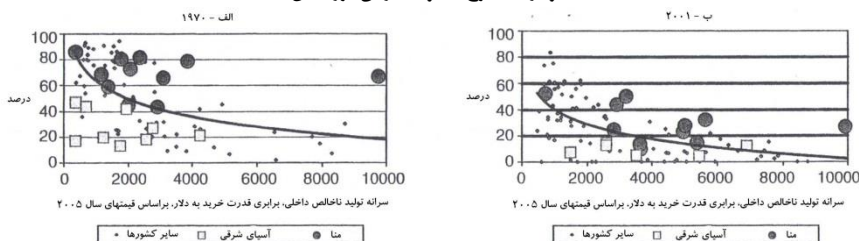
<sup>1</sup> gender gap



خصوصی هم وجود ندارد. این نکته تأکیدی است بر این واقعیت که دستاوردهای آموزشی نمی‌توانند صرفاً نتیجه‌ی هزینه‌کرد عمومی در حوزه‌ی آموزش یا همان "اشباع" در هزینه‌کرد عمومی باشند؛ دستاوردهای آموزشی، انعکاسی از تعاملات وسیع‌تر میان توسعه‌ی اجتماعی و توسعه‌ی اقتصادی هستند، تعاملاتی که روابط جنسیتی<sup>۱</sup> و وضعیت زنان هم بخشی از آن را تشکیل می‌دهند.

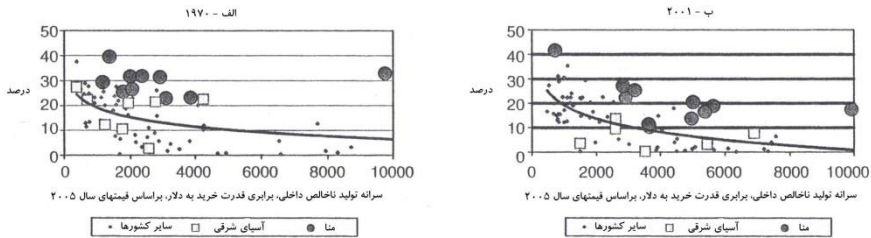
یکی از وجوه دیگر شکاف آموزشی در منطقه‌ی مینا، که خود تأکید دیگری است بر اهمیت تحلیل سیاست آموزشی در بستر گسترده‌تر سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی بطورکلی، شکاف جنسیتی‌ای است که در نتایج و دستاوردهای آموزشی دیده می‌شود. به موازات بهبود آموزش عمومی، آموزش زنان هم در چهار دهه‌ی گذشته در منطقه‌ی مینا پیشرفت‌های چشم‌گیری به‌خود دیده است. باین‌حال، به‌دلیل کاستی‌هایی که در آموزش زنان در دهه‌ی ۱۹۶۰ وجود داشته است، دستاوردهای آموزش زنان در اغلب کشورهای حوزه‌ی مینا، درمقایسه با کشورهای برخوردار از درآمد سرانه‌ی مشابه، کماکان عقب‌تر است. برای مثال، در دهه‌ی ۱۹۷۰ نرخ بیسوادی زنان بزرگسال در منطقه‌ی مینا بطور میانگین ۷۹ درصد بوده است. در سال ۲۰۰۱ نرخ بیسوادی زنان بزرگسال در منطقه‌ی مینا به میانگین حدوداً ۲۳ درصد کاهش یافته است، که این رقم در آسیای شرقی ۱۰ درصد بوده است. در مورد نرخ بیسوادی زنان جوان، حتی کاهش بسیار عمده‌تری از دهه‌ی ۱۹۷۰ به بعد اتفاق افتاده است. باین‌همه، نرخ بیسوادی زنان در اغلب کشورهای حوزه‌ی مینا همچنان بسیار بالاتر از کشورهای دیگر نقاط جهان و برخوردار از درآمد سرانه‌ی مشابه است. این مسأله به‌روشنی در نمودار ۱.۸ دیده می‌شود؛ این نمودار نشان می‌دهد که علیرغم کاهش چشمگیر بیسوادی بزرگسالان در منطقه‌ی مینا، شماری از این کشورها کماکان گرفتار نرخ‌هایی بسیار بالاتر از استانداردهای جهانی هستند. وجه دیگری از دستاوردهای آموزشی که در منطقه‌ی مینا برجسته می‌شود، شکاف جنسیتی بسیار چشمگیر در آموزش است. همانطور که در نمودار ۱.۹ نشان داده شده است، علیرغم اینکه شکاف جنسیتی به‌لحاظ نرخ بیسوادی بزرگسالان بهبودهایی به‌خود دیده است، اما در سال ۲۰۰۱ شکاف جنسیتی در منطقه‌ی مینا فرسنگ‌ها با الگوهای بین‌المللی فاصله داشته است.

نمودار ۱.۸ نرخ بیسوادی زنان بزرگسال



<sup>1</sup> gender relations

نمودار ۱.۹. شکاف جنسیتی در بیسوادی بزرگسالان - تفاوت نرخ بیسوادی مردان و زنان



به این ترتیب، علیرغم دستاوردهایی که به لحاظ کاهش نرخ بیسوادی و افزایش نرخ ثبت نام در مدارس وجود داشته، تا دهه‌ی ۱۹۹۰ کشورهای مینا بطور کلی همچنان از نظر دستاوردها و نتایج آموزشی، از سایر کشورها عقب تر است. بطور خاص، شکاف جنسیتی در نتایج آموزشی بسیار بالاست، همچنین شکاف قابل توجهی کشورهای مینا از یک سو و کشورهای آسیای شرق و جنوب شرقی را از سوی دیگر، به لحاظ مشارکت نیروی کار زن و دستاوردهای آموزشی زنان، جدا می‌کند. (۵) این تفاوت تاحدودی بازتاب شرایط اولیه نامناسب در کشورهای مینا برای توسعه اجتماعی است، اما از سوی دیگر نشانه‌ی نوعی عدم توازن توسعه‌ای در کشورهای مذکور هم هست، عدم توازنی که نتیجه‌ی وجود مواهب و منابع طبیعی سرشار و سهولت دسترسی به سرمایه است. برای مثال، سهولت جایگزین کردن سرمایه‌ی فیزیکی به جای سرمایه‌ی انسانی و همچنین دستمزدها و درآمدهای سرانه‌ی نسبتاً بالا که حفظ ساختارهای خانوادگی پدرسالار را امکان پذیر می‌کنند، می‌توانسته به راحتی مانع از تحقق سواد جهانی زنان شود و از مشارکت نیروی کار زن در بخش‌های غیرکشاورزی اقتصاد جلوگیری کند (Moghadam 1995a; Karshenas and Moghadam 2003; Moghadam 2001). مسأله‌ی دیگر، نرخ باروری<sup>۱</sup> بالا و نرخ رشد جمعیت بسیار بالا بود که پیامدهای مهمی بر بازار کار و رفاه اجتماعی در منطقه برجای می‌گذاشت.

### بازار کار و رژیم‌های رفاهی در منطقه‌ی مینا

به موازات دستاوردهای آموزشی، نرخ بالای شهری شدن و تحول اقتصادی سریع در دوره‌ی پس از جنگ جهانی دوم، تغییرات مهم دیگری در اقتصاد اجتماعی اغلب کشورهای حوزه‌ی مینا اتفاق افتاده است. یکی از پدیده‌های مهم، تغییر فاحش در میزان باروری در اغلب کشورهای حوزه‌ی مینا در طول دو دهه‌ی آخر این دوره بوده. قبل از دهه‌ی ۱۹۹۰ کشورهای حوزه‌ی مینا در برخی موارد حتی از بالاترین نرخ‌های باروری در جهان برخوردار بودند، و این مسأله در کنار بهبود سریع میزان طول عمر و نرخ مرگ و میر، دست در دست هم نرخ رشد جمعیت سرسام‌آوری را به وجود می‌آوردند (جدول ۱.۲). با این حال، در اواخر قرن بیست، کاهش سریعی در میانگین نرخ باروری در کل منطقه، و به موازات آن کاهش نرخ رشد جمعیت اتفاق افتاد. همانطور که در جدول ۱.۲ دیده می‌شود، میانگین نرخ باروری برای منطقه‌ی مینا بطور کل از رقم ۷.۲ در سال ۱۹۶۰ به

<sup>۱</sup> fertility

۶.۲ در سال ۱۹۸۰ و ۳.۱ در سال ۲۰۰۲ کاهش یافته است. همچنین میانگین نرخ رشد جمعیت برای کل منطقه از بیش از ۳ درصد در سال در دهه‌ی ۱۹۸۰ به ۱.۹ درصد در سال ۲۰۰۲ کاهش یافته است.

مثل سایر شاخص‌های اجتماعی، درپس این روندهای کلی نیز تحولات وسیعی در کشورهای منطقه جریان دارد. برای مثال، یمن، که یکی از توسعه‌نیافته‌ترین کشورهای منطقه است، کماکان یکی از بالاترین نرخ‌های باروری و رشد جمعیت در جهان را دارد، که این مسأله با وضعیت سایر شاخص‌های این کشور از قبیل نرخ بیسوادی بالا، نرخ شهری شدن پائین، نرخ پائین مشارکت نیروی کار زن و غیره همخوانی دارد (نگاه کنید به جداول ۱.۱ پ و ۱.۴ پ در پیوست آماری همین فصل). از سوی دیگر، برخی کشورهای نفت‌خیز کوچک حاشیه‌ی خلیج فارس مثل عربستان سعودی و عمان نیز همچنان نرخ باروری بالائی دارند. با این حال، روندهای میانگین، به‌خوبی از تغییر فاحش نرخ باروری در کشورهای بزرگ منطقه که نزدیک به ۹۰ درصد کل جمعیت منطقه را تشکیل می‌دهند، حکایت دارند.

علیرغم کاهش سریع نرخ رشد جمعیت در اغلب کشورهای حوزه‌ی مینا، شتاب رشد جمعیتی گذشته، سبب‌ساز تسریع در رشد نیروی کار در منطقه شده است. همانطور که در جدول ۱.۲ دیده می‌شود، رشد نیروی کار از رقم ۲.۴ درصد در سال در بازه‌ی ۱۹۸۰-۱۹۶۰ به رقم ۳.۲ درصد در سال ۲۰۰۲ برای کل منطقه‌ی مینا رسیده است، که نسبت به هر منطقه‌ی دیگری بیشتر است. شکاف<sup>۱</sup> ۱.۳ درصدی‌ای که میانگین رشد نیروی کار و میانگین رشد جمعیت در منطقه‌ی مینا در سال ۲۰۰۲ را از هم جدا می‌کند، نشان از کاهش سریع نرخ وابستگی کودکان در منطقه است و می‌تواند پیامدهای توسعه‌ای بسیار وسیعی برجای بگذارد، پیامدهایی که اصطلاحاً نتیجه‌ی "موهبت جمعیت‌شناختی"<sup>۲</sup> این کشورها است. موهبت جمعیت‌شناختی زمانی به‌وجود می‌آید که رشد جمعیت در نتیجه‌ی کاهش باروری کند می‌شود، و به‌این ترتیب به‌لحاظ زمانی یک فرصت تنفس ایجاد می‌شود که درطول آن، رشد نیروی کار از رشد جمعیت بیشتر می‌شود. در این دوره‌ی گذار، یعنی در بازه‌ای که رشد نیروی کار (که خود نتیجه‌ی رشد جمعیتی در دوره‌های گذشته‌ی است) بیشتر از رشد جمعیتی است، درآمد سرانه و میزان پس‌اندازهای بالقوه بالا می‌رود، حتی اگر رشد پویائی نیروی کار<sup>۳</sup> ثابت بماند. گفته می‌شود که این موهبت جمعیت‌شناختی، عامل مهمی در افزایش میزان پس‌اندازها و رشد در آسیای شرقی درطول دوران گذار جمعیتی آن بوده است، عاملی که دست‌کم یک‌سوم رشد اقتصادی مشاهده‌شده‌ی این منطقه در بازه‌ی ۱۹۹۰-۱۹۶۵ را توضیح می‌دهد.

<sup>1</sup> wedge

<sup>2</sup> demographic gift

<sup>3</sup> labour productivity growth

جدول ۱.۲: شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی در منطقه‌ی منا و سایر مناطق بصورت تطبیقی

رشد GDP (رشد متوسط سالانه)		رشد نیروی کار				رشد جمعیت (متوسط رشد سالانه)			نرخ باروری، کل (تولد به ازای هر زن)			
دهه ۱۹۹۰	۸۰-۱۹۶۰	زنان ۲۰۰۲	کل ۲۰۰۲	کل دهه ۸۰	کل ۱۹۶۰-۸۰	۲۰۰۲	دهه ۸۰	۱۹۶۰-۸۰	۲۰۰۲	۱۹۸۰	۱۹۶۰	
۳.۷	۵.۳	۴.۷	۳.۲	۳.۱	۲.۴	۱.۹	۳.۲	۲.۸	۳.۱	۶.۲	۷.۲	منا
۷.۴	۶.۳	۱.۱	۱.۱	۲.۳	۲.۲	۰.۹	۱.۶	۲.۱	۲.۱	۳.۱	۴.۱	آسیای شرقی
۲.۵	۴.۱	۲.۶	۲.۰	۳.۰	۲.۹	۱.۴	۲.۰	۲.۶	۲.۵	۴.۱	۶.۰	آمریکای لاتین
۵.۵	۴.۴	۲.۶	۲.۲	۲.۰	۲.۱	۱.۷	۲.۲	۲.۴	۳.۲	۵.۳	۶.۶	جنوب آسیا
۲.۲	۳.۵	۲.۶	۲.۵	۲.۷	۲.۴	۲.۲	۲.۹	۲.۷	۵.۱	۶.۶	۶.۶	صحرای آفریقا
۲.۳	۴.۰	۰.۸	۰.۶	۱.۱	۱.۳	۰.۶	۰.۶	۰.۹	۱.۷	۱.۸	۲.۹	کشورهای پردرآمد عضو OECD*
۲.۵	۴.۱	۱.۵	۱.۴	۲.۰	۲.۰	۱.۲	۱.۷	۱.۹	۲.۶	۳.۷	۴.۶	جهان

منبع: براساس بانک جهانی، شاخص‌های توسعه‌ی جهانی، ۲۰۰۳

\* سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی<sup>۱</sup>

در بستر کشورهای حوزه‌ی منا، که از میزان بسیار پائین مشارکت نیروی کار زنان برخوردار است، حتی بدون کاهش نرخ جمعیت هم می‌تواند پدیده‌ی مشابهی اتفاق بیفتد؛ این پدیده می‌تواند معلول رشد هرچه سریع‌تر نیروی کار و استخدام در نتیجه‌ی افزایش مشارکت نیروی کار زنان باشد. (۶) همانطور که در جدول ۱.۲ می‌بینیم، رشد نیروی کار زنان در منطقه‌ی منا، که در حال حاضر رقمی بالای ۴ درصد در سال است، چه به لحاظ استانداردهای تاریخی و چه در مقایسه با دیگر مناطق، رقم بسیار بالایی است؛ این رقم همچنین نسبت به نرخ کلی رشد جمعیت و نیروی کار در خود منطقه‌ی منا هم بسیار بالاتر است. ما این پدیده را موهبت زنان<sup>۲</sup> نامیده‌ایم؛ موهبت زنان برای توسعه‌ی اقتصادی. ما این پدیده را به این صورت تعریف کرده‌ایم: افزایش پس‌اندازهای بالقوه در نتیجه‌ی افزایش مشارکت نیروی کار زنان که منجر می‌شود به افزایش سرانه‌ی درآمد و پس‌اندازهای بالقوه، حتی در شرایطی که کاهش در نرخ رشد جمعیت دیده نمی‌شود و پویایی نیروی کار ثابت می‌ماند. بدیهی است مادامی که موهبت زنان، که اغلب با افزایش میزان آموزش زنان همراه است، بتواند به کاهش نرخ باروری منجر شود، مزیتی مضاعف خواهد بود، زیرا همزمان زمینه‌ساز بهره‌مندی ما از مزایای موهبت جمعیت‌شناختی را نیز فراهم خواهد کرد.

با این حال، برخلاف کشورهای آسیای شرقی، به نظر نمی‌رسد که کشورهای منطقه‌ی منا بابت برخورداری از مزایای بالقوه‌ی این پدیده‌ها، چه موهبت جمعیت‌شناختی و چه موهبت زنان، سرمایه‌ای اندوخته باشند. همانطور که در جدول ۱.۲ دیده می‌شود، منطقه‌ی منا، درست از آغاز دوره‌ی گذار جمعیت‌شناختی‌اش، با افول جدی رشد تولید ناخالص داخلی (GDP) روبه‌رو بوده است- از ۵.۳ درصد در سال در بازه‌ی ۱۹۸۰-

1 Organisation for Economic Co-operation and Development

2 women's gift

۱۹۶۰ به ۳.۷ درصد در طول دهه‌ی ۱۹۹۰. درحقیقت، مزایای بالقوه‌ای که می‌توانسته از موقعیت گذار و موهبت زنان حاصل شود، به‌دلیل بیکاری و نرخ بسیار پائین پویائی نیروی کار در کل بدنه‌ی اقتصاد به‌هدر رفته است. درحال حاضر، میانگین نرخ بیکاری در منطقه‌ی مینا، یکی از بالاترین نرخ‌ها در جهان است و در اغلب کشورهای منطقه از دهه‌ی ۱۹۸۰ به‌این‌سو رو به افزایش هم بوده است (نگاه کنید به جدول ۱.۳). بطورخاص، آمار بیکاری درمیان جوانان تحصیل‌کرده و زنان بالاتر است. کندشدن رشد اقتصادی کشورهای حوزه‌ی مینا از اواسط دهه‌ی ۱۹۸۰ به‌این‌سو - بازه‌ی موسوم به دوران پس از شکوفائی نفتی<sup>۱</sup> - نشانه‌ای است از بحران اقتصادهای حوزه‌ی مینا در پیوستن به اقتصاد جهانی که در ابتدای این فصل به آن اشاره کردیم. تبیین‌هایی که درمورد این بحران ارائه می‌شود، از وجوه متعدد به توسعه‌ی اجتماعی و همچنین ماهیت سیاست‌های رفاه اجتماعی در منطقه‌ی مینا مربوط می‌شوند.

جدول ۱.۳: نرخ بیکاری و تحولات آن در کشورهای مختلف منطقه‌ی مینا، دهه‌ی ۱۹۹۰

کشور	سال	مرد (درصد)	زن (درصد)	کل (درصد)
الجزایر	۱۹۹۲	۲۴.۲	۲۰.۳	۲۳.۸
	*۱۹۹۷	۲۶.۹	۲۴.۰	۲۶.۴
	*۲۰۰۰	۳۳.۹	۲۹.۷	۲۹.۸
مصر	۱۹۹۱	۵.۹	۲۱.۳	۹.۶
	۲۰۰۰	۵.۱	۲۲.۷	۹.۰
اردن	۱۹۹۱	۱۴.۴	۳۴.۱	۱۷.۱
	۱۹۹۴	۱۲.۹	۲۸.۳	۱۵.۰
	۱۹۹۷	۱۱.۷	۲۸.۵	۱۴.۴
	۲۰۰۰	۱۲.۶	۱۹.۸	۱۳.۷
لبنان	۱۹۹۷	۸.۶	۷.۲	۸.۴
مراکش	۱۹۹۲	۱۳.۰	۲۵.۳	۱۶.۰
	۱۹۹۸	۱۷.۴	۲۲.۹	۱۸.۷
سوریه	۱۹۹۱	۵.۲	۱۴.۰	۶.۸
	۱۹۹۵	۵.۱	۱۱.۶	۶.۵
	۱۹۹۸	۸.۶	۱۰.۵	۸.۹
تونس	۱۹۹۳	۱۴.۷	۲۱.۹	۱۶.۱
ترکیه	۱۹۹۱	۸.۵	۷.۰	۸.۰
	۱۹۹۵	۷.۶	۷.۲	۷.۵
	۲۰۰۰	۶.۶	۶.۵	۶.۶
یمن	۱۹۹۱	۱۴.۰	۶.۰	۱۲.۳
	۱۹۹۴	۱۰.۱	۵.۴	۱۸.۱

<sup>۱</sup> post-oil boom era

کشور	سال	مرد (درصد)	زن (درصد)	کل (درصد)
کشورهای حوزه‌ی خلیج فارس				
بحرین**	۱۹۹۱	۵.۵	۱۳.۴	۶.۸
کویت	۱۹۹۹	۰.۸	۰.۷	۰.۸
عمان	۱۹۹۳	۴.۷	۸.۷	۵.۱
	۱۹۹۶	۱۴.۲	۳۷.۰	۱۷.۲
قطر	۱۹۹۷	۱.۸	۵.۲	۲.۳
امارات متحده‌ی عربی	۱۹۹۵	۱.۷	۲.۴	۱.۵

\* داده‌های مربوط به سال ۱۹۹۷ درباره‌ی الجزایر از (Republique Algerienne 2000) و همچنین از (World Bank Genderstats online)؛ داده‌های مربوط به سال ۲۰۰۰ از فصل سوم همین کتاب (Layachi)؛  
 \*\* بیکاری ۲۴.۸ درصدی زنان در سال ۱۹۹۱ در مقایسه با رقم ۱۲.۳ درصدی بیکاری مردان با استناد به UNDP (۱۹۹۸:۹۲).

منبع: ESCWA (2002:122)؛ Moghadam (1998)؛ وزارت توسعه و برنامه‌ریزی یمن (۱۹۹۸).

همانطور که کارشناس<sup>۱</sup> (2001b) می‌گوید، با آغاز دوران پس-از-شکوفائی-نفتی، کشورهای منطقه‌ی مینا با مزیقه‌ای جدی در مورد نیروی کار متخصص- از زن و مرد- روبه‌رو هستند، نیروی کار متخصصی که وجودش، با عنایت به سطوح درآمد سرانه‌ی متداول در منطقه، برای حضور در رقابت بین‌المللی و ایجاد تنوع اقتصادی و جانشین شدن از اتکالی صرف به منابع طبیعی، ضروری است. و این تنها یک جنبه از مسائلی است که کشورهای منطقه، به دلیل نارسائی‌های متعدد در توسعه‌ی اجتماعی به منظور تعدیل<sup>۲</sup> اقتصادهای منطقه‌ای خویش در مواجهه با شوک‌های نامساعد بیرونی، با آن روبه‌رو بوده‌اند. جنبه‌ی دیگر مسأله مربوط می‌شود به محدودیت‌های موجود در سیاست‌های رفاه اجتماعی مرتبط با بازار کار که دولت‌های منطقه دنبال می‌کرده‌اند. انبوهی از مزایای اجتماعی که در دوره‌ی شکوفائی نفتی و پس از آن به کارگران دولتی و شرکتی اختصاص داده می‌شد، عمدتاً بیشتر نوعی مزیت‌های ذاتی این مشاغل یا محاسن دارندگان این مشاغل دانسته می‌شد و نه تمهیدات حمایتی جهت تأمین اجتماعی<sup>۳</sup>. به همین دلیل، عدم شکل‌گیری نظام بیمه‌ی اجتماعی مناسب، بازارهای کار منطقه را واجد حالتی انعطاف‌ناپذیر کرده و اصلاح اقتصادی در دوران پس از شکوفائی نفتی را دشوار ساخته است. همانطور که در جدول ۱.۴ می‌بینیم، تأثیر این پدیده در چگونگی تعدیل دستمزد و نیرو<sup>۴</sup> در بخش تولید در منطقه‌ی مینا انعکاس یافته است.

<sup>1</sup> Karshenas

<sup>2</sup> adjustment

<sup>3</sup> social security

<sup>4</sup> wages/employment adjustment

جدول ۱.۴: تعدیل دستمزدهای واقعی و استخدام در بخش تولید، منطقه‌ی منا و آمریکای لاتین

نرخ تغییرات متوسط سالانه				
پویایی	استخدام	برآیند	دستمزدهای واقعی*	
منا				
-۲.۰	۱.۹	-۰.۱	-۹.۵	مصر (۱۹۸۵-۹۲)
-۲.۵	۳.۹	۱.۴	-۲.۲	ایران (۱۹۷۷-۹۲)
-۳.۳	۵.۵	۲.۲	-۵.۷	مراکش (۱۹۷۸-۹۲)
۱.۱	۱.۴	۲.۵	-۱.۴	تونس (۱۹۸۰-۹۲)
۶.۳	۲.۰	۸.۳	-۳.۵	ترکیه (۱۹۷۹-۸۸)
-۲.۰	۲.۰	۲.۲	-۳.۵	میانگین
آمریکای لاتین				
۳.۶	-۳.۹	-۰.۳	۲.۰	آرژانتین (۱۹۷۵-۹۲)
۱.۹	۰.۰	۱.۹	۱.۷	برزیل (۱۹۸۰-۹۲)
۳.۰	۰.۰	۳.۰	۰.۰	کلمبیا (۱۹۸۰-۹۲)
۲.۰	-۱.۵	۰.۵	-۲.۹	مکزیک (۱۹۸۰-۹۲)
۵.۷	-۴.۷	۱.۰	۶.۴	شیلی (۱۹۷۳-۸۲)
۳.۰	-۱.۵	۱.۰	۱.۷	میانگین

\*دستمزد واقعی تولید در بخش تولید

منبع: بانک جهانی، شاخص‌های توسعه‌ی جهانی، ۱۹۹۷؛ UNIDO؛ پایگاه داده‌های صنعتی (INDSTAT3)، ۱۹۹۷.

جدول ۱.۴ چگونگی تعدیل دستمزد واقعی و نیرو در بخش تولید اقتصاد کشورهای حوزه‌ی منا و آمریکای لاتین را نشان می‌دهد؛ همچنین در هر کشور دوره‌های زمانی‌ای انتخاب شده که یا زمان اجرای برنامه‌های بزرگ تعدیل ساختاری بوده یا زمان‌هایی که خروجی بخش تولید به دنبال یک شوک نامساعد بیرونی کاهش یافته است. همانطور که ملاحظه می‌شود، در منطقه‌ی منا، بار تعدیل بیشتر بر دوش دستمزدها بوده است و استخدام نیرو کاملاً ثابت باقی مانده که در مجموع نتیجه‌ی آن کاهش پویایی نیروی کار بوده است. اما در آمریکای لاتین، استخدام نیرو حالتی منعطف داشته، دستمزد واقعی ثابت و پویایی نیروی کار در وضعیتی شناور بوده است. در منطقه‌ی منا حفظ نیرو (استخدام) از اهمیتی اساسی برخوردار بوده است و این مسأله که نشانه‌ی بارز نوع سرمایه‌داری موروثی‌ای است که در اغلب کشورهای حوزه‌ی منا و تحت اقدامات حفاظتی در دوران شکوفایی نفتی ریشه دوانده بود، کار تعدیل اقتصادی در دوران پس از شکوفایی نفتی را دشوار می‌کرد. نبود یک نظام بیمه‌ی بیکاری مناسب، تنها یکی از وجوه این آرایش سیاسی است. نبود یک جنبش اتحادیه‌ی تجاری<sup>۱</sup> مستقل و تمهیداتی برای مذاکره‌ی آزادانه بر سر دستمزدها، وجه دیگر آن است.

<sup>۱</sup> trade union movement

<sup>۲</sup> free wage bargaining

این آرایش سیاسی، مادامی که در اقتصادهای نفتی منطقه درآمدهای نفتی شناور باقی می‌ماند و در اقتصادهای غیرنفتی<sup>۱</sup> معافیت‌های مالی کارگران<sup>۲</sup> و بدهی خارجی پایدار می‌ماند، به راحتی به کار خود ادامه می‌داد. با این حال، این وضعیتی بود که بنا به ماهیت خود نمی‌توانست پایدار باشد.

در دوران پس از شکوفائی نفتی، دقیقاً همین توسعه‌ی ناموزون اجتماعی و اقتصادی و سیاست‌های نامتوازن اجتماعی، سرمنشأ ازهم‌گسیختن نظام قدیمی شدند. تلاش برای حفظ نیرو و نگهداشتن نظام استخدامی در طول یک دوره‌ی طولانی صرفه‌جویی اقتصادی پس از اواسط دهه‌ی ۱۹۸۰ نتیجه‌ای جز سلب پایداری دستمزدها در کلیه‌ی کشورهای منطقه نداشت (Karshenas 1997). برای مثال، در اردن نرخ دستمزد واقعی در بازه‌ی ۱۹۷۵ تا ۱۹۸۷ تا ۴۵ درصد افزایش یافت، اما تا سال ۱۹۹۰ تقریباً دوباره به همان نرخ سال ۱۹۷۵ بازگشت (Shaban et al. 1995: 74). سقوط دستمزدهای واقعی از آنجا که نتیجه‌ی تلاش برای حفظ مشاغل موجود در عین کاهش خروجی تولید بود، مستقیماً باعث کاهش پویائی نیروی کار می‌شد و بنابراین کاهش دستمزد واقعی، با افزایش کارآفرینی تازه و افزایش تقاضای نیروی کار همراه نمی‌شد. نتیجه، کاهش گسترده‌ی درآمدهای خانوار و افزایش وسیع بیکاری، بطور خاص در میان زنان و جوانان است. در دهه‌ی ۱۹۹۰ شاهد اوج گرفتن نرخ بیکاری زنان هستیم، امری که عمدتاً نشانه‌ی رشد جمعیت زنان جویای کار از سر نیاز شدید اقتصادی است (نگاه کنید به جدول ۱.۳). با این حال، در اغلب کشورها، مزایا و بیمه‌ی اجتماعی بیکاری - اگر اساساً چنین چیزی وجود داشته باشد - به تازه‌واردان به بازار کار تعلق نمی‌گیرد (که از قضا در اغلب کشورها اکثریت بیکاران ثبت شده را تشکیل می‌دهند). در مجموع از همه‌ی این نکات چنین برمی‌آید که نابرابری‌ها رو به فزونی گرفته‌اند و گروه "فقرا<sup>۳</sup> جدید"<sup>۴</sup> - که خانوارهای فقیر زن - سرپرست هم جزء آن هستند - حالا دیگر بیشتر به چشم می‌خورند (Adams 2000; El-Ghonemy 1998; Layashi 2001; Moghadam 1997). علاوه بر این، بیکاری وسیع جوانان باری سنگین بر دوش دولت و دوام مالی کل سیاست‌های اجتماعی دولت است، به خصوص که کمک‌های مالیاتی پیشاپیش حذف شده‌اند.

مؤلفه‌ی دیگر رژیم رفاه اجتماعی در طول دوره‌ی شکوفایی نفتی در منطقه‌ی منا، بدون شک خانواده بوده است. مادامی که درآمدهای نفتی شناور می‌ماندند و اقتصاد به رشد خودش ادامه می‌داد، واگذاری‌های خانوادگی<sup>۴</sup> و معافیت‌های مالی کارگران نقش مهمی در تضمین امنیت اقتصادی برای آن بخش‌هایی از جمعیت که بیرون از نظام رسمی رفاه اجتماعی قرار می‌گرفتند، بازی می‌کرد. ساختارهای خانوادگی پدرسالار تک-نان‌آور، به همراه نرخ باروری بالا، مؤلفه‌های دیگر رژیم‌های تأمین غیررسمی در آن دوران را تشکیل می‌دهند. در دوران پس از شکوفائی نفتی، کاهش درآمدهای خانوار و کاهش تدریجی درآمدهای حاصل از معافیت‌های مالی، فشار بسیار زیادی بر سازوکارهای تأمین غیررسمی قدیمی وارد آورده‌اند. در این دوره،

<sup>1</sup> workers' remittances

<sup>2</sup> new poor

<sup>3</sup> women-headed households

<sup>4</sup> family transfers



سیاست‌های اجتماعی گذشته نیز دچار بی‌ثباتی بوده‌اند و دست‌کم به دو شیوه‌ی مختلف به‌چالش کشیده شده‌اند. اول اینکه خودِ دولت‌ها در حال تجدیدنظر در آنها هستند (با تشویق بانک جهانی و IMF) تا آنها را با معیارهای سیاست نولیبرالی تطبیق دهند (Moghadam 1998; Sadiki 2000). دوم اینکه گروه‌های نوظهور جامعه‌ی مدنی نیز این سیاست‌ها را نقد می‌کنند زیرا به‌دنبال الگوی توسعه‌ی مبتنی بر-حقوق<sup>۱</sup> هستند. علاوه‌براین، فضای میان آرمان‌های اجتماعی و اقتضائات توسعه از یک سو، و فضای میان واقعیت‌های موجود و ظرفیت‌های دولت‌ها از سوی دیگر، به‌سرعت توسط انبوهی از NGOها پر می‌شود- چه از نوع سنتی که عموماً تحت کنترل اسلام‌گراها اداره می‌شود و چه از نوع مدرن‌تر آن که با کمک‌های مالی از بیرون اداره می‌شود (Moghadam 1998; Bayat 2002).

بنابراین به‌نظر می‌رسد که نه کارکردهای توسعه‌ای سیاست اجتماعی و نه حقوق شهروندی، هیچ‌کدام را نمی‌توان نیروی محرکه‌ی اصلی سیاست اجتماعی در منطقه‌ی مینا به‌حساب آورد. علاوه‌براین، سیاست‌های اجتماعی [در این منطقه] شدیداً جنسیتی بوده‌اند و عدم بهره‌مندی زنان کماکان اصلی‌ترین مشخصه‌ی منطقه‌ی مینا دست‌کم تا دهه‌ی ۱۹۹۰ بوده است. اگرچه منطقه‌ی مینا از نقطه‌ی شروع اولیه‌ی خود و از خاستگاه‌های غالباً روستائی خود در دوران قبل از دهه‌ی ۱۹۶۰ راه درازی را تاکنون پیموده است، اما با این حال تا حد بسیار زیادی، از اتخاذ سیاست‌های اجتماعی دولت تا رسیدن به نتایج توسعه‌ی اجتماعی همواره میانجی‌های منحوسی چون عدم‌تقارن جنسیتی<sup>۲</sup> و مشتری‌مداری<sup>۳</sup> وجود داشته‌اند. اگرچه "توسعه‌ی اقتصادی" و "آسایش و رفاه" ملت هدف بسیاری از طرح‌های توسعه و اسناد رفاهی دولتی اعلام شده، اما به‌نظر می‌رسد که در عمل ذینفعان اصلی سیاست اجتماعی گروه‌هایی بوده‌اند که یا به قدرت دولت‌های اقتدارگرا دسترسی داشته‌اند یا به‌نحوی در حفظ قدرت دولتی نقش داشته‌اند. و دقیقاً در همین نقطه است که اهمیت "امر اجتماعی" در توسعه‌ی اقتصادی خود را نمایان می‌کند. اجرای [تمهیدات مربوط به] سیاست اجتماعی در خاورمیانه، نه خصلتی دموکراتیک داشته، نه به‌لحاظ اجتماعی فراگیر بوده و نه نقش پررنگی در توسعه ایفا کرده است. از این نظر، کشورهای حوزه‌ی مینا دقیقاً نقطه‌ی مقابل تجربه‌ی کشورهای اسکانداویناوی محسوب می‌شوند.

### ویژگی‌های متمایزکننده‌ی تجربه‌ی خاورمیانه و شمال آفریقا

مباحث بخش قبل به شباهت‌هایی اشاره می‌کرد که در منطقه‌ی مینا و میان برخی وجوه کلی توسعه‌ی اجتماعی در کشورهای این منطقه، درمقایسه با سایر مناطق، به‌چشم می‌خورد. با این حال، این مسأله نباید باعث شود که این شباهت را به اقتصاد سیاسی سیاست اجتماعی در کشورهای مختلف حوزه‌ی مینا هم تعمیم

<sup>1</sup> rights-based

<sup>2</sup> gender bias

<sup>3</sup> clientelism

دهیم. سیاست‌های اجتماعی، یک‌سری برنامه‌هایی که توسط بوروکراسی‌های دولتی جدال‌زنده طراحی و به اجرا گذاشته می‌شوند نیستند، بلکه سیاست‌های اجتماعی را باید بخش لاینفک روابط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی هر کشور دانست. به‌ویژه، سیاست‌سیاست/اجتماعی<sup>۱</sup> مستلزم درکی از ماهیت قدرت دولتی است، که لزوماً پدیده‌ای است خاص هر کشور. بنابراین، رویکردی که در کتاب حاضر اتخاذ شده، رویکردی است که اقتصاد سیاسی توسعه‌ی اجتماعی را در بستر خاص هر کشور بررسی می‌کند. با عنایت به فقر ادبیات موجود در باب سیاست اجتماعی در کشورهای حوزه‌ی مینا، اتخاذ چنین رویکردی، پیش از دست‌زدن به هرگونه تعمیم به‌منظور اصلاح سیاست اجتماعی در سطح ملی، ضروری است. چنین رویکردی، بنا به ماهیت خود، همچنین مستلزم تاریخی‌بودن است، نه به‌این‌معنا که صرفاً شرحی از سیاست‌های اجتماعی و نتایج آن در قالب سلسله‌ای از دوره‌های تقویمی جداازهم به‌دست دهد، بلکه تاریخی‌بودن به‌این‌معناست که این رویکرد بتواند سیاست اجتماعی را همچون قرینه‌ای ارگانیک از روندهای مختلف توسعه‌ی سیاسی-اقتصادی و اجتماعی در کشورهای منطقه‌ی مینا در سه دهه‌ی گذشته بررسی کند. همچنین، هرگونه تحلیل جدی از دوران اصلاح اقتصادی از دهه‌ی ۱۹۹۰ به این‌سو نیز باید بتواند خود را بستر اجتماعی-سیاسی [خاص هر کشور] و بر روند تکامل تاریخی این بستر بنا کند.

این رویکرد عمیقاً با پارادایم نولیبرال<sup>۲</sup> که در طول دو دهه‌ی گذشته تأثیر بسیار زیادی بر مباحث مربوط به سیاست عمومی داشته است، متفاوت است. رویکرد نولیبرال، مرزی کاذب میان دولت و اقتصاد (بازار) رسم می‌کند و "ساحت اقتصادی" و "ساحت اجتماعی" را در یک تقابل دوتائی سفت‌وسخت می‌نشانند. علاوه‌براین، این رویکرد کاملاً غیر-تاریخی<sup>۳</sup> است، به‌این‌معنا که تئوری‌های انتزاعی اقتصاد مبتنی بر بازار "رقابتی" را بر واقعیت جاری تحمیل می‌کند و مدافع سیاست‌های آزاد-از-زمینه<sup>۴</sup> است که غالباً هم به نتایج پراسیسی منتهی می‌شوند. درمقابل، رویکردی که در کتاب حاضر اتخاذ شده است، بر گره‌گاه میان دولت، جامع و بازار متمرکز می‌شود و می‌کوشد امکان معرفی سیاست‌هایی را بررسی کند که توسعه‌محور، دموکراتیک و به‌لحاظ اجتماعی جامع باشند. از نظر ما این رویکرد دست‌آورد مهمی برای مباحث روش‌شناختی در باب سیاست اجتماعی در منطقه‌ی مینا محسوب می‌شود.

هر یک از فصول کتاب، پرسش‌های جامع زیر را در بستر کشورهای حوزه‌ی مینا مورد توجه قرار می‌دهد:

۱- سیاست‌های اجتماعی در منطقه تاج‌حد جامع و فراگیر بوده‌اند و شالوده‌های اقتصاد سیاسی سیاست اجتماعی چه بوده‌اند و نتایج آن‌ها از چه قرار است؟

<sup>1</sup> politics of social policy

<sup>2</sup> neo-liberal

<sup>3</sup> a-historical

<sup>4</sup> context-free policies

- ۲- در کشور مورد بررسی، سیاست اجتماعی چگونه با توسعه‌ی اقتصادی درگیر می‌شود؛ و تضادهای حاصله چگونه به تکامل و تغییر در استراتژی‌های توسعه‌ی اجتماعی و سیاسی منتهی می‌شوند؟
- ۳- تأمین بودجه‌ی مالی سیاست‌های اجتماعی چگونه انجام شده است؟ منابع مالی برای هزینه‌های اجتماعی، و هزینه‌های عمومی بطورکل، می‌توانند بصیرت‌های ارزشمندی درخصوص شالوده‌های اقتصاد سیاسی سیاست اجتماعی فراهم کنند. آیا اعتبار این هزینه‌ها از طریق مالیات تأمین شده است؟ یا از محل رانت‌های منابع طبیعی؟ یا از محل انحصارات منابع طبیعی؟ یا از مسیر کمک‌های خارجی؟ آیا تأمین اعتبار از موانع اصلی به‌شمار می‌رفته است، و اگر چنین بوده آیا این مسأله به عوامل سیاسی برمی‌گردد یا واقعاً نتیجه‌ی کمبود منابع است؟ نظام مستمری تاج‌چه‌حد پایدار بوده، البته با عنایت به سن بیکاری بالا و سن بازنشستگی پائین؟
- ۴- چه دوره‌بندی خاصی را می‌توان در روند تکامل تدریجی توسعه و سیاست اجتماعی تشخیص داد؟ اغلب کشورهای منطقه‌ی مینا از اوایل دهه‌ی ۱۹۸۰ به این سو هرکدام در نقطه‌ای سیاست‌های تعدیلی را بکار بسته‌اند. البته در مورد ایران، با انقلاب ۱۹۷۹ با یک گسست کلی مواجه می‌شویم. ما دوران قبل از دهه‌ی ۱۹۸۰ را دوران شکوفائی نفتی نامیده‌ایم. این گسست‌ها یا استراتژی‌های تازه چگونه بر سیاست اجتماعی تأثیر می‌گذارند؟

علاوه‌براین، به‌دنبال درک شالوده‌های سیاسی سیاست اجتماعی نیز بوده‌ایم. چگونه می‌توان رویکرد منطقه‌ی مینا به سیاست اجتماعی را در رابطه با رویکرد حقوق-محور کشورهای اروپای غربی و اسکاندیناوی از یک سو و مورد توسعه‌محور آسیای شرقی از سوی دیگر دسته‌بندی کرد؟ سیاست اجتماعی تاج‌چه‌حد در شکل‌گیری بدنه‌ی نخبگان ملی نقش داشته است؟ تاج‌چه‌حد تنظیم سیاست اجتماعی در خدمت ایجاد انسجام اجتماعی، تقویت سلطه‌ی اقتدارگرایانه، یا تقویت دولت بوده است؟ اگر مؤسسات مربوط به سیاست اجتماعی به‌لحاظ تاریخی طوری توسعه یافته‌اند که بیش از هر چیز در جهت تحکیم دولت عمل کنند و همواره بخش نسبتاً کوچکی از جمعیت را منتفع کرده‌اند، آنگاه آیا کشورهای منطقه‌ی مینا ظرفیت دولتی لازم برای توسعه‌ی برنامه‌های سیاست اجتماعی و پوشش دادن کل جمعیت را خواهند داشت؟

درنهایت، یادآور می‌شویم که از دهه‌ی ۱۹۹۰ به این سو شاهد تکثیر سازمان‌های غیر-دولتی (NGOs) در کشورهای منطقه‌ی مینا بوده‌ایم، سازمان‌هایی که خیلی از آنها خدمات اجتماعی ارائه می‌کنند. سؤال این است که در مورد جایگاه این NGOها در بدنه‌ی اقتصاد سیاسی کشورهای حوزه‌ی مینا چگونه باید تصمیم گرفت؟ آیا اینها نیروهایی در خدمت دموکراسی و پوشش اجتماعی همگانی‌اند، یا اینکه صرفاً سازوکارهای تازه‌ای برای یارگیری دولت فراهم می‌کنند؟ آیا NGOها منجر به تشکیل گروه‌های منفعت‌محور<sup>۱</sup> تازه‌ای می‌شوند که اثری بازدارنده بر دموکراتیک‌شدن و پوشش همگانی خدمات دارند؟ اگر چنین است، چگونه یک

<sup>۱</sup> interest groups

دولت و جامعه‌ی مدنی دموکراتیک می‌تواند فضای اشغال‌شده توسط این NGOها در طول دهه‌ی گذشته را بازپس بگیرد؟

### اقتصاد سیاسی تسهیلات رفاهی اجتماعی

مطالعات موردی همه‌ی کشورها نشان می‌دهند که چگونه در منطقه‌ی خاورمیانه و شمال آفریقا سیاست‌های اجتماعی ابتدا با اهداف سیاسی شکل گرفته‌اند، سپس تحت تأثیر منابع اقتصادی موجود قرار گرفته و نهایتاً با پرخش نولیبرالی سیاست‌ها<sup>۱</sup> تحلیل رفته‌اند. فصل‌های کتاب فرآیند تکامل سیاست اجتماعی را به دوره‌های مختلفی تقسیم می‌کنند و در این راه اهمیت و برجستگی عواملی چون ایدئولوژی دولتی، ظرفیت اقتصادی، مجادلات اجتماعی یا سیاسی و محیط بین‌المللی را نشان می‌دهند. برخی از فصول، بر عدم تقارن جنسیتی سیاست اجتماعی نیز تأکید می‌کنند.

فصل عزالدین لیاچی درباره‌ی الجزایر، موها اناچی درباره‌ی مراکش و محمد بن رمضان درباره‌ی تونس، سه فصلی هستند که به شباهت‌ها و تفاوت‌های میان این سه کشور شمال آفریقا می‌پردازند. هر سه این کشورها تجربه‌ی مشابهی با استعمار فرانسه داشته‌اند و در حال حاضر در توافق‌نامه‌های تجارت آزاد با اروپا شریک هستند. احتمالاً تجربه‌ی استعمار فرانسه خصلت‌های مشترکی را در آنها ایجاد کرده است - زبان، برنامه‌های اجتماعی، اتحادیه‌گرایی تجاری<sup>۲</sup> - به‌ویژه در تونس و مراکش. هر سه این کشورها دولت‌های اقتدارگرایی قدرت‌مند و حقوق شهروندی محدودی داشته‌اند، خصوصاً در حوزه‌ی مشارکت و بیان سیاسی. دوران دولت-سازی مابعد-استعماری، شاهد اجرای پروژه‌های بلندپروازانه‌ی توسعه‌ی اجتماعی و اقتصادی بوده است، برنامه‌هایی چون تحصیل و مراقبت‌های بهداشتی رایگان، اختصاص مزایایی برای کارمندان بخش روبه‌رشد عمومی، و صنعتی‌سازی زیر پرچم دولت. با این حال، بعدتر، سیاست‌های تعدیل ساختاری به‌راه افتادند و البته شورش‌ها و تظاهرات اتحادیه‌ای گسترده‌ای به دنبال داشتند. روی هم رفته، بعضاً به‌علت برنامه‌های بازسازی اقتصادی و بعضاً به‌دلیل نرخ رشد پائین و حتی راکد، دهه‌ی ۱۹۹۰ شاهد نرخ بالای بیکاری بود.

با این حال، تفاوت‌های میان این سه کشور بسیار آموزنده است. الجزایر پس از جنگ تکان‌دهنده‌ای که برای استقلال ملی از سر گذراند، در ادامه با آغوش باز به سراغ الگوی توسعه‌ی سوسیالیستی - صنعتی‌سازی و همچنین سیاست‌های اجتماعی دست‌ودل‌بازانه - رفت و برای تأمین اعتبارات به رانت‌های نفتی تکیه کرد. مراکش نوعی توسعه‌ی کاپیتالیستی را در پیش گرفت، با یک نظام چند-حزبی و برنامه‌های اجتماعی نسبتاً محدود. تونس نوعی کاپیتالیسم دولتی را انتخاب کرد، و به‌موازات آن برنامه‌های اجتماعی غربی-مأبانه‌ای را در پیش گرفت که توجه به حقوق و مشارکت زنان را نیز شامل می‌شد. مراکش و تونس هر دو بر توریسم و صنعتی‌سازی متکی - بر صادرات تأکید داشته‌اند، در حالی که الجزایر همچنان وابسته به درآمدهای نفتی است.

<sup>1</sup> neo-liberal policy turn

<sup>2</sup> trade unionism

از میان این سه کشور، تونس بهترین عملکرد را در خصوص شاخص‌های اجتماعی دارد، و موفق شده است نوعی دولت رفاه مدرن ایجاد کند که زنان هم در آن نقش مهمی دارند- با این حال، همانطور که بن رمضان تأکید دارد، دولت تونس و حزب حاکم آن از دولت رفاه به شکل مشتری‌مدارانه و به‌عنوان نوعی ابزار قدرت استفاده کرده‌اند. الجزایر به محض خروج از دوران پس از استقلال، از یک سو با تعهدی کلان برای خدمات‌رسانی و از سوی دیگر با انفجار جمعیتی حاصل از سیاست‌های مدافع زادوولد سابق و مشارکت پائین نیروی کار زنان و همچنین با ناآرامی‌های اجتماعی دست‌به‌گریبان بود. این معضلات خدمات اجتماعی را هم تضعیف کرد و این وضعیت، آن‌طور که لیاچی می‌گوید، با اتخاذ استراتژی اقتصادی نولیبرالی در دهه‌ی ۱۹۸۰ و سپس با درگیری‌های خونین دهه‌ی ۱۹۹۰ رو به وخامت هم گذاشت. استراتژی صنعتی‌سازی متکی-بر-صادرات مراکش زمینه‌ساز مشارکت بیشتر نیروی کار زنان شد اما همانطور که لیاچی در بحث خود نشان می‌دهد نتوانست فقر و بیسوادی را آن‌طور که باید و شاید مرتفع کند. تنها در سال ۱۹۹۷ بود که دولت اختصاص سهم بیشتری از هزینه‌های دولتی به برنامه‌های اجتماعی معطوف به کاهش فقر و پیش‌بینی مزایای کارگری آغاز کرد.

مصر هم تاحدی تجربه‌ی کشورهای شمال آفریقا را دنبال می‌کند، بطوری که دولت‌سازی دوران ناصری<sup>۱</sup>، ملی‌سازی و اقدامات توزیعی در قالب تحصیل رایگان، مشاغل تضمین‌شده و مسکن را دنبال داشت. با این حال، بعدها همانطور که آصف بیات نشان می‌دهد، هزینه‌های دولتی بیشتر به بخش نظامی معطوف شد. نفی سیاست‌های دوران ناصری، در دوره‌های سادات<sup>۲</sup> و مبارک<sup>۳</sup>، نهایتاً سیستم دو-شاخه‌ای را به‌وجود آورد که در یک شاخه خدمات خصوصی به ثروتمندان و در شاخه‌ی دیگر خدمات عمومی کم‌کیفیت و برنامه‌های اجتماعی به فقرا ارائه می‌داد. (۸)

اما ایران در طول دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به لحاظ خط‌مشی‌های اجتماعی نظام معقولی در پیش گرفته بود: برای مثال، سیاست‌های تأمین اجتماعی و مراقبت‌های بهداشتی برای کارگران دولتی و کارمندان شرکت‌های خصوصی بزرگ؛ طرح سهم‌بری کارگری<sup>۴</sup> برای جذب، حفظ و وفادار کردن نیروها و درجهت افزایش تقاضای مؤثر<sup>۵</sup>؛ اصلاحات ارضی جهت ایجاد یک طبقه‌ی خرده‌مالک روستائی خودکفا؛ مدارس عالی دولتی با کیفیت بالا؛ پذیرش دانشگاهی براساس شایستگی؛ درمانگاه‌های دولتی برای فقرا؛ پرداخت‌های اجتماعی از قبیل یارانه‌ی غذا و سوخت؛ مدرن‌سازی قانون خانواده. اما انقلاب، اسلامی‌سازی و جنگ با عراق، زمینه‌ساز گسستی سرنوشت‌ساز با گذشته به لحاظ اقتصادی و نقش زنان بود- اما همانطور که محمود مسکوب نشان می‌دهد، در حوزه‌ی سیاست اجتماعی چنین گسستی صادق نیست. به دنبال یک دوره‌ی کوتاه

<sup>1</sup> Nasser-era

<sup>2</sup> Sadat

<sup>3</sup> Mubarak

<sup>4</sup> the worker shareholding scheme

<sup>5</sup> effective demand

پوپولیسم رادیکال، یک نظام تسهیلات اجتماعی ویژه‌ی وضعیت جنگی که بودجه‌ی آن توسط دولت تأمین می‌شد اما اجرای آن در سطح محلی عمدتاً برعهده‌ی مساجد بود، به شهروندان - و خصوصاً آوارگان جنگی و خانواده‌هایشان - غذا، بنزین و مواد مصرفی دیگر و همچنین مراقبت‌های پزشکی ارائه می‌داد. بودجه‌های کلانی به بهداشت و آموزش اختصاص داده می‌شد و طیفی از سازمان‌های جدید برای ارائه‌ی خدمات رفاه اجتماعی راه‌اندازی شدند. در ایران نیز مثل تونس، یکی از اصول مؤثر در نحوه‌ی عملکرد سازمان‌های رفاهی که با انگیزه‌های مذهبی تأسیس شدند<sup>۱</sup> مشتری‌مداری بوده است. اگرچه ایران به‌لحاظ دستاوردهای آموزشی، بهداشت، برنامه‌ریزی خانواده و برنامه‌های اجتماعی عملکرد بسیار خوبی داشته است، اما همانطور که مطالعات نشان می‌دهند کیفیت آموزش دستخوش تغییر شده است و نابرابری‌های اجتماعی گسترده‌تر شده‌اند. همچنین مسکوب نشان می‌دهد که میزان هزینه‌کردهای واقعی در حوزه‌ی اجتماعی، در طول زمان افت کرده است.

سیاست اجتماعی دست‌کم تا حدی با بازتوزیع درآمد سروکار دارد. فصل ۶ سیاست اجتماعی در ترکیه را از این زاویه بررسی می‌کند. ترکیه هم مثل مصر و الجزایر کارش را با سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی پوپولیستی آغاز کرد، سیاست‌هایی که این‌بارهم ملاحظاتی چون ملت-سازی و توسعه را به‌عنوان اهداف خود اعلام می‌کردند. کورکوت بوراتاو و متین اُزگورلو می‌نویسند "آگاهی طبقاتی، اتحادیه‌های تجاری و تمایلات سوسیالیستی<sup>۲</sup> انحرافات بودند که باید شدیداً جلویشان گرفته می‌شد". درحالی‌که پوپولیسم به‌سبب ترکیه، از برخی وجوه، یادآور نظام‌های سیاست اجتماعی اروپایی بود، "اما هرگز رویکردی بر مبنای حقوق<sup>۳</sup> نبود. بخشش بی‌عوض شعار پنهانی بود که بر سیاست‌های توزیعی و اجتماعی حاکم بود، که این به‌خودی‌خود به‌معنای کسری‌های بودجه‌ای و/یا بیرونی بود - که اولی با توسعه‌ی پولی و دومی با از طریق اعتبارات سبک از خارج جبران می‌شد". اما از زمان اتخاذ الگوی نولیبرال، تلاش‌های زیادی در جهت بازارسازی در جریان بوده که علناً باهدف نشان‌دادن سوءمدیریت در سیستم تأمین اجتماعی ترکیه انجام شده‌اند. بااین‌حال، بوراتاو و اُزگورلو اظهار نگرانی می‌کنند که "در ترکیه [این احتمال وجود دارد که سیاست اجتماعی به‌معنای رایج کلمه ناپدید شود و جای خود را به نسخه‌ی مدرنی از "قانون فقر"<sup>۴</sup>ی مراحل اولیه‌ی انقلاب صنعتی بدهد.

فصل مقدم<sup>۵</sup>، قانون خانواده را به‌عنوان نوعی سیاست اجتماعی که پیامدهایی برای وضعیت اجتماعی - اقتصادی زنان و به‌تبع آن برای توسعه‌ی اجتماعی در بردارد، بررسی می‌کند. قانون خانواده‌ی اسلامی درعین‌اینکه به‌دنبال تضمین عدالت و رفاه برای همسران و دختران است، اما ساختار خانوادگی پدرسالار را نیز حفظ می‌کند، به‌عبارت دیگر زنان را تحت "قیمومیت"<sup>۵</sup> و سلطه‌ی شوهران یا به‌رحال یک خویشاوند مذکر قرار می‌دهد. او مدعی است که به‌موازات خصلت‌های ویژه‌ی دولت‌های رانتی و اقتصاد نفتی منطقه، قانون

<sup>1</sup> religious-based

<sup>2</sup> right-based

<sup>3</sup> poor law

<sup>4</sup> Moghadam

<sup>5</sup> protection

خانواده‌ی اسلامی نیز در خدمتِ ابقا و تداوم شکاف‌های جنسیتی بوده است و به عبارتی می‌توان آن را همان "عامل فرهنگی" نهفته در پس‌پدیده‌هایی چون نرخ بالای بیسوادِ زنان و نرخ پائین مشارکتِ نیروی کارِ زنان دانست. نتیجتاً، قانون خانواده سیاست‌ای اجتماعی است که نیازمند مدرن‌سازی و اصلاح فوری است.

از میان همه‌ی کشورهای مورد بررسی، تونس، به لحاظِ سطح و گستره‌ی پوشش‌دهی مخارج اجتماعی‌اش، در مقامی بالاتر از دیگران می‌ایستد. برای مثال، تونس پوششِ درمانی، بازنشستگی‌ها، سوانح کاری و زایمان را از میزان ۶۰ درصد در سال ۱۹۸۹ به ۸۴ درصد در سال ۱۹۹۹ رسانده است. (ILO 2003: 24). (۹) با این حال بن رُضان به اُفتِ کیفی آموزش در دهه‌ی ۱۹۹۰ اشاره می‌کند. تونس نه تنها برابری خواهانه‌ترین قانون خانواده را در کل منطقه داراست، بلکه از سوی دیگر می‌توان آن را تنها دولتِ رفاه در میان کشورهای عرب و خاورمیانه، اگرچه در یک چارچوب نهایتاً مداخله‌جویانه، به حساب آورد. با توجه به این وضعیت، این سؤال پیش می‌آید که آیا می‌توان سیاست اجتماعی در تونس، و در سایر کشورهای منطقه‌ی ما را به شکل دموکراتیک‌تری صورت‌بندی کرد، و/یا اینکه آیا سیاست اجتماعی می‌تواند به ترویج دموکراتیک‌شدن در منطقه کمک کند؟

### نقش ان‌جی‌او‌ها و جامعه‌ی مدنی

یکی از علایم دوران نولیبرالی، افزایش نقش سازمان‌های غیردولتی در فرآیند توسعه و در تحویل خدمات اجتماعی است. گفته می‌شود که NGOها مشارکتِ شهروندی را تقویت می‌کنند، به شکل‌گیری جامعه‌ی مدنی کمک می‌کنند و دموکراتیک‌شدن را ترویج می‌کنند. اینها همه ممکن است حقیقت داشته باشند، اما این هم حقیقت دارد که NGOها برای جبران پاپس‌کشیدن دولت از بخش اجتماعی و ناچاراً دست‌به‌کار شده‌اند، که البته غالباً هم منابع کمتر، هم قدرتِ هماهنگی کمتر و هم مداومتِ کمتری دارند. مسأله‌ی دیگر، که البته خاص منطقه‌ی ما و خصوصاً کشورهای چینی، مصر و الجزایر است، این است که خیلی از NGOهای اسلامی، به جذبِ ذینفعان در سیاست‌های اسلامگرایانه کمک کرده‌اند. و باز یک مسأله‌ی دیگر این است که برخی دولت‌ها کنترل شدیدی بر NGOها اعمال می‌کنند؛ یا در برخی موارد مثل ایران و تونس، فعالیت‌های آنها را محدود می‌کنند به شکلی که تنها فعالیت‌های منطبق با معیارهای دولتی مجاز محسوب می‌شوند. تونس یک نمونه از دولت‌هایی است که سیاست‌های اجتماعی را صرفاً در جهتِ ایجاد امنیت ملی و دولتی بکار می‌گیرند. همانطور که فصل بن رُضان نشان می‌دهد، NGOها و کمیته‌های محله‌ای که برای نظارت و تأمین خدمات اجتماعی در نظر گرفته شده‌اند، در واقع تنها با هدف کنترل و احاطه بر "مناطق خطرناک" که در آنها احتمال فعالیت‌های اسلام‌گرایانه و جذب نیرو وجود دارد، تشکیل می‌شوند. و همانطور که مسکوب نشان می‌دهد، بسیاری از NGOهای رفاهی در جمهوری اسلامی ایران در واقع به نخبگان روحانی گره خورده‌اند، در دخالت‌های سیاسی دست دارند و تماماً عاری از شفافیت‌اند.

در چنین شرایطی، آیا NGOها می‌توانند نقشی در فرآیند توسعه ایفا کنند و به گونه‌ای در جهت تحقق اهداف اجتماعی عمل کنند که منجر به مشارکت دموکراتیک، جامعه‌ی مدنی و شهروندی فعالانه شود؟ آیا

اتحادیه‌ها می‌توانند نقشی در صورت‌بندی و اجرای سیاست‌های اجتماعی داشته باشند و تحقق اهداف توسعه را به شکلی که منجر به تضعیف حقوق اجتماعی شهروندان نشود پیش ببرند؟ کارشناس (۸: ۲۰۰۳) با پیش‌کشیدن مسائلی چون بیکاری بالا، دستمزدهای پائین و کمبود سرمایه‌گذاری خصوصی در کشورهای حوزه‌ی منا، پیشنهاد می‌کند که نهادهای بازار-کاری مستقل، اگر اساساً اجازه‌ی شکل‌گرفتن داشته باشند، می‌توانند نقش سازنده‌ای در خروجی‌های بازار نیروی کار داشته باشند. او مفهومی از "انعطاف‌پذیری بازار نیروی کار" را بسط می‌دهد که مستلزم جایگزینی "روابط نیروی کار مشتری‌مدارانه با مذاکره‌ی مستقل در دل جامعه‌ی مدنی" است، و مدعی می‌شود که این جایگزینی "در یک سطح کلی‌تر، مصادف است با حرکت به سوی لیبرالی‌شدن و جایگزین کردن روابط سیاسی مشتری‌مدارانه با نهادهای دموکراتیک". شهروندان منطقه‌ی خاورمیانه و شمال آفریقا درعین اینکه با چالش‌های لیبرالی‌شدن و خصوصی‌سازی دست‌وپنجه نرم می‌کنند، باید به این نکته هم واقف باشند که ساختن نهادهای دموکراتیک می‌تواند حقوق اجتماعی را احیا کند و به تمامی شهروندان، اعم از زنان، تعمیم دهد و جوّی از شفافیت و پاسخگویی و اعتماد را اشاعه دهد.

### یادداشت‌ها:

- ۱- برای اینکه نمونه‌ی حتی‌الامکان معرفی از کشورهای بزرگ منطقه داشته باشیم، تصمیم گرفتیم ترکیب کشورها را به شکلی انتخاب کنیم که هم کشورهای عرب (الجزایر، مصر، مراکش، تونس) و هم کشورهای غیرعرب (ایران و ترکیه) را دربر بگیرد؛ هم اقتصادهای نفتی (الجزایر، ایران) و هم اقتصادهای غیرنفتی (مصر، مراکش، تونس، ترکیه) را؛ و نهایتاً هم کشورهای دارای تجربه‌ی استعماری (الجزایر، مصر، مراکش، تونس) و کشورهای فاقد تجربه‌ی استعماری (ایران و ترکیه). کلیه‌ی کشورهایی که در نمونه گنجانده‌ایم، از نظام‌های دولتی نسبتاً قدرتمند و مرکزی برخوردارند، در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ همان استراتژی مشتری‌جهان‌سومی صنعتی‌سازی مبتنی بر جایگزینی واردات را برگزیده‌اند، و پس از دهه‌ی ۱۹۸۰ استراتژی‌های توسعه‌ای قبلی را بازبینی کرده‌اند.
- ۲- نکته‌ای که باید به آن توجه داشت "عقلانیت" و گستره‌ی پوشش آموزش عمومی دوران پهلوی است. تأسیس مدارس عالی عمومی در شهرهای بزرگ و همچنین وجود گزینش مبتنی بر شایسته‌سالاری شرایطی را فراهم می‌کرد که حتی دانش‌آموزان کم‌درآمد نیز با قبولی در امتحانات بسیار رقابتی موسوم به کنکور، می‌توانستند در دانشگاه مشهور و پرآوازه‌ی تهران یا در دانشگاه‌های شهرهای بزرگ دیگر تحصیل کنند.
- ۳- مفهوم دولت رانتی، یا اقتصاد رانتی، اشاره‌ای است به وابستگی اساسی به رانت‌های خارجی در قالب فروش نفت، یا عوارض گمرکی (مثل کانال سوئز) که با استخدام حداقلی نیروی کار داخلی همراه است. گفته می‌شود که رانتی بودن اقتصاد پیامدهای بسیار وسیعی دارد. اولاً تنها بخش بسیار کوچکی از جمعیت در تولید ثروت نقش پیدا می‌کنند. ثانیاً رابطه‌ی کار-پاداش به کلی نابود می‌شود؛ زیرا پاداش‌ها از ناحیه‌ی مشتری‌مداری، تحت‌الحمایگی یا نزدیکی به بدنه‌ی دولت ایجاد می‌شوند. سیاست‌های توزیعی یا تسهیلات رفاهی بیشتر حکم اعانه‌ای از سوی دولت را دارند و هرگز نمی‌توان آنها را تسهیلاتی استحقاقی دانست که به شهروندان مالیات‌پرداز استخدام‌شده‌ی برخوردار از درآمد مناسب تعلق می‌گیرد. ثالثاً از آنجاکه دولت وابستگی‌ای به مالیات ندارد، مطالبه‌ای برای مشارکت سیاسی هم وجود ندارد. (به‌همین دلیل است که این شعار به‌وجود می‌آید: "نه مالیاتی، نه نماینده‌ای"). عربستان سعودی، نمونه‌ی افراطی یک دولت رانتی است، اگرچه این مفهوم به دیگر کشورهای حوزه‌ی منا هم



اطلاق شده است. تغییر سیاسی هنگامی رخ می‌دهد که شبکه‌ی سلطه‌ی موروثی، از طریق بحرانی در رانت‌خواری، تحت‌الشعاع قرار بگیرد. درخصوص دولت رانتی، ادبیات گسترده‌ای شکل گرفته است. (برای مثال نگاه کنید به Brynen 1992; Richards and Waterbury 1996; Luciani 1990).

- ۴- نگاه کنید به پ ۱۰۱ و پ ۱۰۴ در پیوست آماری انتهای همین فصل.
- ۵- همچنین نگاه کنید به (Moghadam (1998); Karshenas (2001a); UNDP (2002)
- ۶- میزان مشارکت نیروی کار زن در بخش غیرکشاورزی در کلیه‌ی کشورهای منطقه زیر ۳۰ درصد است، و حتی در برخی کشورها بسیار پایین‌تر از آن. نگاه کنید به فصل دوم در Moghadam 2003
- ۷- نابرابری‌ها و همبندطور گروه‌های جدید فقرای شهری در دهه‌ی ۱۹۹۰ پیدا شدند، و اگرچه نرخ فقر در کشورهایی چون مصر، مراکش و یمن بالا است، اما کلیت منطقه‌ی مینا در سطح فقر مفرطی که در سایر مناطق می‌بینیم قرار ندارد، که این مسأله تاحدی مدیون نظام‌های حمایت خانوادگی و فعالیت‌های سنتی خیریه‌ی اسلامی در سطح اجتماعات خرد است. در برای جزئیات بیشتر در این زمینه نگاه کنید به: (Sadiki (2000); UNDP (2002)
- ۸- همانطور که اسماعیل و اسماعیل (۱۹۹۵: ۷۱) می‌گویند "در مصر، اراده‌ی سیاسی برای تحول اجتماعی، هرگز از مدافع و معمار آن، جمال عبدالناصر، فراتر نرفته است".
- ۹- البته کارگران خانگی، کارگران کشاورز موقت و فصلی، و بیکاران، همچنان از دایره‌ی پوشش خدمات‌رسانی بیرون مانده‌اند.

## پیوست آماری

جدول پ ۱۰۱: بیسوادی بزرگسالان و جوانان در منطقه‌ی منا، ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۱

	نرخ بیسوادی، بزرگسالان (به صورت درصدی از افراد ۱۵ یا بالای ۱۵ سال)						نرخ بیسوادی، بزرگسالان (به صورت درصدی از افراد ۱۵ یا بالای ۱۵ سال)					
	زن		مرد		کل		زن		مرد		کل	
	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰
الجزایر	۱۵.۴	۷۳.۸	۶.۴	۴۳.۳	۱۰.۸	۵۸.۷	۴.۷	۸۸.۴	۲۲.۹	۶۷.۳	۳۲.۲	۷۸.۵
مصر	۳۶.۳	۷۲.۳	۲۳.۱	۴۲.۳	۲۹.۵	۵۷.۰	۵۵.۲	۸۳.۲	۳۲.۸	۵۳.۶	۴۳.۹	۶۸.۴
ایران	۸.۱	۵۷.۹	۳.۵	۳۰.۳	۵.۸	۴۳.۹	۲۹.۸	۷۷.۱	۱۶.۲	۵۴.۴	۲۲.۹	۶۵.۷
اردن	۰.۶	۳۵.۶	۰.۸	۸.۱	۰.۷	۲۱.۰	۱۴.۹	۶۳.۲	۴.۸	۲۷.۷	۹.۷	۴۴.۹
مراکش	۴۰.۳	۸۲.۸	۲۳.۳	۵۰.۶	۳۱.۶	۶۶.۹	۶۲.۸	۹۱.۸	۳۷.۴	۶۸.۱	۵۰.۲	۸۰.۲
سوریه	۲۰.۳	۶۴.۰	۴.۴	۲۰.۷	۱۲.۳	۴۱.۷	۲۸.۴	۷۹.۰	۱۱.۲	۳۹.۳	۲۴.۷	۵۸.۹
تونس	۱۰.۲	۶۵.۳	۲.۴	۲۹.۷	۶.۲	۴۷.۸	۳۸.۱	۸۵.۲	۱۷.۷	۵۹.۱	۲۷.۹	۷۲.۶
ترکیه	۵.۶	۳۶.۰	۱.۱	۷.۹	۳.۳	۲۱.۶	۲۲.۸	۶۰.۵	۶.۳	۲۷.۰	۱۴.۵	۴۳.۵
بحرین	۱.۳	۳۱.۲	۱.۷	۱۱.۷	۱.۵	۲۰.۵	۱۶.۸	۶۳.۰	۸.۹	۳۸.۴	۱۲.۱	۴۹.۱
کویت	۶.۴	۳۶.۳	۸.۱	۲۳.۸	۷.۳	۲۹.۴	۱۹.۷	۵۴.۸	۱۵.۷	۳۴.۵	۱۷.۶	۴۲.۴
لبنان	۶.۷	۲۶.۴	۲.۶	۱۰.۲	۴.۶	۱۸.۱	۱۹.۰	۴۹.۲	۷.۶	۲۴.۱	۱۳.۵	۲۶.۷
لیبی	۶.۵	۷۲.۶	۰.۲	۱۶.۷	۳.۳	۴۳.۴	۳۷	۸۷.۸	۸.۷	۴۴.۶	۱۹.۲	۶۴.۶
عمان	۳.۲	۸۸.۵	۰.۴	۴۳.۹	۱.۸	۶۵.۷	۳۶.۵	۹۴.۷	۱۹.۱	۶۸.۳	۲۷.۰	۸۱.۵

	نرخ بیسوادی، بزرگسالان (به‌صورت درصدی از افراد ۱۵ یا بالای ۱۵ سال)						نرخ بیسوادی، بزرگسالان (به‌صورت درصدی از افراد ۱۵ یا بالای ۱۵ سال)						
	زن		مرد		کل		زن		مرد		کل		
	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	
قطر	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۲۰۰۱	۱۹۷۰	۴۱.۸
عربستان	۹.۰	۶۴.۶	۴.۸	۲۵.۹	۶.۹	۴۴.۳	۳۱.۸	۸۳.۶	۱۶.۵	۵۱.۰	۲۲.۹	۶۶.۷	۶۶.۷
امارات	۵.۳	۳۶.۳	۱۲.۲	۲۹.۴	۹.۰	۳۱.۶	۲۰.۲	۶۲.۳	۲۴.۸	۴۰.۹	۲۳.۳	۴۷.۸	۴۷.۸
یمن	۵۱.۵	۹۵.۴	۱۶.۴	۵۹.۷	۳۳.۵	۷۸.۷	۷۳.۱	۹۷.۷	۳۱.۵	۷۳.۱	۲۵.۳	۸۵.۸	۸۵.۸
میانگین منا	۶.۷	۶۴.۰	۴.۴	۲۵.۹	۶.۲	۴۳.۴	۳۰.۷	۷۹.۰	۱۶.۵	۴۴.۶	۲۲.۹	۶۴.۶	۶۴.۶

منبع: بانک جهانی، شاخص‌های جهانی توسعه، ۲۰۰۳.

جدول پ ۱.۲: نرخ ثبت‌نام در مدارس ابتدایی در منطقه‌ی منا، دهه‌ی ۱۹۶۰ و دهه‌ی ۱۹۹۰

	نرخ ثبت‌نام در مدارس، پایه‌ی ابتدایی (درصدی خالص)						نرخ ثبت‌نام در مدارس، پایه‌ی ابتدایی (درصدی ناخالص)					
	زن		مرد		کل		زن		مرد		کل	
	۱۹۹۰	۱۹۶۰	۱۹۹۰	۱۹۶۰	۱۹۹۰	۱۹۶۰	۱۹۹۰	۱۹۶۰	۱۹۹۰	۱۹۶۰	۱۹۹۰	۱۹۶۰
الجزایر	۹۲	-	۹۹	-	۹۵	-	۱۰۱	۵۸	۱۱۳	۹۳	۱۰۷	۷۶
مصر	۸۸	۴۹	۹۶	۷۵	۹۲	۶۳	۹۱	۵۳	۱۰۳	۸۱	۹۷	۶۸
ایران	۸۳	-	۸۶	-	۸۴	۶۰	۹۹	۵۲	۱۰۶	۹۳	۱۰۳	۷۳
اردن	۷۶	-	۷۵	-	۷۵	-	۸۲	۶۵	۸۱	۷۹	۸۲	۷۲
مراکش	۶۱	-	۷۷	-	۶۹	۳۹	۷۰	۳۶	۹۲	۶۶	۸۱	۵۱
سوریه	۹۰	۵۴	۹۸	۸۴	۹۴	۷۰	۹۹	۵۹	۱۰۹	۹۵	۱۰۴	۷۸
تونس	۹۵	۶۲	۹۹	۸۹	۹۷	۷۶	۱۱۲	۸۰	۱۲۱	۱۲۱	۱۱۷	۱۰۰
ترکیه	۹۴	-	۹۹	-	۹۳	-	۹۹	۹۳	۱۰۵	۱۲۲	۱۰۲	۱۰۷
بحرین	۹۹	۶۳	۹۷	۷۸	۹۸	۷۱	۱۰۷	۸۴	۱۰۶	۱۱۳	۱۰۷	۹۸
کویت	۶۰	۵۴	۶۱	۶۷	۶۰	۶۱	۶۹	۷۶	۶۹	۱۰۰	۶۹	۸۸
لبنان	۷۷	-	۷۸	-	۷۷	-	۱۰۹	۱۱۲	۱۱۳	۱۳۱	۱۱۱	۱۲۱
لیبی	۹۶	۷۱	۹۷	۱۰۰	۹۶	۸۶	۱۱۲	۸۴	۱۱۴	۱۳۶	۱۱۳	۱۱۱
عمان	۶۸	-	۷۰	-	۶۹	-	۷۷	۱	۸۲	۵	۸۰	۳
قطر	۸۴	۶۶	۸۶	۷۸	۸۵	۷۲	۹۱	۸۸	۹۶	۱۰۴	۹۳	۹۶
عربستان	۵۷	۲۱	۶۳	۴۴	۶۰	۳۲	۷۱	۲۹	۷۵	۶۱	۷۳	۴۵
امارات	۸۳	-	۸۴	-	۸۴	-	۹۳	۷۲	۹۶	۱۱۵	۹۵	۹۵
یمن	۴۷	-	۸۰	-	۶۴	-	۴۴	-	۱۰۰	-	۷۳	-
میانگین منا	۸۳	۵۸	۸۶	۷۸	۸۴	۶۶	۹۳	۶۸	۱۰۳	۹۷	۹۷	۸۳

تذکر: اعداد نمایانگر میانگین دوره‌ها هستند.

منبع: بانک جهانی، شاخص‌های جهانی توسعه، ۲۰۰۳.

جدول پ ۱.۳: ثبت نام در مدارس راهنمایی و دبیرستان در منطقه‌ی منا، دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰

نرخ ثبت نام در مدارس، پایه‌ی دبیرستان (درصد ناخالص)		نرخ بیسوادی، بزرگسالان (به صورت درصدی از افراد ۱۵ یا بالای ۱۵ سال)						
		کل		زن		مرد		
		۱۹۹۰	۱۹۶۰	۱۹۹۰	۱۹۶۰	۱۹۹۰	۱۹۶۰	
۱۲	۲	۶۱	۶	۶۶	۱۶	۶۴	۱۱	الجزایر
۲۱	۷	۷۳	۱۹	۸۳	۳۸	۷۸	۲۸	مصر
۱۴	۳	۶۵	۱۸	۷۷	۳۶	۷۱	۲۷	ایران
۱۸	۲	۶۱	۲۳	۵۷	۴۱	۵۹	۳۳	اردن
۱۱	۱	۳۲	۷	۴۳	۱۷	۳۸	۱۳	مراکش
۱۵	۸	۴۱	۲۱	۵۰	۵۴	۴۵	۳۸	سوریه
۱۴	۳	۵۶	۱۳	۶۶۵	۳۳	۶۱	۲۳	تونس
۱۷	۵	۴۴	۱۵	۶۵	۳۷	۵۵	۲۶	ترکیه
۲۰	۱	۱۰۱	۴۳	۹۵	۶۰	۹۸	۵۱	بحرین
۱۷	۴	۵۶	۵۷	۵۶	۷۰	۵۶	۶۳	کویت
۳۱	۲۱	۸۲	۳۳	۷۵	۴۹	۷۹	۴۱	لبنان
۲۸	۳	۹۵	۸	۹۹	۳۳	۹۷	۲۱	لیبی
۶	-	۶۰	۰	۶۵	۰	۶۲	۰	عمان
۲۷	-	۸۶	۳۰	۸۰	۴۱	۸۳	۳۶	قطر
۱۶	۲	۵۳	۵	۶۲	۱۹	۵۸	۱۲	عربستان
۱۰	-	۷۹	۱۰	۷۱	۳۰	۷۵	۲۲	امارات
۵	-	۱۵	-	۵۹	-	۳۷	-	یمن
۱۶	۳	۶۱	۱۷	۶۵	۳۶	۶۲	۲۷	میانگین منا

تذکر: اعداد نمایانگر میانگین دوره‌ها هستند.

منبع: بانک جهانی، شاخص‌های جهانی توسعه، ۲۰۰۳.

جدول پ.۱۴: نرخ امید به زندگی و مرگ‌ومیر کودکان در منطقه‌ی منا، دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰

نرخ ثبت‌نام در مدارس، پایه‌ی دبیرستان (درصد ناخالص)		نرخ بیسوادی، بزرگسالان (به صورت درصدی از افراد ۱۵ یا بالای ۱۵ سال)						
		کل		زن		مرد		
		۱۹۹۰	۱۹۶۰	۱۹۹۰	۱۹۶۰	۱۹۹۰	۱۹۶۰	
۵۶	۲۵۷	۷۰.۸	۵۱.۲	۶۸.۱	۴۹.۱	۶۹.۴	۵۰.۱	الجزایر
۶۵	۲۵۹	۶۷.۴	۴۹.۹	۶۴.۲	۴۷.۵	۶۵.۸	۴۸.۷	مصر
۵۳	۲۳۶	۶۸.۱	۴۹.۹	۶۶.۴	۵۰.۴	۶۷.۲	۵۲	ایران
۳۷	۱۰۷	۷۲.۲	-	۶۸.۷	-	۷۰.۴	-	اردن
۵۹	۱۹۸	۶۷.۹	۵۰.۷	۶۴.۲	۴۸.۰	۶۶.۰	۴۹.۳	مراکش
۳۴	۱۶۵	۷۰.۷	۵۴.۲	۶۶.۳	۵۱.۳	۶۸.۴	۵۲.۷	سوریه
۳۶	۲۲۸	۷۳.۳	۵۱.۶	۶۹.۵	۵۰.۶	۷۱.۴	۵۱.۱	تونس
۵۴	۲۱۰	۷۰.۹	۵۵.۳	۶۵.۹	۵۲.۰	۶۸.۳	۵۳.۶	ترکیه
۱۷	۱۳۹	۷۴.۹	۶۰.۶	۷۰.۲	۵۷.۰	۷۲.۵	۵۸.۷	بحرین
۱۳	۹۴	۷۷.۹	۶۴.۷	۷۳.۹	۶۱.۰	۷۵.۹	۶۲.۸	کویت
۳۴	۶۸	۷۱.۳	۶۳.۸	۶۷.۶	۶۰.۱	۶۹.۴	۶۱.۹	لبنان
۲۸	۲۱۶	۷۲.۳	۵۷	۶۸.۳	۴۸.۰	۷۰.۲	۴۹.۳	لیبی
۱۹	۲۴۰	۷۳.۵	۴۴.۵	۷۰.۱	۴۲.۵	۷۱.۸	۴۳.۵	عمان
۱۹	۱۰۳	۷۴.۵	۵۸.۹	۷۳.۲	۵۵.۶	۷۳.۸	۵۷.۲	قطر
۳۴	۲۱۸	۷۲.۸	۴۹.۵	۶۹.۵	۴۷.۰	۷۱.۱	۴۸.۲	عربستان
۱۱	۱۵۷	۷۶.۰	۵۸.۹	۷۳.۴	۵۵.۶	۷۴.۷	۵۷.۲	امارات
۳۴	-	۷۳.۱	-	۶۹.۳	-	۷۱.۲	-	ساحل غربی و غزه
۱۲۳	۳۲۴	۵۵.۰	۳۸.۸	۵۴.۱	۳۸.۴	۵۴.۶	۳۸.۶	یمن
۳۴	۲۱۰	۷۲.۳	۵۱.۴	۶۸.۵	۵۰.۵	۷۰.۳	۵۰.۶	میانگین منا

تذکر: اعداد نمایانگر میانگین دوره‌ها هستند.

منبع: بانک جهانی، شاخص‌های جهانی توسعه، ۲۰۰۳.

۲

## سیاست اجتماعی و توسعه در تونس از بدو استقلال: چشم‌اندازی سیاسی

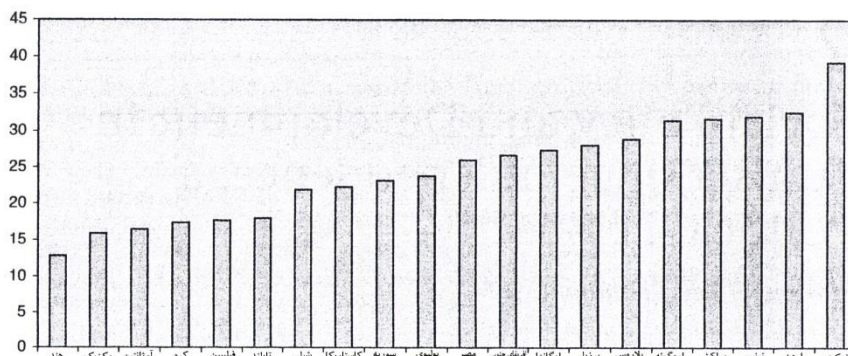
محمود بن رمضان

فصل حاضر، سیاست اجتماعی در تونس را براساس فرآیندهای لیبرال‌سازی اقتصادی و تجاری‌سازی خدمات اجتماعی بررسی می‌کند- یعنی براساس استراتژی‌هایی که توسط صندوق بین‌المللی پول (IMF) و بانک جهانی اشاعه یافته و تأثیرات زیادی را در تونس برجای گذاشته‌اند. همچنین، در بررسی ما نقش دولت نیز پررنگ خواهد بود. اگرچه فصل حاضر قصد دارد تا سیاست اجتماعی را در بستر بزرگ‌تر سیاست سیاسی و اقتصادی تونس در طی دوره‌ی ۴۷ ساله‌ای که از استقلال آن می‌گذرد بررسی کند، اما در سطح جزئیات بر دوران فعلی تمرکز خواهد کرد.

سیاست اجتماعی نقش عمده‌ای در تاریخچه‌ی دوران مدرن تونس بازی کرده است. تصویر این کشور در دوران پس از استقلال، تصویر یک دولت "قدرتمند" با یک سیاست اجتماعی "قدرتمند" بوده است، و این تصویری است که از قضا با واقعیت‌ها هم همخوانی دارد. گواه این مسأله نیز میزان درآمد دولت در مقایسه با تولید ناخالص داخلی (GDP) است- درآمدی که در آن سهم رانت، به‌جز در بازه‌ی کوتاه ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۱، سهم ناچیزی بوده است. (۱) اینکه تونس همواره مدعی بوده که یک دولت (و جامعه‌ی) "اصیل" است، بیش از هر چیز در گرو همین تأکید بر هزینه‌کرد عمومی است، هزینه‌ای که بالغ بر ۳۱ درصد کل تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهد. در مقام مقایسه، حتی در کشورهایی با سطح توسعه‌یافتگی برابر (و حتی بالاتر)، این رقم هرگز به بالاتر از ۲۰ تا ۲۵ درصد نمی‌رسد. (۲) تأکید تونس بر هزینه‌کرد عمومی پدیده‌ی تازه‌ای نیست. تونس کشوری است که برای قرن‌ها از یک سنت دولت‌گرا و متمرکز برخوردار بوده است. البته کشورهای دیگری مثل مصر، سوریه، مکزیک، شیلی و کره نیز با اینکه از سنت‌های دولت‌گرای قدرتمند و باسابقه‌ای برخوردارند اما سطح هزینه‌کرد عمومی آنها به‌شکل قابل ملاحظه‌ای پائین‌تر از تونس است (نگاه کنید به نمودارهای ۲.۱ و ۲.۲).

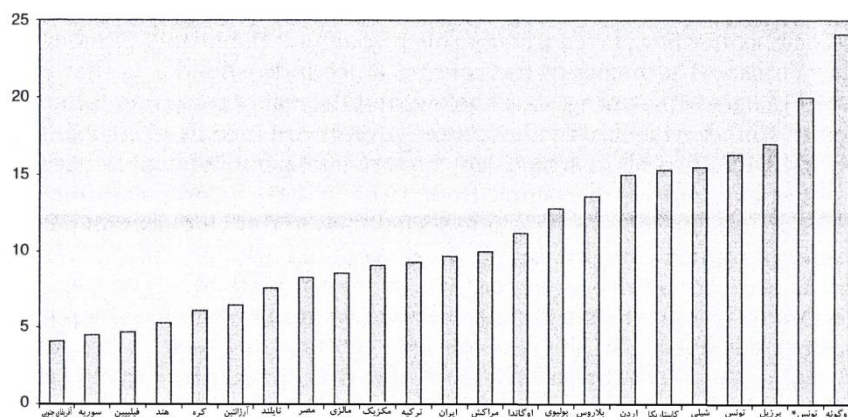
دومین ویژگی سیاست اجتماعی تونس، سطح پرداخت‌هایی است که انجام می‌دهد. هزینه‌کرد اجتماعی در تونس، بر اساس آمار صندوق بین‌المللی پول ۱۶.۳ درصد از کل GDP و براساس آمار بانک جهانی ۲۰ درصد از کل GDP را تشکیل می‌دهد. در هر دو حالت، می‌توان گفت که بازتوزیع درآمد در نتیجه‌ی سیاست اجتماعی، از وضعیت بسیار چشم‌گیری برخوردار بوده است. در سال ۲۰۰۱ میزان پرداخت اجتماعی به‌ازای هر خانوار ماهانه مبلغ ۲۳۱ دینار (۳) یا به‌عبارتی ۱.۲ حداقل دستمزد تضمینی (با احتساب ۴۸ ساعت کار در هفته) بوده است.

نمودار ۲.۱ نسبت هزینه‌های جاری به تولید ناخالص داخلی، سال ۲۰۰۰ - به درصد



منبع: کتابچه‌ی آماری آمار مالی‌هی بین‌الملل و آمار بودجه‌ی دولتی - صندوق بین‌المللی پول ۲۰۰۲

نمودار ۲.۲ هزینه‌کرد اجتماعی به نسبت تولید ناخالص داخلی، سال ۲۰۰۰ - به درصد



نکته: تونس با علامت ستاره بر اساس محاسبات مؤلف بر اساس داده‌های به دست آمده از منابع داخلی

این سطح پرداخت را چگونه می‌توان توضیح داد؟ لازم است که ترکیبی از عوامل مختلف را که هر کدام به‌نوبه‌ی خود در سایه‌ی نیروهای مختلفی عمل می‌کنند بررسی کنیم، نیروهایی از قبیل تلاش دولت برای دستیابی به مشروعیت یا نیاز دولت به اعمال قدرت "کنترلی" بر جامعه.

دو عامل ثابت همواره نقش غالبی داشته‌اند. اول اینکه تونس از دیرباز متعهد به بهبود فرهنگی و اجتماعی بوده است. (۴) دوم اینکه از بدو استقلال کشور توسط یک دولت-حزبی اداره شده است. اگرچه احزاب دیگری هم برای مدتی وجود داشته‌اند، اما واقعیت این است که نظام اجازه‌ی رقابت حزبی را حتی به شکل محدود هم نمی‌دهد. (۵) اگرچه دولت-حزبی انحصار سستی‌ناپذیر خود بر قدرت سیاسی را حفظ کرده

<sup>1</sup> party-state

است، اما مشروعیت آن به شکل قابل توجهی اُفت کرده است. فرآیند شکل‌گیری ملت [یا پروژه‌ی ملت‌سازی] کاملاً پایان‌یافته است و حزب دیگر نماینده‌ی هیچ ایدئولوژی سیاسی یا مذهبی‌ای که قادر به بسیج نیروها باشد نیست. کاملاً برعکس، حزب دیگر به یک ماهیت "اجرایی" صرف بدل شده است. قدرتی که حزب همچنان از آن برخوردار است، بیشتر مرهون دراختیارداشتن سیاست اجتماعی است - یا به عبارت دیگر مرهون مشتری‌پروری است. با اعطای امتیازات توزیعی و تبدیل شهروندان به مشتری - یعنی با تبدیل آنها به موجوداتی که چاره‌ای ندارند جز اینکه مشتری دولت باشند - حزب خیل شهروندان سربه‌زیر و سپاسگزارش را تولید، نقش عملی و اجرایی خود را حفظ و قدرت را همچنان در ید اختیار نگه داشته است.

از بدو استقلال تا کنون، کشور تونس مراحل مختلفی از سیاست اقتصادی را پشت‌سر گذاشته است:

- وقایع سرنوشت‌ساز سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۶۱ استقلال کشور و ساختن دولت-ملت در یک چارچوب سیاست اقتصادی مبتنی بر لیبرالیسم را رقم زدند؛
- دوره‌ی ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۹ دوران آزمودن رویکرد "سوسیالیستی‌مآبانه" به توسعه بود؛
- دوره‌ی ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۶ شاهد یک سیاست اقتصادی متمایل به بخش خصوصی است که نقش دولت در آن توسعه‌ی صناعی است که جهت ایجاد ارزش افزوده برای مواد خام طراحی شده‌اند و همچنین حمایت از صنایع معطوف به جایگزینی واردات و صنایع معطوف به بازارهای خارجی؛
- دوران پس از ۱۹۸۶ شاهد تعدیل ساختاری و تمرکز بر لیبرال‌سازی اقتصادی است.

بدون شک نقطه‌ی عطف این مراحل، بازه‌ی ۱۹۸۶ تا ۱۹۸۷ است، به این دلیل که دوره‌ی تعدیل ساختاری و سیاست‌های اقتصادی مرتبط با آن در سال ۱۹۸۶ آغاز می‌شود، و باز به این دلیل که سرچشمه‌ی مشروعیت قدرت و سازوکار سیاست اجتماعی، شکل‌های متفاوتی پیدا می‌کنند - یک‌بار در طول دوره‌ای که ۷ نوامبر ۱۹۸۷ به پایان می‌رسد و در آن حبیب بورگیا<sup>۱</sup> رئیس دولت است، و دیگری در طول دوره‌ای که زین‌العابدین بن‌علی<sup>۲</sup> جانشین بورگیا می‌شود.

نخبگان سیاسی اساساً از دل جنگ استقلال بیرون آمده بودند و تبعاً براساس تاریخ اخیر از مشروعیت برخوردار بودند. البته این مشروعیت، دست‌کم تا اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ نوعی مشروعیت کارزماتیک است، که البته نتیجه‌ی سایه‌ی مطلق و همه‌جاحاضر شخص بورگیا است. در این دوره، سیاست اجتماعی هم مسئله‌ای از سر اعتقادات راسخ [انقلابی] است و هم ابزاری برای حفظ مشروعیت، و خصلت‌های مشتری‌پرورانه در آن صرفاً به صورت کم‌رنگ دیده می‌شود. اما نخبگان سیاسی پس از دوره‌ی بورگیا دیگر نه از مشروعیت تاریخی برخوردارند و نه از مشروعیت کارزماتیک و طبیعتاً ناچارند که نوع تازه‌ای از مشروعیت را برای خود

<sup>1</sup> Habib Bourguiba

<sup>2</sup> Zein El Abedin Ben Ali



دست‌وپا کنند. نخبگان سیاسی به‌مدت دو سال مشروعیت دموکراتیک را امتحان کردند. (۶) اما این تلاش به‌طولی نینجامید، زیرا خیلی‌زود منتهی شد به اشغال و کنترل مناطق محل سکونت جمعیت‌هایی که دیگر علناً برایش خطرناک شده بودند - یعنی مناطق فقیرنشین و به‌حاشیه‌رانده. مناطق محل سکونت این مردمان به قانونی برای اغتشاشات و همچنین به زمینی حاصل‌خیز برای رشد نطفه‌های یک اپوزیسیون اسلامی "جدید" بدل شده بود. (۷) تلاش برای دستیابی به مشروعیت مردمی از یک سو و تلاش در جهت برآوردن احتیاجات تأمینی/امنیتی از سوی دیگر به هم گره خورده و یک سیاست اجتماعی جدید با محوریت دو نیاز حیاتی و مرتبط باهم را شکل می‌دادند: اول، نیاز به ایجاد یک پایگاه توده‌ای - یعنی یک جمعیت خوشنود، سپاس‌گذار و سرسپرده - و دوم نیاز به کنترل مؤثر بر مناطق و گروه‌های جمعیتی بالقوه خطرناک.

حزب حاکم - ائتلاف دموکراتیک مشروطه<sup>۱</sup> یا RCD - صاحب ۸۳۶۲ هسته (یا گروه مردمی) است که سرتاسر کشور را پوشش می‌دهند. این هسته‌ها به ۳۵۵ فدراسیون یا اتحادیه تقسیم شده‌اند و ۲۸ کمیته‌ی هماهنگ‌کننده بر آنها نظارت می‌کنند. حزب حاکم مدعی است که از کل جمعیت تونس که کمتر از ده میلیون نفر است، دو میلیون نفر در عضویت حزب هستند، یعنی به‌ازای هر ۵ نفر یک عضو. در مقام مقایسه، حزب کمونیست چین<sup>۲</sup> به‌ازای هر ۲۰ نفر از جمعیت یک عضو دارد. علاوه‌بر حزب، NGO ها نیز برای کارکردن با مردم و مطالعه‌ی مسائل و نیازهای آنان ایجاد شده‌اند. به‌جز اینها، ۶۰۰۰ کمیته‌ی محله‌ای نیز توسط وزارت داخله تأسیس شده است. روی کاغذ، وظیفه‌ی این کمیته‌ها بهبود شرایط زندگی در محله‌ها است (Chekir 2001)، (۸) اما در عمل کار آنها حفظ کنترل بر بدنه‌ی جمعیت است. درست است که این کمیته‌ها در تلاش دولت برای کنترل جمعیت نقش دارند، اما از سازماندهی درونی و ارتباطات سیاسی لازم برای کنترل مؤثر جمعیت برخوردار نیستند. کمیته‌ها هم از سوی حزب نظارت می‌شوند و هم به‌عنوان منابع اطلاعاتی جهت تکمیل اطلاعات حاصله از کانال‌های رسمی حزب مورد استفاده قرار می‌گیرند.

### مرحله‌ی نخست: ۱۹۵۶ تا ۱۹۶۰

این دوره‌ای است که شاهد شکل‌گیری دولت مدرن تونس و برقراری نظام سکولار دولت‌داری، اگرچه در یک چارچوب اقتدارگرایانه، است. دولت تونس در نخستین سالهای پس از استقلال و تحت رهبری حبيب بورگیا ایجاد شد. تنها پس از گذشت چند ماه از استقلال تونس در ۲۰ مارس ۱۹۵۶، جسورانه‌ترین آیین‌نامه‌ی منزلت فردی<sup>۳</sup> در جهان عرب/اسلامی تصویب شد. این آیین‌نامه چندهمسری را به‌کلی لغو می‌کند، ازدواج را به رضایت طرفین مشروط می‌کند، به زنان حق طلاق می‌دهد، و سن قانونی ازدواج برای دختران و همچنین پسران را بالا می‌برد. تنوع دادگاه‌ها لحاظ می‌شود بطوری که قوانین قضائی آنها بر اساس گرایش مذهبی شهروندان تنظیم می‌شود و قانون مذهبی جای خود را به قانون اساسی می‌دهد. در ۲۵

<sup>1</sup> Rassemblement Constitutionnel Democratique

<sup>2</sup> Chinese Communist Party

<sup>3</sup> Code of Personal Status

جولای ۱۹۵۷ سلطنت (*beylicat*) ملغی و جمهوری جای آن را می‌گیرد. اشکال کهنه‌ی مالکیت فسخ و جای خود را به نظام مالکیت خصوصی می‌دهند. به این ترتیب، تونس استقلال یافته، به بخشی از جهان مدرن سکولار بدل می‌شود.

اگرچه بخش‌های زیرساختی و استراتژیک که سابقاً تحت مالکیت اجنبی (و عمدتاً فرانسوی) بودند ملی می‌شوند، اما سیاست اقتصادی کشور، بطور رسمی، یک سیاست لیبرال مبتنی بر بازار است. بخش‌هایی مثل راه‌آهن و بنادر، تولید و توزیع آب، برق و گاز و همچنین بخش معادن ملی شدند، اگرچه در ادامه بخش معادن تاحدودی خصوصی‌سازی شد. در دسامبر ۱۹۵۸ یک نهاد تونسی برای ایجاد پول ملی، یا همان بانک مرکزی تونس، راه‌اندازی شد و یک پول رایج ملی (دینار) برای جایگزینی فرانک فرانسوی ایجاد شد.

با این حال، مدرن‌سازی نهادها و سکولارسازی دولت و فرآیند ملی‌سازی، نه تنها با دموکراتیک‌سازی سیاسی همراه نبود، بلکه از قضا با نوعی اقتدارگرایی در شرف تکوین عجین بود. اتحادیه‌ی عمومی کارگران تونس<sup>۱</sup> (UGTT)، به عنوان تنها اتحادیه‌ی کشور، قدرت‌مندترین سازمان خارج از حزب دستور-نوین (Neo-Destour party) محسوب می‌شد؛ این اتحادیه که در سال ۱۹۴۶ تأسیس شد، در اتحاد با حزب اما به عنوان یک موجودیت مستقل، نقش اساسی‌ای در جنگ استقلال ایفا کرده بود؛ اما به محض اینکه اتحادیه‌ی عمومی کارگران در نخستین نشست عمومی خود پس از استقلال در سپتامبر ۱۹۵۶ گزارشی اقتصادی را تصویب کرد که در آن از رویکرد "کاپیتالیستی" دولت انتقاد شده بود، دولت این انتقاد را برتافت و احمد بن صلاح<sup>۲</sup> دبیر عمومی اتحادیه را برکنار و خانه‌نشین کرد. سیاست دولت در خصوص دستمزدها ریاضتی و سخت‌گیرانه بود و حداقل دستمزد برای یک دوره‌ی ۵ ساله دست‌نخورده باقی ماند. تنها در سال ۱۹۶۱ (و آن هم به میزان ۵ درصد) بالا رفت - که البته این هم صرفاً با هدف جبران سهم فزاینده‌ی کارگران در امنیت اجتماعی بود و نه هیچ چیز دیگر. سایر دستمزدها هم با مبالغی ناچیز راکد مانده بودند. این در حالی است که در طول همین دوره قیمت‌ها ۱۶.۵ درصد رشد داشتند.

### سیاست اجتماعی: تلاش اساسی جهت بهبود وضع اجتماعی و فرهنگی

با این حال، انتظارات مردم زیاد بود. بن صلاح (۵۱: ۱۹۷۴) این آمال و انتظارات را تحت عنوان نوعی "انفجار نیازها" توصیف می‌کند. او می‌نویسد: "[برای مردم] استقلال کلاً چیز شکوهمند و پرطمطراقی بود ... برای مردم عادی، در سطح فردی، استقلال به معنای داشتن یک شغل، مدرسه برای بچه‌ها، کتاب درسی، خانه، بیمارستان، درمانگاه، دکتر، آب، برق و داشتن وسیله‌ای برای رفتن به سر کار بود". ژان پونسه (۹-۷۸: ۱۹۷۴) هم توضیح مشابهی دارد:

<sup>۱</sup> Union Generale des Travailleurs de Tunisie

<sup>۲</sup> Ahmed Ban Salah

جمعیت‌های فقیر روستایی و شهری عمدتاً بی‌سوادی که استعمار آنها را به استثمار کشیده بود، آنها را از انزوای هستی سنتی‌شان و از دل شیوه‌های کار سنتی‌شان بیرون کشیده بود بی‌آنکه از طرف دیگر آنها را به ساختار مدرن تولید و مصرف جدید راه داده باشد، اکنون همین جمعیت‌ها، از دولت انتظار داشتند که حالا که مانع حضور اجنبی رفع شده است، به آنها شأن و منزلتی بدهد و درقبال‌شان پاسخگو باشد، به آنها کار و بطورکلی فرصت‌هایی برای گشودن افق پیش‌روی‌شان بدهد ... و این دقیقاً همان چیزی بود که رئیس‌جمهور بورگیبا و نمایندگان ایدئولوژی دستور (Destour) که قدرت را در اختیار داشتند، به آنها وعده می‌دادند.

دولت جدید تلاش عمده‌ای را برای بهبود وضعیت اجتماعی و فرهنگی، چه در مناطق شهری و چه در نواحی روستایی، آغاز کرد. آموزش، بطور میانگین ۲۰ درصد از بودجه‌ی دولت را به خود اختصاص می‌داد و این رقم در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۶۱ به ۴۰ درصد هم افزایش پیدا کرد. تعداد کودکان ثبت‌نامی در دبستان‌های عمومی از رقم ۲۰۹/۰۰۰ کودک در سال تحصیلی ۵۶-۱۹۵۵ به رقم ۴۰۹/۰۰۰ کودک در سال تحصیلی ۶۱-۱۹۶۰ افزایش پیدا کرد- یعنی در یک بازه‌ی پنج‌ساله تقریباً دو برابر رشد کرد. تعداد ثبت‌نام در مدارس راهنمایی در طول همین دوره نیز از رقم ۳۱/۰۰۰ به ۴۰/۳۰۰ افزایش پیدا کرد. درصد کودکان ثبت‌نامی در مدرسه [نسبت به جمعیت کل کودکان] از ۲۹ درصد در سال ۱۹۵۶ به بیش از ۵۵ درصد در سال ۱۹۶۱ رسید (B'sais and Morrisson 1970: 77). در زمینه‌ی بهداشت عمومی نیز گام‌های مهمی برداشته شد و به‌موازات آن هزینه‌کردهای بهداشتی سهم فزاینده‌ای از کل بودجه را به خود اختصاص دادند (از ۹ درصد در سال ۷-۱۹۵۶ به ۱۲.۴ درصد در سال ۱۹۶۱). (۹) درعمل و براساس نرخ واقعی، این به‌معنای رشدی بیش از ۵۲ درصد است. درطول این دوره تعداد بیمارستان‌ها و مراکز درمانی از ۵۲ به ۷۳ و ظرفیت آنها از ۶۳۵۵ به ۱۲۰۳۹ تخت‌خواب افزایش یافت که حاکی از یک رشد ۸۹ درصدی است و نسبت تخت-به-جمعیت را در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۶۲ از ۱۵.۹ تخت به‌ازای هر ۱۰/۰۰۰ نفر به ۲۹ تخت به‌ازای هر ۱۰/۰۰۰ نفر رسانده است. تعداد درمانگاه‌ها نیز با دو برابر افزایش از ۲۰۵ به ۴۰۸ عدد رسیده است.

درخصوص رفاه اجتماعی، دو قانون تصویب شد. اولین قانون (مورخ ۱۱ دسامبر ۱۹۵۷) پوشش بیمه‌ای سوانح مربوط به آمدوشد در مسیر خانه و محل کار، سوانح محل کار و همچنین بیماری‌های مربوط به کار را تضمین می‌کرد. به‌موجب این قانون، و به‌منظور پرکردن خلأ ناشی از غفلت کارفرمایان درخصوص جبران خسارت‌های ناشی از سوانح و بیماری‌های مربوط به کار، وزارت امور اجتماعی بودجه‌ی ویژه‌ای از محل خزانه‌ی دولتی برای این کار در نظر گرفته و به مرحله‌ی اجرا درآورد. دومین قانون (مورخ ۱۴ دسامبر ۱۹۶۰) شمار فرزندان مشمول طرح حمایت از خانواده را به چهار نفر کاهش می‌داد اما از سوی دیگر مزایای ویژه‌ای برای بیماری، زایمان و فوت در نظر می‌گرفت. درصورت بروز بیماری، این حق به کارگران داده می‌شد که در طول زمان بیماری به‌مدت ۱۸۰ روز که آغاز آن از بیستمین روز غیبت کاری محاسبه می‌شد، نیمی از دستمزد معمول ماهانه‌ی خود را همچنان دریافت کنند. مزایای زایمان شامل نصف حقوق به‌مدت یک ماه که به‌دنبال آن مزایای بیماری نیز درصورت وجود به فرد تعلق می‌گرفت. در صورت فوت، اعم از فوت سرپرست خانوار یا همسر یا فرزند تحت سرپرستی خانواده، فرد بیمه‌شده یا بستگان او تحت‌عنوان مزایای فوت مبلغی را که

نحوه‌ی محاسبه‌ی آن مثل مورد بیماری است، دریافت می‌کنند. در صورت بروز بیماری، فرد بیمه‌شده و بستگان او از مزایای مراقبت رایگان در درمانگاه‌ها و بیمارستان‌های تحت پوشش وزارت بهداشت عمومی بهره‌مند می‌شوند.

و نهایتاً کمپ‌هایی موسوم به "کمپ کار" به منظور کاربایی و اشتغال افراد بیکار و یا افراد محروم از شغل مناسب ایجاد شده بود- تعداد این افراد در سال‌های ۶-۱۹۵۵ بنا به آمار مقامات دولت استعماری حدود ۳۰۰/۰۰۰ نفر (Bulletin Economique et Social de la Tunisie 1955: 16) و بنا به آمار اتحادیه‌ی کارگری حدود ۵۰۰/۰۰۰ نفر (UGTT 1956: 19) بوده است. کارگران عمدتاً در زمینه‌هایی مثل حفاظت و احیای خاک، احیای جنگل‌ها، پروژه‌های پاکسازی و تصفیه، جاده‌سازی، مدرسه‌سازی، پروژه‌های اسکان ویژه‌ی کم‌درآمدها و آبرسانی بکار گرفته می‌شدند. برنامه‌ی مذکور ۱۸ میلیون روز کاری در سال ۱۹۵۹ و ۵۵ میلیون روز کاری در سال ۱۹۶۱ را دربر می‌گرفت. این میزان، با احتساب سال کاری ۲۵۰ روزه، معادل ۷۲/۰۰۰ شغل تمام‌وقت در سال ۱۹۵۹ و ۲۲۰/۰۰۰ شغل تمام‌وقت در سال ۱۹۶۱ بوده است. از آنجا که کار به صورت گردشی واگذار می‌شد، تعداد کل نفراتی که واقعاً کار دریافت کرده‌اند، در سال‌های ۱۹۵۹ و ۱۹۶۰ چیزی بین ۱۵۰/۰۰۰ تا ۲۰۰/۰۰۰ نفر و در سال ۱۹۶۱ حدود ۳۰۰/۰۰۰ نفر بوده است.

البته این واقعیتی پذیرفته‌شده است که کار انجام‌شده در قالب این برنامه، از پویایی قابل‌قبولی برخوردار نبوده و تعهد چندانی در میان کارگران به چشم نمی‌خورده است؛ در واقع همان‌طور که ژان پونسه می‌گوید "میلیون‌ها دینار در طی چندین سال صرفاً در سطح مصرفی به اقتصاد سرازیر شد. و این صرفاً یک دستاورد چشم‌گیر و نامتعارف نبود؛ بلکه در واقع - به‌ویژه در میان جمعیت‌های "سرخورده" و مشخصاً مناطق روستائی - معادل میانگین یک بودجه‌ی غذایی بود ... و دقیقاً به‌همین دلیل نشانه‌ی یک تغییر اساسی محسوب می‌شد" (Poncet 1974: 80). (۱۰)

### مرحله‌ی دوم: ۱۹۶۱-۶۹ - "سوسیالیسم حزب دستور"

دهه‌ی ۱۹۶۰ دهه‌ی آزمودن "رویکرد سیوسیالیستی‌مآبانه" به توسعه بود. در واقع، این کار به‌معنای گسترش یک اقتصاد شدیداً متمرکز است بطوری که اداره‌ی آن مستلزم شکل‌گیری بوروکراسی غول‌پیکری است که هر روز بزرگ‌تر و بزرگ‌تر می‌شود و به‌موازات آن ابزار تولید از دست اکثریت تولیدکنندگان خارج می‌شود. تا آنجا که به جبهه‌ی اجتماعی مربوط می‌شود، این دوره معرف پی‌گیری و تحکیم اقدامات اجتماعی‌ای است که از دوران استقلال آغاز شده بودند. تلاش‌هایی که در جهت تشویق سرمایه‌گذاری‌های خصوصی در بازه‌ی ۱۹۵۶ تا ۱۹۶۱ انجام شد، نتایج امیدبخشی در بر نداشت و نتوانست سرمایه‌ی چندانی را با خود همراه کند. طبقه‌ی کارآفرینان تونسسی بسیار ضعیف‌تر از آن بود که خلاً ناشی از خروج سرمایه‌های اروپائی را پر کند یا به انباشت دندان‌گیری بیانجامد. شکست کاملاً واضح بود و دولت چاره‌ای نمی‌دید جز اینکه خود ابتکار عمل و نقش محوری را بدست گرفته و دست به اصلاحات اساسی بزند. بنابراین، پروژه‌ی ملی‌کردن اقتصاد و به‌موازات آن تأسیس یک نظام تک‌حزبی دنبال شد.

در سال ۱۹۶۱ بورگیبا، احمد بن صالح را که قبلاً در سال ۱۹۵۶ از مقام دبیر کلی اتحادیه‌ی عمومی کارگران تونس عزل کرده بود، مجدداً به همکاری با دولت فراخواند. تفکر بن صالح چشم‌انداز جایگزینی درخصوص توسعه و سیاست اقتصادی محسوب می‌شد. پس از گذشت یک سال، "سند چشم‌انداز ده‌ساله‌ی ۱۹۶۲ تا ۱۹۷۱" (وزارت برنامه ۱۹۶۲) تدوین و در دستور کار قرار گرفت. سند مذکور، نقش دولت را در سه حوزه تعریف می‌کرد: "الف) سرپرستی و نظارت بر امور جاری در بخش‌های حیاتی صنعت تونس؛ (ب) کارکردن به صورت مشارکتی با سرمایه‌ی خصوصی با هدف توسعه‌ی صنایع جدید؛ (۳) استفاده از اقتدار خود برای جذب برخی سرمایه‌ها و دفع برخی دیگر ...". در واقع، دولت حتی از این هم پیشتر رفت. کل صادرات و واردات و همچنین تجارت‌های عمده را ملی کرد و مایملک خردمالکان روستائی را اجباراً به الحاق در یک نظام تعاونی وادار کرد. با آغاز سال ۱۹۶۷ دولت حتی زمین‌های اجاره‌ای زمین‌داران بزرگ را نیز در نظام تعاونی ادغام کرد و به تدریج در حوزه‌های صنعتی و حمل‌ونقل که نیازمند سرمایه‌های کلان بودند، رأساً نقش کارآفرین را برعهده گرفت. در سال ۱۹۶۴ طی یک معاهده، حزب حاکم که در آن زمان به نام حزب "نو-دستور" (یا "نو-مشروطه‌گرا") شناخته می‌شد، حتی نام خویش را نیز به "حزب سوسیالیست دستور" تغییر داد. در همین زمان، حزب کمونیست تونس<sup>۲</sup>، به عنوان تنها حزب اپوزیسیون موجود، منحل و غیرقانونی اعلام و به این ترتیب تونس به یک دولت تک‌حزبی بدل شد.

عدم تسامح در برابر کثرت‌گرایی به عرصه‌ی اجتماعی هم کشیده شد. در سال ۱۹۶۲، دولت هسته‌های وابسته به حزب دستور موسوم به "هسته‌های شغلی"<sup>۳</sup> را در سطح اصناف ایجاد کرد تا بتواند به کمک آنها اتحادیه‌های توده‌ای که سنگ‌بنای اتحادیه‌ی عمومی کارگران تونس (UGTT) محسوب می‌شدند را منزوی کند. تا سال ۱۹۶۴ تعداد این هسته‌ها از صد تجاوز نمی‌کرد، اما هنگامی که اتحادیه‌ی عمومی کارگران به دنبال کاهش نرخ دینار در ۲۸ سپتامبر ۱۹۶۴ خواستار "اقدامات جبرانی اصولی و فوری" و "ریاضت حقیقی برای همه" شد، دولت حالتی تهاجمی به خود گرفت. دولت نظامی را وضع کرد که برحسب آن کلیه‌ی مشاغل کشور براساس یک تقسیم‌بندی جدولی هرکدام زیرمجموعه‌ی یکی از "هسته‌های حرفه‌ای"<sup>۴</sup> قرار می‌گرفتند، هسته‌های جدیدی که به فرمان حزب تشکیل شده بودند. وظیفه‌ی این هسته‌های جدید "تحقق اهداف مربوط به پویایی [کاری] در انطباق با سیاست ریاضتی" بود. اتحادیه‌ی عمومی کارگران (UGTT) از سه جناح مورد حمله قرار گرفت: هم سطح اصلی (یعنی سطح مشاغل)، هم به لحاظ مدیریت درونی خودش و هم در حوزه‌ی قانون کار. رهبران اتحادیه‌ی کارگری یا مدام عوض می‌شدند یا به جان هم می‌افتادند تا اینکه در سال ۱۹۶۶ اساسنامه‌ی جدید اتحادیه‌ی کارگری، هرگونه اعتصاب را ممنوع اعلام کرد. از قضا این اتفاق به شکل طنزآلودی دقیقاً با روز جهانی کارگر مصادف شد. احمد بن صالح که (پس از بورگیبا) به شخص دوم مملکت بدل شده بود

<sup>۱</sup> Neo-Destour یا "حزب دستور نوین"

<sup>۲</sup> Tunisian Communist Party

<sup>۳</sup> occupational cells

<sup>۴</sup> professional cells

اعلام کرد "حالا که اقتصاد دوباره به دستان مردم بازگردانده شده است، زمان آن رسیده که دست از مطالبه‌کردن برداریم و ساختن را آغاز کنیم" (Annuaire d' Afrique du Nord 1965: 165).

همچنین مشخصه‌ی دیگر این دوره، ریاضتِ شدید آن است. میزان حداقل دستمزد تضمینی در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۵ همچنان در همان سطح ناچیز متوقف مانده بود، درحالی که قیمت‌ها تقریباً ۲۰ درصد بالاتر رفته بود. حداقل دستمزد چیزی حدود ۱۰ تا ۱۱ درصد افزایش پیدا کرد اما دوباره در سال ۱۹۷۰ متوقف شد. سایر دستمزدها با شدت کمتری تغییر کردند. بااینکه دستمزد میانگین واقعی در سال‌های ۱۹۶۴ و ۱۹۶۵ پائین آمد، اما در کلیت این دوره‌ی زمانی افزایش اندکی نشان می‌داد، اگرچه این افزایش درمقایسه با افزایش تولید ناخالص داخلی (GDP) بسیار ناچیز بود. در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۹ درحالی که میانگین حقوق پرداختی ۱۰.۵ درصد و GDP سرانه ۲۲.۴ درصد افزایش یافته، اما حداقل دستمزد درعمل و براساس نرخ واقعی ۱۵.۸ درصد افت داشته است. به‌رحال این ریاضت در دستمزدها، هیچ انطباقی با هزینه‌های صورت‌گرفته در توسعه‌ی اجتماعی ندارد.

### آموزش و بهداشت

هزینه‌کرد آموزشی با ضریب ۳ در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۹ با ارزش‌های ثابت، سالانه به‌میزان میانگین ۱۵.۴ درصد رشد داشته است. هزاران کلاس درس جدید، خصوصاً در مناطق محروم، ساخته شدند؛ هزاران معلم تربیت و به‌کار گرفته شدند؛ و صدها هزار دانش‌آموز جدید امکانات تحصیلی دریافت کردند و شرایط این تحصیل هم روزه‌به‌روز بهتر می‌شد.

درفاصله‌ی سال تحصیلی ۶۱-۱۹۶۰ تا ۷۰-۱۹۶۹ تعداد دانش‌آموزان در مدرسه‌ی ابتدائی با ضریب ۲.۲ (یعنی با نرخ رشد سالانه‌ی ۹.۲ درصد)، تعداد کلاس‌ها با ضریب ۲.۳ و تعداد معلمان با ضریب ۲.۶۵ رشد کرد. بنابراین، درصد کودکان مدرسه‌ای به‌شکلی مداوم بالا رفت و از ۶۷ درصدی در سال تحصیلی ۶۷-۱۹۶۶ به رشد ۷۰ درصدی در سال تحصیلی ۷۰-۱۹۶۹ رسید. هم پسران و هم دختران از این رشد بهره‌مند می‌شدند، اما دختران، که در نقطه‌ی شروع از پیش‌زمینه‌ی محروم‌تری برخوردارند، بهره‌مندی بیشتری داشتند. (نگاه کنید به جدول ۲.۱). در تحصیلات راهنمایی، رشد حتی از این هم چشم‌گیرتر بود. تعداد دانش‌آموزان با ضریب ۳.۵ (یعنی سالانه ۱۷.۱ درصد) رشد کرد و تعداد معلمان در یک بازه‌ی چهارساله دو برابر شد. نرخ رشد در مدارس دبیرستانی به‌موازات رشد تعداد معلمان پیش می‌رفت- از ۷۱۲۸ معلم در سال تحصیلی ۶۱-۱۹۶۰ به تعداد ۱۸۹۲۲ نفر در سال تحصیلی ۷۰-۱۹۶۹. طبیعتاً به‌موازات این تغییرات، نسبت تعداد دانش‌آموزان به معلم نیز مدام در حال کمتر شدن بود: از ۵۷.۳ نفر در سال تحصیلی ۶۱-۱۹۶۰ به ۴۷.۶ نفر در سال تحصیلی ۷۰-۱۹۶۹.

جدول ۲.۱: تغییرات شاخص‌های اساسی مربوط به آموزش ابتدائی عمومی

سال تحصیلی	دانش‌آموزان	معلمان	مدارس	کلاس‌ها	تعداد دانش‌آموز به‌ازای هر معلم	تعداد دانش‌آموز در هر مدرسه	تعداد دانش‌آموز در هر کلاس
۱۹۶۰-۶۱	۷۵۸,۴۰۸	۷,۱۲۸	۱,۱۰۸	۹,۹۴۸	۵۷.۳	۳۶۸.۹	۴۱.۱
۱۹۶۱-۶۲	۴۶۵,۵۷۷	۷,۷۳۶	۱,۳۱۶	۱۱,۲۵۵	۶۰.۲	۳۵۳.۸	۴۱.۴
۱۹۶۲-۶۳	۵۲۷,۳۷۳	۹,۰۹۵	۱,۵۲۱	۱۲,۸۱۶	۵۸.۰	۳۴۶.۷	۴۱.۱
۱۹۶۳-۶۴	۵۹۳,۰۵۶	۱۰,۵۶۲	۱,۷۱۳	۱۴,۴۰۹	۵۶.۲	۳۴۶.۷	۴۱.۲
۱۹۶۴-۶۵	۶۵۸,۷۶۶	۱۱,۵۶۴	۱,۸۴۵	۱۵,۷۸۸	۵۷.۰	۳۵۷.۱	۴۱.۷
۱۹۶۵-۶۶	۷۱۷,۰۹۳	۱۲,۸۶۲	۱,۹۲۹	۱۷,۳۳۳	۵۵.۸	۳۷۱.۷	۴۱.۴
۱۹۶۶-۶۷	۷۷۷,۶۸۶	۱۴,۱۳۱	۲,۰۰۵	۱۸,۹۵۶	۵۵.۰	۳۸۷.۹	۴۱.۰
۱۹۶۷-۶۸	۸۱۰,۷۹۵	۱۵,۱۸۸	۲,۰۴۵	۲۰,۲۰۴	۵۳.۴	۳۹۶.۵	۴۰.۱
۱۹۶۸-۶۹	۸۴۴,۹۹۴	۱۶,۱۹۴	۲,۱۵۱	۲۱,۶۴۳	۵۲.۲	۳۹۲.۸	۳۹.۰
۱۹۶۹-۷۰	۹۰۰,۵۱۹	۱۸,۹۲۲	۲,۱۸۰	۲۲,۸۸۵	۴۷.۶	۴۱۳.۱	۳۹.۳

منبع: وزارت آموزش، آمار آموزشی<sup>۱</sup>

به‌لحاظ تحصیلات عالی، تونس در آغاز کار در وضعیت فاجعه‌باری قرار داشت- با تنها ۲۶۰۰ دانشجو در کل کشور و دانشگاه تونس که تنها دانشگاه کشور بود. با این حال، در فاصله‌ی سالهای تحصیلی ۱۹۶۱-۶۲ تا ۱۹۶۹-۷۰ تعداد دانشجو با ضریب ۳.۵ درصد (یا عبارتی رشد سالانه‌ی ۱۷.۴ درصد) رشد کرد. در اواسط دهه‌ی ۱۹۶۰ هرساله، بطور میانگین حدود ۳۰۰۰ دانشجو در دانشگاه‌های خارجی (و عمدتاً فرانسوی) ثبت‌نام می‌کردند. خیلی از این دانشجویان بورس تحصیلی دریافت می‌کردند، زیرا اغلب در حوزه‌هایی تحصیل می‌کردند که هنوز در تونس راه‌اندازی نشده بود.

تلاش‌های انجام‌شده در حوزه‌ی بهداشت عمومی، از پایداری بسیار کمتری برخوردار بودند؛ بطوری که هزینه‌کرد دولتی در این حوزه، در فاصله‌ی سالهای ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۹ تنها ۱۱.۳ درصد (یا سالانه ۱.۳ درصد) رشد نشان می‌داد که این رقم حتی از نرخ رشد جمعیت هم پائین‌تر بود. زیرساخت‌های بهداشتی با ایجاد چهار مرکز بهداشتی تخصصی، ارتقاء هفت بیمارستان منطقه‌ای و محلی به رتبه‌ی بیمارستان‌های دانشگاهی، افتتاح نخستین دانشکده‌ی پزشکی تونس در اکتبر ۱۹۶۴ و همچنین افزایش شمار مراکز مراقبت‌های کودکان و مادران، تقویت شد. مهم‌ترین چالش پیش‌روی تأسیسات بهداشت عمومی در تونس، کمبود شدید پزشکان و بطور کلی پرسنل متخصص مراقبت‌های پزشکی و پیراپزشکی بود. آنچه بود بیشتر پرسنل خارجی‌ای بودند که در قالب برنامه‌های امدادی بین‌المللی در تونس فعالیت می‌کردند. با توجه به دوره‌ی پنج‌ساله‌ی تحصیلات پزشکی و یک دوره‌ی دوساله‌ی کارآموزی، اولین نسل فارغ‌التحصیلان دانشکده‌ی پزشکی تنها در اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ به تدریج وارد صحنه می‌شدند. چهار دانشکده‌ی بهداشت عمومی هم در دهه‌ی ۱۹۶۰ تأسیس شدند که به آموزش پرستار، ماما و تکنیسین‌های بهداشت مشغول بودند.

<sup>۱</sup> L'Enseignement en Chiffres

اگرچه تعداد تخت‌خواب‌های بیمارستانی از ۱۲۰۸۲ تخت در سال ۱۹۶۲ به ۱۲۵۳۲ تخت در سال ۱۹۷۰ افزایش پیدا کرد، اما میزان تراکم از ۲۸.۸ تخت به‌ازای هر ۱۰/۰۰۰ نفر به ۲۵ تخت به‌ازای هر ۱۰/۰۰۰ نفر کاهش یافت. با این حال، این لزوماً به معنای اُفت کیفی مراقبت‌های بهداشتی نبود. در واقع هم نرخ بستری شدن در این دوره به شکل قابل توجهی افزایش یافت و متوسط زمان توقف در بیمارستان کاهش پیدا کرد (و به میزان کمتر از ۱۰ روز در پایان دهه‌ی ۱۹۷۰ رسید؛ رقم مشابه در سال ۱۹۶۲ دوازده روز و در سال ۱۹۵۶ نوزده روز بوده است). تجمع و همچنین ایجاد تسهیلات مربوط به مراقبت‌های بهداشتی اولیه - خصوصاً در مناطق محروم - خود گام بسیار مثبتی در جهت کاهش نیاز به بستری شدن محسوب می‌شد.

### هزینه‌کردها و پرداخت‌های اجتماعی: یک ارزیابی

سایر وزارت‌خانه‌های دولتی برخوردار از اختیارات اجتماعی (در حوزه‌هایی چون فرهنگ، جوانان، ورزش و غیره) نیز شاهد افزایش سریع میزان بودجه‌های خود بودند - از ۲.۴ میلیون دینار در ۱۹۶۱ به ۱۷.۲ میلیون دینار در ۱۹۶۹ (بر مبنای دینار ثابت) که این به معنای رشدی با ضریب ۷ است. مجموعه‌ی بودجه‌ی ترکیبی این وزارت‌خانه‌ها از کل بودجه‌ی وزارت بهداشت از ۱۹۶۵ به این سو نیز بیشتر است. مزایای تأمین اجتماعی بیش از دو برابر افزایش یافت و همین‌طور میزان کمک به خانواده‌های فقیر، در قالب کمک‌های نقدی و کالایی. در ۱۹۶۵ سیاست‌ای جهت کنترل قیمت برخی کالاهای مصرفی اساسی اتخاذ شد. هزینه‌ی تأمین‌یاران‌های دولتی زیر-قیمتی که به موجب این سیاست ایجاد می‌شدند، اگرچه رقم بالائی به حساب نمی‌آمد اما قابل چشم‌پوشی هم نبود.

بطور کلی هزینه‌کرد اجتماعی دولت، متشکل از (الف) بودجه‌های وزارت‌خانه‌هایی که از اختیارات اجتماعی برخوردارند و (ب) هزینه‌کردهای مربوط به سایر حوزه‌ها (مزایای تأمین اجتماعی، کمک‌های دولتی زیر-قیمت به خانوارها)، به شکل پیوسته افزایش یافته است. هزینه‌کرد اجتماعی دولت، بر اساس نرخ دینار ثابت سال ۱۹۶۱، از رقم ۳۴.۴ میلیون دینار در ۱۹۶۱ به ۹۷.۳ میلیون در ۱۹۶۹ افزایش یافته است. این به معنای افزایش ۲.۸ برابری در طی ۸ سال و نرخ رشد واقعی سالانه‌ی ۱۳.۹ درصدی است. علاوه بر این، رشد هزینه‌کرد اجتماعی به نسبت GDP هم متوقف نشده است و از رقم ۹.۸ درصد در ۱۹۶۱ به ۱۴.۴ درصد در ۱۹۶۹ افزایش پیدا کرده است. بر اساس سرانه نیز ۸۰ درصد رشد داشته است - از ۷۹.۹ دینار در ۱۹۶۱ به ۱۴۳.۷ دینار در ۱۹۶۹ (بر اساس نرخ دینار ثابت سال ۲۰۰۲) (نگاه کنید به جدول ۲.۲).

به لحاظ سیاست اجتماعی، دهه‌ی ۱۹۶۰ شاهد یک پیشرفت محسوس است، بطوری که میزان سالانه‌ی پرداخت‌های اجتماعی به‌ازای هر نفر بطور میانگین افزایشی ۷.۶ درصدی را تجربه کرده است، این در حالی است که در همین بازه‌ی زمانی میانگین درآمد سرانه بطور سالانه تنها ۲.۵ درصد رشد داشته است. کلیه‌ی خدمات اجتماعی مشمول این افزایش بوده‌اند، اما این رشد در حوزه‌ی آموزش به شکل ویژه‌ای خیره‌کننده بوده است. تنها بهداشت عمومی با اُفت مواجه بوده است و این مسأله‌ای است که در دوره‌ی زمانی مورد بحث بیش از هر چیز معلول کمبود شدید پرسنل پزشکی و پیراپزشکی بوده است، وضعیتی که تغییر آن



تنها به اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ موقوف می‌شود، یعنی به زمانی که تلاش‌های جبرانی دهه‌ی ۶۰ از قبیل راه‌اندازی دانشکده‌ی پزشکی تونس و دانشکده‌های بهداشت به ثمر می‌نشینند.

جدول ۲.۲: تغییرات پرداخت‌های اجتماعی، براساس نرخ دینار ثابت سال ۲۰۰۲ (به میلیون دینار)\*

سال	آموزش	بهداشت	سایر بخش‌ها	سوسیدهای زیرقیمت با حمایت دولتی	کمک‌های خانوار	مزایای اجتماعی	جمع پرداخت‌های اجتماعی	پرداخت به‌زای هر نفر به‌دینار	پرداخت‌های اجتماعی (بصورت درصدی از GDP)
۱۹۶۱	۱۳۵.۴	۹۰.۶	۲۲.۹	۰.۰	۲۹.۵	۴۹.۶	۶۰۶.۲	۷۹.۹	۹.۸
۱۹۶۲	۱۶۱.۱	۷۹.۱	۳۹.۶	۰.۰	۳۹.۶	۶۰.۳	۶۹۹.۱	۹۰.۶	۱۱.۶
۱۹۶۳	۱۷۷.۷	۸۳.۸	۴۸.۸	۰.۰	۳۵.۹	۵۹.۹	۷۵۲.۴	۹۴.۹	۱۰.۴
۱۹۶۴	۲۰۰.۹	۹۱.۶	۷۱.۴	۰.۰	۳۶.۱	۶۲.۶	۸۶۲.۶	۱۰۵.۶	۱۱.۷
۱۹۶۵	۲۳۳.۳	۷۱.۲	۹۹.۳	۱۱.۶	۳۷.۲	۶۷.۰	۹۷۲.۲	۱۱۶.۰	۱۲.۱
۱۹۶۶	۲۵۱.۷	۷۵.۱	۸۳.۹	۲۰.۰	۳۶.۸	۷۴.۳	۱۰۰۹.۲	۱۱۸.۲	۱۲.۴
۱۹۶۷	۲۴۶.۴	۷۷.۳	۹۲.۷	۱۳.۱	۳۷.۱	۷۴.۹	۱۰۰۸.۱	۱۱۵.۳	۱۲.۳
۱۹۶۸	۲۹۳.۷	۹۷.۶	۱۲۱.۷	۲۵.۵	۴۵.۸	۸۱.۹	۱۲۵۰.۷	۱۳۸.۷	۱۳.۹
۱۹۶۹	۳۲۵.۳	۱۰۰.۷	۱۲۳.۹	۲۱.۰	۴۴.۹	۸۹.۱	۱۳۳۰.۷	۱۴۳.۷	۱۴.۴
۱۹۶۱	۱۳۵.۴	۹۰.۶	۲۲.۹						

\*به‌جز در مواردی که مشخص شده است.

منبع: جمع‌آوری شده از سالنامه‌ی آماری، سالهای مختلف.

### مرحله‌ی سوم: ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۶

سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰ شاهد بازگشت به اقتصاد خصوصی و نشاط اقتصادی حاصل از یک مدیریت نسبتاً سالم در اقتصاد کلان است. مشخصه‌ی بارز وضعیت سیاسی این دوره، کنارگذاشتن احمد بن صلاح از بدنه‌ی دولت و چندی بعد انتصاب هدی نوئیرا<sup>۱</sup> رئیس سابق بانک مرکزی تونس به پست نخست‌وزیری است، یعنی فردی که به دیدگاه‌های اقتصادی لیبرال‌اش شناخته می‌شد. رشد اقتصادی سرعت گرفت و جنبش کارگری دوباره پدیدار شد. مدیریت کلان اقتصادی در دوره‌ی ۱۹۸۰ تا ۸۶ یک مدیریت ملایم و سهل‌گیرانه بود، به‌خصوص که بورگیا هم دیگر پا به کاهل گذاشته و رقابت بر سر جانشینی او به‌جریان افتاده بود. فرآیند سیاسی در این دوره گشایش اصیلی را تجربه کرد، اما در سال ۱۹۸۴ همه‌چیز معکوس شد. در این دوره تونس، تحت نخست‌وزیری محمد مزالی<sup>۲</sup>، کل توازن کلان اقتصادی خود را نابود کرد تا آنجا که دست‌به‌دامان طرح نجات مشترک صندوق بین‌المللی پول/بانک جهانی شد و به‌ناچار برنامه‌ی تعدیل ساختاری را از تابستان ۱۹۸۶ آغاز کرد.

آغاز دهه‌ی ۱۹۷۰ آغاز بازگشت دوباره به دامان اقتصاد بازار است؛ بازگشت به مالکان اولیه‌ی همان زمین‌هایی که سابق‌براین جهت الحاق در تعاونی‌ها صادره شده بودند؛ حذف محدودیت‌ها از تجارت‌های

<sup>۱</sup> Hedi Nouira

<sup>۲</sup> Mohamed Mzali

عمده و خرده؛ اعطای مشوق‌هایی برای بخش خصوصی به‌ویژه در حوزه‌ی مرتبط با صادرات. با این حال، تونس به یک دولت اقتصاد آزاد<sup>۱</sup> تبدیل نشد. دولت اغلب قیمت‌ها را کنترل می‌کرد؛ برای سرمایه‌گذاری‌های کلان در زیرساخت‌های حیاتی و صنعت و همچنین برای فعالیت‌های معطوف به ایجاد ارزش افزوده برای مواد خام امتیازهای بهره‌برداری ویژه صادر کرد؛ و در راستای حمایت از سرمایه‌های محلی سیاست‌ای حمایتی در پیش گرفت. رشد اقتصادی تونس در طول این دوره استثنائی است: به‌طور متوسط سالانه ۷.۲ درصد. بهره‌مندی از درآمدهای نفتی و قیمت‌های فزاینده‌ی مواد خام صادراتی کشور (به‌طور خاص فسفات) دست‌درست هم زمینه‌های نشاط اقتصادی در این دوره را فراهم کردند. تونس در این دوره به‌شکلی اساسی به ابتکار عمل بخش خصوصی روی آورد.

اتخاذ یک الگوی مشخصاً کاپیتالیستی در توسعه زمینه‌هایی را فراهم آورد که دولت رسماً تصمیم بگیرد جنبش کارگری را از محاق بیرون کشیده و روابط اجتماعی را در چارچوب نوعی "توافق معطوف به پیشرفت" تنظیم کند. این بدین معنا بود که اتحادیه‌ی کارگری نیز به یکی از "شرکای" مدرن دولت در مسیر تقویت ارزش‌های مبتنی بر بازار بدل شود. (۱۲) به این ترتیب، در سال ۱۹۷۳ به‌شکل مقدماتی یک "تفاهم‌نامه چارچوب‌های مشترک" میان حزب کارگران تونس (UGTT) و انجمن تجاری UTICA به امضا رسید. این تفاهم‌نامه زمینه‌ی مشترکی برای توافقات بعدی میان بخش‌های طرفین فراهم می‌کرد. علاوه بر این، ماده‌ی ۵۱ اساسنامه‌ی اتحادیه‌ی کارگران مبنی بر منع پیمانکاران و کارگران از عقد قرارداد نیز ملغی گردید. در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۷۴ تا ۱۹۷۷ مجموعاً ۳۹ توافق‌نامه‌ی مشترک میان بخش‌های طرفین، و همچنین ۵ توافق‌نامه‌ی فردی و آئین‌نامه‌ای در حوزه‌ی فعالیت‌های عمومی و پیرا-عمومی<sup>۲</sup> به امضا رسید. دستمزدها نیز در سال‌های ۱۹۷۴، ۱۹۷۵ و ۱۹۷۶ به‌میزان قابل‌توجهی افزایش یافتند. مجموعه‌ی این اتفاقات، در قالب یک همکاری اقتصادی کاملاً مطلوب و در بستری از فعالیت‌های اتحادیه‌ای صورت می‌گرفتند؛ البته این فعالیت‌های اتحادیه‌ای دقیقاً همان چیزی بودند که دولت می‌خواست کاملاً تحت کنترل داشته باشد.

این وضعیت همچنان ادامه داشت تا اینکه دولت در ژانویه‌ی ۱۹۷۷ تصمیم گرفت که دستمزدها را به‌میزان ۳۳ درصد افزایش دهد، البته مشروط به اینکه UGTT پای یک معاهده‌ی اجتماعی را امضاء کند: این معاهده‌ی اجتماعی کارگران را موظف می‌کرد که "در خدمت صلح‌و‌ثبات اجتماعی و افزایش تولید باشند"، تا ۵ سال آینده هیچ توافق‌نامه‌ی جدیدی با آنها بسته نشود و "از تغییراتی که ممکن است هزینه‌های جدیدی برای پروژه‌های مشترک ایجاد کند پرهیز کنند". اتحادیه (UGTT) از امضای این معاهده اجتناب کرد. طبیعتاً ۱۹۷۷ سالی آکنده از تنش‌های اجتماعی بی‌سابقه بود. برخی از وقایع این سال عبارتند از: اجتناب صدها عضو اتحادیه از پذیرش معاهده‌ی اجتماعی دولت؛ اعتصاب‌های متعدد در قسمت‌های مختلف کشور و

<sup>۱</sup> Laissez-faire

<sup>۲</sup> para-public

بخش‌های مختلف اقتصادی، به‌ویژه اعتصاب سَرهلال<sup>۱</sup>، شهری که نماد حزب حاکم به‌شمار می‌آمد؛ سلسله‌ای از اعتصابات در شهرهای بزرگ‌تر کشور و تظاهراتی در محکومیت تهدید به قتل حبیب عاشور<sup>۲</sup> رئیس دبیرخانه‌ی مرکزی UGTT؛ اعتصاب‌های برای پی‌گیری مطالبات کارگران در معادن و راه‌آهن؛ اقدام حزب حاکم در تأسیس یک نیروی شبه‌نظامی برای حمله به دفاتر مرکزی و فعالان UGTT؛ انتصاب یک کُلنل به ریاست هیئت عمومی تأمینات در ۲۰ دسامبر؛ افزایش شمار حملات به شاخه‌های محلی UGTT از سوی گروه‌های شبه‌نظامی حزب حاکم؛ و فراخوان UGTT برای برگزاری اعتصاب عمومی در روز ۲۶ ژانویه ۱۹۷۸. اعتصاب عمومی به صحنه‌ی یک درگیری خونین بدل شد که به‌دنبال آن دولت به‌مدت یک‌ماه اعلام وضعیت اضطراری<sup>۳</sup> کرد و طی این مدت تقریباً تمامی رهبران و به‌همراه آنها بسیاری از اعضای اتحادیه دستگیر شدند. پس از آن، دولت طی یک "جلسه‌ی ویژه" در ۲۵ فوریه ۱۹۷۸ هیئت دست‌نشانده را به رهبری اتحادیه منصوب کرد و این وضعیت کماکان به‌مدت دو سال ادامه پیدا کرد. اعضای اتحادیه تنها پس از تشکیل دولت جدید در سال ۱۹۸۱ آزاد شدند.

سیاست دستمزدها در طول این دهه تابع روابط دولت و UGTT بود. اگرچه افزایش دستمزدها در فاصله‌ی سالهای ۱۹۷۴ تا ۱۹۷۷ زیاد بود، موج سرکوبی که در ادامه از راه رسید، سیر نزولی سطح دستمزدها را نیز به‌همراه داشت. در ۱۹۷۱ میانگین حقوق واقعی روی شاخص نقطه‌ای بالای ۱۰۰ را اشغال می‌کرد و این رقمی بود که تا ۱۹۷۴ هم همچنان حفظ می‌شد، اما از ۱۹۷۷ به بعد سقوطی مداوم آغاز شد: در ۱۹۷۸ به ۱۲۲، ۱۹۷۹ به ۱۲۰ و در ۱۹۸۰ به ۱۱۹ سقوط کرد. اگرچه دهه‌ی ۱۹۷۰ شاهد رشد اقتصادی وسیعی بود، اما تنها در یک دوره‌ی سه ساله (۱۹۷۵، ۱۹۷۶ و ۱۹۷۷) این رشد درآمدهای واقعی سبب بهبود توزیع درآمدها به‌نفع کارگران شد. در سال ۱۹۸۰ متوسط درآمد کارگران تنها ۵۶ درصد GDP به‌ازای هر کارگر مشغول به‌کار را تشکیل می‌داد، درحالی که رقم مشابه در ۱۹۷۱ حدود ۶۵ درصد بود.

## آموزش و بهداشت

تعداد کودکان ثبت‌نامی در مدارس ابتدائی تغییر چندانی نکرد، اما شرایط آموزش، هم به‌لحاظ زیرساخت‌ها و هم از نظر تعداد معلمان، بهبود پیدا کرد. در نتیجه، تعداد دانش‌آموزان در هر کلاس از ۳۹ نفر در سال تحصیلی ۷۱-۱۹۷۰ به ۳۴ نفر در سال تحصیلی ۸۰-۱۹۷۹ و نسبت تعداد دانش‌آموز به یک معلم، از ۵۰ نفر در سال تحصیلی ۷۱-۱۹۷۰ به ۳۹ نفر در سال تحصیلی ۸۰-۱۹۷۹ کاهش یافت. اما به‌موازات این بهبودها، یک فرآیند بی‌سابقه‌ی طرد [دانش‌آموزان از تحصیل] در جریان بود، چراکه دولت رسماً مجوزی صادر کرد که به‌موجب آن فراهم‌کردن امکانات تحصیلی دیگر مثل سابق مشمول همه‌ی دانش‌آموزان نمی‌شد. دولت در زبان رسمی خویش، در اشاره به گروه وسیعی از جوانانی که عمدتاً به‌دلیل عملکرد تحصیلی

<sup>1</sup> Ksar Helal

<sup>2</sup> Habib Achour

<sup>3</sup> state of emergency

غیرقابل قبول از مدارس اخراج می‌شدند، عبارت "ضایعات آموزشی"<sup>۱</sup> را به کار می‌گرفت، گروهی که البته تعدادشان به سرعت روبه‌افزایش بود؛ بنا به آماری که در ویراست‌های مختلف کتابچه‌ی آمار ملی منتشر شده است، این تعداد از ۶۱/۰۰۰ نفر در سال ۱۹۷۶ به ۷۰/۰۰۰ نفر در سال ۱۹۷۷ و بالاخره ۸۲/۰۰۰ نفر در سال ۱۹۷۹ افزایش یافته است.

در نتیجه‌ی این تصمیمات، درصد کودکان مدرسه‌ای که تا اوایل دهه‌ی ۷۰ از رشد یکنواخت - و در واقع قابل توجهی - برخوردار بود، در طول این دهه متوقف شد و حتی پس رفت کرد. رشد منفی برای نخستین بار در سال تحصیلی ۷۷-۱۹۷۶ مشاهده شد و دختران را بیش از پسران تحت تأثیر قرار داد. اینکه در حال حاضر، رتبه‌ی توسعه‌ی انسانی تونس در مقایسه با رتبه‌ی اقتصادی آن وضعیت نامناسبی دارد، عمدتاً معلول همین عقب‌گرد آموزشی در دهه‌ی هفتاد است. سینیول (۴۳۸: ۱۹۸۵) به لحاظ آموزشی از دهه‌ی ۶۰ به عنوان یک دهه‌ی "پیشرو" یاد می‌کند و در ادامه می‌نویسد که "پیشرفت دهه‌ی ۱۹۶۰ متأسفانه در دهه‌ی ۷۰ و به دنبال تغییر سیاست آموزشی به سرانجام بی‌رحمانه‌ای دچار شد. آموزش دادن کل جمعیت، از نظر رهبران جدید دولتی که قصد کاهش هزینه‌های عمومی را داشتند، دیگر یک اولویت محسوب نمی‌شد."

به لحاظ تعداد دانش‌آموزان ثبت‌نامی در مدارس راهنمایی، دهه‌ی ۱۹۷۰ پیشرفت اندکی نشان می‌داد. در این زمینه، یک رشد ۳۴.۴ درصدی در کل دهه و به عبارتی رشد سالانه‌ی ۳.۴ درصدی مشاهده می‌شد که در واقع نرخ نزدیک به نرخ رشد جمعیتی این دوره به حساب می‌آمد. و این در مقایسه با دهه‌ی ۶۰ که تعداد دانش‌آموزان ثبت‌نامی با نرخ سالانه‌ی ۱۷ درصد رشد می‌کرد، به معنای یک عقب‌گرد اساسی بود. شکی نیست که تعداد معلمان افزایش یافت، با این حال نسبت تعداد دانش‌آموز به معلم در سال تحصیلی ۸۰-۱۹۷۹ حدوداً ۲۱ به ۱ بود، این در حالی بود که نسبت مشابه در سال تحصیلی ۷۰-۱۹۶۹ و حتی در سال‌های پیش از آن حدوداً ۲۳ به ۱ بوده است. در مورد سطح تحصیلی راهنمایی نیز مثل مورد دبستان، بازه‌ی زمانی ۱۹۷۲ تا ۱۹۷۵ معرف عقب‌گردی اساسی بود و تعداد دانش‌آموزان ثبت‌نامی اُفت کرد.

تا سال ۱۹۷۴ تقریباً همه‌ی دانشجویان در شهر تونس درس می‌خواندند و همه‌ی دانشکده‌های تحصیلات تکمیلی و اغلب کالج‌ها و موسسه‌ها در این شهر قرار داشتند. فرآیند تمرکززدایی در اکتبر ۱۹۷۴ آغاز شد و دانشکده‌های پزشکی فاکس<sup>۲</sup> و سوز<sup>۳</sup>، دانشکده‌ی داروسازی و دندان پزشکی مَناسْتیر<sup>۴</sup>، دانشکده‌ی علوم فاکس، دانشکده‌ی مدیریت و اقتصاد فاکس، دانشکده‌ی ملی مهندسی گابِس<sup>۵</sup> آغاز به کار کردند. در ۱۹۸۷ هم یک دانشکده‌ی جدید علوم و تکنولوژی در مَناسْتیر تأسیس شد. دهه‌ی ۷۰ شاهد پیشرفت واقعی تحصیلات عالی در کشور بود. سه برابر شدن تعداد دانشجویان و گشایش پرهزینه اما شدیداً ارزشمند

<sup>۱</sup> "educational waste"

<sup>۲</sup> Sfax

<sup>۳</sup> Sousse

<sup>۴</sup> Monastir

<sup>۵</sup> Gabes

دانشکده‌ها و کالج‌های تحصیلات تکمیلی، خصوصاً در بخش‌های مرکزی کشور، به‌لحاظ پیشرفت‌های اجتماعی یکی از درخشان‌ترین دستاوردهای این دهه محسوب می‌شود. در خود دانشگاه تونس هم در دهه ۷۰ تعداد دانشجویان به بیش از دو برابر افزایش یافت و به بالغ بر ۲۵/۰۰۰ رسید و ۵۰۰۰ نفر دیگر هم در سایر دانشگاه‌های جدیدالتأسیس ثبت‌نام شدند. البته باید به این نکته هم اشاره کرد که این دوره همچنین شاهد اسلامی کردن نظام دانشگاهی هم بود، مسأله‌ای که در همین فصل به آن خواهیم پرداخت.

بهداشت عمومی پیشرفت‌هایی نشان می‌داد. تعداد تخت‌خواب‌های بیمارستانی فعال در ۱۹۷۹ به ۱۳۹۴۹ عدد (۲۱۶ تخت به‌ازای هر ۱۰/۰۰۰ نفر)، درحالی‌که در ۱۹۷۰ رقم مشابه ۱۲۵۳۲ تخت (۲۵ تخت به‌ازای هر ۱۰/۰۰۰ نفر) بود. باین حال، رشد مطلق کندتر از آن بود که با نرخ رشد جمعیت هماهنگ باشد و بنابراین نسبت تخت-به-نفر افت کرد. در فاصله‌ی ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰ تعداد مراکز تخصصی و بیمارستانها از ۸ به ۱۴ رسید، باین حال افزایش مشهود شمار تسهیلات پیشرفته‌تر (مثل بیمارستان‌های منطقه‌ای و دانشگاهی) همانطور که سینیول (۱۹۸۵: ۴۵۲) می‌گوید "درحقیقت نتیجه‌ی ارتقاء رتبه‌ی بیمارستان‌های محله‌ای است. بیشتر نشانه‌ی تغییرات اسمی و فهرستی است تا افزایش واقعی ظرفیت، تعداد پرسنل پزشکی یا بهبود تجهیزات". درعین حال، شبکه‌ی وسیعی از کلینیک‌ها و مراکز مراقبت کودکان و مادران درحال فعالیت بود.

درنتیجه‌ی تأسیس نهادهای آموزش عالی که از اواسط دهه‌ی ۱۹۶۰ آغاز شد، تونس توانست با تربیت صدها پزشک و پیراپزشک گردهای سخت دهه‌ی ۶۰ را پشت‌سر بگذارد. به‌این ترتیب، میزان تراکم مراقبت‌های پزشکی (بدون احتساب فعالان خصوصی) بهبود قابل ملاحظه‌ای پیدا کرد - از ۱۳.۷ پزشک به‌ازای هر ۱۰۰/۰۰۰ نفر در سال ۱۹۷۰ به ۲۰.۴ پزشک در سال ۱۹۸۰؛ همچنین تعداد پیراپزشکان نیز در همین دوره از ۱۱.۸ نفر به‌ازای هر ۱۰/۰۰۰ نفر به ۱۶.۴ نفر افزایش پیدا کرد. (۱۳)

### سایر هزینه‌کردهای اجتماعی و پرداخت‌های اجتماعی

هزینه‌کرد سایر وزارتخانه‌های برخوردار از مسؤولیت‌های اجتماعی (در حوزه‌های فرهنگ، جوانان و ورزش) تغییر محسوسی نداشت. بودجه‌ی ترکیبی آنها یا در سطوح سابق باقی ماند و در مواردی حتی سقوط کرد. کمک‌های نقدی و غیرنقدی به خانوارها در طول این دهه دو برابر شد، اما خدمات تأمین اجتماعی در واقع سه برابر شد که البته تاحدودی مرهون اطلاق تأمین اجتماعی به مقولات جدید بود. به‌این ترتیب، در ۱۹۷۰ پوشش بیماری، زایمان و فوت به کارگران کشاورزی، کارگران تعاونی و کارگران روزمزدی که ۱۸۰ روز در سال از سوی یک کارفرما بکار گرفته می‌شوند نیز تعمیم داده شد؛ همچنین در ۱۹۷۷ ماهیگیران و گروه‌های خاصی از کشتی‌داران نیز زیر چتر خدمات اجتماعی و مزایای کمک‌های خانوادگی، بیمه‌ی اجتماعی، بیماری، زایمان، فوت، معلولیت، کهولت قرار گرفتند. در فاصله‌ی سالهای ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰ تعداد کارگران بخش خصوصی برخوردار از تأمین اجتماعی از ۲۱/۵۰۰ نفر به ۳۷۲/۹۰۰ نفر افزایش پیدا کرد. از سال ۱۹۷۴ کمک‌هزینه‌ی کالاهای مصرفی (حبوبات، روغن، شکر و غیره) به‌شکل محسوسی افزایش پیدا کرد و از ۱۹۷۵ برنامه‌ی توسعه‌ی روستایی (۱۴) با هدف توسعه‌ی مشاغل و درآمدها در مناطق روستایی به اجرا گذاشته شد.

در طی این دهه، پرداخت‌های اجتماعی سالانه ۸۶ درصد افزایش یافت - که تقریباً نزدیک به نرخ رشد GDP است؛ یعنی، به لحاظ سرانه، از ۱۵۶ دینار برای هر نفر در سال (با اساس دینار ثابت ۲۰۰۲) به تقریباً ۲۸۰ دینار برای هر نفر در سال ۱۹۸۰. این به معنای میانگین رشد سالانه‌ی تنها ۶ درصد است که این رشد در دهه‌ی ۱۹۶۰ و در حالی که رشد اقتصادی بسیار پائین تر بود (بطور میانگین سالانه ۴.۶ درصد) به میزان ۷.۶ درصد بود. از نظر افزایش در هزینه‌کردهای اجتماعی، رتبه‌ی نخست از آن پرداخت‌های یارانه‌ای زیرقیمت دولتی بوده است که با ضریب ۱۶.۶ در فاصله‌ی سالهای ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ رشد داشته است. دومین رتبه از آن خدمات تأمین اجتماعی است، که سالانه ۱۱.۵ درصد رشد نشان می‌دهد. بهداشت با یک رشد سالانه‌ی تقریباً ۱۰ درصدی (دقیقاً ۹.۹ درصد) در رتبه‌ی سوم ایستاده است. همانطور که قبلاً گفته‌ایم در این دوره آموزش کمترین میزان توجه را دریافت کرده است. به لحاظ هزینه‌کرد، تنها ۶.۴ درصد رشد داشته است، که حتی از میانگین این گروه هم به شکل قابل توجهی پائین تر است. بودجه‌ی سایر وزارتخانه‌های برخوردار از مسوولیت‌های اجتماعی نیز یا ثابت مانده و یا کمتر شده است.

علیرغم این افت کلی دهه‌ی ۱۹۷۰ در مقایسه با دهه‌ی پیشین، این دو دوره به لحاظ نحوه‌ی برخورد با بهداشت و آموزش نیز با یکدیگر متفاوت بوده‌اند. در مورد بهداشت، به دنبال یک دوره‌ی غفلت نسبی در طول دهه‌ی ۶۰ (رشد سالانه‌ی صرفاً ۱.۳ درصدی)، دهه‌ی ۷۰ شاهد توجه بهتری است. از سوی دیگر آموزش نخستین اولویت دهه‌ی ۶۰ محسوب می‌شود و رشد سالانه‌ی ۱۱.۶ درصدی را تجربه می‌کند، اما در دهه‌ی ۷۰ تنها ۶.۴ درصد رشد نشان می‌دهد (نگاه کنید به جدول ۲.۳).

جدول ۲.۳: تغییر در هزینه‌کردهای اجتماعی (بر اساس نرخ دینار ثابت سال ۲۰۰۲ - به میلیون دینار)\*

سال	آموزش	بهداشت	سایر بخش‌ها	سوسبدهای زیرقیمت با حمایت دولتی	کمک‌های خانوار	برنامه‌ی توسعه روستائی (P.D.R)	خدمات اجتماعی	پرداخت به‌زای هر نفر به دینار	پرداخت‌های اجتماعی (بصورت درصدی از GDP)
۱۹۷۰	۳۶۵.۹	۱۰۸.۹	۱۳۸.۱	۱۴.۹	۵۵.۵	-	۹۷.۵	۱۵۶.۰	۱۴.۵
۱۹۷۱	۳۷۸.۳	۱۰۸.۷	۵۲.۳	۲۸.۸	۸۲.۵	-	۱۱۲.۰	۱۴۹.۴	۱۴.۹
۱۹۷۲	۳۸۷.۵	۱۲۰.۴	۹۱.۶	۵۸.۹	۱۰۴.۱	-	۱۲۵.۷	۱۷۰.۵	۱۲.۷
۱۹۷۳	۴۰۱.۶	۱۳۴.۳	۹۴.۹	۵۸.۷	۱۲۸.۰	-	۱۲۹.۳	۱۷۷.۵	۱۳.۲
۱۹۷۴	۴۰۲.۱	۱۴۵.۶	۸۹.۷	۱۴۸.۳	۱۸۴.۲	-	۱۳۵.۸	۲۰۲.۲	۱۳.۱
۱۹۷۵	۴۴۷.۲	۱۷۰.۳	۱۰۶.۱	۲۵۷.۰	۲۰۶.۴	۸۱.۵	۱۶۸.۷	۲۵۶.۱	۱۵.۸
۱۹۷۶	۴۸۹.۵	۱۸۶.۸	۱۱۷.۹	۱۶۰.۰	۱۷۳.۹	۹۷.۶	۱۹۸.۲	۲۴۶.۶	۱۴.۹
۱۹۷۷	۶۵۴.۸	۲۲۵.۰	۱۲۴.۹	۱۵۲.۰	۱۳۴.۱	۷۸.۱	۲۱۸.۱	۲۶۷.۷	۱۵.۸
۱۹۷۸	۶۸۸.۲	۲۴۶.۲	۱۲۲.۹	۲۰۷.۸	۱۶۲.۱	۷۹.۸	۲۳۲.۹	۲۸۶.۷	۱۶.۲
۱۹۷۹	۶۸۰.۰	۲۶۶.۱	۱۲۴.۲	۲۳۹.۷	۱۶۳.۰	۶۷.۹	۲۵۲.۵	۲۸۸.۳	۱۵.۴
۱۹۸۰	۶۷۷.۰	۲۸۰.۳	۱۲۸.۳	۲۴۷.۱	۱۰۹.۹	۵۳.۸	۲۹۰.۲	۲۷۹.۶	۱۳.۷

\*به جز در مواردی که مشخص شده است.

منبع: سالنامه‌ی آماری، سالهای مختلف.

## سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۶ یا "دوره‌ی میزالی": ناآرامی‌های سیاسی

در دوران نخست‌وزیری میزالی، کلیه‌ی اعضای دستگیرشده‌ی اتحادیه‌ی کارگری و بسیاری از زندانیان سیاسی آزاد شدند. کمیسیونی جهت زمینه‌سازی برای یک انتخابات دموکراتیک تشکیل و یک نشست ویژه‌ی UGTT طراحی شد. نشست دموکراتیک UGTT در سال ۱۹۸۱ برگزار و رهبری جدیدی برای UGTT متشکل از اعضای اتحادیه‌های تجاری واقعاً مستقل انتخاب شد. با رفع ممنوعیت از حزب کمونیست تونس یک نظام حزبی کثرت‌گرا در سال ۱۹۸۱ رسماً اتخاذ شد. در آوریل ۱۹۸۱ اعلام انتخاب شد و قرار شد تا قبل از پایان سال و با شرکت کلیه‌ی جناح‌های سیاسی مایل به مشارکت برگزار شود. روزنامه‌های جدیدی منتشر و مباحثات تلویزیونی پخش شدند. لیست‌های انتخاباتی متنوعی از جناح اپوزیسیون در انتخابات شرکت کردند (جنبش سوسیال-دموکرات‌ها، حزب کمونیست تونس، و جنبش وحدت مردمی). با این حال، نتایج انتخابات نوامبر ۱۹۸۱ به‌شکلی گسترده دستکاری شده بود و حزب حاکم یعنی حزب سوسیالیست دستور (PSD) با کسب ۹۰ تا ۹۵ درصد آرا مجدداً برنده‌ی میدان اعلام شد، این درحالی بود که به‌گواه منابع خبری مختلف، برگه‌های سبزنگ جنبش سوسیال-دموکرات موج غالب آرای صندوق‌ها بود. به‌سرعت کشور به وضعیت سابق برگشت.

اگرچه میراث دهه‌ی ۱۹۷۰ تأثیرات مخربی بر برنامه‌های اجتماعی و سیاسی برجای گذاشت، اما به‌لحاظ اقتصاد کلان عامل مثبتی به‌شمار می‌آمد. رشد بسیار سریع بود (براساس نرخ دینار ثابت، سالانه ۷.۲ درصد رشد به‌مدت ۱۰ سال)، بخش خصوصی به‌شکل سرسام‌آوری توسعه پیدا کرد، صادرات کالا و خدمات به‌شکل خیره‌کننده‌ای افزایش یافت، سطح بدهی‌ها به‌شکل محسوسی کاهش پیدا کرد و انباشت ذخایر بین‌المللی به میزان قابل ملاحظه‌ای رسید (معادل ۶ ماه واردات). با این حال، انشعابات داخلی دولت، بالاگرفتن رقابت بر سر جانشینی بورگیا و تشدید تشکل‌بازی و فرقه‌سازی، دست‌دردست هم زمینه را برای عوام‌فریبی هرچه‌بیشتر (Ben Romdhan 1995) فراهم می‌کردند.

یارانه‌های مصرف محصولات غذایی (که از محل بودجه‌ی جبرانی عمومی تأمین می‌شد) افزایش قابل توجهی پیدا کردند و سهم ۳ درصدی و حتی ۳.۵ درصدی‌ای از GDP را از آن خود کردند. دستمزدها نیز به‌دفعات و هر بار به‌میزان قابل ملاحظه‌ای افزایش پیدا کردند: (الف) در سال ۱۹۸۰ حداقل دستمزد تضمینی (GMW) حداقل دستمزد تضمین‌شده‌ی کشاورزی (GAMW) هر کدام به‌میزان ۱۰ درصد رشد کردند؛ (ب) GMW و GAMW، در سال ۱۹۸۱ هر کدام به میزان ۲۰ درصد و میانگین دستمزد به‌میزان ۱۴ درصد رشد کردند؛ (ج) در سال ۱۹۸۲، GMW و GAMW، هر کدام به‌میزان ۳۲ درصد و میانگین دستمزد به‌میزان ۲۱.۵ درصد افزایش داده شدند (افزایشی که معلاً<sup>۱</sup> وزیر وقت برنامه و بودجه، در نشریه‌ی ژورنال آفریک<sup>۲</sup> آن را "دیوانگی" خواند؛ (د) و بالاخره ۱۱.۸ درصد رشد برای GMW و GAMW، و ۱۳.۷

<sup>۱</sup> Moalla

<sup>۲</sup> Jeune Afrique

درصد برای میانگین دستمزد در سال ۱۹۸۳. بار هزینه‌کرد عمومی کمرشکن بود و با اضافه‌شدن "وبال گردن"<sup>۱</sup> های جدید سنگین‌تر هم می‌شد. دست‌آخر هم اینکه در جولای ۱۹۸۳ تمهیدات پیش‌بینی‌شده در قانون مالی مصوب ۳۱ دسامبر ۱۹۸۲ مبنی بر کنترل درآمدهای پزشکان و وکلا به‌منظور جلوگیری از فرار مالیاتی نیز لغو گردید.

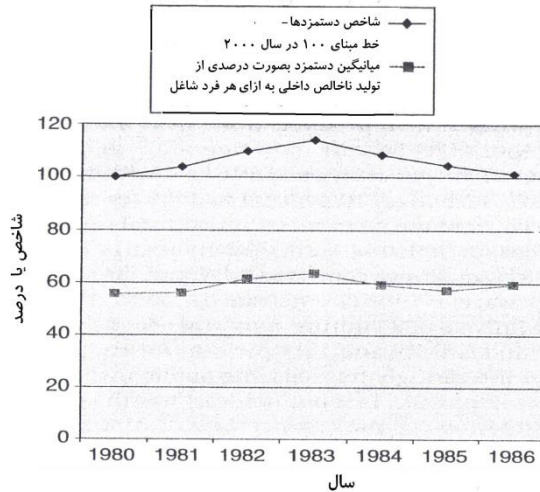
اقتصاد به وضعیت بیمارگونی دچار شده بود و رویکرد اقتصادی فعلی نمی‌توانست پایدار بماند. بنابراین، در اواخر سال ۱۹۸۳ دولت، تحت تأثیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، تصمیم گرفت تا یارانه‌ی کالاهای اساسی را محدود کند. این تصمیم زمینه‌ساز شورش‌های پراکنده‌ای از دسامبر ۱۹۸۳ تا ژانویه‌ی ۱۹۸۴ شد که به "بلوای نان"<sup>۲</sup> مشهور است. هنگامی که پارلمان قانون بودجه ۱۹۸۴ را تصویب می‌کرد، تصمیم بر این شد که با توجه به حجم بالای یارانه‌های پرداختی به مصرف‌کنندگان، دولت مجاز باشد قیمت‌گندم، آرد و سیمولینا را ۷۰ درصد و قیمت نان را ۱۰۰ درصد بالاتر ببرد و این تصمیم روز ۲۸ دسامبر ۱۹۸۳ عملی شد. روز بعد از آن، یعنی ۲۹ دسامبر ۱۹۸۳ اعتراضات و درگیری‌هایی با پلیس در جنوب کشور روی داد و با گذشت هر روز، شعله‌های آن به شهرهای دیگر تونس می‌رسید. برای متوقف کردن جریان، روز دوم ژانویه‌ی ۱۹۸۴ دولت از تلویزیون اعلام کرد که مجموعه‌ی اقداماتی را برای حمایت از محرومان اتخاذ خواهد کرد. با این حال نه تنها اعتراضات متوقف نشد بلکه از قضا شکل شورش به‌خود گرفت. بورگیا در دو فرمان ویژه آغاز حکومت نظامی را اعلام، ساعات منع عبور و مرور را برقرار و تجمعات بیش از سه نفر را ممنوع اعلام کرد. با این حال، شورش‌ها تنها زمانی متوقف شد که بورگیا در روز ششم ژانویه‌ی ۱۹۸۴ بازگشت قیمت‌ها به وضع سابق را اعلام کرد. با این اتفاقات در سال ۱۹۸۴ دوره‌ای از رکود قیمت‌ها آغاز شد، اما سیاست دولت حال‌وهوای تعدیل ساختاری و ریاضت اقتصادی داشت (نگاه کنید به نمودار ۲.۳).

<sup>۱</sup> 'white elephants'

<sup>۲</sup> bread revolt'



نمودار ۲.۳ تغییر میانگین دستمزد واقعی در مقایسه با تغییرات تولید ناخالص داخلی به ازای هر نفر شاغل



فضایی که دولت برای مانور دادن در رابطه با کارگران در اختیار داشت، محدود و محدودتر شد. دولت نتوانسته بود کسری بودجه را در حد مجاز نگاه دارد و جوابگوی مصرف روبه‌رشد مردم باشد و طبیعتاً دیگر قادر به افزایش چشمگیر دستمزدها هم نبود. دولت که حالا از سوی دیگر هم با رقابت‌جویی‌ها و مطالبات UGTT طرف بود، راه سرکوب را انتخاب کرد. با شروع تابستان ۱۹۸۴، از چند کانال مختلف وارد عمل شد: حملات مبارزان حزب به دفاتر حزب مخالف؛ حمله به UGTT و دستگیری و برکناری بسیاری از مقامات اتحادیه‌ای؛ خواست‌ها و دستورات مکرر؛ ممنوعیت برگزاری جلسات اتحادیه در محل کار؛ حذف بخشودگی‌ها از پرداخت‌های اتحادیه؛ مسدود کردن حساب بانکی UGTT؛ و تعلیق شش‌ماهه‌ی روزنامه‌ی *الجاب* (ارگان UGTT)؛ ایجاد "کمیته‌های موقت" منطقه‌ای که وظیفه‌ی آنها حمله کردن و تصرف امکانات و متعلقات UGTT به کمک نیروی پلیس بود؛ حصر خانگی حبیب عاشور و وادار کردن UGTT به برگزاری انتخابات جدید در آوریل ۱۹۸۶.

### سیاست اجتماعی: از "سخاوتمندی" تا ریاضت

باینکه سیاست اجتماعی در طول سال ۱۹۸۴ سخاوتمندانه بود، اما از این نقطه به بعد حلقه‌ی این سخاوت تنگ‌تر و تنگ‌تر شد. برای مثال در طول این سال، تعداد کودکان ثبت‌نامی در مدارس ابتدائی همچنان با نرخ ۴ درصد رشد کرد. استخدام معلمان حتی با نرخ بیش از این رشد کرد و تعدادشان بسیار زیاد شد. اما در سال تحصیلی ۸۷-۱۹۸۶ نرخ استخدام راکد شد. در سطح راهنمایی، رشد حتی از این هم سریع‌تر بود. در فاصله‌های سال تحصیلی ۸۱-۱۹۸۰ تا سال تحصیلی ۸۶-۱۹۸۵ تعداد دانش‌آموزان سالانه بطور

<sup>1</sup> Ech-Chaab

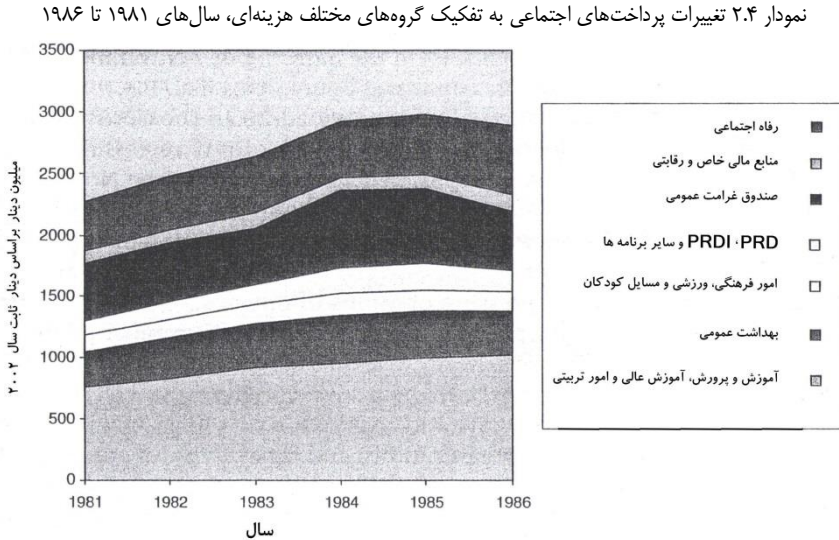
میانگین ۹ درصد رشد داشت. اما سال تحصیلی ۸۷-۱۹۸۶ شاهد افول مطلق تعداد دانش‌آموزان بود در حالی که تعداد معلمان عملاً دست‌نخورده باقی ماند. تحصیلات عالی نیز سیر مشابهی را طی می‌کرد. در پنج سال نخست، تعداد دانشجویان سالانه بطور میانگین ۵.۷ درصد رشد می‌کرد، اما سال تحصیلی ۸۷-۱۹۸۶ شاهد یک افت مطلق بود: تعداد دانشجویان ثبت‌نامی در این سال ۴۰۸۳۰ نفر بود در حالی که رقم مشابه در سال تحصیلی ۸۶-۱۹۸۵ عدد ۴۱۵۹۵ را نشان می‌داد. (۱۵)

در حوزه‌ی بهداشت عمومی پیشرفت سریع - و در واقع خارق‌العاده‌ای - جریان داشت، خصوصاً از نظر استخدام تکنیسین‌های پزشکی (که بین سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۶ تعدادشان ۲۷۳ درصد افزایش نشان می‌داد) و همچنین پرستاران تخصصی (که تعدادشان در طول این دوره با ضریب بیش از ۹ افزایش یافت). زیرساخت‌های بهداشتی نیز، با ساخت ۱۷ سازمان و مرکز بهداشتی تخصصی، شش بیمارستان دانشگاهی و مهم‌تر از آن صدها مرکز مراقبت‌های بهداشتی اولیه، در واقع بهبود قابل‌ملاحظه‌ای یافتند. برنامه‌ی بسیار بلندپروازانه‌ای در زمینه‌ی مراقبت‌های اولیه از سوی سازمان بهداشت جهانی<sup>۱</sup> و با حمایت مالی بانک جهانی و USAID به ارزش ۲۵ میلیون دینار در سال ۱۹۸۳ به مرحله‌ی اجرا درآمد. بودجه‌ی وزارت در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۴ عملاً سالانه ۱۰.۶ درصد بالا رفت، با این حال رقم مطلق آن در سال ۱۹۸۵ (۳ درصد) و در سال ۱۹۸۶ (۴ درصد) کاهش یافت. در واقعیت اما اتفاقات جاری در حوزه‌ی بهداشت عمومی، بخشی از یک دینامیسم بزرگ‌تر محسوب می‌شد: تغییر کلی سیاست اجتماعی در سال ۱۹۸۵.

سایر بخش‌ها - وزارت‌خانه‌های برخوردار از مسؤولیت‌های اجتماعی، برنامه‌های توسعه‌ی منطقه‌ای، یارانه‌های مربوط به ضروریات اساسی تحت پوشش بودجه‌ی جبرانی عمومی - همگی مشمول تغییرات مشابهی شدند: رشد پایدار ۱۰ درصدی در طول چهار ساله‌ی اول، رکود در ۱۹۸۵ و افول واقعی در ۱۹۸۶. برنامه‌های رفاه اجتماعی تاحدودی از این رویه در امان ماندند، به این دلیل واضح که در اینجا نیز، طبق روال معمول همه‌جای دنیا، برنامه‌های رفاه اجتماعی از این کارکرد حیاتی برخوردار بودند که به‌عنوان نوعی ضربه‌گیر در برابر ضربات ناگهانی در دوره‌های بحرانی عمل می‌کردند.

چهارساله‌ی نخست، حاکی از تغییرات چشمگیری در پرداخت‌های اجتماعی است: رشد سالانه ۸.۷ درصد براساس نرخ دینار ثابت، یا به عبارت دیگر رشد ۶.۳ درصدی به‌ازای هر نفر. با وجود کندشدن رشد اقتصادی، هزینه‌کردهای اجتماعی همچنان سهم فزاینده‌ای از GDP را به‌خود اختصاص می‌دهند: ۱۶.۲ درصد در سال ۱۹۸۱ و ۱۹.۵ درصد در سال ۱۹۸۴. با آغاز دوره‌ی بحران مالی در سال ۱۹۸۵، افزایش پرداخت‌های اجتماعی به وضع ثابتی می‌رسد و در سال‌های پس از آن افت می‌کند. (نگاه کنید به نمودار ۲.۴). (۱۶)

<sup>۱</sup> World Health Organization



دوره‌ی مزالی، هم به‌لحاظ سیاسی و هم به‌دلیل وضعیت مثبت اقتصادی، با نام "بهار تونس"<sup>۱</sup> آغاز شد. با این حال، پایانی جز هرج‌ومرج و سرخوردگی همه‌گیر نداشت. در ظرف مدت کمتر از شش سال، کشور از تجربه‌ی تأسیس نهادهای یک نظام چند-حزبی، گفت‌وگوی اجتماعی حقیقی، سیاست اجتماعی فعالانه و پاسداشت آزادی‌ها، به معکوس این فرآیند گشایش سیاسی و کلیه‌ی مخاطرات ناشی از روی آوردن به سرکوب حرکت کرد. تا سال ۱۹۸۵، کشور در وضعی بود که دیگر به‌لحاظ مالی خونی در بدن نداشت و نیروهای دموکراسی، با نتایج دستکاری شده انتخابات و سرکوب سیاسی، درهم شکسته بودند. و دقیقاً در چنین فضایی بود که اسلام سیاسی به‌مثابه‌ی یک آلترناتیو واقعی پا به صحنه گذاشت. افرادی به نمایندگی از جنبش اسلامی، در دانشگاه‌ها و مدرسه‌ها و مساجد و مناطق فقیرنشین پیشتازی می‌کردند. جماعت انبوهی را به خود جذب و اقدامات تهاجمی زیادی را سازمان‌دهی کردند: تحصن‌های مکرر در دانشگاه‌ها یا در جلسات نماز که انبوهی از جماعت را دور هم جمع می‌کرد و برگزار می‌شد. هرچه بیشتر تظاهرات‌ها. به‌نظر می‌رسید که جنبش اسلامی تنها نیروی است که قادر است تغییر را به دولت تحمیل کند.

### مرحله‌ی چهارم: ۸۷-۱۹۸۶ تا کنون

مرحله‌ی چهارم معرف تعدیل ساختاری و سیاست‌های نولیبرال به‌همراه تغییر در رأس حکومت است. تا پایان ۱۹۸۵ اقتصاد کلان کاملاً به شرایط غیرقابل قبولی رسیده بود، با بدهی‌های کلان، نیاز به قسط‌بندی کوتاه‌مدت برای پرداخت بدهی‌ها و ذخایر بین‌المللی ته‌کشیده. کشور چاره‌ای نداشت جز اینکه به‌عنوان آخرین نقطه‌ی امید چشم به وام‌های صندوق بین‌المللی پول بدوزد که تبعاً به‌معنای تن‌دادن به یک برنامه‌ی

<sup>۱</sup> "Tunisian Spring"

تعدیل ساختاری بود، برنامه‌ای که در تابستان ۱۹۸۶ آغاز شد. مزالی برکنار و چند ماه بعد بورگیا زین‌العابدین بن‌علی، عهده‌دار وزارت داخلی وقت را با مأموریت ویژه‌ی برخورد با خیزش جنبش اسلامی رادیکال، به پست نخست‌وزیری منصوب کرد. صبح روز هفتم نوامبر ۱۹۸۷، به‌دستور بن‌علی، پزشکان حکم ناتوانی بورگیا از اداره‌ی امور کشور را صادر کردند و بنا به رویه‌ای که قانون اساسی تعیین کرده بود، بن‌علی جانشین او شد. دوره‌ای از لیبرالیسم آغاز شد که البته پس از خود دور دیگری از سرکوب را نیز به‌دنبال داشت.

رئیس‌جمهور جدید، به‌محض در دست گرفتن قدرت، (طی اعلامیه‌ی ۷ نوامبر) تعهد خویش به کثرت‌گرایی و آزادی، چه در حوزه‌ی فردی و چه در حوزه‌ی اجتماعی و همچنین برائت خویش از ایده‌ی ریاست‌جمهوری مادام‌العمر را اعلام کرد. در هفته‌های پس از آن نیز کلیه‌ی زندانیان سیاسی و کلیه‌ی کسانی که به‌خاطر ابراز عقیده در زندان به‌سر می‌بردند را آزاد کرد. نشریات دوباره جان گرفتند و شکوفا شدند و احزاب سیاسی دوباره موجودیت یافتند؛ بحران اتحادیه‌ی کارگری نیز به‌تدریج و با ایجاد کمیسیونی باهدف سازماندهی انتخابات تازه و کنگره‌ی جدید به‌سمت حل‌وفصل شدن پیش رفت. یک "عهده‌نامه‌ی ملی" برای به‌رسمت‌شناختن حقوق و آزادی‌ها از جانب کلیه‌ی احزاب سیاسی و سازمان‌های ملی به امضا رسید و زمان برگزاری انتخابات مجلس و انتخابات ریاست‌جمهوری برای روز ۱۲ آوریل ۱۹۸۹ معین و اعلام گردید. بااین‌حال، انتخاباتی که برگزار شد نه شفاف بود و نه عادلانه، نتایج حاصله مورد اعتراض احزاب اپوزیسیون قرار گرفت و تقلب هم تاحدی در آن نقش داشت. اما احتمالاً اکثریت آرا واقعاً از آن حزب حاکم بود و این حزب با فاصله‌ی زیاد از جنبش اسلامی با برگه‌های بنفش‌رنگ و با فاصله‌ی بسیار زیادتر از جنبش سوسیال-دموکرات و سایر احزاب برنده شد.

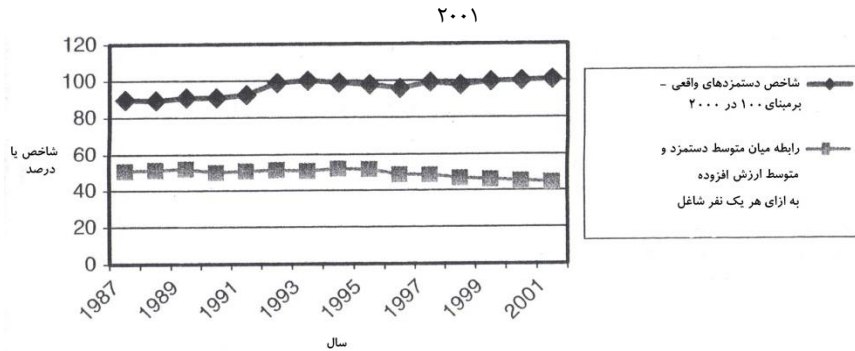
جنبش اسلامی به‌لحاظ رسمی گفت‌وگوی خود با دولت را حفظ کرد، اما به‌مرور زمان و شکل‌گیری تدریجی رویکرد انتقادی آن به دولت، با واکنش شدید دولت مواجه شد. (۱۷) دامنه‌ی سرکوب‌ها به‌سرعت از جنبش اسلامی هم فراتر رفت و مدافعان دموکراسی و حقوق بشر، اپوزیسیون چپ‌گرا و نهایتاً کلیه‌ی منتقدان دولت را نیز دربرگرفت. امنیت به اولویت مطلق و استعلائی رژیم جدید بدل شد؛ اعمال کنترل و سلطه بر جمعیت‌ها و مناطق فقیر، به‌کنترل درآوردن رهبران کارگری، جلوگیری از کثرت صداها که فی‌نفسه به مخالفت‌ها دامن می‌زد، و ممانعت از برجسته‌شدن مسائل اجتماعی. درعین‌حال، رژیم به‌دنبال کسب مشروعیت نیز بود. سیاست اجتماعی این دوره، در چنین بستری به اجرا گذاشته شد.

### سیاست اقتصادی - یا "تعدیل با چهره‌ای انسانی"

دوره‌ی ۵ ساله‌ی طرح تعدیل ساختاری، شاهد افت تقاضا به‌عنوان درصدی از تولید (هم به‌لحاظ مصرف و هم به‌لحاظ سرمایه‌گذاری)، توسعه‌ی صادرات و تلاش‌های پی‌گیر برای بازپرداخت بدهی‌ها است. افت نسبی تقاضا به‌موازات تغییرات در بدهی روی می‌دهد. در ۱۹۹۱ ذخایر درازمدت ۷۵ درصد بدهی‌ها را تشکیل می‌دهند درحالی‌که رقم مشابه در ۱۹۸۶ رقم ۶۰ درصد بوده است. این مسأله به‌همراه رشد صادرات،

زمینه‌ای را فراهم کرد تا رشد خدمات استقراری به‌شکل چشم‌گیری کند شود. تاوان این بازگرداندن تدریجی توازن اقتصادی، این بود که قدرت خرید کارگران در ۵ ساله‌ی نخست این دوره را کد بماند.

نمودار ۲.۵ تغییرات مقایسه‌ای دستمزد واقعی و میزان تولید ناخالص داخلی به ازای هر یک نفر شاغل در فاصله سال‌های ۱۹۸۷ تا



کنگره‌ی UGTT در ۱۹۸۹ مشروعیت رهبری را تضمین کرده بود، اما اکنون دیگر هیچ ضرورتی نداشت که دست UGTT باز گذاشته شود. در ۱۹۹۰ دولت طرحی را به رهبر اتحادیه تحمیل کرد که به‌موجب آن مذاکرات تعیین دستمزد هر سه‌سال یک‌بار (و نه هر یک‌سال) برگزار می‌شد. مذاکرات مذکور نیز افزایش چشمگیری در دستمزدها به‌بار نیاورد، اما توانست قدرت خرید کارگران را تا حد سالانه ۰/۵ تا ۱ (یا به‌عبارت دیگر بطور میانگین سالانه ۰/۸ درصد در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۸۷ تا ۲۰۰۰) افزایش دهد. همچنین توافقاتی به‌عمل آمد که به‌موجب آن ثبات دستمزدها و محدود کردن شکاف فزاینده‌ی پرداخت‌ها که روندی جهانی بود، در دستور کار قرار گرفت. توازن توزیع درآمد میان کارگران و غیرکارگران بهبودی نیافت، زیرا مزایای حاصل از رشد پایدار عمدتاً نصیب غیرکارگران می‌شد (نگاه کنید به نمودار ۲.۵). در نتیجه‌ی این سیاست، دولت می‌توانست صلح اجتماعی را دست‌کم تا زمان برگزاری کنگره‌ی بعدی UGTT یعنی تا سال ۲۰۰۲ حفظ کند و همچنین نگذارد اتحادیه در برابر نقض شدید حقوق بشر و آزادی‌های بشری باشد که آن روزها جریان داشت اعتراض کند یا اینکه با اندک سازمان‌های مستقل باقیمانده ائتلاف کند. البته باید به این نکته هم اشاره کرد که با همه‌ی این احوالات و درعین‌اینکه تونس متحمل یک طرح تعدیل ساختاری هم بود، اما همچنان سیاست اجتماعی نیرومند خود را رها نکرد. (۱۸)

### اصلاحات آموزشی

با آغاز سال ۱۹۸۹ بخش آموزش کشور به معرض اصلاحات گذاشته شد: یکی از بزرگ‌ترین اصلاحاتی که تاکنون در سطح تونس (اگر نگوئیم کل جهان عرب/مسلمان) مشاهده شده است. نه تنها تقویم‌ها و سرفصل‌های آموزشی را عوض کرد، بلکه مهم‌تر از آن، مواد و محتویات آموزشی را به‌شکلی اساسی تغییر داد. محمد چرفی<sup>۱</sup>، رئیس مجمع حقوق بشر تونس، استاد رشته‌ی حقوق، فعال دمکرات، ترقی‌خواه دیرینه در

<sup>۱</sup> Mohamed Charfi

آوریل ۱۹۸۹ به پست وزارت آموزش منصوب شد. در سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۸۶ که مجمع در حال تدوین اساسنامه‌ی خود بود، چرفی آماج حملات جنبش اسلامی قرار گرفت زیرا از مدافعان سرسختانه گنجاندن حق فرد برای تغییر کیش و حق زنان مسلمان برای ازدواج با غیرمسلمان در اساسنامه بود.

او شخصی است که درک روشنی از آموزش دارد و لزوم اصلاحات آموزشی جهت پالایش بقایای ارتجاع و بنیادگرایی رسوب‌کرده در طول سالیان را به‌خوبی درک می‌کند. در کتابی با عنوان *اسلام و آزادی* که چند سال پس از ترک خدمات دولتی منتشر کرده است (Charfi 1999)، از "انحرافی" سخن می‌گوید که آموزش تونس، خصوصاً از دهه‌ی ۱۹۷۰ به این سو، به آن دچار شده است. (۱۹) سیاست اجتماعی‌ای که در نیمه‌ی نخست دهه‌ی ۷۰ طراحی و به‌اجرا گذاشته شد عمدتاً به‌قصد تزریق سهمی از عرب‌گرایی و بنیادگرایی اسلامی در دروس انجام شد، آن‌هم با هدف مقابله با شیخ افکار چپ‌گرایانه‌ی تند که بر فضای دانشگاه‌های آن دوره حاکم بود. در طول پنج‌ساله‌ی نخست دهه‌ی ۷۰ دروس تاریخ، جغرافیا و فلسفه (که تا آن زمان توسط تونسی‌های برخوردار از پیشینه‌ی آموزشی یا درمواقع لزوم توسط دستیاران آموزشی فرانسوی) بدون هیچ‌گونه زمینه‌سازی و آمادگی تماماً عربی شدند. "خلاصه اینکه به‌مدت ۲۰ سال تمام، آموزش عمومی به آموزشگاهی برای تربیت مقامات اسلامی درآمده بود." در همین احوالات بود که اصل اختلاط آموزشی<sup>۱</sup>، که قانون رایج مدارس بود، منسوخ شد.

اما با انتصاب محمد چرفی به پست وزارت آموزش، محتوای آموزشی به‌شکل بسیار نظام‌مندی اصلاح شد. با آغاز سال تحصیلی ۹۰-۱۹۸۹ قانون آموزش مختلط دوباره به مدارس ابتدائی و راهنمایی بازگردانده شد. (۲۰) در طی ۵ ساله‌ی تصدی چرفی، کلیه‌ی سرفصل‌ها، از سال اول ابتدائی تا سال آخر راهنمایی به‌همراه کلیه‌ی کتاب‌های راهنمای معلمان با وسواس تمام جهت تصویب از بقایای مرتجعانه و بنیادگرایانه تحلیل و تماماً بازنویسی شدند. مسائل اساسی و شاقی چون هویت، زبان و مذهب حالا آزادانه به بحث گذاشته می‌شدند بی‌آنکه دیگر زمینه‌ی اساطیری پان-اسلامی یا پان-عربی بر بحث حاکم باشد. تاریخ پیش-از-اسلام دیگر نه به‌عنوان تاریخ جاهلیت یا "عصر جاهلی" بلکه به‌عنوان تاریخ شکوهمند تونس و دوره‌ای سرشار از غنای چندین تمدن مختلف معرفی می‌شد: تمدن‌های کارتاژ، روم، بیزانس و مسیحی. پایه‌ی دانش دیگر علما نبودند بلکه تأکیدها هرچه‌بیشتر به‌سمت "حکومت مردم" و وضع آزادانه‌ی قانون توسط نمایندگان منتخب مردم معطوف می‌شد. قانون به‌مثابه‌ی ماهیتی سکولار مستقل از شریعت بود و دولت‌های جدید با اهرم قانون‌گذاری قدرت را از دست علما بازپس گرفتند و روابط اجتماعی را از عرصه‌ی مذهب خارج کردند.

کلیه‌ی تبعیض‌های [قانونی] میان زن و مرد، یا میان مسلمان و غیرمسلمان مورد نقد قرار گرفته و ملغی شدند. زبان‌های خارجی دوباره حائز اهمیت شدند - نه صرفاً باهدف یادگیری واژگان تخصصی علمی، بلکه به‌عنوان راهی برای دسترسی به فرهنگ‌ها و تمدن‌های دیگر. حالا دیگر فلسفه نه صرفاً با فلسفه‌ی

<sup>1</sup> Arabized

<sup>2</sup> co-education

اسلامی بلکه با اصلی‌ترین مکاتب فلسفی خارجی نیز، از یونان گرفته تا دوران معاصر، سروکار داشت. مطالعات ادبی دوباره بر آثار نویسندگان بزرگ عرب و غیرعرب متمرکز شدند. آموزش مدنی از آموزش مذهبی جدا شد. اهداف آموزش مدنی چنین تعریف شده بود: آشنائی دانش‌آموز با قواعد و نحوه کار دولت مدرن (اداره‌ی منطقه‌ای و محلی، تفکیک قوا، استقلال قضائیه، رابطه‌ی میان شاخه‌های اجرائی و شاخه‌های مقننه، و اصل انتخابات) و حالات مختلفی که می‌توانند به‌خود بگیرند؛ همچنین تأکید بر اصل بنیادین برابری و عدم تبعیض میان انسان‌ها (خصوصاً میان زن و مرد)، آزادی‌های اساسی فردی و جمعی، حقوق و وظایف شهروندان و مهم‌تر از همه ایده‌ها و بنیان‌هایی که در طول دوران مختلف تاریخی و در بخش‌های مختلف جهان بالیده و تکامل یافته‌اند. مواد درسی رشته‌های جغرافیا، فیزیک و علوم دیگر بازبینی شده و زمینه را برای تدریس نظریه‌هایی چون بیگ‌بنگ و تکامل هموار کردند.

### آموزش ابتدائی: بهبود قابل توجه با توجه به اُفت تقاضا

به‌دلیل تغییر در ساختار آموزشی (بازتعریف اساسی پایه‌های ابتدائی و راهنمائی) در دوره‌ی موردبحث (۱۹۸۷ تا کنون)، متأسفانه آمارهای موجود قابلیت بررسی تطبیقی با دیگر دوره‌ها را ندارند. برای احتراز از این مسأله، ما صرفاً نظام آموزشی را بر مبنای همان تقسیم‌بندی قدیم بررسی خواهیم کرد. این کار به‌ما اجازه خواهد داد که نتایج اصلاحات آموزشی را به‌شکل عمیقی بررسی کنیم.

در نظام جدید، آموزش ابتدائی به ۶ ساله‌ی نخست مدرسه اطلاق می‌شد. در سال تحصیلی ۹۵-۱۹۹۴ تعداد مطلق دانش‌آموزان، به‌دلیل پیشرفت‌های جمعیت‌شناختی حاصله، اُفت کرد. در نیمه‌های دهه‌ی ۱۹۸۰ تعداد زاد و ولد کاهش یافت. (۲۱) این تغییر جمعیت‌شناختی درحال شکل‌گیری در اواسط دهه‌ی ۱۹۹۰ تأثیرات خود در آموزش ابتدائی را نشان داد. از دهه‌ی ۱۹۹۰ مدارس شروع کردند به تعطیل کردن برخی از کلاس‌های خود.

شاخص‌های مربوطه پیشرفت قابل توجهی را در این دوره نشان می‌دهند. از سال تحصیلی ۹۷-۱۹۹۶ درصد خالص کودکان شش‌ساله‌ی ثبت‌نام‌شده در مدارس بالای ۹۹ درصد بوده است، درحالی که رقم مشابه برای کودکان ۶ تا ۱۲ سال بالای ۹۲ درصد بوده است. به‌همین ترتیب، نرخ دانش‌آموز-به-معلم نیز نشان‌دهنده‌ی پیشرفت‌هایی است و از ۳۱ دانش‌آموز به‌ازای هر معلم در سال تحصیلی ۸۸-۱۹۸۷ به کمتر از ۲۳ دانش‌آموز به‌ازای هر معلم در سال تحصیلی ۰۱-۲۰۰۰ رسیده است؛ این درحالی است که تعداد دانش‌آموزان در هر کلاس از ۳۲ نفر در سال ۸۸-۱۹۸۷ به ۲۹ نفر در سال تحصیلی ۰۱-۲۰۰۰ کاهش یافته است. از سوی دیگر، مدارس راهنمایی شاهد سیل فزاینده‌ی دانش‌آموز هستند. تعداد آنها در طول ۱۳ سال تقریباً دو برابر شده است (با ضریب ۲.۲) که معادل افزایش میانگین سالیانه ۶.۳ درصد است.

تعداد معلمان زن، به‌صورت درصدی از معلمان مرد، در سال تحصیلی ۸۸-۱۹۸۷ میزان ۵۶.۶ درصد بوده است که در سال تحصیلی ۰۱-۲۰۰۰ به ۸۶ درصد رسیده است. اما در طول این دوره، استخدام معلمان به‌صورت هماهنگ با نرخ رشد تعداد دانش‌آموزان پیش نرفته است. رشد بسیار سریع تعداد دانش‌آموزان در

مقطع راهنمایی معلول عوامل مختلفی است؛ عامل نخست اصلاح آموزش ابتدائی است که منجر به ابقاء تعداد زیادی از دانش‌آموزان در پایه‌های هفتم، هشتم و نهم شد (دانش‌آموزانی که همانطور که گفتیم، حالا دیگر جزو پایه‌ی راهنمایی به حساب می‌آمدند). عامل دیگر، کاهش درصد دانش‌آموزان مردودی در این پایه‌ها بوده است.

مطالعه‌ی انجام شده توسط دیماسی (Dimassi: 11) یک گروه از دانش‌آموزان را از پیش‌دستانی به بعد دنبال کرده است و همچنین گروه دیگری را که با پایه‌ی اول دبستان آغاز کرده‌اند. دیماسی دریافت که نرخ ترک تحصیل به میزان قابل توجهی کاهش یافته و از میانگین سالانه ۵.۹ درصد به‌زای دوره‌ی ۹ ساله‌ی نخست مدرسه در قبل از اصلاحات آموزشی به میانگین ۳.۷ درصد از دوره‌ی اصلاحات آموزشی به این سو رسیده است. از آن روز تا کنون نیز نتایج حاصله، مؤید تحلیل‌ها و نتایج دیماسی است. اگرچه نرخ ترک تحصیل در پایه‌ی هفتم افزایش اندکی نشان می‌دهد (از ۷.۶ به ۸.۷ درصد بنا به تخمین مؤلف)، اما نرخ ترک تحصیل در پایه‌ی هشتم از کاهش فوق‌العاده‌ای برخوردار بوده است (از ۲۴.۳ درصد به ۹.۹ درصد بنا به تخمین مؤلف) و ارقام مربوط به پایه‌ی نهم نیز وضعیت مشابهی را نشان می‌دهند که حاکی از کاهش ۱۱.۱ به ۹.۴ درصد (بنا به تخمین مؤلف) است. آنطور که دیماسی می‌گوید، درخصوص درصد دانش‌آموزان مردودی نیز تغییرات حاصله به‌همین اندازه مثبت بوده‌اند، یعنی از رقم ۲۱ درصدی در قبل از دوره‌ی اصلاحات آموزشی به ۱۷.۳ درصد در دوران پس از اصلاحات رسیده است. البته دیماسی (Dimassi: 13) تأکید دارد که این تغییرات "بیشتر نتیجه‌ی آسان‌گیری است ... و نه انعکاس پیشرفت واقعی سطح آموزشی دانش‌آموزان". البته شکی نیست که شرایط تدریس و نسبت تعداد دانش‌آموز-به-معلم در شش‌ساله‌ی نخست آموزش بهبود یافته است، اما روند کلی حاکی از آسان‌تر کردن دروس و حذف کنترل‌ها و فیلترهایی است که معیارهای تشخیصی برای عبور از یک پایه به پایه‌ی بالاتر را تحمیل می‌کنند.

### روندهای آموزشی در سطح دوم و سوم<sup>۱</sup>: وخامت؟

نتایج حاصله در سطح ملی حاکی از گذراندن پایه‌ها و بالارفتن معدل‌ها در سطح مدارس، خصوصاً در پایه‌ی سیزدهم یا سال آخر مدرسه، است. واضح است که پیشرفت حیرت‌انگیزی که در عملکرد دانش‌آموزان در امتحانات دبیرستانی مشاهده می‌شود، هیچ ربطی به پیشرفت واقعی سطح تحصیلی دانش‌آموزان ندارد. از ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۶ نرخ قبولی در امتحانات نهائی دبیرستان، که همواره چیزی بین ۳۱ تا ۳۲ درصد بود، در سال ۱۹۹۷ به یکبار به رقم ۳۶ درصد، در سال ۱۹۹۸ به ۳۹ درصد و در سالهای ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ به بیش از ۵۰ درصد رسید. هیچ توضیح آموزشی منطقی‌ای برای این افزایش ناگهانی وجود ندارد. حتی رشد حیرت‌انگیز نرخ ثبت‌نام در نهادهای آموزش عالی نیز عمدتاً معلول همین پدیده است. در سال تحصیلی ۲۰۰۳-۲۰۰۲، تعداد

<sup>۱</sup> ظاهراً این‌طور به نظر می‌رسد که پس از اصلاحات آموزشی، ۶ ساله‌ی نخست مدرسه را سطح اول، ۷ ساله‌ی دوم را سطح دوم (که عملاً معادل پایان دبیرستان است) و تحصیلات دانشگاهی را سطح سوم نامیده‌اند. (م.ف)



۷۳۲۷۵ نفر از دارندگان مدرک دیپلم در نهادهای آموزش عالی ثبت‌نام کرده‌اند. در واقع، تعداد دانشجویان در سال تحصیلی ۲۰۰۳-۲۰۰۲ بالغ بر ۲۶۲۰۰۰ نفر شد، رقمی که در سال تحصیلی ۸۸-۱۹۸۷ تنها ۵۰۰۰۰ نفر بود. از اواسط دهه‌ی ۱۹۹۰ تعداد دانشجویان دختر سه برابر شد. در حالی که در سال تحصیلی ۹۴-۱۹۹۳ دانشجویان دختر تنها ۴۲ درصد جمعیت کل دانشجویان را تشکیل می‌دادند، در سال تحصیلی ۲۰۰۰-۱۹۹۹ به اکثریت تبدیل شدند. در سال تحصیلی ۰۱-۲۰۰۰ تعداد آنها به بالغ بر ۵۴ درصد و در سال تحصیلی ۰۳-۲۰۰۲ بالغ بر ۵۵ درصد رسید.

استخدام اساتید در این دوره با سرعت کندی پیش رفت. بنابراین، نرخ دانشجوی-به-استاد به سرعت رو به وخامت گذاشت. در طول ده‌ساله‌ی آخر، این نرخ از ۱۶.۴ دانشجوی به‌ازای هر استاد به حدود ۲۰ دانشجوی رسید، و اگر نسبت دانشجوی-به-استاد برای استادتمام‌ها و دانشیاران (یعنی اعضای "درجه‌ی الف") را محاسبه کنیم، وضع بسیار بدتر از این می‌شود: ۲۵۰ دانشجوی به‌ازای هر استاد درجه‌ی الف در سال ۰۲-۲۰۰۱ (مقایسه کنید با رقم مشابه ده سال قبل که ۱۵۵ نفر بوده است). دیماسی (17: Dimassi) نشان داده است که این وخامت در نسبت دانشجوی-به-استاد در تحصیلات عالی به دهه‌ی ۱۹۸۰ برمی‌گردد. نهادهای آموزش عالی حتی بیش از ظرفیت خود دانشجو گرفته‌اند. سالن‌های کنفرانس پر از دانشجویهایی است که سرپا می‌ایستند و اغلب حدود ۲۰ دقیقه طول می‌کشد تا یک کلاس تخلیه و کلاس بعدی آغاز شود (درحالی که تنها ۱۰ دقیقه برای این کار در نظر گرفته شده است). در کلیه‌ی دانشکده‌های تحصیلات تکمیلی، سالن‌های کنفرانس از ۸ صبح تا ۹ شب مشغول هستند.

این وخامت اوضاع یک مسأله‌ی بسیار جدی است. چرفی (۲۰۴: ۱۹۹۹) به‌درستی دریافته است که "مادامی که ملت از ابزارهای مالی و نرخ قابل قبول دانشجوی-به-استاد برای فراهم کردن زمینه جهت آموزش مناسب کلیه‌ی جمعیت جوان کشور برخوردار نباشد، مشکل قربانی شدن کیفیت بسیار جدی‌تر از مسأله‌ی اصلاح ضروریات کمی خواهد بود". او در ادامه به این واقعیت اشاره می‌کند که نظام فعلی، خیل عظیم مدرک‌به‌دستانی را تولید می‌کند که فاقد آن توانایی‌ها و دانش عمومی‌ای هستند که مدرک‌شان قرار است ضمانت‌گر آن باشد. اعطای مدارک فاقد پشتوانه‌ی علمی، هم تأثیر شومی بر خود فارغ‌التحصیلان می‌گذارد، چراکه به آنها تصور برخورداری از توانایی‌هایی را می‌دهد که در واقع فاقد آن‌اند، و هم تأثیر شومی بر جامعه دارد زیرا در واقع خیل جمعیت جوان سرخورده‌ای را تولید می‌کند که مستعد پذیرش آموزه‌های خفیه‌اند و "آماده‌ی قبول ایده‌های واهی و پذیرش و نشر ارتجاعی‌ترین مضامین".

امروزه یک‌سوم افرادی که برای نخستین بار وارد بازار کار می‌شوند، دارنده‌ی مدرک سطح سوم (دانشگاهی) هستند. و این میزان در ۴ یا ۵ سال آینده به نصف هم افزایش خواهد یافت. این تعداد بالای دارندگان مدرک دانشگاهی، اساساً با توانایی یک اقتصاد مبتنی بر مشاغل جزء خانوادگی در جذب آنان، همخوانی ندارد. بیکاری که برای مدت‌ها ویژگی انحصاری کشور تونس بوده، اکنون در حال تبدیل شدن به بیکاری تحصیل‌کردگان است.

هدف رسمی اصلاحات آموزشی "ساختن شهروند" بود و پایان‌دادن به شکاف بیمارگونه‌ای که مفاد و محتویات آموزشی را از محتویات واقعی زندگی معمول آدم‌ها جدا می‌کرد. اصلاحات اگرچه احتمالاً در آشتی‌دادن دانش‌آموزان با هویت و مذهب‌شان و با جهانی که در آن زندگی می‌کنند موفق بوده است، اما خود نیز به نوع دیگری از بیماری و شکاف بیمارگونه دامن زده است: تفاوت و حتی تضاد میان گفتار آموزشی که معرف حاکمیت مردم‌برمردم به‌مثابه‌ی شالوده‌ی مشروعیت نظام سیاسی، حکومت قانون، آزادی، برابری و عدالت است از یک‌سو، و واقعیت جاری در کشور از سوی دیگر. این تضاد و مغایرت اساسی همان چیزی است که در سطح زندگی روزمره‌ی مردم، و به‌شکل خیلی پررنگ‌تر در محیط‌های دانشگاهی خود را نمایان می‌کند.

### بهداشت عمومی: تغییر جهت‌گیری و تجاری‌شدن

در طول این دوره‌ی ۱۵ ساله‌ی مورد بررسی، زیرساخت‌های بیمارستانی عملاً دست‌نخورده باقی ماندند، و تعداد تخت‌خواب‌های بیمارستانی تنها افزایش مختصری پیدا کرد - از ۱۵۸۳۸ تخت در ۱۹۸۷ به ۱۶۶۵۹ تخت در سال ۲۰۰۱ یا به‌عبارتی افزایش سالانه ۶۰ تخت. نسبت تخت-به-نفر از ۲۱.۲ تخت به‌ازای هر ۱۰/۰۰۰ نفر به ۱۷.۲ تخت کاهش پیدا کرد. منابع انسانی رشد مطلوب‌تری داشته‌اند.

بین سالهای ۱۹۸۷ تا ۲۰۰۱ تعداد پزشکان عمومی دو برابر شد - با رقم رشد سالانه ۵ درصد. در بخش خصوصی رشد بیشتر بود (سالانه ۵.۸ درصد)، اگرچه به‌معنای نسبی کلمه رشد متوسطی محسوب می‌شد. اما چیزی که باید بر آن تأکید کرد این است که از ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۵ بخش عمومی با سرعت کمتری نسبت به بخش خصوصی رشد داشته است (۴.۹ درصد در برابر ۷.۴ درصد). با این حال، از ۱۹۹۵ به این سو، این روند معکوس شده است: تعداد پزشکان در بخش خصوصی ۳.۷ درصد رشد داشته است در حالی که این رقم در بخش عمومی ۵.۲ درصد بوده است. پرسنل پیراپزشکی با سرعت کمتری رشد کرده است: بطور میانگین، سالانه کمتر از ۱.۷ درصد. تعداد دستیاران، هرچه به سطوح بالاتر نزدیک می‌شویم، رشد کمتری نشان می‌دهد، در حالی که تعداد پرسنل فنی پیشرفته و پرستاران بطور میانگین سالانه ۲.۷ درصد رشد داشته است.

روند غالب در منابع مالی بخش عمومی ظاهراً حاکی از رشد واقعی این بخش است، اما درمقایسه با هزینه‌کرد اجتماعی بطور کلی اُفت داشته است. در سال ۲۰۰۲ هزینه‌کرد مربوط به بهداشت عمومی، ۱۰.۵ درصد از هزینه‌کرد اجتماعی را تشکیل می‌داده است، رقمی که حتی در سال ۱۹۸۷ بالغ بر ۱۱.۹ درصد بوده است. در فاصله‌ی سالهای ۱۹۸۷ تا ۲۰۰۲ میانگین افزایش سالانه براساس نرخ دینار ثابت ۴ درصد بوده است (درمقایسه با رشد ۴.۶ درصدی GDP) یا به‌عبارتی ۲.۲ درصد به‌ازای هر نفر. در همین دوره، کل هزینه‌کرد بهداشتی رشد کرده است، و شکاف میان آن و بودجه‌ی بهداشت عمومی به‌تدریج زیاد شده است. همانطور که جدول ۲.۴ نشان می‌دهد، بودجه‌ی دولتی تنها سهم ناچیزی از هزینه‌کرد بهداشتی را تشکیل می‌دهد که همان هم رو به کاهش است (۳۱ درصد سال ۲۰۰۰ در برابر ۵۱.۸ درصد سال ۱۹۸۵)، این درحالی است که به‌موازات این کاهش سهم بودجه‌های امنیت اجتماعی به‌تدریج افزایش یافته است، که اخیراً به ۲۰ درصد از کل هزینه‌کرد رسیده است، رقمی که در سال ۱۹۸۵ تنها ۱۴.۲ درصد بود. اگر براساس خانوار محاسبه کنیم،

ظاهراً سهم هر خانوار از ۳۵.۷ درصد به ۴۹.۱ درصد رسیده است. این بدین معناست که درحال حاضر عملاً نیمی از هزینه‌های بهداشتی را خود خانوارها متحمل می‌شوند (نگاه کنید به جدول ۲.۴).

جدول ۲.۴: بودجه‌های مربوط به پرداخت‌های اجتماعی: مبلغ هزینه‌شده از منابع مختلف، براساس میلیون دینار راج

منبع	۱۹۸۵		۱۹۹۰		۱۹۹۵		۲۰۰۰	
	مبلغ	%	مبلغ	%	مبلغ	%	مبلغ	%
بودجه دولتی	۱۴۹.۹	۵۱.۸	۲۲۱.۴	۳۸.۴	۳۵۹.۴	۳۸.۳	۴۶۱.۰	۳۱.۰
صندوق‌های تأمین اجتماعی	۴۱.۰	۱۴.۲	۸۳.۹	۱۴.۶	۱۳۵.۸	۱۴.۵	۲۹۷.۰	۱۹.۹
خانوارها	۱۰۳.۲	۳۵.۷	۲۷۰.۵	۴۷.۰	۴۴۲.۵	۴۷.۲	۷۳۱.۰	۴۹.۱
جمع کل	۲۸۹.۴	۱۰۰.۰	۵۷۶.۱	۱۰۰.۰	۹۳۷.۹	۱۰۰.۰	۱۴۸۹.۰	۱۰۰.۰
درصد GDP	۴.۲		۵.۳		۵.۵		۵.۴	
هزینه‌کرد به‌ازای هر نفر	۳۹.۸		۷۱.۴		۱۰۴.۷		۱۳۳.۹	

منبع: Hasiri et al. (2002:124)

کاهش فزآینده‌ی منابع [مالی] مخصوص خانوارها، لزوماً به‌معنای کاهش مطلق هزینه‌کردهای بهداشتی عمومی نبوده است. همانطور که سیکلانی<sup>۱</sup> توضیح می‌دهد (۱۱-۱۰: ۱۹۹۷):

هزینه‌کرد روبه‌رشد مراقبت‌های بهداشتی پدیده‌ای است که بیش از یک علت دارد ... هزینه‌های جراحی، اسکن و عکس‌برداری و دیالیز دیگر هیچ شباهتی به هزینه‌های ناچیز جراحی‌های سنتی و فنون X-ray دهه‌های قبل ندارند. دسترسی به مراقبت‌ها برای بخش‌های فزآینده‌ای از جمعیت - که اخیراً پیشرفت آن محسوس بوده - یکی از عواملی است که می‌تواند این روند را توضیح دهد. البته باید به این عامل، باید عوامل دیگری را نیز افزود: عواملی چون تورم وارداتی و تأثیر کاهش ارزش پول ملی بر هزینه‌های بهداشت عمومی که بخش عمده‌ای از آن به محصولات وارداتی وابسته است.

انفجار نیازها هرگز با تلاش همگانی برای تأمین بخش عمومی همراه نبوده است. برنامه‌های تعدیل ساختاری موانع زیادی را به‌وجود آورده و بانک جهانی خواستار اصلاحات گسترده برای به‌کنترل درآوردن اوضاع شده است. درسطح تقاضا، هدف کنترل هزینه‌ی مراقبت‌های پزشکی رایگان بود و بدین منظور قرار بود فهرست دینفعان و مشمولان "تصویه" شود به‌شکلی که امکان تقلب از بین رفته و مراقبت‌های پزشکی رایگان تنها به افراد و خانواده‌های واقعاً نیازمند تعلق گیرد؛ از سوی دیگر، هزینه‌های "مختصری" نیز به خود خانوارها محول می‌شود، زیرا اگرچه فقیراند اما دروضعیتی نیستند که مستحق دریافت یارانه‌ی کامل باشند.

نظام مراقبت‌های پزشکی رایگان به‌موجب قانون ۲۹-۸۷ مصوب ۱۲ ژوئن ۱۹۸۷ به خانواده‌های نیازمند ثبت‌نام‌شده در فهرست برنامه‌ی ملی جهت کمک به خانواده‌های نیازمند این حق را می‌دهد که در بیمارستان‌های تحت پوشش وزارت بهداشت (که با عناوین AGM1 و AGM2 شناخته می‌شوند) از

<sup>۱</sup> Seklani

مراقبت‌های پزشکی رایگان برخوردار باشند. فهرستِ ذینفعان این برنامه در سطح محلی و با نقش‌آفرینی فعالانه‌ی هسته‌های حزب تهیه و تدوین می‌شوند. تأیید نهایی فهرست‌ها در سطح منطقه‌ای و باز با نقش‌آفرینی دبیرخانه‌های منطقه‌ای حزب انجام می‌شود. دقت کنید که با چه روال مشتری‌پرورانه‌ای این دفترچه‌های مراقبتِ پزشکی رایگان صادر می‌شوند. بنِ أمور<sup>۱</sup> (۳۱۳: ۱۹۹۵) با اتکا به نتایج پیمایش خویش، می‌گوید مردم "به این شیوه‌های مشتری‌پرورانه روی می‌آورند، زیرا ویژگی‌هایی را برای واردشدن به لیست به آنها می‌دهند یا امکان برخورداری یک شخص قانوناً غیرمستحق از خدماتِ به‌خصوصی را فراهم می‌کنند." حتی بانک جهانی نیز (۵۷-۵۶: ۱۹۹۳) با تحلیل سیاست رفاه اجتماعی بطورکل، اعلام می‌کند که "اما عملاً این معیارها [معیارهای گزینشِ ذینفعان] به‌شکلی بسیار گل‌وگشاد و با امکان دخالتِ فردی بسیار بالا اعمال می‌شوند" و اینکه "در تونس ... برنامه‌های رفاه اجتماعی همواره محل تلاقی عوامل اقتصادی، ارزش‌دآوری‌های غیر-اقتصادی و فشارهای سیاسی بوده‌اند".

خود وزارت امور اجتماعی نیز در سال ۱۹۹۴ پیمایش مسوطی برای شناسایی خانواده‌های نیازمند (ذینفعان گروه AMGI) انجام داده و به‌این نتیجه رسیده که ۲۶ درصد افراد ثبت‌نامی در فهرستِ ذینفعان برنامه از شرایط لازم برخوردار نیستند و ۲۳ درصد همزمان تحت پوشش سایر برنامه‌ها هم قرار دارند. سکلانی (۳۷: ۱۹۹۷) که پژوهش مفصلی درباره‌ی نظام‌های مراقبتِ پزشکی رایگان انجام داده نیز به "بی‌حساب‌و‌کتاب بودن" این نظام اشاره دارد. سکلانی برآوردی به‌دست می‌دهد از "تعداد دفترچه‌های درمانی رایگانی که به‌شکلِ ناصحیح توزیع شده‌اند، حالا یا به‌دلیل تلاش متقابلانه‌ی خود ذینفع، یا به‌دلیل "تنبانی" یا به‌دلیل عدم کنترل کافی بر اداراتِ مسؤول صدور دفترچه و یا حتی به‌دلیل "فشارهای بیرونی". تعداد زیادی دفترچه‌ی مشکوک وجود دارد و این‌درحالی است که هنوز خیلی از خانواده‌های فقیر و مستحق در فهرستِ ذینفعان هم قرار نگرفته‌اند.

این رویه‌ی مشتری‌پرورانه از سوی حزب حتی به‌شکلِ صوری هم تکذیب نشده است. در سال ۲۰۰۱ تعداد ۱۶۱۳۰۰ دفترچه‌ی رایگان و ۵۲۹۹۰۰ کارت تخفیف خدمات توزیع شده است. در سال ۲۰۰۲ این ارقام به‌ترتیب ۱۶۲۶۵۰ و ۵۴۸۰۰۰ بوده است. (۲۲) این به‌معنای ۳.۵ میلیون ذینفع یا تقریباً ۴۰ درصد جمعیت کل کشور است.

### سایر مؤلفه‌های سیاست اجتماعی

سایر وزارت‌خانه‌های برخوردار از وظایف اجتماعی (در حوزه‌هایی چون فرهنگ، ورزش، کودکان، امور اجتماعی) نیز شاهد تغییراتی هم‌سطح با تغییرات کلی هزینه‌کرد اجتماعی دولت بوده‌اند. حجم بودجه‌ی آنها تغییرات چندانی نداشته و بطور میانگین حدود ۶ درصد از کل هزینه‌کرد اجتماعی را شامل می‌شده است. علاوه‌براین، سایر مؤلفه‌ها یا بخش‌های سیاست اجتماعی عبارتند از: یارانه‌های مصرفی جهت محصولات

<sup>۱</sup> Ben Amor

غذایی اساسی که از محل بودجه‌ی جبرانی عمومی تأمین اعتبار می‌شود؛ برنامه‌ی کمک به افراد و خانواده‌های نیازمند؛ سایر بودجه‌های رقابتی و بودجه‌های برداشت ویژه از خزانه؛ و همچنین برنامه‌های ریاست‌جمهوری.

بودجه‌ی جبرانی عمومی (CGC) در دهه‌ی ۱۹۶۰ ایجاد شد و البته در آن زمان مبلغ کوچکی را در برمی‌گرفت. این بودجه در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ گسترش پیدا کرد. در سال‌های ۱۹۸۱، ۱۹۸۲ و ۱۹۸۳ مبلغ آن در به‌بلوغ بر ۸.۵ درصد کل هزینه‌کرد عمومی رسید. در واقع، همین بودجه بود که تلاش برای کاهش آن در سال ۱۹۸۴ به "بلوای نان" انجامید. تاکتیکی که در ادامه بکار گرفته شد این بود که در طول تابستان، یعنی زمانی که انگیزه‌ی بسیج مردمی در پائین‌تر حد خود است، به‌شکل دوره‌ای و سبک قیمت کالاهای سوبسیدی اندکی افزایش داده شود، و به‌دنبال آن افزایش فوری حداقل دستمزد و سایر دستمزدها برای جبران کم‌شدن قدرت خرید انجام شود.

تغییرات در قیمت‌های بین‌المللی تأثیر قابل‌توجهی بر بودجه‌ی CGC دارد بطوری که در سال ۱۹۸۹، این بودجه مجدداً رشد خارق‌العاده‌ای داشت و میزان آن به ۸.۵ درصد بودجه‌ی دولتی و ۱۹.۶ درصد هزینه‌کرد عمومی رسید. محصولات سوبسیدی را عمدتاً حیوانات (که یک‌سوم کل بودجه‌ی CGC را به‌خود اختصاص می‌دهد) و روغن گیاهی (حدوداً به‌میزان یک‌پنجم بودجه) تشکیل می‌دهند که البته هر دو اینها در بازار جهانی وضعیت بی‌ثباتی دارند. اما گذشته از این اوج بودجه‌ی CGC در ۱۹۸۹، این بودجه عمدتاً برحسب نرخ دینار ثابت کاهش تدریجی داشته است و سهم آن از بودجه‌ی ملی و هزینه‌کرد اجتماعی به‌شکل مداوم کم شده است - ۴.۵ درصد در سال ۲۰۰۲ درمقایسه با ۱۰.۵ درصد در سال ۱۹۹۴ و ۱۶.۴ درصد در سال ۱۹۸۶.

### برنامه‌ی ملی برای کمک به خانواده‌های نیازمند و برنامه‌های شغلی موقت

در سال ۱۹۸۶ و به‌هنگام اجرای برنامه‌ی تعدیل ساختاری، برنامه‌ی ملی برای کمک به خانواده‌های نیازمند نیز ایجاد شد. در ادامه سالخوردگان و افراد معلول نیازمند نیز تحت پوشش این برنامه قرار گرفتند. این برنامه با هدف جبران افزایش قیمت کالاهای سوبسیدی برای خانواده‌های نیازمند طراحی شده است. در سال ۲۰۰۲ تعداد ذینفعان بالغ بر ۱۱۴۱۷۲ خانواده، ۳۲۸۵ معلول و ۳۲۰۶ سالخوردگی که در جمع خانواده زندگی می‌کنند، بوده است. کل هزینه‌کرد ۵۷.۸ میلیون دینار یا به‌عبارتی سالانه ۴۷۸ دینار برای هر ذینفع - مبلغی که در قالب چهار قسط و هر سه‌ماه یک‌بار پرداخت می‌شود. این رقم تقریباً معادل یک‌چهارم (۲۳.۴ درصد) درآمد یک کارگر حداقل دستمزد است که در طول سال بطور متوسط هفته‌ای ۴۰ ساعت کار می‌کند. افراد با ثبت‌نام در این برنامه، به مزایای دیگری نیز دسترسی پیدا می‌کنند: مراقبت‌های پزشکی رایگان (AMGI) در موسسات بهداشت عمومی و مزایای متعدد دیگر.

برنامه‌های شغلی موقت، شامل مجموعه‌ای از کمپ‌های کار است که در جهت برآوردن احتیاجات جمعی، وظایفی را به‌انجام می‌رساند: بیابان‌زدائی، ذخیره‌سازی آب و حفاظت خاک. طی چند ساله‌ی اخیر، بودجه این برنامه‌ها در حدود ۱۰۰ میلیون دینار بوده است. در سال ۲۰۰۲، کمپ‌های ملی کار، ۹.۲ میلیون روز

کار انجام دادند و ۳۳۴۰۰ کارگر را به‌کار گرفتند که ارقام مشابه در سال قبل، به‌ترتیب ۱۰۳ میلیون و ۳۷۰۱۰۰ بوده است. کمپ‌های منطقه‌ای ۹۰۸ میلیون روز کار انجام دادند و ۳۹۰۰۰ کارگر را به‌کار گرفتند. کارگرانی که در این برنامه‌ها به‌کار گرفته می‌شوند، از فقیرترین فقرا و عمدتاً همان لُمین پرولتاریا<sup>۱</sup> هستند. این افراد، اگرچه نیروی کار پویائی محسوب نمی‌شوند اما از این ویژگی انحصاری برخوردارند که بسیار رام و مطیع هستند و می‌توان آنها را به‌صورت هفتگی یا روزمزد با دستمزدی پائین‌تر از نرخ حداقل دستمزد به‌کار گرفت. همچنین، از این افراد به‌عنوان سیاهی‌لشکر در مراسم و گردهمایی‌های عمومی استفاده می‌شود.

سایر بودجه‌های رقابتی و بودجه‌ی خزانه عموماً عبارتند از بودجه‌ی ویژه‌ی ساماندهی مسکن کارگران، بودجه‌ی ملی برای بهبود زیستگاه، و همچنین تعداد دیگری از بودجه‌ها شامل بودجه‌ی موسوم به بودجه‌ی ۲۶-۲۶ همبستگی ملی و بودجه‌ی ۲۱-۲۱ مشاغل ملی.

### برنامه‌ی ریاست‌جمهوری و رویه‌ی "هدیه‌دادن"

برنامه‌ی ریاست‌جمهوری برنامه‌ای است متشکل از یک‌سری اقدامات و ابتکار عمل‌هایی که شخصاً توسط رئیس دولت و با هدف کمک به جمعیت‌های محروم و اخیراً جوانان جویای کار اتخاذ می‌شود. این برنامه‌ها از دو ویژگی بارز برخوردارند. اول اینکه هزینه‌ی این برنامه‌ها از بودجه‌ی دولتی و از محل "هدایا"ی مردم یا تجار تأمین می‌شود. دوم اینکه وزرات‌خانه‌ها نظارتی بر این بودجه ندارند، نظارت بر آنها توسط گروهی انجام می‌شود که مستقیماً به شخص رئیس‌جمهور گزارش می‌دهند. بخش‌های مختلفی در این برنامه گنجانده شده است از قبیل کمک‌های ویژه‌ی بازگردانی [کودکان] به مدارس، کمک‌های مخصوص ایام و اعیاد مذهبی، بودجه‌ی ۲۶-۲۶ همبستگی ملی (که در ادامه بیشتر درباره‌ی آن توضیح خواهیم داد)، و اخیراً بودجه‌ی ۲۱-۲۱ مشاغل ملی. مجموعه‌ی اینها در طول ۱۵ سال اخیر رشد سریعی داشته‌اند، بطوری که با احتساب نرخ دینار ثابت، با ضریب ۴ افزایش پیدا کرده‌اند.

کمک‌های ویژه‌ی بازگردانی به مدارس شامل کمک‌های نقدی و غیرنقدی به دانش‌آموزان و دانشجویان نیازمند در آغاز هر سال تحصیلی جدید است. این برنامه ۴۰۰/۰۰۰ دانش‌آموز و دانشجو را تحت پوشش دارد. دو میلیون دینار از محل بودجه‌ی دولتی تأمین می‌شود و ۸ میلیون دینار از محل "هدایا"ی محلی و منطقه‌ای. تخمین زده می‌شود که تقریباً مبلغی به‌اندازه‌ی کل بودجه‌ی بازگردانی (یعنی چیزی حدود ۱۰ میلیون دینار) نیز در قالب وعده‌های غذایی رایگان در رستوران‌ها در ماه رمضان و یا در قالب گوسفند جهت قربانی در ایام عیدالکبیر<sup>۲</sup>، این برنامه ۳۰۰/۰۰۰ دینفع را بصورت میانگین ۱۷۵ دینار برای هر خانوار، تحت پوشش خود دارد. در واقع، سهم "هدایا" در این برنامه بطور متوسط ۸.۵ تا ۹ میلیون دینار است.

<sup>۱</sup> lumpen proletariat

<sup>۲</sup> Aid-el-Kebir

بودجه‌ی ۲۱-۲۱ مشاغل ملی در سال ۲۰۰۰ کار خود را آغاز کرد. هدف آن کمک به کارآفرینی از طریق تقویت و حمایت از پروژه‌های کوچک فردی و فراهم‌نمودن برنامه‌های آموزشی جهت ارتقاء توانمندی‌ها و مهارت‌های کارجویان و خصوصاً جوانانی است که در بازار کار جایی پیدا نکرده‌اند. بودجه‌ی سال ۲۰۰۱ این برنامه به ۸۰ میلیون دینار رسید، رقمی که در سال ۲۰۰۰ تنها ۶۰ میلیون دینار بوده است. اما در بودجه‌ی ۲۶-۲۶ بودجه‌ای است که تقریباً از محل "هدایا" تأمین اعتبار می‌شود. سؤالات زیادی در مورد این بودجه‌ها و "هدایا"ئی که آنها را تأمین می‌کنند، وجود دارد.

بودجه‌ی همبستگی ۲۶-۲۶ احتمالاً شناخته‌شده‌ترین برنامه در میان برنامه‌های ریاست‌جمهوری است. بروشوری که به همراه بودجه‌ی همبستگی ۲۶-۲۶ در سال ۲۰۰۱ توزیع شد، ماجرای شکل‌گیری آن را این‌چنین توضیح می‌دهد:

روز ۴ دسامبر ۱۹۹۲ [رئیس‌جمهور بن‌علی] در زواکرا<sup>۱</sup> و برامه<sup>۲</sup> دو روستای دورافتاده در شمال‌غربی کشور بودند. آنجا دو مسأله خلیلی به چشم می‌آمد. بخش عظیمی از مردم تونس بدون برخوردارگی از امکانات اولیه‌ی زیستی زندگی می‌کردند: جاده، آب نوشیدنی، برق، مسکن مناسب، مدرسه و غیره ... هزینه‌ی سنگین تهیه‌ی این امکانات و خصوصاً این واقعیت که انجام چنین کاری بیرون از دایره‌ی برنامه‌های معمول دولت قرار می‌گرفت، زنگ خطری بود که هشدار می‌داد ممکن است دهه‌ها طول بکشد تا برنامه‌ی ویژه‌ای برای بهسازی این اوضاع ایجاد شود. این مسأله بسیار نگران‌کننده بود، خصوصاً که فاکتورهای لازم جهت توسعه و ایجاد مشاغل در این مناطق وجود نداشت. رئیس‌جمهور بن‌علی، مصمم برای رفع این شرایط ناگواری که مدت‌ها هم به طول انجامیده بود، سریعاً اقداماتی را تدارک دیدند که جمعیت‌های موردنظر از انزوا بیرون بیایند و شرایطی را فراهم شود که اینها نیز مثل باقی شهروندان هم‌وطن‌شان، از حق طبیعی خود برای یک زندگانی بهتر و مبتنی بر منزلت و رفاه برخوردار شوند.

مجلس نمایندگان در تاریخ ۲۹ دسامبر ۱۹۹۲، دقیقاً چند هفته پس از دیدار رئیس‌جمهور از مناطق شمال‌غربی، قانون ۱۲۲-۹۲ را تصویب کرد. موضوع این قانون بودجه‌ی سال ۱۹۹۳ است و در بخش دوم آن یک بودجه‌ی ویژه از محل خزانه موسوم به بودجه‌ی همبستگی ملی تعبیه شده است. بند ۲۹ این قانون تصریح دارد که "بودجه‌ای ویژه از محل خزانه در فهرست خزانه‌داری عمومی تونس با عنوان بودجه‌ی همبستگی ملی گشایش یابد که هدف از آن تأمین بودجه جهت اقداماتی است که رأساً توسط رئیس‌دولت و به‌منظور ایجاد مزایا برای اقشار و توده‌های کم‌درآمد محروم از زیرساخت‌های حداقلی اولیه و درعین حال محروم از برنامه‌ها و پروژه‌های معمول دولت یا جمعیت‌های محلی، در نظر گرفته می‌شود. مسؤول قانونی بودجه‌ی دفتر ریاست‌جمهوری، مسؤول قانونی این بودجه نیز خواهد بود". بند ۳۰ تصریح می‌کند که این بودجه‌ی جدید قرار است از محل هدایای شهروندان و تجار و همچنین از محل سهام دولتی پیش‌بینی شده در

<sup>1</sup> Zouakra

<sup>2</sup> Barrama

بودجه نیز تأمین اعتبار شود. نهایتاً بند ۳۳ تصریح می‌کند که "گزارش ریزِ مبالغ و منشأ هدایایی که تحت‌عنوان بودجه درمی‌آیند در آخر هر سال منتشر خواهد شد مگر اینکه اهداکنندگان درخواستی غیر از این داشته باشند. همچنین گزارش مشابهی از هزینه‌کردهای این بودجه نیز منتشر خواهد شد" (تأکیدها از ماست). فعالیت‌های ذیل این بودجه و هزینه‌های مربوط به آن در جدول ۲.۵ آورده شده است.

جدول ۲.۵: دستاوردهای صندوق همبستگی ملی، ۱۹۹۳ تا ۲۰۰۲

هزینه به میلیون دینار	تعداد	
۰	۰	(الف) پروژه‌های زیرساختی
۱۴۳.۰	۷۱,۸۶۷ خانواده	۱- برق‌رسانی
۱۰۳.۸	۸۰,۶۱۸ خانواده	۲- آب آشامیدنی
۱۹۲.۲	۴,۳۳۸ کیلومتر	۳- جاده و راه
۱۰۹.۹	۴۶,۲۳۷ واحد	۴- خانه‌سازی
۵.۳	۱۳۳ مرکز بهداشت	۵- بهداشت
۳.۸	۱۰۲ مدرسه جدید و توسعه‌های مختلف	۶- آموزش
۱۲.۱	۱۶۰	۷- سایر تسهیلات
۵۷۰.۱	۶۱,۴۷۱	جمع
۸۷.۹		(ب) پروژه‌های درآمدزایی
۶۵۸.۰		جمع کل

منبع: صندوق همبستگی ملی، دسامبر ۲۰۰۲

تخصیص بودجه‌ها تابع قوانین دقیق و شفاف هستند. یک بروشور با جزئیات تمام روال‌های جاری برای نظارت بر هزینه‌کردهای دولتی، پرداخت‌ها و قراردادهای دولت و حتی نمونه‌ی فرم‌های اداری مربوطه را منتشر کرده است. در بوروشور آمده است که "طی سال ۱۹۹۷، حساب‌رسان دولت تحت سرپرستی نخست‌وزیر و با کمک بازرسانی از وزارت‌های بودجه، ترابری و مسکن، در قالب یک کمیته‌ی نظارتی در بخش‌هایی از پروژه‌های مربوط به بودجه‌ی همبستگی ملی (پروژه‌های زیرساختی و درآمد-زائی) در ۱۶ منطقه‌ی فرمانداری مختلف در شمال، غرب مرکزی، شرق مرکزی، جنوب غرب و مناطق شرقی حضور داشته‌اند". اما علیرغم تصریح بند ۳۳ قانون مؤسس این بودجه در مورد ضرورت اطلاع‌رسانی در خصوص مبالغ دریافتی و منبع آنها، متأسفانه این اطلاعات منتشر نشده است. با این حال، یک مقام ارشد این بودجه، طی دو مصاحبه‌ی حضوری، شفاهاً این اطلاعات را در اختیار ما گذاشت. منابع بدین قرارند:

- مبالغ منظم اهدائی از طرف کارفرمایان، ۲ دینار به‌ازای هر کارگر در ماه، پیرو تصمیم انجمن مشاغل؛
- مبالغ منظم اهدائی از جانب کشاورزان و ماهیگیران به‌میزان ۱ درصد از قیمت عمده‌ی محصولات‌شان، پیرو تصمیم اتحادیه‌ی کشاورزان و ماهیگیران تونس؛
- مبالغ اهدائی در طول سال از طریق ارسال سفارش پستی به حساب ۲۶-۲۶؛



• مبلغ اهدائی در ۸ دسامبر هر سال مصادف با روز همبستگی ملی.

اگر بنابه آمار موجود در بودجه‌ی ملی امنیت اجتماعی، تعداد کارگران کشور را در سال ۲۰۰۱ معادل ۱/۰۱۵/۹۲۳ نفر بگیریم، و با این فرض که همه‌ی کارفرمایان مبلغ تعیین شده از سوی اتحادیه متبوع خود را پرداخت کرده باشند، آنگاه مبلغ "هدایا"ئی که تنها و تنها از این منبع به دست می‌آید بالغ بر ۲۴ میلیون دینار خواهد بود (۲۴ دینار به‌ازای هر کارگر در سال ضربدر ۱ میلیون کارگر اعلام شده) - رقمی که به‌تنهایی بسیار بیشتر از رقم اعلام‌شده‌ی کل "هدایا" است.

بروشور دیگری که در سال ۲۰۰۲ منتشر شده می‌گوید "هشتم دسامبر هر سال روز همبستگی ملی اعلام شده است. این کار به ما فرصتی می‌دهد تا کمک‌های تازه‌ای برای NFS جمع‌آوری کنیم. هر سال بر شمار کمک‌کننده‌ها افزوده می‌شود: از ۱۸۲/۰۰۰ نفر در دسامبر ۱۹۹۴ به بیش از دومیلیون نفر در ۸ دسامبر ۲۰۰۸. (ایتالیک‌ها از ماست<sup>۱</sup>). مبلغ جمع‌آوری شده در روز ملی همبستگی نیز تا آنجا که ما می‌دانیم منتشر نشده است. باین حال، در مورد برخی سالها، موفق شدیم مبلغ اهدائی را در مصاحبه‌ای با یکی از مقامات ارشد وزارت امور اجتماعی جویا شویم. اما در مورد سایر منابع کسب اطلاعات بسیار دشوار است.

هدایائی که به حزب یا به برخی تیم‌های ورزشی داده می‌شود، از دیرباز روال معمولی در تونس بوده‌اند. باین حال، این هدایا در گذشته هدایایی خاص و مناسبیتی بودند و صرفاً از منظر کسب‌های خاصی که با آنها سروکار داشتند اهمیت پیدا می‌کردند و عموماً هم به‌صورت سالانه اهدا می‌شدند. هدیه‌دادن برای هیچ کسی اجباری نبود، آن هم هدایایی با حجم کثونی که امروزه بصورت اجباری دریافت می‌شوند. رویه‌ی "هدیه‌دادن" به آن صورتی که امروزه در تونس انجام می‌شود - یعنی با پیگیری مقامات محلی و حزب - به انحاء مختلف نهادهای جامعه را از درون فاسد می‌کند. "هدایا" دیگر به‌صورت دلبخواهی و آزادانه داده نمی‌شوند، بلکه در واقع اقساطی اجباری‌اند که تحت عناوینی دیگر به دولت پرداخت می‌شوند. علاوه‌براین، هدایای مذکور نه تنها بخشی از بودجه‌ی ملی محسوب نمی‌شوند و تبعاً از دایره‌ی کنترل و نظارت ملت نیز خارج می‌مانند، بلکه در کارهایی صرف می‌شوند که دیگر کاملاً عام‌المنفعه هم نیستند.

به‌ندرت مشاغلی را پیدا می‌کنیم که از دادن این هدایا یا هدایای اعطایی به حزب مستثنی شده باشد. این هدایا ابزاری مطلوب برای ساختن شبکه‌هایی است متشکل از بخش‌های اصلی و فرعی مختلف: عامل یا گروه اصلی کسی نیست جز همان مجریان و مسؤولان جمع‌آوری که در واقع نمادی از همدستی حزب با مقامات محلی/منطقه‌ای به حساب می‌آیند؛ ذینفعان هم حالا دیگر به مشتریانی وفادار تبدیل شده‌اند و حتی در مواردی خود ذینفع اهداکننده نیز هست (در مواقعی که ارزش خدمات دریافتی آنها بیشتر از مبلغ اصلحاً "اهدائی" آنهاست)؛ و نهایتاً مقامات مسؤول انتخاب و گزینش ذینفعان که مجدداً نماد همدستی حزب و

<sup>۱</sup> تأکید مولف بر دو رقم ایتالیک‌شده ظاهراً وجهی طعنه‌آمیز دارد. در مورد اول (۱۸۲۰۰۰) رندی عدد مشکوک است و در مورد دوم (دو میلیون) نه تنها رندی بلکه حتی به‌حروف نوشتن آن هم همه‌چیز را در مورد حقیقت آن می‌گوید. (م.ف)

مقامات محلی/منطقه‌ای به حساب می‌آیند. علاوه بر این، یک سری اهداکننده‌ی سیستماتیک نیز به شبکه افزوده می‌شود؛ کسب‌های کلان، هدایای کلان یک-نوبته؛ کسب‌های کوچک و میانی، هدایای متوسط یک-نوبته که مبلغ آن بسته به حجم کسب متغیر است؛ خدمات‌دهندگان عمومی (در مشاغل دولتی یا تحت مالکیت عمومی) که بسته جایگاه سلسله‌مراتبی‌شان از ۱۰۰ تا ۵۰۰ دینار پرداخت می‌کنند؛ تقریباً کلیه‌ی مشاغل مبلغ ۲ دینار در ماه به‌زای هر کارگر به‌عنوان هدایای کوچک منظم؛ کشاورزان و ماهیگیران مبلغ ۱ درصد از فروش عمده‌ی خود؛ و نهایتاً دانش‌آموزان دبستانی و راهنمایی هدایای کوچک نمادین یا یک-نوبته. در مرکز این سیستم پیچیده و شبکه‌های تحت پوشش آن، تنها یک سازمان‌دهنده حضور دارد: حزب.

### پرداخت‌های اجتماعی: یک ارزیابی

در طول ۱۵ سال گذشته پرداخت‌های اجتماعی با احتساب نرخ دینار ثابت بیش از دو برابر شده‌اند. تقریباً کم‌وبیش همیشه حول و حوش ۱۹ تا ۲۰ درصد بوده‌اند. اگر براساس میزان پرداختی ماهانه به هر خانوار و با احتساب نرخ ارز ثابت حساب کنیم، در واقع خواهیم دید که این پرداختی از ۱۶۴.۵ دینار در سال ۱۹۸۷ به ۲۲۸ دینار در سال ۲۰۰۲ افزایش پیدا کرده است که معادل یک افزایش قدرت خرید حدوداً ۴۰ درصدی است (۳۸.۶ درصد). قدرت خریدی که پرداخت‌های اجتماعی برای هر نفر ایجاد می‌کنند در فاصله‌ی سالهای ۱۹۸۷ تا ۲۰۰۲ بیش از ۵۵ درصد افزایش یافته است. در کلیه‌ی قسمت‌ها، پیشرفت قابل‌ملاحظه‌ای دیده می‌شود و در حال حاضر نیز پرداخت‌ها معادل رقمی بالغ بر ماهانه ۲۴۴.۷ دینار به‌زای هر خانوار یا به‌عبارتی ۲.۱ برابر حداقل دستمزد ماهانه را (با احتساب ۴۸ ساعت کار در هفته) تشکیل می‌دهند که ارقام مشابه در سال ۱۹۸۷ به‌ترتیب ۱۷۳.۹ دینار و ۰.۸ برابر حداقل دستمزد ماهانه (برحسب دینار سال ۲۰۰۲) (نگاه کنید به جدول ۲.۶).

### تأمین اجتماعی

از میان کلیه‌ی بخش‌های پیش‌بینی شده در سیاست اجتماعی و پرداخت‌های اجتماعی، تأمین اجتماعی چشمگیرترین پیشرفت به‌لحاظ سطح پوشش جمعیتی و همچنین حجم مزایای ارائه‌شده را دارا بوده است. در فاصله‌ی سالهای ۱۹۸۷ تا ۲۰۰۱ که تعداد اعضای نظام تأمین اجتماعی از ۹۰۰۷۵۴ به نزدیک ۲ میلیون نفر رسید، ارزش خدمات نیز با سرعت بیشتری رشد کرد و با احتساب ارز روز از ۲۸۵.۶ میلیون دینار به ۱.۵۵ بیلیون دینار و با احتساب ارز سال ۲۰۰۲ از ۵۷۴.۲ میلیون به ۱.۵۹۸ بیلیون دینار رسید. میانگین خدمات ارائه‌شده به هر عضو از ۲۷۳ دینار در سال ۱۹۸۷ به ۶۴۵ دینار در سال ۲۰۰۱ رسید و همچنین حجم کلی مزایا - چه به‌عنوان درصدی از GDP و چه به‌عنوان درصدی کل پرداخت‌های اجتماعی - رشد چشمگیری داشت: از ۳.۵ درصد به ۵.۲ درصد از GDP و از ۱۹.۴ درصد به ۲۸.۱ درصد از کل پرداخت‌های اجتماعی.

جدول ۲۶: پرداخت‌های اجتماعی، ۱۹۸۶ تا ۲۰۰۲ (براساس نرخ دینار ثابت سال ۲۰۰۲ - به میلیون دینار)

سال	آموزش، آموزش عالی و کارآموزی	بهداشت عمومی	فرهنگ، ورزش، خردسالان، امور اجتماعی	PDRI، PRD و سایر برنامه‌ها	بودجه جاری عمومی	بودجه‌های خاص و رفقای، شامل بودجه‌های ۲۶-۲۱ و ۲۱-۲۱	رفاه اجتماعی	کل هزینه‌کرد اجتماعی عمومی	هزینه‌کرد اجتماعی به‌زای هر نفر	هزینه‌کرد اجتماعی به‌زای هر خانوار در ماه	درصدی از GDP	هزینه‌کرد اجتماعی به‌صورت
۱۹۸۶	۱۰۳۴۰	۳۵۳۵	۱۶۴۰	۱۷۳۰۲	۴۷۲۰۵	۱۴۱۰۱	۵۵۴۰۵	۲۸۸۱۰۸	۳۸۶۰	۱۷۳۰۷	۱۸۰۹	۱۸۰۹
۱۹۸۷	۹۹۴۰۹	۳۵۱۵	۱۸۷۰۳	۱۷۰۰۸	۳۹۳۰۹	۲۸۰۰۰	۵۷۴۰۲	۲۹۵۲۰۷	۳۸۶۵	۱۷۳۰۹	۱۸۰۴	۱۸۰۴
۱۹۸۸	۱۰۰۶۰۲	۳۶۵۰۲	۲۰۳۰۴	۲۷۱۰۷	۵۱۵۰۳	۱۹۵۰۳	۶۲۰۰۶	۳۱۷۷۰۷	۴۰۹۰۰	۱۸۰۰۶	۱۹۰۵	۱۹۰۵
۱۹۸۹	۱۰۸۵۵	۳۸۰۰۱	۲۱۳۰۸	۲۴۸۰۵	۶۸۳۰۰	۲۱۹۰۹	۶۴۷۰۷	۳۴۷۸۰۵	۴۳۹۰۸	۱۹۴۰۲	۲۰۰۸	۲۰۰۸
۱۹۹۰	۱۱۶۲۸	۳۹۰۰۲	۲۲۱۰۵	۲۶۰۰۳	۵۱۷۰۲	۲۵۹۰۳	۶۸۳۰۹	۳۴۹۵۰۴	۴۲۸۰۶	۱۸۹۰۳	۱۹۰۵	۱۹۰۵
۱۹۹۱	۱۱۸۰۰۶	۴۰۶۰۳	۱۹۴۰۰	۲۴۳۰۰	۴۰۸۰۰	۲۱۸۰۳	۷۳۴۰۴	۳۳۸۴۰۶	۴۰۶۰۹	۱۷۹۰۷	۱۸۰۳	۱۸۰۳
۱۹۹۲	۱۲۳۷۰۳	۴۳۵۰۰	۲۱۳۰۸	۲۱۸۰۱	۴۱۶۰۸	۲۶۶۰۷	۸۱۵۰۳	۳۶۰۳۰	۴۲۴۰۴	۱۸۳۰۹	۱۸۰۰	۱۸۰۰
۱۹۹۳	۱۲۹۳۰۴	۴۴۶۰۶	۲۲۵۰۸	۱۸۶۰۸	۴۳۲۰۳	۳۳۲۰۲	۸۹۶۰۲	۳۸۱۳۰۳	۴۴۰۰۵	۱۹۰۰۹	۱۸۰۲	۱۸۰۲
۱۹۹۴	۱۳۹۱۸	۴۸۹۰۷	۲۲۸۰۴	۱۸۰۰۳	۴۲۶۰۹	۳۶۸۰۰	۹۵۰۰۱	۴۰۳۵۰۱	۴۵۷۰۷	۱۹۸۰۳	۱۹۰۴	۱۹۰۴
۱۹۹۵	۱۴۷۷۰۰	۵۰۴۰۲	۲۳۰۰۴	۱۸۱۰۷	۴۴۴۰۳	۳۸۹۰۸	۱۰۲۱۰۴	۴۴۴۸۰۹	۴۷۴۰۳	۲۰۵۰۵	۲۰۰۰	۲۰۰۰
۱۹۹۶	۱۵۷۸۵	۵۱۹۰۳	۲۲۵۰۶	۱۵۸۰۰	۵۱۷۰۲	۳۹۹۰۹	۱۰۸۱۰۷	۴۴۸۰۰۲	۴۹۲۰۹	۲۰۹۰۵	۱۹۰۸	۱۹۰۸
۱۹۹۷	۱۶۶۶۵	۵۴۴۰۶	۲۵۶۰۲	۲۲۹۰۰	۴۲۶۰۸	۳۵۲۰۷	۱۱۶۳۰۴	۴۶۳۹۰۲	۵۰۳۰۴	۲۰۹۰۸	۱۹۰۲	۱۹۰۲
۱۹۹۸	۱۷۰۰۰۹	۵۵۸۰۶	۲۹۸۰۰	۲۳۴۰۲	۳۸۸۰۲	۴۳۶۰۰	۱۲۵۱۰۴	۴۸۶۷۰۳	۵۲۱۰۵	۲۱۷۰۳	۱۹۰۳	۱۹۰۳
۱۹۹۹	۱۸۳۱۰۲	۵۷۴۰۱	۳۳۱۰۸	۲۰۹۰۲	۲۳۳۰۲	۶۲۶۰۹	۱۳۷۹۰۵	۵۱۷۵۰۹	۵۴۷۰۴	۲۲۳۰۵	۱۹۰۳	۱۹۰۳
۲۰۰۰	۱۹۲۹۶	۵۹۲۰۶	۳۶۱۰۴	۲۲۰۰۴	۳۳۷۰۸	۶۰۷۰۳	۱۴۸۵۰۷	۵۴۳۴۰۹	۵۶۸۰۳	۲۳۲۰۱	۱۹۰۳	۱۹۰۳
۲۰۰۱	۲۰۹۰۶	۶۱۴۰۰	۳۵۹۰۷	۱۷۸۰۲	۲۵۵۰۷	۶۰۶۰۸	۱۵۹۸۰۶	۵۶۹۸۰۱	۵۸۹۰۰	۲۴۰۰۵	۱۹۰۲	۱۹۰۲
۲۰۰۲	۲۱۸۵۰۱	۶۱۲۰۷	۳۵۳۰۷	۱۶۹۰۱	۳۲۷۰۰	۵۶۸۰۶	۱۷۴۴۰۶	۵۸۶۰۸	۵۹۹۰۳	۲۴۴۰۷	۱۹۰۵	۱۹۰۵

منبع: وزارت توسعه اقتصادی، محاسبات از مؤلف

بررسی دقیق‌تر ساختار خدمات‌رسانی نشان می‌دهد که مستمری‌بازنشستگی (با ۶۲.۳ درصد) بیشترین سهم از هزینه‌های تأمین اجتماعی را به خود اختصاص داده است و بیمه‌ی بهداشتی (با ۲۰.۸ درصد) در مقام دوم قرار داشته است. این دوم مقوله مجوعاً ۸۳ درصد از خدمات اجتماعی را به خود اختصاص داده‌اند و این درصد با گذشت زمان افزایش هم یافته است، رقمی که در سال ۱۹۸۷ تنها کمی بیشتر از ۷۰ درصد (۷۲ درصد) بوده است. خدمات بهداشتی و اجتماعی ارائه‌شده در قالب صندوق تأمین اجتماعی، که تنها ۶.۷ درصد از مزایای ارائه‌شده توسط این بودجه را تشکیل می‌دهند، شامل موارد زیراند: دیالیز کلیه و اسکن عکس‌برداری که پیرو موافقت‌های انجام‌شده با صندوق تأمین اجتماعی، توسط بخش‌های خصوصی انجام می‌شوند، تجهیزات ارتوپدی، دستگاه‌های تنظیم ضربان قلب برای بیماران بخش جراحی در بیمارستان‌های عمومی، خرید محصولات دارویی گران‌قیمت یا غیرموجود در بیمارستان‌های عمومی، درمان‌های حرارتی، و درمان‌های خارج از کشور. پوشش سایر اعضای خانواده یکی از بخش‌هایی است که اُفت کرده است: از ۲۱.۴ درصد در سال ۱۹۸۷ به کمتر از ۵ درصد در سال ۲۰۰۱. البته این مسئله عمدتاً به این دلیل است که قوانین

مربوط به پوشش اعضای خانواده با گذشت زمان تعدیل نشده‌اند، این درحالی است که به تدریج تعداد فرزندان در هر خانوار کمتر شده است.

ساختار مزایای اجتماعی در تونس دو ویژگی دارد که آن را از نظام‌های دیگر کشورهای جهان متفاوت می‌سازد. اول اینکه پوشش سایر اعضای خانواده نیز در آن لحاظ شده است و این چیزی است که در سایر کشورهای جهان بخشی از بودجه‌ی دولتی محسوب می‌شوند نه به‌عنوان نوعی ریسک بیمه‌پذیر؛ دوم اینکه بیمه‌ی بیکاری جزئی از آن نیست. درحقیقت، با وجود نرخ بیش از ۱۵ درصدی بیکاری در تونس، در این کشور چیزی به‌نام بیمه‌ی بیکاری اساساً وجود ندارد.

موارد اجتماعی تحت پوشش بسته به نظام تأمین اجتماعی حاکم بر فرد تغییر می‌کند. نظام‌های اصطلاحاً عمومی کلیه‌ی مزایای اجتماعی فوق‌الذکر را پوشش می‌دهند اما سایر نظام‌ها تنها خدمات تعریف‌شده‌ای را ارائه می‌دهند. طیفی از نظام‌های مختلف تأمین اجتماعی در بخش خصوصی و عمومی وجود دارند. بخش خصوصی ۵ نظام مختلف دارند که کارگران غیرکشاورز (RTNS)، کارگران کشاورزی (RSA) و (RSAA)، کارگران خویش‌فرما (RTNS) و کارگران تونسی در خارج از کشور (RTTE) را تحت پوشش قرار می‌دهند. تاکنون بزرگ‌ترین نظام تأمین اجتماعی، همان نظام RTNS یا "نظام عمومی" بوده است که ۷۴ درصد از مشارکت‌کنندگان را در بر گرفته و نزدیک به ۹۰ درصد پرداخت‌ها و هزینه‌کردهای بودجه‌ی عمومی تأمین اجتماعی (CNSS) را به خود اختصاص می‌دهد. این مسأله در بخش بعدی بررسی خواهیم کرد.

بخش عمومی دارای یک نظام عمومی است که کلیه‌ی کارکنان دولت، دولت محلی، مشاغل عمومی و شرکت‌های ملی را تحت پوشش قرار می‌دهد؛ و یک‌سری نظام‌های ویژه که اعضای رده‌بالای دولتی، معاونین و استانداران را پوشش می‌دهد. (نظام عمومی بخش عمومی را در ادامه بررسی خواهیم کرد). مزایای اجتماعی ارائه‌شده در صندوق تأمین اجتماعی عبارت‌اند از: مزایای خانوادگی؛ مزایای جبرانی برای سوانح کاری و بیماری‌های مربوط به کار؛ بیمه‌های بیماری، زایمان و فوت؛ مستمری بازنشستگی و مزایای فوت.

در سال ۲۰۰۱ تنها کمتر از ۲ میلیون نفر تحت پوشش یکی از نظام‌های تأمین اجتماعی قرار داشتند، یعنی ۸۴ درصد کسانی که قانوناً مشمول یکی از این نظام‌ها محسوب می‌شدند. این درصد تدریجاً بالاتر رفته است - از ۵۳.۱ درصد در سال ۱۹۸۷ به ۶۶.۴ درصد در سال ۱۹۹۴ و ۸۰.۷ درصد در سال ۱۹۹۷. درحالی که در بخش عمومی با یک پوشش ۱۰۰ درصدی روبه‌رو می‌شویم، در بخش خصوصی تنها ۷۹.۳ درصد پوشش وجود دارد. بخش عمومی ۵۴۱/۹۹۲ نفر را پوشش داده است، بخش خصوصی ۱/۳۷۴/۲۹۷ نفر را. تقریباً تمام عواید غیرکشاورزی تحت پوشش تأمین اجتماعی هستند. مواردی که هنوز تحت پوشش قرار نگرفته‌اند عبارت‌اند از: کارگران بخش کشاورزی (۸۸۱۷۵ نفر)، کشاورزان (۷۰۹۴۰) و نهایتاً کارگران غیرکشاورزی خویش‌فرما که بیشترین تعداد را دارند و سه‌چهارم کل جمعیت خارج از پوشش را تشکیل می‌دهند (۲۷۴۴۱۰ نفر).

## مزایای خانوادگی و پوشش اعضای خانواده‌ی فرد

در اغلب کشورهای که حمایت‌های اجتماعی ارائه می‌دهند، مزایای خانوادگی به کلیه‌ی خانواده‌های صاحب فرزند تعلق می‌گیرد. اما در تونس اینطور نیست و تنها والدین عضو پوشش داده می‌شوند. مزایای خانوادگی عبارت‌اند از: پذیرش خانوادگی، مقرری برای خانواده‌های یک-دستمزده؛ و مقرری جهت مرخصی زایمان.

در طول ۲۵ سال گذشته، پذیرش خانوادگی تنها یک‌بار افزایش یافته و بعد از آن تنها به‌میزان ناچیزی رشد کرده. محدودیت‌هایی که درخصوص پذیرش خانوادگی وجود دارد، بخش لاینفک سیاست جمعیت‌شناختی تونس بوده است، سیاست‌ای که همواره بر برنامه‌ریزی خانواده و پائین آوردن نرخ زاد و ولد تأکید داشته است. تعداد فرزندان قابل‌پذیرش به‌موجب قانون شماره‌ی ۸۸-۸۳ مورخ ۱۹۸۸.۵۶ از چهار به سه کاهش یافت. در سال ۲۰۰۱ پذیرش خانواده‌های سه فرزندی به رقمی معادل ۱۰ درصد حداقل دستمزد تضمینی ماهانه (با ۴۸ ساعت کار در هفته) تقلیل یافت، درحالی که رقم مشابه در سال ۱۹۷۶ معادل ۴۷.۷ درصد بوده است (و در دهه‌ی ۱۹۶۰ به ۶۷ درصد هم رسیده بوده است!). می‌توان گفت که توزیع مزایای اجتماعی توزیع عادلانه‌ای نیست به‌این دلیل که این مزایا به بیکاران یا خانواده‌های فقیر عائله‌مند تعلق نمی‌گیرد و تنها کسانی را پوشش می‌دهد که عضو یکی از نظام‌های زیرمجموعه‌ی صندوق تأمین اجتماعی یا بخش‌های مرتبط آن باشند، زیرا کارگران کشاورزی (به‌صرف این‌که عضو یک نظام "تقویت‌نشده" محسوب می‌شوند) و همچنین کارگران خویش‌فرما از دایره‌ی پوشش آنها بیرون افتاده‌اند.

قانون همچنین خانواده‌های یک-دستمزده یا تک-درآمد را نیز درنظر گرفته است. در این پذیرش، که در بخش خصوصی به‌موجب فرمان شماره‌ی ۷۳۱-۸۱ مورخ ۲۹ می ۱۹۸۱ و در بخش عمومی به‌موجب قانون شماره‌ی ۷۰-۸۱ مورخ ۱ اگوست ۱۹۸۱ ابلاغ شده است، بصورت سه‌ماهه مبلغ ۹.۳۷۵ اگر خانوار یک فرزند داشته باشد، ۱۸.۷۵۰ دینار اگر دو فرزند داشته باشد و ۲۳.۴۷۵ دینار اگر سه فرزند داشته باشد، درنظر گرفته شده است. این مبالغ از آن زمان تا کنون تغییری نکرده‌اند و مجموعاً حدود دوپنجم کل هزینه‌کردهای مربوط به پذیرش خانوادگی را تشکیل می‌دهند.

## پوشش سوانح محل کار و بیماری‌های مربوط به کار

پوشش سوانح محل کار و بیماری‌های مربوط به کار در بخش‌های عمومی و خصوصی متفاوت است. بخش خصوصی، مراقبت‌ها و تجهیزات پزشکی را تا زمانی که جراحات ناشی از سوانح کاری رفع یا درمان شوند تقبل می‌کند؛ علاوه‌براین، قانون مورخ ۲۱ فوریه‌ی ۱۹۹۴ خسارت دستمزدهای از دست‌رفته را نیز پرداخت می‌کند. مزایای غیرنقدی عبارت‌اند از مراقبت‌های بهداشتی در طول دوران از کارافتادگی موقت ناشی از سانحه‌ی کاری؛ و در مواردی که از کارافتادگی کاری دائمی ایجاد شود، تأمین هزینه‌ی اندام‌های مصنوعی یا تجهیزات اورتوپدی. مزایای نقدی، درمورد از کارافتادگی‌های موقت تحت‌عنوان "درآمد جایگزین" و در قالب

پرداخت‌های روزشمار، و در مورد ازکارافتادگی‌های دائمی یا فوت ناشی از سوانح کاری تحت عنوان درآمد مستمر پرداخت می‌شوند.

در بخش عمومی، قانون شماره‌ی ۵۶-۹۵ مورخ ۲۸ ژوئن ۱۹۹۵ طرح معینی را جهت پوشش خسارت سوانح محل کار و بیماری‌های مربوط به کار وضع می‌کند. مزایای غیرنقدی شامل خسارت ازکارافتادگی موقت است. در این قانون، تنها یک نوع مراقبت برای مشارکت‌کنندگان CNRPS در نظر گرفته شده است - مراقبت‌هایی که در تجهیزات بهداشتی عمومی انجام می‌شوند. باین‌حال، هزینه‌های پزشک خصوصی یا داروهایی که به شکل خصوصی خریداری شده باشند، تا سقف قانونی مشخصی پرداخت می‌شود. در مورد ازکارافتادگی موقت، کلیه‌ی مخارج زندگی فرد در طول دوران نقاهت (یعنی تا زمانی که کارگر بتواند به شرایط معمول کاری برگردد) بطور کامل پرداخت می‌شود. در مورد ازکارافتادگی دائم، میزان حقوق پرداختی به فرد بر حسب همان معیارها و با همان نرخ‌هایی انجام می‌شود که در بخش خصوصی رایج است. باین‌حال، در مواردی که ازکارافتادگی بالای ۶۰ درصد باشد، هیچ‌گونه کسورانی از حقوق فرد کم نمی‌شود. حقوق پایه، معادل مبلغ آخرین حقوق دریافتی فرد قبل از بروز سانحه است که درصدی از آن بابت سهم بازنشستگی، شامل کلیه‌ی پاداش‌ها و خسارت‌ها و سایر موارد جبرانی و همچنین کلیه‌ی ترفیعات، کسر می‌شد.

### مزایای بیماری و زایمان

در مورد بخش خصوصی، بند ۶۴ اساسنامه‌ی کارگری مورخ ۳۰ آوریل ۱۹۶۶ طول مرخصی زایمان را ۳۰ روز اعلام می‌کند. حداکثر مرخصی برای بیماری‌های ناشی از حاملگی یا زایمان ۱۲ هفته است. در طول مرخصی زایمان یا مرخصی بیماری، زنان بیمه‌شده از مزایای فراهم‌شده توسط CNSS معادل دوسوم دستمزدها برخوردار می‌شوند. در بخش عمومی، مرخصی زایمان ۱ ماه است که با پرداخت کامل حقوق همراه است. پس از مرخصی زایمان، تنها می‌توان به مدت ۱۵ روز از مرخصی بیماری استفاده کرد و بعد از آن تنها یک بار آن‌هم با گواهی معتبر پزشک قابل تجدید است. بخش خصوصی، حقوق دریافتی در طول مرخصی بیماری معادل دوسوم حقوق رایج است. در بخش عمومی، حقوق دریافتی در طول بیماری معادل ۱۰۰ درصد حقوق معمول برای دو ماهه‌ی اول و ۵۰ درصد برای ۴ ماهه‌ی بعدی. در هر دو بخش خصوصی و عمومی، کل مدت زمان تحت پوشش ۶ ماه است. برای بیماری‌های مزمن که از جانب یک کمیسیون تخصصی تأیید شده باشد، این مدت زمان نامحدود است.

روی کاغذ کلیه‌ی افراد عضو به‌همراه اعضای خانواده‌شان تحت پوشش مزایای بیماری قرار دارند و هرگونه مراقبت مورد نیاز به آنها تعلق می‌گیرد. اما در عمل، مشکلات فراوانی وجود دارد: تجهیزات عمومی به شکل نامتوازنی توزیع شده‌اند و به لحاظ تجهیزات و نیروی انسانی نیز وضعیت نابرابری دارند. بیمارستان‌هایی که از تجهیزات بهتری برخوردارند، عموماً بیش از حد شلوغ‌اند. موجودی داروها عموماً از نقطه‌ای به نقطه‌ی دیگر متفاوت است و عموماً برای کل کشور ناکافی است.

به دلیل همین مشکلاتی که در پزشکی بخش عمومی وجود دارد، مراقبت‌های بهداشتی خصوصی مقبولیت بیشتری پیدا کرده‌اند و سهم فزاینده‌های از هزینه‌های بهداشتی خانوارها را به خود اختصاص می‌دهند. بخش مراقبت‌های بهداشتی خصوصی یک بخش بسیار نیرومند است که از گستره‌ی کنترل دولتی نیز خارج است (برای مثال توانسته است از پذیرش صورت‌حساب‌های کدبندی‌شده اجتناب کند). هزینه‌ی ویزیت پزشکان و روال معمول آن، تقریباً تفاوتی با قیمت‌های اروپا ندارد، این درحالی است که در تونس درآمد افراد (شامل فارغ‌التحصیلان دانشگاهی و مدیران اجرائی) تقریباً یک‌ششم درآمدها در اروپا است. نهایتاً اینکه تعداد افراد پذیرش‌شونده در رشته‌های پزشکی شدیداً محدود است و در طول ۱۰ سال گذشته تقریباً ثابت مانده است، درحالی که تعداد دانشجویان بطورکلی سه برابر شده است.

### بازنشستگی، مستمری‌ها و مزایای فوت

نظام بازنشستگی کشوری یک نظام پرداخت تدریجی و پله‌پله است<sup>۱</sup>. البته این نظام از بخش خصوص تا بخش عمومی تفاوت‌هایی دارد، اگرچه حداقل سن قانونی بازنشستگی (و دریافت مستمری) در هر دو بخش خصوصی و عمومی ۶۰ سال است. در بخش عمومی ۴۰ سال مشارکت کاری برای تحصیل حداکثر مستمری لازم است و بازنشسته ۹۰ درصد از میانگین ناخالص پرداختی ماهانه که در طول سه سال آخر خدمت برقرار بوده را دریافت می‌کند. (اگر حقوق دریافتی در سه‌ساله‌ی آخر بالاترین میزان حقوقی فرد نباشد، بازنشسته ۹۰ درصد از حقوق دریافتی در بالاترین بازه‌ی دوساله‌ی مداوم در طول مدت خدمت را دریافت می‌کند). این بدان معناست که مستمری فرد عملاً معادل آخرین حقوق خالص دریافتی است. در بخش خصوصی، ۳۰ سال مشارکت کاری برای تحصیل حداکثر مستمری لازم است و بازنشسته ۸۰ درصد میانگین پرداختی ماهانه در ده‌ساله‌ی آخر خدمت را دریافت می‌کند. میزان حداکثر، ۶ برابر GMW است و در صورتی که فرد عضو یکی از نظام‌های بازنشستگی تکمیلی هم باشد، این میزان بالاتر هم می‌رود.

در بخش خصوصی، میزان مستمری برحسب افزایش GMW تنظیم می‌شود (و باین کار قدرت خرید بازنشسته را حفظ می‌کند، زیرا افزایش GMW در ده سال گذشته تقریباً هم‌پای تورم پیش رفته است). در بخش عمومی، بازنشسته از کلبه‌ی مزایای مربوط به افزایش حقوق و پاداش‌هایی که (حتی پس از موعد بازنشستگی فرد) اعمال شده‌اند و کارکنان فعال در همان پایه‌ی حقوقی را دربرمی‌گیرند نیز برخوردار می‌شود. عموماً این افزایش‌ها از میزان تورم بیشتر بوده‌اند و بنابراین بازنشستگان با گذشت زمان قدرت خرید بیشتر بدست آورده‌اند.

میزان مشارکت<sup>۲</sup> نیز از بخش خصوصی به بخش عمومی متفاوت است. میزان مشارکت در سال ۲۰۰۱ در بخش خصوصی ۱۴.۲ درصد دستمزد و در بخش عمومی ۱۱.۵ درصد دستمزد بوده است. باین حال، باتوجه

<sup>۱</sup> pay-as-you-go system

<sup>۲</sup> contribution

به بروز تدریجی نواقصی در نظام بازنشستگی عمومی، قانون بودجه‌ی ۲۰۰۲ میزان مشارکت را ۲.۵ درصد بالاتر برد (که ۱ درصد آن را کارگر و ۱.۵ درصد الباقی را کارفرما پرداخت می‌کند). این تغییر قرار است تا ۵ سال پابرجا بماند. نهایتاً اینکه مستمری بازماندگان، به‌قرار زیر به همسر یا فرزندان بازنشسته‌ی مرحوم تعلق می‌گیرد: در بخش خصوصی ۷۵ درصد برای همسر و ۳۰ درصد برای فرزند بازمانده بطوری که کل مبلغ پرداختی از ۱۰۰ درصد میزان مستمری‌ای که سابقاً بازنشسته دریافت می‌کرده بیشتر نباشد؛ در بخش عمومی، ۷۵ درصد برای همسر و تنها ۱۰ درصد برای فرزند بازمانده بطوری که اگر بازنشسته بیش از ۳ فرزند داشته است کل مبلغ پرداختی از ۱۰۰ درصد میزان مستمری‌ای که سابقاً بازنشسته دریافت می‌کرده بیشتر نباشد.

ازهرنظر هردوی نظام‌های بازنشستگی خصوصی و عمومی، در یک دوره‌ی میان‌مدت، نظام‌های ناپایداری محسوب می‌شوند زیرا اولویت را به نسل‌های فعلی می‌دهند و این به قیمت کم‌توجهی به نسل‌های آینده تمام می‌شود. به‌ندرت کشورهایی در دنیا پیدا می‌شوند که در آنها سن بازنشستگی هنوز ۶۰ سال باشد. امروزه روند غالب به‌سمت ۵۶ سال حرکت می‌کند و این به‌این دلیل است که سلامت عمومی و امید به زندگی به‌شکل چشمگیری بالا رفته و به بیش از ۷۰ سال رسیده است - درواقع در کشورهای پیشرفته این رقم برای دهک‌های با درآمد متوسط حتی به ۷۵ سال هم رسیده است.

اگر درصدی از درآمد کارگر که توسط مستمری‌های بازنشستگی بازپس داده می‌شود را در کشورهای مختلف درنظر بگیریم، خواهیم دید که یک رقم ۹۰ درصدی برای کارگران بخش عمومی درواقع رقم فوق‌العاده‌ای است - و نظیر آن را تنها در اسپانیا می‌بینیم. اما اگر به‌لحاظ مفهومی و فلسفی به مسأله نگاه کنیم، این رقم ۹۰ درصدی مطلقاً هیچ ربطی به معنای حقیقی "بازنشستگی" یعنی "کنارکشیدن از" حوزه‌های فعالیت ندارد. درک ما از مفهوم درآمد بازنشستگی مکتفی باید این نکته را در نظر بگیرد که بسیاری از هزینه‌هایی که در طول مدت زندگی شغلی ضروری محسوب می‌شوند یا اقتضاء فعالیت کاری هستند (مثل رفت‌وآمد به‌از محل کار، نوع خاصی از پوشاک یا عادات غذایی شامل استفاده‌ی منظم از رستوران و غیره) دیگر در دوران بازنشستگی وجود ندارند و - یا لااقل به دفعات کمتری ضرورت پیدا می‌کنند. رقم ۸۰ درصدی در بخش خصوصی تونس در ازای ۳۰ سال کار نیز رقم نامعقولی است. فراموش نکنیم که این رقم براساس دستمزد ناخالص دریافتی تنظیم شده است (علی‌رغم این واقعیت که پرداخت‌های مستمری هم مشمول کسورات نمی‌شوند) (۲۳) و باید به‌یاد داشته باشیم که ۸۰ درصد دریافتی ناخالص عملاً معادل ۹۰ درصد دریافتی خالص است و همچنین اینکه حداکثر مستمری بر اساس ۳۰ سال مشارکت تنظیم شده است درحالی که در اغلب کشورهای دنیا براساس ۴۰ سال تنظیم می‌شود.

همچنین رقم مرجعی که میزان مستمری بر اساس آن تنظیم می‌شود (خصوصاً در بخش عمومی) نیز عملاً رقم بی‌سابقه‌ای است. استناد به مبلغ حقوق پرداختی صرفاً سه‌ساله‌ی آخر خدمت در محاسبه‌ی رقم مبنای مستمری، و همچنین رجوع به بازه‌ی دوساله‌ی بالاترین پرداخت در مواقعی که سه‌ساله‌ی آخر خدمت



بالاترین پرداختِ حقوقی فرد محسوب نمی‌شود، هر دو بیش‌ازحد سخاوتمندانه به نظر می‌رسند. حتی در پیشرفته‌ترین کشورها نیز میزان مستمری بر اساس دستمزدهای ۲۰ سال آخر خدمت محاسبه می‌شود.

حداقل مستمری بر مبنای دوسوم *GMW* محاسبه شده و به افرادی که در بخش خصوصی تنها به مدت ۵ سال یا بیشتر و در بخش عمومی ۱۰ سال یا بیشتر (کارگران ساده) یا ۱۵ سال و بیشتر (کارکنان رده‌بالا) فعال بوده‌اند، اعطا می‌شود. بنابراین، برای مثال کارگری با *GMW* معمول که ۵ سال در بخش خصوصی فعالیت کرده و باید مستمری‌ای برابر با ۲۰ درصد پرداختی مرجع دریافت کند، عملاً ۷۵ درصد آن یا تقریباً ۴ برابر آن را دریافت می‌کند. در بخش خصوصی نیز وضع به همین منوال است با این تفاوت که کارگر برای دسترسی به همین میزان مزایا باید ۱۰ سال کار کند.

پیش‌بینی‌های مختلف برآورد می‌کنند نظام بازنشستگی فعلی تونس، به تدریج نواقص خود را بیشتر بروز خواهد داد و هرچه بیشتر نیاز به اصلاح ریشه‌ای آن احساس خواهد شد. با توجه به همین نواقص، بخش‌های بازرگانی و مالی تونس با حمایت بانک جهانی، نظام سرمایه‌سازی<sup>۱</sup> را پیشنهاد کرده‌اند. مطالعه‌ای که در سال ۱۹۹۹ توسط انجمن میانجی‌های تأمین (Association des Intermediaries en Bourse 1999) انجام شده و همچنین سایر مطالعات به‌درستی نشان داده‌اند که "نسبت بازنشستگان به کل جمعیت مشغول به کار که در سال ۱۹۹۴ رقم ۰.۱۷۶ بوده است، با آغاز سال ۲۰۱۰ افزایشی جهشی خواهد داشت بطوری که در سال ۲۰۳۰ به رقم ۰.۳۲۷ خواهد رسید". مطالعه‌ی مذکور نتیجه می‌گیرد که "روی آوردن به راه‌حل‌های جدیدی که متضمن گسستن از نظام فعلی دست‌کم به صورت نسبی است، ضروری خواهد بود، راه‌حلی که بتواند صورت فردی یا جمعی، بخشی از قدرت خرید امروز را به آینده منتقل کند". مطالعه‌ی مذکور خواهان این است که تونس از تجربه‌ی بسیاری از کشورهای غربی و دیگر کشورها درس بگیرد و "اقداماتی را جهت تحول نظام بازنشستگی کشوری و استفاده از سرمایه‌سازی در پیش بگیرد".

### سه‌م‌دهی و توازن مالی صندوق تأمین اجتماعی

استحقاق دریافت مزایای اجتماعی نیازمند سه‌م‌دهی است و این سه‌م‌دهی از نظامی به نظام دیگر متفاوت است. بالاترین نرخ‌های ارزیابی، چه در بخش خصوصی و چه در بخش عمومی، معمولاً در نظام‌های فراگیر دیده می‌شوند. در بخش خصوصی، نرخ ۲۳.۷۵ درصد است که ۱۶ درصد آن را کارفرما و ۷.۷۵ درصد آن را کارگر پرداخت می‌کند. در بخش عمومی، نرخ ۱۷.۲ درصد است که ۸.۲ درصد آن را کارفرما و ۷ درصد آن را کارگر پرداخت می‌کند. در نظام‌های تأمین اجتماعی اختیاری، کل سه‌م‌دهی ۲۱.۷ درصد است که ۱۰.۷ درصد آن را کارفرما و ۱۱ درصد آن را کارگر پرداخت می‌کند. سایر نظام‌ها از نرخ‌های معتدل تری برخوردارند: ۶.۴۵ درصد در نظام کارگران کشاورزی، ۱۵ درصد در نظام تقویت‌شده‌ی کشاورزی، و ۱۱ درصد در نظام کارگران خویش‌فرما.

<sup>۱</sup> capitalization system

حتی بالاترین نرخ‌های ارزیابی هم در مقایسه با نرخ‌های رایج در کشورهای OECD ناچیز به نظر می‌رسند. بدون شک هستند کشورهایی که در آنها تأمین اجتماعی از محل بودجه‌ی دولتی تغذیه می‌شود و سهم‌دهی به صفر نزدیک می‌شود مثل دانمارک (که کل سهم‌دهی تنها ۲ درصد است و آن هم بر عهده‌ی کارفرما است) یا استرالیا (که کل سهم‌دهی ۱ درصد است و برعهده‌ی کارفرما است). همچنین در برخی کشورها بخشی از مزایا را دولت تأمین می‌کند (مثلاً آلمان)، اما در کلیه‌ی کشورهای که سهم‌دهی تنها برعهده‌ی کارفرما و کارگر است، نرخ ارزیابی به‌شکل چشمگیری بالاتر است. در کشورهایی که تأمین اجتماعی از محل بودجه‌ی دولتی تأمین اعتبار می‌شود، نرخ مالیات بر درآمد بالا و در کشورهایی که سهم مشارکت در تأمین اجتماعی بالا است، نرخ مالیات بر درآمد پائین است. کشوری که بالاترین نرخ ارزیابی را دارد هلند است با ۵۶ درصد که ۴۵ درصد آن را کارگر و ۱۱ درصد آن را کارفرما می‌پردازد. از سوی دیگر نرخ مالیات بر درآمد در هلند از همه‌ی کشورها پائین‌تر است. سایر کشورها غالباً از نرخ ارزیابی ۴۵ یا بالاتر برخوردارند که بطور میانگین دوسوم آن را کارفرما و یک‌سوم آن را کارگر پرداخت می‌کند.

اگرچه تونس نه از بیمه‌ی بیکاری برخوردار است و نه پوشش اعضای خانواده در صندوق تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است، با این حال می‌توان گفت که تونس در مقایسه با سایر کشورها از سهم‌دهی بسیار پائین‌تری برخوردار است. این مسأله عمدتاً به دلیل است. اول اینکه ساختار جمعیت‌شناختی کشور به‌گونه‌ای است که جمعیت عمدتاً از جوانان و افراد در سن فعالیت اقتصادی تشکیل شده است و این مسأله تا حد زیادی بار مستمری بازتست‌گی و هزینه‌های درمانی را از دوش دولت برمی‌دارد (بطوری که این مورد آخر یعنی هزینه‌های درمانی تنها ۵ درصد از کل GDP را تشکیل می‌دهد، رقمی که در کشورهای OECD بین ۸ تا ۱۰ درصد و در ایالات متحده ۱۴ درصد است!). دوم اینکه صندوق تأمین اجتماعی، تنها ۱۵ درصد از باز هزینه‌های درمانی را متقبل می‌شود، این درحالی است که در نظام‌های "بیسمارکی" خیلی از کشورها، تأمین اجتماعی ۶۵ درصد کل هزینه‌های درمانی را برعهده دارد. (۲۴)

### تأمین اجتماعی: یک ارزیابی

تأمین اجتماعی از بدو تأسیس خود در سال ۱۹۶۰ به‌شکل مداوم پیشرفت کرده است. امروزه مزایای تأمین اجتماعی، نزدیک به ۳۰ درصد از پرداخت‌های اجتماعی را تأمین و نزدیک به ۸۵ درصد از کل جمعیت کشور را تحت پوشش دارد. مزایا در ازای مشارکت عرضه می‌شوند. بنابراین، از دید صندوق تأمین اجتماعی این مزایا در ازای خدمات‌رسانی ارائه می‌شوند، درحالی که از منظر اعضا و وابستگان صندوق، این مزایا اساساً استحقاقی محسوب می‌شوند. پیشرفت تأمین اجتماعی بازتابی از یک گذار تکاملی است: گذار از نهادهای خیریه یا کمکی به نهادهای دولت رفاهی. این گذار پاسخی است به یک نیاز، نیاز به حمایت از خیل فزاینده‌ای از کارگران در برابر خطرات بیماری، سوانح کاری و سالخورگی. در طول ۱۵ سال گذشته، این

<sup>1</sup> Bismarckian

پیشرفت به موازات گسترش کنترل حزب-دولت بر سیاست اجتماعی و بر بخش طبقه‌ی کارگر جامعه انجام شده است.

باین حال، پیشرفت در تأمین اجتماعی به معنای سرپوش گذاشتن بر ناهمخوانی‌ها و نابرابری‌هایی نیست؛ در اینجا به برخی از این موارد اشاره می‌کنیم:

- منحصراً بر ارائه‌ی مزایای خانوادگی صرفاً به اعضا، درحالی‌که همه‌ی بخش‌های جامعه و خصوصاً فقرا - که عضو نظام هم محسوب نمی‌شوند - به آن نیاز دارند. عجیب‌تر از همه این است که این تبعیض حتی در دل خود نظام هم انجام می‌شود، زیرا حتی کارگران کشاورزی و کارگران خویش فرما نیز مشمول این مزایا نمی‌شوند.
- میزان مشارکت در هزینه‌های دولتی در بخش بهداشت عمومی پیشرفت غیرقابل انکاری داشته است، اما چیزی که حتی چشمگیرتر بوده کنارگذاشتن اعضای است که بیشتر در معرض هزینه‌های درمانی غیرقابل بازپرداخت قرار دارند. درحال حاضر، هزینه‌کرد درمانی خانوارها معادل ۴۶ درصد کل هزینه‌کردهای درمانی است، درحالی‌که در کشورهای OECD که میزان کل هزینه‌کرد درمانی بسیار بالاتر هم هست، رقم مشابه حدود ۱۰ درصد است.
- نبود بیمه‌ی بیکاری علیرغم وجود هزاران کارگری که کارشان را به‌خاطر برنامه‌های تعدیل اقتصادی و لیبرال‌سازی اقتصادی از دست داده‌اند. درست است که امکان پوشش کل نیم‌میلیون نفر جمعیت بیکار وجود ندارد، جمعیتی که ۱۵ درصد از کل جمعیت کار را تشکیل می‌دهد و یک سوم آنها کسانی هستند که برای نخستین بار در جستجوی کار هستند. همچنین، دست‌کم در بدو امر، امکان پوشش کارگران بیکار بخش‌های غیرساختاری که در هیچ نظام تأمین اجتماعی‌ای عضویت ندارند نیز وجود ندارد. اما دست‌کم، کارگران بیکار شده‌ی بخش‌های ساختاری که تعدادشان کمتر از ۱۰۰/۰۰۰ نفر (یعنی معادل ۳ درصد کل جمعیت کار) است را می‌شود تحت پوشش قرار داد. (۲۵)
- مشکل دیگر اعطای بی‌حدوحساب و بیش‌ازحد سخاوتمندانه‌ی مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی و بازمندگان است، چیزی که حتی در میان مدت نیز نمی‌تواند پایدار بماند و تاوان آن را نسل‌های آینده می‌پردازند.

بازسازی نظام تأمین اجتماعی، تحت فشار بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، یک ضرورت امروزی است. دو حوزه‌ی کلان موضوع بحث و بررسی هستند: بیمه‌ی درمانی و مستمری‌ها. دولت با این دو مقوله به‌شکل جداگانه برخورد می‌کند، فعلاً در تلاش برای حل و فصل اولی است و دومی را به ۲۰۰۸ موقوف می‌کند. (۲۶) از تأسیس بیمه‌ی بیکاری طفره می‌رود با این استدلال که چنین چیزی کارگران را به کار نکردن تشویق می‌کند. (۲۷) باین حال، کلیه‌ی این عوامل به‌هم‌گره خورده‌اند و پیامدهای مهمی برای توازن و آینده‌ی صندوق تأمین اجتماعی دارند.

## نتیجه‌گیری

مطالعه‌ی مورد تونس نشان می‌دهد که تاچه‌حد دولت و سیاست اجتماعی نقش مهمی داشته‌اند - اهمیتی که روزبه‌روز بر آن افزوده می‌شود. روشن است که در زمینه‌ی کاهش چشم‌گیر فقر و تبعیض علیه زنان، و همچنین بالابردن سطح رفاه عملکرد خوبی وجود داشته و پیشرفت اجتماعی یک واقعیت است. با این حال، این واقعیت که حزب به‌تنهایی نظارت بر سیاست اجتماعی را برعهده دارد به‌این معناست که به‌جای اینکه با دولت یا نهادی دولتی سروکار داشته باشیم که از یک موضع بی‌طرفانه یا منحصرأ بر مبنای شرایط اجتماعی-اقتصادی شهروندان به آنها کمک‌های اجتماعی ارائه بدهد، این وظیفه [و اختیارات مربوط به آن] نسبتاً یا تماماً به حزب محول شده و حزب به‌عنوان یک ابزار قدرت از آن استفاده می‌کند. حزب است که فهرست ذینفعان را مستقیماً تدوین یا دست‌کم تأیید می‌کند: فهرست ۵۴۸/۰۰۰ خانوادگی برخوردار از مراقبت‌های بهداشتی تقریباً رایگان، ۱۶۳/۰۰۰ خانوادگی برخوردار از مراقبت‌های بهداشتی عمومی رایگان، ۱۱/۰۰۰ "خانوادگی نیازمند" که بطور منظم وجوه حمایتی دریافت می‌کنند، ۳۰۰/۰۰۰ تا ۳۵۰/۰۰۰ ذینفعی که از کمک‌های هدف‌مند بهره می‌برند (گوشت قربانی در ایام عید/کبیر، لوازم تحصیلی برای کودکانی که به مدرسه بازگردانده می‌شوند، وعده‌های غذایی رایگان در ماه رمضان و غیره)، دریافت‌کنندگان کمک‌های مالی خرد، ذینفعان برنامه‌ی خانه‌سازی برای اقشار کم‌درآمد و غیره. ادارات مسؤول در این فرآیند ممکن است واقعاً در حوزه‌ی توسعه‌ی اجتماعی فعال باشند، اما به‌سختی می‌توان آنها را سازمان‌ها یا انجمن‌های غیردولتی نامید، زیرا تقریباً در کلیه‌ی موارد دست‌ساخته‌ی دولت و حزب بوده‌اند و با سرکردگی یا مشارکت سران دولتی اداره شده‌اند.

به‌ازای دریافت دفترچه‌های خدمات درمانی، کمک‌های نقدی یا غیرنقدی، یارانه‌ها، زمین و خانه‌ی ارزان‌قیمت و بسیاری مزایای دیگر، از ذینفعان انتظار می‌رود که وفاداری همیشگی خود به حزب را نشان دهند. دقیقاً به‌همین شیوه است که نظام مشتری‌پرور و کنترل حزبی بر جمعیت به‌شکل مدام بازتولید می‌شوند. موعد انتخابات که نزدیک می‌شود، بازهم همین هسته‌های خود حزب هستند که ضمانت توزیع "صحیح" دفترچه‌های رأی‌دهندگان را برعهده دارند، رأی‌گیری را اجرا می‌کنند و اطمینان حاصل می‌کنند که رأی‌دهندگان هر محله (که حالا دیگر مشتری محسوب می‌شوند) "آن‌طور که باید و شاید" رأی داده باشند و شمارش آرا را به‌شیوه‌ی خودشان انجام می‌دهند. این وضعیت دقیقاً همان عاملی است که رتبه‌ی استثنائی تونس در سالنامه‌های وقایع انتخاباتی را توضیح می‌دهد - مشارکت بالای ۹۰ درصد حتی در مواقعی که حزب حاکم خود به‌تنهایی برگزارکننده‌ی انتخابات نصفه‌نیمه‌ای است که در آن هیچ مخاطره‌ای وجود ندارد و حزب ۹۵ درصد آرا را به‌دست می‌آورد و رئیس‌جمهور ۹۹ درصد آرا را.

بازتولید نظام سیاسی به‌همراه حزب-دولتی که در مرکز آن جای گرفته پدیده‌ای نیست که بتوان آن را در زمینه‌ای غیر از سیاست اجتماعی توضیح داد. تونس نمونه‌ی اعلاّی کشوری است که در آن سیاست اجتماعی بطور همزمان ابزار پیشرفت اجتماعی و استبداد سیاسی است. سیاست اجتماعی در تونس سهم بزرگی در حمایت از شهروندان (اگر اساساً چنین واژه‌ای را بشود بکار برد) در برابر فقر و پیشامدهای اجتماعی

ایفا می‌کند. باین‌حال، همین سیاست اجتماعی عامل سرخوردگی و تضعیف هرگونه میل مردم به تحقق آرمان‌هایشان هم هست، شهروندانی که می‌خواهند با آرمان‌های خودشان واقعیت را بسازند. دولت رفاهی که در تونس بر سر کار است نه براساس به‌رسمیت‌شناختن و اعمال حقوق اجتماعی بلکه برپایه‌ی "اولویت‌های اجتماعی‌ای" بنا شده است که منحصراً از جانب حزب-دولت معین می‌شود. سیاست اجتماعی صرفاً در راستای ایجاد پایگاه حمایتی برای رژیم هدایت نمی‌شود؛ بلکه سمت‌وسوی اساسی‌تر آن اعمال کنترل اجتماعی و سیاسی بر اqtشار کم‌درآمد است. سیاست اجتماعی که محصول نیاز دولت به کنترل است، از بروز هرگونه نارضایتی پیشگیری و از ظهور یک سامان دموکراتیک که در آن شهروندان از حق آزادی بیان، سازماندهی و مشارکت در ساختن سرنوشت خود و کشور خویش برخوردار باشند، جلوگیری می‌کند.

مسئلاً راه چاره اتخاذ سیاست اجتماعی کاملاً متفاوتی است که به‌موجب آن کلیه‌ی انواع خدمات اجتماعی، مستقل از رفتار ذینفعان توزیع می‌شوند، سیاست‌ای که در آن خدمات ارائه‌شده دیگر در نه درحکم صدقه‌ای بخشیدنی بلکه همان حقوق طبیعی/اعمال‌شده‌ی افراد باشد. تنها بدین شیوه است که سیاست اجتماعی می‌تواند ابزاری برای توسعه و همبستگی اجتماعی باشد و درحکم شالوده‌ای برای برابری افراد عمل کند.

### یادداشت‌ها:

- ۱- درآمد نفتی دولت در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۱ به بیش از ۴ درصد از GDP رسید. از ۱۹۹۵ این رقم به ۲ درصد سقوط کرده است و رقم مشابه در سه‌ساله‌ی اخیر به کمتر از ۰.۵ درصد رسیده است. اگر بخواهیم سهم آن را به‌عنوان درصدی از بودجه‌ی دولتی در نظر بگیریم، در فاصله‌ی ۱۹۷۴ تا ۱۹۹۱ بیشتر از ۱۰ درصد، چند ساله‌ی بعد از آن ۵ درصد و در چهارساله‌ی آخر ۲ درصد بوده است.
- ۲- درصدهای مذکور براساس منابع نقل‌شده در رابطه با بودجه‌ی کشورهای برخوردار از دولت مرکزی بنا شده‌اند. بودجه‌ی دولتی ملت‌های برخوردار از نظام فدرال در اینجا بررسی نشده‌اند.
- ۳- هر دینار تقریباً معادل ۰.۷ یورو است.
- ۴- درگیری‌ها و مطالبات اولیه‌ای که تحت حکومت استعماری و در اواخر قرن ۱۹ وجود داشت، نه بر مسأله‌ی استقلال بلکه بر آموزش و بهداشت برای همه‌ی تونسیان و با مبنایی برابر با تبعه‌های فرانسوی متمرکز بودند. از دوران پیشاستعماری تا دوران استعمار و همچنین امروز، انفجار ناآرامی‌های اجتماعی در تونس تنها هنگامی رخ داده‌اند که دولت وضعیت اجتماعی را به شرایط نامناسبی کشانده است.
- ۵- در اینجا باید به یک استثنا اشاره کنیم. در اوایل دهه‌ی ۱۹۸۰ احزاب اپوزیسیون مثل جنبش سوسیال-دموکرات و حزب کمونیست تونس حضور پررنگی داشتند.
- ۶- دوره‌ی دوساله‌ی بعد از به‌قدرت‌رسیدن بن علی شاهد یک گشایش سیاسی هستیم. کلیه‌ی زندانیان سیاسی آزاد، برخی از گروه‌های سابقاً ممنوعه به‌رسمیت شناخته، آزادی مطبوعات فراهم و گفت‌وگو با سایر احزاب سیاسی و گروه‌های اتحادیه‌ای از سر گرفته شد.
- ۷- دقیقاً در مناطق فقیر است که گروه‌های اسلام‌گرای تونس بیشترین موفقیت را داشته‌اند و این مسأله‌ای است که در انتخابات آوریل ۱۹۸۹ محرز بود. یکی از شورش‌های مهم در ۲۶ ژانویه‌ی ۱۹۷۸ اتفاق افتاد، همان روزی که

از جانب UGTT اعتصاب عمومی اعلام شده بود. با این وجود، گروه‌های متشکل از جوانان در محله‌های فقیر شهر تونس، این روز را به روز حمله به نمادهای قدرت (و گاه آتش‌زدن آنها) تبدیل کردند. در هفته‌ی میانی آوریل ۱۹۸۳ و ژانویه‌ی ۱۹۸۴ شورش موسوم به "بلوای نان" در اکثر شهرهای تونس و در واکنش به افزایش بهای محصولات غذایی اتفاق افتاد.

۸- از نظر شکیر (Chekir: 8) "با قطعیت تمام می‌توان گفت که این کمیته‌ها که هیچ مبنای قانونی‌ای ندارند، تنها باهدف کنترل جمعیت‌های محلی ایجاد شده‌اند و خود نیز از سوی دولت و اعضای حزب کنترل می‌شوند. بنابراین نقش آنها در اجرای دموکراتیک امور عمومی، تحت‌الشعاع وابستگی آنها به حزب حاکم قرار می‌گیرد. این کمیته‌ها برای پاسخ‌گویی به نیازهای واقعی جمعیت ایجاد نشده‌اند بلکه ... باهدف تسلیم‌ساختن شهروندان در برابر تصمیم‌سازی مرکزی دولت مردان و مقامات و محاط کردن آنها در محله‌هایشان ایجاد شده‌اند."

۹- بودجه‌ها دوره‌ی بین ۱ آوریل تا ۳۱ مارس سال بعد را پوشش می‌دهند. با آغاز سال ۱۹۶۱ بازه‌ی تحت پوشش بودجه با سال تقویمی هماهنگ شد.

۱۰- مجموع آن نزدیک به ۸ میلیون دینار در ۵۹-۱۹۵۸، نزدیک به ۱۰ میلیون در سال ۱۹۶۰ و ۱۶.۹ میلیون در ۱۹۶۱ بود (Grissa 1973: 145). درمقام مقایسه، این مقایر برابر است با بودجه‌ی اجرایی وزارت آموزش.

۱۱- داده‌ها از مرکز ملی آمار، *سالنامه‌ی آماری* سالهای مختلف اخذ شده است.

۱۲- خود جنبش اتحادیه نیز هرگز این موقعیت شراکت را انکار نکرده است. از بدو تأسیس، این جنبش بخشی از کنفدراسیون بین‌المللی اتحادیه‌های آزاد بوده است که نماینده‌ی اتحادیه‌هایی است که به پیروی از الگوی غربی ایجاد شده است و نه فدراسیون اتحادیه‌های جهانی که به جنبش کمونیستی نزدیک است.

۱۳- منبع داده‌ها از *سالنامه‌ی آماری* کشور در سالهای مختلف.

۱۴- برنامه‌ی توسعه‌ی روستایی به‌موجب فرمان ۱۱۰-۷۳ مورخ ۹ ژوئن ۱۹۷۳ تأسیس و در ادامه با بخش‌نامه‌های ۱۹۷۷ و ۱۹۷۸ وزارت برنامه شکل مشخصی‌تری به‌خود گرفت. هدف آن کمک به جمعیت روستایی برای رسیدن به جمعیت شهری به‌لحاظ اجتماعی-اقتصادی و زیرساخت‌های اولیه و کمک به کارآفرینی و یکپارچه‌سازی بود.

۱۵- منبع داده‌ها از *سالنامه‌ی آماری* سالهای مختلف، همچنین از وزارت آموزش *L'enseignement en chiffres*

۱۶- داده‌ها از بانک جهانی (۱۹۹۳) و محاسبات از مؤلف است.

۱۷- بطورخاص نقدهایی که به محمد چرفی، وزیر آموزش وقت می‌شد مشخصاً خصمانه بودند. یکی از روزنامه‌های صبح ۲ اکتبر ۱۹۸۹ او را به اتهام "مسخره کردن اسلام" سرزنش کرد.

۱۸- بن‌امور (۱۹۹۳) تحلیل درخشانی از سیاست اجتماعی در بستر تعدیل ساختاری ارائه داده است. تآنجا که مؤلف اطلاع دارد، او نخستین کسی است که نشان داده است - و با تسلط تمام هم نشان داده است - که علیرغم عقب‌نشینی و اتخاذ رویکرد نولیبرال به سیاست اقتصادی، عقبه‌ی سیاست اجتماعی همچنان عقبه‌ای پرطول و تفصیل باقی مانده است. گوتلمامی (۲۵۵: ۱۹۹۶) هم به این پدیده اشاره می‌کند: او می‌نویسد "نکته‌ی متناقض اینجاست که دقیقاً در همین برهه‌ی محدودیت‌های بودجه‌ای، پرداخت‌های اجتماعی به سطح بی‌سابقه‌ای می‌رسند."

۱۹- کلیه‌ی بخش‌های مربوط به محتوای آموزشی مسلط در آغاز دهه‌ی ۱۹۷۰ و همچنین اطلاعات مربوط به اصلاحات آموزشی ۱۹۸۹ از چرفی (۱۹۹۹) اخذ شده‌اند و یا از مصاحبه‌ای که در ۱۴ اکتبر ۲۰۰۳ برای آماده‌سازی فصل حاضر درباب اصلاحات آموزشی با او داشته‌ایم.

۲۰- در واقع، ریشه‌گرفتن آموزش مختلط، نیاز به چند سالی گذشت زمان دارد. همانطور که چرفی در مصاحبه با ما می‌گوید "برای خیلی از مدیران مدارس، آموزش مختلط صرفاً به این معنا بود که در مدارس دخترانه، کلاس‌های مجزایی برای پسرها و در مدارس پسرانه کلاس‌هایی برای دخترها برگزار کنند. باید برایشان توضیح می‌دادی که آموزش مختلط به معنای گذاشتن هر دو جنس به‌طور هم‌زمان و در یک کلاس مشترک است. اما این توضیح لزوماً کافی نبود. بعضی مدیران مدرسه هم "آموزش مختلط" را به معنای گذاشتن دخترها و پسرها در یک کلاس اما در دو ردیف جداگانه می‌فهمیدند. تنها در سالهای بعد بود که آنها قضیه را اصطلاحاً گرفتند و به این نتیجه رسیدند که نباید پسر و دختر را در کلاس جدا کنند".

۲۱- تعداد تولد از ۲۳۴۷۰۰ در ۱۹۸۶ به ۲۲۴۲۰۰ در سال ۱۹۸۷ کاهش یافت. از آن موقع به بعد، روند کلی کاهش بوده است، حتی اگر در برخی سالها افزایش اندکی دیده می‌شود. در سال ۲۰۰۳ تنها ۱۶۳۱۰۰ نفر یا به عبارتی تنها ۶۹.۵ درصد تعداد تولد در سال ۱۹۸۶ متولد شده‌اند.

۲۲- با استناد به دفتر مطالعات، طراحی و برنامه‌ریزی وزارت امور اجتماعی (۷۶: ۲۰۰۳).

۲۳- مستمری‌های بخش عمومی کاهش یافت تا بیمه‌ی بیماری نیز تحت پوشش قرار گیرد. در نظام اجباری با نرخ ۱ درصد و در نظام اختیاری با نرخ ۳ درصد. با این حال، درآمدهای بخش خصوصی در معرض این کاهش قرار نمی‌گیرند. علاوه‌براین، سهم درآمد معاف از مالیات ۲۵ درصد در مستمری بازنشستگی و ۱۰ درصد در دستمزدهاست.

۲۴- در این رابطه نگاه کنیده کار حائری و دیگران (۳۴: ۲۰۰۲). کشورهای "بیسمارکی" که در آنها هزینه‌ی مراقبت‌های بهداشتی اساساً از محل صندوق تأمین اجتماعی تأمین اعتبار می‌شود بدین قرارند: ژاپن، آلمان، فرانسه، هلند، بلژیک، اتریش، سوئیس و لوگزامبورگ. کشورهای "بوریجی" که در آنها هزینه‌ی مراقبت‌های بهداشتی اساساً از محل بودجه‌ی دولتی تأمین می‌شوند عبارت‌اند از: انگلیس، ایتالیا، اسپانیا، کانادا، استرالیا، یونان، پرتغال و کشورهای اسکانداویا. در هر دوی این نظام‌ها، میانگین ۷۵ تا ۷۷ درصد از هزینه‌کرد بهداشتی را بخش عمومی تأمین می‌کند (بودجه و صندوق تأمین اجتماعی). در تونس، بخش عمومی تنها ۵۱ درصد از هزینه‌های بهداشتی را تأمین می‌کند.

۲۵- با استناد به پیمایش جمعیتی/شغلی سال ۱۹۹۹، تعداد کارگرانی که آخرین شغل‌شان در حوزه‌ی کشاورزی، ساختمان و مشاغل عموم بوده است (که کاملاً منطبق است با بخش غیرساخت‌یافته) ۱۵۸۰۰۰ نفر از مجموع کارگران بیکار برخوردار از سابقه‌ی شغلی غیر بوده است.

۲۶- نگاه کنید به پاسخ دولت تونس به صندوق بین‌المللی پول در گزارش مربوطه (IMF 2003).

۲۷- با هم نگاه کنید به پاسخ دولت تونس به صندوق بین‌المللی پول در گزارش مربوطه (IMF 2003).





۳

## الجزایر: بحران، گذار و برآیندهای سیاست اجتماعی

عزالدین لیاچی

فصل حاضر، ماهیت و جایگاه سیاست اجتماعی را در بطن تلاش‌هایی که برای توسعه‌ی تونس از بدو استقلال این کشور در سال ۱۹۶۲ انجام گرفته است، بررسی می‌کند. بحث ما بطور خاص بر دوره‌ای متمرکز می‌شود که از اواسط دهه‌ی ۱۹۸۰ آغاز و تا سال ۲۰۰۴ میلادی ادامه دارد، یعنی دوره‌ای که معرف تلاش‌های مستمر برای گذار از یک اقتصاد سوسیالیستی و یک نظام سیاسی اقتدارگرا به یک نظم لیبرال بوده است. نهایتاً این فصل گزاره‌هایی را درباب اصلاح سیاست اجتماعی و پیوستن به یک شمای توسعه‌ی فراگیر، توانمندساز و پایا<sup>۱</sup> پیشنهاد می‌کند.

مطالعه‌ی حاضر خاستگاه سیاست‌های اجتماعی حاضر و شرایط اجتماعی و اقتصادی فعلی را پیگیری می‌کند. خاستگاه، ماهیت و تکامل سیاست‌های اجتماعی الجزایر را در طول سه برهه‌ی زمانی مجزا که از سال ۱۹۶۵ تا امروز را شامل می‌شوند، تحلیل می‌کند. برای هر دوره‌ی زمانی، سیاست‌های اجتماعی و داده‌های مربوط به آن ارائه و جهت‌نشان دادن دینامیسم سیاسی-اقتصادی و الگوهای حاکم بر این سیاست‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرند. همبستگی‌های موجود میان سیاست‌های اجتماعی از یک سو و نظام اقتصادی، روابط دولت-جامعه و مشروعیت سیاسی از سوی دیگر نشان داده خواهند شد. باین‌کار، فصل حاضر به مسائلی چون رشد اقتصادی و عدالت<sup>۲</sup>، تعدیل ساختاری، نقش‌ها و انتظارات جنسیتی و همچنین شورش‌های مذهبی و غیرمذهبی علیه نظم سیاسی شکست‌خورده و سیاست‌های اجتماعی مرتبط با آن نیز می‌پردازد. به‌عنوان نتیجه‌گیری، به برخی استزومات کلی لازم برای تحقق یک سیاست اجتماعی مناسب در الجزایر اشاره خواهیم کرد. اگرچه هرگونه توصیه‌ای درباب سیاست اجتماعی قطعاً باید بستر خاص کشور مورد مطالعه را در نظر داشته باشد، اما آموختن از تجربه‌های موفق سایر کشورها نیز می‌تواند رهگشا باشد؛ باین‌حال به‌دلیل تفاوت‌های تاریخی، ایدئولوژیکی و تفاوت در فرهنگ و دینامیسم سیاسی کشورها، این آموختن هرگز به‌معنای پیاده‌کردن مستقیم این تجربه‌ها در بستر خودی نیست.

<sup>1</sup> sustaining

<sup>2</sup> equity

## توسعه و سیاست اجتماعی

کشورهایی که از یوغ استعمار رها شده بودند، باید هرچه‌سریعتر استراتژی توسعه‌ای را درپیش می‌گرفتند که نه تنها اشتباهات و خرابی‌های به‌ارث‌رسیده از دوران استعمار را جبران کند، بلکه مهم‌تر از آن، عناصر ضروری برای یک توسعه‌ی اجتماعی و اقتصادی پایدار، مولد، پایا و فراگیر را در جای خود قرار دهد. به‌ندرت کشورهایی پیدا می‌شوند که به چنین هدف جامعی دست یافته باشند. و باز نادرتر کشورهایی هستند که توانسته باشند این توسعه‌ی فراگیر و پایدار را بطور هم‌زمان با لیبرال‌سازی و دموکراتیک‌سازی سیاسی پیش ببرند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نخبگان کشور ناگزیراند میان توسعه‌ی سیاسی و توسعه‌ی اقتصادی دست به انتخاب بزنند. اغلب توسعه‌ی اقتصادی را انتخاب کردند، به‌خصوص که از یک سو چالش‌های اجتماعی-اقتصادی مستلزم توجه فوری بودند و از سوی دیگر وحدت ملی هنوز شکننده‌تر از آن بود که فضای باز سیاسی را تاب بیاورد؛ بازکردن فوری فضا می‌توانست به چنددستگی اجتماعی و تجزیه‌ی ارضی بیانجامد. تقریباً اغلب کشورهای نقش مرکزی در توسعه را به دولت واگذار کردند، چه آنهایی که به‌دنبال یک نظام سوسیالیستی رفتند و چه آنهایی که اقتصاد بازار را انتخاب کردند. به‌این‌ترتیب، دولت به عامل کلیدی - اگر نگوئیم اصلی - در توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی بدل شد. در نتیجه، دولت تقریباً به‌تنهایی مسؤلیت تأسیس یک شالوده‌ی اقتصادی ماندگار به‌همراه زیرساخت‌ها و خدمات اجتماعی ملازم با آن را برعهده گرفت.

موفقیت یا شکست سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی به عوامل متعددی وابسته است، از جمله انسجام خود استراتژی توسعه؛ منابع موجود و تجهیز و بکارگیری آنها؛ ماهیت نخبگان حاکم و میزان موافقت اعضای کلیدی آن در خصوص سیاست‌های اتخاذشده؛ میزان همبستگی و انسجام اجتماعی؛ و ماهیت فضای بین‌المللی (موانع و فرصت‌ها).

در بسیاری از موارد (برای مثال در مصر و الجزایر) در طول نخستین دهه‌های پس از استقلال یا تحولات انقلابی، سیاست اجتماعی (عدالت) به‌همان اندازه‌ای اولویت داشته است که توسعه‌ی اقتصادی (رشد) و پایداری سیاسی. درواقع، همه‌ی این عوامل مهم و وابسته به یکدیگر بودند. بااین‌حال، به‌محض فروکش کردن تب‌وتاب انقلاب و پس از اینکه معلوم می‌شد دولت توانایی پاسخگویی به مسائل اقتصادی و اجتماعی را ندارد، نابسندگی‌های استراتژی توسعه به‌تدریج آشکار می‌شدند. در نتیجه‌ی این مسائل و همچنین به‌دنبال فشارهای نیرومند خارجی برای لیبرال‌سازی اقتصادی، سیاست اجتماعی به‌تدریج اهمیت و اولویت خود را از دست می‌داد و رژیم‌های اقتدارگرای حاکم دیگر دغدغه‌ای جز بقا نداشتند. سیاست اجتماعی به‌جای اینکه مجموعه‌ای از اقدامات حساب‌شده و هماهنگ باهدف درگیر کردن کل بدنه‌ی مردمی در فرآیند توسعه باشد، بیشتر به‌چیزی فرعی و حاشیه‌ای در نسبت با معضلات و پیامدهای آزاردهنده‌ی بحران مالی/ یا تعدیل ساختاری بدل شد. سیاست اجتماعی حالا به یک "مقوله‌ی فرعی یا نوعی "شبکه‌ی امنیتی" جهت مقابله با شکست سیاست‌های اتخاذشده یا فجایع توسعه" تبدیل شد. (۱) به موازات رشد جمعیت و نیازهای آن و از سوی دیگر ته‌کشیدن منابع دولتی، این تغییر نگرش درخصوص سیاست اجتماعی باعث می‌شد که

معضلات و ناامنی‌های اجتماعی حتی پررنگ‌تر شوند. با افزوده شدن عوامل دیگری چون فشارهای خارجی برای لیبرال‌سازی اقتصادی و تعدیل ساختاری، سیاست اجتماعی دیگر هرگز اهمیت از دست‌رفته‌ی خود را بازیافت و در همان سطح اولویت‌های درجه‌ی ۲ و ۳ باقی ماند. امروزه بسیاری از کشورها، من جمله الجزایر، با نقصی عظیم در سیاست اجتماعی و همچنین با بحرانی جامعه‌ی<sup>۱</sup> که بطور بالقوه برهم‌زننده‌ی ثبات جامعه است، روبه‌رو هستند.

مورد الجزایر که در این فصل مورد بررسی قرار می‌گیرد، به‌خوبی روند تکاملی توجه به سیاست اجتماعی را نشان می‌دهد. در مورد الجزایر، وخامت اوضاع اجتماعی-اقتصادی ۱۵ ساله‌ی اخیر، نتیجه‌ی سیاست‌های نامناسب، شوک‌های بیرونی، و یک شورش خونین اسلامگرا بوده است. شکست جدی در حوزه‌ی سیاست اجتماعی منجر به بی‌ثباتی و خشونت سیاسی شده است. تنها راه برای خروج الجزایر از این وضعیت، اتخاذ سیاست‌های توسعه‌ای جدیدی است که واقعاً جامع و هماهنگ باشند و بتوانند ابعاد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و انسانی را به‌عنوان اولویت‌هایی هم‌ارز یا یکدیگر لحاظ کنند.

### سیاست اجتماعی الجزایر در سه دوره

پیش از رجوع به این سه مرحله‌ی پس از استقلال کشور، لازم است که آثار پررنگ و ماندگاری که استعمار فرانسه (۱۸۳۰ تا ۱۹۶۲) بر الجزایر و مردم این کشور برجای گذاشته است را بررسی کنیم. استعمار بیش از ۱۰۰ ساله‌ی فرانسه، جامعه را از هم گسیخت و الجزایری‌ها را به فلاکت کشید درحالی‌که مهاجران فرانسوی زندگی خوب و پرورنقی را می‌گذراندند. خشونت دهشتناکی که فرانسه در جریان استعمار علیه مردم الجزایر از خود نشان داد به توحش و قساوت فیزیکی خلاصه نمی‌شد، بلکه با تحقیر، سلب مالکیت اقتصادی و درهم‌گسیختگی اجتماعی، زندگی و معاش نسل‌های متعددی از جمعیت بومی الجزایر را در هم پاشید. این فرآیندی بود به‌واسطه‌ی زور و قوانینی چون حکم سنا (senatus-consulte)<sup>۲</sup> یا قانون وارنیه<sup>۳</sup> سال ۱۸۷۳ که خانواده‌ها و جماعات روستائی را از حق مالکیت زمین‌های اجدادی‌شان محروم می‌کرد، زمین‌هایی که طبق قوانین اسلامی و عرفی رایج اساساً قابل انتقال نبودند. ژنرال بوگو، رهبر اولیه‌ی جبهه‌ی استعمار، درخصوص منافع فرانسه در خاک الجزایر می‌گفت: "سه‌م ما و منفعت ما از الجزایر تنها یک چیز است، کشاورزی ... بله درست است! به‌نظرم تنها راه برای مغلوب کردن این کشور همین گرفتن منافع کشاورزی است."<sup>۲</sup> این مصادره‌ی اجباری آن‌قدر وسیع بود که اغلب مردم الجزایر شیوه‌ی عمده‌ی معاش خود را از دست دادند. آنها که خوش‌شانس‌تر بودند شغلی فصلی در زمین‌های وسیع تحت مالکیت اروپائیان به‌دست می‌آوردند. تنبیه دسته‌جمعی نیز به‌کرات به‌عنوان شیوه‌ای برای تصاحب هرچه‌بیشتر زمین‌های بومیان بکار می‌رفت. این مسأله

<sup>۱</sup> societal

<sup>۲</sup> در متن به فرانسه آمده است. اصل لاتینی عبارت (senatum consultum) در زبان انگلیسی به همین شکل لاتین بکار می‌رود. در روم باستان به‌معنای تصمیم مجلس سنا بوده است. (م.ف)

<sup>۳</sup> Warnier law

خصوصاً به دوره‌ی پس از ۱۸۷۱ مربوط می‌شود که شورش‌هایی در اعتراض به توقیف ۵۰۰۰ آکر زمین شکل گرفته بود. به دنبال این تنبیه‌های دسته‌جمعی، کلیه‌ی پروسه‌های قانونی لازم برای انتقال اراضی نیز نادیده گرفته شد و در سال ۱۸۸۱ مجموعه‌ی تحریم‌های قانونی همگانی و وحشیانه‌ی مندرج در *نظام‌نامه‌ی بومیان* (Code de l'Indigenat) اعمال شد. سی سال قبل از این، آکسی دو توکویل - که در میان نوشته‌هایش یک طرح کلی برای استعمار هم یافت می‌شود - نوشته بود که "ما جامعه‌ی مسلمان را نسبت به آنچه قبل از آشنائی با ما بودند هم بدبخت‌تر، بی‌سامان‌تر، بی‌سوادتر و وحشی‌تر کرده‌ایم".<sup>(۳)</sup>

وقتی فرانسه در سال ۱۸۷۱ جنگِ آلساس-لورن<sup>۱</sup> را به آلمان باخت، هزاران نفر از ساکنان آن منطقه به الجزایر منتقل شدند و بخشی از زمین‌های مصادره‌ای به آنان اعطا شد. در پایان قرن، بیش از نیمی از زمین‌های قابل کشتِ الجزایر تحت کنترل اروپائی‌ها درآمد. معدود الجزایری‌هایی هم که زمین‌هایشان را پس گرفته بودند، آنقدر مالیات‌های کمرشکنی می‌دادند و در منگنه‌ی معذوریت‌های طبیعی و بوروکراتیک قرار می‌گرفتند که با فلاکت شکم‌شان را سیر می‌کردند. ساکنان اروپائی که تا ۱۹۵۴ تعدادشان به ۹۸۴۰۰۰ نفر (در برابر ۸.۷ میلیون جمعیتِ الجزایری) رسیده بود، نه تنها بخش عمده‌ی ثروت کشور که حتی سرنوشتِ مردمانی را که در خانه‌ی خودشان و با توسل به هر شیوه‌ی ممکن به انقیاد در آورده بودند را در اختیار داشتند. استعمارگران هزاران دهقان را به همراه خانواده‌هایشان از حق مالکیت زمین‌هایشان محروم کرده بودند. عده‌ی قلیلی از الجزایری‌ها به آموزش اولیه و عده‌ی قلیلی‌تری به آموزش عالی دسترسی داشتند. تا سال ۱۹۴۴ تنها ۹ درصد غیراروپائی‌ها رنگ آموزش رسمی را به خود دیده بودند.

ده سال بعد و با آغاز یک برنامه‌ی آموزش فشرده برای بومیان الجزایر، تنها ۱۳ درصد از پسران در مدارس ابتدائی ثبت‌نام شدند و ۸۶ درصد از مردان بزرگسال همچنان بیسواد ماندند. برای زنان وضعیت از این هم بسیار بدتر بود. نود و نه درصد جمعیت بیسواد و عده‌ی قلیلی از الجزایری‌ها به تحصیلات عالی دسترسی داشتند. تا سال ۱۹۵۴ تنها ۶۴۶۰ نفر در چند دبیرستان مختلط درس می‌خواندند و ۵۸۹ نفر به دانشگاه می‌رفتند (۲۰۰ نفر هم در دانشگاه‌های فرانسوی تحصیل می‌کردند). به جز اینها، تنها ۲۸ مهندس الجزایری، ۱۸۵ معلم، ۳۵۴ وکیل یا دفترخانه‌دار و نهایتاً ۱۶۵ پزشک، دندان‌پزشک و داروساز وجود داشت.<sup>(۴)</sup>

خدمات بهداشتی‌ای که از سوی فرانسویان به مستعمران داده می‌شد تنها در حد بسیار ابتدائی بود و حتی همین هم به هر کسی نمی‌رسید. بیکاری دائمی گریبان‌گیر اغلب الجزایری‌ها بود و دستمزدها به حدی پائین بودند که حتی کفافِ معاشِ بدنی فرد تا روز بعد را هم نمی‌دادند. فرانسه صنایعش را در الجزایر توسعه می‌داد، زیرا استعمار تنها کمکی بود برای صنعتی‌سازی نفتی در سرزمین مادری و نه در مستعمره. بالین‌همه، هرگاه بخشی از مردم برخوردار بهتر یا استقلال را طلب می‌کردند، کل جمعیتِ الجزایری شدیداً و اغلب به صورت دسته‌جمعی سرکوب می‌شد.

<sup>۱</sup> Alsace-Lorraine

هنگامی که یک گروه بیست‌نفره از جوانان تصمیم به ایجاد یک سازمان آزادی‌بخش ملی گرفتند و در نوامبر ۱۹۵۴ شورشی مسلحانه علیه استعمار فرانسه ترتیب دادند، ارتش فرانسه با سرکوب بی‌رحمانه‌ی جمعیت شهری و همین‌طور روستاهای دورافتاده و متروک واکنش نشان داد. بازداشت‌های دسته‌جمعی و حبس‌های بدون محاکمه، شکنجه، بمباران روستاها، اعدام‌های بی‌رویه و بی‌تشریفات، تخریب خانه‌ها و مصادره‌ی بیشتر اموال و زمین‌ها تنها بخشی از این سرکوب محسوب می‌شدند. با این حال، این سرکوب نه‌تنها شورش را از میان نبرد بلکه مردم بیشتری را به پیوستن به جبهه‌ی آزادیبخش ملی (FLN) ترغیب کرد. نهایتاً در سال ۱۹۶۲ استقلال به‌قیمت مرگ ۱.۵ میلیون الجزایری محقق شد.

از آنجاکه تقریباً هیچ زیرساخت اقتصادی و اجتماعی‌ای وجود نداشت، رهبری الجزایر استقلال‌یافته، وظیفه‌ی سنگینی را در پیش داشت. به‌هنگام استقلال، الجزایر با فقر گسترده، اوضاع بهداشتی هشداردهنده، بیکاری و بیسوادی وسیع بزرگسالان و نبود مطلق نخبگان اجرائی و اقتصادی روبه‌رو بود. با این وجود، به‌لطف رانت‌های نفت و گاز، دولت توانست یک برنامه‌ی صنعتی‌سازی گسترده، اصلاحات ارضی وسیع، و یک نظام رفاهی برای تأمین نیازهای جمعیت از بدو تولد تا هنگام مرگ را تدارک ببیند. مزایای رفاهی عبارت بودند از غذای یارانه‌ای؛ مسکن و حمل‌ونقل عمومی رایگان یا با سوبسید بسیار بالا؛ تحصیل رایگان و غذای یارانه‌ای در محل کار، مدارس و دانشگاه‌ها؛ مراقبت‌های بهداشتی رایگان؛ امکانات ارزان مانند گاز، برق و تلفن؛ و علاوه‌براین کمک‌های پولی اضافی به خانواده‌ها و افراد نیازمند. برای مدتی کوتاه اوضاع خوب پیش می‌رفت تا اینکه کل استراتژی دولت بنا به اوضاع اقتصادی تقریباً روبه‌ورشکستگی، رشد جمعیتی کنترل‌نشده‌ی ۳ درصدی تا سال ۱۹۸۴ و نزول قیمت محصولات هیدروکربنی در بازارهای جهانی، به‌کلی فروپاشید.

اوضاع و سیاست‌های اجتماعی-اقتصادی الجزایر از بدو استقلال تا کنون را می‌توان در سه دوره‌ی اصلی تقسیم کرد: ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۹، ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۱، ۱۹۹۲ تا کنون. ذیلاً این دوره‌های سه‌گانه را با هدف شناخت ماهیت سیاست‌های اجتماعی دنبال‌شده و همچنین مزایا و نواقص آنها بررسی خواهیم کرد.

### مدل توسعه‌ی سوسیالیستی: ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۹

بعد از سه‌سال دودلی، سردرگمی و تضادهای شکننده بین نخبگان نظامی و غیرنظامی، بالاخره کشور در سال ۱۹۶۵ تحت رهبری کلنل هوآری بومدین<sup>۱</sup>، نویسنده‌ی فرمان کودتای ۱۹ ژوئن علیه نخستین‌رئیس‌جمهور احمد بن بلا<sup>۲</sup>، مشخصاً یک الگوی توسعه‌ی سوسیالیستی را در پیش گرفت.

مشخصه‌ی دوره‌ی ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۹ اتخاذ یک الگوی توسعه‌ی سوسیالیستی است که هدف آن ساختن دمودستگاه دولتی، توسعه‌ی اقتصاد بر پایه‌ی صنایع سنگین و تحت نظارت انحصاری بخش عمومی و برآورده ساختن نیازهای اساسی جامعه در حوزه‌هایی چون اشتغال، مسکن، بهداشت و آموزش بود. همه‌ی این

<sup>۱</sup> Houari Boumedienne

<sup>۲</sup> Ahmed Ben Bella

اهداف کم‌وبیش محقق شدند مگر اقتصاد مبتنی بر صنایع سنگین. در نهایت کشور باز هم شدیداً متکی به رانت‌های نفتی و واردات غذایی باقی ماند.

ساختن دولت، ملت-سازی و استراتژی توسعه‌ی سوسیالیستی مستلزم ملی‌کردن ثروت‌های خارجی، متمرکز ساختن فرآیند تصمیم‌سازی اقتصادی از طریق برنامه‌ریزی دولتی و ایجاد بخش عمومی وسیعی بود که در قانون آن صنایع سنگین با وظیفه‌ی تضمین رشد بخش تولید به‌عنوان جایگزینی برای واردات قرار داشته باشد. در طی ده سال، استراتژی مذکور به‌لحاظ رشد اقتصادی کلی، استخدام و خدماتی چون آموزش و بهداشت به نتایج مثبتی هم رسید. درآمد ملی با نرخ میانگین ۸۶ درصد رشد کرد، درآمد سرانه بیش از دو برابر بالا رفت و از ۳۷۵ دلار به ۸۳۰ دلار رسید، و تعداد مشاغل از ۱۷۵۰ میلیون به ۲۸۳۰ میلیون (۴) شغل رسید (۵) سرانه‌ی تولید ناخالص صنعتی سالانه با نرخ میانگین ۱۴.۴ درصد رشد می‌کرد و ارزش کل تولید صنعتی به دو برابر رسید. (۶)

کشوری که پس از ۱۳۰ سال محرومیت و تحقیر خود را از زیر چکمه‌ی استعمار فرانسه بیرون کشیده بود، در طول این دوره به نیازهای اجتماعی مردم بطور جدی توجه کرد و اقدامات تأمین‌ی مناسبی انجام شد. سیاست‌های سوسیالیستی غالب نیازهای مردمی را برآورده می‌کرد: کارکرد توزیعی دولت با پیشخوانه‌ی رانت‌های نفتی و به‌دست یک بوروکراسی گسترده‌ی دولتی انجام می‌شد.

در بخش آموزش و آموزش حرفه‌ای، در فاصله‌ی سالهای ۱۹۶۲ تا ۱۹۸۲ شاهد پیشرفتی چشمگیر هستیم. تعداد کودکان در مدرسه‌ی ابتدائی، و راهنمایی، از ۱.۳۹ میلیون در سال ۱۹۶۳ به ۵ میلیون در سال ۱۹۸۴ رسید؛ تعداد دانشجویان در تحصیلات دانشگاهی از ۲۸۰۰ نفر در سال ۱۹۶۳ به ۹۶۰۰۰ نفر در سال ۱۹۸۲ رسید. (۷) میزان سرمایه‌گذاری دولتی در بخش آموزش، از ۳۰۳۶ میلیون (۴) در فاصله‌ی سالهای ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۳ به ۱۰.۳۷۱ میلیون دینار در سالهای ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۰ رسید. (۸) سیاست دولت در جهت استخدام کامل و تضمینی، آموزش و بهداشت رایگان و خدمات و غذای یارانه‌ای بود. در بخش کشاورزی، سیاست سرنوشت‌ساز انقلاب ارضی ۱۹۷۱ بود که باهدف بازتوزیع زمین به نفع دهقانان فقیر انجام شد. اگرچه این اصلاحات در دستیابی به اهداف خود شکست خورد و سبب افول بخش کشاورزی گردید، دست کم هزاران دهقان از مزایای توزیع رایگان زمین و دام برخوردار شدند.

بطور کلی، فقرا بودند که بیشترین نفع را از سیاست‌های سوسیالیستی اولیه بردند، اما طبقه‌ی درحال ظهوری از تکنوکرات‌ها نیز به تدریج از ثمرات سیاست‌هایی که به آنان استانداردهای بالای زندگی، پرستیژ و

<sup>۱</sup> واضح است که این ارقام اشتباه فاحش مؤلف یا ویراستاران کتاب است. ارقام ۱۷۵۰ و ۲۸۳۰ ملیون در حالی ذکر می‌شود که بنا به گفته‌ی خود مؤلف کل جمعیت الجزایر در سال ۱۹۵۴ تنها ۸.۷ میلیون نفر بوده است. به احتمال زیاد ارقام صحیح به ترتیب ۱.۷۵۰ و ۲۸۳۰ هستند. (م.ف)

<sup>۲</sup> در این مورد نیز نگاه کنید به پانویس قبل. احتمالاً رقم صحیح ۳.۳۰۶ میلیون دینار است. (م.ف)

قدرت می‌داد بهره‌مند شدند. مسلماً این بدین‌معنا نیست که الجزایر در طول این دوره‌ی پس از استقلال بهشت روی زمین<sup>۱</sup> را برپا کرد، بلکه صرفاً اشاره‌ای است به دستاوردهای نسبتاً مناسبی که در طول این دوره در مقایسه با وضعیت حاکم بر مردم در دوران استعمار حاصل شده بود. فقر و شکاف‌های درآمدی میان اقلیت ثروتمند و اکثریت جمعیت الجزایری کماکان پابرجا و رژیم سیاسی نیز ماهیتاً یک رژیم توتالیتر بود.

مادامی که درآمدهای نفتی همچنان بالا بود، دولت نیز در ازای فرمانبرداری سیاسی جامعه همچنان سیاست رفاهی پرهزینه‌ای را که در پیش گرفته بود - و مالیات ناچیزی در آن پیش‌بینی شده بود - به پیش می‌برد. از منظر ایدئولوژیک، بُعد اجتماعی در قلب رشد و توسعه‌ی اقتصادی قرار داشت و مردم نیز این مزایای اجتماعی را به‌عنوان حقوق موروثی استقلال و حاکمیت بازیافته‌ی خویش مطالبه می‌کردند.

اگر مدل کاپیتالیستی به‌دلیل اینکه عامل نابرابری و بی‌عدالتی و استعمار بود کنار گذاشته شد، مدل توسعه‌ی سوسیالیستی نیز هم‌هی مسؤولیت‌ها را بر دوش دولت می‌گذاشت و فضای کمی برای بخش خصوصی چه در حوزه تولید و چه در حوزه خدمات باقی می‌گذاشت. دولت خودبه‌خود مسؤول رفاه و حمایت اجتماعی بود.

استراتژی توسعه‌ی اتخاذشده، پس از موفقیت‌های اولیه در به‌راه‌انداختن قطار توسعه‌ی اقتصادی کشور و برآوردن نیازهای اجتماعی مردم، به‌تدریج نشانه‌هایی از فرسودگی و ناتوانی بروز می‌داد. در سال ۱۹۷۹ درست پس از مرگ رئیس‌جمهور بومدین، وجوه و تأثیرات منفی توسعه‌ی دولت-محور مبتنی بر رانت‌های نفتی آشکار شد. البته این اشکالات به‌تدریج به‌وجود آمده بودند اما در طول حکومت تمامیت‌خواه بومدین کسی جرأت برزبان آوردن آنها را نداشت. تنها پس از مرگ بومدین بود که برخی از منتقدان ناراضی‌شان را ابراز کردند و خواستار این شدند که کشور پیامدهای توسعه‌ی اقتصادی خود را نیز ببیند. این پیامدها عبارت بودند از یک بوروکراسی آماسیده، تنگناهای توزیعی، تورم شایع، خیل مهاجران شهری، کمبود غذا و نابرابری‌های درآمدی فزاینده. همچنین استراتژی اتخاذ شده جامعه‌ای به‌بار آورده بود که بی‌هیچ نیازی به تولیدکردن تماماً وابسته به دولت بود.

در سطح سیاسی، توسعه صرفاً به‌معنای توسعه‌گرایی‌های کلمه طرح شده بود و حقوق سیاسی و اجتماعی شهروندان را به‌کلی نادیده می‌گرفت. روابط دولت-جامعه معرف یک حکومت تمامیت‌خواه نو-پدرسالارانه (۹) بود. با توجه به مسؤولیت‌هایی که نهادهای عمومی برعهده گرفته بودند، تا پایان دهه‌ی ۱۹۷۰ حجم دستگاه دولتی بیش از حد بزرگ شده بود. در نتیجه، اقتدار دولت پیوسته افزایش می‌یافت و تقریباً امکان هرگونه سازماندهی مخالف و ابراز ناراضی‌های مردمی را سلب می‌کرد. قدرت در دست نهادهای دولتی، بوروکرات‌ها، تکنوکرات‌ها و مدیران متمرکز شده بود. ائتلافی از نخبگان حزبی FLN، افسران نظامی، بوروکرات‌ها و

<sup>۱</sup> اشاره‌ای طعنه‌آمیز به اتوپیای سوسیالیستی. (م.ف)



تکنوکرات‌ها دست در دست یکدیگر نوعی نظام تشکل‌گرای نوین<sup>۱</sup> را به وجود می‌آوردند که جامعه را به واسطه‌ی مجموعه‌ای از متخصصان دولتی و انجمن‌های فرهنگی و دانشجویی کنترل می‌کرد؛ این انجمن‌ها همچنین به‌عنوان ابزاری برای بسیج و مشروعیت‌گیری از بالا مورد استفاده قرار می‌گرفتند. "کنترل آموزش و استقرار مذهبیه ... نشریات، رادیو و تلویزیون ... [به دولت اجازه می‌داد تا] همزونی ایدئولوژیک گفتار دولت‌محور و جهان‌شمول خود مبتنی بر مفاهیمی چون ناسیونالیسم، سوسیالیسم و پوپولیسم را تثبیت کند". (۱۱)

هنگامی که در دوره‌ی بعدی مردم به تدریج از دولت ناراضی شدند، شورش خیابانی تنها راهی بود که می‌توانستند شکایت و استیصال خود را به گوش حاکمان برسانند. از اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ مخالفت‌های سازمان‌یافته به تدریج شکل می‌گرفتند اما چیزی جز یک جنبش گل‌وگشاد مذهبیه-لیبرال نبودند. مادامی که دولت کارکردهای توزیعی خود را - البته به لطف درآمدهای هیدروکربنی و استقراض‌های خارجی - انجام می‌داد، مخالفت سیاسی نمی‌توانست به یک جنبش توده‌ای تبدیل شود. نمی‌توانست به سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی دولت حمله کند زیرا اغلب الجزایری‌ها در آن دوره از مزایای نظام رفاهی گسترده‌ی دولتی بهره‌مند می‌شدند.

اما در دهه‌ی ۱۹۸۰ و هنگامی که شوک‌های بزرگ بیرونی به یکباره تناقض‌های نظام، نابسندگی سیاست‌ها و ناتوانی دولت از تأمین آنها را آشکار کرد، این وضعیت سیاسی نیز به یکباره دگرگون شد.

### بحران و اصلاحات اولیه: ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۱

از پایان دهه‌ی ۱۹۷۰ تا اواسط دهه‌ی ۱۹۸۰ نقش دولت به‌عنوان موتور توسعه و تأمین‌کننده‌ی رفاه به دلیل مجموعه‌ای از عوامل داخلی و خارجی، با مشکل روبه‌رو شد. فشارهای داخلی برای تغییرات اساسی بالا گرفت و به نآرامی‌های اجتماعی سال ۱۹۸۱ منجر شد.

مشخصه‌ی این دوره بحرانی چندبعدی است که از اوایل دهه‌ی ۱۹۸۰ آغاز و با بحران نفتی سال ۱۹۸۶ که کاهش ۴۰ درصدی قیمت نفت زمینه‌ساز کمبود شدید درآمدهای نفتی الجزایر شد، به اوج خود می‌رسد. اولین نشانه‌های حاکی از محدودیت‌ها و فرسایش استراتژی توسعه‌ی دولت، در پایان دوره‌ی بومدین پیدا شدند و تشدید آنها رئیس‌جمهور جدید، چادلی بن‌جدید را واداشت که دست به نخستین اصلاحات اقتصادی لیبرال در الجزایر بزند. با این حال، از یک طرف بوروکرات‌ها و تکنوکرات‌ها از این اصلاحات روی برگرداندند چراکه موقعیت قدرت و پرستیژ اجتماعی آنها را تهدید می‌کرد، و از سوی دیگر کارگران و مبارزان تنها حزب قانونی کشور یعنی FLN نیز با اصلاحات مخالفت کردند زیرا آن را تهدیدی برای سیاست‌های رفاهی می‌دیدند.

<sup>۱</sup> neo-corporatist

اما این اصلاحات نیز غیرحساب‌شده، غیرمنسجم و در سطح اجرائی ضعیف بودند. با این اوصاف، این اصلاحات نیز تنها به وخیم‌تر شدن اوضاع اقتصادی و اجتماعی روبه‌افول کشور کمک کردند. سرمایه‌گذاری صنعتی تنها در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۱ به میزان ۲۱ درصد افت کرد و واردات به میزان ۳۵ درصد کاهش یافت. بسیاری از پروژه‌های صنعتی مسکوت و قراردادهای بین‌المللی متعددی فسخ شدند. تا سال ۱۹۸۸ خروجی بخش صنعتی به شکل اسفباری افت کرد و مشاغل عمومی مجموعاً ۱۸.۵ بیلیون دلار کسری به بار آوردند. (۱۲) دولت تقریباً ورشکسته شده بود و نابرابری اجتماعی به حدی بالا گرفته بود که ۴۵ درصد درآمد ملی تنها در دست ۵ درصد از جمعیت بود در حالی که ۵۰ درصد جمعیت تنها ۲۲ درصد از این درآمد را در اختیار داشتند. (۱۳) نرخ تورم سالانه به ۴۲ درصد رسیده بود و ۲۲ درصد از نیروی کار بیکار شده بودند. در سال ۱۹۹۱ با بیکار شدن ۲۵۰۰۰ کارگر دیگر - که عمدتاً هم در بخش عمومی بودند - وضعیت اجتماعی به نقطه‌ی بحرانی رسید. (۱۴) علاوه بر این، فساد در نهادهای دولتی رخنه کرد و بدهی‌های خارجی در سال ۱۹۹۱ به مرز ۲۶.۵۵۷ بیلیون دلار، نرخ درآمد از محل صادرات به ۱۹۳ درصد، و نرخ خدمات‌دهی به ۷۳.۷ درصد رسید. (۱۵)

در نتیجه‌ی اصلاحات اقتصادی و تهنه‌کشیدن منابع در طول دهه‌ی ۱۹۸۰، دولت خود را از برخی حوزه‌های خدمات اقتصادی و اجتماعی و حتی حوزه‌های حقوقی و انتظامی کنار کشید. این مسائل سبب وخیم‌تر شدن اوضاع اجتماعی برای فقرا، شکل‌گیری بازار سیاه، فعالیت‌های غیرقانونی، نرخ بالای جرایم، فساد و گسترش محدودیت‌های اخلاقی و رفتاری در مکان‌های عمومی از سوی گروه‌های کنترل‌نشده‌ی اسلام‌گرا شد.

بسیاری از مزایای اجتماعی سخاوتمندانه‌ی سابق کاسته یا اساساً قطع شدند. تا اواخر دهه‌ی ۱۹۸۰، سروکله‌ی فقری که همگان فکر می‌کردند در دهه‌ی ۷۰ برچیده شده به تدریج در بسیاری از بخش‌های کشور دوباره پیدا شد. باینکه محرومیت اقتصادی بر خیلی از مردم و اکثراً جوانان تأثیر نامطلوبی گذاشته بود، اما عده‌ی قلیلی از الجزایری‌ها هم موفق شدند ثروت بی‌حدوحسابی به هم بزنند. برخی از اینها صاحبان مشاغل خصوصی جدید بودند که از روابط ویژه‌ی خود با بوروکرات‌های رده‌بالا یا نخبگان نظامی و غیرنظامی سود می‌جستند، افرادی که به واسطه‌ی جایگاهشان می‌توانستند منابع عمومی را در جهت منافع شخصی خود و اطرافیان‌شان بکار بگیرند.

هنگامی که قیمت نفت خام و گاز طبیعی در سال ۱۹۸۶ به شکل مفرطی کاهش یافت، وضعیت اجتماعی و اقتصادی که پیشاپیش رو به افول بود وضع وخیم‌تری پیدا کرد. از آنجا که کشور شدیداً به درآمدهای هیدروکربنی وابسته بود و از آنجا که اغلب فعالیت‌های اقتصادی و خدمات اجتماعی تحت کنترل دولت صورت می‌گرفت، کاهش درآمدهای نفت و گاز بلافاصله و مستقیماً بر اغلب مردم اثر گذاشت. در اکتبر ۱۹۸۸، ترکیبی از بحران اقتصادی و عدم وجود هرگونه سازوکار نهادی برای اعتراض و مشارکت سیاسی، منجر به یک دوره‌ی ۵ روزه‌ی شورش و ترکتازی در کشور شد. این شورش‌ها، خشونت‌بارترین سرکوب

نظامی از دوران استقلال تاکنون را در پی داشتند؛ این سرکوب‌ها ۵۰۰ کشته و تعداد بیشتری زخمی برجای گذاشت و کشور را در بهت فرو برد.

پس از این شورش‌ها دولت سریعاً تلاش کرد تا با گشودن فضای سیاسی اوضاع را به حالت صلح و ثبات برگرداند. دولت که از بهبود اوضاع روبه‌افول اقتصادی و اجتماعی عاجز بود، چاره‌ی دیگری جز آزادسازی سیاسی آن‌هم بطور فوری و عاجل نداشت. به این ترتیب، به جای کارکرد توزیعی سابق که دولت دیگر توان ایفای آن را نداشت، نوعی استراتژی شمول سیاسی<sup>۱</sup> بطور محدود پی گرفته شد. با این حال، این گشایش سیاسی از یک‌سری نقص‌ها و محدودیت‌های موروثی رنج می‌برد و در واقع سبب وخیم‌تر شدن بحران شد.

در طول دهه‌ی ۱۹۸۰ مناقشات سیاسی، درگیری‌ها و ناکارانی‌های بوروکراتیک، خدمات‌رسانی اجتماعی را مختل کرد و احساس ناامنی را در میان فقرا و قشر آسیب‌پذیر جدید افزایش داد. در چنین شرایطی بود که برخی شبکه‌های اسلام‌گرای فعال رشد کردند و به تدریج حضورشان ملموس‌تر و مشکل‌سازتر از قبل شد. این گروه‌ها از عقب‌نشینی تدریجی دولت و ناتوانی آن در خدمات‌رسانی مناسب سود جستند. بسیاری از سازمان‌های اسلام‌گرا با اقداماتی چون امدادرسانی در مواقع بروز زلزله یا راه‌اندازی "سوق‌های اسلامی"<sup>۲</sup> (یا بازارچه‌های مردمی) با قیمت‌های بسیار پائین‌تر از نرخ توزیعی رسمی، به تدریج برخی از کارکردهای رفاه اجتماعی را برعهده گرفتند. همچنین این گروه‌ها توانستند یک‌سری دادگاه‌های مردمی برای حل و فصل مناقشات بصورت عادلانه‌تر، سریع‌تر و کارآمدتر از سیستم دولتی راه‌اندازی کنند؛ همچنین یک‌سری گروه‌های شبه‌نظامی در محلات درست کردند و ترافیک خیابان را در ساعاتی که پلیسی وجود نداشت هدایت می‌کردند؛ از فقرا و بیماران عیادت می‌کردند و به آنها غذا یا کمک‌های پولی هدیه می‌دادند؛ یا در خیابان عرف پوششی و هنجارهای رفتاری اسلامی برای مردان و زنان را تعیین می‌کردند.

هنگامی که دولت در سال ۱۹۸۹ تصمیم گرفت که نظام تک‌حزبی را رها کند، گروه‌های اسلامی پیشاپیش جای خود را در جامعه باز کرده بودند. در این سال، طرح اصلاح قانون اساسی، اجازه‌ی تشکیل یک نظام چندحزبی، انجمن‌های آزاد و مطبوعات آزاد را صادر کرد. طولی نکشید که گروه‌های اسلامی به پرطرفدارترین گروه‌ها تبدیل شدند، زیرا از یک طرف همین گروه‌ها بودند که نیازهای اجتماعی مردم را که دولت از برآوردن آنها عاجز شده بود تأمین می‌کردند و از سوی دیگر خواهان تغییر ریشه‌ای رژیم بودند. همین شهرت باعث پیروزی‌های حداکثری این گروه‌ها در انتخابات‌های متعدد پیش‌رو شد. با این حال، سلسله‌ی همین پیروزی‌ها بود که نهایتاً منجر به نابودی آنها در اوایل سال ۱۹۹۲ شد. نخبگان نظامی و دولتی، که گروه‌های اسلامی را تهدیدی اساسی در برابر منافع خویش و نظام جمهوری می‌دیدند، تصمیم گرفتند تا با

<sup>۱</sup> political inclusion

<sup>۲</sup> Souk (م.ف) سوق. یا همان سوق.

ابطال نتایج دور دوم انتخابات پارلمانی در ژانویه ۱۹۹۲ از به‌قدرت‌رسیدن آنها جلوگیری کنند. و این سرآغاز دوران اسفباری از خشونت بی‌حدوحصر علیه غیرنظامیان بود که غالباً به‌دست گروه‌های مسلح اسلام‌گرا انجام گرفت، گروه‌هایی که هدفشان تأسیس یک نظام جدید برپایه‌ی آموزه‌های اسلامی بود. در پاسخ به این شورش مسلحانه نیروهای امنیتی دولت نیز دیت به خشونت‌هایی زدند که دست‌کمی از اسلام‌گرایان نداشت. (۱۶)

### خشونت و تعدیل ساختاری: ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۳

زورآزمایی دولت و گروه‌های اسلام‌گرا در طول دهه‌ی ۱۹۹۰ تاریک‌ترین دوران پس از استقلال الجزایر را رقم زد. در واکنش به یک دولت غیرپاسخگو که توان خود را به‌واسطه‌ی بحران اقتصادی و سیاسی جاری از دست داده بود، گروه‌های اسلام‌گرا در ژوئن ۱۹۹۱ حملات جسورانه و مرگ‌بار خود به پلیس و اهداف نظامی را آغاز کردند. این حملات و همچنین سرکوب‌های دولتی، خصوصاً در دوران پس از انحلال انتخابات پارلمانی سال ۱۹۹۲ شدیداً اوج گرفت. حتی غیرنظامیان و خارجی‌ها نیز از گزند این کشتارها در امان نبودند؛ نزدیک به ۱۵۰/۰۰۰ نفر کشته و بخش عمده‌ی زیرساخت‌های اجتماعی و اقتصادی نابود شدند.

این دوره شاهد بی‌خانمانی اجتماعی فراگیر، توقف یکباره‌ی کلیه‌ی روندهای اصلاحی و ناامنی همگانی بود. با توجه به بحران اقتصادی و خشونت‌های گسترده، اغلب خدمات برای بخش بزرگی از جامعه یا به‌کلی تعطیل و یا موقتاً از کار افتادند. کشتارهای عظیم در مناطق شهری زمینه‌ساز مهاجرت هزاران نفر به شهرهای بزرگ و کوچک شد. مهاجرت اجباری، نیاز به کمک‌ها و خدمات اجتماعی بیشتری را نیز ایجاد کرده بود. براساس آمار کمیته‌ی پناهندگان ایالات متحده، تا پایان سال ۲۰۰۱، بین ۱۰۰/۰۰۰ تا ۲۰۰/۰۰۰ نفر در داخل کشور آواره شده‌اند و اغلب آنان نیز به‌دلیل مهیانبودن شرایط امنیتی کماکان حاضر به بازگشت نیستند. (۱۷)

در چنین بستر دشواری است که دولت، در ازای به‌تعویق‌افتادن بدهی‌هایش، در سال ۱۹۹۴ برنامه‌ی تعدیل ساختاری مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی را پذیرفت. برخی از اقداماتی که در برنامه‌ی مذکور مورد اشاره قرار گرفته و از اثرات مستقیم اجتماعی برخوردارند عبارت‌اند از: در دست‌گرفتن کنترل قیمت‌ها، پایان‌دادن به یارانه‌های قیمت کالاهای مصرفی اساسی؛ ارائه‌ی قیمت برای خدمات آموزشی و بهداشتی، بیکارسازی کارگران در راستای بازسازی یا تعطیل مشاغل عمومی.

در فاصله‌ی سالهای ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۸ اقدامات مبتنی بر سخت‌گیری شدید و همچنین درآمدهای هیدروکربنی مناسب دست‌درست هم زمینه‌ای را فراهم کردند که اقتصاد روبه‌افول کشور تاحدی ثبات یافته و شاخص‌های ترکیبی ملی تاندازه‌ای بهبود یابند. نرخ تورم از ۳۰ درصد در سال ۱۹۹۵ به ۰.۳ درصد در سال ۲۰۰۰ رسید. بودجه‌ی دولتی که در سال ۱۹۹۳ به میزان ۹ درصد GDP کسری داشت، در سال ۲۰۰۰ به ۹.۹ درصد مازاد رسید. تراز مازاد تجاری از ۴.۱ بیلیون دلار در سال ۱۹۹۶ به ۱۲.۳ بیلیون دلار در سال ۲۰۰۰ و ۷.۵ بیلیون دلار در سال ۲۰۰۱ رسید. (۱۸) ذخایر پولی نقدی از ۱.۵ بیلیون دلار در سال ۱۹۹۳ به ۱۱.۷

بیلیون در سال ۲۰۰۱ رسید. توان کشور برای بازپرداخت بدهی‌های خارجی به شکل چشمگیری بالاتر رفت و میزان کلی بدهی از ۳۳.۲۳ بیلیون دلار در سال ۱۹۹۶ به ۲۵.۲۶ بیلیون دلار در سال ۲۰۰۰ رسید؛ و نهایتاً بدهی خدماتی دولت که در سال ۱۹۹۸ معادل ۴۵ درصد از درآمدهای صادراتی بود در سال ۲۰۰۱ به ۲۰ درصد کاهش یافت. (۱۹)

اقدامات انجام شده در راستای ثبات و بازسازی اقتصاد کشور اگرچه در سطح ترکیبی مجموعاً نتایج مثبتی به همراه داشت، اما اثرات منفی بسیاری نیز بر وضعیت اجتماعی-اقتصادی بخش عمده‌ای از مردم برجای گذاشت. به همین دلیل گروه‌های برخوردار از درآمد ثابت، مصرف‌کنندگان و کارگران با آن مخالفت کردند. اتحادیه‌ی عمومی کارگران الجزایر (UGTA) و مدیران بخش خصوصی با طرح خصوصی‌سازی مشاغل دولتی مخالفت کردند. کارگزاران عمومی که از قضا وظیفه‌ی مدیریت این گذار به اقتصاد بازار را برعهده داشتند، به اشکال مختلف از جمله تعلل در اجرای اصلاحات، مقاومت نشان می‌دادند، این در حالی بود که مقاومت کارگری نیز در اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ و اوایل دهه‌ی ۲۰۰۰ به تدریج خود را در قالب اعتصاب‌های متعدد نشان می‌داد. (۲۰)

### وضعیت اجتماعی و سیاست اجتماعی

گزارش منتشره در دسامبر ۲۰۰۲ از سوی مؤسسه‌ی معتبر و مستقلی چون شورای ملی اجتماعی و اقتصادی<sup>۱</sup> (CNES) در خصوص وضعیت اجتماعی و اقتصادی کشور تصریح دارد که "پس از تجربه‌ی یک دوره‌ی رشد نسبی، اقتصاد ملی کماکان اقتصادی دل‌مرده است و علیرغم اینکه استعدادهای و علایم بسیاری وجود دارند که حاکی از توانایی آن برای بازگشتن به دوران شکوفایی حکایت دارند، اما همچنان مشکلات ساختاری مانعی است در برابر فعالیتهای اقتصادی کلیدی". گزارش مذکور می‌پرسد که آیا مسأله‌ی حقیقی نداشتن استراتژی‌های و سیاست‌های اقتصادی لازم برای اجرای اصلاحات پیش‌بینی شده نبوده است؟ (۲۱)

رویگرد "شوکت‌درمانی" مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی با هدف برقراری ثبات، بازسازی و شروع دوباره‌ی اقتصاد کشور انجام می‌شد. با این حال، سرمایه‌گذاری و تولید صنعتی همچنان سیر نزولی خود را طی می‌کرد و سرمایه‌گذاری‌های جدید در بخش تولید نیز بسیار ناچیز بودند. بطور کلی وضعیت تغییر چندانی نداشت و بالارفتن درآمدهای نفت و گاز در سه سال گذشته ظاهراً قرار نبود تأثیری بر زندگی مردم بگذارد. تنها در شش ماهه‌ی اول سال ۲۰۰۳ الجزایر ۱۲ بیلیون دلار از محل این درآمدها کسب کرده بود و پیش‌بینی شده بود که در نیمه‌ی دوم نیز درآمد مشابهی داشته باشد. در واقع این میزان در طول تاریخ بالاترین درآمد هیدروکربنی الجزایر در طول یک سال به حساب می‌آید. این افزایش درآمد از یک سو معلول افزایش قیمت جهانی نفت بود و از سوی دیگر محصول افزایش سطح تولید الجزایر از ۸۰۰/۰۰۰ بشکه در روز در سال ۲۰۰۰ به ۱.۲ میلیون بشکه در روز در سال ۲۰۰۳ (که پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۱۰ به ۲ میلیون

<sup>1</sup> National Economic and Social Council

بشکه در روز هم برسد). همچنین تولید گاز هم قرار است از ۶۲ بیلیون مترمکعب به ۸۵ بیلیون مترمکعب در سال ۲۰۱۰ برسد. (۲۲)

علیرغم این افزایش اساسی درآمدهای صادراتی، استانداردهای زندگی اغلب گروه‌های اجتماعی همچنان در حال افت کردن است؛ فقر با سرعت هشداردهنده‌ای در حال گسترش است و بسیاری از مردم دیگر حتی توانایی خریداری کالاهای اساسی را هم ندارند. کاهش ارزش دینار به همراه حذف یارانه‌ها و کنترل قیمت‌ها باعث شده است که بسیاری از مردم حتی در برآوردن احتیاجات ضروری‌شان نیز عاجز باشند. برای قشر برخوردار از درآمدهای ثابت و قشر کم‌درآمد، بیکاران و همچنین کسانی که اخیراً بیکار شده‌اند، اصلاحات سوغاتی جز مشقت به‌بار نیاورده است. انقباض بودجه‌ی دولتی، هزینه‌کرد عمومی در حوزه‌ی بسیاری از خدمات عمومی را به شدت کاهش داده است. برای مثال، سهم پیش‌بینی‌شده‌ی آموزش در بودجه‌ی دولتی از ۲۳ درصد در سال ۱۹۹۳ به ۱۷.۸ درصد در سال ۱۹۹۷ و هزینه‌کرد واقعی از ۸.۴ درصد GDP به در سال ۱۹۹۳ به تنها ۶.۱ درصد در سال ۲۰۰۰ کاهش یافته است. سهم پیش‌بینی‌شده‌ی بهداشت در بودجه‌ی دولتی از ۵۴.۴ درصد به ۴۷ درصد و سهم آن از GDP از ۴.۱ درصد در سال ۱۹۹۳ به ۳.۸ درصد در سال ۲۰۰۰ کاهش داشته است. (۲۳) نگاهی کلی به عملکرد دولت در حوزه‌های بهداشت، استخدام، مسکن عمومی و استانداردهای زندگی مشاهدات آماری ما را تصدیق خواهد کرد.

### سواد، بهداشت، مسکن عمومی

در حوزه‌ی سواد، گزارشی که اخیراً از سوی اداره‌ی ملی سوادآموزی<sup>۱</sup> منتشر شده است نشان می‌دهد که اگرچه در طول سال‌های گذشته میزان کلی بیسوادی در میان جمعیت کشور کاهش یافته است (از ۹۰ درصد در سال ۱۹۶۲ به ۴۳.۶۰ درصد در سال ۱۹۸۷ و ۳۱.۹۰ درصد در سال ۱۹۹۸)، اما نسبت بیسوادان در مقایسه با نرخ رشد جمعیت افزایش داشته است. به عبارت دیگر، در تحلیل نهایی بیسوادی در سال‌های اخیر گسترش یافته است. بخشی از این مسأله به این دلیل است که هر ساله حدود ۲۰۰/۰۰۰ کودک از ورود به مدرسه باز می‌مانند و نظام آموزشی نیز دست کم ۱۰۰/۰۰۰ نفر از کودکان ثبت‌نام‌شده را اخراج می‌کند. از مجموع ۷ میلیون الجزایری‌ای که سواد خواندن و نوشتن ندارند، ۲ میلیون نفر در فاصله‌ی سنی ۱۰ تا ۳۰ سال قرار دارند. همچنین، مجموعاً دوسوم از جمعیت بیسواد زن هستند. (۲۴) در مناطق روستایی، که نرخ بیسوادی نزدیک به دو برابر نواحی شهری است، ۶۱ درصد از فقرا بیسواد هستند. (۲۵) متأسفانه این اوضاع و رویه‌ی هشداردهنده‌ی فعلی ظاهراً قرار نیست در آینده‌ی نزدیک تغییر کند یا دست کم تا زمانی که امکان یک بازنگری اساسی در بخش آموزش فراهم شود و گام‌های محکم‌تری برای ریشه‌کن کردن بیسوادی برداشته شود.

<sup>۱</sup> Office National d'Alphabetisation

اوضاع بخش بهداشت عمومی در سالهای اخیر وخیمتر شده است. زیرساختها فرسوده و بخش عمده‌ای از تجهیزات پزشکی کهنه شده‌اند و در شرایط نامساعدی نگهداری می‌شوند و داروخانه‌ها اغلب با مشکل کمبود دارو مواجه می‌شوند. علاوه بر این، بخش عمده‌ای از کارکنان بهداشتی ماهر و باتجربه بخش عمومی را ترک کرده‌اند و یا شخصاً مطب باز کرده‌اند یا در جستجوی شغل بهتر و امنیت بیشتر به خارج از کشور مهاجرت کرده‌اند. بسیاری از واحدهای بیمارستانی در نتیجه‌ی کمبود جدی کارکنان حرفه‌ای تعطیل شده‌اند.

با سیاست‌های لیبرال‌سازی اقتصادی و تعطیل شدن خدمات سوبسیدی یا رایگان، مردم به ناچار باید هزینه‌های سنگین ویزیت پزشک، عملیات آزمایشگاهی و بستری شدن را تماماً خود پرداخت کنند. تحولات اخیر در نظام بهداشتی سابقاً رایگان، سبب شده است که بسیاری از فقرا اساساً از مراجعه به مراکز درمانی پرهیز کنند. علاوه بر این، مردمی که هنوز هم بیمه هستند (کارکنان بخش عمومی و معدودی از کارکنان بخش خصوصی) باید مدت‌های مدید برای بازپرداخت هزینه‌های درمانی‌شان صبر کنند. افزایش اساسی قیمت دارو و انتظار طولانی برای بازپرداخت هزینه‌ها از مسیر بوروکراسی وحشتناک ادارات بیمه، دشواری‌ها را بیشتر کرده و بسیاری از مردم را وادار کرده که از خرید داروهای تجویز شده اجتناب کنند. مجموعاً باید گفت که با گذشت زمان خانواده‌ها به دلیل قیمت بالای دارو و تأخیر زیاد در بازپرداخت هزینه‌های درمانی عملاً از خدمات بهداشتی محروم و محروم‌تر می‌شوند. این وضعیت باعث بازگشت امراضی شده که تصور می‌شد مدت‌ها قبل ریشه‌کن شده‌اند، امراضی مثل وبا، آنفلوآنزا، دیفتی و گال. در تابستان ۲۰۰۳ مواردی از طاعون نیز در غرب الجزایر گزارش شد که زنگ هشدار بسیار جدی‌تری را به صدا درآورد.

وزارت بهداشت در گزارش خود از وضعیت بهداشتی الجزایر در سال ۲۰۰۳ بر اساس مشاهدات خویش درخصوص وضعیت اپیدمی بیماری‌ها هشدار داده است؛ این گزارش می‌نویسد "بیماری‌های عفونی، که باید حتماً گزارش شوند، به سطح اپیدمی رسیده‌اند و این حاکی از این حقیقت است که در این حوزه هنوز کارهای زیادی مانده که باید انجام شود". همین گزارش به افزایش هشداردهنده‌ی دیفتی و سرخک از سال ۲۰۰۱ اشاره می‌کند و می‌نویسد "برنامه‌های واکسناسیون در دو ساله‌ی اخیر نتایج مورد انتظار را به همراه نداشته‌اند. امروزه وضعیت بهداشتی به هیچ‌وجه رضایت‌بخش نیست و این ثابت کرده است که متأسفانه حق شهروندان درخصوص برخورداری از مراقبت‌های بهداشتی رنگ واقعیت به خود نگرفته است". (۲۶)

در حوزه‌ی ساخت مسکن عمومی، که همواره در وضعیت بحرانی قرار داشته است، برنامه‌ی افزایش واحدهای مسکونی موجود تحقق پیدا نکرده است و امروزه با مشکل کمبود ۲ میلیون واحد مسکونی روبه‌رو هستیم. برای بهبود بحران موجود، بایستی سالانه ۳۰۰/۰۰۰ واحد مسکونی تازه ساخته شود. درفاصله‌ی سالهای ۱۹۶۶ تا ۱۹۹۸ جمعیت الجزایر سه برابر شده است، این در حالی است که تعداد واحدهای مسکونی برخوردار از سکنه تنها دو برابر شده است. وقوع مکرر زلزله و سیل اوضاع را وخیم‌تر هم کرده است. کمبود مسکن زندگی مردم را ویران می‌کند و روابط اجتماعی و رفاه افراد را تحت الشعاع قرار می‌دهد.

## استخدام و بیکاری

در سپتامبر ۲۰۰۱ در ازای ۳۰ میلیون نفر جمعیت کل، تنها ۸/۵۶۸/۰۰۰ نفر جمعیت فعال وجود داشت که از این تعداد ۸۴.۹۷ درصد مرد و تنها ۱۵.۰۳ درصد زن بوده‌اند. تنها ۶/۲۲۸/۰۰۰ نفر واقعاً شغلی داشته‌اند (۲۷) و از این تعداد نیز ۵۷.۶۴ درصد در مناطق شهری بوده‌اند (نرخ شهری شدن ۵۶ درصد است). (۲۸) نیمی از جمعیت فعال و همچنین ۷۵ درصد از بیکاران را افراد زیر ۳۰ سال تشکیل می‌دهند. تنها ۱۳.۹ درصد از جمعیت فعال را زنان تشکیل می‌دهند. همچنین تنها ۱۰.۹ درصد از کارفرمایان و کارگران خویش‌فرما را زنان تشکیل می‌دهند. جدول ۳.۱ وضعیت استخدام را به تفکیک بخش نشان می‌دهد.

جدول ۳.۱: بیکاری به تفکیک بخش، ۲۰۰۰

بخش	درصد
کشاورزی	۱۵.۶۸
صنعت	۱۲.۵۹
ساخت‌وساز	۱۱.۷۰
بازرگانی	۱۲.۷۷
خدمات تجاری*	۱۶.۲۹
خدمات غیرتجاری*	۳۰.۹۷
کل	۱۰۰

\* خدمات تجاری اشاره دارد به بخش خدماتی در برابر بخش تولید. دو نوع خدمات وجود دارند: تجاری (خرید و فروش کالاهای مادی تولیدشده توسط دیگران - که به‌عنوان واسطه عمل می‌کند؛ و غیرتجاری (فروش خدماتی چون حساب‌داری یا دلالتی املاک، خدمات حقوقی و غیره). در مورد نخست، کالاهای مادی خرید یا فروش می‌شوند درحالی‌که در مورد دوم کالاهای غیرمادی فروخته می‌شوند.

منبع: اداره‌ی ملی آمار، سند منتشره‌ی شماره‌ی ۳۰۸، فعالیت‌ها، مشاغل و بیکاری، فصلنامه‌ی نخست سال ۲۰۰۰

بازسازی، خصوصی‌سازی و تعطیلی بسیاری از مشاغل عمومی سبب شده است که در سال ۱۹۹۷ تعداد ۹۶/۰۰۰ شغل از دست برود که مجموعاً ۵۸ درصد از میزان کل بیکارشدگی در فاصله‌ی سالهای ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۸ را تشکیل می‌دهند. یک‌سوم کارکنان مشاغل عمومی بازسازی‌شده از کار بیکار شدند (۱۶۴/۲۸۳ نفر از کل ۵۲/۰۰۰ نفر یا به‌عبارتی ۳۲ درصد). مجموعاً ۲۳۰/۰۰۰ کارگر تا سال ۱۹۹۸ و ۵۰۰/۰۰۰ نفر تا سال ۱۹۹۹ کارشان را از دست داده‌اند. (۲۹) در سال ۲۰۰۱ نرخ رسمی بیکاری ۲۷.۳ درصد بوده است که از این میزان ۷۵ درصد زیر ۳۰ سال بوده‌اند. (۳۰)

از میان بیکاران، ۶۸ درصد جوانانی هستند که برای نخستین بار به‌دنبال کار می‌گردند و از مدرسه اخراج شده‌اند (هر ساله مدارس حدود ۲۰۰/۰۰۰ جوان بین ۱۶ تا ۱۹ سال را به‌دلیل عملکرد تحصیلی غیر رضایت‌بخش از مدرسه اخراج می‌کنند). (۳۱) همچنین نرخ ترک تحصیل در فاصله‌ی سال اول مدرسه تا ورود به کالج بسیار بالا است. (۳۲) از مجموع کسانی که موفق به اتمام تحصیلاتشان شده‌اند، حدود ۱۰۰/۰۰۰ نفر فارغ‌التحصیلان مدرسه‌ای هستند که در درازمدت بیکار مانده‌اند.



داده‌های آماری حکایت از این دارند که تعداد زنان متقاضی ورود به بازار کار بیشتر و بیشتر شده است. از مجموع کل زنان شاغل در سال ۱۹۸۹، ۳۳ درصد متأهل و در سال ۱۹۹۶، ۵۲ درصد متأهل بوده‌اند. این افزایش به دلیل آموزش و مضیق‌های اقتصادی است. با روانه شدن سیل زنان جویای کار به بازار، نرخ بیکاری زنان تا پایان دهه ۱۹۹۰ به ۳۸ درصد رسید. بنا به آمار اداره‌ی ملی آمار، در سال ۲۰۰۰ تعداد ۱ میلیون زن شاغل در بخش‌های رسمی وجود داشته و نرخ بیکاری زنان ۲۹.۷۲ درصد بوده است، که تقریباً با نرخ بیکاری مردان (۲۹.۷۸) یکی است. (۳۳)

به دنبال طرد گسترده از بازار کار رسمی، نرخ استخدام در بخش‌های غیررسمی در ده‌ساله‌ی گذشته افزایش خیره‌کننده‌ای داشته است. در سال ۱۹۹۸، بخش اقتصاد غیررسمی، بیش از ۱۹ درصد از نیروی کار غیرکشاورزی را جذب کرده است. (۳۴) تخمین زده می‌شود که هر ساله حدود ۲۵۰/۰۰۰ کارجوی جدید (که مجموعاً حدود ۴ درصد نیروی کار فعلی را تشکیل می‌دهند) به سراغ بخش غیررسمی می‌روند. کسانی که در این بخش‌های مشغول به کار می‌شوند عموماً کمتر از میزان حداقل دستمزد دریافت می‌کنند و از هیچ‌گونه حمایت اجتماعی نیز برخوردار نیستند. هزاران نفر از کسانی که در بخش رسمی کار می‌کنند، حقوق‌شان را با تأخیری چند ماهه تا ۱ ساله دریافت می‌کنند.

وضعیت کار به‌گونه‌ای است که حتی برای نگه‌داشتن نرخ بیکاری فعلی باید سالانه ۳۰۰/۰۰۰ هزار شغل جدید (یعنی برای ۴.۸ درصد از نیروی کار) ایجاد شود و برای بهبود اوضاع لازم است که سالانه ۷۰۰/۰۰۰ هزار شغل جدید ایجاد شود، یعنی حدوداً برای ۱۱ درصد از نیروی کار. روشن است که این یک مشکل جدی است به‌خصوص که بنا به آمار در نیمه‌ی اول دهه‌ی ۱۹۹۰ سالانه تنها ۵۰/۰۰۰ هزار شغل جدید ایجاد شده است، درحالی که یک دهه‌ی قبل این میزان سالانه ۱۰۰/۰۰۰ شغل جدید بوده است. (۳۵) دقیقاً از نیمه‌ی دهه‌ی ۱۹۹۰ که طرح تعدیل ساختاری آغاز می‌شود، اوضاع هم رو به تیرگی رفته است.

دولت برای کاستن از شدت بیکاری، مجموعه‌ای از برنامه‌های خرده-اعتباری را آغاز کرد که به جوانان کمک می‌کند کار پیدا کنند یا رأساً شغل تازه‌ای تأسیس کنند و به کارآفرین بدل شوند. (۳۶) تخمین زده می‌شود که تا سال ۲۰۰۲ تنها ۱۵ درصد از پروژه‌های شغلی با حمایت دولتی محقق شده‌اند. اگرچه هنوز مطالعه‌ی معتبری درخصوص نتایج این اقدامات دولت انجام نشده است، اما روشن است که هزاران جوان از مزایای آن استفاده کرده‌اند و مشاغل کوچکی تأسیس کرده‌اند (غالباً در بخش خدمات و بازرگانی). برنامه‌ی جدیدی نیز در دست بررسی است که قرار است خرده-اعتبارات مشابهی را به فقرا بدهد که به نقدینگی لازم برای خریدهای اساسی از قبیل خانه یا اقلام مصرفی گران‌قیمت دسترسی ندارند، اختصاص دهد.

### فقر و استانداردهای نزولی زندگی

عقب‌گردی اساسی به لحاظ استانداردهای زندگی و دسترسی به آموزش، بهداشت و خدمات اجتماعی خصوصاً در مناطق روستائی وجود داشته است. شمار فقرا و قشر آسیب‌پذیر از اواسط دهه‌ی ۱۹۹۰ افزایش چشم‌گیری داشته است زیرا بسیاری از دهک‌ها به مرز دهک‌های پائین‌تر سقوط کرده‌اند. این گروه‌ها

عبارت‌اند از: کارجویان جوان (ماهر و غیرماهر)؛ کارگرانی که به دلایل اقتصادی از کار بیکار شده‌اند؛ افراد اخیراً بازنشسته؛ افراد مبتلا به بیماری‌های مزمن؛ قربانیان سوانح کاری که قادر به بازگشتن به کار نیستند؛ کارگران موقت و فصلی؛ و کارگرانی که در ازای دستمزدهای بسیار پائین کار می‌کنند. درآمد قابل مصرف (یعنی آن میزانی که واقعاً برای خرج کردن برجای می‌ماند) اغلب مردم تا ۳۶ درصد سقوط کرد. در سال ۲۰۰۰ حدود ۲۲ درصد از جمعیت الجزایر (۶.۴ میلیون نفر) زیر خط فقر محسوب می‌شدند و از این تعداد ۲۵ درصد در فقر مطلق به سر می‌برند. (۳۷)

برخی گروه‌ها در معرض فقر مطلق هستند؛ افراد سالخورده‌ی برخوردار از درآمد پائین؛ سالخوردگانی که هیچ خانواده‌ای برای مراقبت از خود ندارند؛ یتیمان و کودکان رها شده؛ بی‌خانمان‌ها؛ افرادی که در حواشی جامعه زندگی می‌کنند؛ زنانی که از سوی خانواده یا شوهر خود ترک شده‌اند؛ و معلول ذهنی و جسمی‌ای که از هیچ کمک اقتصادی یا اجتماعی‌ای برخوردار نیستند. حدود ۷۰ درصد از فقرا در مناطق روستائی زندگی می‌کنند.

لازم به یادآوری است که ۴۳ درصد از کسانی که فقیر محسوب می‌شوند دستمزدگیران منظم و ۱۲ درصد بازنشستگان هستند. (۳۸) همچنین ۱۸.۵ درصد از بازنشستگان و کسانی که با مستمری دولتی زندگی می‌کنند سرپرست خانوار هستند. (۳۹) سهم فقرایی که به نوعی از درآمدی برخوردارند بیشتر از بیکاران (۱۰ درصد) و بیشتر از افرادی است که به دنبال کار نمی‌گردند (۱۷ درصد). (۴۰) رابطه‌ی متناقضی که میان فقر و افراد برخوردار از درآمد برقرار است، به دو نکته اشاره دارد: (الف) سطح بسیار پائین درآمد در مقایسه با هزینه‌های زندگی؛ (ب) نرخ وابستگی بسیار بالا در بسیاری از خانواده‌هایی که یک دستمزدگیر خرج یک خانواده‌ی شش نفره یا حتی بزرگ‌تر را تأمین می‌کند. (۴۱)

### سیاست اجتماعی و خدمات اجتماعی روبه‌افول

سیاست اجتماعی اتخاذشده در دوران سوسیالیستی الجزایر به تدریج کنار گذاشته شد و جای خود را به سیاست تازه‌ای داد که برحسب شرایط داخلی و خارجی نوظهور تنظیم شده بود. همانطور که قبلاً نشان داده‌ایم، ترکیبی از سیاست‌های ناکارآمد و تأثیرات پررنگ تعدیل ساختاری زمینه‌ساز ظهور نرخ بالا و ماندگار بیکاری، گسترش وسیع فقر، و افزایش محسوس نابرابری‌های اجتماعی شد. همچنین پیامد دیگر آن رشد اساسی بازار کار غیررسمی و افزایش شمار صاحبان بخش‌های خصوصی در دل یک اقتصاد بازار نوظهور است که لزوماً به قوانین استخدامی توجهی ندارند.

همچنین نرخ رشد پائین اقتصاد ملی (بطور متوسط ۲ تا ۳ درصد از سال ۱۹۹۸ به این سو) و نرخ بسیار پائین سرمایه‌گذاری‌های ملی و خارجی در بخش‌های غیرهیدروکربنی زمینه‌ساز بروز بحران خدمات اجتماعی در الجزایر شده است. امروزه الجزایر در وضعیتی است که دیگر نمی‌تواند به اصول سیاست اجتماعی خود وفادار باشد، اصولی که در دوران پس از استقلال شکل گرفتند و در مسیر گذار از گفتارهای سیاسی و ایدئولوژیک سالهای‌های بعد از آن تحول پیدا کردند. همچنین، اصلاحات اقتصادی هرگز نتوانستند در مواجهه

با پیامدهای منفی اصلاحات کلان اقتصادی در حوزه‌ی خدمات اجتماعی، راه‌حل‌های درازمدت کارآمدی را در پیش بگیرند. تنها اقدام مشخصی که درپیش گرفته شد، اقدامات مرتبط با "شبکه‌ی اجتماعی"<sup>۱</sup> بود که نه به معنای واقعی یک سیاست اجتماعی محسوب می‌شد و نه مسائل را در درازمدت برطرف می‌کرد. اینها صرفاً مجموعه‌ای از اقدامات کمکی موقت هستند و هرگز نمی‌توان آنها را یک برنامه‌ی مبسوط درجهت گذار اقتصادی تلقی کرد. نتیجه‌ی همه‌ی این اقدامات در نهایت چیزی نبود جز دامن‌زدن به ناامنی اقتصادی و بی‌ارزش شدن هرگونه حمایت اجتماعی در چشم مردم الجزایر.

مسلماً تنها مردم الجزایر نیستند که فکر می‌کنند سیاست اجتماعی دولت در ۱۵ یا ۲۰ ساله‌ی گذشته شکست خورده است. خود مقامات دولتی و منجمله شخص رئیس‌جمهور، می‌پذیرند که گذشته از عوامل خارجی، فجایع طبیعی و خشونت اسلام‌گرایان، خدمات عمومی دولت به دلایل متعدد در تحقق اهداف و رسالت خود شکست خورده است. از جمله‌ی این دلایل وجود یک سازماندهی بوروکراتیک بیش‌ازحد تمرکز یافته و غیرمنعطف است که تصمیم‌سازان کلیدی آن اساساً از مردم و وضعیت واقعی‌ای که قرار است به بهبود آن کمک کنند، دور افتاده‌اند. مسأله‌ی دیگر عدم وجود هماهنگی میان برنامه‌ها و اقدامات اجتماعی مختلف در سطح محلی است - برنامه‌هایی که به خودی خود نیز از بینش فراگیر و درازمدت بی‌بهره‌اند. رابطه‌ی مشورتی میان بخش اداری و بخش عمومی بسیار ضعیف است و استقبالی از مشارکت شهروندی نمی‌شود. این وضعیت سبب شده است که نیازهای و اولویت‌های میدانی و واقعی به درستی شناخته نشود و راه برای سوءاستفاده و فساد باز شود. (۴۲)

در دهه‌ی ۱۹۹۰ سیاست اجتماعی دولت بیشتر بر حمایت اجتماعی در قالب برنامه‌های کمکی برای استخدام، امنیت اجتماعی و کمک‌های اجتماعی متمرکز شد تا نوعی برنامه‌ی مشخص معطوف به رشد اقتصادی. در غیاب رشد اقتصادی، التزام دولت بیشتر هم شد، آن هم دقیقاً در زمانی که دولت برای بازپرداخت بدهی‌ها و تنظیم بودجه شدیداً تحت فشار بود. درحالی‌که هزینه‌کرد دولت در قالب برنامه‌های حمایتی (استخدام و مددکاری) از ۱۱ درصد GDP در سال ۱۹۹۳ به ۸.۸ درصد GDP در سال ۲۰۰۰ کاهش یافته بود، تعداد ذینفعان دوبرابر شد و از ۲.۷ میلیون نفر در سال ۱۹۹۳ به ۸.۶ میلیون نفر در سال ۲۰۰۰ رسید. (۴۳)

### نظام حمایت اجتماعی و نواقص آن

حمایت اجتماعی یک اقدام ترمیمی است که از درآمدهای نیروی کار، به منظور جلوگیری یا حل و فصل وضعیت‌ها یا خطرات آسیب‌پذیری اجتماعی و مسائل سالمندان، معلولان و محرومان استفاده می‌کند. نوعی مکانیسم اجتماعی بازتوزیع منابع است. نظامی است متکی به اصل امنیت اجتماعی - برای همه که خود درگرو یک نظام تأمین اجتماعی مناسب است. یک نظام تأمین اجتماعی مناسب باید بتواند الگوهای

<sup>1</sup> "social net"

انسجام‌بخش سنتی (مثل خانواده) را تصحیح و تکمیل کند. گذشته از مسؤولیت‌هایی که خانواده در تأمین رفاه اعضای خویش برعهده دارد، امنیت و انسجام از دو راه بدست می‌آید: امنیت اجتماعی (بیمه) برای افراد شاغل و کمک‌های اجتماعی برای اقشار محروم. در هر دوی این حوزه‌ها به تدریج سیاست‌هایی در دوران سوسیالیستی تأسیس و در دوره‌های بعدی برحسب شرایط انطباق یافتند.

### امنیت اجتماعی

امنیت اجتماعی نظامی متشکل از بیمه‌ی اجباری است که هزینه‌ی آن از طریق سهم‌دهی به‌فراخور درآمد فرد تأمین می‌شود. این نظام برپایه‌ی اصلی انسجام در مشاغل و نسل‌های مختلف بنا شده است. (۴۴) نمادی است از این اصل اساسی که هر شهروندی حق برخورداری از تأمین اجتماعی را دارد. در الجزایر، نرخ جهانی سهم‌دهی در تأمین اجتماعی در سال ۱۹۹۹ بر پایه‌ی ۳۴ درصد حقوق هر کارگر تنظیم شد که از این میزان ۹ درصد برعهده‌ی کارگر و ۲۵ درصد برعهده‌ی کارفرما است. مبلغ جمع‌آوری‌شده برای بیمه‌ی اجتماعی (۱۴ درصد)، بازنشستگی (۱۶ درصد)، سوانح و بیماری‌های مربوط به کار (۱.۲۵ درصد)، غرامت بیکاری (۱.۷۵ درصد) و بازنشستگی پیش از موعد (۱.۵ درصد) صرف می‌شود. کارگران غیرحقوق‌بگیر، سهمی معادل ۱۴ درصد از حقوق اعلام‌شده‌ی خود می‌پردازند. از یک طرف، در سال ۱۹۸۳ مزایای تأمین اجتماعی (از قبیل علی‌الحساب‌های نقدی ماهانه و مزایای بهداشتی مانند داروهای تجویزی) به افراد بزرگسال غیرشاغلی که سهم‌شان از طرف دولت پرداخت می‌شود نیز تعمیم داده شد. (۴۵) اما از طرف دیگر، صندوق‌های بازنشستگی بصورت جدی در معرض نابودی قرار گرفته‌اند. نرخ بالای بیکاری و ازطرفی بازنشستگی پیش از موعد که در اواسط دهه‌ی ۱۹۹۰ از سوی دولت مورد تشویق قرار می‌گرفت، دست‌درست هم تأمین بودجه‌ی صندوق‌های بازنشستگی را با مشکل مواجه کرده‌اند. (۴۶)

در سال ۲۰۰۰ شمار دینفعان مستقیم پرداخت‌های تأمین اجتماعی ۵.۷۶ میلیون نفر بود که از این میزان ۲.۴ میلیون نفر شاغل محسوب نمی‌شدند. با افزودن باقی دینفعان غیرمستقیم (بطور میانگین ۴ عضو خانواده به‌ازای هر کارگر بیمه‌شده) شمار واقعی دینفعان به ۲۳ میلیون نفر می‌رسد. (۴۷) برنامه‌های تأمین اجتماعی در سال ۱۹۹۹ جمعاً مبلغ ۱۶۱/۲۰۰ بیلیون دینار برای دولت هزینه برمی‌داشت که معادل ۵ درصد GDP بود و نسبت به سال قبل ۶.۵ درصد افزایش نشان می‌داد. (۴۸) درمقام مقایسه، سهم اختصاص داده شده به تأمین اجتماعی در اروپای غربی حدوداً معادل ۲۸ درصد GDP، در اروپای شرقی ۱۰ تا ۲۰ درصد، در ترکیه ۶.۹ درصد و در تونس ۷ درصد بود. (۴۹)

چند سال پیشتر از این، دولت برای کسانی که شغل‌شان را از دست می‌دهند صندوق خسارت بیکاری را تأسیس کرد. این صندوق بیکاری را تا سقف ۱۸ ماه پوشش می‌داد. همچنین دینفعان می‌توانستند برای بازگشتن به کار از یک برنامه‌ی آموزش حرفه‌ای جهت دریافت مهارت‌های موردنیاز در بازار کار استفاده کنند. باین حال، با توجه به اوضاع کلی اقتصاد کشور، این اقدام چندان سودمند نبوده است.

## کمک‌های اجتماعی

علیرغم همه‌ی تلاش‌های اساسی‌ای که در قالب بودجه‌های کلان به کمک‌های اجتماعی اختصاص داده شده است، اما این نظام از همان بدو تأسیس با مشکلاتی دست‌به‌گریبان بوده است. در سال ۱۹۹۸ تعداد ۱۲ میلیون نفر از کمک‌های اجتماعی مستقیم (به انواع مختلف) بهره‌مند شدند. در سال ۲۰۰۰ بودجه‌ی اجتماعی دولت ۵.۴ درصد GDP بود، درحال که کل کمک‌های اجتماعی‌ای که در قالب تأمین اجتماعی یا سایر پرداخت‌های خصوصی و عمومی دیگر انجام گرفت مجموعاً به ۱۲.۶ درصد از GDP هم می‌رسید. (۵۰) درحال حاضر، کمک‌های اجتماعی دولت عموماً در قالب یک‌سری تخصیص‌های پولی منظم، مستقیم یا غیرمستقیم، "بودجه‌بندی" شده است. این تخصیص‌های پولی بیشتر حکم بخشی از اقدامات و برنامه‌های سالانه‌ی دولت جهت کمک‌ها و خیریه‌های موردی بوده است تا مجموعه‌ای از اقدامات مدون و برخاسته از یک نگرش یا اصول اجتماعی-اقتصادی تعریف شده. رئیس‌جمهور فعلی کشور، عبدالعزیز بوتفلیقه<sup>۱</sup>، طی سخنرانی مورخ ۱۴ مارس ۲۰۰۱ در روز جهانی معلولین به این مسأله اشاره کرده است:

واقعیت تلخ زندگی معلولان و خصوصاً اقشار آسیب‌پذیر به‌خوبی نشان می‌دهد که تاچه‌اندازه لازم است سیاست اصلاح اقتصادی و رشد با یک سیاست اجتماعی درازمدت و عقلانی که کلیه‌ی وجوه انسانی حیات ملی فرد را در نظر بگیرد تلفیق شود؛ و این کاری است که باید از وضعیت‌های پرمخاطره و رنج معلولان، محرومان، به‌حاشیه‌راندها و طردشده‌ها آغاز شود.

بررسی چند نمونه از کمک‌ها و خدمات اجتماعی نشان خواهد که چگونه، علیرغم تلاش‌های اساسی دولت، کماکان نوعی نیاز ضروری و فوری درخصوص بازبینی برنامه‌ی کمک‌های اجتماعی الجزایر بطور خاص و سیاست اجتماعی آن بطور عام احساس می‌شود. بودجه‌ی اجتماعی دولت، غالباً دربرگیرنده‌ی پرداخت‌های پولی، کالا، برنامه‌های کارآفرینی و حفاظت است. پرداخت‌های پولی شامل برنامه‌های زیر است: مقرری شبکه‌ی اجتماعی<sup>۲</sup>، مقرری خانوار<sup>۳</sup>، کمک به افراد دارای معلولیت یا بیماری مزمن، کمک‌هزینه‌ی مسکن ویژه‌ی اقشار کم‌درآمد، و کمک‌هزینه‌ی اجتماعی مخارج خانه<sup>۴</sup>.

### مقرری شبکه‌ی اجتماعی و کمک‌هزینه‌ی مخارج خانه

حدود ۷۶.۴ درصد افرادی که مقرری شبکه‌ی اجتماعی را دریافت می‌کنند افراد ۶۰ سال به بالا هستند. در سال ۲۰۰۰ این افراد مجموعاً ۳۱۳/۵۲۲ ذینفع را تشکیل می‌دادند و ماهانه ۱۰۰۰ دینار به‌ازای خود و ۱۲۰ دینار به‌ازای افراد وابسته‌ی خود، که حداکثر می‌توانستند ۳ نفر باشند، دریافت می‌کردند. ۶۶ درصد ذینفعان سرپرست خانوار هستند و ۳۴ درصد تنها زندگی می‌کنند. افرادی که تنها با همین درآمد زندگی می‌کنند در

<sup>1</sup> Abdelaziz Bouteflika

<sup>2</sup> Allocation Filet Social

<sup>3</sup> Allocation Familiale

<sup>4</sup> Aide Sociale a Domicile

فقر کامل به سر می‌برند. خط فقر مطلق (یعنی فقط کالاهای اساسی) به‌میزان ۱۰۹۴۳ دینار در ماه به‌ازای هر نفر تعریف شده است. (۵۱)

کمک‌هزینه‌ی مخارج خانه یک مقرری ماهانه به‌مبلغ ۱۰۰۰ دینار یا معادل کالایی آن است. قبل از سال ۲۰۰۰ مبلغ آن تنها ۳۰۰ دینار بود. این کمک‌هزینه که به افراد سالمند بی‌درآمد تعلق می‌گیرد، در سال ۲۰۰۰ افراد دارای معلولیت جسمی یا مرض صعب‌العلاج در هر سن را نیز تحت پوشش قرار داد. در سال ۲۰۰۰ تعداد کل دریافت‌کنندگان این کمک‌هزینه ۵۷/۰۰۰ نفر بود. علاوه‌براین، دولت یک کمک‌هزینه‌ی فوق‌العاده‌ی ۱۰۰۰ دیناری نیز برای افراد نابینای مطلق و یک کمک‌هزینه‌ی فوق‌العاده‌ی ۲۵۰۰ دیناری برای افراد دارای معلولیت جسمی کامل در نظر گرفت. (۵۲) علیرغم استقبال ذینفعان از این فوق‌العاده‌ها، مبالغ دریافتی تحت‌عنوان فوق در برابر هزینه‌های زندگی ناچیز است. علاوه‌براین، این برنامه‌ها از فراگیری و هماهنگی لازم برخوردار نیستند و همچنین بر داده‌های معتبری بنا نشده‌اند.

#### کمک‌هزینه‌ی خانوار، کمک‌هزینه‌ی دانشجویی، و کمک‌هزینه‌ی مسکن ویژه‌ی اقشار کم‌درآمد

کمک‌هزینه‌ی خانوار مزایایی نقدی برای خانوارهای تک-درآمده است و به کلیه‌ی فرزندان زیر ۱۸ سال خانواده تعلق می‌گیرد. خانوارهایی که درآمدی کمتر از ۱۵/۰۰۰ دینار دارند، مبلغ ۶۰۰ دینار به‌ازای هر فرزند تا فرزند پنجم و ۶۰۰ دینار به‌ازای هر فرزند از فرزند ششم به بعد دریافت می‌کنند. خانواده‌هایی با درآمد بیشتر از ۱۵/۰۰۰ دینار مبلغ ۳۰۰ دینار برای هر فرزند فارغ از تعداد فرزندان دریافت می‌کنند. (۵۳)

علاوه‌براین، یک کمک‌هزینه‌ی سالانه‌ی کوچک هم برای مدرسه وجود دارد که جهت کمک به خانوار در خرید لوازم مدرسه فرزندان تعلق می‌گیرد. خانواده‌های با درآمد ۱۵/۰۰۰ دینار یا کمتر به‌ازای هر فرزند ۸۰۰ دینار تا ۵ فرزند اول و ۴۰۰ دینار برای فرزندان ششم به بعد و خانواده‌هایی که بیشتر از ۱۵/۰۰۰ دینار درآمد دارند به‌ازای هر فرزند صرف‌نظر از تعداد آنها ۴۰۰ دینار دریافت می‌کنند. باین‌حال، این مزایای فوق‌العاده محدود به کارگران حقوق‌بگیری است که میانگین حقوق ماهانه‌شان حدود ۱۲۰۰۰ درینار باشد. بسیاری از مردم زیر خط فقر مطلق یعنی ۱۰۹۴۳ دینار زندگی می‌کنند. تا سال ۲۰۰۱ ارزش کمک‌هزینه‌ی خانوار تا ۲۱ درصد کاهش پیدا کرد و کمک‌هزینه‌ی مدرسه نیز با توجه به تغییراتی که در نحوه‌ی تخصیص آن داده شد تا ۶.۵ درصد کاهش یافت. دولت معمولاً ۷۵ درصد از این کمک‌ها را متقبل می‌شد و کارفرما ۲۵ درصد. در سال ۲۰۰۲ وضعیت به‌گونه‌ای شد که کارفرما ۲۵ درصد و دولت نیز ۲۵ درصد پرداخت می‌کردند.

دانشجویان دانشگاه و کالج مقرری کوچکی دریافت می‌کنند که میزان آن وابسته به درآمد است. همچنین دولت کمک‌هزینه‌ی دیگری را برای دانشجویان در قالب‌هایی چون سلف‌سرویس ارائه‌دهنده‌ی غذاهای سوبسیدی، اسکان خوابگاهی، هزینه‌ی رفت‌وآمد یا اثاثیه عرضه می‌کند.

دولت الجزایر همچنین کمک‌هزینه‌های فوق‌العاده‌ای را برای خانواده‌های کم‌درآمد از طریق مشارکت در خرید مسکن ارائه می‌کند. در سال ۱۹۹۸ دولت مبلغ ۱۶ بیلیون دینار به خانواده‌های کم‌درآمد اختصاص داد.

در مناطق روستائی، سالانه ۴۰/۰۰۰ خانوار این کمک‌ها را دریافت می‌کنند (۲۰۰/۰۰۰ دینار بابت خرید خانه‌ی جدید و ۱۲۰/۰۰۰ برای بازسازی یا تعمیر خانه‌ی فعلی). (۵۴) با این حال و علیرغم چنین کمک‌هایی، وضعیت مسکن همچنان بحرانی است. زلزله‌ی مهیب ماه می ۲۰۰۳ که هزاران منزل مسکونی را تخریب و بیش از ۱۰/۰۰۰ نفر را آواره کرد، سبب تشدید بحران مسکن در مناطق حادثه‌دیده‌ی الجزایر شد.

### کمک‌های اجتماعی به سالمندان، معلولان ذهنی و کودکان

الجزایر تنها ۲۰ خانه‌ی سالمندان و معلولان<sup>۱</sup> دارد و همین تعداد هم از مجموع ۴۸ ولایت (Wilayat) الجزایر تنها در ۱۵ ولایت واقع شده‌اند. روی هم رفته، این مراکز تنها ۲۰۰۰ خدمه دارند که تنها ۲۰۰ نفر تا سقف ظرفیت این مراکز فاصله دارد. بودجه‌ای که توسط دولت به این مراکز اختصاص داده می‌شود بسیار ناچیز است (۲۷۲ دینار در روز برای هر شخص که شامل مراقبت‌ها و حقوق می‌شود). علاوه بر این، مراکز مذکور افراد زیر ۶۰ سال، الکلی‌ها، بی‌خانمان‌ها و معلولان ذهنی را نیز نگهداری می‌کنند. (۵۵) علاوه بر این خانه‌های سالمندان، صلیب سرخ الجزایر نیز ۳ مرکز جداگانه با ۱۲۰ خدمه را اداره می‌کند. همچنین تعداد بسیار کمی از خانه‌های سالمندان هم وجود دارند که توسط اشخاص یا انجمن‌ها اداره می‌شوند.

در حوزه‌ی بهداشت روان، از زمان استقلال الجزایر در سال ۱۹۶۲ تاکنون هیچ زیرساختی افزوده نشده است و بسیاری از بیمارستان‌ها نیز هزاران تخت ویژه‌ی بیماران روانی را حذف کرده‌اند. در سال ۲۰۰۳ بیماران این گروه که شمارشان ۱۴۰/۰۰۰ نفر برآورده شده و ۳۰/۰۰۰ نفر از آنها کودک هستند، مجموعاً با کسری ۱۶۰۰۰ تخت روبه‌رو بوده‌اند. (۵۶) به دلیل شوک‌های سنگینی که جامعه‌ی الجزایر در دهه‌ی ۱۹۹۰ متحمل شد (افول و ناامنی اقتصادی و خشونت‌های خونبار سیاسی) شمار بیماران روانی و همینطور نرخ خودکشی برای کلیه‌ی سنین به شکل وحشتناکی افزایش یافته است.

باینکه کشور الجزایر در خصوص نگهداری کودکان یتیم مجموعاً از قوانین خوبی، چه سکولار و چه اسلامی برخوردار است، با این حال هر ساله بسیاری از کودکان قربانی وضعیت می‌شوند. بسیاری از آنان در نتیجه‌ی خشونت سیاسی سالهای اخیر یتیم شده‌اند. زلزله نیز یتیمان زیادی برجای گذاشت و خیلی از مادران یا خانواده‌ها کودکان تازه متولدشده‌ی خود را رها کردند. در نتیجه‌ی ریاضت اقتصادی، حتی تعداد خانواده‌هایی که مایل به نگهداری کودکان یتیم باشند نیز از سال ۱۹۹۴ به این سو شدیداً کاهش یافته است. همچنین، این ریاضت بسیاری از خانواده‌ها را به دلیل ناتوانی در نگهداری ناگزیر به ترک فرزندان‌شان کرده است.

<sup>۱</sup> Foyers pour Personnes Agees ou Handicapee

<sup>۲</sup> واحد تقسیم‌بندی اداری

در سال ۲۰۰۳ تنها ۲۸ مرکز با ظرفیت کلی ۲۸۰۰ نفر و واقع در ۲۸ ولایت برای نگهداری کودکان نیازمند به مراقبت‌های خاص، یتیمان و کودکان سرراهی و تنها ۳ مرکز برای یتیمان و قربانیان تروریسم داشته است. مراکز مذکور مستقیماً توسط دولت تأمین اعتبار می‌شوند و همچنین از کمک‌های انجمن‌های مدنی و اشخاص نیز کمک می‌گیرند. کمک‌های دولتی و خصوصی بسیار پائین‌تر از حد موردنیاز برای نگهداری مناسب از این کودکان است. این مراکز هیچ‌گونه پرسنل تخصصی ندارند و محدود افرادی هم که در این مراکز کار می‌کنند حقوق ناچیزی دریافت می‌کنند. همچنین این مراکز از کمبود تجهیزات و لوازم جدید رنج می‌برند. پس از زلزله‌ی اخیر در ماه می ۲۰۰۳ و به دلیل نبود نظامی مناسب برای نگهداری از این کودکان، دولت طی فراخوانی از کلیه‌ی خانواده‌ها درخواست کرد که به حکم قانون شریعت (یا همان چیزی که به آن کفالت<sup>۱</sup> می‌گویند) کودکان یتیم حادثه‌دیده در زلزله را "به‌فرزندی قبول کنند". (۵۷)

همچنین لازم به تأکید است که کار کودکان نیز از اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ و در نتیجه‌ی فقیرتر شدن خانواده‌ها و ناتوانی دولت در کنترل آن، به‌شکلی اساسی افزایش یافته است. مطالعه‌ای که توسط وزارت همبستگی ملی انجام و در سال ۱۹۹۰ منتشر شده است نشان می‌دهد که ۱.۳ میلیون کودک بین ۶ تا ۷ ساله (که ۵۶ درصد آنان دختر بوده‌اند) به‌جای فرستاده‌شدن به مدرسه به کار گماشته شده‌اند. اغلب آنها در مناطق روستائی زندگی می‌کنند و بسیاری از آنان دست‌کم یکی از والدین‌شان را از دست داده‌اند. (۵۸)

برنامه‌های حمایت و کمک‌رسانی اجتماعی موردبحث، کودکان بسیاری را برای سپری کردن وضعیت‌های دشواری که در نتیجه‌ی تأثیرات دوجانبه‌ی بحران اقتصادی و سیاست‌های لیبرال‌سازی ایجاد شده‌اند یاری می‌کنند. اگرچه شرایط عمومی زندگی این‌گونه افراد در یک یا دو دهه‌ی گذشته وخیم‌تر شده است اما اگر همین برنامه‌های حداقلی هم نبود شاید شرایط از این هم بدتر می‌شد. سیاست اجتماعی دولت، علیرغم اینکه حجم قابل توجهی دارد، نتایج مورد انتظار در بسیاری از حوزه‌ها به‌خصوص استخدام، دستمزدها، مسکن و بهداشت را به‌بار نیاورده است. اقدامات اجتماعی فوق‌الذکر نمی‌توانند در درازمدت پایدار بمانند، نه‌تنها به‌خاطر هزینه‌های سنگینی که (در نبود یک نظام مالیاتی مؤثر) در پی دارند، بلکه به‌این دلیل که با اقدامات تکمیلی درجهت افزایش استخدام، بهبود خدمات اجتماعی اولیه و تدارک حمایت‌های اجتماعی برای فقرا و قشر آسیب‌پذیر همراه نبوده‌اند. با این حال و درعین اینکه اصلاحات اقتصادی بطورکلی از خصلتی ناپیوسته و نامنسجم برخوردارند و اغلب با تأخیر برنامه‌ریزی می‌شوند، دولت همچنان مصمم است که اجرای این سیاست‌های اجتماعی حمایتی را همچنان ادامه دهد زیرا از آن به‌عنوان ابزاری برای کنترل بروز خشونت‌بار ناراضی‌های اجتماعی استفاده می‌کند. اما شرایط نامساعد زندگی بسیاری از مردم از یک سو و اطلاع از این واقعیت که درآمدهای الجزایر از محل صادرات نفت و گاز در سالهای اخیر افزایش یافته و به یک میانگین ۲۰ میلیارد دلاری در سال و حدنصاب ۳.۱ میلیارد دلاری در سال ۲۰۰۴ رسیده است از سوی دیگر، ناراضی‌های مردم را هرچه بیشتر بیشتر کرده است.

<sup>1</sup> Kafala



## بُعدِ سیاسی

بحران اقتصادی الجزایر و اتخاذ سیاست‌های اصلاحی به دلیل تأثیرات گسترده و ناگهانی سبب شده‌اند که بسیاری از افراد از دایره‌ی شمول خدمات دولتی خارج شوند. با اینکه الجزایر در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ به حد نسبتاً بالائی از توسعه‌ی انسانی رسید، اما امروزه صحنه‌ی فقری است که از دوران استقلال به این سو بی‌سابقه بوده است. گزارش توسعه‌ی انسانی سال ۲۰۰۴ برنامه‌ی توسعه‌ی سازمان ملل متحد (UNDP) الجزایر را در میان فهرست ۱۷۷ کشوری که در آنها معضلات اقتصادی به دنبال یک بحران سیاسی وضعیت وخیم‌تری پیدا کرده‌اند، به لحاظ شاخص توسعه‌ی انسانی در جایگاه ۱۰۸ ام قرار می‌دهد. کوچک‌شدن دایره‌ی شمول برنامه‌های اقتصادی در دهه‌ی ۱۹۸۰ و تقویت حاکمیت تمامیت‌خواه دست در دست یکدیگر هزاران نفر از مردم را به دامان گروه‌های اسلام‌گرا کشاندند، گروه‌هایی که مبارزان خود را به راحتی از میان بیکاران، جوانان سرخورده و دانشجویان دانشگاهی جذب می‌کردند. اگرچه شورش اسلام‌گراها نتوانست رژیم حاکم را سرنگون کند اما گسستی اساسی را در روابط دولت-جامعه نمایان ساخت. به تدریج وقتی دولت از انجام وظایف اساسی خود و برآوردن انتظارات توده‌ها ناتوان شد، مشروعیت آن نیز که برپایه‌ی یک گفتار ناسیونالیستی و سیاست‌های اجتماعی سخاوتمندانه بنا شده بود، ویران شد. سیاست‌های توزیعی سابق شدیداً کاهش پیدا کرده‌اند (که در طول فصل به آن پرداختیم) و گفتار ناسیونالیستی دولت دیگر نزد نسل جوان کنونی که تجربه‌ی مستقیمی از جنگ استقلال ندارند، اعتبار خود را از دست داده است.

بی‌ثباتی سیاسی میانه‌ی دهه‌ی ۱۹۸۰ و طول دهه‌ی ۱۹۹۰ در میان خیلی خصلت‌های دیگر از این ویژگی برخوردار بود که در میان نخبگان سیاسی شکافی عمیق بر سر نحوه‌ی مواجهه با بحران چندجانبه‌ای که کشور با آن روبه‌رو بود (و کماکان هست)، شکل گرفته بود. و این شکاف دقیقاً همان عاملی بود که مانع طراحی و اجرای سیاست‌های اجتماعی صحیح می‌شد و تلاش برای بازگرداندن صلح و ثبات به کشور را بی‌سرانجام می‌گذاشت. علیرغم اصلاحات سیاسی مهمی که انجام شد و نهادهای نمایندگی مردمی را احیا و آزادی بیان را بطور نسبی به ارمغان آورد، ماهیت نظام حاکم همچنان اصولاً دست‌نخورده باقی ماند. کلیه‌ی تصمیم‌های حیاتی در نهادهایی غیر از نهادهای انتخاباتی اتخاذ می‌شود و بسیاری از مسائل که برای اغلب مردم از اهمیت حیاتی برخوردارند به عرصه‌ی مباحثه‌ی عمومی کشانده نمی‌شوند. از بدو همان اولین گشایش بزرگ فضای سیاسی کشور در سال ۱۹۸۹ نه تنها نهادهای نمایندگی مردمی (مثلاً مجلس) نتوانستند خصلتی فراگیر به خود بگیرند بلکه خود این نهادها هم از قدرت لازم و کافی برای اقدام و تغییر اوضاع برخوردار نشدند. قدرت همچنان در دست‌هایی نامرئی است، دست‌هایی و رای قدرت مقامات مدنی منتخب.

جامعه که اعتماد خود را به نهادها و احزاب سیاسی مولود آزادی‌سیاسی یک دهه‌ی قبل از دست داده است اخیراً بیشتر به کنش‌های خیابانی روی آورده و این در حالی است که مردم همچنان در شرایط نامساعدی زندگی می‌کنند. در تابستان سال ۲۰۰۰ موجی از اعتراضات خیابانی علیه مقامات محلی و مرکزی بر سر مسائل متعددی آغاز شد: غیرشفاف بودن تخصیص واحدهای مسکونی ویژه‌ی افسار کم‌درآمد که پس از

مدت‌ها تأخیر به اجرا گذاشته شده بود؛ قطعی‌های مکرر آب آشامیدنی و برق؛ افول قدرت خرید، شرایط زندگی، کیفیت آموزش و خدمات بهداشتی؛ و بالاخره بالا رفتن نرخ بیکاری جوانان.

در بسیاری از روستاهای سرتاسر کشور، مردم به خیابان‌ها ریختند، به ساختمان‌های دولتی حمله کردند، ترافیک خیابانی ایجاد کردند و به تحصن نشستند. در منطقه‌ی بربرنشین قبیله<sup>۱</sup> در شرق الجزایر، یک اعتراض خیابانی از آوریل ۲۰۰۱ بی‌شکلی بی‌وقفه تا کنون ادامه پیدا کرده است. این اقدام اعتراضی که به "جنبش شهروندی" مشهور شده است، خصلتی قومی-زبانی دارد اما مطالبات آن به مسائل فرهنگی و زبانی بربرها<sup>۲</sup> محدود نمی‌شود. از جمله‌ی این مطالبات نظام مدنی جدیدی است که برپایه‌ی عدالت اجتماعی، دموکراسی، پاسخگویی مسؤولان و فرصت‌های اقتصادی بنا شده باشد.

در غیاب هرگونه اصلاحات فراگیر، منسجم و پایدار و به‌دلیل نبود انگیزه‌ی سیاسی قوی برای انجام چنین کاری، درآمدهای نفتی ۲۰ بیلیون دلاری الجزایر از سال ۲۰۰۱ تاکنون به دست مردم نیازمند بطورخاص و جامعه‌ی الجزایر بطور عام نرسیده است. علیرغم اینکه خشونت سیاسی از سال ۱۹۹۸ تاکنون فروکش کرده است، اما امروزه بحران اجتماعی آن قدر جدی است که یا به یک رهبر آگاه نیاز دارد که قدرت اقدامات اساسی در جهت اجرای سیاست‌های صحیح را داشته باشد و یا به معجزه‌ای که بتواند از وقوع یک فصل خونین دیگر در تاریخ الجزایر پیش‌گیری کند. تا امروز که هیچ‌کدام از اینها به‌وجود نیامده‌اند.

به‌نظر می‌رسید که احمد اوبیخا<sup>۳</sup> که در می ۲۰۰۳ مجدداً به‌سمت نخست‌وزیری منسوب شد به‌خوبی از ضرورت و فوریت اقدام عاجل دولتی در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی آگاه باشد. با این حال، او نیز مثل خیلی‌های دیگری که قبل از او بر سر کار آمده بودند یک وظیفه‌ی دشوار پیش‌رو دارد: برقراری توازن میان ملزومات نوعی گذار کارآمد به اقتصاد بازار از یک‌سو و سیاست‌های رفاهی برابری‌خواهانه‌ی گذشته‌ی الجزایر از سوی دیگر، سیاست‌هایی که جامعه را راضی می‌کند و فرمانبرداری و ثبات را به ارمغان می‌آورد.

### چشم‌انداز گذار و سیاست اجتماعی

در نگاه نخست اقتصاد الجزایر درگیر چالش‌هایی اساسی است، اما توانمندی‌های آن برای تحقق گذار موفقیت‌آمیز به یک وضعیت اقتصادی و اجتماعی جدید نیز باتوجه به منابع سرشار انسانی، طبیعی و مالی کشور زیاد است. با این حال، برای از سرگرفتن و حفظ رشد اقتصادی و برای عبور از گردنه‌ی نارضایتی‌های اجتماعی، الجزایر نیازمند بازبینی در سیاست‌های اقتصادی خویش و پایان دادن به خروج مردم از دایره‌ی شمول آنها است. لازم است که اصلاحات دربردارنده‌ی سیاست‌های مشخصی برای جای دادن پردشدگان در دایره‌ی شمول برنامه‌ها باشد و به‌شکلی هماهنگ با یک برنامه‌ی اقتصادی بی‌نقص به‌اجرا درآید. همانطور

<sup>۱</sup> Kabylie

<sup>۲</sup> Berber (م.ف) - قبایل شمال آفریقا.

<sup>۳</sup> Ahmed Ouyahia

که بحران فعلی یک بحران چندلایه است، لازم است که سیاست اجتماعی نیز جایگاه خود را نه صرفاً به عنوان یکی از شروط توسعه بلکه به عنوان هدف اصلی آن دوباره پیدا کند.

جامعه به تدریج یاد گرفته است که باید دست به مشارکت بزند، نه تنها برای بیان مطالبات و نارضایتی‌های خود بلکه برای کمک به فقرا در مواقعی که این کار از دست نهادهای دولتی بر نمی‌آید. این یادگیری خود را به بهترین شکل با خلق انجمن‌های مختلف و متعدد در مسیر بسیج خودجوش در جهت بیان جمعی مطالبات و نارضایتی‌ها نشان داده است. با این حال، دامنه و تأثیرات این کنش‌های اجتماعی بسیار محدود است و این محدودیت به دلیل حاکمیت استبدادی کشور و همچنین به دلیل این باور مسلط است که کنش‌ها و خدمات اجتماعی اساساً بر عهده‌ی دولت است.

امروزه چیزی حدود ۵۷/۰۰۰ انجمن در الجزایر وجود دارد اما متأسفانه نقش آنان در سیاست اجتماعی حتی در بهترین حالت یک نقش بسیار حاشیه‌ای است. تنها ۱۵ درصد از آنها در حوزه‌ی مسائل اجتماعی کار می‌کنند و ۵۴۶ درصد کمک‌های خیریه ارائه می‌کنند. (۵۹) همچنین تعداد NGO هایی که مستقیماً با اقشار فقیر کار کنند، فعالانه در مسیر توسعه‌ی اجتماعی گام بردارند یا به معلولان و قربانیان فجایع طبیعی و تروریسم کمک کنند نیز بسیار کم است.

سیاست اجتماعی صرفاً یکی از شرط‌های رشد اقتصادی نیست. سیاست اجتماعی اگر به درستی به کار گرفته شود می‌تواند ضامن توسعه‌ی انسانی نیز باشد. سیاست اجتماعی برای اینکه بتواند پایدار و موفق باشد باید با سیاست اقتصادی هماهنگ شود و از سوی فضای سیاسی حاکم تقویت شود. همانطور که در این فصل نشان داده‌ایم، سیاست اجتماعی الجزایر با محدودیت‌های مالی جدی دست‌به‌گریبان است و هرگز با تحولات اجتماعی و اقتصادی‌ای که الجزایر در دو دهه‌ی اخیر به خود دیده است انطباق ندارد و هرگز برای رویارویی با معضلات پیش‌رو از آمادگی کافی برخوردار نیست. از آنجا که کشور توانسته است توازن کلان اقتصادی خود را باز یابد و منابع مالی فراوانی را ذخیره کند، حالا زمان آن رسیده است که هزینه‌کردهای عمومی خود را با هدف دستیابی به رشد اقتصادی و تحقق خدمات اجتماعی افزایش دهد. یک سیاست اجتماعی مناسب صرفاً برون‌داد رشد و رونق اقتصادی نیست بلکه پیش شرط آن نیز هست. شناختی فراگیر از نیازهای اجتماعی و پیوند زدن آنها به یک گذار موفق به اقتصاد بازار به ما کمک خواهد کرد تا وضعیت اجتماعی بهتری را خلق کنیم. با این حال، این کار تنها زمانی ممکن است که هدف محوری رشد و شکوفایی، توسعه‌ی انسانی باشد.

یکی از چالش‌های اساسی پیش‌روی فرآیند گذار چگونگی اجرا و کنترل لیبرال‌سازی اقتصادی و در نظر گرفتن پیچیدگی‌ها و وابستگی درونی عوامل مختلف است که امروزه جهانی شدن بر هر کشوری تحمیل کرده است. فرآیند لیبرال‌سازی و پیچیدگی‌های درونی عوامل هردو مستلزم تحلیل رفتن نقش و قدرت سنتی دولت است، اما از سوی دیگر فرصت‌های تازه‌ای برای احیا و مشروعیت نیز پیش پای دولت می‌گذارد. در فرآیند گذار، از دولت خواسته می‌شود که از سهم مستقیم خود در اقتصاد صرف نظر کند و در عین حال کارکردها و مکانیسم‌های انتظام بخش تازه‌ای را بر عهده بگیرد. این نقش انتظام بخش صرفاً محدود به

تصویب قوانین و اعمال تحریم‌های متعدد نیست، بلکه به‌معنای وساطت میان نیروهای جامعه‌ی و اقتصادی (چه درونی و چه بیرونی) نیز هست.

در چنین بستری، سیاست اجتماعی به ابزاری برای وساطت میان منافع مختلف و بازتوزیع منابع برای کل جامعه بدل می‌شود. به‌همین دلیل است که گذار به قانون بازار باید یک روند مشورتی میان اتحادیه‌ها، کارگران و دولت درخصوص اهداف اجتماعی و اقتصادی ملی همراه باشد. ماحصل این مشورت‌ها توافق‌هایی است که بر مبنای مصالحه و انتخاب درخصوص مسائلی چون استخدام، حمایت و مزایای اجتماعی، بهداشت، آموزش حرفه‌ای و صلح‌و ثبات اجتماعی صورت می‌گیرد. یک سیاست اجتماعی مناسب تنها با بذل توجه کافی به این مسائل و در نتیجه‌ی تلاش هماهنگ کلیه‌ی عوامل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی به‌دست می‌آید. سیاست اجتماعی الجزایر باید بخش لاینفک یک طرح جامع اصلاحات اقتصادی باهدف تحقق گذار مؤثر به اقتصاد بازار باشد. در چنین شرایطی، مسأله‌ی استخدام باید به‌عنوان بخشی از واقعیت جدید پذیرفته شود و با سایر تلاش‌هایی که در حوزه‌هایی چون بهداشت، آموزش، تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی انجام می‌شود هماهنگ شود. سیاست استخدامی باید به‌گونه‌ای باشد که هم حامی رشد پایدار اقتصادی نیز باشد و در عین حال استانداردهای زندگی کارگران را نیز ارتقا دهد. اصلاحات آینده نیز باید خود را از سر سازوکارهای منسوخ‌ی چون کنترل مرکزی و سفت‌وسخت دولت بر فعالیت‌های اقتصادی خلاص کند و همچنین از مضرات اتکای انحصاری بر قانون بازار و صرف تمرکز بر توازن کلان اقتصادی اجتناب کند.

سیاست اجتماعی باید بر مبنای بررسی تجربی تحولات اجتماعی بنیادینی که در طول دو دهه‌ی گذشته الجزایر به‌خود دیده است، تنظیم شود. این به ما کمک خواهد کرد که درک خود از مفاهیمی چون ریسک و ناامنی را نیز برحسب شرایط اجتماعی و اقتصادی جدید تعریف کنیم. مفهوم ناامنی اقتصادی مفهوم نسبتاً تازه‌ای در الجزایر است اما از آنجا که بخشی از زندگی مردم بدل شده، دیگر نمی‌توان آن را از شالوده‌ی سیاست‌های استخدامی و حمایت اجتماعی کنار گذاشت. در راستای کاهش ناامنی اقتصادی، بازبینی اساسنامه‌ی مالیاتی کشور می‌تواند به‌خوبی به‌عنوان یک سیاست اقتصادی مبتنی بر اصول همبستگی و عدالت اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد.

### نتیجه‌گیری

به‌موازات تغییرات پرشتاب فضای جهانی، الجزایر سال ۲۰۰۵ نیز دیگر شباهت چندانی به الجزایر دهه‌های ۶۰ و ۷۰ ندارد. دولت وظیفه‌ی دشوار حل‌وفصل یک بحران اقتصادی عمیق را بر عهده دارد، و در عین حال مشغول گشودن دروازه‌های اقتصاد ملی به‌روی سرمایه‌های جهانی، اجرای برنامه‌های ریاضتی و تنظیم بودجه‌های انقباضی است. به‌عبارت دیگر، معیارهای نولیبرال توسعه دولت را رودرروی جامعه قرار داده است که گواهِ آن مجموعه‌ی اعتصاب‌های بخش عمومی و ناآرامی‌های روستایی مکرر است. مذاکرات سه‌جانبه‌ی اخیر (میان دولت، مدیران کارگری و مدیران تجاری) به نتایج مشخصی نرسیده است. به‌دنبال زلزله‌ی ماه می ۲۰۰۳ تنش‌های میان دولت و جامعه بالا گرفته و مردم دولت را متهم کرده‌اند که به وظایف

قانونی خود در خصوص تقویت نظامنامه‌ی مسکن و واکنش مناسب و به‌موقع به وقایع زلزله به‌درستی عمل نکرده است. (۶۰)

به‌دنبال چالش‌های طبیعی، اجتماعی و بین‌المللی اخیر، دولت و نخبگان حاکم در الجزایر تحت فشار قرار گرفته‌اند که اقدامی عاجل در راستای پایان‌دادن به بی‌توجهی خود به اوضاع اجتماعی، اقتصادی و امنیتی فعلی انجام دهند. نظریه‌ی دوران گذار و همچنین شواهد تجربی متعدد گویای این است که وقتی اقتصاد روبه‌افول است و دولت قادر به توقف سیر نزولی آن نیست، قدرت چانه‌زنی آن پائین می‌آید و درمقابل قدرت چانه‌زنی اپوزیسیون بیشتر می‌شود. اگر چنین تعمیمی در خصوص الجزایر نیز صادق باشد، بحران اقتصادی و به‌همراه آن ناآرامی‌های اجتماعی مکرر، می‌توانند امتیازات لازم در راستای یک تغییر معنادار را از دست نخبگان حاکم بگیرند. تنها در صورتی که تغییر بتواند به شکل‌گیری نهادهای نمایندگی مردمی پایداری بیانجامد که پاسخگوی منافع رأی‌دهندگان باشند و قدرت لازم برای تصمیمات محسوس را در اختیار داشته باشند، تنها در چنین زمانی است که سیاست‌های اجتماعی مناسب شکل خواهند گرفت. به‌عبارت دیگر، تغییر واقعی در عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی مستلزم تغییر بنیادی در ساختار فرمانروایی و تشکیلات نهادی است.

## یادداشت‌ها

- 1- Mkandawire (2001: iii).
- ۲- به‌نقل از Stora (1991: 25) - برای اطلاعات بیشتر در زمینه‌ی سیاست استعماری فرانسه نگاه کنید به Benamou (2003); Bennoune (2002)
- 3- Alexis De Tocqueville, *Ouvres Cpmpletes, Book III, Vol.1* (Paris: Gallimard, 1964) p. 232 quoted by the editor Tzvetan Todorov, in *Alexis De Tecquecille, De la Colonisation en Algerie* (Paris: Complexe, 1988). This book on colonization in Algeria is an edited collection of writings and speeches made by De Tocqueville. See also Olivier Le Cour Grandmaison, 'Quand Tocqueville Legitimait les boucheries' [When Tocqueville was legitimizing the shlaughter], *Le Monde Diplomatique*, June 2001, p.12.
- 4- Ageron (1991:91).
- 5- Temmer (1983:268-71).
- 6- Bennoune (1984:206-7).
- ۷- کمیسیون اقتصادی سازمان ملل ویژه‌ی افریقا، سالنامه‌ی آماری افریقا، ۱۹۸۶، بخش اول، افریقای شمالی.
- ۸- Barka (1989) - به‌نقل از Dillman (2000: 22). در دهه‌ی ۱۹۷۰ دینار از نرخ مبادله‌ی ثابت به‌میزان ۴ دینار در ازای هر دلار برخوردار بوده است.
- ۹- بر اساس نظر ماکس وبر (۱۹۴۷) پدرسالاری وضعیتی است که در آن دستگاه اجرائی توسط یک رهبر عالی منصوب و زیر نظر او فعالیت می‌کند و معاونان او در برخی حوزه‌های اجرائی و اداری از صلاحیت قضایی و قدرت عمل برخوردارند. این سازوکار غالباً شکلی غیررسمی دارد. پدرسالاری مستلزم مشتری‌پروری است. در یک نظام پدرسالاری-مشتری‌پرور، مقامات دولتی زیردست از جایگاه خود برای کسب ثروت شخصی استفاده می‌کنند. پدرسالاری نوین یا نوپدرسالاری فرم جدیدی از پدرسالاری است که از فرم رایج در اروپای قرون وسطا متفاوت است؛ در فرم‌های اروپائی، هیچ خط و مرزی میان اموال عمومی و خصوصی وجود ندارد. همچنین در یک دولت

- نویدرسالار رویه‌های پدرسالارانه در کنار قواعد بوروکراتیک مدرن بکار گرفته می‌شوند. برای نمونه نگاه کنید به: Mainwaring (1991; 29)
- ۱۰- تشکیل‌گرائی نوین (یا نوشتن‌گرائی) فرم‌های مختلفی دارد. فرمی که در کشورهای اروپایی نظیر فرانسه و آلمان رایج است، در فضای یک دموکراسی لیبرال کاپیتالیستی اتفاق می‌افتد. دولت، از طریق عاملان و نمایندگان بوروکراتیک خود، مرتباً نمایندگان منافع مستقل (عمدتاً کارگران و کارفرمایان) را به‌مشورت فرامی‌خواند تا به یک توافق اصولی درخصوص سیاست‌های اصلی مرتبط با گروه‌های اقتصادی و اجتماعی دعوت‌شده دست پیدا کنند. در این فرم، بسیاری از تصمیمات مهم در سطحی بالاتر از نهادهای نمایندگی اتخاذ می‌شوند. در الجزایر (مثل خیلی از کشورهای درحال توسعه یا سوسیالیستی آن زمان) نوشتن‌گرای فرم متفاوتی دارد. این نوع از نوشتن‌گرائی رابطه‌ای عمدتاً یک‌طرفه است که به‌واسطه‌ی آن دولت نمایندگی منافع جامعه را در کنترل خویش می‌گیرد و از ساختارهایی که به‌این‌منظور ایجاد کرده درجهت تألیف سیاست‌ها و بسیج حمایت‌های مالی استفاده می‌کند.
- 11- Owen (1992: 41).
- 12- Abed Charef (1009), Octobre (Algiers: Laphomic Editions p.16)
- 13- □El Moudjahid (29 January 1990).
- 14- Daoud (1991: 26).
- ۱۵- بانک جهانی (۱۹۹۳)، گزارش بانک جهانی در سال ۱۹۹۳. □
- ۱۶- برای جزئیات بیشتر درخصوص چالش اسلام‌گرائی در طول دهه‌ی ۹۰ نگاه کنید به: Layachi (2005)
- 17- USCR (2002), cited in Norwegian Refugee Council/global IDR project (2003: 5).
- 18- Arezki Daoud (1997), 'Algeria Outlook', North Africal Journal (September); (2001) 'Algeria's Trade Surplus Reaches \$7.5 Billion for the first Eight Months of 01', North African Juornal (29 september), online at <http://www.north-africa.com>.
- 19- 'Algeria-Global Economy' North African Journal, 116 (21 November 20010, online at [journal@gis.net](mailto:journal@gis.net).
- ۲۰- برای یک پیش‌زمینه‌ی تاریخی مختصر اما عالی از اتحادیه‌های الجزایر (چه اتحادیه‌های مستقل و چه اتحادیه‌ای تحت کنترل دولتی) نگاه کنید به Farid Cherbal, 'Contribution a l'Analyse du Mouvement Syndical Autonome en Algerie (Ire partie)', El Watan (Algerian Newspaper) (30 September 2004), online at [www.elwata.com](http://www.elwata.com).
- 21- CNES (2002:3).
- 22- Algeria: 12 Milliards de dollars d'expotation d'hydrocarbures pour le premiere semestre 2003', Associated Press news dispatch (32 september 2003), online at [www.fr.fc.yahoo.com/a/algerie.html](http://www.fr.fc.yahoo.com/a/algerie.html).
- 23- CNES (2000), 'projet de Rapport National sur le developpement Humain 2000', Algieri: CNES, November, pp.34.150.
- 24- cMonia Zergane (2003), 'Le ghetto mental', El Watan (24 september), online at [http://www.elwatan.com/journal/html/2003/09/24/sup\\_html.htm](http://www.elwatan.com/journal/html/2003/09/24/sup_html.htm).
- 25- See CNES (2001b:19).
- 26- Salima Tlemcani (2003), 'Epidemies et degradation des conditions senitaires', El-Watan (14 July), online at [www.elwatan.com](http://www.elwatan.com).
- ۲۷- زنانی که واقعاً مشغول به کار هستند ۱۴.۱۸ درصد اسخدام‌شدگان را تشکیل می‌دهند.
- 28- Office National des Statistique (2001), 'Emploi et Chomage' (7 september), online at [www.ons.dz/emploi/emplchom.htm](http://www.ons.dz/emploi/emplchom.htm).
- 29- 'La mauvaise note du CNES', Liberte (13 April, 1998),3.
- 30- Office National des Statistique (2001), 'emploi et chomage' (7 september) op.cit, 3.
- 31- CNES (1999:46).

- 32- CNES (2000:76).
- 33- Demographie Algerienne 1998, 1999, 2000' (2001), Donnees Statistiques nos.294,305,326 (Algiers: office National Statistiques).
- 34- CNES (2000:131).
- 35- CNES (2000:44).
- ۳۶- مهم‌ترین این برنامه‌ها عبارت‌اند از: Le Programmes d'emplois Salaries d'initiative Local (ESIL); the Programme contrat Pre-Emploi (CPE); the programme d'Aide a la Creation de Micro-Entreprise; Le Fond National de Soutient a l'Emploi de Jeunes (FNSEJ).
- ۳۷- CNES (2006:36) - خط فقری که در اینجا مورد استناد قرار گرفته بر مبنای غذای روزانه به ارزش معادل ۱۶۷ دلار برای هر فرد است. این مبلغ از گزارش توسعه‌ی بانک جهانی در باب "رشد، استخدام و فقرزدایی" مورخ اکتبر ۱۹۹۷ اخذ شده است.
- ۳۸- هر خانوار به‌طور میانگین شامل ۶.۵۶ نفر است. هشتاد و پنج درصد از بازنشستگان کمتر از ۹۰۰۰ دینار در سال و نیمی از آنان کمتر از ۵۴۰۰ دینار دریافت می‌کنند، این در حالی است که خط فقر مطلق (نیازهای غذایی اولیه) به‌زای سالانه ۱۰۹۴۳ دینار برای هر فرد تعریف شده است (هر صد دینار تقریباً معادل ۱ دلار است).
- 39- CNES (2001b:28).
- 40- CNES (2001b:16).
- 41- CNES (2001b:20).
- ۴۲- سخنرانی رئیس‌جمهور عبدالعزیز بوتفلیقه قبل از اولین کنفرانس ملی در باب فقرزدایی، الجزایر، ۲۸ اکتبر ۲۰۰۰
- 43- CNES (2000:55).
- ۴۴- اعتبار مزایای دریافتی از جانب سالخوردگان بازنشسته صرف‌نظر از اینکه قبلاً در چه بخشی کار می‌کرده‌اند، از محل مشارکت مالی (کسر از حقوق) کارگران جوان در کلیه‌ی بخش‌ها تأمین می‌شود.
- 45- CNES (2001a:22).
- 46- 'Ils vivent avec 6000 DA par mois: Le calvaire des retraites', El-Watan (30 January 2003), online at [www.elwatan.com](http://www.elwatan.com).
- 47- CNES (2001a:22).
- 48- CNES (2000:145-6).
- 49- International Labour Organization (2000).
- 50- CNES (2001b:3).
- ۵۱- میزان PPP برای الجزایر به شرح زیر است: در سال ۱۹۹۰ معادل ۴.۳ برابر واحد ارزی رایج محلی به دلار بین‌المللی و در سال ۲۰۰۰ معادل ۲۲.۵ برابر آن. یعنی یک درآمد ۱۰۹۴۳ دیناری در ماه معادل یک PPP ۴۸۶ دلاری در ماه است. این فاکتور تبدیل PPP برای الجزایر از منبع زیر اخذ شده است: [www.worldbank.org/data/icp/documents/table5\\_7.pdf](http://www.worldbank.org/data/icp/documents/table5_7.pdf).
- ۵۲- CNES (2001b:29) - افراد برخوردار از معلولیت یا بیماری‌های مزمن کمک‌هایی در قالب پزشکی و تجهیزات پزشکی رایگان دریافت می‌کنند.
- ۵۳- محدودیتی در خصوص تعداد فرزندان برای دریافت فوق‌العاده‌ی خانواده وجود ندارد. با این حال و در عین اینکه فوق‌العاده‌ی مذکور بسیار سخاوتمندانه به‌نظر می‌رسد، دو مشکل اساسی دارد: یکی اینکه استراتژی فرزندی کمتر را رعایت نمی‌کند و دوم اینکه مبلغ زیادی هم پرداخت نمی‌کند. برای مثال یک کیلوگرم گوشت گوسفند در سال ۲۰۰۳ معادل ۵۰۰ دینار است که اکثریت خانواده‌ها از پس هزینه‌ی آن بر نمی‌آیند.
- 54- CNES (2000:148).
- 55- CNES (2001b:33-4).
- 56- CNES (2001b:34).

۵۷- پذیرش فرزند به آن شکلی که در بسیاری از کشورهای جهان مرسوم است، به‌موجب قانون خانواده‌ی سال ۱۹۸۴ و به‌حکم شریعت ممنوع اعلام شد. تنها فرم مجاز آن که کفالت نامیده می‌شد، به بزرگسال اجازه می‌داد که نگهداری از یک کودک را درست مثل کودک خودش برعهده بگیرد بی‌آنکه نام خانوادگی سرپرست بر کودک گذاشته شود. سرپرست یا کفیل می‌توانست هر وقت که خواست کودک را به دولت برگرداند و کودک در سن ۱۸ سالگی مختار بود که از کفیل خود جدا شود. در این سیستم، زندگی امن خانوادگی کودک در هر زمانی ممکن بود به‌پایان برسد. بااین‌حال، امروزه نیز این تنها سیستم موجود برای "پذیرش فرزند" در کشور است.

۵۸- این ارقام متعلق به گزارشی درباب کار کودکان منتشره در روزنامه الوطن (ژوئن ۲۰۰۰) است.

59- CNES (2001:9).

۶۰- این زلزله بیش از ۲۰۰۰ نفر را کشت، ۱۰۰۰۰ نفر را زخمی و مجروح و هزاران نفر را آواره کرد. همچنین در نوامبر ۲۰۰۱ به‌دنبال بارش سنگین باران در الجزایر، سیل ۷۰۰ نفر دیگر را کشت و ۳۰۰۰۰ نفر را آواره کرد.

## پیوست

جدول پ ۳.۱: آمار عمومی الجزایر، ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۱

۲۰۰۱	۲۰۰۰	۱۹۹۹	۱۹۹۸	۱۹۹۷	
۳۰.۸۳۶	۳۰.۳۸۶	۲۹.۹۵۰	۲۹.۵۰۷	۲۹.۰۴۵	جمعیت در میانه‌ی سال (به میلیون)
۲.۱	۲.۵	۳.۲	۵.۱	۱.۱	نرخ رشد GDP
۱.۶۹۸	۱.۷۰۷	۱.۵۴۰	۱.۵۴۵	۱.۵۸۰	GNP سرانه (به دلار آمریکا)
۴.۲	۰.۳	۲.۶	۵.۰	۵.۷	نرخ رشد شاخص قیمت‌های مصرفی
-۰.۳	۱.۳	۰.۴	۷.۲	-۳.۶	نرخ رشد تولید صنعتی دولت
-	-۹	۲	۲۷.۸	-۲۷.۷	نرخ رشد تولید کشاورزی
۹.۴۷۶	۱۲.۸۵۸	۳.۶۴۰	۱.۲۵۰	۵.۱۵۰	تراز تجارت (برحسب بلیون دلار آمریکا)
۶.۳۶۸	۷.۹۶۴	-۲.۴۱۰	-۱.۷۰۰	۱.۵۰۰	تراز پرداخت‌ها (برحسب بلیون دلار آمریکا)
۷۷.۲	۷۵.۲	۶۶.۵	۵۸.۷	۵۷.۶	نرخ مبادله (هر دلار آمریکا = ... دینار)
۴۸۷.۱۰	۳۹۸.۹	-۱۶.۵	-۱۰۸.۱	۶۶.۱	تراز خزانه (برحسب بلیون دینار)
۱.۱	۱.۱	۲.۱	۲.۷	۲.۱	نرخ بدهی به درآمد از محل صادرات کالا و خدمات
۲۲.۲۱	۱۹.۸	۳۸.۶	۴۷.۲	۳۰.۸	بدهی خدماتی (به درصد)
۱.۵۰	۱.۴۳۰	۱.۴۶۰	۱.۵۲۰	۱.۶۳۹	نرخ رشد طبیعی جمعیت (به درصد)
۲۷.۳	۲۹.۷	-	-	۲۶.۴	نرخ بیکاری

منبع: اداره‌ی ملی آمار الجزایر، موجود در آدرس اینترنتی [http://www.ons.dz./them\\_sta.htm](http://www.ons.dz./them_sta.htm)



۴

## سیاست اجتماعی در مراکش: تاریخ، سیاست و توسعه اجتماعی

موها إناجی

سیاست اجتماعی در مراکش بخش لاینفک سیاست‌های توسعه‌ای است که پس از استقلال مراکش در سال ۱۹۵۶ در پیش گرفته شدند. در طول دوران استعماری در دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ ملی‌گرایان به سرکردگی حزب استقلال (Istiqlal)، خواستار اصلاحات مهمی در خصوص تعمیم‌دادن آموزش، بهداشت و سایر حقوق به همه‌ی مراکشی‌ها بودند. بلافاصله پس از استقلال، شاه محمد پنجم<sup>۱</sup> در مقام رهبر دولت جدید ظهور کرد، دولتی که پروژه‌ی اصلی آن ساختن یک ملت یکپارچه، یک اقتصاد مستحکم و اتخاذ سیاست‌های اجتماعی مناسب بود. پروژه‌ی مذکور اقدامات مختلفی از قبیل آموزش رایگان، مراقبت‌های پزشکی رایگان، استخدام تضمینی فارغ‌التحصیلان دانشگاهی و دبیرستانی و تأمین امنیت شغلی را نیز دربر می‌گرفت. در طول دوران پس از استقلال، تجدیدنظرهای اصلاحی متنوعی در این پروژه اعمال شده است. امروزه سیاست‌های اجتماعی الجزایر تحت تأثیر ۴ فاکتور عامل اساسی قرار دارند: مناقشات اجتماعی-سیاسی، ایدئولوژی دولتی، بستر بین‌المللی و وضعیت اقتصادی داخلی.

فصل حاضر اقدامات توزیعی اجتماعی را بررسی می‌کند و البته از چارچوب‌های حقوقی و نهادی این بحث فراتر می‌رود. در مراکش نیز مثل خیلی از کشورهای دیگر حوزه‌ی مغرب<sup>۲</sup>، سیاست‌های اجتماعی مرتبط به توده‌ها، عمیقاً به سیاست دولتی گره خورده‌اند. از سال ۱۹۵۶ به این سو، دولت همواره در تلاش بوده تا سیاست‌های اجتماعی مختلفی را در جهت منافع هم روستائیان و هم جمعیت‌های شهری پی‌ریزی کند، اما این سیاست‌ها همواره به فراخور زمان اهداف، فرآیندها و پیامدهای متفاوتی داشته‌اند. بنابراین، تأکید فصل حاضر بر دو عرصه‌ی اصلی خواهد بود: سیاست‌های اجتماعی و سیاست‌های توزیعی که هر دو ی اینها به سیاست‌ها و دستاوردهای توسعه نیز ارتباط دارند.

فصل حاضر با یک رویکرد تاریخی-تحلیلی چهار مرحله‌ی مختلف را به لحاظ دوره‌بندی سیاست‌های اجتماعی و توزیعی از بدو استقلال تا کنون بررسی خواهد کرد. از آنجاکه تغییرات اجتماعی-اقتصادی داخلی و بین‌المللی نیز در شکل‌گیری این مراحل و سیاست‌های توسعه دخیل بوده‌اند، عوامل مذکور نیز با یک رویکرد تاریخی بررسی شده‌اند

<sup>۱</sup> King Mohamed V

<sup>۲</sup> Maghreb

## مرور تاریخی

در سال ۱۹۱۲ مراکش تحت‌الحمایه‌ی فرانسه شد و اسپانیا بخش‌های شمالی و جنوبی کشور را تصرف کرد. مشخصه‌ی دیگر این دوره، خشکسالی‌ها و امراض مسری مداومی است که گریبانگیر انسان و دام می‌شد. استعمار با خود فنون تازه‌ی کشاورزی و سدسازی را آورد و خدمات اجتماعی را ایجاد کرد. مقامات استعماری اقتصادی مدرن متشکل از صنایع، بانک‌ها، مدارس، فروشگاه‌ها و خدماتی مشابه سرزمین‌های مادری خود را در مراکش به‌وجود آوردند. کشاورزی عمدتاً به اقتصاد فرانسه معطوف شد: کشتزارهای پهناور به پرورش میوه‌ها و مرکبات مخصوص شراب‌گیری جهت صادرات به فرانسه اختصاص یافتند. به‌لحاظ اقتصادی، مقامات استعماری به‌دنبال استثمار منابع طبیعی و انسانی منطقه بودند - و درعین حال مدعی بودند که "مأموریت" دارند مردم بومی منطقه را "متمدن کنند". زیرساخت‌های اقتصادی آنها تأثیر عمیقی بر جامعه‌ی مراکش برجای گذاشت. سرمایه‌گذاری در جاده‌سازی، راه‌آهن، بندر و فرودگاه‌ها تجارت منطقه با جهان اطراف را گسترش داد و حمل مواد خام به کلان‌شهرها را آسان‌تر ساخت. قدرت استعماری فرانسه در تلاش برای توسعه‌ی صنایع عمدتاً به فشار دولتی متوسل می‌شد زیرا هردوی بخش‌های دولتی و خصوصی از نیروی کار اجباری استفاده می‌کردند و زمین‌های کشاورزان بومی مصادره می‌شد و مجموعه‌ی اینها تأثیر عمیقی بر ساختارهای اقتصادی و اجتماعی مراکش برجای گذاشت (نگاه کنید به لاروتی ۱۹۷۷، ۱۹۸۲). از دهه‌ی ۱۹۲۰ به‌تدریج استعمارگران فرانسوی با مقاومت مسلحانه در شمال کشور، در مناطق کوهستانی اطلس و در مناطق شهری روبه‌رو شدند. در دهه‌ی ۱۹۳۰ یک جنبش ناسیونالیستی قدرتمند شکل گرفت و خود را در قالب اشکال مختلف مقاومت در برابر استعمار نشان داد. ناسیونالیست‌ها در ابتدا خواستار اصلاحات ساختاری در دولت شدند. با این حال، جنبش ملی‌گرا که با نفی مطالبات خویش از سوی نیروهای استعماری مواجه شده بود، به‌تدریج خواستار استقلال سیاسی شد. از دهه‌ی ۱۹۴۰ به‌این‌سو نخبگان مراکشی، تحت تأثیر دانشگاه اسلامی *الغرویین*<sup>۱</sup> و ناسیونالیسم عربی، رهبری مبارزات مسلحانه را با حمایت حزب استقلال برعهده گرفتند. نخبگان کشور به‌عنوان شکلی از مقاومت مدارس فرانسوی را تحریم کرده و مجموعه‌ای از مدارس رایگان ملی‌گرا را برای آموزش تفکر عربی و اسلامی تأسیس کردند. سرانجام در سال ۱۹۶۵ مقاومت با اعلام استقلال مراکش از قید حاکمیت فرانسه به پیروزی رسید. دولت جدید مراکش یک نظام چندحزبی را اتخاذ کرد که یک پادشاه در رأس آن قرار می‌گرفت.

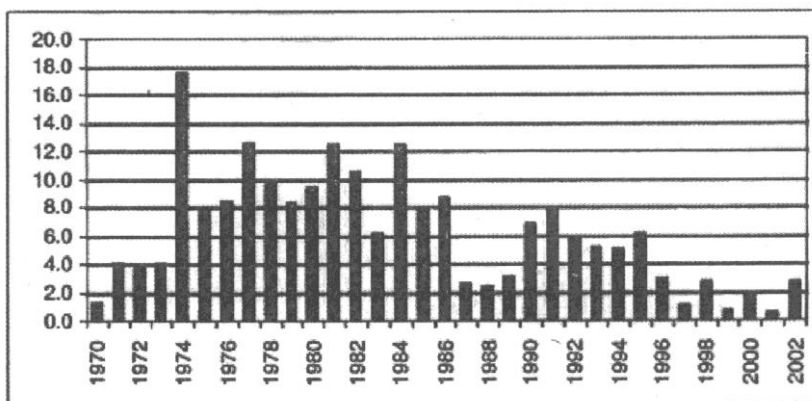
پس از استقلال و با خروج اغلب ساکنان اروپایی - خصوصاً تحصیل‌کردگان و متخصصان - خدمات اجتماعی دچار مشکل شدند و برخی از تجهیزات عمومی به‌کلی از میان رفتند و کشور ناچار شد برای بهبود اقتصاد ملی و ساختارهای اجتماعی متخصصان مورد نیاز در این زمینه‌ها را مجدداً از خود قدرت‌های استعماری سابق قرض بگیرد. مراکش از همان بدو استقلال نظامی کاپیتالیستی را در پیش گرفت و توسعه‌ی اقتصاد خود را آغاز کرد، بطوری که نخستین صادرکننده‌ی آفریقائی فسفات لقب گرفت، صنایع ماهیگیری

<sup>۱</sup> Al-Qarawiyine

قابل توجهی به‌راه انداخت و صاحب اقتصادی متکی بر کشاورزی گردید. بعدها مراکش تورسم را گسترش داد و به صادرات محصولاتِ چون البسه، فرش، صنایع دستی و محصولات مختلف کشاورزی نیز پرداخت. در همین اثنا شکافِ فقیر و غنی نیز گسترده‌تر شد. در واقع شهرهای بزرگی چون کازابلانکا<sup>۱</sup> و رِبَاط<sup>۲</sup> به‌لحاظ سطح درآمد مردم و سطح خدمات اجتماعی از قبیل مدرسه و بیمارستان و همچنین به‌لحاظ زیرساخت‌ها و تولیدات صنعتی، به‌شکل محسوس پیشرفته‌تر از سایر مناطق هستند. اما از سوی دیگر، شهرهای کوچک و مناطق روستائی مثل مریرت<sup>۳</sup> و تادلا<sup>۴</sup> کاملاً فقیر مانده‌اند و عملاً از هرگونه خدمات و زیرساخت‌های اجتماعی محروم‌اند.

در طول دهه‌های متمادی مراکش از نرخ رشد جمعیتی بالائی برخوردار بوده بطوری که در سال ۲۰۰۳ به جمعیتی بالغ بر ۳۰ میلیون نفر رسیده است. مهم‌ترین فعالیت اقتصادی مراکش، کشاورزی است که حدود ۴۰ درصد از نیروی کار کشور و مجموعاً ۳۵ درصد از صادرات کشور که عمدتاً فسفات و البسه و ماهی هستند را به‌خود اختصاص داده است. مهم‌ترین منابع اقتصادی کشور را عمدتاً عواید کارگران مراکشی در خارج از کشور و همچنین صنعت تورسم تشکیل می‌دهند. سطح GDP و رشد اقتصادی از دهه‌ی ۱۹۶۰ به‌این‌سو همواره در نوسان بوده است؛ باین‌حال، نرخ تورم، علی‌رغم معضلات کلان ناشی از توسعه‌ی اقتصادی مثل بدهی‌های ملی (۱۵ میلیارد دلار) و رکود اقتصادی، نسبتاً پائین (حدود ۳ درصد) مانده است. (نگاه کنید به نمودارهای ۴.۱ و ۴.۲ در مورد تورم و رشد).

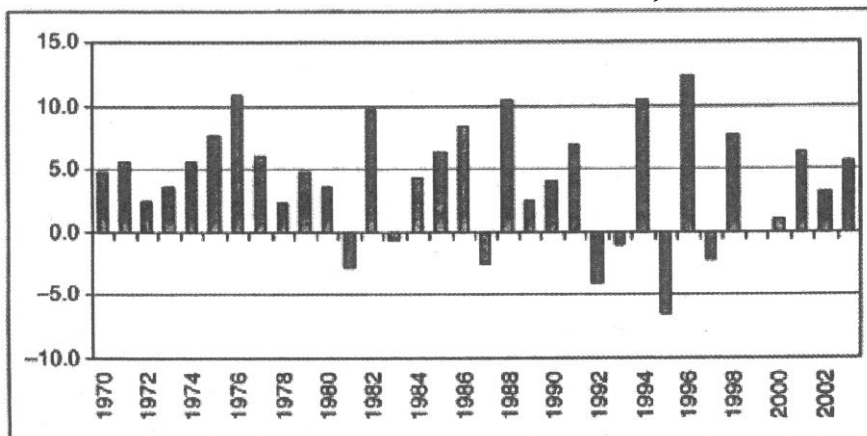
نمودار ۴.۱ تورم، قیمت کالاهای مصرفی در مراکش (بر حسب درصد سالانه)



مأخذ: بانک جهانی، شاخص توسعه‌ی بین‌المللی

<sup>۱</sup> Casablanca  
<sup>۲</sup> Rabat  
<sup>۳</sup> Mrirt  
<sup>۴</sup> Tadla

نمودار ۴.۲ رشد تولید ناخالص داخلی مراکش (در حسب درصد سالانه)



مأخذ: بانک جهانی، شاخص توسعه‌ی بین‌المللی ۲۰۰۴

### مراحل توسعه‌ی اجتماعی-اقتصادی

در طول ۵ دهه‌ی گذشته، عوامل مختلف ملی و بین‌المللی تغییرات اجتماعی-اقتصادی زیادی را به‌همراه داشته‌اند؛ براین اساس می‌توان ۴ مرحله‌ی مختلف را از هم متمایز کرد، مرحله‌ی که با محوریت دوره‌بندی سیاست‌های اجتماعی از بدو استقلال تاکنون تنظیم شده‌اند.

#### مرحله‌ی اول (۱۹۵۶ تا ۱۹۷۰)

مرحله‌ی اول (۱۹۵۶ تا ۱۹۷۰) که نخستین سالهای پس از استقلال مراکش را در برمی‌گیرد، عمدتاً مصادف است با دوران ملت/دولت-سازی در دل یک رژیم اقتدارگرا. اقتدارگرایی مشخصه‌ی اساسی نظام سیاسی مراکش است؛ این اقتدارگرایی عمدتاً نتیجه‌ی یک بدنه‌ی اجرائی قدرت‌مند با کنترل مطلق بر رسانه‌ها به‌علاوه‌ی یک نظام قضائی ضعیف است. به‌لحاظ نوع نظام سیاسی منتخب، تأثیر حاکمیت استعماری بر کشورهای شمال آفریقا کاملاً مشهود است، زیرا اغلب این کشورها همچنان همان الگوهای استعماری دولت اقتدارگرا را برگزیدند و شهروندان را از حقوق مدنی‌شان محروم کردند بطوری که بازداشت بدون محاکمه‌ی افراد جزو رفتارهای عادی دولت به‌شمار می‌آمد. دولت جدید مراکش به‌دنبال یک‌دست‌کردن مشروعیت خویش درمیان طبقات مردمی در مناطق روستائی و شهری بود و درواقع این امر مستلزم ایجاد یک پایگاه اجتماعی گسترده بود. نخستین سیاست‌های اجتماعی کشور عمدتاً با اهداف عمل‌گرایانه اتخاذ می‌شدند و توجهی به حقوق شهروندی در آنها به‌چشم نمی‌خورد. طبیعتاً سیاست‌های توزیعی جدید و نهادهای مرتبط با سیاست اجتماعی دولت اقدامی درجهت کاهش تأثیرات خانمان‌سوز استعمار به‌شمار می‌آمدند. درسطح کلی، مجموعه‌ی اقدامات اجتماعی، بخش لاینفکی از پروژه‌ی توسعه‌ی کشور در دوران پس از

استقلال محسوب می‌شدند. مراکش با انتخاب یک الگوی نئو-کاپیتالیستی و لیبرال مبتنی بر بازار آزاد در جناح غرب قرار گرفت و در عین حال روابط اقتصادی و دیپلماتیک خوبی با بلوک شرق برقرار کرد.

پس از استقلال کشور، شاه حسن دوم<sup>۱</sup> که نخستین قانون اساسی کشور را تأسیس کرد، چالش‌های عدیده‌ای را پیش روی خود می‌دید: میراث استعماری نوعی دوپارگی حقوقی (قوانین اسلامی و قوانین غربی)، نظام آموزشی دوگانه، بخش صنایع دستی ضعیف، اشکال سنتی کار و وابستگی به حاکمیت فرانسه از جمله این معضلات بودند. او همچنین باید پاسخگوی تنش میان مدرن شدن ملت به واسطه‌ی دموکراسی از یک سو و توسل به اشکال سنتی دولت‌داری از سوی دیگر نیز می‌بود. باینکه نخستین انتخابات در سال ۱۹۶۳ برگزار شد، اما احزاب ناسیونالیست مثل حزب استقلال و اتحادیه‌ی ملی نیروهای مردمی<sup>۲</sup> (UNFP) در برابر این انتخابات مخدوش و غیر-آزاد اعتراض کردند. در نتیجه‌ی این خشم مردمی در سال ۱۹۶۵ مجموعه‌ای از شورش‌ها به رهبری اتحادیه‌ها و احزاب سیاسی دست چپی به راه افتاد. در پاسخ، دولت وضعیت اضطراری اعلام نموده و پارلمان را تا سال ۱۹۷۰ منحل کرد.

جامعه‌ی مدنی و عمدتاً اتحادیه‌های تجاری که از یک قدرت نسبی برخوردار بودند در برابر سیاست دولتی که در جهت منافع کارگران نبود ایستادند. احزاب سیاسی مانند حزب سوسیالیست و حزب استقلال (Koutla) تشکیل دادند تا صدای مخالفت خود را بهتر به گوش دولت برسانند.

دولت و خصوصاً وزارتخانه‌های بهداشت، آموزش و کمک‌رسانی ملی سرگرم مسائل اجتماعی و موضوعات مربوط به فرآیندهای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی بودند. آموزش خصوصی و مؤسسات بهداشتی خصوصی بسیار محدود بودند و دولت بودجه‌هایی را جهت اقدامات اجتماعی مناسب به وزارتخانه‌های مذکور اختصاص داده بود. دسترسی به مدارس، دانشگاه‌ها، بیمارستان‌ها و کلینیک‌ها رایگان و همگانی بود. با این حال، مزایا و خدمات بهداشتی و همچنین بیمه به قدر کافی وجود نداشت و کمیت و کیفیت پرسنل بهداشتی و تجهیزات پزشکی بسیار پائین بود. در نتیجه نرخ امید به زندگی برای مردان ۶۰ درصد و برای زنان ۶۵ درصد بود و همچنین نرخ مرگ‌ومیر کودکان و مادران نیز بسیار بالا بود (وزارت جمعیت مراکش ۱۹۹۷؛ بانک جهانی ۱۹۹۵).

### مرحله‌ی دوم (۱۹۷۱ تا ۱۹۸۲)

مرحله‌ی دوم شاهد بازگشایی مجلس پس از دو کودتای نظامی (در سال‌های ۱۹۷۱ و ۱۹۷۲) بود. به دنبال ناآرامی‌های مردمی، نخبگان حاکم در سیاست‌های توزیعی خویش نوعی الگوی پوپولیستی را در پیش گرفتند تا بلکه به واسطه‌ی آن بتوانند رفاه اجتماعی را به‌شکی یکپارچه و مستحکم ارائه کنند. با این که مراکش پس از استقلال یک استراتژی نولیبرالی و یک نظام چندحزبی را در پیش گرفته بود اما بسیاری از اقدامات

<sup>1</sup> King Hassan II

<sup>2</sup> Union National des Forces Populaires

اجتماعی خود را تا دهه‌ی ۱۹۸۰ درجهت تأمین منافع طبقات مردمی تنظیم می‌کرد، یعنی تا زمانی که دولت تحت فشار بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول و با توجه به ظرفیت اقتصادی و مالی ضعیف کشور، هزینه‌های جنگ در صحرای غربی<sup>۱</sup>، اقتدارگرائی دولتی و هزینه‌کردهای اجتماعی سنگین، بسیاری از این اقدامات را مورد تجدیدنظر قرار داد.

به دنبال خشکسالی‌های مکرری که پویائی کشاورزی کشور را نابود کرده بود، دولت تصمیم گرفت که بخش کشاورزی را از پرداخت مالیات معاف کرده و علاوه بر آن مجموعه‌ای از سیاست‌های حمایتی برای تقویت غلات اصلی را درپیش گیرد. دولت علاوه بر آموزش و بهداشت رایگان و تعمیم خدمات اجتماعی به طبقات فقیر شهری، درخصوص روابط صنعتی و امنیت اجتماعی نیز مجموعه‌ای از قوانین را به سبک قوانین فرانسوی تصویب کرد. نظام اقتصادی کشور که مبتنی بر توسعه‌ی بازارهای داخلی و اعتبارات خارجی بود نهایتاً تحت فشار رقابت‌های بین‌المللی گرفت و در نتیجه این فشارها سرعت رشد اقتصادی و توسعه‌ی پایدار کندتر شد.

سازمان‌های غیردولتی و خصوصاً اتحادیه‌های تجاری تلاش خود درجهت بهبود سیاست‌های اجتماعی و تحقق برابری اجتماعی را ادامه دادند. انجمن‌هایی که به مسائل توسعه علاقه‌مند باشند معدود بودند زیرا در آن زمان اغلب مردم مراکش بیشتر به احزاب سیاسی علاقه نشان می‌دادند تا اقدامات انجمنی و توسعه‌ی اجتماعی.

### مرحله‌ی سوم (۱۹۸۲ تا ۱۹۹۷)

مشخصه‌ی این دوره عقب‌گرد اقتصادی، به حاشیه‌رفتن سیاست‌های اجتماعی، لیبرال‌سازی اقتصادی و خصوص‌سازی است.

در اوایل دهه‌ی ۱۹۸۰ دولت به دنبال توصیه‌ی صندوق بین‌المللی پول ناگزیر به پذیرش طرح تعدیل ساختاری شد و این مسأله معضلات اجتماعی و اقتصادی مضاعفی به بار آورد. وقوع خشکسالی‌های مکرر نیز مناطق روستائی را نابود می‌کرد و اقتصاد ملی را از پای درمی‌آورد و سبب هرچه وخیم‌تر شدن اوضاع می‌شد. بحران مذکور مهاجرت گسترده‌ی روستائیان و سیل مهاجرت به اروپا را در پی داشت. در طول این دوره گروه‌های اسلام‌گرا به تدریج ظهور کردند و با فراهم‌نمودن کمک‌های لازم و خدمات اجتماعی مورد نیاز در مناطق فقیرنشین، خود را در این مناطق گسترش دادند.

طرح تعدیل ساختاری که در سال ۱۹۸۱ و با هدف جبران عقب‌گرد اقتصادی به اجرا گذاشته شد، نهایتاً به سلسله‌ای از تنش‌های اجتماعی منجر شد که با بلوای نان در سال ۱۹۸۲ به نقطه‌ی اوج خود رسید

<sup>۱</sup> West Sahara

(Boudahrin 2002 and Lahlou 2000). در نتیجه مشتری‌پروری و خویشاوندسالاری<sup>۱</sup> و فساد به خصلت اساسی رابطه‌ی دولت‌های تکنوکرات با بخش خصوصی بدل شد. کسری‌ها و مشکلات بودجه‌ای زمینه‌ساز حذف خدمات اجتماعی و هزینه‌کدهای رفاهی شد. محدودیت‌های بودجه‌ای بر آموزش، بهداشت و مزایای اجتماعی تأثیر گذاشت و دوباره به بلوای نان سال ۱۹۹۰ انجامید (Khachani 2002). این تنش‌ها حیات سیاسی مردم را تحت تأثیر قرار داد و زمینه‌ساز ظهور احزاب سیاسی دموکراتی شد که خواهان تحولات توده‌ای، احترام به حقوق بشر و استقرار دموکراسی بودند. پس از جنگ اول خلیج، مراکش دچار بحران اقتصادی شدیدی شد و خصوصی‌سازی سرعت گرفت و منجر به تغییرات گسترده‌ای شد: (الف) سلطه‌ی تدریجی بازار آزاد؛ (ب) حذف سیاست از روابط توزیعی؛ (ج) کاهش هزینه‌کدهای عمومی و (د) اصلاح نظام مالی باهدف جبران حذف بودجه‌ی عمومی.

به پیروی از سرمشق‌های صندوق بین‌المللی پول، روند مذکور شدت گرفت و بیش‌ازپیش بر اقتصاد بازار به‌عنوان راهی برای تحقق‌کرائی و رقابتی‌شدن تأکید شد. با سرعت‌گرفتن روند خصوصی‌سازی، قوانین تازه‌ای برای تقویت سرمایه‌گذاری‌های ملی و خارجی تصویب شد. با این حال و علیرغم اتخاذ این اقدامات نولیبرالی، آموزش رایگان و یارانه‌های مسکن و محصولات غذایی همچنان ادامه پیدا کرد، اگرچه با کیفیت کمتر.

از دهه‌ی ۱۹۸۰ به این سو، پارلمانتاریسم فعالانه با دوران تعدیل ساختاری مصادف می‌شود و این به‌معنای استراتژی تازه‌ای درخصوص سیاست اجتماعی کشور است که مشخصه‌ی آن عقب‌نشینی دولت از رفاه اجتماعی است. دولت یارانه‌ی خواروبارهای اصلی را کاهش داده و درعین حال فرآیند خصوصی‌سازی و اصلاح بخش عمومی را همچنان دنبال می‌کند.

در طول دهه‌ی ۱۹۹۰ دولت اصلاحات اجتماعی-اقتصادی تازه‌ای را درجهت جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی و ارائه‌ی وام‌های بانکی به صاحبان جوان مشاغل درپیش گرفت. در شمال کشور یک منطقه‌ی آزاد تجاری با اروپا ایجاد شد و برنامه‌ی خصوصی‌سازی به‌اجرا گذاشته شد. همچنین اصلاحاتی سیاسی با هدف یکپارچه‌سازی کثرت و شقاق موجود در کشور به‌موازات اصلاحات نولیبرال درپیش گرفته شد. در سال ۱۹۹۶ طی رفراندومی یک نظام پارلمانی دو-مجلسه<sup>۲</sup> برای تقویت خودمختاری در سطح نواحی ۱۶ گانه‌ی کشور ایجاد شد.

در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ دولت به این فکر افتاد که چهره‌ی بین‌المللی مراکش را با افزایش آزادی بیان و ایجاد شورای مشورتی حقوق بشر و وزارت حقوق بشر بهبود بخشد. قانون خانواده (که مدوته<sup>۳</sup> نامیده می‌شد) در سال ۱۹۹۳ اصلاح شد و زمینه‌ی حضور هرچه‌فعال‌تر زنان در عرصه‌های زندگی را فراهم آورد. با این وجود،

<sup>1</sup> nepotism

<sup>2</sup> two-chamber parliamentary system

<sup>3</sup> Mudawana



قوانین مدونه که برپایه‌ی شریعت (یا قانون اسلامی) بنا شده‌اند، بازهم از سوی فمینیست‌های مراکشی و نیروهای پیشرو به‌دلیل ناعادلانه‌بودن و نفی برابری زن و مرد شدیداً مورد انتقاد قرار گرفتند. (۱)

اصلاح قانون خانواده در سال ۱۹۹۳ تصریح دارد که طلاق نمی‌تواند یک‌طرفه باشد: زن و شوهر هر دو باید بر سر طلاق توافق داشته باشند و به قاضی مراجعه کنند و تنها در این صورت است که قاضی مجاز به صدور حکم طلاق آنها است. چندمصری نیز ممنوع اعلام شده است: شوهر نمی‌تواند بدون رضایت همسر با زن دومی ازدواج کند. درخصوص قیمومیت فرزندان، شوهر تنها در صورت فوت زن، به‌عنوان قیم دوم سرپرستی فرزند را برعهده می‌گیرد؛ همچنین در صورت ازدواج مجدد زن پس از طلاق، مرد قیم فرزند محسوب می‌شود. زن در صورتی که از سن ۲۱ سال یا بیشتر برخوردار باشد و در صورتی که پدرش فوت کرده باشد می‌تواند به‌اذن خود ازدواج کند؛ این‌درحالی است که قبل از اصلاح قانون خانواده، زن نمی‌توانست بدون اذن پدر و حضور ۱۲ شاهد مرد ازدواج کند. سازمان‌های زنان درعین‌اینکه اهمیت اصلاحات انجام‌شده را درک می‌کردند اما بازهم به مخالفت‌های خود ادامه دادند و خواستار برابری و عدم تبعیض جنسیتی بیشتر شدند. نهایتاً یک کمیسیون سلطنتی تشکیل شد تا اصلاح قانون خانواده را مجدداً بررسی و سیر تکاملی جامعه‌ی مراکش و ملزومات توسعه و دموکراتیک‌سازی در این کشور را مورد توجه قرار دهد. (۲)

در سطحی دیگر دولت که با موج فزاینده‌ی جهانی‌شدن و دموکراتیک‌سازی روبه‌رو شده است، با آغاز دهه‌ی ۱۹۹۰ تلاش می‌کند تا الگوهای حکومتی خود را با برگزاری انتخابات آزاد و اجرای سیاست‌های چندحزبی تغییر دهد. البته این تغییرات نتیجه‌ی فشار قدرت‌های غربی و بین‌المللی برای تغییرات دموکراتیک در دوران پس از جنگ سرد است. کشورهای غربی توافق کردند که در ازای تن‌سپردن مراکش به قانون و احترام به حقوق بشر کمک‌های مالی و روابط تجاری خود با این کشور را دریغ نکنند. مراکش دست‌به‌کار اصلاحات اقتصادی شد و سیاست‌های تازه‌ای در جهت ایجاد عدالت اجتماعی بیشتر و رشد اقتصادی درپیش گرفت. این حرکت به‌معنای حمایت از مشاغل آزاد و تصویب قوانین تازه برای جذب سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی بود. به‌این ترتیب، صادرات افزایش یافت و فعالیت‌های تازه‌ای از قبیل توریسم و وجوه ارسالی از جانب مهاجران به‌عنوان منابعی برای تأمین ارز اهمیت بیشتری پیدا کردند.

از مشخصات دیگر این دوره به‌حاشیه‌رفتن جامعه‌ی مدنی و عمدتاً اتحادیه‌های تجاری است، زیرا این اتحادیه‌ها مخالفان اصلی سیاست‌های اجتماعی دولت و فرآیندهای لیبرال‌سازی و خصوصی‌سازی محسوب می‌شدند، سیاست‌هایی که به افزایش بیکاری و وخیم‌ترشدن اوضاع اقتصادی منجر می‌شد. احزاب سیاسی مخالف یعنی احزاب دموکراتیک و سوسیالیست، اعتصاب‌های ملی و راه‌پیمایی‌های خیابانی متعددی برگزار کردند که با شورش‌ها و خشونت‌های سال ۱۹۸۲ بر سر مسأله‌ی غذا به‌اوج خود رسید. از سوی دیگر، برای دولت با هدف تضعیف موقعیت احزاب مخالف، از شکل‌گیری احزاب جدید و همسو با سیاست‌های دولتی

حمایت کرد، احزابی چون اتحادیه‌ی قانون اساسی<sup>۱</sup>، انجمن ملی مستقل‌ها<sup>۲</sup> و حزب ناسیونال-دموکرات<sup>۳</sup>. علاوه‌براین‌ها رژیم مجموعه‌ای از انجمن‌های منطقه‌ای (مثل انجمن فس-سائیس<sup>۴</sup>، انجمن اطلس کبیر<sup>۵</sup> یا انجمن اوجدا-آنگاد<sup>۶</sup>) را با هدف کمک به گسترش استان‌های مختلف و محدودکردن دایره‌ی نفوذ احزاب سیاسی مخالف ایجاد کرد.

این دوره شاهد گسترش یافتن بخش خصوصی در حوزه‌هایی چون بهداشت و آموزش بود. دولت باهدف کاستن از بار سنگین آموزش و بهداشت رایگان بر بودجه‌ی ملی، از ایجاد مدارس و مؤسسات آموزش خصوصی حمایت کرد. دهه‌ی ۱۹۹۰ شاهد تأسیس نخستین دانشگاه خصوصی انگلیسی‌زبان (دانشگاه الاخوین<sup>۷</sup> در شهر ایفران<sup>۸</sup>) و راه‌اندازی صدها مدرسه، مرکز پزشکی و کلینیک‌های پیشرفته‌ی خصوصی بود.

### مرحله‌ی چهارم (۱۹۹۸ تا امروز)

دوره‌ی چهارم با ظهور یک دولت ائتلافی جدید (Gouvernement d'alternance) به رهبری حزب سوسیالیست یا همان اتحادیه‌ی ملی نیروهای مردمی (Union Nationale des Forces Populaire) آغاز می‌شود که از مارس ۱۹۹۸ تا نوامبر ۲۰۰۲ قدرت را در دست داشتند. دولت ائتلافی و تجدیدنظریافته‌ی بعدی که در دسامبر ۲۰۰۲ تشکیل شد نیز از اکثریت سوسیالیست‌ها و ناسیونالیست‌ها تشکیل شده است.

از دیگر وقایع مهم این دوره تاجگذاری شاه محمد ششم است. در طول این دوره لیبرال‌سازی اقتصادی همچنان ادامه پیدا کرد و به موازات آن اقدامات تازه‌ای در حمایت از خصوصی‌سازی نیز انجام گرفت. اقتدارگرایی دولتی تاحد زیادی کاهش یافت و فضای بیشتری برای مشارکت فعالانه و مباحثه‌ی دموکراتیک درباب مسائلی چون سیاست اجتماعی، اصلاحات و پاسخگویی دولتی گشوده شد. شاه محمد ششم که پس از مرگ پدرش در سال ۱۹۹۹ به قدرت رسید، سیاستی مبتنی بر دموکراتیزاسیون و مدرنیزاسیون در پی گرفت. تعهد او به دموکراسی تاکنون خود را در اقدامات مختلفی نشان داده است: برگزاری انتخابات آزاد مجلس در دسامبر ۲۰۰۲، انتخابات شوراهای شهر در سپتامبر ۲۰۰۳، ایجاد مؤسسه‌ی شاهنشاهی فرهنگ آمازیغ (یا بربر)<sup>۹</sup> در اکتبر ۲۰۰۱، اصلاح قانون منزلت فردی به تاریخ ۱۰ اکتبر ۲۰۰۳ و اجرای قانون حمایت از آزادی مطبوعات.

<sup>1</sup> L'Union Constitutionnelle

<sup>2</sup> Le Rassemblement National des Independants

<sup>3</sup> Le Parti National Democrate

<sup>4</sup> Fes-Saïss Association

<sup>5</sup> Association de Grand Atlas

<sup>6</sup> Association Oujda-Angad

<sup>7</sup> Al Akhawayn University

<sup>8</sup> Ifrane

<sup>9</sup> Royal Institute of Amazigh (Berber) Culture

در رابطه با طبقه‌ی کارگر تلاش‌هایی درجهت تقویت سیاست‌های اجتماعی اجرا شده و قوانین مربوط به سازماندهی بخش صنعتی اخیراً اصلاح شده‌اند؛ نهایتاً پارلمان موافقت خود را با قانون جدید اعلام کرد، قانونی که بیمه‌ی عمر، تأمین اجتماعی و خدمات پزشکی را برای کلیه‌ی کارگران اجباری می‌کند (Le Matin, 5 July 2003). اگرچه برنامه‌های مشخصی درجهت فقرزدایی شکل گرفته است و دولت نیز تعهدات قانونی لازم برای قراردادن دموکراسی و حقوق بشر در صدر اولویت‌ها را داده است، اما وجود معضلات جدی اقتصادی مانع از آن شده است که تصمیم‌گیران استراتژی مناسبی درخصوص سیاست اجتماعی درپیش بگیرند.

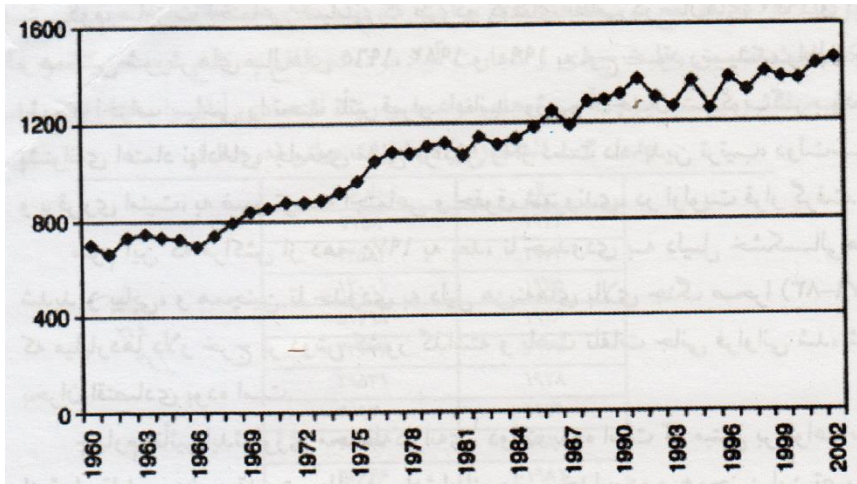
علیرغم تلاش‌هایی که درجهت توسعه‌ی اقتصاد کشور و بهبود سطح رفاه مردم انجام شده است، اما اقتصاد مراکش بطور کلی روزبه‌روز به اقتصادهای غربی وابسته‌تر شده است؛ مراکش به‌دنبال پذیرش طرح‌های تعدیل ساختاری که از قضا آثار آن برای اکثریت قریب‌به‌اتفاق مردم مراکش زیانبار بوده است، هنوز نتوانسته است وابستگی خود به بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول را قطع کند. علاوه‌براین، در سطح اجتماعی، کلیه‌ی شاخص‌ها حاکی از افزایش چشمگیر فقر و بیکاری خصوصاً در مناطق روستائی و به‌ویژه در میان جوانان و زنان هستند. درحقیقت مراکش در یک بحران اجتماعی و اقتصادی جدی قرار دارد. یک اقتصاد شکننده با نرخ رشد ۱ درصدی در سال ۲۰۰۰ که درعین‌حال با خشکسالی‌های پی‌درپی و بدهی‌های خارجی و مهاجرت غیر قانونی نیز دست‌وپنجه نرم می‌کند.

## ارزیابی

در سال ۲۰۰۳ حدود ۳۵ درصد از جمعیت مراکش زیر ۱۴ سال سن داشته‌اند و نرخ بیکاری جوانان به‌خصوص در میان ۲۰ تا ۳۰ ساله‌ها بسیار بالا بوده است (۲۲ درصد). حدود نیمی از جمعیت کشور بیسواد بوده‌اند و بیسوادی در میان زنان حتی از این هم بالاتر بوده است (۶۵ درصد). (Amour 2003; Lamrani 2000; Lahlou 2000; El Mesbahi 2000; et al. 2002). جوانان از احزاب سیاسی متعارف سرخورده بودند و بیشتر به سازمان‌های اسلام‌گرا گرایش نشان می‌دادند. به‌این‌ترتیب، مراکش با کوله‌باری از مشکلات، امیدها و مبارزات به قرن بیست‌ویک گام می‌نهاد.

بطور کلی، نسبت به دوران استقلال مراکش در بسیاری از حوزه‌ها مثل کشاورزی، صنعت، تکنولوژی، آموزش و بهداشت پیشرفت چشمگیری کرده بود. در نتیجه، امید به زندگی افزایش، نرخ مرگ‌ومیر کودکان کاهش، سطح سواد بزرگسالان و همچنین دسترسی به آموزش به‌شکل معناداری بهبود یافته بود. با این‌حال و درعین‌اینکه در از همان دهه‌ی ۱۹۶۰ ملی‌گرایان خواستار گسترش آموزش، بهداشت و سایر حقوق برای همه‌ی مردم مراکش بوده‌اند، اما متأسفانه ناتوانی مراکش از تحقق این هدف حتی با گذشت پنج دهه از استقلال کشور و با وجود برخورداری از سرانه‌ی GDP و نرخ سرمایه‌گذاری روبه‌رشد نیز روبه‌روز آشکارتر می‌شود. (نگاه کنید به نمودار ۴.۳). این ناتوانی علل متعددی دارد.

نمودار ۴.۳ سرانه‌ی تولید ناخالص داخلی در مراکش (نرخ ثابت دلار آمریکا در سال ۱۹۹۵)



منبع: بانک جهانی، شاخص‌های توسعه‌ی جهانی ۲۰۰۴

اول اینکه نرخ بیسوادی همچنان بالا است زیرا دولت هیچ استراتژی روشنی برای ریشه‌کن کردن آن ندارد. تنها در دهه‌ی ۱۹۹۰ است که آموزش اجباری می‌شود و حتی همین امروز نیز این آموزش اجباری، خصوصاً در مناطق روستائی، به شکل واقعاً اجباری اجرا نمی‌شود. دولت برای جانداختن آموزش رسمی در مناطق شهری تلاش‌های خوبی انجام داده اما مناطق روستائی و آموزش بزرگسالان را از قلم انداخته است. به همین دلیل است که بیسوادترین افراد را روستائیان برخوردار از سنین ۴۰ سال و بالاتر تشکیل می‌دهند (Akesbi 2000). در واقع، ناتوانی در تحقق توسعه‌ی پایدار تاحد زیادی معلول شکاف میان مناطق شهری و روستائی و همچنین وضعیت زنان است. دولت، بنابه دلایلی کاملاً سیاسی مناطق شهری را به این دلیل که سرچشمه‌ی ناآرامی‌های اجتماعی هستند در اولویت قرار داده است و از طرف دیگر مناطق روستائی را که عمدتاً منفعل و محافظه‌کار هستند، به حال خود رها کرده است. علاوه بر این، زنان تاکنون نفع چندانی از استقلال نبرده‌اند و اغلب خصوصاً در مناطق روستائی در سایه‌ی کنترل پدرسالارانه‌ی خانواده‌ها باقی مانده‌اند.

دوم مسأله این است که مناقشات اجتماعی-سیاسی متعددی وجود داشته‌اند که همواره رابطه‌ی میان رژیم با احزاب سیاسی را تحت الشعاع قرار داده‌اند و با دو کودتای نظامی در سال‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۷۱ و شورش‌های متعدد در سال‌های ۱۹۶۵، ۱۹۸۲ و ۱۹۹۰ به‌اوج خود رسیده‌اند. سرکوب‌گری رژیم به‌حدی بود که اعتماد جامعه‌ی مدنی مراکش را به کلی از خود سلب کرد. بنابراین، دولت-سازی و امنیت در اولویت قرار گرفتند و تبعاً توسعه‌ی اجتماعی و حقوق شهروندی تحت الشعاع آن قرار گرفتند.

سومین نکته اینک مراکش از دهه‌ی ۱۹۷۰ تقریباً همیشه در وضعیت بحران اقتصادی بوده است که این مسأله عمدتاً به دلیل خشکسالی‌های شدید و تاحدودی نیز به دلیل جنگ پرهزینه در منطقه‌ی ساها را (۱۹۷۶ تا ۱۹۸۳) بوده است که بیلیون‌ها دلار هزینه و هزاران کشته برای کشور برجای گذاشت.

چهارمین عامل به تأثیر ایدئولوژی محافظه‌کار دولتی مربوط می‌شود؛ اصل سنتی قدرت مطلق و الهی پادشاه باعث می‌شد که مردم "سوژه‌ی" حاکم باشند و نه شهروند. با ظهور شاه محمد ششم رویکرد تازه‌ای در پیش گرفته شده و مراکشی‌ها از حقوق مدنی بیشتری بهره‌مند شده‌اند. با این حال، سوءمدیریت و فساد دامن‌گیر بسیاری از دولت‌های پس از استقلال بوده است. در دهه‌ی ۷۰ شاه حسن دوم<sup>۲</sup> اعضای کابینه‌ی مأمون طاهری<sup>۳</sup> را به‌خاطر رسوایی‌های مالی و سوءمدیریت بازداشت کرد. در طول دهه‌ی ۱۹۹۰ نیز از برخی مقامات رده‌بالا به جرم فریبکاری و تخصیص ناصحیح بودجه شکایت شده یا به زندان افکنده شده‌اند. رسوایی‌های مؤسساتی چون بانک کردیت آگریکول<sup>۴</sup>، سی‌آی‌اچ<sup>۵</sup>، بانک مردمی<sup>۶</sup> و نظام تأمین اجتماعی (CNSS) نشان می‌دهد که میلیون‌ها درهم از بودجه‌های بیت‌المال توسط مقامات دولتی به یغما رفته یا حیف‌ومیل شده است (El Mesbahi 2002).

پنجمین عامل محیط بین‌المللی است که از زمان پذیرش سیاست‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی درخصوص قطع برخی بودجه‌ها و اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری، چندان بر وفق مراد مراکش و توسعه‌ی اقتصادی این کشور نبوده است. علاوه‌براین، جهانی‌شدن که عاملی است در جهت تقویت رقابت و تجارت آزاد در واقع به نفع کشورهای چون مراکش نیست زیرا پروژه‌های توسعه و رشد اقتصادی این کشورها را درگیر خود می‌کند.

در نتیجه‌ی همین عوامل داخلی و خارجی است که ۶۵ درصد از زنان مراکش بیسواد مانده‌اند و عده‌ی انگشت‌شماری از آنان به مناصب و جایگاه‌های تصمیم‌گیری دست یافته‌اند که البته علی‌رغم آن بار سنت، طبقات سیاسی غیردموکراتیک و استیلای اسلام سیاسی به‌عنوان عاملی است که مشارکت زنان در بازار کار را منع می‌کند (Sadiqi 2003; Ennaji 2001b). به دلیل بهبود مراقبت‌های بهداشتی و همچنین به دلیل منزلت زنان، جمعیت مراکش شاهد افزایشی گسترده از ۵.۵ میلیون نفر در سال ۱۹۳۱ (با ۱۶.۲ درصد جمعیت شهری) به ۲۸.۱ میلیون نفر در سال ۱۹۹۴ (با ۵۰ درصد جمعیت شهری) بوده است (Ammor 2003). این انفجار جمعیتی بار سنگینی را برای رفاه اجتماعی ایجاد می‌کند و معضلاتی چون بیکاری، فقر و بیسوادی را تشدید می‌کند. ایجاد شغل یکی از مسائل مهم در این حوزه است. پس از طی یک دوره‌ی درخشان ایجاد شغل در اواسط دهه‌ی ۱۹۷۰ روند آن به‌خصوص از دهه‌ی ۸۰ به این سو همواره کند و کندتر شده است (نگاه کنید به جدول ۴.۱). همانطور که شاه محمد ششم در نطق مورخ ۱۱ اکتبر ۲۰۰۲ خطاب به پارلمان گفته است مراکش در چهار حوزه با مسائل جدی روبه‌رو است: کار، توسعه‌ی اقتصادی، آموزش و مسکن که باید به‌گفته‌ی او در اولویت‌های کاری دولت قرار داشته باشند. علیرغم اینکه ۲۵ درصد از بودجه‌ی ملی خرج نظام

<sup>1</sup> subjects

<sup>2</sup> King Hassan II

<sup>3</sup> Mamoun Tahiri

<sup>4</sup> Credit Agricole

<sup>5</sup> CIH

<sup>6</sup> Banque Populaire

آموزشی کشور می‌شود اما این حوزه همچنان از نارسائی‌های عمده‌ای رنج می‌برد. بر اساس آمار رسمی منتشرشده در سپتامبر ۲۰۰۱ حدود ۷۸۰/۰۰۰ خانواده در زاغه‌نشین‌ها یا در وضعیت‌های مسکونی رقت‌بار زندگی می‌کنند. به‌این ترتیب، کمبود مسکن چیزی در حدود ۷۰۰/۰۰۰ واحد مسکونی (یا آپارتمان) در سال تخمین زده می‌شود (Lahlou 2000).

جدول ۴.۱: اشتغال‌زایی در ادارات عمومی (سالانه)

سال	تعداد مشاغل
۱۹۷۳	۷۷۵۸
۱۹۷۴	۱۴۵۸۷
۱۹۷۵	۱۲۰۰۱
۱۹۷۶	۵۱۴۱۸
۱۹۷۷	۳۳۲۷۴
۱۹۷۸	۳۹۵۳۱
۱۹۷۹	۴۰۱۲۰
۱۹۸۰	۴۱۱۷۳
۱۹۸۱	۳۳۶۶۶
۱۹۸۲	۴۵۲۶۷
۱۹۸۳-۹۳	۱۰۰۰۰-۱۵۰۰۰
۱۹۹۴	۱۷۰۰۰
۱۹۹۵-۲۰۰۰	۱۲۵۰۰
۲۰۰۱	۱۷۰۰۰

منبع: وزارت بودجه

رهبران دولت رشد جمعیت را علت اصلی معضلات اقتصادی کشور می‌دانند اما حقیقت این است که خود اقتصاد کشور نیز زیر بار بدهی‌های خارجی بوده بطوری که میزان آن در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ بالغ بر دو برابر حجم بودجه‌ی سالانه‌ی کشور بوده است. بدهی‌های خارجی دولت در سال ۱۹۹۸ به‌مرز ۲۴ بیلیون دلار رسید و تا سال ۲۰۰۲ تا ۱۵ بیلیون دلار کاهش پیدا کرد (Ammor 2003). مراکش همچنان بنا به توصیه‌ی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، روند اصلاحات اقتصادی، کاهش کنترل قیمت‌ها، حذف یارانه‌ها و تشویق تجارت و سرمایه‌گذاری را ادامه می‌دهد.

مجموعه‌ای از قوانین باهدف جایگزین کردن یا کمرنگ کردن سیاست‌های توزیعی پوپولیستی در مجلس به تصویب رسیده‌اند؛ به‌عنوان نمونه می‌توانیم به خصوصی‌سازی بسیاری از بانک‌ها و همینطور بخش ارتباطات و ایجاد بازار پولی کازابلانکا اشاره کرد. اداره‌ی مراکز مربوط به بخش‌های ارتباطات، انرژی و بانکداری، با هدف از میان برداشتن روحیه‌ی "مشتري پروری" حاکم بر روابط میان احزاب سیاسی و گروه‌های شغلی داخلی، به سازمان‌های مستقل سپرده شد. به‌این ترتیب، کنترل و نظارت اقتصادی توسط یک‌سری

آژانس‌های تازه تأسیس انجام می‌شود که به صورت مستقل از دولت عمل می‌کنند و تحت حمایت پادشاه قرار دارند. به عنوان نمونه می‌توان به صندوق توسعه‌ی شاه حسن دوم اشاره کرد که در سال ۱۹۹۹ ایجاد شد.

پایان برنامه‌ی تعدیل ساختاری در سال ۱۹۹۳ مصادف است با تدوین یک استراتژی توسعه‌ی اجتماعی و جزئیات جهت‌گیری کلی آن در قالب طرح توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی ویژه‌ی بازه‌ی زمانی ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۰. در سال ۱۹۹۷ ایجاد دبیرخانه‌ی کمک‌های ملی<sup>۱</sup>، سبب تقویت و انسجام رویکرد دولت به توسعه‌ی اجتماعی شد. آژانس مذکور برای کمک به بقای طبقه‌ی کارگر و بخش‌های مستضعف جامعه ایجاد شد. یکی از وظایف آن توزیع غذا، شیر، آرد و دارو در میان فقرا است. علاوه بر این، اعلامیه‌ی مورخ ۱۷ آوریل ۱۹۹۸ دولت، توسعه‌ی اجتماعی را در صدر اولویت‌ها قرار می‌دهد. عنوان وزارت امور اجتماعی<sup>۲</sup> به وزارت توسعه‌ی اجتماعی<sup>۳</sup> تغییر داده شد تا این وزارتخانه بتواند با فراغ بال بر توسعه‌ی اجتماعی پایدار متمرکز شود و عاملی باشد در جهت کاهش بار سنگین فقر و محرومیت اجتماعی افراد (Ammor 2003).

سه عامل اصلی در سالهای اخیر سیاست اجتماعی مراکش را تحت تأثیر قرار داده‌اند. اولین عامل عامل توسعه‌ای است به این معنا که سیاست‌های مذکور بخشی از پروژه‌ی جهانی مراکش برای دستیابی به توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی محسوب می‌شوند. دومین عامل به فشارهای وارده از سوی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول مربوط می‌شود که زمینه‌ساز کاهش هزینه‌کردهای عمومی دولت و تقویت فرآیند لیبرال‌شدن و خصوصی‌سازی بوده است. سومین عامل فشار وارده از جانب احزاب سیاسی اپوزیسیون و اتحادیه‌های تجاری است، مراکزی که در برخی برهه‌ها به قدری قدرتمند بوده‌اند که به راحتی می‌توانستند زمینه‌ساز اعتصاب‌ها و بلوای نان باشند.

پس از ۱۹۹۷ دولت بودجه‌ی تخصیص‌یافته به توسعه‌ی اجتماعی را افزایش داد؛ بطوری که بودجه‌ی تعریف‌شده برای توسعه‌ی اجتماعی در سال ۸-۱۹۹۷ میزان ۴۱ درصد از کل بودجه‌ی دولتی، در سال ۹-۱۹۹۸ حدود ۴۴ درصد و در سال ۲۰۰۰ حدود ۴۷ درصد را تشکیل می‌داد. بودجه‌ی وزارت توسعه‌ی اجتماعی از ۴۵ میلیون درهم (هر دلار آمریکا معادل ۹ درهم) به ۲۴۵ میلیون درهم افزایش پیدا کرد که نشان‌دهنده‌ی عزم راسخ دولت برای اولویت‌بخشی به کنش اجتماعی به نفع بخش‌های فقیر جامعه است (Ammor 2003). کنش اجتماعی مذکور قرار است به قلب جمعیت فقیر مراکش برسد. جمعیت فقیر جمعیتی است که از تأمین نیازهای ضروری خود عاجز است؛ فقر یک پدیده‌ی چندبعدی است و نمی‌توان تنها در یک سطح کمی با آن مبارزه کرد؛ بلکه فقر در بردارنده‌ی مسائلی چون بیکاری، کار با حقوق پائین، عواید ناچیز، کمبود یا نبود آموزش، وضعیت نامساعد مسکن، کمبود بهداشت و بطور کلی محرومیت از مزایای اجتماعی است.

<sup>1</sup> Secretariat d'Etat charge de l'Entraide nationale

<sup>2</sup> Ministere des Affaires Sociales

<sup>3</sup> Ministere du Developpement Social

گزارش اخیر بانک جهانی تصریح دارد که ۶ میلیون نفر در مراکش با روزانه با پولی معادل ۱ دلار آمریکا زندگی می‌کنند و ۱۲ میلیون نفر اقشار "آسیب‌پذیر اقتصادی" محسوب می‌شوند، این در حالی است که ۲۰ درصد از ثروتمندترین افراد در کشور مجموعاً ۵۵.۴ درصد از درآمدهای کشور را در اختیار دارند (نگاه کنید به مجله‌ی فرانسوی *اکسپرس انترناسیونال*<sup>۱</sup>، شماره‌ی ۲۷۲۳، هفته‌ی ۱۱ تا ۱۷ سپتامبر ۲۰۰۳). بر اساس آمار رسمی، ۱۹ درصد از جمعیت مراکش فقیراند و ۵.۳ میلیون مراکشی زیر خط فقر زندگی می‌کنند (۱۰.۸۹ درهم برای هر شخص در مناطق شهری و ۸.۴۳ درهم در مناطق روستائی). خط فقر در مراکش ۲۶۰۰ درهم (معادل ۳۰۰ دلار آمریکا) در مناطق شهری و ۲۳۰۰ درهم (۲۸۰ دلار آمریکا) در مناطق روستائی است. طول دهه‌ی گذشته فقر از ۱۳.۱ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۱۹ درصد در سال ۲۰۰۰ افزایش پیدا کرده است. فقر خانواده‌های بزرگ را بیشتر از خانواده‌های کوچک، روستائینان را بیشتر از شهرنشینان و زنان را بیشتر از مردان تحت‌تأثیر قرار می‌دهد؛ برای مثال ۵۷ درصد از جمعیت روستائی در انزوا نسبت به سایر قسمت‌های کشور به سر می‌برند، ۷۰ درصد از آب آشامیدنی سالم محروم‌اند و ۸۵ درصد از آنها برق ندارند ( Lamrani and Ammor 2002; Lahlou 2000; El Mesbahi 2000; Mernissi 1996; World Bank Report 2000).

در مراکش فقر به‌شدت با انفجار جمعیتی و نرخ بالای بیسوادی مرتبط است. به‌معنای کلی‌تر، رشد جمعیت محروم از آموزش مناسب، نقش مهمی در بالارفتن میزان فقر دارد. این وضعیت نشانه‌ی شکست دولت و دول قبلی از دوران استقلال به این سو است. دقیقاً با توجه به وضعیت هشداردهنده‌ی بخش فقیر جمعیت است که دولت‌های اخیر تلاش کرده‌اند تا نوعی استراتژی توسعه‌ی اجتماعی را تدوین و اجرا کنند که بر سه محور متمرکز باشد:

- مبارزه با بیکاری و محرومیت اجتماعی از طریق ایجاد مشاغل و درآمدهای تازه؛
- دسترسی جمعیت فقیر به خدمات اجتماعی اولیه خصوصاً آموزش، سواد، بهداشت، آب آشامیدنی، برق، دسترسی به جاده و مسکن؛
- اصلاح نظام حمایت اجتماعی باهدف گسترش دسترسی جمعیت به خدمات اجتماعی اولیه، مهارت‌یابی، ترمیم شکاف‌های اجتماعی اصلاح نظام رفاه اجتماعی توسعه‌ی سازوکارهای حمایت اجتماعی.

در ماه ژوئن ۲۰۰۰ نخست‌وزیر وقت، عبدالرحمان الیوسفی، با حضور در بیست‌وچهارمین جلسه‌ی مجمع عمومی سازمان ملل متحد سیاست اجتماعی مراکش را تعریف کرد؛ او اشاره کرد که بودجه‌ی تخصیص‌داده به بخش‌های اجتماعی از میزان ۳۸ درصد از کل بودجه‌ی دولت در سال ۱۹۹۵ به ۴۵ درصد در سال ۲۰۰۰ افزایش پیدا کرده است. او توضیح داد که دولت در قالب تلاش‌هایش برای بهبود وضعیت اجتماعی، نظام مراقبت‌های پزشکی جهت پوشش کلیه‌ی کارگران مراکشی را تدوین کرده و اقدامات ویژه‌ای

<sup>۱</sup> Express International



جهت بیکاران در نظر گرفته است. همچنین دولت طرح مستمری بیکاری و اقدامات ویژه جهت سالمندان، معلولان و کودکان بی‌خانمان را در دست دارد. استراتژی اجتماعی مذکور سه گروه را مشخصاً هدف گرفته است:

- جمعیت زیر خط فقر خصوصاً در مناطق روستائی یا در حاشیه‌ی شهرها و شهرستان‌ها که نیاز مبرمی به برنامه‌های کاریابی، آموزش و توسعه‌ی اجتماعی و اقتصادی دارند.
- جمعیت برخوردار از منابع و درآمدهای محدود که جهت تضمین آینده‌ی خود به حمایت اجتماعی نهادی نیاز دارند.
- جمعیت‌های حاشیه‌ای و جمعیت‌های محروم اجتماعی از قبیل زنان و کودکانی که در شرایط دشوار به سر می‌برند، یا معلولان و سالمندانی که به مراقبت و کمک مسقیم نیاز دارند.

وجوه متعددی استراتژی مذکور بدین قراراند: (الف) بهبود شرایط کار و کارآفرینی؛ (ب) عقلانی‌سازی هزینه‌کردهای دولت در بخش‌های اجتماعی؛ (ج) در نظر گرفتن ابعاد مکانی و جغرافیائی در توسعه‌ی اجتماعی؛ (د) مشارکت فعال جامعه‌ی مدنی و بخش خصوصی در توسعه‌ی پایدار و (ه) گسترش دسترسی جمعیت‌های نیازمند به تجهیزات و خدمات اولیه.

### بیکاری در میان فارغ‌التحصیلان دانشگاهی

تا سال ۱۹۸۰ فارغ‌التحصیلان کالج و دانشگاه عمدتاً در بخش عمومی بکار گرفته می‌شدند. اعتبارات دولتی خرج ایجاد مشاغل جدید برای این فارغ‌التحصیلان می‌شد. با این حال، سیاست مذکور از یک طرف محدودیت‌های خاص خود را دارد و از سوی دیگر با اجرای برنامه‌ی تعدیل ساختاری که هدف از آن پائین آوردن هزینه‌کردهای عمومی شامل هزینه‌های مربوط به ایجاد شغل در ادارات عمومی است، کم‌رنگ‌تر هم شده است. بنابراین، کاهش مشاغل ایجادشده توسط بخش عمومی به‌عنوان کارفرمای اصلی فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، در کنار ضعف اشتغالزایی بخش خصوصی، مجموعاً اصلی‌ترین علل وخیم‌تر شدن وضعیت بیکاری در میان فارغ‌التحصیلان دانشگاهی هستند، پدیده‌ای که در دهه‌ی ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ اثری از آن دیده نمی‌شد.

با آغاز دهه‌ی ۱۹۸۰ بیکاری به‌سرعت افزایش یافته است. نرخ کلی بیکاری از ۸.۸ درصد در سال ۱۹۷۱ به ۱۲.۱ درصد در سال ۱۹۹۰، ۱۶ درصد در سال ۱۹۹۵، ۱۲.۵ درصد در سال ۲۰۰۰ و نهایتاً ۱۱.۶ درصد در سال ۲۰۰۲ رسیده است. این نرخ بیکاری عمدتاً زنان و جوانان را تحت الشعاع قرار می‌دهد. حدوداً ۷۳.۱ درصد از جوانان جویای کار در شهرها به‌مدت بیش از یک سال بیکار بوده‌اند. همانطور که در جدول ۴.۲ نیز دیده می‌شود چیزی که در مراکش تازه است این است که بیکاری به‌شکل فزاینده‌ای به اقشار تحصیل کرده و همچنین فارغ‌التحصیلان تحصیلات تکمیلی نیز نفوذ کرده است (Idali 2002; Lahlou 2000). پژوهش‌های متعددی که دوران اجرای برنامه‌ی تعدیل ساختاری را بررسی کرده‌اند، به‌اتفاق این روند را تأیید می‌کنند.

جدول ۴.۲: نرخ بیکاری برحسب سطح تحصیلات در مناطق شهری در مراکش، ۹۳-۱۹۸۴ (به درصد)

۱۹۹۳	۱۹۹۲	۱۹۹۱	۱۹۹۰	۱۹۸۷	۱۹۸۵	۱۹۸۴	سطح تحصیلات
۱۰.۷	۱۱.۰	۱۱.۳	۱۱.۲	۱۱.۰	۱۲.۰	۱۷.۶	صفر
۲۱.۵	۲۱.۴	۲۲.۷	۲۰.۸	۱۸.۹	۱۹.۱	۲۵.۲	ابتدائی
۲۴.۸	۲۷.۱	۳۰.۱	۲۹.۳	۲۵.۸	۲۲.۰	۲۱.۳	متوسطه و دبیرستان
۳۱.۲	۲۸.۶	۳۸.۸	۳۶.۰	۲۷.۶	۱۷.۸	۱۴.۶	لیسانس
۱۳.۴	۱۰.۴	۱۰.۹	۸.۹	۶.۲	۴.۸	۳.۵	مدرک دانشگاهی
۳۳.۵	۳۳.۵	۳۳.۵	۳۲.۰	۲۷.۴	۲۵.۱	۲۷.۶	آموزش غیررسمی

منبع: اداره‌ی آمار (۱۹۹۳).

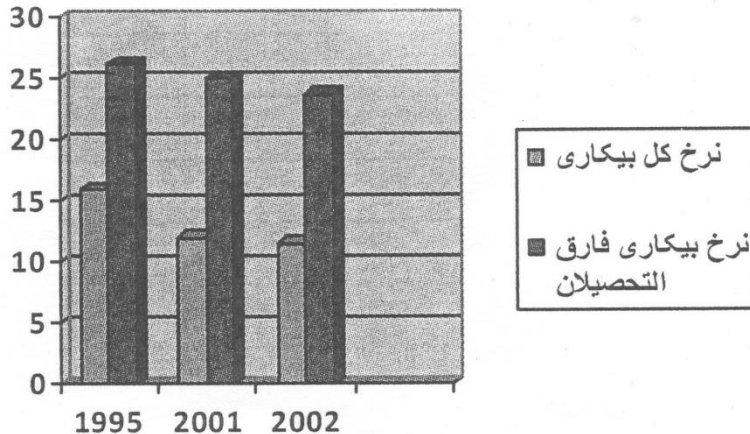
آمارها نشان می‌دهند که بیکاری جوانان دارای مدرک کارشناسی بیش از دو برابر شده و از ۱۴.۶ درصد در سال ۱۹۸۴ به ۳۱.۲ درصد در سال ۱۹۹۳ رسیده است. وضعیت اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی نیز به همین منوال از سال ۱۹۸۴ تا ۱۹۹۳ تقریباً چهار برابر شده است. در عوض، بیکاری جوانان فاقد تحصیلات از ۱۷.۶ درصد در سال ۱۹۸۴ به ۱۰.۷ درصد در سال ۱۹۹۳ رسیده است (Idali 2002; Mernissi 1996). این مسأله سه دلیل عمده دارد. اول اینکه جوانان فاقد مدرک می‌توانند کارهای غیرمهارتی را برعهده بگیرند که به هیچ آموزشی نیاز ندارند. دوم اینکه این گروه از جوانان درواقع نیروی کار ارزانی محسوب می‌شوند که تأثیر عمده‌ای بر بودجه‌ی ملی یا بودجه‌ی بخش خصوصی نمی‌گذارد. سوم اینکه بیسوادها درمقایسه با قشر تحصیل کرده عمدتاً از روحیه همکاری و اطاعت بیشتری برخوردارند و به شرایط کاری دشوار نیز راحت‌تر تن می‌دهند- دستمزدهای کم و ساعات کاری طولانی. چهارم اینکه اقتصاد مراکش- که عمدتاً بر کشاورزی و توریسم استوار است- هنوز در حال شکل‌گیری است و هنوز آنقدر پیشرفته نشده است که به نیروی کار بسیار ماهر احتیاج پیدا کند. همچنین میزان بیکاری افراد دارای مدرک سیکل یا دیپلم در طول دوره‌ی موردبحث ۲۰ درصد کاهش یافته است.

فارغ‌التحصیلان سطح تحصیلات تکمیلی نیز به‌انحاء مختلف تحت‌الشعاع بیکاری قرار گرفته‌اند: نرخ بیکاری درمیان فارغ‌التحصیلان دانشگاهی از ۶.۵ درصد در سال ۱۹۸۴ به ۲۶.۶ درصد در سال ۱۹۹۵ افزایش پیدا کرده است؛ بااین‌حال، بیکاری در میان فارغ‌التحصیلان رشته‌های فنی، مهندسی و مدیریت همچنان پائین باقی مانده است (۱.۱ درصد) و این به‌دلیل اهمیت فزاینده‌ی بخش خصوصی و تجارت‌های کلان برخوردار از سرمایه‌های خارجی بوده است.

سه‌دلیل عمده برای بیکاری فارغ‌التحصیلان جوان وجود دارد: اول نرخ رشد که در سال ۱۹۸۲ بسیار بالا (۹.۶ درصد) بود به‌دنبال اجرای برنامه‌ی تعدیل ساختاری در سال ۱۹۸۷ (به ۲.۵-) کاهش یافت (Ammor 2003; Lahlou 2000). برنامه‌ی تعدیل ساختاری و بحران اقتصادی دست‌درست هم بیکاری را افزایش دادند و از رقم ۱۰.۷ درصد در سال ۱۹۸۲ به ۱۶ درصد در سال ۱۹۸۴ و ۱۱.۶ درصد در سال ۲۰۰۲ رساندند (نگاه کنید به جدول ۴.۲ و نمودار ۴.۴). دوم اینکه نوعی عدم توازن میان نرخ رشد جمعیت و آهنگ رشد اقتصادی وجود دارد. جستجو برای کار با نرخ متوسط سالانه ۳.۲ درصد رشد می‌کند که

بیشتر از نرخ رشد اقتصادی کشور (۲۰۰۶ درصد) است. تقاضای کار در مناطق شهری باتوجه به مهاجرت‌های گسترده‌ی روستائیان و رشد میزان مشارکت زنان در فعالیت‌های اقتصادی افزایش یافته است و با نرخ ۴۰۳ درصد در حال رشد است (Jeune Afrique 2003). سوم اینکه هیچ‌گونه اتصال یا هماهنگی میان نظام آموزش و کارآموزی از یک سو و مسأله‌ی اشتغال از سوی دیگر دیده نمی‌شود.

نمودار ۴۰۴ نرخ بیکاری در مراکش (%)



مأخذ: اطلاعات جوانان آفریقا (۲۰۰۳)

دانشگاه‌ها اغلب متهم می‌شوند به اینکه فارغ‌التحصیلان بی‌صلاحیتی را تولید می‌کنند که فاقد آموزش‌های مرتبط جهت ورود به مشاغل مدرن هستند. اگرچه دانشگاه روزگاری کلید دستیابی به اشتغال و حمایت‌های اجتماعی محسوب می‌شد اما امروزه به نمادِ بلا تکلیفی در برابر فرصت‌های شغلی تبدیل شده است، زیرا نظام دانشگاهی نتوانسته است خود را ملزومات جدید اقتصاد بازار وفق دهد (نگاه کنید به بانک جهانی ۱۹۹۵). بنابراین دانشگاه‌ها به اصلاحاتی اساسی نیاز دارند تا بتوانند نقش خود در تربیت جوانان و آماده‌سازی آنها برای ورود به بازار کار دوباره احیا کنند.

### تقویت خدمات اجتماعی

از ابتدای دهه‌ی ۱۹۹۰ بانک جهانی بر لزوم انجام اصلاحاتی در حوزه‌ی خدمات اجتماعی تأکید کرده است. قرار است که مجموعه‌ای از اقدامات و اصلاحات مدبرانه به موازات اصلاحات اقتصادی انجام شود. هدف اصلی هر توسعه‌ی اجتماعی باید کاهش نابرابری‌های اجتماعی و تدارک خدمات اجتماعی برای جمعیت‌های فقیر و محروم باشد، به عبارت دیگر رشد اقتصادی باید به توسعه‌ی پایدار منجر شود، توسعه‌ی پایدار در حوزه‌های اشتغال، بهداشت، عدالت اجتماعی و حقوق بشر.

امروزه نظام تأمین اجتماعی در مراکش تنها ۲۰ درصد جمعیت را پوشش می‌دهد و ۸۰ درصد جمعیت تحت پوشش جمعیت شهری هستند (Herzenni 2002). سه نظام اصلی برای بیمه‌ی اجتماعی و تأمین اجتماعی کارکنان دولتی وجود دارد و یک نظام برای کارکنان بخش خصوصی. خدمات اجتماعی موجود عمدتاً به خانواده‌های متول ساکن مناطق شهری تعلق می‌گیرند. سه نهاد اصلی دولتی که با تأمین اجتماعی سروکار دارند عبارت‌اند از: صندوق بازنشستگی مراکش<sup>۱</sup> (CMR) که در طول دوران استعماری ایجاد شد، صندوق بازنشستگان حرفه‌ای مراکش<sup>۲</sup> (CIMR) و صندوق کمک‌های اجتماعی<sup>۳</sup> (CAS). برای کارکنان بخش خصوصی اصلی‌ترین نظام تأمین اجتماعی صندوق ملی تأمین اجتماعی (CNSS) است که پس از دوران استقلال تأسیس شد. اغلب مشاغل بزرگ و متوسط توسط این نهاد تأمین اجتماعی پوشش داده می‌شوند (که تقریباً همه‌ی حوزه‌ها را دربرمی‌گیرد: صنعت، بازرگانی، خدمات، کشاورزی و غیره). همچنین تعدادی نظام‌های خصوصی بیمه و تأمین اجتماعی نیز وجود دارند که کارکنان می‌توانند بطور مستقل و با همکاری بانک یا شرکت بیمه‌ی موردنظرشان از آن استفاده کنند. در بخش عمومی، سهم مشارکت کارکنان در نظام تأمین اجتماعی معادل ۴۰ درصد درآمدشان است و در بخش خصوصی، کارفرما رقمی معادل ۱۵ درصد از دستمزد کارگر را به‌عنوان سهم‌المشارکه پرداخت می‌کند (Ammor 2003). نظام عمومی تأمین اجتماعی بهتر از نظام خصوصی است زیرا یک کارگر بخش عمومی حقوق بازنشستگی بیشتری نسبت به یک کارگر بخش خصوصی دریافت می‌کند. همین مسأله یکی از دلایل شکل‌گیری این باور عمومی در میان مردم مراکش است که بخش عمومی بطور کلی معتبرتر و منصفانه‌تر از بخش خصوصی‌ای است که هنوز ضعیف و آسیب‌پذیر است. برای مثال، در بخش دانشگاهی یک استاد بازنشسته مستمری‌ای برابر با ۹۵ درصد حقوق سابق خود را دریافت می‌کند درحالی که در بخش خصوصی، مستمری‌های پائین‌تر انعکاسی است از این واقعیت که در بخش خصوصی دستمزدها پائین‌تراند.

مجموعاً دوازده نوع نظام بازنشستگی، ۲۰ نوع بیمه‌ی پزشکی و ۱۲ نوع بیمه‌ی عمر وجود دارند- با احتساب نظام‌های بخش خصوصی- که همگی در عرصه‌ی تأمین اجتماعی تأثیرگذار هستند. با این حال، بیمه‌ی پزشکی و بیمه‌ی عمر اجباری نیستند و از وسعتی عام و فراگیر در جامعه‌ی مراکش برخوردار نیستند.

حدود ۱ میلیون نفر (با احتساب خانواده‌ها ۴.۵ میلیون نفر) از مزایای تأمین اجتماعی بهره‌مند می‌شوند که شامل فوق‌العاده‌ی خانوار، بهداشت، فوق‌العاده‌ی زایمان یا از کارافتادگی یا معلولیت می‌شوند. تأمین اجتماعی تنها حقوق‌بگیران، همسران و فرزندان آنها را پوشش می‌دهد؛ کارگران بخش‌های غیررسمی و بیکاران تحت پوشش قرار نمی‌گیرند.

<sup>1</sup> Caisse Marocaine de Retraites

<sup>2</sup> Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraites

<sup>3</sup> Caisse 'Aide Sociale

## جنسیت و توسعه

نابرابری اجتماعی یکی از چالش‌های عمده در مسیر سیاست اجتماعی مراکش است. نابرابری جنسیتی را می‌توان نقطه‌ی کانونی سیاست اجتماعی مراکش دانست زیرا نابرابری جنسیتی شالوده‌ای است برای نابرابری‌های اجتماعی گسترده‌تر. برای پرداختن به نابرابری اجتماعی، سیاست اجتماعی مراکش باید نیازهای خاص و متفاوت هر دو گروه زنان و مردان را مورد توجه قرار دهد. جنسیت و توسعه به‌عنوان یک رویکرد ترکیبی می‌تواند زمینه‌ساز شکل‌گیری چارچوبی برای یک توسعه‌ی خردمندانه و چندبعدی باشد (King and Hill 1993).

مرنیسی (۱۹۹۶) نقدی متقابل از شکست مراکش پس از دوران استعمار در تحقق آرمان‌های استقلال طلبانه‌ی خویش ارائه می‌دهد. همانطور که قبلاً هم اشاره شد، یکی از وجوه اساسی این شکست شکاف موجود میان سیاست اجتماعی دولت از یک سو و نیازهای متفاوت زنان و مردان از سوی دیگر است که منجر به بروز انواع مختلفی از نابرابری‌های اجتماعی شده است. نابرابری جنسیتی یکی از علل ناهمخوانی و بی‌عدالتی اجتماعی در مراکش است؛ بنابراین اهمیت در نظر داشتن یک چشم‌انداز جنسیتی در کلیه‌ی تلاش‌هایی که برای توسعه صورت می‌گیرد دقیقاً از همین زاویه است.

در این خصوص، دولت الیوسفی<sup>۱</sup> طرحی به نام طرح جنبش ملی برای حضور زنان در توسعه را ارائه کرد که توسط محمد سعید سعدی<sup>۲</sup> مشاور وقت دولت در امور خانواده تدوین شده بود. طرح مذکور شامل مجموعه‌ی اصلاحات اساسی در قانون خانواده بود، اصلاحاتی از قبیل منع تعدد زوجات، بالابردن سن ازدواج به ۱۸ سال، آزادی زنان در انتخاب شوهر، ازدواج بدون اذن پدر و حق طلاق برای زنان (و مردان) بدون هیچ‌گونه پیش شرط. همچنین طرح مذکور اقداماتی را در جهت بهبود سلامت تولیدمثل و بهبود دسترسی زنان به آموزش و بازار کار پیشنهاد می‌کرد (نگاه کنید به جداول ۴.۳، ۴.۴ و ۴.۵ درباب الگوهای استخدامی برحسب جنسیت). طرح مذکور رویکردی جهانی و چندبعدی به مسائل جنسیت و توسعه را پیشنهاد می‌کرد و مجموعاً حرکتی بود که نشان می‌داد دولت به تعهداتی که به سازمان‌های فمینیستی مراکش نسبت به پذیرش توافق نامه‌ها و مصوبات کنفرانس‌های سازمان ملل متحد داده پایبند است.

جدول ۴.۳: مشاغل تصمیم‌گیرنده به تفکیک جنسیت در مراکش، ۱۹۹۶

مشاغل تصمیم‌گیر	کل	مرد (۱)	زن (۲)	نسبت (۲) به (۱)
سرپرست	۳۳۰	۳۲۱	۹	۲.۸ درصد
سرپرست مدیریت	۸۷۷	۸۲۸	۳۹	۴.۶ درصد
مدیریت	۲۳۶۲	۲۱۹۹	۱۶۳	۷.۴ درصد

منبع: وزارت اقتصاد و دارایی (۱۹۹۶)

<sup>۱</sup> El Youssoufi

<sup>۲</sup> Mohamed Said Saadi

جدول ۴.۴: استخدام به تفکیک منزلت شغلی و جنسیت در مراکش

منزلت شغلی	مرد	زن	کل
حقوق‌بگیر	۴۶.۷	۲۹.۵	۴۱.۰
خویش‌فرما	۲۷.۶	۱۵.۳	۲۳.۶
کارفرما	۴.۶	۰.۸	۳.۳
کارگر خانگی	۰.۳	۹.۲	۳.۲
کارگر خانگی بی حقوق	۱۶.۹	۴۱.۷	۲۵.۱
سایر	۳.۹	۳.۵	۳.۸
کل	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

منبع: اداره‌ی آمار (۱۹۹۵).

جدول ۴.۵: کارکنان مدنی به تفکیک جنسیت، ۱۹۹۶

درصد	دائمی	درصد	کل	
۶۸.۸	۲۵۸۲۶۸	۶۸	۲۸۲۳۳۲	مرد
۳۱.۲	۱۱۷۰۶۸	۳۲	۱۳۲۳۴۱	زن
۱۰۰	۳۷۵۳۳۶	۱۰۰	۴۱۴۵۷۳	کل

منبع: وزارت اقتصاد و دارایی (۱۹۹۶).

البته طرح مذکور در سال ۲۰۰۱ و به دنبال مقاومت گروه‌های اسلام‌گرا در برابر هرگونه تلاش برای تغییر قانون خانواده، متوقف شد. مقاومت اسلام‌گرایان بر اساس این تصور صورت می‌گرفت که خانواده هسته‌ی مرکزی اجتماع است و تقسیم کار بنیادی آن که مرد را نان‌آور و زن را یک کارگر خانگی بی‌مزد و منت می‌شمارد، اساس جامعه را تشکیل می‌دهد. اما در اکتبر ۲۰۰۳ طرح مذکور با فرمان شاهنشاه که در ژانویه‌ی ۲۰۰۴ به تصویب مجلس هم رسید مجدداً احیا شد. تغییراتی که در مدونه یا قانون خانواده‌ی سنتی داده شده بود چندهمسری را محدود کرد به موقعیت‌های بسیار نادر و آن‌هم با اجازه‌ی قاضی و همسر اول. سن ازدواج برای دختران از ۱۵ به ۱۸ سال افزایش یافت و امور خانوادگی موضوع "مسئولیت مشترک" زن و شوهر اعلام شد.

اصلاحات جدید قانون خانواده با مطالبات زنان و نیازهای خانوادگی متفاوت آنها و همچنین انتظارات اجتماعی انطباق یافت؛ در طرح جدید بعد جنسیتی در نظر گرفته شد و رویکردی کل‌نگرانه<sup>۱</sup> به سیاست اجتماعی اتخاذ شد، رویکردی که مجموعه‌ی ابعاد مختلف خانواده، اقتصاد، سیاست و قانون را با هدف دستیابی به یک قانون خانواده‌ی سازگار با عاملیت اجتماعی-اقتصادی زنان در نظر گرفت (نگاه کنید به اناجی ۲۰۰۳). اصلاحات مذکور خانواده را تحت مسئولیت مشترک زوجین قرار می‌دهد و قوانین ازدواج و طلاق را به رسمیت می‌شناسد. ۳۵ نماینده‌ی زن پارلمان طی نامه‌ای خطاب به شاه اصلاحات اعمال شده را "نقطه‌ی عطفی" در رفتار عادلانه با زنان، حفظ شأن مردان و حمایت حقوق فرزندان برشمردند. انجمن‌های

<sup>۱</sup> holistic

مختلف زنان نیز اصلاحات مذکور را یک "پیروزی" برای مراکش و گواهی بر وجود اراده‌ی سیاسی مستحکم برای پایان دادن به بی‌عدالتی در حق زنان مراکشی دانستند. (۴)

### جامعه‌ی مدنی (۵)

خاستگاه جامعه‌ی مدنی در مراکش به قرن هجده برمی‌گردد، زمانی که قبایل برخی نظام‌های اجتماعی چون طویره<sup>۱</sup> و آگادیر<sup>۲</sup> را با هدف تأمین کمک‌های مادی و حفظ انسجام خویش با جمعیت‌های فقیر ایجاد کردند. اگرچه در طول دوران استعماری مردم مراکش از حق ایجاد هرگونه انجمن منع شده بودند اما پس از استقلال کشور، قانون سال ۱۹۵۸ درخصوص آزادی‌های عمومی از شکل‌گیری چنین انجمن‌هایی حمایت کرد. از دهه‌ی ۱۹۸۰ و به‌نبال اجرای طرح تعدیل ساختاری، سازمان‌های غیردولتی نیز به تدریج شکل گرفتند. همچنین تحولات ایجادشده در سطح بین‌المللی نیز زمینه‌ی تشکیل NGO ها را فراهم کرده بود. فروپاشی شوروی سابق و اهمیت فزاینده‌ی اجرای دموکراسی و حقوق بشر زمینه‌ی کمک‌های مالی و بودجه‌های تخصیص‌یافته به NGO ها در سراسر کشور را فراهم کرد.

کنش اجتماعی در کلیه‌ی مظاهر آن، به‌لحاظ تاریخی در سنت فرهنگی پرمایه‌ی مراکش ریشه دارد. باین‌حال، نهادهای شدن کنش اجتماعی، علیرغم اهمیتی که در توسعه‌ی اجتماعی دارد، هنوز هم به‌دلیل موانع سیاسی و عدم شکل‌گیری تمایلات جهانی در سطح ذینفعان و کنش‌گران، به‌شکل منسجم و فراگیر محقق نشده است.

فعالیت‌های جامعه‌ی مدنی با آغاز دهه‌ی ۱۹۹۰ شدت گرفت. فرآیند دموکراتیزاسیون نقش جامعه‌ی مدنی را تقویت کرد و زمینه‌ی شکل‌گیری تعداد زیادی از سازمان‌های غیردولتی و بسیاری از خدمات داوطلبانه را فراهم آورد. تعداد NGO ها به‌شکلی افزایش پیدا کرده است که امروزه چیزی بیش از ۳۰/۰۰۰ NGO در سراسر کشور وجود دارند- از یاد NGO ها علت دیگری هم دارد و آن حضور NGO های بین‌المللی در فعالیت‌های مختلف کشور است، از فعالیت در راستای توسعه‌ی پایدار و کمک‌های بشردوستانه به اجتماعات ازهم‌پاشیده در خشکسالی و فقر گرفته تا ارائه‌ی خدمات اجتماعی اولیه‌ای که دولت از تدارک آن عاجز است. درخصوص NGO های مراکشی نیز باید بگوئیم که این NGO ها در تلاش برای دستیابی به توسعه‌ی پایدار نقش عمده‌ای دارند و در بسیاری از حوزه‌ها مثل بهداشت و آموزش یا حقوق زنان و حقوق بشر فعالیت دارند.

امروزه ماهیت جامعه‌ی مدنی در مراکش به تغییرات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ملهم از استعمار گره خورده است. ظهور شیوه‌های نوین فعالیت اقتصادی و تأسیس آموزش غربی زمینه‌ساز تغییرات گوناگونی در ساختارهای اجتماعی شده است. از جمله‌ی این تغییرات شکل‌گیری یک طبقه‌ی کارگر و یک طبقه‌ی متوسط

<sup>1</sup> Twiza

<sup>2</sup> Agadir

حرفه‌ای و همچنین توسعه‌ی اجتماعات شهری است. عموماً NGO ها شامل انجمن‌های کارکردی یا انجمن‌های مبتنی بر منافع گروهی<sup>۱</sup> نیز می‌شوند، انجمن‌هایی چون اتحادیه‌های تجاری، انجمن‌های صنفی، تعاونی‌های کشاورزی، گروه‌های مذهبی و سازمان‌های زنان.

از همان نخستین روزهای پس از استقلال، طبقه‌ی کارگر تشکیل اتحادیه‌های تجاری متعدد را آغاز کرد؛ اتحادیه‌ی کارگری مراکش<sup>۲</sup> (UMT) به اتحادیه‌ی ملی نیروهای مردمی متعلق به حزب ناسیونالیست نزدیک است؛ اتحادیه‌ی عمومی کارگران مراکش<sup>۳</sup> (UGTM) به حزب محافظه‌کار استقلال نزدیک است؛ و کنفدراسیون دموکراتیک کارگری<sup>۴</sup> (CDT) که متعلق به حزب سوسیالیست است. گروه کوچک‌تر صاحبان مشاغل حرفه‌ای در طبقه‌ی متوسط، تأسیس انجمن‌های حرفه‌ای را آغاز کردند، به‌عنوان مثال می‌توان به دو نمونه از اتحادیه‌های معلمان، سندیکای ملی معلمان<sup>۵</sup> و سندیکای ملی معلمان ارشد<sup>۶</sup> اشاره کرد.

توسعه‌ی اجتماعات شهری به‌واسطه‌ی مهاجرات زنان و مردان روستائی در جستجوی فرصت‌های اقتصادی و شرایط زندگی مطلوب، ابعاد وسیعی به‌خود گرفته است. مهاجران از این انجمن‌ها به‌عنوان تکیه‌گاهی در شهرهای بزرگ استفاده می‌کنند. انجمن‌های مذکور همچنین به‌عنوان مکانی برای فعالیت‌های تفریحی اعضا و مجرای مناسبی برای ارائه‌ی اطلاعات لازم در خصوص مسائلی چون اشتغال و مسکن مورد استفاده قرار می‌گیرند.

هدف اصلی همه‌ی این سازمان‌های غیردولتی و اتحادیه‌های تجاری، کمک به بهبود منافع اجتماعی و اقتصادی اعضای‌شان است، اما اغلب این سازمان‌ها در حمایت از حقوق بشر و دموکراسی نیز فعالیت می‌کنند.

کنش‌گران خارجی نقش بسیار مهمی در شکل‌گیری مجدد جامعه‌ی مدنی [در دوران پس از استقلال] داشته‌اند؛ و همچنین نقش مهمی در موفقیت جنبش‌های مردمی نیز برعهده داشته‌اند، جنبش‌هایی که دولت اقتدارگرا را وادار به پذیرش دوباره‌ی اصلاحات سیاسی و اقتصادی در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ کردند. از اوایل دهه‌ی ۱۹۸۰ آژانس‌های توسعه‌ی بین‌المللی و دولت‌های غربی به‌تدریج به توسعه‌ی دموکراسی در شمال آفریقا کمک کردند و این کمک عمدتاً به‌واسطه‌ی حمایت از انتخابات چندحزبی و حمایت مالی از NGO ها صورت می‌گرفت. حمایت‌های مالی خارجی از گروه‌های جامعه‌ی مدنی نقش بسیار مهمی در بهبود معضل کمبود منابع داشته است، اما از سوی دیگر نیز باعث وابستگی گروه‌های داخلی به کمک‌های خارجی نیز شده است، کمکهایی که جز در کوتاه‌مدت تضمینی برای آنها نیست.

<sup>1</sup> Interest group association

<sup>2</sup> L'Union Marocaine du Travail

<sup>3</sup> Union Nationale des Forces Populaire

<sup>4</sup> Confederation Democratique du Travail

<sup>5</sup> Syndicat National des Enseignants

<sup>6</sup> Syndicat National des Enseignants Superieur



بررسی وضعیت جامعه مدنی و نقش بالقوه‌ی آن در فرآیند ملت-سازی دموکراتیک به نتایج روشنی نرسیده است. درحالی که بسیاری از فعالان و تحلیل‌گران سیاسی جنب‌وجوش و تکافوی جامعه مدنی را به فال نیک می‌گیرند اما از نظر بسیاری دیگر چنین رویکرد خوش‌بینانه‌ای بی‌اساس است. احتمالاً توصیفی منصفانه از جامعه مدنی کنونی این خواهد بود که بگوئیم هنوز در مراحل اولیه‌ی تکوین خود است، نهادینه نشده است و از تقسیمات طبقاتی و جنسیتی و مذهبی و منطقه‌ای رنج می‌برد. البته این ویژگی‌ها بازتابی است از وضعیت ضعیف اقتصاد بازار، حجم نسبتاً کوچک طبقه‌ی کارگر و طبقه‌ی متوسط، و همچنین تعداد معدود شرکت‌های خصوصی. علیرغم پیشرفت‌هایی که در زمینه‌ی لیبرال‌سازی اقتصادی حاصل شده است، همچنان دولت کارفرمای اصلی است و حتی بزرگ‌ترین گروه‌های بخش خصوصی نیز همچنان وابستگی شدیدی به دولت دارند. نداشتن استقلال اقتصادی به‌این‌معنا است که گروه‌های جامعه مدنی و سازمان‌های وابسته به آنها همچنین در معرض آسیب‌های ناشی از فشار نخبگان سیاسی خواهند بود.

در سطحی دیگر، همین NGOها که بودجه‌ی خود را از جانب آژانس‌های بین‌المللی و اشخاص متمولان داخلی تأمین می‌کنند اخیراً مشارکت فعالانه‌ی خود در حیات عمومی و توسعه‌ی اجتماعی-اقتصادی را آغاز کرده‌اند؛ البته تأثیرگذاری آنها بر تصمیمات رسمی همچنان به‌دلیل وابستگی مالی‌شان به بودجه‌های دولتی و بین‌المللی محدود است. بدیهی است که مشارکت جامعه مدنی در فرآیند توسعه‌ی پایدار اهمیت انکارناپذیری دارد زیرا دولت به‌تنهایی از پاسخگوئی به نیازهای شهروندان عاجز است.

به‌این ترتیب، NGOها چه به‌لحاظ تعداد و چه به‌لحاظ میزان اهمیت وضعیت بهتری پیدا می‌کنند و این تاحدی مرهون دولتی است که به کمک سایر منابع نیاز دارد و بنابراین از مشارکت همگانی مردم استقبال می‌کند؛ و همچنین مرهون تأثیر سازمان‌های بین‌المللی متعددی است که باور دارند NGOها به مردم و به شرایط واقعی زندگی آنها نزدیک‌ترند و نیازهای واقعی مردم را بهتر از دولت می‌شناسند. عوامل دیگری هم هستند که در شکل‌گیری جامعه مدنی در مراکش تأثیرگذار بوده‌اند: (الف) نرخ بالای بیکاری در میان جوانان؛ (ب) افزایش جمعیت شهری و (ج) عدم اطمینان و امید به آینده.

سه نوع مختلف NGO را می‌توان از یکدیگر متمایز کرد. گروه اول NGOهای منطقه‌ای هستند که در دهه‌ی ۱۹۸۰ و توسط افراد نزدیک به دولت ایجاد شدند؛ این گروه از NGOها کار خود در حوزه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را مجموعه‌ای از فعالیت‌های تکمیلی در راستای تکمیل فعالیت‌های دولت و مقامات محلی می‌دانند. این گروه عبارت‌اند از: *انجمن فس-سائیس*<sup>۱</sup> مستقر در منطقه‌ی فس<sup>۲</sup>، *انجمن اطلس کبیر*<sup>۳</sup> در منطقه‌ی مراکش و *انجمن رباط الفتح*<sup>۴</sup> در منطقه‌ی رباط. گروه دوم انجمن‌هایی هستند که با مسائل

<sup>۱</sup> Fes-Saiss

<sup>۲</sup> Fes

<sup>۳</sup> Le Grand Atlas

<sup>۴</sup> Ribat Al Fath

حساس سیاسی مثل حفاظت از حقوق بشر، حقوق زنان و تقویت فرهنگ بربر<sup>۱</sup> سروکار دارند. شناخته‌شده‌ترین انجمن‌های زنان در این گروه عبارت‌اند از *انجمن دموکراتیک زنان* (ADFM)<sup>۲</sup> و *انجمن ژوسوق*<sup>۳</sup>. مهم‌ترین انجمن فعال در حوزه فرهنگ بربر *انجمن مراکشی تبادل فرهنگی*<sup>۴</sup> است و مهم‌ترین سازمان حقوق بشری *انجمن مراکشی حقوق بشر*<sup>۵</sup> است. سومین گروه انجمن‌های اجتماعی-اقتصادی هستند که کارکردشان تلاش برای حل معضلات مربوط به بهداشت، مشارکت زنان در توسعه و حیات اجتماعی، توسعه‌ی روستائی و تقویت بخش خصوصی است. ایجاد وزارت حقوق بشر در سال ۱۹۹۳ و وزارت همبستگی ملی گواهی است بر آمادگی دولت برای تقویت کنش اجتماعی به‌مثابه‌ی یکی از اولویت‌های کاری خویش.

### سیاست اقتصادی و توسعه‌ی اجتماعی

پس از استقلال دولت دو نهاد مهم را برای کمک‌های ملی و بهسازی ملی ایجاد کرد- نهادهای موسوم به *کمک‌های متقابل ملی*<sup>۶</sup> و *بهسازی ملی*<sup>۷</sup>- که در زمینه‌ی کمک‌های اجتماعی و تأمین غذایی برای جمعیت‌های فقیر فعالیت می‌کنند. با این حال عواملی که در بخش قبل به آنها اشاره کردیم، حرکت پیشرو به سوی توسعه‌ی اجتماعی و عدم تبعیض اجتماعی را کند می‌کنند. در طول دهه‌ی ۱۹۸۰ اقتصاد ملی به تدریج به وضع رکود رسید و پس از جنگ خلیج در دهه‌ی ۱۹۹۰ در سراسر بی‌افول قرار گرفت. تأثیرات جهانی شدن و فرآیندهای تعدیلی مکرر زمینه‌ی نابودی استاندارد زندگی دهقانان، طبقات کارگری شهری و فقرا را فراهم آورد؛ وضعیت گروه‌های صنفی طبقه‌ی متوسط خود گواهی است بر تأثیر مخرب شکست‌های اقتصادی.

بنابه گزارش *توسعه‌ی انسانی سال ۱۹۹۸* مراکش علیرغم همه‌ی تلاش‌هایی که در طول دهه‌ی ۹۰ در راستای دستیابی به توسعه‌ی پایدار انجام داده است (در جمع ۱۷۴ کشور) در رتبه‌ی ۱۲۵ ام قرار دارد. برای بهبود اوضاع، نخست‌وزیر عبدالرحمان الیوسفی، توافق‌نامه‌ی ملی با موضوع *کشوردراری شایسته* را امضا کرد؛ توافق‌نامه‌ی مذکور سندی است در راستای بهبود اخلاق در سیاست، به‌حداکثر رساندن بودجه‌ها و هزینه‌کردهای عمومی، بهبود زیرساخت‌های ارتباطی و حفاظت از محیط زیست. دولت اعلام کرد که قصد دارد یک سیاست اقتصادی حساب‌شده و استراتژی مشخصی در خصوص حفاظت از حقوق بشر و ارزش‌های جهان‌شمول توسعه‌ی اجتماعی که فرد را در مرکز منافع حاصل از آن قرار می‌دهد، درپیش بگیرد. استراتژی توسعه‌ی انسانی با کمک *برنامه‌ی توسعه‌ی سازمان ملل متحد* (UNDP) پیش برده می‌شود. استراتژی مذکور به دنبال کاهش میزان فقر، حمایت از سیاست‌های دولتی در سطوح ملی و محلی، مبارزه علیه فقر در مناطق

<sup>1</sup> Berber

<sup>2</sup> Association Democratique des Femmes

<sup>3</sup> Association Josour

<sup>4</sup> Association Marocaine pour l'Echange Culturel

<sup>5</sup> Association Marocaine des Droites l'Homme

<sup>6</sup> L'Entraide Nationale

<sup>7</sup> Promotion Nationale

روستائی و در حاشیه‌ی شهرها و شهرستان‌ها، و همچنین حمایت از تلاش‌های دولت در راستای توسعه‌ی استان‌های شمال کشور است.

سیاست توسعه‌ی اجتماعی دولت با بخش‌هایی از قبیل اشتغال، بهداشت، تأمین غذا، تقویت حقوق زنان و حفاظت از محیط زیست سروکار دارد. نخستین گزارش ملی توسعه‌ی انسانی در سال ۱۹۹۸ منتشر شد و سیاست توسعه‌ی اجتماعی دولت در خصوص مبارزه با فقر در مناطق روستائی و نواحی فقیرنشین سرتاسر کشور را مشخص می‌کند. سیاست مذکور که نوعی سیاست غیرمتمرکز توسعه‌ی اجتماعی است قرار است با تقویت منابع ملی در سطح ادارات دولتی و NGO ها را که به لحاظ نقش‌شان در توسعه‌ی اجتماعی شریک و همکار محسوب می‌شوند همراه شود. اهداف سیاست مذکور عبارت‌اند از: (الف) کاهش سطح فقر؛ (ب) تسهیل دسترسی به مسکن مناسب؛ (ج) تقویت حمایت‌های اجتماعی از اقشار فقیر؛ (د) افزایش مشارکت فعالانه‌ی جمعیت‌های مذکور از طریق نظام‌های مالی‌ای از قبیل اعتبارات-خرد.

تلاش‌هایی که در اینجا به آنها اشاره شد تنها در درازمدت می‌توانند اثرات سودمندی داشته باشند زیرا اغلب موارد ذکر شده پروژه‌های بلند-مدت به شمار می‌روند. تعهد شاه جدید به مبارزه علیه فقر و تلاش برای تقویت کنش‌های اجتماعی و زمینه‌سازی برای خدمات اجتماعی بیشتر حال‌وهوای تازه‌ای به تلاش‌های دولتی در راستای دستیابی به توسعه‌ی پایدار و تقویت حاکمیت قانون و دموکراسی در کشور دمیده است.

### برنامه‌های ویژه‌ی اولویت‌های اجتماعی

علیرغم تلاش‌های زیادی که از جانب مقامات عمومی در بخش‌های اجتماعی صورت گرفته است، کماکان درخصوص دسترسی جمعیت به خدمات اجتماعی خصوصاً در مناطق روستائی معضلات عمده‌ای وجود دارد. استراتژی دولت در حوزه‌ی توسعه‌ی اجتماعی بر سه مضمون محوری بنا شده است:

- گسترش خدمات اجتماعی اولیه مثل فاضلاب، آب آشامیدنی، بهداشت و آموزش برای جمعیت‌های فقیر خصوصاً در مناطق روستائی؛
- افزایش نرخ اشتغال و درآمدهای مردم از طریق اصلاح قوانین اداری مربوط به سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زائی و تسهیل ورود فارغ‌التحصیلان جوان به بازار کار؛
- تقویت برنامه‌های کمکی حمایت اجتماعی با هدایت کمک‌های اجتماعی فقیرترین قشرهای جمعیت.

کلیه‌ی وزارت‌خانه‌ها و ادارات دولتی ملزم به رعایت این برنامه‌ی توسعه‌ی اجتماعی شده‌اند و برنامه‌های عملی مختفی را در این راستا تعریف کرده‌اند. برنامه‌ی مذکور بیشترین توان خود را بر آموزش اولیه (مدارس ابتدائی و راهنمایی)، بهداشت اولیه، آب، فاضلاب، راه‌سازی و هماهنگ‌سازی کلیه‌ی کنش‌های اجتماعی متمرکز کرده است.

تا این لحظه، برنامه‌ی مذکور به همه‌ی اهداف خود دست پیدا نکرده است و مشکلاتی مثل فقر، بیسوادی، بیماری و بیکاری همچنان ادامه دارند. اما این برنامه توانسته است جمعیت‌های شهری و روستائی را به اهمیت جامعه‌ی مدنی وافق و حساس کند و دقیقاً به همین دلیل است که نقش NGO ها در نواحی شهری و روستائی بیش‌ازپیش اهمیت پیدا کرده است. شرط موفقیت این برنامه، بکارگیری خود جمعیت‌ها است، جمعیتی که باید در صورت فعالانه در پروژه‌ی توسعه‌ی پایدار مشارکت کند. همچنین لازم است که در راستای پاسخگویی به نیازهای جمعیت‌های مذکور، تلاش‌هایی در حوزه‌های ارتباطی و اطلاعاتی نیز انجام شود.

## نتایج

در طول قرن بیست و با آغاز قرن بیست‌ویک، کشور مراکش تغییرات عمده‌ای در حوزه‌های اقتصاد و جامعه و سیاست و فرهنگ به خود دیده است. نظام‌های سیاسی و اجتماعی-اقتصادی کشور نیز به موازات تغییرات و بهبودهای حاصله در اقتصاد کشور، به تدریج تکامل پیدا کرده‌اند. با این حال، اقتصاد مراکش اقتصادی شکننده، وابسته به غرب و کماکان در سایه‌ی الطاف نهادهای مالی بین‌المللی است.

مداخله‌ی مقامات دولتی و جامعه‌ی مدنی می‌توانند از طریق تأسیس نظام‌های کمکی ملی و برنامه‌های توسعه‌ی اجتماعی سهم مهمی در حمایت از بخش‌های فقیر جامعه داشته باشند. حملات ۱۶ می ۲۰۰۳ در کازابلانکا ثابت کرد که هنوز هم تروریسم و افراطی‌گری می‌توانند فقر و نادانی جمعیت‌های جوان به حاشیه‌رانده را در جهت گسترش خشونت به کار بگیرند. بسیاری از (اگرچه نه اغلب) اسلام‌گرایان خشونت‌گرا در وضعیت‌های اجتماعی-اقتصادی رقت‌انگیزی زندگی می‌کنند و سطح تحصیلات پائینی دارند (تحصیلات اولیه یا در بهترین حالت پایه‌ی ابتدائی) و خیلی از آنها یا بیکاراند و یا به مشاغل کوچک کم‌درآمد مشغول‌اند.

فصل حاضر با رویکردی تاریخی و تحلیلی به بررسی مسائل و عوامل ملی و بین‌المللی مختلفی پرداخت که بر روند شکل‌گیری سیاست‌های اجتماعی و تغییرات سیاست‌های دولتی تأثیرگذار بوده‌اند. برای مطالعه‌ی تغییرات اجتماعی و توزیعی مربوطه و تبعات آنها در حوزه‌های قانون‌گذاری و نهادسازی، از داده‌های کمی نیز بهره برده‌ایم. فصل حاضر بر مجموعه‌ی مراحل که برای فهم توسعه‌ی سیاست اجتماعی در مراکش ضروری هستند، متمرکز بوده است. همچنین نقاط ضعف موجود در سیاست‌های توزیعی کشور که بر توسعه‌ی پایدار و حاکمیت قانون تأکید دارند، برجسته شده‌اند.

بدیهی است که سیاست‌های اجتماعی از ارتباطات درونی پیچیده‌ای در سطوح مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی برخوردارند. همچنین می‌توان چنین نتیجه گرفت که سیاست‌های اجتماعی بیشترین تأثیر خود را تنها زمانی برجای می‌گذارند که حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی را به یک اندازه در نظر گرفته باشند.

## یادداشت‌ها

در اینجا ما بلیچم از والتین مقدم بخاطر اظهارنظرهای مدیرانه‌اش درباره‌ی پیش‌نویس این فصل و همچنین ویرایش آن عمیقاً تشکر کنم و همچنین از شرکت‌کنندگان در کارگاه UNRISD با موضوع سیاست اجتماعی در خاومیان و شمال آفریقا، خصوصاً مسعود کارشناس و هوک-جو کون، بخاطر پیشنهادهای سازنده‌شان.

۱- تلاش برای اصلاح قوانین مدونه شالوده‌ی فمینیسم مراکش را تشکیل می‌دهد. این جنبش علاوه بر اینکه جنبشی در جهت برابری اجتماعی/جنسیتی است، نوعی فحوای سیاسی نیز دارد زیرا بخش لاینفکی از تلاش برای دموکراتیک‌شدن و پاسداشت حقوق بشر است. همچنین نگاه کنید به مباحث طرح‌شده در بخش مربوط به جنسیت و توسعه.

۲- در ژانویه‌ی ۲۰۰۴ پارلمان مراکش طرح اصلاح قانون منزلت فردی را به تصویب رساند که توسط شخص پادشاه مراکش در اکتبر ۲۰۰۳ پیشنهاد شده بود. برای بحث بیشتر در این زمینه نگاه کنید به بخش مربوط به جنسیت و توسعه.

۳- در سال ۲۰۰۰ مقامات اسپانیا ۶۵۰۰۰ مهاجر غیرقانونی آفریقایی را دستگیر کردند که یک سوم آنها مراکشی بودند (نگاه کنید به روزنامه‌ی الاحداث المغربیه، ۱۲ نوامبر ۲۰۰۲).

۴- میری دوتی در مجله‌ی فرانسوی لیوئن (Le Point) مورخ ۱۷ اکتبر ۲۰۰۳ می‌نویسد: "شاه محمد ششم، با صدور یک فرمان پادشاهی درخصوص برابری مرد و زن، مراکش را در مسیر مدرنیته قرار می‌دهد. با این حال، چالش‌های اجتماعی همچنان باقی است."

۵- مفهوم جامعه‌ی مدنی براساس نوشته‌های تعدادی از فیلسوفان لیبرال قرن هجدهم شکل گرفته است که با مسأله‌ی تمرکز قدرت در دست عده‌ی معدودی از نخبگان سروکار داشتند. از نظر این فیلسوفان، جامعه‌ی مدنی نوعی فضای سیاسی میان خانواده و دولت است و نقش عمده‌ی آن کنترل سوءاستفاده از قدرت توسط رهبران سیاسی است. بسیاری از تحلیل‌گران اهمیت سازمان‌های مستقل در روند توسعه‌ی دموکراسی را در این می‌دانند که این سازمان‌ها گواهی هستند بر وجود جامعه‌ی مدنی و نقش سازنده‌ی آن در فرآیند دموکراتیزاسیون.



۵

## اقتصادِ سیاسی سیاست اجتماعی در مصر

آصف بیات

مصر نمونه‌ی بسیار جذابی برای ارزیابی فرازونشیب‌های سیاست اجتماعی در کشوری است که دوران مابعد استعماری خود را (اواخر دهه‌ی ۱۹۵۰ و دهه‌ی ۱۹۶۰) با یک رویکرد "سوسیالیستی" شروع کرده، سپس در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ به آزمون و خطای آزادانه پرداخته و نهایتاً در سال‌های اخیر (یعنی از اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰) آغوش خود را به روی استراتژی‌های نئولیبرال گشوده است. فصل حاضر تلاش می‌کند تا منطق تغییرات و همچنین تداوم‌ها در شکل و ماهیت سیاست اجتماعی در مصر را روشن کند. منشور سوسیالیستی جمال عبدالناصر<sup>۱</sup> در بردارنده‌ی برنامه‌ای مبسوط جهت توسعه‌ی اجتماعی اکثریت جمعیت مصر بود؛ برنامه‌ی *انفتاح (Infitah)* انور سادات<sup>۲</sup> که در دهه‌ی ۷۰ میلادی گشایش یافت، در عین اینکه به لحاظ گفتمانی، اولویت سیاست‌ها، شالوده‌ی اجتماعی و پیوندهای سیاسی نشانگر گسستی از سوسیالیسم دوره‌ی ناصر به شمار می‌رفت اما همچنان برخی از وجوه رویه‌ی توزیعی آن را حفظ می‌کرد؛ جالب اینکه علیرغم اجرای برنامه‌ی *اصلاحات اقتصادی و سیاست ساختاری (ERSAP)* از سال ۱۹۹۲ تا کنون، همچنان عناصری از سیاست‌های پیشین که گه‌گاه با همان زبان پوپولیستی کلاسیک همراه می‌شوند، به قوت خود باقی مانده‌اند. پرسش اساسی این است که چگونه می‌توان منطق نهفته در پس این تغییر و تداوم همزمان را توضیح داد؟ انگیزه‌های نهفته در پس این گزینش سیاست‌ها چه بوده است؟ در فصل حاضر نشان خواهیم داد که تسهیلات رفاهی نتیجه‌ی چهار مؤلفه‌ی اساسی بوده‌اند: ایدئولوژی دولتی، عوامل بین‌المللی، ظرفیت اقتصادی/مالی، و تنش‌های اجتماعی. در بخش نتیجه‌گیری، محدودیت‌ها و شرایط امکان یک سیاست اجتماعی دموکراتیک، توسعه‌محور و به لحاظ اجتماعی فراگیر را در مصر بررسی خواهیم کرد.

### پوپولیسم دوران ناصری:

در سال ۱۹۵۲ یک کوتای نظامی، دسته‌ای از افسران خودمختار و در رأس آنها جمال عبدالناصر را به قدرت رساند. این کودتا پایانی بود بر حاکمیت شاه فاروق و حضور نظامی بریتانیا در خاک مصر. اگرچه افسران به قدرت رسیده مشخصاً برنامه‌های ملی‌گرایانه‌ای در سر داشتند (خصوصاً به لحاظ تقابل با اسرائیل و سلطه‌ی خارجی) اما به لحاظ اقتصادی هیچ‌گونه برنامه‌ی حساب‌شده‌ای در بدو به قدرت رسیدن نداشتند. یک

<sup>۱</sup> Nasser

<sup>۲</sup> Sadat



دهه بعد، یعنی در جولای ۱۹۶۱، الميثاق یا همان منشور سوسیالیستی رسماً اعلام شد و سرمشق استراتژی اجتماعی و اقتصادی افسران به قدرت رسیده قرار گرفت. به دنبال یک اردو کشی پوپولیستی در جولای ۱۹۶۲ منشور الميثاق با حمایت قاطع نیروهای مردمی و همچنین سندیکاهای شغلی، اتحادیه‌های کارگری، تعاونی‌ها و سایر تشکیلات قرار گرفت (Ansari 1986: 88). الميثاق یا همان "راه عربی به سوی سوسیالیسم" برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای چون ملی‌شدن کلبه‌ی بانک‌ها، شرکت‌های بیمه، صنایع سنگین و پایه و همچنین خدمات عمومی را در بر داشت. بعدها این برنامه به حوزه‌های دیگری نیز تعمیم داده شد و اقدامات توزیعی مردمی مختلفی چون تحصیل رایگان، استخدام تضمینی فارغ‌التحصیلان دانشگاهی و دبیرستانی، امنیت شغلی، بیمه‌ی پزشکی و مسکن را نیز در بر گرفت. فرآیند ملی‌سازی، بخش عمومی بسیار گسترده‌ای را ایجاد کرد (که حدود ۴۰ درصد GDP را تولید می‌کرد)؛ بخش عمومی از جمله شامل یک "شرکت سهامی عام" بود که طبق برنامه‌ی ملی توسط گروهی از کارگران و کارمندان با هدف کنترل و نظارت بر بودجه‌های عمومی و دولتی در بخش تولید ایجاد می‌شد (Zaalouk 1989:39). شکل‌گیری یک جنبش کارگری (تشکل‌گرا) و مشارکت کارگران در مدیریت مشاغل نیز جزو سرفصل‌های سیاست جدید محسوب می‌شد؛ همچنین اصلاحات ارضی که تأثیر مهمی بر جمعیت‌های روستائی و فعالیت‌های اقتصادی آنان می‌گذاشت (Bayat 1993:65-87). خلاصه اینکه دولت رفاهی که ناصر پس از دهه‌ی ۱۹۶۰ بنا کرده بود، حدود ۶۰ درصد از مزایا و کالاها یا خدمات رایگان یا یارانه‌ای را به مردم پرداخت می‌کرد، مزایایی که در غیر این صورت از آن محروم می‌ماندند (Waterbury 1983: 209).

اگرچه استراتژی توسعه‌ی مصر ظاهراً متأثر از الگوهای سوسیالیستی اروپای شرقی بود، اما در عمل "سوسیالیسم" مصر نوعی از سوسیالیسم بود که برخی از خصلت‌های بنیادی اقتصاد بازار را نیز حفظ می‌کرد، خصلت‌هایی از قبیل انگیزه‌ی کسب سود<sup>۱</sup> و انعطاف نسبی قیمت‌ها (Handoussa 1990: 202). آمیزه‌ای از اقدامات توزیعی در ترکیب با منطق انباشت و انگیزه‌ی کسب سود در فضای یک اقتصاد ضعیف و یک دولت اقتدارگرا روی هم رفته پوپولیسم مصر دهه‌ی ۱۹۶۰ را تشکیل می‌دهند. ناگفته پیداست که این خصلت اقتصاد سیاسی مصر تأثیر ماندگاری بر سیاست‌های اجتماعی این کشور در دوره‌ی ناصر و همچنین رژیم‌های بعدی داشته است. سیاست‌های رفاهی ناصر در خصوص بهداشت، آموزش جهانی، مسکن و یارانه نه تنها گسستی ریشه‌ای از رژیم‌های سابق محسوب می‌شد بلکه این رفاه‌محوری تأثیرات مشهودی بر دولت‌های پس از ناصر نیز برجای گذاشت.

از آنجاکه بهداشت در رژیم‌های سابق عمدتاً منحصر به گروه‌های ویژه‌ای بود، ناصر آن را به یک اولویت بدل کرد. ناصر وظیفه‌ی فراهم نمودن بهداشت در مصر را به وزارت بهداشت واگذار کرد. در طول ده سال (۱۹۵۲ تا ۱۹۶۴) تعداد بیمارستان‌های عمومی و تخصصی در شهرها از ۳۰۶ به ۴۷۰ بیمارستان افزایش پیدا کرد (که نشانه‌ی یک رشد ۵۴ درصدی است)؛ همچنین کلینیک‌های بهداشتی چهار برابر رشد کرد (و از

<sup>۱</sup> profit motive

۱۷۵ به ۷۳۳ رسید) (United Arab Republic 1965: 113). خانه‌های بهداشت روستائی نیز رشد سریعی نشان دادند و از ۲۸۹ مورد در سال ۱۹۵۳ به ۱۱۳۰ مورد در سال ۱۹۶۴ رسیدند. در سال ۱۹۶۴ قانون بیمه‌ی پزشکی امکان پوشش کلیه‌ی کارکنان بخش‌های خصوصی و عمومی را فراهم آورد (Social Security Organization 1987). برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی اول (۱۹۶۰ تا ۱۹۶۵) میزان ۵.۹ درصد از کل سرمایه‌گذاری در بخش خدمات اجتماعی را به تدارک مراقبت‌های بهداشتی اولیه اختصاص می‌داد. در سال ۱۹۶۵ وزارت بهداشت ۵ درصد از کل بودجه‌ی کشور را به‌خود اختصاص داد. باین‌حال، این رقم در سال ۱۹۷۰ به ۱.۶ درصد و در سال ۱۹۷۵ به ۱.۱ درصد کاهش یافت که عمدتاً به‌دلیل محدودیت‌های پولی ایجادشده در نتیجه‌ی جنگ در یمن و اسرائیل بود (Esmail and Esmail 1995:55).

از بهداشت که بگذریم، پررنگ‌ترین تغییر سیاست به تأسیس نظام آموزشی جهانی، آزاد و اجباری در کلیه‌ی سطوح برای مصریان مربوط می‌شد. دسترسی برابر به آموزش به‌عنوان عامل زمینه‌ساز توسعه‌ی انسانی عملاً پیامدهای اجتماعی و اقتصادی فراگیری در بر داشت - تحرک اجتماعی، و شکل‌گیری یک طبقه‌ی متوسط تحصیل‌کرده‌ی وسیع که در طول دهه‌ی ۱۹۸۰ به یک نیروی سیاسی بدل شد. در نخستین دهه‌ی انقلاب مصر، بطور متوسط سالانه ۳۵۰ مدرسه‌ی ابتدائی ساخته می‌شد. بیسوادی عمومی از ۷۷ درصد در سال ۱۹۴۷ به ۵۶ درصد در سال ۱۹۷۶ تقلیل یافت. ثبت‌نام در مدارس ابتدائی از ۴۰ درصد در سال ۱۹۵۳ به ۷۷ درصد در سال ۱۹۷۰ رسید (Esmail and Esmail 1995:48). تحصیل دانشگاهی مورد توجه ویژه‌ای قرار گرفت زیرا نه‌تنها منابع انسانی لازم برای توسعه را فراهم می‌کرد بلکه همچنین طبقه‌ی جدیدی از حرفه‌ای را ایجاد می‌کرد که از پرستیژ اجتماعی بالائی برخوردار بودند و به‌آنها به‌چشم معماران مصر مدرن نگریسته می‌شد (Henry 1994).

برای رسیدگی به وضعیت رفقت‌بار مسکن طبقات فرودست، ناصر تلاش کرد تا از طریق ساماندهی بازار مسکن، ایجاد مسکن عمومی و افزایش کنترل بر اجاره‌بها اقدام کند. در فاصله‌ی ساله‌های ۱۹۵۲ تا ۱۹۶۰ حدود ۵۶۰۰۰ واحد مسکن عمومی در شهرها ساخته شد. تا سال ۱۹۷۲ مجموعاً ۳۰ هزار واحد دیگر هم به این تعداد اضافه شد (CAPMAS 1987: 51). تلاش‌هایی نیز برای توسعه‌ی برق و آب آشامیدنی سالم به روستاها انجام شد بطوری‌که تا سال ۱۹۷۳ نزدیک به ۴۰ درصد از کل خانوارها به آب سالم و ۳۷.۸ درصد به برق دسترسی داشتند (Ibid). باین‌حال آنطور که مجله‌ی *الاهرام/الاقتصادی*<sup>۱</sup> (مورخ ۱۵ می ۱۹۷۷) می‌گوید این اقدامات و اقدامات مشابه تنها یک-چهارم نیازها را پاسخ می‌دادند. جمعیت روبه‌رشد، مهاجرت شهری روبه‌افزایش و منابع روبه‌نابودی سبب شده بود که شهرها به‌شکلی فزاینده با مسأله‌ی مسکن غیراستاندارد روبه‌رو باشند. به‌هنگام مرگ ناصر، هزاران خانواده‌ی فقیر مصری روی پشت‌بام‌ها و بیش از هزاران خانواده نیز در گورستان‌ها زندگی می‌کردند. سکونت غیرقانونی و ساخت‌وسازهای غیررسمی و غیرقانونی در طول دوره‌ی سادات فزونی گرفتند.

<sup>1</sup> Al-Ahram el-iqtisadi

اگرچه کنترل اجاره‌بها نیز بخشی از برنامه‌ی سوبسیدهای عمومی در دوران پس از جنگ محسوب می‌شد، اما ناصر این برنامه را صرفاً با تمرکز بر یارانه‌ی غذا پیش برد. اگرچه ثبات نسبی قیمت‌ها در دوران ناصر نیاز به حمایت بیشتر دولت را مرتفع می‌کرد (Hashish 1980: 160-61)، اما با این وجود کوپن‌های سهمیه‌ی شکر، نان و روغن با کمک‌های قابل‌ملاحظه‌ی دولتی برقرار شدند (Middle East Report 1987:22).

با این حال، در اواخر دهه‌ی ۱۹۶۰ دولت رفاه ناصر با عقب‌گردی روبه‌رو شد که عمدتاً معلول تنگناهای اقتصادی بود. پس از یک رشد سالانه‌ی متعادل ۳.۵ درصدی در طول دهه‌ی ۱۹۵۰ از اواسط دهه‌ی ۱۹۶۰ بود که اقتصاد با مسائلی جدی چون تورم، افول پویایی نیروی کار و ته‌کشیدن ذخایر ملی روبه‌رو شد. درگیری در جنگ یمن هزینه‌های دفاعی را بیش از دو برابر افزایش داد. کمک‌های دریافتی از ایالات متحده‌ی امریکا و OECD تا اطلاع ثانوی قطع و کمک‌های دریافتی از اتحاد جماهیر شوروی و اروپای شرقی نیز کاهش پیدا کرد. ذخایر عمومی کاهش یافت و کسری بودجه از ۱.۴ درصد GNP در سال ۱۹۶۰ به ۴.۵ درصد در سال ۱۹۶۶ رسید (Handoussa 1990: 205). پس از جنگ پرهزینه‌ی ۱۹۶۷ با اسرائیل، نگاه‌ها از «توسعه» به سمت مسائل فوری و خرابی‌های به‌جامانده از جنگ معطوف شد؛ به شهرها و صنایع نابودشده، مهاجران، کانال سوئزی که حالا دیگر بسته شده بود و میداین نفتی صحرای سینا که از دست‌رفته بودند. در چنین شرایطی، مسأله‌ی وخیمی چون تولید نیازمند توجهی ویژه بود. به این ترتیب، سال ۱۹۶۸ شاهد آغاز لیبرال‌سازی اقتصادی بود، روندی که با سیاست *انفتاح* (Infitah) یا همان «درهای باز» انور سادات قوام گرفت و خون تازه‌ای به رگ‌هایش دویید (Cooper 1983).

### سادات و سیاست درهای باز

با مرگ ناصر و به‌قدرت‌رسیدن انور سادات در سال ۱۹۷۰ و پیروزی استراتژی *انفتاح* یا درهای باز او در سال ۱۹۷۴ تأکیدها از «عدالت توزیعی» به سمت خودکفائی، ایجاد مناطق آزاد صنعتی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و بخش خصوصی معطوف شد. رژیم که بر سر دوراهی «اقدامات برابرخواهانه/پوپولیستی» از یک سو و «پویایی/رشد اقتصادی» مجبور به انتخاب بود، به ناچار راه دوم را انتخاب کرد. این تغییر استراتژی هم به دلیل ضعف‌ها و نواقص پوپولیسم ناصری بود و هم به دلیل شکست در جنگ ۱۹۶۷. سیاست مذکور در صدد بود تا از طریق فراهم کردن مشوق‌های مالی و قانونی، سرمایه‌های خصوصی و به‌ویژه خارجی را جذب کند. علاوه بر این، زمین‌داری وسیع و ملاکان بزرگ دوباره شکل گرفتند و بسیاری از دارائی‌های که در دوره‌ی ناصر مصادره شده بودند مجدداً به صاحبان اصلی‌شان بازگردانده شدند. در سیاست خارجی، سادات به تدریج از شوروی فاصله گرفت و تعامل اش را با امریکا بیشتر کرد. این تغییرات استراتژیک بر پایگاه اجتماعی رژیم و ائتلاف‌های سیاسی داخل کشور تأثیر گذاشت. اکنون دیگر سادات به جای طبقات مردمی بیشتر از سوی گروه‌های تجاری، طبقه‌ی «ثروتمندان نوکسیه‌ای»<sup>۱</sup> که در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ به سرعت رشد کرده بودند و

<sup>۱</sup> new rich

همچنین از جانب هم‌پیمانان غربی‌اش حمایت می‌شد. پیوستن به این بلوک سیاسی جدید بطور خاص بر رابطه‌ی سادات با حزب کارگر تأثیر گذاشت. رژیم تلاش کرد تا با رهبران اتحادیه رایزنی کند با این هدف که "جایگاه رأس سلسله‌مراتب اتحادیه را به یک جایگاه نخبه‌ی مستقل و برخوردار از قدرت مشورتی بسیار وسیع در تصمیمات اقتصادی بدل کند" (Bianchi 1989:129). رهبران کارگری به بخشی از بوروکراسی دولتی و حزب حاکم تبدیل شدند. درعین حال، این رهبران به پلی بدل می‌شدند که قرار بود رژیم متمایل به سرمایه‌داری حاکم را همچنان به میراث سوسیالیستی بخش عمومی گسترده‌ای که تقریباً دست‌نخورده باقی می‌ماند، متصل نگاه دارد. سراسر استراتژی بگوئیم، سادات از مشروعیت لازم برای استحاله‌ی ناصریسم یک‌بار و برای همیشه برخوردار نبود. حتی تا همین امروز هم قانون اساسی کشور، مصر را یک "دولت دموکراتیک سوسیالیست" می‌داند که در آن "برابری فرصت‌ها برای همه‌ی شهروندان"، "تصاحب مردمی کلیه‌ی ابزارهای تولید" و سیاست‌های رفاهی امری تضمین شده است. (۱)

به این ترتیب، اغلب اقدامات رفاهی مربوط به کنترل اجاره‌بها، امنیت شغلی، یارانه‌ها، مراقبت‌های پزشکی، آموزش و مسکن همچنان به قوت خود باقی ماندند. به همان میزان که بی‌ثباتی قیمت‌ها تحت شرایط بازار آزاد عدم امنیت غذایی را به دنبال داشت، به ناچار وابستگی فقرا به حمایت‌های دولتی نیز بیشتر از قبل می‌شد. بنابراین، در دوره‌ی سادات سیل منابعی که به برنامه‌های رفاهی سرازیر می‌شد و سطح بالای مصرف را حفظ می‌کرد، طبیعتاً افزایش یافت (Waterbury 1983: 218). در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ یارانه‌های غذا گسترده‌تر شده و تعداد اقلام غذایی به تقریباً ۲۰ مورد رسید و این اقلام از طریق یک نظام کوپنی که ۹۰ درصد جمعیت را تحت پوشش قرار می‌داد در اختیار مردم قرار می‌گرفت (Adams 2000). بودجه‌ی این کار عمدتاً از محل کمک‌های خارجی تأمین می‌شد و زمینه‌ساز یک بدهی ۵.۷ میلیارد دلاری بود (رقمی که در سال ۱۹۷۷ چیزی حدود ۴۲ درصد از GNP را تشکیل می‌داد). علاوه‌براین، معاهده‌ی صلح با اسرائیل در سال ۱۹۷۸ صادرات غذایی آمریکا به مصر (عمدتاً گندم) را افزایش داد و از ۲.۶ میلیارد دلار در سال ۱۹۷۴ به ۲.۸۷ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۱ رساند (Middle East Report 1987). امروزه، برای مصری‌ها یارانه به محور و شالوده‌ی یک قرارداد اجتماعی ماندگار بدل شده است. به همین دلیل بود که وقتی IMF به دولت مصر توصیه کرد که با حذف برخی یارانه‌ها پرداخت‌هایش را متوازن‌تر کند، نتیجه‌ی آن شورش شهری گسترده‌ای بود که در ژانویه‌ی ۱۹۷۷ درست یک روز پس از اعلام رسمی سیاست جدید به راه افتاد و دولت را مجبور به عقب‌نشینی کرد. علاوه‌براین، یک وام ۱۴۰ میلیون دلاری از صندوق بین‌المللی پول بهایی بود که دولت به ناچار برای حفظ آرامش و ثبات اجتماعی با برقرار کردن دوباره‌ی سیاست‌های سابق پرداخت می‌کرد (Adams 2000: 9). از سال ۱۹۷۷ تاکنون، دولت‌های مصر همواره تمایل داشته‌اند تا در ازای حفظ آرامش و ثبات اجتماعی، بدهی‌ها و وابستگی‌های خارجی هرچه بیشتر را به‌جان بخرند.

تا اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ شاخص‌های مربوط به آموزش و همچنین بهداشت، پیشرفت‌های مثبتی نشان می‌دهند، چیزی که البته در مورد مسکن صدق نمی‌کند. هزینه‌کردِ سرانه در حوزه‌ی آموزش از ۱.۱۵ پوندِ مصری<sup>۱</sup> در سال ۱۹۶۴ به ۶.۳ پوند در سال ۱۹۷۶ رسیده است؛ و در حوزه‌ی بهداشت از ۱.۴ پوند به ۲.۱ پوند. اگرچه نرخ رشدِ سواد تا سال ۱۹۷۶ کندتر شد، اما نرخِ ثبت‌نام در برنامه‌های تحصیلی اولیه و دانشگاهی برای پسران به ۸۰ و برای دختران به ۵۲ درصد رسید. با این حال، بزرگ‌ترین تغییری که در مقایسه با دوره‌های پیشین صورت گرفت این بود که جنبش /انفتاح (درهای باز) آغازی بود بر یک نظامِ خدماتِ اجتماعی دوجوره. مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و مسکن به‌شکلی فزاینده در اختیار طبقاتِ ثروتمندی قرار می‌گرفت که مدام روبه‌گسترش بودند، درحالی‌که هزینه‌کردهای حمایتی برای فقرا کاهش می‌یافت و استفاده‌ی مفراط از تسهیلات عملاً سطحِ خدمات عمومی که فقرا به آن وابسته بودند را تنزل می‌داد. اگرچه در دوره‌ی سادات سهم هزینه‌های وزارتِ بهداشت از بودجه‌ی کل با پیشرفتی اندک (از رقمِ ناچیز ۱.۱ درصدی در سال ۱۹۷۶) به ۲.۳ درصد در سال ۱۹۸۰ و ۲.۵ درصد در سال ۱۹۸۵ رسید، اما هرگز به بالاترین میزان خود یعنی ۵ درصد در سال ۱۹۶۵ و دوره‌ی ناصر بازنگشت (Esmail and Esmail 1995: 55). وضعیتِ مسکن هم بهتر از این نبود. همان مسائلِ کهنه‌ی رشدِ جمعیت و مهاجرت به شهر و علاوه بر آن توجهِ هرچه کمتر به مسأله‌ی مسکن عمومی (سرانه‌ی هزینه‌کرد در حوزه‌ی مسکن از میزان ۳.۴ درصدِ کلِ هزینه‌کردِ بودجه در سال ۱۹۶۴ به ۱.۱ درصد در سال ۱۹۷۶ رسید) زمینه‌ساز وخیم‌ترشدنِ اوضاع در بخش مسکن شد. یکی از مطالعاتِ انجام‌شده در اوایل دهه‌ی ۱۹۸۰ حاکی از آن است که مجموعاً تعداد ۲/۶۰۰/۰۰۰ واحدِ مسکونی برای ۲۰ سال آینده جهت رفع مشکلِ مسکن موردنیاز است. (ibid: 53). اما حقیقت این است که فعالیت در حوزه‌ی مسکن عمومی تقریباً متوقف شده بود. مهم‌تر از آن، بی‌سروسامانی بازارِ مسکن فقرا را مجبور می‌کرد تا پناه جستن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی و سکونتِ غیرقانونی روی بیاورند، بطوری‌که در فاصله‌ی سالهای ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۱ بیش از ۸۴ درصد کل واحدهای مسکونی به‌شکل غیررسمی ساخته می‌شدند. در چنین شرایطی به‌لحاظ اجتماعی تنها سه راه نجات برای گروه‌های کم‌درآمد وجود داشت که می‌توانست تا اندازه‌ای امنیت نسبی آنها را تأمین کند: کنترل اجاره‌بها، امنیتِ شغلی و ضمانتِ استخدامی پیوسته برای فارغ‌التحصیلانِ دانشگاهی (Waterbury 1983: 219-20). در ادامه نیز دو دهه‌ی تمام طول می‌کشید تا در دوره‌ی مبارک<sup>۲</sup> و به‌واسطه‌ی طرح‌های تعدیل ساختاری، سیاست‌های مذکور مورد موشکافی و بررسی قرار بگیرند.

### مبارک و سیاستِ اصلاح اقتصادی و تعدیل ساختاری

دوران ریاست‌جمهوری مبارک مصادف است با دوره‌ی اصلاحات اقتصادی و سیاست تعدیل ساختاری (ERSAP)<sup>۳</sup> که از سال ۱۹۹۲ در مصر به‌اجرا درآمد. ماجرای "لیبرال‌سازی" و توسعه‌ی بازارها تغییرات

<sup>1</sup> Egyptian pound (LE)

<sup>2</sup> Mubarak

<sup>3</sup> economic reform and structural adjustment policy

اجتماعی-اقتصادی وسیعی را به‌دنبال داشت. اقتصاد بازار آزاد کالاهای مصرفی را به‌شکل فزاینده‌ای دست‌رس‌پذیرتر و اقشار اجتماعی-اقتصادی بالادست را فربه‌تر کرده است و درعین‌حال نابرابری‌های درآمدی را تشدید و زمینه‌ساز تغییرات بحرانی در بازار کار شده است. گروه‌های غیررسمی و به‌حاشیه‌رانده مثل بیکاران، کارگران گاه‌گاهی و نیروی کار متکی بر معاش خیابانی به‌لحاظ تعداد افزایش یافته و تحصیل‌کرده‌ها که سابقاً از اعضای متمکن طبقه‌ی متوسط به‌شمار می‌آمدند (کارمندان دولتی و دانشجویان)، حالا در بازارهای کار، بهداشت و مسکن به رده‌ی تهیدستان شهری سقوط کرده‌اند. مهم‌تر اینکه قانون جدید کار به‌بهبودی اعطای حق اعتصاب (آن‌هم بصورت محدود) عملاً هم امنیت شغلی و هم تعهد دولت برای استخدام فارغ‌التحصیلان را از آزمایش برداشته است.

باین‌حال، در حوزه‌ی توسعه‌ی اجتماعی، شاخص‌های کلان-اجتماعی از برخی دستاوردهای نامتوازن حکایت دارند. بنا به‌اعلام گزارش مشترک بانک جهانی و وزارت برنامه، فقر عمومی در مصر در فاصله‌ی سالهای ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۰ کاهش یافته است، خصوصاً به‌لحاظ ابعاد غیر-درآمدی (سواد، نرخ مرگ‌ومیر و امیدبه‌زندگی) اگرچه مناطق روستائی همچنان از فقر رنج می‌برند (World Bank and Ministry of Planning 2002). نرخ سواد به‌تدریج از ۴۳.۸ درصد در سال ۱۹۷۶ به ۵۰ درصد در سال ۱۹۸۶، ۶۰ درصد در سال ۱۹۹۶ و نهایتاً به بیش از ۶۵ درصد در سال ۲۰۰۱ رسیده است. نرخ مرگ‌ومیر کودکان از ۱۲۰ مورد به ازای هر ۱۰۰۰ تولد در سال ۱۹۸۰ به ۵۶ مورد در سال ۱۹۹۰ و ۳۳.۴ مورد در سال ۲۰۰۰ رسیده است. امید به زندگی از ۵۵ درصد در سال ۱۹۷۶ به ۶۲ درصد در سال ۱۹۸۶، ۶۷ درصد در سال ۱۹۹۶ و بالاخره ۶۹ درصد در سال ۲۰۰۱ رسیده است (CAPMAS). هزینه‌کرد حوزه‌ی بهداشت با دو منبع اصلی ارائه‌دهنده‌ی تسهیلات یعنی وزارت بهداشت و سازمان بیمه‌ی بهداشتی (HIO)، با رقم ۳.۷ درصد GDP در سال ۱۹۹۵ ثابت مانده است (Rannan-Ily et al. 199). خاستگاه HIO به سال ۱۹۶۴ برمی‌گردد. این سازمان باهدف پوشش کارگران و کارمندان دولتی راه‌اندازی شد اما در سال ۱۹۷۵ بیهوا و در سال ۱۹۹۲ دانش‌آموزان مدرسه‌ای و کودکان پیش‌دبستانی را نیز به حوزه‌ی پوشش خود اضافه کرد تا نهایتاً تعداد ذینفعان تحت‌پوشش این سازمان به بیش از ۳۰ میلیون نفر برسد. عمده‌ی هزینه‌های این سازمان را یک مبلغ حداقلی، یک پاداش ۴ پوندی (پوند مصری) و ۱۰ درصد مالیات بر سیگار (Al-Wafd, 23 April 2003: 3) پوشش می‌دهد.

علیرغم وجود همه‌ی این شاخص‌های مثبت، کمبود بودجه در سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی سبب افول چشمگیر کیفیت آموزش، بهداشت و مسکن شده است. از مدارس شهرستانی که بگذریم، حتی نگاهی تصادفی به یکی از مدارس دولتی در شهر قاهره هم ساختمان‌های فرسوده، کلاس‌های شلوغ، زمان‌بندی‌های چندشیفته و حقوق ناچیز معلمان (بطور متوسط ۱۲۰ تا ۲۰۰ پوند مصری معادل ۲۵ تا ۴۰ دلار در ماه) را به‌خوبی نشان خواهد داد. مطالعه‌ای که یکی از انجمن‌های جمعیتی در سال ۱۹۹۹ انجام داده است حاکی از

<sup>1</sup> Healthcare Insurance Organization

آن است که ۶۶ درصد مدارس با کمبود معلم روبه‌رو هستند، ۳۷ درصد کلاس‌ها بیش از ۴۵ دانش‌آموز دارند بطوری که ۴۵ درصد از دانش‌آموزان حتی فضای کافی برای نوشتن هم ندارند. به وضعیت بسیار اسفناک دستشویی‌ها و سرویس‌های بهداشتی هم اشاره شده است (Tawila 2000). زیرساخت‌های روبه‌زوال در بخش آموزش عالی نیز همواره دستمایه‌ای برای جرایم ملی بوده است. هشدارها و گله‌های عمومی از کلاس‌های ۴۰۰ و ۵۰۰ نفره‌ی دانشگاهی امری معمول است. اساتید امروزی در مصر با تألم و اندوه شدید از کیفیت روبه‌افول آموزش دانشگاهی در مقایسه با روزهای دانشجویی خودشان حرف می‌زنند (مصاحبه با پرفسور محمود عبدالفاضل، ۲۰۰۳). به‌این‌ترتیب، گذشته از ثروتمندانی که از استطاعت کافی برای فرستادن فرزندان‌شان به مدارس خصوصی (که هرروز بر تعدادشان افزوده می‌شود) و همچنین دانشگاه‌های خصوصی جدید (که از اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ شکل گرفته‌اند) برخوردارند، فرزندان خانواده‌های فقیر و طبقه‌ی متوسط که چشم امیدشان به تحرک اجتماعی است، ناگزیر می‌شوند که فقدان کیفیت آموزشی در مدارس عمومی را از طریق تدریس خصوصی جبران کنند. براساس یک پژوهش انجام‌شده، حدود ۷۶ درصد از خانواده‌ها از تدریس خصوصی برای فرزندان خود استفاده می‌کنند (Tawila 2000). این مسأله برای خانواده‌ها "دست‌کم به‌میزان ۲۵ درصد عایدی سالانه‌شان" هزینه برمی‌دارد. (۲) نیاز فزاینده به تدریس خصوصی، که البته مطابق قانون غیرمجاز است، تا سال ۲۰۰۲ یک بازار کلان آموزش غیررسمی به‌ارزش ۱۵ بیلیون پوند (۳ بیلیون دلار) ایجاد کرده است (Al-Ahram Weekly, 20-26 June 2002).

بهداشت عمومی نیز از بار بیش‌ازحد و بودجه‌ی ناکافی رنج می‌برد. در سال ۱۹۹۲ سازمان بیمه‌ی بهداشتی (HIO) برای بیش از ۳۰ میلیون ذینفع تحت پوشش تنها ۳۸ کلینیک، ۴۱ بیمارستان، و حدود ۸۵۰۰ تخت بیمارستانی در اختیار داشت (AL-Wafd, 23 April 2003: 3). معضلات بهداشتی، صف‌های طولانی بیماران فقیر در راهروهای بیمارستان‌ها و پزشکانی که چند بیمار را هم‌زمان معاینه می‌کنند پدیده‌هایی عادی و روزمره‌اند. در بسیاری از بیمارستان‌های عمومی، بیماران ناگزیرند هزینه‌ی دارو و پرستار را از جیب خودشان پرداخت کنند. وضعیت اسفناک مراقبت‌های بهداشتی حتی بسیاری از خانواده‌های کم‌درآمد را نیز وادار کرده دست‌به‌دامان بخش خصوصی شوند. دیگر حتی برای خدمت‌کاران خانگی هم عجیب نیست اگر برای یک شکستگی ساده‌ی دست مجبور باشند مبلغ گزاف ۵۰۰ پوند را بپردازند، چرا که نهادهای بهداشتی عمومی به نیازهای پزشکی‌شان رسیدگی نمی‌کنند. روشن است که نظام رفاه عمومی با واداشتن مردم به توسل به بخش خصوصی برای جبران نارسائی‌های خدمات عمومی (برای مثال تدریس خصوصی در حوزه‌ی آموزش یا پزشکی و پرستاری خویش‌فرما در حوزه‌ی بهداشت) عملاً به یک نظام شبه-خصوصی بدل شده است.

نهایتاً اینکه از دهه‌ی ۱۹۸۰ به‌این‌سو دولت عملاً ارائه‌ی تسهیلات مسکن عمومی را متوقف کرده است. مسکن دولتی محدود شد به یک‌سری پروژه‌های مسکونی چند-ردیفه (ویژه‌ی طبقات پائین و طبقات متوسط) که در محل اجتماعات اخیراً متروک‌شده و باهدف رواج تمرکززدائی شهری احداث می‌شد. ساکنان بالقوه‌ی این خانه‌ها که بطورخاص زوج‌های جوان تازه‌ازدواج کرده بودند، تشویق می‌شدند که این خانه‌ها را با قیمت "مناسب" خریداری کنند. اما بسیاری از این پروژه‌های نسبتاً پرهزینه در دستیابی به اهداف واقعی خود

شکست خوردند. (۳) فاصله‌ی طولانی این مکان‌ها با قاهره، نبود فرصت‌های شغلی و زندگی اجتماعی محدود بسیاری از این پروژه‌ها را با شکست روبه‌رو می‌کرد. از سوی دیگر، پروژه‌های بهسازی درون‌شهری نیز عمدتاً بر توسعه‌ی برق‌رسانی و سیستم آب و فاضلاب آن‌هم درمقیاس محدود متمرکز بود. نتیجه این‌که خانواده‌های کم‌درآمدی که در دل بازار شدیداً رقابتی مسکن برای تهیه‌ی سرپناه بی‌هیچ‌کمکی رها می‌شدند، تنها راه بقای خود را در این می‌دیدند که یا به سراغ آپارتمان‌های تحت‌پوشش برنامه‌ی کنترل اجاره‌بها بروند و یا به سراغ سکونت غیرقانونی در سرپناه‌های غیررسمی (Said 2002). اجاره‌بهای کنترل‌شده از پائین‌ترین نرخ در ماه یعنی ۹ پوند شروع می‌شد تا صدها پوند که بازهم فاصله‌ی چشمگیری با نرخ‌های بازار آزاد داشت. با این‌احوال، همین اجاره‌بهای کنترل‌شده نیز در قالب بخشی از برنامه‌ی تعدیل ساختاری و جهت‌آزادسازی مورد بازنگری قرار گرفته است؛ این بازنگری در ادامه‌ی روند اجرای قوانین ارضی جدیدی انجام می‌شد که در سال ۱۹۹۸ کنترل کشاورزان اجاره‌ای بر زمین‌های کشاورزی را ملغی کرده بود. در واقع نیز برخی از قوانین جدید پیشاپیش تحقق طرح کنترل اجاره‌بها در مناطق شهری را عملاً بی‌معنا می‌کرد، عمدتاً به این دلیل که قراردادهای اجاره‌ی جدید را از ملاحظات و محدودیت‌های مربوط به برنامه‌ی کنترل اجاره‌بها که در قراردادهای قدیم لحاظ شده بود، معاف می‌کرد.

نتیجتاً توسل به مسکن غیررسمی تنها راه گریز برای اغلب مهاجران به شهرها و بالاخص خانواده‌های نوپای کم‌درآمد است. میلیون‌ها مصری طبقه‌ی پائین و طبقه‌ی متوسط در گورستان‌ها، روی پشت‌بام‌ها و یا در زمین‌های دولتی و عمومی حاشیه‌ی شهرها پناه گرفته‌اند و اجتماعات مستقلی را به وجود آورده‌اند. قاهره‌ی بزرگ<sup>۱</sup> تعداد ۱۱۱/شوعیه (Ashwaiyyat) یا محله‌ی مستقل را در خود جای داده است؛ این محلات پناهگاه بیش از ۶ میلیون نفر محسوب می‌شوند که با تقسیم زمین‌های کشاورزی سرپناهی غیرقانونی در آن برپا کرده‌اند. در سراسر کشور، مجموعاً ۳۴۴ کیلومتر مربع زمین تحت اشغال غیرقانونی یا ساخت‌وساز غیرمجاز قرار گرفته است. عموماً ساکنان این محلات پس از استقرار سعی دارند مقامات را وادار به توسعه‌ی تسهیلات شهری به مناطق خود کنند و از طریق استفاده‌ی غیرمجاز از تسهیلات به مقامات فشار بیاورند. در می ۲۰۰۳ وزارت توسعه‌ی محلی اعلام کرد که به ۱/۲۸۰/۰۰۰ خانوار ساکن مناطق غیرمجاز خدمات شهری ارائه کرده است. این پروژه‌های به‌روزرسانی و ارتقاء خدمات، حدود ۲.۲ بیلیون پوند مصری برای دولت هزینه برداشته است. (۴)

با دوره‌ی تعدیل ساختاری، برنامه‌ریزی استراتژیک برای رفاه اجتماعی نسبتاً افول می‌کند و جای خود را به چیزی می‌دهد که واژبوری از آن با عنوان "بذل‌وبخشش‌های"<sup>۲</sup> سیاسی یاد می‌کند (Waterbury 1983: 228). این بذل‌وبخشش‌ها عموماً با هدف حفظ قدرت یا فرونشاندن شعله‌های خشم مردمی و در برهه‌های زمانی حساس انجام می‌شوند. افزایش حقوق کارکنان بخش عمومی باهدف منزوی‌ترکردن

<sup>1</sup> Greater Cairo

<sup>2</sup> giveaways



دانشجویان (که در دوره‌ی ناصر شاهد آن بودیم)، معافیت‌های مالیاتی برای کشاورزان خرده‌مالک (که انور سادات برای جلب حمایت آنها انجام داد)، اعطای کمک‌هزینه‌ی مخارج زندگی یا افزایش سالانه‌ی دستمزدها با آغاز هر سال جدید، و همچنین توسعه‌ی خدمات شهری به محله‌های فقیرنشین برای تحت‌الشعاع قرار دادن تأثیر اسلام‌گرایان در این مناطق از جمله‌ی این بذل‌وبخش‌ها است. این "بذل‌وبخش‌های" سیاسی نه تنها کسری بودجه‌های دولتی را دامن می‌زند بلکه وجهه‌ی پوپولیستی دولت در مقام "خدمات‌دهنده‌ی" اعظم (و البته "تنبیه‌کننده‌ی" اعظم) را نیز تقویت می‌کند.

بخش عمده‌ی این بذل‌وبخش‌ها را یارانه‌ها تشکیل می‌دهند. در سال ۱۹۸۸ مبلغ کل یارانه‌ها با ۱۰ میلیارد پوند رسید درحالی‌که کل درآمدهای دولتی (مالیات، عوارض گمرکی، بانک‌ها، کانال سوئز و نفت) مجموعاً ۱۸ میلیارد پوند بود. دولت از اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ تحت فشار صندوق بین‌المللی پول مبلغ یارانه را به تدریج کاهش داده است؛ قیمت کلیه‌ی حامل‌های انرژی، دارو و برخی آیت‌های غذایی را افزایش داده است. محدودیت کنترل قیمت از کلیه‌ی محصولات کشاورزی برداشته شده (Harik 1992) و در عین حال یارانه‌های غذا تنها به نان محلی<sup>۱</sup> (گندم/جو)، شکر و روغن خوراکی محدود شده است. علاوه‌بر این‌ها، تعداد ذینفعان یا دارندگان کوپن نیز کاهش یافته است؛ برخی از ذینفعان تنها به صورت نسبی مشمول آن می‌شوند و افرادی که سفر خارج از کشور داشته باشند بطور کلی از دریافت کوپن محروم می‌شوند (Adams 2000). علیرغم اینکه چنین رویه‌ی کلی‌ای وجود دارد اما همواره نوعی سیاست مبتنی بر اضطرار و اقتضا وجود داشته که دولت را گهگاه وادار به عقب‌نشینی از این سیاست کلی کرده است. به همین دلیل است که در اوج دوران ریاضت اقتصادی پس از ۱۱ سپتامبر، بودجه‌ی مصوب سال ۲۰۰۳-۲۰۰۲ مبلغ ۵۷.۸ میلیارد پوند معادل ۴۱ درصد کل هزینه‌کرد عمومی دولت را به یارانه‌ها اختصاص می‌دهد. مجموع این مبلغ به پرداخت‌های مستقیم (از قبیل غذا یا حمل‌ونقل برای افراد کم‌درآمد) و غیرمستقیم (آموزش، بهداشت و مستمری بازنشستگی)، پاداش ۵.۵ میلیون نفر کارکنان دولتی و استخدام ۱۷۰/۰۰۰ فارغ‌التحصیل جدید در مناسب دولتی اختصاص می‌یافت (Al-Ahram Weekly, 20-26 June 2002). نخست‌وزیر کشور این اقدام را به ایدئولوژی حزب حاکم ناسیونال-دموکراتیک<sup>۲</sup> (NDP) و "تعهدات اجتماعی" آن نسبت می‌دهد. در سال ۲۰۰۳ هنگامی که ارزش پوند مصر به میزان قابل توجهی سقوط کرد، دولت برای کنترل قیمت فزاینده‌ی مواد غذایی یکسری بازارهای یارانه‌ای در سرتاسر کشور برپا کرد. برای نمونه شکری که در این بازارها کیلوئی ۱.۵۰ پوند به فروش می‌رسید در بازار آزاد ۲.۵۰ پوند بود (Cairo Times, 1-7 May 2003: 10). به عبارت دیگر، ناراضی‌ت اجتماعی، حالا چه واقعی و چه خیالی، عاملی اساسی در بازگشت این بذل‌وبخش‌ها بوده است. بنابراین دولت برای کسب مشروعیت و کنارزدن تندروهای اسلام‌گرا که بنا به گزارش‌ها در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ کنترل یکی از محلات حومه‌ی قاهره به نام ایمبابا<sup>۳</sup> با حدود یک میلیون سکنه را در دست گرفته بودند، فوراً منطقه را از مبارزان تندرو "پاکسازی" و

<sup>1</sup> baladi bread

<sup>2</sup> National Democratic Party

<sup>3</sup> Imbaba

برنامه‌ی توسعه و ارتقای شهری این مناطق را آغاز کرد. گذشته از پروژه‌ی توسعه‌ی شهری USAID که در منطقه‌ی ایمبابا فعال شد، نخست‌وزیر وقت عاطف صدقی، مبلغ ۸۰۰ میلیون پوند را به اصلاح وضعیت وقت‌بار این محله (اشوعیه) اختصاص داد، محله‌ای که از نظر مقامات رسمی، محیطی برای نضج‌گرفتن هرج‌ومرج، جرم و فساد و افراطی‌گری اسلامی به‌شمار می‌آمد (Al-Wafd, 3 November 2002: 3).

### انگیزه‌ها، زبان و روش‌ها

بدیهی است که توسعه‌ی اجتماعی در مصر امروز صرفاً نتیجه‌ی سیاست توسعه‌ی دولتی نیست. عوامل متعددی در جهت‌تغییر یا اصلاح استراتژی‌های دولتی و تعیین نتایج واقعی آن مداخله می‌کنند. توسعه‌ی اجتماعی واقعی در مصر ترکیبی از عملکرد دست‌کم ۴ عامل حیاتی است: (الف) تغییرات ایدئولوژی/سیاست دولتی؛ (ب) مداخله‌ی بین‌المللی (برای مثال حمایت یا فشاری که از جانب بانک جهانی یا صندوق بین‌المللی پول یا از سازمان‌های بین‌المللی حقوق بشر و غیره وجود دارد)؛ (ج) ظرفیت اقتصادی/مالی (یا به‌عبارت دیگر این مسأله که دولت، صرف‌نظر از ماهیت انگیزه‌های آن، تاچه‌اندازه به‌لحاظ اقتصادی اساساً توان تأمین هزینه‌ی سنگین تسهیلات اجتماعی را دارد؛ و نهایتاً (د) پیکار اجتماعی یا همان فشارهای مردمی، خواست‌ها و نارضایتی‌هایی که خود را به‌شکل‌های مختلفی از قبیل شورش‌های ناشی از هزینه‌های زندگی<sup>۱</sup>، کمپین‌های جنبش کارگری و کنشگری شهری<sup>۲</sup> و غیره نشان می‌دهند.

به‌نظر می‌رسد که سیاست اجتماعی مصر به‌لحاظ خاستگاه بیشتر به پراگماتیسم (یا عمل‌گرایی) دوران جنگ سرد در دهه‌ی ۱۹۵۰ مربوط می‌شود تا به اصول ایدئولوژیکی چون حقوق شهروندی یا عدالت اجتماعی. گرایش‌های ناسیونالیستی و ضدضدهیونیستی افسران آزاد، آتش خصومت‌های آمریکائی و بریتانیائی و اسرائیلی را شعله‌ور و ناصر را ناگزیر از توسل به شوری کرد. در نتیجه ناصر دنباله‌رو راهی شد که در آن سال‌ها "مسیر غیرکاپیتالیستی توسعه"<sup>۳</sup> نامیده می‌شد.

این استراتژی پوپولیسم اقتدارگرایانه فرسنگ‌ها با "سوسیالیسم دموکراتیکی" که در قانون اساسی مصر تصریح شده فاصله داشت. برای مثال، از نظر ناصر "معیار مشروعی که براساس آن می‌توان کارگران را به دست‌کشیدن از تقابل با دولت کاپیتالیستی تشویق کرد، ملت است نه منافع سایر طبقات" (Thayer 2002: 155). با این حال، از اواسط تا اواخر دهه‌ی ۱۹۶۰ تکیه بر گفتمان "ملت" به‌مثابه‌ی وجهی از گفتمان کار کم‌رنگ‌تر شد زیرا "دستاوردهای ملی چندان چنگی به‌دل نمی‌زد" (ibid 157). گفتمان "ملت" چه در نرخ رشد اقتصادی و چه در عرصه‌ی سیاسی نتوانست محقق شود. از دیدگاه یک ناظر "به‌نظر می‌رسد که در مصر در فاصله‌ی سالهای ۶۷-۱۹۵۲ گفتمان دولتی درخصوص نیروی کار حتی در مواقعی که ظاهراً به ستایش از نیروی کار اختصاص می‌یابد نه‌تنها به توانمندسازی نیروی کار منجر نمی‌شود بلکه آن را محدود

<sup>1</sup> cost of living riots

<sup>2</sup> Urban activism

<sup>3</sup> "non-capitalist road to development"

هم می‌کند" (ibid: 159). خلاصه اینکه "سوسیالیسم" ناصر هرگز به سمتِ گردشِ قدرتِ چه در سطح تولید و چه در سطح جامعه بطور کلی حرکت نکرد بلکه صرفاً به توزیع کالا روی آورد. باین حال، همین سوسیالیسم توزیعی نیز که افسران آزاد (به دلیل ائتلاف استراتژیک‌شان با جبهه‌ی سوسیالیست) به‌ناچار و به‌صورتِ تحمیلی در پی گرفتند، تأثیرات بسیار گسترده‌ای بر توزیع فرصت‌ها داشت. تحرک اجتماعی<sup>۱</sup> مهم‌ترین میراث توسعه‌گرایی توزیعی ناصر بوده است. برنامه‌ی اصلاحات ارضی که در دهه‌ی ۱۹۶۰ به‌اجرا گذاشته شد میلیون‌ها دهقان را به رده‌ی خرده‌مالک ارتقا داد یا اجاره‌ی درازمدت را برایشان تصمین کرد؛ درعین حال توسعه‌ی آموزش رایگان نیز زمینه‌ساز ارتقاء بسیاری از اقشار فقیر و دهقانی و تبدیل آنها به یک طبقه‌ی متوسطِ تحصیل کرده شد. پس‌لرزه‌های سیاسی این طبقاتِ درحال‌ظهور - یعنی رادیکال‌شدن آنها - تنها پس از شکستِ مصر در جنگِ ۱۹۶۷ با اسرائیل ظاهر شد.

در این میان، توسعه‌گرایی ناصر به او کمک می‌کرد که در میان کارگران و دهقانان و طبقاتِ متوسطِ شهری پایگاهی مردمی پیدا کند و این در حالی بود که افسران آزاد سرگرم جنگیدن با طبقاتِ حاکم قدیم و هم‌پیمانان خارجی آنها بودند. کل این فرآیند نهایتاً به شکل‌گیری یک قشرِ نخبه‌ی مدرن تحصیل کرده و طبقاتِ حرفه‌ای شهری (مهندسين، وكلا، پزشكان) انجامید که به آنان به‌چشمِ معمارانِ مصرِ مدرن و جدید نگریسته می‌شد. محله‌ی پرسروصدای مهندسين (Muhandessin) در قاهره‌ی امروزی خود گواهی است بر شأن ویژه‌ای که دولت برای نخبگان حرفه‌ای قائل بود. به‌عبارتِ دیگر، انگیزه‌های توسعه‌ای تأثیری بر گزینش سیاست ناصر نداشتند خصوصاً در عرصه‌های آموزش و "دموکراسی صنعتی"<sup>۲</sup>. کتابِ تصاویرِ توسعه: مهندسانِ مصری در جستجویِ صنعت<sup>۳</sup> نوشته‌ی کلمنت هِنری<sup>۴</sup> گواهی است بر تقدیس فن‌سالاری<sup>۵</sup> در برنامه‌ی توسعه‌ی ناصر (Henry 1994). وظیفه‌ی تولیدِ نیروی انسانی لازم برای یک مصرِ صنعتی مدرن بر دوش دانشگاه‌ها و مدارس فنی بود. برنامه‌ی "مشارکتِ کارگری"<sup>۶</sup> و بعدها تأسیس دانشگاهِ کارگران در قاهره با این هدف دنبال می‌شد که بتواند یک نیروی کارِ مطلع و باسواد تولید کند که قرار بود در ادامه از کانالِ یک پروسه‌ی همکاری سه‌جانبه جذبِ سیستم شود (El-Sayed 1978).

از یک نظر، استراتژیِ *افتتاحِ سادات* گسستِ چندانی از گذشته نشان نمی‌دهد دست‌کم به‌این دلیل که در حوزه‌ی آموزش همچنان همان انگیزه‌های توسعه‌ای تداوم پیدا می‌کنند. افزایش نرخِ ثبت‌نام در مدارس و توسعه‌ی تحصیلاتِ عالی به‌رحال نشانه‌ای از منطقِ توسعه‌ی انسانی و سیاست‌های مرتبط با آن است، باین حال مازادِ فارغ‌التحصیلانِ مدارس عالی نسبت به میزانِ تقاضای موجود نیز حاکی از منطقِ سیاسی‌ای است که می‌کوشد جمعیتِ جوان را از خیابان و از بازار-کار اشباع‌شده دور نگه دارد. به‌هرصورت، تغییرِ بنیادین در

<sup>1</sup> social mobility

<sup>2</sup> industrial democracy

<sup>3</sup> "Images of Development: Egyptian Engineers in Search of Industry"

<sup>4</sup> Clemente Henry

<sup>5</sup> technicism

<sup>6</sup> worker participation

لحن‌وزبان سیاست توزیعی و حرکت به سمت مفاهیمی چون "خودکفائی"<sup>۱</sup> و "سخت‌کوشی" از یک سو و تقرب استراتژیک به بلوک غرب از سوی دیگر سبب شدند تا در مجموع رویکرد دولت به توسعه‌ی اجتماعی تغییر کرده باشد. سادات برای گسستن از ناصریسم<sup>۲</sup> و جنگیدن با کمونیسم به جلب حمایت طبقات مرفه‌ی جدید روی آورد و تظاهر به مذهبی‌بودن و دینداری را به خصلت‌های خویش افزود. سادات حمایت‌های گفتمانی و قانونی مهمی از جنبش اسلامی به عمل آورد جنسی که بعدها و بنابه طنز تاریخ در سال ۱۹۸۱ جان خودش را گرفت. در سایه‌ی حمایت‌های رژیم سادات، برخی تجارت‌ها و مشاغل اسلامی نیز ظهور و گسترش یافتند. بخش واردات و صادرات، زمین‌بازی در املاک شهری، ساخت‌وساز و صنایع توریسم به شکل قابل‌ملاحظه‌ای رشد کردند. در مجموع، سادات به لحاظ سیاسی وجهه‌ای ضعیف‌تر از آن داشت که بتواند توزیع‌گرایی ناصری را بطور کامل پشت‌سر بگذارد و این ضعف تاحدودی به علت پیوندهای نزدیک با غرب و همچنین امضای معاهده‌ی صلح با اسرائیل بود (که خیلی از مصری‌ها حمایت خود را از آن دریغ کردند). او به‌رحال ناگزیر بود که با برخی از وجوه این سیاست موروثی دست‌وپنجه نرم کند. نشانه‌ی بی‌واسطه‌تر این واقعیت نیز شورش‌های مربوط به افزایش هزینه‌های زندگی در سال ۱۹۷۷ بود که ثابت می‌کرد لاقبل برخی از وجوه سیاست توزیعی سابق و خصوصاً یارانه‌های دولتی، همچنان به‌قوت خود باقی خواهد بود. وضعیت به‌گونه‌ای بود که انگار علیرغم همه‌ی تلاش‌هایی که برای اصلاح سیاست توزیعی انجام می‌شد، یارانه‌ها همچنان قرار بود خود را بر رژیم فعلی تحمیل کنند. "خلق‌و‌خوی یارانه‌گیری" و درکنار آن فقر و نابرابری فزاینده (که نتیجه‌ی گسترش بازارها و خصوصی‌سازی بود) سبب می‌شدند که ارائه‌ی تسهیلات رفاهی و بطورخاص پرداخت یارانه‌ها حتی از قبل نیز ضرورت بیشتری پیدا کند. توزیع یارانه‌ی غذا در مقام مهم‌ترین نشانه‌ی قرارداد اجتماعی قدیم، اکنون به پاداشی سیاسی<sup>۳</sup> برای جلوگیری از ناآرامی‌های اجتماعی بدل شده بود.

ماهیت پدرسالارانه و تصادفی سیستم تسهیلات رفاهی در مصر خود تا اندازه‌ی زیادی گویای شیوه‌ی ارائه و اجرای آنها نیز هست. توزیع اقتدارگرایانه‌ی دولت (که در دولت‌های مختلف پس از ناصر نوسان‌هایی هم داشته است) تقریباً مجالی برای شکل‌گیری مباحث دموکراتیک و مشارکت شهروندان در خصوص منطق بنیادی، اشکال و سمت‌وسوی تسهیلات اجتماعی باقی نمی‌گذارد. برای مثال، برنامه‌ی "مشارکت کارگری" اگرچه در کل دوران تعدیل ساختاری نیز روی کاغذ به‌قوت خود باقی بوده است، اما بخش مشارکتی این برنامه [و تحقق واقعی آن] کاملاً در حد یک ایده‌آل باقی می‌ماند (Bayat 1993). رویکرد پدرسالارانه به توسعه‌ی اجتماعی، ذینفعان را صرفاً به چشم "صدقه‌گیرانی" می‌بیند که از صلاحیت کافی برای اظهارنظر و تصمیم‌گیری در خصوص منطق بنیادی کار و نحوه‌ی انجام آن برخوردار نیستند. ماهیت غیردموکراتیک رفاه اجتماعی تاحدودی توضیح‌دهنده‌ی خصلت غیرسیستماتیک و تبعیض‌آمیز ارائه‌ی تسهیلات رفاهی است. برنامه‌ریزی سیستماتیک و استراتژیک در توسعه‌ی اجتماعی، مستلزم نیازسنجی گسترده و وجود اطلاعات مکفی درباره‌ی

<sup>1</sup> efficiency

<sup>2</sup> Nasserism

<sup>3</sup> political dividend

تک تک ذینفعان است. شواهد کمی وجود دارد که به ما نشان دهد نمایندگان طبقات مردمی - یعنی اتحادیه‌های تجاری، ان‌جی‌او‌ها و احزاب سیاسی - در فرآیند برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌ها دخیل بوده‌اند. عدم مشارکت شهروندی در نهادهای تصمیم‌گیر به احتمال قوی نتیجه‌ای جز اعمال تبعیض نخواهد داشت. در دوره‌ی ناصر، علیرغم توسعه‌ی آموزشی بسیار خیرکننده‌ای که در خصوص اکثریت جمعیت اتفاق افتاده است، ثبت‌نام دختران در مدارس بسیار محدودتر از پسران بود و با سرعت بسیار کمتری هم رشد کرد. نرخ ثبت‌نام دختران در مدارس ابتدائی از ۳۸ درصد در سال ۱۹۵۳ به ۳۹ درصد در سال ۱۹۶۵ رسید، یعنی در طول بیش از ۱۰ سال تنها ۱ درصد رشد داشت (درحالی‌که رشد مشابه در مورد پسران در همین دوره ۳۵ درصد بود). نابرابری جنسیتی در آموزش در دوران /انفتاح نیز ادامه داشت بطوری‌که تا سال ۱۹۸۵ تنها ۴۳ درصد از دختران واجد شرایط در مدارس ابتدائی ثبت‌نام کرده بودند (Esmail and Esmail 1995: 49). به عبارت دیگر در هیچ‌کدام از این دو رژیم، آموزش درجهت بهبود نابرابری جنسیتی حرکت نمی‌کرد. سیاست آموزشی عموماً پسران را در نظر می‌گرفت. جنبه‌ی دیگری از این تبعیض، بهاندادن به ساکنان روستائی بود. اغلب تسهیلات رفاهی با محوریت شهرها طراحی می‌شدند. علاوه‌براین، جهت‌گیری خدمات بهداشتی در مصر (چه برنامه‌های وزارت بهداشت و چه سازمان بیمه‌ی مراقبت‌های بهداشتی) طوری بود که بیشتر متمول‌ترها و جمعیت شهری را در اولویت قرار می‌داد تا فقرا و جمعیت روستائی (Rannan-Iliya et.al 1999). حتی نفس کمک‌حال‌بودن یارانه‌ها برای نیازمندان هم قابل‌بحث است؛ گفته می‌شود که بخش عمده‌ی یارانه‌ها درواقع یک نظام دستمزدی تکمیلی برای عموم مصرف‌کنندگان، چه فقیر و چه غنی است (Harik 1992: 486). از سوی دیگر، اگرچه یارانه‌های غذا بیشتر به نفع فقرا است اما یارانه‌های انرژی (که ارزش‌شان دو برابر یارانه‌های غذا است) بیشتر به نفع ثروتمندان تمام می‌شود، زیرا این افراد بیشترین تعداد اتومبیل و سایر وسایل انرژی‌سوز را در اختیار دارند و عملاً انرژی بیشتری مصرف می‌کنند (Harik 1992: 488).

شکی نیست که خصلت‌های پدرسالارانه، غیرسیستماتیک و غیردموکراتیک سیاست اجتماعی در مصر سهم مهمی در کیفیت نامطلوب و توزیع نامناسب توسعه‌ی اجتماعی در میان شهروندان مصری داشته است. بااین‌حال، محدودیت منابع نیز نقشی حیاتی در تشدید این روندهای نامطلوب داشته است. گذشته از نحوه‌ی تعریف اولویت‌ها، بدیهی است که دسترسی به بودجه عاملی تعیین‌کننده در دستیابی به یک توسعه‌ی اجتماعی صحیح است. در چند دهه‌ی گذشته، مصر به‌لحاظ تأمین بودجه با نوسانات بسیاری دست‌به‌گریبان بوده است. نه‌تنها منطق نهفته در "تعیین اولویت‌ها" مدام تغییر کرده است بلکه عوامل بیرونی‌ای چون جنگ (یمن و اسرائیل)، تضادهای دورنی (تورویسم مبارزان اسلامی که در طول دهه‌ی ۱۹۹۰ توریست‌ها را از کشور فراری می‌داد و صنعت توریسم را فلج کرده بود)، و سیاست‌های بین‌المللی (از قبیل شروط و شروطهای بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سایر مراجع مشابه؛ تنش اسرائیل و فلسطین و وضعیت برآمده از وقایع ۱۱ سپتامبر که سیل توریست‌های خارجی را بیش‌ازحد کاهش داد) دست‌درست هم بسیاری از منابع درآمدی ملی مصر را در برهه‌های زمانی مختلف نابود کرد. برای نمونه در سال ۱۹۶۵ رژیم ناصر ۵ درصد از کل بودجه را تماماً به وزارت بهداشت اختصاص داد. اما این میزان در سال ۱۹۷۰ به ۱۶ و در سال ۱۹۷۵ به ۱.۱ درصد

کاهش یافت. آن‌طور که واتربری می‌گوید "در بازه‌ی زمانی کوتاه میان ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۵ سیاست‌های ناصر موفق بودند اما دوره‌ی پس از آن (یعنی فاصله‌ی ۱۹۶۶ تا ۱۹۷۳) دوره‌ی توقفِ رشد و بازتوزیع دولتی است و نهایتاً پس از آن مرحله‌ای از راه می‌رسد که معرفِ رشدِ سریع و درعین‌حالِ برابریِ توزیعی نامطلوب است" (Waterbury 1983: 209). از آن دوره تا امروز، معضلِ برقراری توازن میانِ پویایی [نیروی کار] و برابری، همواره عزم دولت‌ها برای تأمین رفاه را کند کرده است. (اطلاعاتِ مربوط به نرخِ رشدِ اقتصادی و شاخص‌های بهداشتی در جدول ۵.۱ و ۵.۲ آورده شده است).

جدول ۵.۱

سال	سرانه تولید ناخالص داخلی واقعی	تولید ناخالص داخلی واقعی
۱۹۶۰-۷۰		۴.۳۰
۱۹۷۰-۸۰		۷.۴۰
۱۹۸۰-۸۴	۴.۸۷	۷.۴۶
۱۹۸۵-۸۹	۱.۴۸	۳.۹۴
۱۹۹۰-۹۴	۰.۹۷	۳.۱۲
۱۹۹۵-۹۹	۳.۵۹	۵.۴۸

منبع: گزارش توسعه انسانی مصر، ۱۹۹۶؛ بانک جهانی، گزارش توسعه جهانی، سالهای مختلف.

جدول ۵.۲

۱۹۸۷	۱۹۶۵	
تغذیه		
۳۲۷۵	۲۴۳۵	۱. عرضه‌ی کالری روزانه‌ی سرانه
۸۲	۶۹	۲. عرضه‌ی پروتئین روزانه‌ی سرانه (برحسب گرم)
۶۱	۴۹	۳. امید به زندگی در زمان تولد
۱۰۶	۱۰۳	۴. شاخص تولید سرانه مواد غذایی (۱۹۷۹-۸۱ + ۱۰۰)
۱۱	۲۱	۵. میزان مرگ و میر کودکان در هر هزار نفر
خدمات بهداشتی (ارقام به هزار نفر)		
۰.۸	۱.۹	۱. تعداد جمعیت به پزشک
۰.۸	۲.۳	۲. تعداد جمعیت به ازای پرستار
۰.۵	۰.۵	۳. تعداد جمعیت به ازای هر تخت بیمارستان
		۴. دسترسی به آب سالم (درصد جمعیت)
۹۹	۶۶	الف. کل
۹۳	۸۸	ب. شهری
۶۱	۵۰	ج. روستایی
تنظیم خانواده		
۳۵۷	۱۵۰	الف. قبول کنندگان (سالانه)
۳۲	۲۱	ب. استفاده کنندگان (درصد زنان متاهل)
۳۰۰۰	۲۱۱۲	زایشگاه و مراکز مراقبت از نوزادان

واحد‌های درمانی در شهرها		
۳۳۵	۱۸۹	الف. بیمارستان‌های اصلی و محلی
۱۶۱	۱۶۲	بیمارستان‌های مخصوص بیماری‌های واگیردار
۱۳۴۷	۹۴۸	مراکز دندانپزشکی
۳۱۳	۲۱۸	مراکز بهداشت مدارس
۲۹	۳۵	کلینیک‌های روانپزشکی
۲۷۴۰	۲۰۶۸	مراکز روستایی

منبع: اویس (۱۹۹۹: ۳۲۳)

اما علیرغم وجود این موانع، دولت‌های مصری به‌رحال با توسل به همین سیاست‌های قدیمی (و خصوصاً "بذل‌وبخشش‌ها") کار خود را پیش برده‌اند، حال هرچقدر هم که این سیاست‌ها تصادفی، پدرسالارانه و حداقلی<sup>۱</sup> بوده باشند. این سیاست‌های معطوف-به-بقا<sup>۲</sup> عموماً تأخیر زیادی به هراس دولت‌ها از آشوب‌های اجتماعی مربوط می‌شوند، آشوب‌هایی که بنابه اصطلاح جیمز اسکات<sup>۳</sup> نتیجه‌ی ریشه‌دواندن "خلق‌وخوی یارانه‌گیری" قدرتمندی است که میراث شوم یک قرارداد اجتماعی دیرینه است. ملاحظه‌ی مهمی که در اینجا باید در نظر گرفته شود "برساخته‌شدن اجتماعی خدمات اجتماعی"<sup>۴</sup> است - یعنی درکی که مردم عادی از [مقوله‌ی] خدمات رفاهی پیدا می‌کنند. حقیقت این است که هرچه دولت خصلت پوپولیستی خود را بیشتر بروز می‌دهد، این قرارداد اجتماعی خیالی نیز مصر بیشتر و بیشتر در ذهن مردم ریشه می‌دواند. آنها هنوز هم دریافت تسهیلات رفاهی از سوی دولت را به‌عنوان "حقوق" خود می‌شناسند. وقتی از آنها می‌پرسی که چرا فکر می‌کنند دولت باید برای آموزش و بهداشت و خصوصاً غذای‌شان یارانه پرداخت کند، پاسخ می‌دهند: "معلومه که عادلانه است! منظورتون چیه! انتظار دارین که ما [از گرسنگی] بمیریم و فقط پولدارا بمونن؟" یا یک مأمور حفاظتی اهل قاهره که می‌گوید "دولت شغلش همینه که مراقبت باشه مردم خدمات اولیه‌ی مثل غذا و آموزش و بهداشت داشته باشن؛ اونا با دادن یارانه لطفی به مردم نمی‌کنن؛ فقط وظیفه‌شون رو انجام میدن".<sup>۵</sup> (۵) به‌نظر می‌رسد که برخلاف کلبی‌مسلسکی و بدبینی مقامات رسمی، مردم عادی مصر دولت را به‌چشم تأمین‌کننده‌ی اصلی معاش و حامی منافع خود می‌بینند. این واقعیت که مصری‌ها مدام "فساد" و "انفعال" و "طرفداری از صاحبان قدرت" را از جانب دولت نقد می‌کنند خود گواهی است بر ایده‌آل ذهنی‌ای که از دولت به‌عنوان حامی رفاه خود در سر دارند. از یک‌طرف خشم اخلاقی مردم در نتیجه‌ی برزمین‌ماندن حقوق مفروض آنها دولت را ناگزیر به اتخاذ زبان و عملکرد پوپولیستی و بذل‌وبخشش‌های بی‌حساب و کتاب می‌کند و از سوی دیگر این عملکرد دولت نیز به‌نوبه‌ی خود "خوی یارانه‌گیری"<sup>۵</sup> مردم را تقویت می‌کند. درحقیقت، این دور باطل مشخصه‌ی اساسی چالش‌های مصر در قدم‌نهادن در مسیر اقتصاد

<sup>1</sup> minimalist

<sup>2</sup> survivalist policies

<sup>3</sup> James Scott

<sup>4</sup> social construction of social provision

<sup>5</sup> entitlement ethos

آزاد در طول دو دهه‌ی گذشته بوده است. به‌همین دلیل است که علی‌رغم فشارهای صندوق بین‌المللی پول برای اجرای طرح تعدیل ساختاری (ERSAP) حُسنی مبارک (علیرغم تعهدات کلی خود) و به‌دلیل هراس از ناآرامی‌های اجتماعی تمایلی به کنار گذاشتن برخی سیاست‌های توزیعی نداشته است. در واقع، حتی امروزه نیز ادبیات رسمی دولت همچنان مشحون از لحن پوپولیستی است.

### سوسیال دموکراسی به سبکِ مصری؟

باتوجه به وجود موانع مذکور چگونه می‌توان یک سیاست اجتماعی دموکراتیک، توسعه‌محور و فراگیر را در نظر آورد؟ آیا چشم‌اندازِ یک مدلِ سوسیال دموکراتیک در منطقه‌ی ما برای کشورهایی چون مصر منطقی است؟ باینکه فکر کردن به یک الگوی توسعه [به سبک] شمال اروپائی مطلوب به نظر می‌رسد اما باین حال باید خاص‌بودگی‌های<sup>۱</sup> تاریخی سوسیال دموکراسی را نیز در نظر داشت. به‌نظرم سوسیال دموکراسی به‌لحاظ تاریخی یک پدیده‌ی اروپائی و نتیجه‌ی مجموعه‌ای از وضعیت‌های اجتماعی-اقتصادی و سیاسی خاص در اوایل قرن بیستم بوده است، یعنی محصول وضعیتی که زمینه‌ی حضور هم‌زمان دست‌کم سه عامل اساسی را فراهم آورده است. اول عامل وجود یک سنت سوسیالیستی کهن است که ریشه‌های آن تا سوسیالیسم‌های قدیمی‌تر متعلق به دوران پیشاصنعتی و جنبش‌های متعددی نظیر جنبش حفاران<sup>۲</sup>، جنبش برابری‌خواهان<sup>۳</sup>، جنبش انگلیسی‌های آزاد<sup>۴</sup>، سوسیالیست‌های مسیحی، متودیست‌های اولیه<sup>۵</sup>، سندیکالیست‌ها یا آنارکو-سندیکالیست‌ها<sup>۶</sup> می‌رسد. دومین عامل وجود یک سازمان سیاسی لیبرال دموکراتیک است که مسیرهای نهادی-سیاسی لازم برای پیش‌برد "تغییرات رادیکال" (رسالتی که سابقاً بردوش جنبش‌های "انقلابی" نظیر لنینیسم بود) بدون دگرگون‌ساختن کلیت سرمایه‌داری را امکان‌پذیر می‌ساخت. و آخرین عامل وجود یک رفاه نسبی در سایه‌ی نظام سرمایه‌داری بود که از طریق انباشتِ فوردیستی، تولید انبوه و بازار گسترده‌ی کالاها<sup>۷</sup> مصرفی محقق می‌شد. پویائی بالای نیروی کار در نظام سرمایه‌داری پیشرفته این اجازه را به دولت‌ها می‌داد که در قالب دولت رفاه و بی‌هیچ وقفه‌ای در فرآیند تجمع کاپیتالیستی، پاسخگوی اعتراضات کارگری و سایر جنبش‌ها باشند.

توصیف فوق به‌خوبی نماینده‌ی تجربه‌ی توسعه‌ی کشورهای اروپائی و شمال اروپائی یا حتی کشورهای متأثر از سنت اروپائی مثل استرالیا، کانادا و نیوزیلند است. در سایر موارد یا با نوعی "دموکراسی غیر-سوسیال"<sup>۷</sup> سروکار داریم، مثل تجربه‌ی آمریکا که در آن سیاست دموکراتیک به‌هیچ نشانه‌ای از دولت رفاه

<sup>1</sup> specificities

<sup>2</sup> diggers

<sup>3</sup> levellers

<sup>4</sup> free-born Englishmen

<sup>5</sup> primitive Methodism

<sup>6</sup> anarcho-syndicalism

<sup>7</sup> "non-social democracy"



جریان دارد؛ و یا با نوعی "سوسیالیسم غیر-دموکراتیک"<sup>۱</sup> مثل دولت‌های پوپولیست مصر یا اخیراً دولت‌های رانتی و مرفه عربی که در آنها توزیع اجتماعی در قالب یک سازمان سیاسی اقتدارگرا و بدست آن جریان پیدا می‌کند. باین حال بسیاری از کشورها نیز عملاً نوعی "غیر-دموکراسی غیر-سوسیال"<sup>۲</sup> را تجربه می‌کنند که در آن جمعیت کشور چه از توسعه‌ی اجتماعی و برابری و چه از مشارکت دموکراتیک در تصمیمات مربوط به زندگی عمومی محروم است.

در کشور مصر فرآیندهای توسعه‌ی بازار و خصوصی‌سازی زمینه‌ساز بروز شکافی فزاینده به‌لحاظ دسترسی به خدمات عمومی باکیفیت شده است این درحالی است که مشارکت عمومی معنادار در زندگی عمومی همچنان محدود باقی مانده است. در واقع مدتی پیش در می ۲۰۰۳ جمال مبارک<sup>۳</sup>، مقام بلندپایه‌ی حزب حاکم و پسر رئیس‌جمهور حسنی مبارک، نشانه‌هایی از ذهنیت رادیکال نخبگان سیاسی مصر در خصوص سمت‌وسو و نحوه‌ی هدایت سیاست اجتماعی را به نمایش گذاشت. جمال مبارک سیاست پوپولیستی دولت را به‌شدت مورد انتقاد قرار داد و در عوض بر لزوم اتخاذ تصمیمات اقتصادی سختگیرانه (برای مثال حذف آموزش رایگان) تأکید کرد (Al-Ahram Weekly, 15-21 May 2003). باوجود اینکه دولت نسبتاً از ارائه‌ی استراتژیک تسهیلات رفاهی عقب‌نشینی کرده است، بازهم عواملی هستند که کماکان این وضعیت وخیم را بهبود می‌بخشند: اولین عامل وجود بقایای سیاست‌های گذشته است (مثل سوبسیدها و بذل و بخشش‌ها)؛ دومین عامل مداخله‌ی NGO های رفاهی در حوزه‌های بهداشت، درمان، درآمدزایی و تاحدودی آموزش است؛ سومین عامل "تعدی خاموش"<sup>۴</sup> یا همان اقدام مستقیم خود مردم برای بهبود وضعیت خویش است. این دو عامل آخر معرف ابتکار عمل‌هایی است که از پائین صورت می‌گیرند و با استفاده از غیاب دولت فرم تازه‌ای از مشارکت در سیاست اجتماعی را می‌سازند. اما این دو عامل، یعنی NGO ها و "تعدی خاموش" در مصر را هرگز نمی‌توان معادلی برای جنبش‌های کارگری و سوسیالیستی در کشورهای شمال اروپا باهدف فشار آوردن در جهت توسعه‌ی اجتماعی به‌شمار آورد. (۶) باین حال این مکانیسم‌ها به‌شکلی غیرمستقیم دولت را وادار می‌کنند تا پاسخگوی برخی نیازهای شهروندان، حالا هرچقدر محدود، باشد.

از دهه‌ی ۱۹۸۰ به‌این‌سو، هزاران NGO جدید غالباً در حوزه‌ی رفاه و توسعه و خصوصاً در محلات شهری و روستائی فقیرنشین، مثل قارچ یکی پس از دیگری شکل گرفته‌اند. تا اوایل سال ۲۰۰۰ بیش از ۱۷/۰۰۰ در کشور فعال بوده است، یعنی بسیار بیشتر از ۱۳/۰۰۰ NGO ای که در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ وجود داشته‌اند. البته این آمار علاوه بر هشت بنیاد کلان و ۳۰۰۰ "NGO مرکزی" مثل انجمن برنامه‌ریزی خانواده<sup>۵</sup> و انجمن‌های توسعه‌ی اجتماعات<sup>۶</sup> است که هر کدام تعداد زیادی شعبات محلی در سرتاسر کشور

<sup>۱</sup> "social non-democracy"

<sup>۲</sup> "non-social non-democracy"

<sup>۳</sup> Gemal Mubarak

<sup>۴</sup> "quiet encroachment"

<sup>۵</sup> Family Planning Association

<sup>۶</sup> Community Development Associations

دارند. به یک معنا، NGO های فعلی [به لحاظ تاریخی] آخرین حلقه در زنجیره‌ی ابتکارات خصوصی-دولتی<sup>۱</sup> محسوب می‌شوند که با "انجمن‌های مذهبی" قرن نوزدهم آغاز می‌شود و با "انجمن‌های رفاهی" سکولار در اوایل قرن بیستم و سپس در قالب "توسعه‌ی روستائی" دهه‌ی ۱۹۶۰ و "توسعه‌ی اجتماعات" دهه‌ی ۱۹۷۰ ادامه پیدا می‌کند. با این حال، "NGO های حرفه‌ای" امروزی عمدتاً به موازات فرآیند تکثیر جهانی و عمومی NGO ها در دوران نئولیبرال و به مثابه‌ی جایگزینی برای بخش‌های دولتی و انتفاعی شکل گرفته‌اند. امروزه NGO ها در مصر بر اساس منطق وجودی و فلسفه یا انگیزه‌ی نهفته در پس آنها، به چهار دسته‌ی کلی تقسیم می‌شوند. انجمن‌های رفاهی کلاسیک غالباً توسط خانواده‌های آریستوکرات قدیمی اداره می‌شدند اما امروزه کارکردهای "توسعه‌ای" مهمی از قبیل درآمدزائی، پروژه‌های کارآموزی شغلی، و توسعه‌ی اجتماعات را نیز به گستره‌ی فعالیت‌های خود افزوده‌اند. "NGO های حرفه‌ای" توسط متخصصان حرفه‌ای و گاهاً متخصصان توسعه اداره می‌شوند، یعنی افرادی که از انگیزه‌های حرفه‌ای یا بشردوستانه برخوردارند و یا صرفاً منافع شخصی مادی را دنبال می‌کنند. انجمن‌های برخوردار از "انگیزه‌های مذهبی" نیز توسط مساجد و چهره‌های اسلامی یا کلیساها و سازمان‌های مسیحی ایجاد می‌شوند. این دسته‌ی اخیر انجمن‌هایی ملهم از تعهدات مذهبی یا عوامل مذهبی-سیاسی به‌شمار می‌روند. و نهایتاً انجمن‌های توسعه‌ی محلی برخوردار از حمایت دولتی هستند که عملاً باید آنها را امتدادی از بدنه‌ی دولت محسوب کرد.

یافته‌های موجود و همچنین مطالعات میدانی شخص نگارنده درخصوص شماری از NGO های توسعه‌ای و رفاهی فعال در مناطق فقیرنشین قاهره گواهی به خوبی نشان می‌دهند که سازمان‌های مذکور کارکردهای بسیار مهمی در زندگی نیازمندان ایفا می‌کنند (Ibn-Khaldun Center 1995; Mahfouz 1992). خصوصی‌سازی فرآیندهای بخش‌های بهداشت، آموزش و درمان سبب شده است که خدمات NGO ها از اهمیتی حیاتی برای اقشار فقیر برخوردار باشد، اقشاری که در غیر این صورت به سختی از پس تأمین هزینه‌های سرسام‌آور در بخش خصوصی برمی‌آیند. انجمن‌های مذکور اغلب به صورت رایگان یا با کمترین هزینه مراکز متعددی برای مراقبت‌های روزانه، کمک‌های پزشکی، خدمات برنامه‌ریزی خانواده، امکانات تفریحی و آموزش‌های حرفه‌ای متعددی چون خیاطی، عروسک‌سازی یا تعمیر لوازم خانگی ایجاد می‌کنند. برای مثال اعتبارات فراهم‌شده از سوی NGO ها برای راه‌اندازی مشاغل فروشندگی محلی مورد استفاده قرار می‌گیرد و باین کار هزاران مادر بیوه را به خودکفایی می‌رساند. زنان بسیاری با مراجعه به این مراکز از این فرصت درجهت کسب مهارت‌های اجتماعی و درعین حال حضور در عرصه‌ی اجتماعی استفاده می‌کنند.

با این وجود بنظر می‌رسد که NGO ها به لحاظ نقش توزیعی‌شان، تأثیر درازمدت محدودی دارند، زیرا هیچ تضمینی برای تأمین پیوسته و بی‌وقفه‌ی بودجه‌ی آنها وجود ندارد. این‌گونه انجمن‌ها همواره از کمبود بودجه گلایه کرده‌اند. تقریباً ۳۵ درصد از NGO ها تحت حمایت وزارت امور اجتماعی قرار دارند که البته عموماً یک حمایت ناعادلانه و نابرابر است؛ کمک‌ها عموماً به NGO های برخوردار از رویکرد تجاری یا

<sup>1</sup> private-state

NGO های مجری طرح‌های خود وزارتخانه تعلق می‌گیرد؛ البته از طنز روزگار است که نقص اغلب سازمان‌های رفاهی، عدم مشارکت مردمی مؤثر است. درک مشارکت‌محور از مفهوم توسعه فرض را بر این می‌گذارد که خود ذینفعان‌ها به‌شکلی مؤثر درگیر فرآیند کار باشند - یعنی درک روشنی از کل فرآیند کار داشته باشند، ایده‌های خود را مطرح کنند و بطور کلی حق اظهار نظر داشته باشند. تجربه‌ی انجمن زنان خود-اشتغال (SEWA)<sup>۱</sup> در هند یک نمونه‌ی موفق است. اما جای بسی تأسف است که در مصر نگاه کفیل‌مآبانه‌ی دولت به توسعه‌ی اجتماعی، به‌شکل غم‌انگیزی در رویکرد NGO ها به توسعه نیز بازتاب یافته است. سازمان‌دهی درونی خیلی از NGO ها غیردموکراتیک و رویکرد آنها به ذینفعان قیم‌مآبانه است. تصمیم‌گیری‌ها عموماً به یک شخص (مرد یا زن) سپرده شده و اخلاق کار بیشتر شبیه اخلاق کاری سازمان‌های بورکراتیک تجاری‌ای است که در آنها مسائلی چون مشاوره یا کار داوطلبانه به‌ندرت دیده می‌شوند. بنابراین، ذینفعان را عموماً نه به چشم "مشارکت‌کننده" بلکه به چشم "دریافت‌کننده‌ی کمک" یا اعانه نگاه می‌کنند بی‌آنکه به آنها اجازه دهند تا اولویت‌های خود را تعریف کنند یا در مورد ماهیت رابطه‌ی NGO -ذینفع اظهار نظر کنند. اغلب مسوولان NGO ها اساساً به خود مفهوم مشارکت به دیده تردید می‌نگرند و این بدان معناست که اعتقادی به قابلیت فقرا برای مشارکت مؤثر ندارند. درست است که "NGO های حرفه‌ای" بسیاری از معضلات اداری انجمن‌های رفاهی سنتی را پشت‌سر گذاشته‌اند (یعنی از سازماندهی بهتری برخوردارند، به‌شکل نهادی از آموزش و دانش لازمه بهره می‌برند، و توانایی‌های حرفه‌ای افراد را در نظر می‌گیرند) اما هنوز هم منطق خشک بوروکراتیک آنها مانع از بکارگیری امکانات می‌شود، مانع از ایجاد فضایی برای توانمندسازی ذینفعان در جهت مشارکت و نهایتاً کمک به آنها در جهت تأمین خویش.

### یادداشت‌ها

- ۱- نگاه کنید به قانون اساسی جمهوری عربی مصر، اصول ۸، ۱۳، ۱۸، ۲۰ و ۲۴.
- ۲- نگاه کنید به گزارش کمیته‌ی آموزش مجلس الشعب، به نقل از روزنامه‌ی *الوفد*، ۲۱ ژانویه ۲۰۰۲، ص ۶
- ۳- برای اطلاعات بیشتر در مورد شهرهای بیابانی جدی نگاه کنید به وحدان (۲۰۰۱)
- ۴- گزارش وزارت توسعه‌ی روستائی، به نقل از *الوفد*، ۴ می ۲۰۰۳: ۲.
- ۵- از متن مصاحبه‌های بنده با افرادی از طبقه‌ی پائین در قاهره، آوریل ۲۰۰۳. بنده با یک نمونه‌ی ۲۰ نفری مصاحبه کردم که از مرد و زن همگی ساکن قاهره و از مشاغل گوناگونی از جمله راننده، معلم مدارس دولتی، سرایدار یا کارمند دولتی بوده‌اند. مصاحبه‌ها حوا این موضع می‌چرخید که مطلعان چه دیدی نسبت به تسهیلات رفاهی و نقش دولت در آن دارند. باید از بسما عبدالرحمان به‌خاطر کمک در انجام این تحقیق تشکر کنم.
- ۶- برای اطلاعات بیشتر در باب مفهوم "پیشروی آرام" نگاه کنید به بیات (۱۹۹۷:ب).
- ۷- تلفیقی از این روش‌ها را در کار شوکری (۱۹۹۳) خواهید یافت.
- ۸- برای بحث درباب دلایل این موضوع نگاه کنید به بیات (۱۹۹۷الف).
- ۹- بخش‌هایی که در ادامه می‌آیند تاحد زیادی متکی به مقاله‌ی بنده در بیات (۱۹۹۷ الف) است.

<sup>1</sup> Self-Employed Women's Organization





# سیاست‌های اجتماعی و دینامیسم توزیعی در ترکیه

کورت بوراتاو و متین اوزگورلو<sup>۱</sup>

---

<sup>۱</sup> Korkut Boratav and Metin Ozugurlu

در کشورهای درحال توسعه جداکردن سیاست‌های اجتماعی از سیاست‌های اقتصادی کار آسانی نیست. یک خط مشی یکسان هم می‌تواند بسته به اهداف و کارکردهای خود، اقتصادی یا اجتماعی تلقی شود (Gough 2000: 14). درهم‌تنیدگی این دو حتی عمیقتر است. حتی خط‌مشی‌های علنا اقتصادی نیز به دلیل پیامدهای توزیعی‌ای که در پی دارند ممکنست نیازمند اقدامات "اصلاحی" باشند. اینکه اقدامات اصلاحی مذکور را بتوان واجد خصلت "اجتماعی" دانست مسئله‌ای فرعی محسوب می‌شود. موکول کردن تحولات مربوط به توزیع درآمد به عملکرد بازار و سپس روی آوردن به اقدامات اجتماعی جبرانی در صورت ناعادلانه بودن یا عدم مطلوبیت نتایج حاصله دستورالعمل کاملا جدیدی در کشورهای درحال توسعه محسوب می‌شود و عملا نیز تاریخ گذشته‌ی این کشورها نافی چنین جداسازی‌ای است.

ملاحظات مذکور خصوصا در مورد جمهوری ترکیه در دوران پس از ۱۹۲۳ صادق است. دولت در سرتاسر تاریخ هشتاد ساله‌ی خود همواره عاملی فعال در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی بوده است. اقدامات دولت تاثیرات ناهمگونی بر گروه‌های اجتماعی-اقتصادی و درآمدهایشان داشته است. تغییرات توزیعی‌ای که بصورت مستقل از دولت رخ داده‌اند زمینه‌ی واکنش تصمیم‌گیران را فراهم کرده است. و طبیعی است که این واکنش‌ها نیز تحولات خواسته و ناخواسته‌ی بیشتری را باعث شده‌اند. بررسی جامع این ماجرا، یعنی تاریخ اجتماعی ترکیه‌ی جمهوری خواه از حوصله‌ی بحث فصل حاضر خارج است. در مباحث این فصل تلاش‌های دولت ترکیه به منظور تنظیم روابط توزیعی موثر بر دو طبقه‌ی مردمی جامعه‌ی ترکیه یعنی دهقانان (۱) و طبقه‌ی کارگر (یا واکنش به پیامدهای حاصل از تغییرات خودانگیخته در آنها) بررسی خواهند شد و همچنین مرور مختصری خواهیم داشت بر اقدامات نهادی و قانونی ملازم با آنها (یعنی دقیقا همان اقداماتی که تحت عنوان "خط‌مشی‌های اجتماعی" شناخته می‌شوند).

سه دوره‌ی تاریخی را از هم متمایز کردیم به طوری که تمایزات آنها بر تغییرات رژیم‌های سیاسی نیز منطبق باشد. نخستین دوره که آن را دوره‌ی پدرسالاری/اقتدارگرایی<sup>۱</sup> نامیده‌ایم دربردارنده‌ی سال‌های ۱۹۲۳ تا ۱۹۴۵ یعنی سال‌های حاکمیت یک نظام تک‌حزبی است. حرکت به سمت دموکراسی پارلمانی در سال ۱۹۴۵ نیز گویای روابط درحال تغییر میان دولت، توده‌های مردمی و گروه‌های اقتصادی مسلط است. حیات

<sup>۱</sup> Authoritarian paternalism

نوظهور دولت و شیوهی قانون‌گذاری برآمده از آن، شکل‌دهنده‌ی دوران ۱۹۴۶ تا ۱۹۷۹ است که ما در اینجا آن را تحت‌عنوان *پوپولیسم پارلمانی*<sup>۱</sup> بررسی می‌کنیم. کودتای نظامی سال ۱۹۸۰ و قانون اساسی جدید برآمده از آن موازنه‌ی قوا در دل ماتریس اجتماعی را تغییر داد و زمینه‌ی سلطه‌ی دستور کار *تئولیرال* تا پایان دهه‌ی ۱۹۹۰ را فراهم کرد. با آغاز هزاره‌ی جدید، نیروهای خارجی فشار خود برای نهادسازی بیشتر به‌منظور حذف کامل نقش دولت در مقام عامل فعال تنظیم‌کننده‌ی روابط بنیادین توزیعی را آغاز کرده‌اند. پس از مرور مختصر کارنامه‌ی گذشته، در بخش نتیجه‌گیری، تلاش خواهیم کرد تا وضعیت فعلی را بررسی کنیم و خواهیم دید که اگر دستور کار تحمیل‌شده‌ی بیرونی تماماً اجرا شود عملاً شاهد حذف خطمشی‌های توزیعی به‌معنای واقعی کلمه خواهیم بود. از اینجا به بعد، وظیفه‌ی حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و فقرا برعهده‌ی "شبکه‌های امنیت اجتماعی" خواهد بود.

### پدرسالاری اقتدارگرایانه: ۱۹۲۳ تا ۱۹۴۵

جهت‌گیری‌های طبقاتی در طول دوران شکوفایی اقتصادی پس از جنگ، ۱۹۲۳ تا ۱۹۲۹

شکست ارتش یونان بدست نیروهای مسلح دولت آنکارا در تاریخ سی آگوست ۱۹۲۲ در منطقه‌ی افیون واقع در آناتولی مرکزی و آزادسازی از میر ده روز پس از این واقعه، صرفاً نشانه‌ی پایان پیروزمندانه‌ی جنگ استقلال نبود بلکه نماد پایان دوران طولانی اضمحلال و نهایتاً فروپاشی امپراطوری عثمانی هم بود. آخرین مرحله‌ی این فرایند طولانی قریب به دوازده سال جنگ بی‌وقفه بود- جنگ ایتالیا و عثمانی در لیبی (۱۹۱۱)، جنگ‌های بالکان (۱۹۱۲ تا ۱۳)، جنگ جهانی اول (۱۹۱۴-۱۸) و نهایتاً جنگ استقلال علیه یونان (۱۹۱۹-۲۲). امضای معاهده‌ی لوزان در جولای ۱۹۲۳ توسط دولت آنکارا و دولت‌های غربی، انحلال امپراطوری عثمانی را به‌شکل صوری اعلام و دولت جدید ترکیه را رسماً به‌لحاظ بین‌المللی به‌رسمیت شناخت. سه ماه بعد پارلمان انقلابی در آنکارا رسماً دولت عثمانی را منحل و جمهوری ترکیه را تاسیس نمود.

چندی نگذشت که کادرهای سیاسی تحت رهبری مصطفی کمال آتاتورک به‌عنوان وارث ویرانه‌های امپراطوری عثمانی، مجموعه‌ای از اصلاحات (یا به‌زبان خود آتاتورک "انقلاب‌های") بنیادی را در جهت مدرن‌سازی/سکولارسازی و با هدف محورساخت‌های تئوکراتیک و کهنه‌ی رژیم سابق<sup>۲</sup> درپیش گرفتند. بدیهی است که چنین پروژه‌ی اجتماعی بلندپروازانه‌ای آنها را درعین رویارویی با علایق سنتی و استهلاک‌ناشی از جنگ در جامعه‌ی ترکیه، با معضلی جدی به‌نام مشروعیت نیز دست‌به‌گریبان می‌کرد. برنامه‌های‌شان تبعاً منبعث از جایگاه اجتماعی و ایدئولوژیک آنها در دل ماتریس اجتماعی آن زمان بود. اغلب کادرها و هواداران کمالیست<sup>۳</sup>، اگر نگوئیم همه‌ی آنها، از رده‌های مختلف حزب "اتحاد و پیشرفت"<sup>۴</sup> (UPP) برخاسته

<sup>۱</sup> Parliamentary populism

<sup>۲</sup> ancien regime

<sup>۳</sup> Kemalist

<sup>۴</sup> "Union and Progress"

بودند، جمعیتی که روزی در قالب یک جمعیت مخفی در پشت‌پرده‌ی انقلاب ۱۹۰۸ شکل گرفته و تا ۱۹۱۸ همچنان سیطره‌ی خود بر صحنه‌ی سیاسی را حفظ کرده بود. اینها اغلب افرادی تحصیل کرده، ناسیونالیست و تاحدی غرب‌زده<sup>۱</sup> بودند و بسیاری از آنها از رده‌ی افسران نظامی یا کارکنان غیرنظامی محسوب می‌شدند. با اینکه اغلب آنها خاستگاه اجتماعی بالائی نداشتند، اما جایگاه کارکردی‌شان در دل جامعه باعث می‌شد تا از نوعی حس تمایز و جدابافته‌گی نسبت به طبقات مردمی برخوردار باشند. یکی از شعارهای رسمی حزب این بود: "ما مردمی متحد بی‌هیچ برتری و بی‌هیچ طبقه‌ایم". اوایل سال ۱۹۲۳ مصطفی کمال تصمیم گرفت حزب تازه‌ای به نام حزب جمهوری خواه مردم (RPP) تأسیس کند، تصمیمی که به دلیل دلالت‌های طبقاتی محتمل مفهوم "مردم" زمینه‌های نگرانی جامعه‌ی تجاری استانبول را فراهم کرد. واکنش کمال بسیار معنادار بود: "مردم به مفهوم مورد نظر ما طبقاتی با منافع خاص و جدا از یکدیگر نیستند؛ بلکه طبقاتی هستند که وجود آنها و نتایج تلاش‌هایشان وابسته به یکدیگر است". (Timur 1993: 46).

نفی زود هنگام طبقات به بهانه‌ی تضاد منافع، بعدها دست‌مايه‌ای شد که ایدئولوگ‌های حزب آن را به نفی اساس وجود طبقه به مثابه‌ی ماهیتی مجزا از گروه‌های کاری مبتنی بر تقسیم کار تبدیل کنند. (۲) نهضت کمالیستی از یک سو همکاری نزدیکی با رژیم بولشویک در طول جنگ استقلال داشت و از سوی دیگر بسیار مراقب بود که تأثیرات انقلاب روسیه بر توده‌های شهری و روستائی را تحت کنترل بگیرد و از شکل‌گیری احزاب و اتحادیه‌های تجاری مستقل سوسیالیستی-کمونیستی متأثر از آنها ممانعت به عمل آورد- ممنوعیتی که تا همین دهه‌ی ۱۹۶۰ نیز ادامه پیدا کرد.

با این حال، اشتباه خواهد بود که این نسخه‌ی خاص از کمونیسم‌ستیزی را به نوعی فاشیسم پنهانی تعبیر کنیم که از طریق سرکوب سازمان‌ها و مطالبات کارگری با روش‌های سرکوب‌گرانه قصد حفاظت از منافع بورژوازی را دارد. اول اینکه سازمان‌های طبقه‌کارگری اساساً در آن قدرها قدرتمند نبودند که بتوانند تهدیدی برای طبقات مسلط به شمار بیابند. به این معنا ممنوعیت‌های اعمال شده بر جنبش‌های سوسیالیستی بیشتر اقداماتی پیشدستانه محسوب می‌شدند. علاوه بر این، مفهوم "مردمی متحد عاری از تضاد منافع" لزوماً به معنای نفی وجود اقشار آسیب‌پذیر در دل سلسله‌مراتب "مردم متحد" نبود. "حمایت از ضعفا و اقشار آسیب‌پذیر" همواره یکی از اهداف اساسی دولت محسوب می‌شد. این موضع‌گیری ایدئولوژیک حاکم در برابر طبقات کارگری بیشتر نوعی پدرسالاری خیرخواهانه بود که اگرچه مطالبات طبقاتی را نفی می‌کرد اما دولت (یا همان "پدر-دولت" در گفتار پوپولیستی) را مسؤول رفاه فرزندان نیازمند خویش می‌دانست. دوم اینکه پیوند میان هواداران کمالیست و طبقات اقتصادی مسلط پیوندی متناقض و در بهترین حالت معشوش بود. قدرت اقتصادی بورژوازی منحصر به مراکز کلان‌شهری مثل ازمیر و استانبول بود و گروه‌های شغلی "کمپرادور" که غالباً تحت سیطره‌ی غیرمسلمان‌ها قرار داشتند، کاملاً در برابر جنگ استقلال که جایی که

<sup>1</sup> Westernized

<sup>2</sup> Republican People Party



دور از استانبول در آناتولی در جریان بود ایستاده بودند. علاوه بر این، مقاومت کمالیستی در برابر قدرت‌های امپریالیست در اواخر جنگ صرفاً مسأله‌ای نظامی نبود که توسط افسران سابق عثمانی ترتیب داده شده باشد؛ بلکه مقاومتی سازماندهی شده بود که کمال آناتورک برای شکل‌گیری آن گردهمایی‌های مختلفی در آناتولی و نهایتاً پارلمان انقلابی آنکارا را راه‌اندازی کرد (پارلمانی با حضور قاطع همه‌ی "چهره‌های سرشناس" محلی) و همچنین با گروه‌های شبه‌نظامی مسلح محلی و روستائی و جنبش‌های چریکی نیز همکاری کرد. عامل وحدت‌بخش این ائتلاف چیزی نبود جز یک نگرش ناسیونالیستی و ضد-امپریالیستی که از قضا جهت‌گیری اقتصادی سال‌های پس از ۱۹۲۳ را نیز تعیین می‌کرد. سیاست مبتنی بر اقتصاد ملی که اصطلاحاً میراث دولت اتحادوتوسعه‌ی (UPP) پیش از جنگ به‌شمار می‌آمد، هدفی نداشت جز ایجاد یک بورژوازی ترک (به‌واسطه‌ی اعطای امتیازات سخاوتمندانه، یارانه‌ها، انحصارات و جانبداری‌ها) که بتواند به تدریج عرصه‌ی اقتصادی را از گروه‌های تجاری و مالی غیرمسلمان کم‌پرادور بازپس بگیرد و از قضا هم رهبری حزب و هم گروه‌های شغلی مسلمان محلی از آن استقبال می‌کردند.

به این ترتیب، رهبری و هدایت سیاسی، تحت فشار آرمان‌های ماهیتاً متفاوت گروه‌های مختلف قرار می‌گرفت. طبقات مردمی که از جنگ، بسیج عمومی، قحطی و فقر مستهلک شده بودند، خواهان پایان دادن به سودجویی‌های دوران جنگ و بهبود واقعی استانداردهای زندگی خویش بودند. گروه‌های کاری مسلمان محلی انتظار داشتند که با سازمان‌دهی مجدد حیات اقتصادی از موقعیت‌های ویژه‌ای برخوردار شوند و با تجارت‌های بزرگ‌تر و حجم تولید بیشتر سود سرشاری عایدشان شود. تنها راه برای برآوردن انتظارات گروه‌های خاص اقتصادی و درعین حال جلوگیری از بروز تضادهای توزیعی فاحش، دستیابی به یک نرخ رشد بسیار بالا است، یعنی ایجاد زمینه برای شکل‌گیری یک "بازی برد-برد".<sup>۱</sup>

باینکه میزان تخریب زیرساخت‌های مادی و بازار سرمایه‌های موجود در مرزهای جمهوری جدید به‌واسطه‌ی عملیات‌های نظامی دوران جنگ گسترده نبود، اما جنگ‌های پیاپی به‌هرحال اثرات فاجعه‌آمیزی در اقتصاد عثمانی/ترکیه برجای گذاشته‌اند. خروج میلیون‌ها کشاورز از چرخه‌ی تولید و پیوستن به ارتش باعث شد که تولید بخش کشاورزی در طول جنگ جهانی اول به‌شکل وحشتناکی (حدود ۵۰ درصد) کاهش یابد. (۳) این عقب‌گرد و همچنین قطع واردات باعث شد که هدف استراتژیک دولت یعنی "تأمین غذای مناطق شهری" شدیداً آسیب ببیند و تولیدات غیر-کشاورزی نیز به‌شدت کاهش یابد. باینکه هیچ برآورد عددی در دست نداریم اما نیم‌نگاهی به بهره‌برداری فزاینده از زیرساخت‌های فیزیکی و عملاً نابودی فرآیند شکل‌گیری سرمایه‌ی خالص در طول سال‌های جنگ نشان می‌دهد که تراز بازار سرمایه‌ای که در سال ۱۹۲۳ از امپراطوری عثمانی به ارث رسیده بود، احتمالاً درمقایسه با تراز بازار سرمایه در همین محدوده‌ی جغرافیائی در سال ۱۹۱۳ تفاوتی نداشته است.

<sup>۱</sup> "positive sum game"

جدول ۶.۱: نرخ رشد تولید ناخالص ملی در دوران مختلف (به درصد)

۱۵.۰	۱۹۲۴-۱۹۲۶
۶.۱	۱۹۲۷-۱۹۳۹
۶.۰-	۱۹۴۰-۱۹۴۵
۱۷.۲	۱۹۴۶-۱۹۴۸
۶.۴	۱۹۴۹-۱۹۵۹
۶.۴	۱۹۶۰-۱۹۷۹
۴.۸	۱۹۸۰-۱۹۸۹
۳.۲	۱۹۹۰-۲۰۰۲
۴.۹	۱۹۲۴-۲۰۰۲

توضیح: میانگین هر دوره معادل نرخ رشد لگاریتمی آن است. مبنای محاسبه‌ی تولید ناخالص ملی، سال قبل از نخستین سال هر دوره است.  
منبع: مرکز دولتی داده‌های آماری مربوط به حساب‌های ملی.

جدول ۶.۲: جمعیت، حقوق‌بگیران، نرخ شکل‌گیری اتحادیه‌ها

میزان تشکیل اتحادیه- ها(درصد)	اعضای اتحادیه‌های صنفي	حقوق- بگیران* (هزار نفر)	جمعیت شهری(هزار نفر)		جمعیت فعال بالای ۱۲ سال	جمعیت(هزار نفر)		سال
			کل	زنان		کل	زنان	
		-	۱.۵۹۵	۳.۳۰۶	۸.۶۸۰	۷.۰۸۴	۱۳.۶۴۸	۱۹۲۷
		-	۱.۸۳۳	۳.۸۰۳	۱۰.۷۰۳	۸.۲۲۱	۱۶.۱۵۸	۱۹۳۵
		-	۲.۰۱۴	۴.۳۴۶	۱۱.۶۵۵	۸.۹۲۲	۱۷.۸۲۱	۱۹۴۰
۱۳.۷	۵۲	۳۲۹	۲.۱۸۴	۴.۶۸۷	۱۲.۲۹۸	۹.۳۴۴	۱۸.۷۹۰	۱۹۴۵
۲۰.۹	۷۸	۳۷۴	۲.۴۲۷	۵.۲۴۴	۱۳.۹۷۹	۱۰.۳۷۵	۲۰.۹۶۷	۱۹۵۰
۳۱.۳	۱۸۹	۶۰۴	۳.۱۸۴	۶.۹۲۷	۱۵.۵۸۸	۱۱.۸۳۱	۲۴.۰۶۵	۱۹۵۵
۳۴.۳	۲۸۳	۸۲۵	۴.۰۸۸	۸.۸۶۰	۱۷.۷۲۲	۱۲.۲۹۸	۲۷.۷۵۵	۱۹۶۰
۳۳.۳	۳۶۰	۱.۰۸۲	۵.۰۲۲	۱۰.۸۰۶	۲۰.۰۳۱	۱۳.۵۹۱	۳۱.۳۹۱	۱۹۶۵
۵۸.۳	۸۱۹	۱.۴۰۶	۶.۳۷۸	۱۳.۶۹۱	۲۳.۲۸۰	۱۵.۵۹۴	۳۵.۶۰۵	۱۹۷۰
۵۱.۱	۹۳۰	۱.۸۱۹	۷.۸۶۴	۱۶.۸۶۹	۲۶.۹۴۶	۱۷.۵۹۸	۴۰.۳۴۸	۱۹۷۵
۴۷.۶	۱.۰۴۹	۲.۲۰۵	۹.۳۷۳	۱۹.۶۴۵	۳۰.۵۴۰	۱۹.۶۰۳	۴۴.۷۳۷	۱۹۸۰
۵۴.۸	۱.۴۲۰	۲.۵۹۱	۱۲.۸۵۵	۲۶.۸۶۶	۳۵.۳۳۹	۲۲.۰۴۲	۵۰.۶۶۴	۱۹۸۵
۴۱.۱	۱.۴۶۴	۳.۵۶۴	۱۶.۰۷۹	۳۳.۳۲۶	۳۹.۲۹۶	۲۴.۹۹۲	۵۶.۴۷۳	۱۹۹۰
۲۱.۲	۹۵۶	۴.۵۰۹	-	۴۳.۳۲۵	۴۵.۸۹۰	۲۷.۸۶۶	۶۸.۰۳۶	۱۹۹۵

نکته: \* استخدام‌های رسمی بدون احتساب کارکنان خدمات کشوری.

منبع: آمار کار وزارت کار، رفاه و تامین اجتماعی (۲۰۰۰): ۱۹۹۹، ۲۰۰۱؛ روزنامه‌ی کار و تامین اجتماعی (۱۹۹۸) شماره‌ی ویژه سال اول، شماره اول؛ موسسه‌ی دولتی آمار: شاخصهای آماری، ۱۹۲۳-۱۹۹۸، ۲۰۰۱، آمار کار: ۱۹۸۸-۱۹۹۹؛ پترول-ايش بیلیگی: ۱۹۹۷-۹۹.

باین‌حال، این شرایط اولیه، موهبتی پنهان برای رهبران سیاسی رژیم هم محسوب می‌شد. اعمال اصلاحات جامع و ریشه‌ای در زیرساخت‌های جامعه در طول دهه‌ی ۱۹۲۰ آن‌هم بدون شکل‌گیری مقاومت‌های موثر و شورش‌های جدی، تنها به لطف بهبود محسوس وضعیت اقتصادی طبقات مردمی امکان‌پذیر بود. البته این بهبود کمترین ربطی به سیاست‌های اقتصادی جاری ندارد. نرخ بالای رشد در نخستین سال‌های آغاز به کار رژیم جدید اساساً مرهون بازگشت کشور به وضعیت عادی و شرایط صلح است. نرخ رشد سالانه در فاصله‌ی سالهای ۱۹۲۳ تا ۱۹۲۹ حدود ۸٫۶ درصد است و بخش کشاورزی به‌عنوان طلایه‌دار این رشد در برهه‌ی مذکور همواره از یک نرخ رشد دو رقمی برخوردار است.

ساختار کشاورزی ترکیه متکی به مزارع دهقانی کوچک و متوسط بوده و هست. تا آنجا که تولید معطوف به بازار را در نظر داشته باشیم، می‌توان شرایط مبادله<sup>۱</sup> را به‌عنوان شاخص معتبری از تحولات صورت گرفته در روابط توزیعی کشاورزان در مقایسه با سایر بخش‌های اقتصادی در نظر گرفت. در فاصله‌ی سالهای ۱۹۲۳ تا ۱۹۲۸-۹ پیشرفت قابل ملاحظه‌ی ۲۴ درصدی را به‌لحاظ شرایط مبادله‌ی محصولات کشاورزی شاهد هستیم. همچنین پیشرفت‌های مشابهی نیز در خصوص قیمت نسبی محصولات اصلی یعنی گندم، تنباکو و پنبه دیده می‌شود.

علاوه بر این، به‌لحاظ سیاست‌های موجود نیز بطور خاص یک اقدام اساسی به نفع کشاورزان صورت گرفته است که عبارت است از حذف مالیات عشریه یا یک‌دهم در سال ۱۹۲۳. مالیات عشریه به‌عنوان نوعی مالیات نقدی قرون وسطائی که به ۱۲٫۵ درصد از تولید ناخالص کلیه‌ی دهقانان تعلق می‌گرفت و توسط دهقانان خراج‌بگیر جمع‌آوری می‌شد، در سال ۱۹۲۴ مجموعاً ۲۲ درصد از کل درآمدهای مالیاتی دولت را تشکیل می‌داد. حذف این نوع مالیات زمینه‌ی حذف دهقانان خراج‌بگیر به‌عنوان یک گروه اقتصادی (که مجموعاً ۲۰ درصد از کل محصولات مشمول مالیات را در اختیار خود داشتند) و همچنین زمینه‌ی توسعه‌ی چشم‌انداز سازوکارهای بازار به مجاری تولیدی را فراهم کرد. به این ترتیب، دهقانان خراج‌بگیر جایگاه خود به‌عنوان کنترل‌کنندگان بازار محصولات کشاورزی را به‌تجارت واگذار کردند. می‌توان حدس زد که بدهستان‌های توزیعی جدید و نوظهور میان تجارت و کشاورزان-معطوف-به-بازار احتمالاً زمینه‌ای را فراهم کرد که سهم بیشتری از ارزش افزوده‌ی محصولات کشاورزی به جیب تولیدکنندگان دست‌اول برسد. بخشی از این مسأله را احتمالاً می‌توان در قالب افزایش مطلوب در قیمت‌های دریافتی از جانب کشاورزان یا به‌عبارت دیگر در قالب بهبود شرایط مبادله‌ی محصولات کشاورزی ملاحظه کرد. از سوی دیگر، افت درآمدهای عمومی ناشی از حذف مالیات عشریه نیز به‌واسطه‌ی افزایش نرخ مالیات‌های غیرمستقیم بر کالاهای اساسی جبران شد که نشانه‌ای از بازتوزیع درآمدها به سود بخش کشاورزی و به‌ضرر مصرف‌کنندگان شهری است.

<sup>۱</sup> terms of trade

به این ترتیب وجود مجموعه‌ای از خصلت‌ها (نرخ رشد چشمگیر محصولات کشاورزی، افزایش خارق‌العاده‌ی قیمت نسبی محصولات کشاورزی و برداشتن بار مالیاتی از دوش کشاورزان) دست‌درست هم نخستین سال‌های تأسیس جمهوری ترکیه را به یک عصر طلائی کوتاه برای کشاورزان ترک بدل می‌کند، کشاورزانی که به لحاظ آماری بخش اصلی طبقات مردمی به‌شمار می‌رفتند. با اینکه براساس شواهد موجود دستمزدهای واقعی مربوط به مناطق شهری در سرتاسر دهه‌ی ۱۹۲۰ کمتر از میزان مشابه در سال ۱۹۱۳ باقی مانده است، اما عوامل متعددی چون بازگشت به وضعیت صلح، وضع بهبودیافته‌ی عرضه‌ی کالاهای اساسی به جمعیت شهری، تأثیرات رشد مثبت و اشتغال دوران پس از رکود، دیگر انگیزه‌ای برای شکل‌گیری ناآرامی‌های شهری باقی نمی‌گذاشت. بنابراین، شرایط مذکور شکل‌گیری شالوده‌ای استوار برای مشروعیت رژیم جدید را تضمین می‌کرد و همین مسأله بود که به رهبران کمالیست اجازه می‌داد تا با خیالی آسوده در مسیر اصلاحات بنیادی گام بردارند بی‌آنکه با مقاومت فعالانه‌ی گروه‌های مختلف طبقات مردمی روبرو شوند.

اصلاحات بنیادین کمالیستی، به لحاظ تحولات آتی سیاست اجتماعی نیز اثرات درازمدتی برجای گذاشتند. روند اصلاح نظام حقوقی با تصویب قانون اساسی جدید در سال ۱۹۲۴ آغاز و با تدوین قوانین مختلف مدنی، تجاری، اجرائی و جزائی براساس نظام‌های قانونی کشورهای چون سوئیس، فرانسه و ایتالیا دنبال ادامه پیدا کرد. جمعی از اساتید رشته‌ی حقوق که در اوسط دهه‌ی ۱۹۳۰ از آلمان نازی به ترکیه مهاجرت کرده بودند، نقش مهمی در مدرن‌سازی هرچه بیشتر نظام حقوقی بازی کردند. مفهوم شهروندی نیز به تدریج و براساس منشور حقوقی جدید ظهور کرد، مفهومی که بدون آن همه‌ی تحولات بعدی در حقوق سیاسی و اجتماعی، به‌آن شکلی که در دهه‌های پس از آن تحقق پیدا کرد، دشوار و چه‌بسا ناممکن به نظر می‌رسید.

شرایط مطلوب اقتصادی دهه‌ی ۱۹۲۰ و بهبود اساسی سطح درآمد طبقات اجتماعی مختلف (به‌ویژه روستائیان) تنها عاملی بود که باعث می‌شد هیچ‌گونه تضاد ناگهانی‌ای میان سیاست‌های مشوق تجارت از یک سو و نگرش پدرسالارانه‌ی دولت کمالیستی از سوی دیگر مشاهده نشود؛ اما تضادهای توزیعی تنها تا پایان وضعیت اقتصادی مطلوب می‌توانستند پنهان بمانند- و سرانجام پس‌لرزه‌های شوک‌آور ناشی از بحران سال ۱۹۲۹ به مرزهای جمهوری نوظهور ترکیه نیز رسید.

### دوران تعدیل اقتصادی و اجتماعی در شرایط بحران

موج تأثیرات بحران سال ۱۹۲۹ یک سال بعد در سال ۱۹۳۰ به ترکیه رسید، یعنی نخستین سالی که از سال ۱۹۲۳ رشد سالانه‌ی تولید ناخالص داخلی به رقمی منفی رسید. در طول دوره‌ی سه‌ساله‌ی پس از ۱۹۲۹ قیمت گندم تا مرز ۶۸ درصد کاهش یافت و "شکاف"<sup>۱</sup> (یا به عبارتی همان شرایط مبادله) میان قیمت گندم و قیمت‌های صنعتی در سال ۱۹۳۵ تا مرز ۵۰ درصد کاهش پیدا کرد. اما به لحاظ تغییرات میزان تولید ناخالص داخلی، شوک بزرگ در سال ۱۹۳۲ اتفاق افتاد و کشور افت اقتصادی ۱۱ درصدی را تجربه کرد.

<sup>۱</sup> "scissors"

تضادهای اجتماعی بالا گرفت و در همان دوره کوتاهی که کشور در اواخر دهه‌ی ۱۹۳۰ مشغول آزمایش نظام دو-حزبی بود، این تضاد حتی تا بالاترین رده‌های حزب اپوزیسیون یعنی حزب لیبرال هم نفوذ کرد. رهبران نظام بلافاصله تشخیص دادند که شرایط بحرانی اساس مشروعیت انقلاب را زیر سؤال برده و بنابراین نیاز است که هرچه سریع‌تر تغییراتی بنیادین در عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی انجام شود. در این میان مسأله‌ی حائز اهمیت این است که دولت صرف اقدامات بازتوزیعی را به‌عنوان یک گزینه کنار گذاشت و در عوض راه برون‌رفت را در یک استراتژی اقتصادی معطوف به صنعتی‌سازی سریع و رشد پرشتاب یافت.

نخستین اقدامات صورت‌گرفته در سالهای ۱۹۳۰ و ۱۹۳۱ اقداماتی اساساً "تدافعی" بودند. به‌دنبال اجرای سیاست‌های مربوط به کنترل مبادلات ارزی خارجی، بانک مرکزی ترکیه تأسیس شد. به‌دنبال تأسیس بانک مرکزی، افزایش چشمگیر میزان تعرفه‌ی واردات و اعمال کنترل‌های کمی تغییراتی اساسی در رژیم بازرگانی را به‌دنبال داشت. انتظار می‌رفت که تغییرات مذکور بتوانند حمایت کافی را جلب کنند به‌خصوص که نظام تشویقی مناسبی برای تجار بخش خصوصی در نظر گرفته شده بود که می‌توانست فرآیند صنعتی‌سازی را به‌شکلی پویا و بهره‌بری بخش خصوصی به‌پیش ببرد. اما نتیجه‌ی کار از نظر رهبران سیاسی ناامیدکننده بود. به‌نظر می‌رسید که بورژوازی نوظهور ترک هنوز توان آن را ندارد که کشور را در فرآیند پویای انباشت سرمایه و صنعتی‌شدن قرار دهد. رهبران کشور متوجه شدند که صرف حمایت و انتقال منابع به‌نفع یک بورژوازی نوپای محلی نیز نهایتاً جز همان رکود ناشی از وضعیت اسف‌بار اقتصاد جهانی راه به جایی نمی‌برد. به‌علاوه، پیامدهای اجتماعی این اقدامات نیز قابل قبول نبود.

به‌این ترتیب، در سال ۱۹۳۲ گام دیگری در جهت حرکت به‌سوی برنامه‌ی صنعتی‌سازی دولت‌محور (که خود دولت آن را "دولت‌گرایی" می‌نامید) با محوریت بازار داخلی (یعنی سیاست جایگزینی واردات) برداشته شد. نخستین سرمایه‌گذاری‌ها به حوزه‌ی کالاهای مصرفی مربوط می‌شد که سابقاً همگی از غرب وارد می‌شدند. در سال ۱۹۳۴ برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی اول با حرکت به‌سمت کالاهای واسطه‌ای استراتژیک عملاً گستره‌ی صنعتی سرمایه‌گذاری را وسعت بخشید. در همان دورانی که کشورهای کم‌تر توسعه‌ی یافته‌ی پیرو سیاست "درهای باز" در طول دهه‌ی ۱۹۳۰ در رکود شدید اقتصادی دست‌وپا می‌زدند، ترکیه توانست تا سالهای پایانی این دهه همچنان یک عملکرد پویا با نرخ رشد اقتصادی ۷.۹ درصدی را به نمایش بگذارد و جالب اینکه این کار تقریباً بدون هیچ‌گونه کسری بازرگانی انجام شد. اگرچه این دوره‌ی رشد بیش‌از هر چیز مرهون سرمایه‌گذاری دولتی در صنعت و زیرساخت‌های اقتصادی بود، اما پیوندهای مکمل با بخش خصوصی نیز همچنان حفظ شد. "حوزه‌هایی که بخش خصوصی را نباید با آن درگیر کرد" رسماً به‌عنوان مرز دولت‌گرایی تعریف می‌شد و قراردادهای بسیاری به پیمانکاری مشاغل خصوصی و با سرمایه‌گذاری دولتی به امضا می‌رسید. صنایع خصوصی خرد و میان‌مقیاس با بهره‌گیری از مشوق‌ها و امتیازات موجود عملاً با سرعتی بیش از نرخ رشد ملی گسترش یافتند.

با این‌همه اقتصاد ترکیه همچنان یک اقتصاد کشاورزی بود و تبعاً انتقال منابع از بخش کشاورزی، جزء لاینفکی<sup>۱</sup> از صنعتی‌سازی به‌شمار می‌آمد. سطح پائین قیمت‌های محصولات کشاورزی خصوصاً گندم زمینه‌ی پائین آمدن هزینه‌ی نیروی کار (اثر ریکاردو<sup>۲</sup>) و قیمت مواد اولیه را برای صنایع نوپا فراهم نمود و این نیز به‌نوبه‌ی خود به اساسی برای انباشت سرمایه‌ی صنعتی بدل شد. نرخ بالای مالیات غیرمستقیم، خصوصاً برای جمعیت شهری، منبع دیگری برای انباشت دولت سرمایه بود. وضع شرایط مبادله برای محصولات کشاورزی و گندم تا سال ۱۹۳۰ همچنان روبه‌افول بود و پس از آن به وضع ثابتی رسید. سیر متوسط تغییرات در دستمزدهای واقعی تقریباً در جهت عکس بود و تا سال ۱۹۳۴ به میزان ۱۰ درصد رشد داشت و سپس تا پایان این دهه به میزان ۲۰ درصد افول کرد (نگاه کنید به جدول ۶.۳). به‌هرصورت، تغییرات مذکور با بهبود سطح زندگی بخش غالب کارگران همخوانی دارد، زیرا تازه‌واردان به نیروی کار (که غالباً از جمعیت دهقانی هستند) از میانگین درآمد بالاتری در مقایسه با درآمد سابق‌شان (که به‌شکل چشمگیری پائین‌تر است) برخوردار می‌شوند. می‌توان گفت که تأثیر نهایی تغییرات فوق، به‌لحاظ توزیعی، از یک سو افت دستمزدهای واقعی برای مزدبگیرانی است که در دهه‌ی قبل مشغول به کار شده‌اند و از سوی دیگر بهبود درآمدهای واقعی برای تازه‌واردان است. نتیجتاً سهم سود در ارزش‌افزوده‌ی صنایع خصوصی در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۳۲ تا ۱۹۳۹ از ۷۲ به ۷۸ درصد بیشتر شد. این یکی از عوامل موثر در افزایش تدریجی انباشت سرمایه‌ی صنعتی در این دهه است.

جدول ۶.۳: نسبت دستمزدها به ارزش‌افزود (W/Y)، دستمزدهای واقعی (W<sub>r</sub>)، در صنایع خصوصی و شرایط مبادله محصولات کشاورزی (TOTA)، ۱۹۲۹-۳۹.

سال	W/Y (%)	W <sub>r</sub> ، کارگران	W <sub>r</sub> ، کادر اجرایی و فنی	TOTA
۱۹۲۹	-	-	-	۱۰۰.۰
۱۹۳۰	-	-	-	۸۹.۵
۱۹۳۱	-	-	-	۷۹.۸
۱۹۳۲	۲۷.۹	۱۰۰.۰	۱۰۰.۰	۱۰۴.۴
۱۹۳۳	۲۲.۱	۱۰۰.۸	۱۲۸.۶	۸۲.۵
۱۹۳۴	۲۱.۱	۱۱۰.۵	۱۲۵.۸	۷۵.۴
۱۹۳۵	۲۱.۰	۹۰.۷	۱۰۷.۴	۸۲.۵
۱۹۳۶	۲۱.۱	۸۴.۴	۹۱.۷	۷۲.۸
۱۹۳۷	۲۰.۵	۷۲.۲	۹۱.۷	۷۴.۶
۱۹۳۸	۲۴.۱	۸۷.۰	۱۰۳.۱	۷۹.۸
۱۹۳۹	۲۱.۸	۸۸.۱	۱۰۱.۱	۷۹.۸

منبع: محاسبات بر اساس اطلاعات ارائه شده توسط بولوتایی و همکاران است (۱۹۷۴).

<sup>۱</sup> sine qua none

<sup>۲</sup> Ricardo Effect

واکنش دولت به پیامدهای اجتماعی رکود اقتصاد بیشتر دامن کشاورزان را گرفت، کشاورزانی که سقوط بی‌ساقه‌ی قیمت غلات شدیداً آنها را از پا انداخته بود. اقدامات دفاعی و حمایتی دولت تنها با تأخیر و در سالهای ۱۹۳۲ و ۱۹۳۳ و پس از سقوط اساسی قیمت‌ها اتخاذ شد: دولت به بانک کشاورزی اجازه داد تا برنامه‌ی خرید غلات و انبارکردن آنها را آغاز کند. همزمان با آغاز برنامه‌ی افزایش خرید بانک کشاورزی، مالیات نان برای مصرف‌کنندگان شهری نیز وضع شد تا بدین‌وسیله اعتبارات لازم برای فعالیت‌های بازاریابی بانک تأمین شود. در سال ۱۹۳۸ متولی جدیدی تحت‌عنوان اداره‌ی محصولات زمینی<sup>۱</sup> (OSP) با هدف کار تخصصی در حوزه‌های خرید و بازاریابی گندم و سایر غلات آغاز به کار کرد. احتمالاً این اقدامات نقشی در ثبات نسبی قیمت‌های دریافتی کشاورزان از اواسط تا پایان دهه‌ی ۱۹۳۰ داشته‌اند. اداره‌ی محصولات زمینی تا پایان قرن بیستم همچنان به‌عنوان اصلی‌ترین متولی سیاست‌های حمایتی درخصوص کشاورزان غله‌کار محسوب می‌شد. همچنین اداره‌ی مذکور در سال‌های دشوار جنگ جهانی دوم دامنه‌ی فعالیت‌های خود را به حوزه‌ی توزیع کالاهای اساسی نیز تعمیم داد.

جدول ۶.۴: روند پیشرفت نظام بیمه‌ی اجتماعی ترکیه

گروه‌های تحت پوشش	چارچوب تنظیمی		سال
	نوع	زمینه	
افسران نیروهای مسلح کارکنان خدمات کشوری	آیین‌نامه	بازنگری در صندوق بازنشستگی	۱۸۶۶
		بازنگری مستمری سالمندان	۱۸۸۱
	آیین‌نامه		۱۸۶۷ ۱۸۶۹
کارگران مادن، منطقه شمال غربی آناتولی	آیین‌نامه‌های قانونی	مستمری معلولیت تأمین وجود سالمندی، معلولیت و آسیبهای شغلی	۱۹۲۱ ۱۹۲۳
		مستمری یتیمان	۱۹۲۱
کودکان یتیم	آیین‌نامه‌های انجمن مالی		
زنان شاغل در موسسات با ۵۰ کارمند یا بیشتر	قانون بهداشت عمومی	مرخصی استعلاجی و زایمان	۱۹۳۰
افسران نیروهای مسلح، کارکنان خدمات کشوری، بیوه‌ها و یتیمانشان	قانونی	صندوق بازنشستگی	۱۹۳۰
تنظیم روابط بین کارمند-کارفرما؛ ایجاد صندوق بیمه‌ی کارمندان	قانون کار	تاسیس نظام بیمه‌ی کارمندی	۱۹۳۶
کارکنان خدمات کشوری در شرکتهای اقتصادی دولتی	آیین‌نامه	صندوق بازنشستگی	۱۹۳۸
کارمندان شاغل در موسسات با ۵۰ کارمند یا بیشتر	قانونی	صندوق بازنشستگی	۱۹۴۲
کارمندان شاغل در موسسات با ۵۰ کارمند یا بیشتر	قانونی	صندوق زایمان و آسیبهای شغلی	۱۹۴۵
کارمندان شاغل در موسسات با ۵۰ کارمند یا بیشتر	قانونی	موسسه‌ی بیمه‌ی کارمندان	۱۹۴۶
		صندوق سالمندان	۱۹۴۹

<sup>۱</sup> Office of Soil Products

گروه‌های تحت پوشش	چارچوب تنظیمی		سال
	نوع	زمینه	
مستمری-بگیران و وابستگان آنها همچنین تحت پوشش مزایای درمانی قرار گرفتند.	قانونی	صندوق بیماری و زایمان	۱۹۵۰
کارکنان خدمات کشوری: (مستمری بازنشستگی، معلولیت، بازماندگان، مزایای ازدواج، پرداخت‌های یک‌جا). مستمری‌بگیران و وابستگان آنها تحت پوشش مزایای درمانی قرار گرفتند.	قانونی	صندوق بازنشستگی	۱۹۵۰
کارمندان شاغل در موسسات با ۵۰ کارمند یا بیشتر	قانونی	صندوق سالمندان، معلولین و بازماندگان	۱۹۵۷
کارمندان: (بیمه‌ی آسیب‌های شغلی، بیماری، زایمان، معلولیت، سالمند، فوت) مستمری‌بگیران و وابستگان آنها همچنین تحت پوشش مزایای درمانی قرار گرفتند.	قانونی	موسسه‌ی بیمه‌ی اجتماعی	۱۹۶۴
پیشه‌وران، بازرگانان، سایر مشاغل آزاد: (بیمه‌ی معلولیت، سالمندی، فوت، بهداشت). دارندگان مشاغل آزاد در بخش کشاورزی، زنان خانه‌دار و بیمه‌ی اختیاری برای کارگران محلی، افراد استخدام‌نشده.	قانونی	کارگزار مشاغل آزاد بازمینی	۱۹۷۱ ۱۹۸۴
نظام بازنشستگی داوطلبانه که با مشارکت صندوق بازنشستگی عمل می‌کند.	قانونی	صندوق بازنشستگی و سرمایه-گذاری خصوصی	۲۰۰۱
بیکاران: کسانی که حداقل برای ۱۲۰ روز حق بیمه پرداخت کرده و طی سه سال گذشته پرداخت ۶۰۰ روز را کامل نموده باشند. محل تامین اعتبار صندوق: ۱٪ کارمند، ۲٪ کارفرما.	قانونی	بیمه‌ی بیکاری	۲۰۰۲
اصول انعطاف‌پذیری و غیر نظام‌مندی	قانون کار	روابط صنعتی	۲۰۰۳

منبع: ماکال (۱۹۹۹)؛ فیشک (۱۹۹۷)؛ گورر (۱۹۸۱)؛ [www.sendika.org](http://www.sendika.org)

به‌لحاظ نهاد‌های تأمین اجتماعی به‌معنای واقعی کلمه، میراث امپراطوری عثمانی برای جمهوری نوپای ترکیه جز مجموعه‌ای از سازوکارهای بی‌اهمیت که البته آن هم صرفاً به مقامات دولتی محدود می‌شد، چیزی دیگری نبود (برای جزئیات بیشتر درخصوص روند تکاملی برنامه‌های تأمین اجتماعی قبل و بعد از دوران جمهوری ترکیه نگاه کنید به جدول ۶.۴). مشخصه‌ی متمایز دو دهه‌ی نخست پس از تأسیس جمهوری ترکیه، اعمال ملاحظات مختلف، اگر نگوئیم متضاد، درخصوص مسائل مربوط به سیاست اجتماعی است. اما انگیزه‌ی غالب بدون‌شک چیزی نبود جز ملاحظات پدرسالارانه‌ی سنتی باهدف "حمایت از فرزندان دولت".<sup>۱</sup> بااین‌حال، در همان سال‌های نخست معلوم شد که میراث تاریخی نظام‌های خودیاری<sup>۱</sup> مبتنی بر خانواده‌ی گسترده و عوامل قومی‌وقبیله‌ای مناطق روستائی از یک سو و سنت‌های پیشه‌وری<sup>۲</sup> در اقتصادهای شهری از سوی دیگر، نمی‌تواند پاسخگوی معضلات برآمده از تجزیه‌ی اجتماعی سال‌های متمادی جنگ و جهش‌های جمعیتی باشد. به‌عنوان نمونه یکی از اقدامات دفاعی دولت ایجاد انجمن حمایت از کودکان بود که در سال

<sup>1</sup> self-help

<sup>2</sup> artisanal



۱۹۲۱ توسط دولت کمالیست و باهدف پاسخگویی به مشکلات خانواده‌های ازهم‌پاشیده در دوران جنگ ایجاد شد (نگاه کنید به جدول ۶.۴). انجمن مذکور در دهه‌ی آتی به‌عنوان مهم‌ترین نهاد فعال در حوزه‌ی کمک‌رسانی و آموزش کودکان در خانواده‌های آسیب‌پذیر به‌شمار می‌رفت.

درخصوص کارگران روزمزد و رابطه‌ی آنها با مؤسسات خارجی و ملی رویکردی دوگانه دنبال شد. مجموعه‌ای از اقدامات مترقی و پیشرو درخصوص تعیین حداقل دستمزد و محدوده‌ی سنی و حداکثر ساعات کاری اتخاذ شد و صندوق‌های متعددی در رابطه با نسبت سهم‌های پرداختی ازجانب کارگر و کارفرما به‌منظور پوشش بیماری و سوانح کاری در شرکت‌های ملی که بخش اعظم کارگران در آنها مشغول به کار بودند، تأسیس شد. به‌عنوان دو نمونه‌ی بارز این اقدامات می‌توان به قوانین مصوب سال‌های ۱۹۲۱ و ۱۹۲۳ به‌منظور ساماندهی و قانون‌مندی روابط صنعتی در معادن ذغال‌سنگ منطقه‌ی ایرغلی<sup>۱</sup> اشاره کرد. علیرغم وجود قانون مصوب ۱۹۰۹ مبنی بر وضع مجازات‌های سنگین درخصوص اعتصابات، در شرکت‌های ملی برخوردی عملی با اعتصابات این‌چنینی صورت نمی‌گرفت (Gurer 1981; Makal 1999).

به‌موازات روند دراولویت‌قرارگرفتن صنعتی‌سازی و توسعه‌ی مشاغل دولتی درطول دهه‌ی ۱۹۳۰، ملاحظات لازم برای تسهیل شکل‌گیری یک بازار باثبات برای نیروی کار نیز ضرورت حیاتی پیدا کرد. سخنان وزیر اقتصاد در سال ۱۹۳۷ درخصوص مسائل پیش‌روی دولت شرایط موجود را به‌خوبی روشن می‌کند: "کارگرها می‌آیند، به کارخانه‌ها می‌روند و برای دوسه ماه به‌خوبی کار خود را انجام می‌دهند و بعد یک روز صبح می‌بینید که کارگاه‌هایشان را خالی گذاشته‌اند و دسته‌جمعی به روستاهایشان برگشته‌اند" (Koc 1998: 67).

بازگرداندن ثبات مستلزم این بود که کارگران ازیک‌سو تحت حمایت قرار بگیرند و ازسوی دیگر تحت کنترل باشند. وجه "پدرسالارانه‌ی" این فرمول را می‌توان در جزئیات مربوط به اقدامات صورت‌گرفته به‌منظور حمایت کارکنان در محل کار و ایجاد یک محیط اجتماعی جذاب در پیرامون و مرکز مشاغل موردنظر به‌خوبی مشاهده کرد، اقداماتی که چه در سطح قانون‌گذاری و چه در سطح ابتکارات مدیریتی به‌وضوح تحقق یافته است. گزارش مربوط به شرکت معادن دولتی ایتبانک<sup>۲</sup> در دهه‌ی ۱۹۳۰ می‌تواند تاندازه‌ای معنای این رویکرد را روشن کند: "سیاست اجتماعی ایتبانک مبنی بر حمایت از کارگر، آموزش او، تدارک استراحت‌گاه پاکیزه، غذای خوب و همین‌طور فرهنگ و بهداشت چیزی نیست که با اهداف اقتصادی صرف قابل توضیح باشد" (Makal 1999: 263). (۵)

روی دیگر سکه (یعنی وجه اقتدارگرایی آن) را باید در قانون کار سال ۱۹۳۶ و همچنین قانون انجمن‌ها مصوب ۱۹۳۸ جستجو کرد. هرگونه اعتصاب، چانه‌زنی دسته‌جمعی و راه‌اندازی انجمن‌های طبقاتی (و طبیعتاً اتحادیه‌های تجاری) اکیداً ممنوع شدند. تنش‌های فردی درخصوص شرایط کار بایستی از طریق محاکم

<sup>۱</sup> Eregli

<sup>۲</sup> Etibank

تحمیلی حل‌وفصل می‌شدند. به‌روایت وزیر کشور "قانون جدید جو و زمینه‌ی لازم برای ظهور یا بقای هرگونه آگاهی طبقاتی را از بین خواهد برد. کارگر ترک عنصر مخربی نیست؛ او تنها سهم خود را در رسالت بزرگ ملی‌ای که آغاز شده است ایفا می‌کند" (Makal 1999: ۱۰۵).

ازسوی دیگر، قانون کار در بردارنده‌ی نخستین اقدامات قانونی درجهت تأمین امنیت شغلی و ارائه‌ی خدمات بهداشتی به کارگران نیز هست. با این حال، قانون کار مذکور در مقام نخستین تلاش برای ایجاد یک چارچوب سازمان‌دهنده‌ی ملی، همچنان تلاشی گزینشی و نامسجم بود (و تنها به کارکنان کارخانجات بزرگ محدود می‌شد). بررسی‌های متخصصین نیروی کار در دوره‌ی مورد بحث حاکی از فعالیت پراکنده‌ی صندوق‌های کارمندی صرفاً به صورت محلی و موردی در شهرهای آناتولی است. بنابراین، در سطح قانون‌گذاری و تعیین سیاست‌های اجتماعی، ملاحظات معطوف به ملت‌سازی و توسعه نسبت به همه‌ی اهداف دیگر دست بالا را دارند. هرگونه آگاهی طبقاتی، اتحادیه‌های تجاری و تمایلات سوسیالیستی به‌منزله‌ی انحرافات تلقی می‌شدند که باید از آنها جلوگیری می‌شد.

آموزش یکی از عرصه‌های دیگری است که رسالت ملت‌سازی در آن نقشی اساسی ایفا می‌کرد. قانون یکپارچه‌سازی آموزش مصوب سال ۱۹۲۴ مدارس ابتدائی و متوسطه را به‌واسطه‌ی ممنوعیت فعالیت مدارس قرآنی و مذهبی کاملاً سکولاریزه می‌کرد. آموزش رایگان در کلیه‌ی سطوح مدارس دولتی اصل جامعی بود که تا دهه‌ی ۱۹۸۰ نیز همچنان به‌قوت خویش باقی ماند. از سوی دیگر مدارس خصوصی در سطوح میانی و من جمله مدارس خارجی مجاز شمرده می‌شدند اما همچنان تحت نظارت وزارت آموزش باقی می‌ماندند. (۶) "خانه‌ی مردم" مشتمل بر ۴۰۰۰ شعبه در سرتاسر کشور که در سال ۱۹۳۲ تأسیس شد، مجموعه‌ای از واحدهای فرهنگی تحت نظارت حزب جمهوری‌خواه مردم بود که با برنامه‌های مختلف آموزشی، هنری و ادبی درجهت "انتشار پیام انقلاب کمال آتاتورک" به عامه‌ی مردم فعالیت می‌کرد. درخصوص آموزش و پرورش روستائی نیز برنامه‌ای مختصر اما بلندپروازانه موسوم به "برنامه‌ی مؤسسات روستائی" در سال ۱۹۴۰ کار خود را آغاز کرد. در طی سال‌های کوتاه فعالیت این برنامه ۱۷۰۰۰ کودک از فقیرترین خانواده‌های دهقانی تعلیم دیده و به روستاها فرستاده شدند و در آنجا نه تنها به‌عنوان معلم بلکه به‌عنوان سپاهیان مدرن‌سازی در حومه‌های شهری ترکیه مشغول فعالیت شدند. نهایتاً به‌دنبال جنگ جهانی دوم، اتهامات مکرر مبنی بر "نفوذ کمونیسم" منجر به برچیده‌شدن این مؤسسات شد (Gediklioglu 1971; Tutengil 1999).

### جنگ جهانی دوم:

با اینکه دولت ترکیه توانست کشورش را از درگیری مستقیم در جنگ جهانی دوم حفظ کند اما اقتصاد کشور به یک وضعیت بحرانی واقعی فروغلطید. در همان دوساله‌ی نخست دهه‌ی ۱۹۴۰ واردات به نصف کاهش یافت و برآیند صنعتی کشور را عمیقاً تحت تأثیر قرار داد. بسیج کامل نیروهای مسلح پویاترین عناصر

<sup>۱</sup> Village Institutes

جمعیت فعال کشور را از کار کشاورزی بیرون کشید و زمینه‌ی افت ۳۷ درصدی تولید گندم در طول سال‌های جنگ را فراهم آورد. تا سال ۱۹۴۵ رقم تولید ناخالص داخلی در واقع ۳۵ درصد زیر رقم مشابه در سال ۱۹۳۹ بود و این مسأله کلیه‌ی بخش‌ها را به‌درجات مختلف تحت‌الشعاع قرار می‌داد.

تأمین و تغذیه‌ی ارتش و مراکز شهری اولویت نخست دولت به‌شمار می‌رفت. ترکیه برای نخستین بار از سال ۱۹۳۲ نرخ پرشتاب تورم را تجربه می‌کرد. درحالی‌که در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۲۳ تا ۱۹۲۹ قیمت‌های عمده با نرخ سالانه کمتر از ۳ درصد افزایش یافته و درطول دهه‌ی ۱۹۳۰ به رقمی کمتر از ۳۸ درصد رسیده بودند، اما میانگین سالانه‌ی نرخ تغییر شاخص‌ها در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۳۹ تا ۱۹۴۵ به ۲۸ درصد هم رسید. دست‌مزدها و حقوق مناطق شهری قادر نبودند خود را با این شرایط وفق دهند. در مقایسه با سال آماری ۳۹-۱۹۳۸ دستمزدهای واقعی تا پایان جنگ حدوداً به نصف کاهش یافته بودند (نگاه کنید به جدول ۶.۶). تغییرات معناداری در قیمت‌های نسبی به‌نفع قیمت‌های کشاورزی مشاهده می‌شد. قیمت نسبی گندم (بر اساس قیمت صنعتی) به‌شکل شگفت‌آوری تا ۶۰ درصد رشد کرد و افت برآیند این بخش را با یک اختلاف معنادار جبران کرد. با این حال، سود حاصل از این بهبود اوضاع، به‌شکلی نابرابر در میان جمعیت روستائی توزیع شد. دهقانان خرده‌مالک که بخش عمده‌ی نیروی کار خود را به‌دنبال فراخوان ارتش از دست داده بودند، به‌دلیل فشار زیاد کار کشاورزی عملاً زراعت را به امرار معاش خویش محدود کرده بودند و طبیعتاً تنها کشاورزان بزرگ و تجار غله بودند که از موج افزایش قیمت‌ها منتفع می‌شدند.

جدول ۶.۵: شاخصهای توزیعی در طی جنگ جهانی دوم، ارقام شاخص

تولید ناخالص داخلی کشاورزی واقعی	تولید ناخالص داخلی واقعی	شرایط مبادله محصولات کشاورزی	درآمدهای واقعی	
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۹۳۸-۳۹
۶۹	۷۴	۱۲۳	۵۱	۱۹۴۴-۴۵

منبع: تخمینها مبتنی بر محاسبات بولونای و همکاران است (۱۹۷۴).

بنابراین، درمقایسه با دهه‌ی ۱۹۳۰ اولویت‌های اجتماعی دولت عملاً معکوس شده بود. حمایت از کشاورزان روستائی در برابر موج سقوط قیمت تمام‌شده‌ی محصولات در سال‌های رکود بایستی جای خود را به حمایت از اقشار آسیب‌پذیر شهری در برابر افزایش سرسام‌آور قیمت مواد غذایی اولیه می‌داد. سه عکس‌العمل متفاوت (و در برخی موارد ناهمخوان) درپیش گرفته شد: اولین اقدام سهمیه‌بندی کالاها، اساسی با قیمت‌های یارانه‌ای برای خانوارهای شهری بود که با تحویل اجباری محصولات کشاورزی نیز تکمیل می‌شد. "قانون حمایت ملی" مصوب ژانویه‌ی ۱۹۴۰ چارچوبی قانونی برای اقدامات خارج‌ازروال و استثنائی فراهم می‌آورد. دومین اقدام که در سال ۱۹۴۲ اتخاذ شد فضای بیشتری برای بازارها ایجاد می‌کرد. به کشاورزان اجازه داد شد که دست‌کم یک‌چهارم از محصول خود را با قیمت‌های تعادلی (زیر قیمت)<sup>۱</sup> در بازار به‌فروش برسانند- اقدامی که بازم در اصل به سود کشاورزان و

<sup>۱</sup> Market-clearing prices

تاجران بزرگ بود؛ همچنین روند کنترل قیمت‌ها تاحدی آزاد شد. (۷) نهایتاً دو مورد مالیات استثنائی نیز باهدف افزایش درآمد واریزی به خزانه‌ی دولت وضع شدند. نخستین مورد مالیات بر ثروت<sup>۱</sup> نامیده می‌شد و از نرخ‌های اختیاری اما بسیار بالائی برخوردار بود و ظاهراً (یعنی در سطح قانونی و نه عملی) به کلیه‌ی تجار تعلق می‌گرفت. هدف رسمی این نوع مالیات، تصرف سودهای بادآورده‌ی ویژه‌ی دوران جنگ و منافع حاصل از بازارسیاه بود. مالیات مذکور به‌عنوان یک مالیات موردی که در سال ۱۹۴۳ وضع شد تبعیضی آشکار علیه گروه‌های تجاری غیرمسلمان محسوب می‌شد که زمینه‌ی انتقال وجوهی کلان از جیب آنها به جیب گروه‌هایی که ارتباط نزدیک‌تری با محافل سیاسی داشتند را فراهم می‌کرد. درآمدهای حاصل از محل این مالیات بالغ بر ۸ درصد تولید ناخالص داخلی بخش غیرکشاورزی در سال ۱۹۴۳ بود. دومین مورد، یعنی مالیات بر محصولات زمینی<sup>۲</sup> که با نرخ ۱۰ درصد بر ناخالص محصولات کشاورزی تعلق گرفت در سال‌های ۱۹۴۴ و ۱۹۴۵ وضع شد و البته کشاورزان خرده‌پائی که کشاورزی را تنها برای امرار معاش انجام می‌دادند تاب تحمل آن را نداشتند؛ این مالیات مجموعاً مبلغی معادل نیمی از درآمدهای مالیات بر ثروت را نصیب دولت کرد.

قانون حمایت ملی دربردارنده‌ی یک‌سری اقدامات استثنائی و خارج‌ازروال بود که ازیک‌سو هدف قاعده‌مندسازی نظام عرضه و ازسوی دیگر کنترل نیروی کار را دنبال می‌کرد. بسیاری از اصول قانون کار که در حمایت از کارگران وضع شده بودند تعلیق شدند. درواقع آنچه از قانون به‌اجرا گذاشته می‌شد نوعی نظام کار اجباری و جریمه‌های سنگین درخصوص استنکاف<sup>۳</sup> بود. نوعی مالیات تنبیهی باعنوان "مالیات بر-حق-استفاده از-جاده‌ها"<sup>۴</sup> به‌اجرا گذاشته شد که درواقع بهای آن را افراد باید با مزدوری در کارهای ساختمانی پرداخت می‌کردند (Sonmez 1978). مجموعه‌ی این اقدامات که تا پایان جنگ همچنان به‌اجرا گذاشته می‌شد، درواقع گویای چرخش دولت به‌سوی استبداد بود که به‌تدریج جای نگرش اقتداری-پدرسالارانه‌ی دهه‌های گذشته را می‌گرفت. اقداماتی ازاین‌دست، به‌همراه افت شدید سطح استاندارد زندگی در دوران جنگ عمیقاً مشروعیت رژیم آتاتورک را درمیان طبقات کارگر روستائی و شهری کاهش داد و نهایتاً زمینه‌های پشت‌کردن توده به حزب جمهوری‌خواه مردم درطول دوران روی‌کارآمدن رژیم چندحزبی پس از سال ۱۹۴۵ را فراهم کرد. (۸)

حزب حاکم جمهوری‌خواه مردم از همان نخستین سال‌های تأسیس جمهوری ترکیه وابسته به ائتلاف پرتلاطم دو دسته بود. دسته‌ی اول یا همان "انقلابیون" نماینده‌ی نوعی رادیکالیسم خرده‌بورژوا بودند و تلاش می‌کردند تا دولت‌گرایی و برنامه‌محوری آتاتورک را به‌عنوان الگوی بدیلی برای سرمایه‌داری و سوسیالیسم تفسیر کنند. جناح میانه ارتباط نزدیکی با گروه‌های تجاری نوپا داشت و تمام تلاش خود را می‌کرد که برنامه‌ی حزب را در همین راستا تفسیر کند. سال‌های جنگ تنش‌های جدیدی میان این دو دسته به‌وجود آورد. جناح رادیکال در طرح اولیه‌ی کنترل قیمت‌ها، سهمیه‌بندی و تحویل اجباری غلات نقش یک عامل تسهیل‌گر را بازی کرده بود.

<sup>1</sup> Wealth tax

<sup>2</sup> tax on Soil Products

<sup>3</sup> non-compliance

<sup>4</sup> "road tax"

با نزدیک شدن به پایان جنگ، دوباره همین جناح بود که دست به کار تدارک طرح اولیه‌ی اصلاحات ارضی می‌شد و در واقع عامل اصلی در پشت پرده‌ی مؤسسات روستائی (که قبلاً از آنها بحث کردیم) به شمار می‌رفت. جناح میانه موفق شد این دو برنامه‌ی اصلاحی را متوقف کند و راه را برای تغییر سیاست‌ها و حرکت به سوی ایجاد یک نظام عرضه‌ی بازار-محور هموار کرده و نظارت بر نحوه‌ی اجرای مالیات بر ثروت را در دست گیرد، که این مورد اخیر در واقع سازوکاری برای انتقال دارایی‌ها به نفع گروه‌های تجاری دلخواه بود.

### ارزیابی کلی

نگاهی به سال‌های اولیه‌ی تأسیس جمهوری ترکیه با محوریت سیاست‌های توزیعی و اجتماعی حاکی از آن است که رژیم آتاتورک در ابتدای امر از شرایط داخلی و خارجی مطلوبی برخوردار است. دوران تجدیدحیات پس از جنگ از قضا مقارن با دوران شکوفائی دهه‌ی ۱۹۲۰ در سطح اقتصاد بین‌المللی است. شرایط مذکور به خودی خود سهیم مهمی در حل و فصل مسائل مربوط به مشروعیت نظام به‌ویژه در دوران اوج اصلاحات و تحولات بنیادین زیرساختی دارند. از منظر سیاست‌های اجتماعی، در سال‌های نخست، به‌استثنای حذف مالیات عشریه، هیچ‌گونه اقدام توزیعی مشخصی در سطح ملی در دستور کار دولت قرار نگرفت.

دو شوک بزرگ، یکی رکود بزرگ دهه‌ی ۱۹۳۰ و دیگری جنگ جهانی دوم، تنش‌های اجتماعی نهفته را عیان کرد. در مواجهه با چالش نخست، صنعتی‌سازی از طریق حمایت از بازار داخلی و دولت‌گرایی دو اقدام حیاتی به‌شمار می‌آمدند و این جهت‌گیری استراتژیک مانع از تسلیم شدن اقتصاد کشور در برابر فشار بیرونی وضعیت اقتصاد بین‌المللی و فروغلطیدن به مسیر رکود و کساد شد. اقدامات بازتوزیعی موقت و تسکین‌دهنده از همان ابتدا کنار گذاشته شد. سیاست‌های اجتماعی و توزیعی نسبتاً دیر به میدان آمدند و سمت‌وسوی نهفته در آنها معطوف به ایجاد یک بازار کار با ثبات و حمایت از کشاورزان در برابر نوسانات شدید قیمتی بود. در دوران جنگ شاهد چرخش ۱۸۰ درجه‌ای اولویت‌ها و حرکت به سمت حمایت از جمعیت‌های شهری در برابر موج تورم و تضمین عرضه‌ی مایحتاج ضروری خصوصاً محصولات غذایی برای اقشار آسیب‌پذیر هستیم. کشور هیچ‌گاه در آستانه‌ی قحطی قرار نگرفت و حداقل مایحتاج از طریق سهمیه‌بندی تأمین می‌شد. باین‌حال توسل به شیوه‌های استبدادی و سرکوب‌گرانه برای کنترل نیروی کار، کاهش سطح درآمدها و تغییرات فاحش در نحوه‌ی توزیع درآمد و ثروت به نفع کشاورزان ثروتمند و تجار سودجو، مجموعاً شرایطی را ایجاد کرد که تقریباً غالب بخش‌های طبقات مردمی را به ریاضت‌های سخت‌وسخت کشانید و سطح درآمد قطعی و قدرت خرید آنان را به شکل محسوسی کاهش داد. از سوی دیگر، گروه‌های تجاری که از ارتباط نزدیک با محافل قدرت بی‌نیصیب بودند، عموماً از اقدامات دولت در دوران جنگ ناراضی بودند و رغبتی به تداوم چشم‌انداز اقتصاد کنترل‌شده‌ی [دولتی] پس از جنگ نشان نمی‌دادند. تداوم حضور و نفوذ جناح اصلاح‌طلب رادیکال در بدنه‌ی حزب جمهوری خواه مردم، دست‌مایه‌ی دیگری برای نگرانی بورژوازی به‌شمار می‌رفت.

به‌این ترتیب، با پایان جنگ، انتظار وقوع تحولات قطعی در سیاست‌های اقتصادی- و حتی در فضای سیاسی- در بخش‌های مختلف جامعه‌ی ترکیه احساس می‌شد.

## پوپولیسیم پارلمانی: ۱۹۴۶ تا ۱۹۷۹

### خاستگاه‌ها و ویژگی‌های عمومی

در اواخر سال ۱۹۴۵ ترکیه به یک نظام چندحزبی گام نهاد. مراحل اولیه‌ی کار شاهد شکوفایی احزاب رنگارنگ با گرایش‌های مختلف و همچنین احزابی با برنامه‌های سوسیالیستی بود. با این حال، این تکثرگرایی اولیه خیلی زود پایان گرفت، احزاب دست‌چپی ممنوع شدند و رهبران این احزاب با استناد به اصول ضد کمونیستی قانون جزائی کشور تحت تعقیب قرار گرفتند. اتحادیه‌های تجاری تأسیس شده به استناد قوانین جدید (که در ادامه‌ی بحث بیشتر به آن خواهیم پرداخت) نیز با سرنوشت مشابهی روبه‌رو شدند. محصول نهایی این فرآیند در واقع ظهور یک نظام دوحزبی بود متشکل از حزب حاکم یا همان جمهوری‌خواه مردم (RPP) و یک حزب اپوزیسیون موسوم به حزب دموکراتیک (DP) که توسط سیاست‌مردان جدانشده از حزب جمهوری‌خواه مردم تأسیس شد. هردوی این احزاب خود را متعهد به حضور در ائتلاف با غرب به سرکردگی آمریکا می‌دیدند و هردوی این احزاب موضعی شدیداً ضدروسی و ضد کمونیستی اتخاذ می‌کردند.

تفاوت اولیه‌ای که میان این دو حزب، به لحاظ ایدئولوژیک و از منظر جهت‌گیری سیاست اقتصادی و اجتماعی آنها وجود داشت، به سرعت و ظرف دو سال ناپدید شد. در اوایل کار رهبری حزب دموکراتیک که پیوند نزدیکی با بورژوازی تجاری و عمده‌مالکان بزرگ داشت، در خصوص مسائل اقتصادی موضعی شدیداً ضد-دولت‌گرایانه و "لیبرال" داشت و مخالفت آنها با قانون نافرجام اصلاحات ارضی، زمینه‌ی افتراق آنها از حزب جمهوری‌خواه مردم را فراهم می‌کرد. با این حال، حزب جمهوری‌خواه مردم در کنگره‌ی سال ۱۹۴۷ جناح رادیکال خود را مغلوب و برنامه‌ی خود را بازنویسی کرد بطوری که اینبار دولت‌گرایی را به‌شکلی تفسیر می‌کرد که دیگر عملاً تفاوتی با برنامه‌ی "لیبرال" حزب دموکراتیک نداشت. نظام دو حزبی، به استثنای چند مورد جزئی، تا کودتای نظامی سال ۱۹۸۰ عملاً پابرجا بود. حزب جمهوری‌خواه توانست در نخستین انتخابات پس از جنگ یعنی در سال ۱۹۴۶ (اگرچه با تقلب) پیروز میدان باشد اما در دوره‌های بعدی یعنی در سال‌های ۱۹۵۰، ۱۹۵۴ و ۱۹۵۷ مغلوب حزب دموکراتیک شد. در سال ۱۹۶۰ یک کودتای نظامی به سرکردگی افسران فرهیخته و کمالیست ارتش منجر به شکل‌گیری یک قانون اساسی دموکراتیک و نظام سیاسی جدیدی شد که به‌روی تکثر سیاسی آغوش گشوده بود. اما این بازگشت به نظام چندحزبی به‌ندرت تغییری در آرایش صحنه‌ی سیاسی ترکیه ایجاد کرد و تا سال ۱۹۸۰ کماکان حزب جمهوری‌خواه و دنباله‌های حزب دموکراتیک (اصلی حزب دموکراتیک در سال ۱۹۶۰ منحل شد) تنها احزابی بودند که بصورت متوالی و یکی پس از دیگری در جایگاه حزب حاکم می‌نشستند. (۹)

همانطور که دیدیم دموکراسی پارلمانی ترکیه "گناه نخستین"<sup>۱</sup> خود را خیلی زود و در همان سال ۱۹۴۶ مرتکب شد- دموکراسی‌ای که در آن طبقات مردمی، یعنی طبقه‌ی کارگر و دهقانی از هرگونه سازماندهی سیاسی بر اساس برنامه‌های طبقه‌محور در مقام بدیلی برای احزاب نماینده‌ی منافع طبقات مسلط

<sup>۱</sup> "original sin"

اقتصادی (یا انشعابات آن) منع شده بودند. با این حال، گروه‌های این‌چنینی صرفاً به عنوان رأی‌دهندگان که شمارشان از گروه‌های مسلط اقتصادی بیشتر بود، همچنان در صحنه‌ی سیاست حضور داشتند. به‌رحال وجود رقابت میان احزاب بزرگ عاملی بود که باعث می‌شد دست‌کم در بازه‌های زمانی خاصی از چرخه‌ی سیاسی کشور یعنی در دوره‌های زمانی قبل از انتخابات به مطالبات اقتصادی و اجتماعی طبقات مردمی تن در دهند؛ این مسأله در بسیاری از موارد زمینه‌ی شکل‌گیری خصلت‌های پایداری را فراهم آورد که به‌تدریج به بخشی از ساختار اقتصادی و اجتماعی کشور بدل شدند.

نتیجه‌ی امر نوعی همزیستی نخبگان حاکمه و طبقات مردمی بود که به‌نوبه‌ی خود زمینه‌ساز پیدایش الگوی "پوپولیستی" در سیاست‌های توزیعی و اجتماعی شد. برخی مؤلفه‌های اساسی این پوپولیسم عبارت بودند از تعمیم سیاست‌های حمایت از کشاورزی به همه‌ی غلات اصلی، تصویب قوانینی درخصوص روابط صنعتی و تأمین اجتماعی که تاحدودی با الهام از الگوهای غربی انجام شد و همچنین توسعه‌ی دامنه‌ی خدمات شهرداری‌ها به تهیدستان شهری. با اینکه این پوپولیسم به‌سبب ترکیه در کنار تداوم ارائه‌ی خدمات آموزشی و بهداشتی رایگان از برخی جهات یادآور نظام‌های سیاست‌گذاری اجتماعی اروپائی بود، اما هیچگاه بطور رسمی رویکرد مبتنی بر-حقوق<sup>۱</sup> را در پیش نگرفت. "بخشیدن-بدون-گرفتن"<sup>۲</sup> به‌عنوان یک شعار پنهانی بر کلیه‌ی سیاست‌های توزیعی و اجتماعی حاکم بود که طبیعتاً کسری‌های بودجه‌ای و دیون خارجی سنگینی را تحمیل می‌کرد- کسری بودجه از محل انبساط پولی و کسری خارجی از محل اعتبارات سبک خارجی تأمین می‌شد. عاملی که وجود این کمک‌های مالی خارجی به ترکیه را توجیه می‌کرد، اولاً موقعیت ترکیه به‌عنوان "مولود نازپرورده‌ی ائتلاف غرب" بود و ثانیاً به خصلت‌های کینزیسم بین‌المللی رایج در دوران طلایی سرمایه‌داری در سال‌های پس از ۱۹۴۵ مربوط می‌شود. این سیاست‌ها همچنین برخاسته از یک مدل کارکردی بودند، مدلی مبتنی بر توسعه‌ی بازار داخلی که بر اساس آن می‌شد به فشارهای وارده از ناحیه‌ی رقابت بین‌المللی بی‌اعتنا بود.

با این حال، ظهور این پوپولیسم پارلمنتاریستی به‌تدریج با تغییرات مداوم در ائتلاف‌های طبقاتی همراه شد. در همین راستا بد نیست تمایزی میان سال‌های قبل و بعد از ۱۹۶۰ ایجاد کنیم.

### ائتلاف میان بورژوازی تجاری و دهقانان: ۱۹۴۶ تا ۱۹۵۹

شکوفایی اقتصادی نخستین سال‌های پس از جنگ در دوره‌ی سه‌ساله‌ی پس از ۱۹۴۵، که چه به‌لحاظ نرخ رشد و چه به‌لحاظ سطح تولید ناخالص داخلی دوران قبل از جنگ، به رقمی بالغ بر ۱۷ درصد رسیده بود، در سال ۱۹۴۸ حتی از این حد هم فراتر رفت. به‌لطف وضعیت مطلوب اقتصاد جهانی، روند این شکوفایی تا سال ۱۹۵۳ نیز اگرچه با سیری نزولی اما با نرخ‌های همچنان بالا (سالانه ۸.۹ درصد) ادامه یافت. تنها پس از ۱۹۵۳

<sup>۱</sup> right-based

<sup>۲</sup> "giving without taking"

است که پایان شکوفائی اقتصادی کره تأثیری معکوس بر قیمت کالاها می‌گذارد زمینه‌های کندشدن آهنگ رشد اقتصادی و ظهور تنگناهای خارجی را فراهم می‌کند. با این حال و در مجموع می‌توان گفت که مسیر رشد سال‌های ۱۹۴۸ تا ۱۹۵۹ اگرچه با کسری تجاری دائمی نیز روبه‌رو بود، اما نهایتاً یک میانگین آبرومندانه‌ی ۶.۴ درصدی را به‌نام خود ثبت کرده است (نگاه کنید به جدول ۶.۱). بخش کشاورزی طلاپه‌دار شکوفائی دوران پس‌از جنگ بود. تا سال ۱۹۵۳ رشد کشاورزی همچنان با اختلاف زیاد از نرخ رشد صنعتی پیشی گرفته بود. بخش عمده‌ای از کمک‌های مالی آمریکا صرف واردات ماشین‌آلات کشاورزی شد، سپس این ماشین‌آلات در قالب اعتبارات یارانه‌ای به کشاورزان واگذار شد و زمینه‌ی توسعه‌ی سریع زمین‌های زیر کشت و افزایش محصولات را فراهم کرد. آزادسازی بازارهای داخلی، رشد فزاینده‌ی عرضه‌ی محصولات کشاورزی به بازار، وجود سازوکار آزاد تجاری با مساعدت دولت‌های برآمده از حزب دموکرات در سال‌های پس از ۱۹۵۰ و همچنین حجم فزاینده‌ی واردات و صادرات عواملی بودند که روی هم رفته زمینه‌ی رونق یافتن منافع تجاری را نیز فراهم کردند. ائتلاف عملی میان بورژوازی تجاری و کشاورزان-معطوف-به-بازار، رمز پیروزی‌های انتخاباتی حزب دموکرات در طول دهه‌ی ۱۹۵۰ به‌شمار می‌رفت. نخستین مرحله‌ی پوپولیسیم پارلمانی کشاورزان را در قانون خود قرار می‌داد و این امر به‌واسطه‌ی ایجاد یک نظام گسترده‌ی یارانه‌ای و حمایتی به‌نفع دهقانان تحقق می‌یافت. کشاورزی به‌مثابه‌ی صرف ابزاری برای معاش پدیده‌ای بود که در دوران رونق اقتصادی کاملاً محو شد. در همین دوره بود که یکی از پدیده‌های رایج در عرصه‌ی کشاورزی ترکیه پدیدار شد: زمین‌های کوچک و حتی باغچه‌های خردی که منحصراً محصولات رایج بازار را کشت می‌کردند. به‌این ترتیب، سطح و گستردگی سیاست‌های حمایتی به بخش لاینفکی از برنامه‌های انتخاباتی احزاب سیاسی رقیب بدل شد.

از منظر طبقه‌ی کارگر شهری، دوران شکوفائی پس از جنگ با رشد قابل توجه نرخ دست‌مزدهای واقعی همراه بود (یعنی یک رشد ۷۵ درصدی در فاصله‌ی سال‌های ۴۵-۱۹۴۴ تا ۱۹۵۳). با این حال علیرغم رشد شتابان تولید، این مسأله (یعنی رشد دستمزدهای واقعی) به‌معنای کاهش نسبت سهم دستمزد به ارزش‌افزوده‌ی صنعتی نیز بود. گذار به نظام چندحزبی، قوانین مربوط به روابط صنعتی را نیز دگرگون کرده بود. با این حال، نهادینه‌سازی روابط کارگری همچنان حکایت از نگرانی‌های اولیه درخصوص آگاهی طبقاتی و تأثیرات سوسیالیستی داشت.

نخستین گام در فرآیند نهاد-سازی<sup>۱</sup> تأسیس وزارت کار<sup>۲</sup> و مؤسسه بیمه‌ی کارگری<sup>۳</sup> در سال ۱۹۴۵ بود که به به‌واسطه‌ی سهام مشارکتی کارمند/کارفرما و به‌منظور تحت پوشش قراردادن طیفی از مخاطرات به‌سبک نهادهای غربی ایجاد شد. مؤسسه‌ی بیمه‌ی کارگری در سال ۱۹۶۵ به مؤسسه‌ی بیمه‌ی اجتماعی<sup>۴</sup> تغییر نام داد اما کم‌وبیش همان ساختار نهادی سابق را حفظ کرد، ساختاری که اگرچه به‌لحاظ صوری مبتنی

<sup>۱</sup> institution-building

<sup>۲</sup> Ministry of Labour

<sup>۳</sup> Workers' Insurance Agency

<sup>۴</sup> Social Insurance Agency



بر مشارکت سه‌جانبه است اما عملاً کنترل دولت همواره دست‌بالا را در آن داشته است و این وضعیتی است که تا امروز هم ادامه پیدا کرده است.

ممنوعیت تأسیس انجمن‌های طبقاتی در سال ۱۹۴۶ لغو و زمینه‌ی شکل‌گیری اتحادیه‌های تجاری فراهم شد. با این حال، درخصوص وابستگی‌های سیاسی عملاً محدودیت‌های شدیدی اعمال شد که به‌عنوان نمونه ممنوعیت بلافاصله‌ی اتحادیه‌های سوسیالیستی گواه آن است. چارچوب حقوقی کار را قانون اتحادیه‌های تجاری مصوب ۱۹۴۷ فراهم کرد، قانونی که هرگونه اعتصاب را ممنوع اعلام می‌کرد و درعین حال چانه‌زنی دسته‌جمعی را در سطح محدودی به رسمیت می‌شناخت. دامنه‌ی جنبش اتحادیه‌های تجاری که باوجود این موانع قانونی سفت‌وسخت شکل گرفت تماماً محدود به مشاغل دولتی بود. به‌لحاظ مالی ضعیف و در اغلب موارد وابسته به مدیریت شخصی افراد بود و همواره مراقب بود تا با حزب حاکم رابطه‌ای غیرخصمانه داشته باشد و این وضعیت تا پایان دهه‌ی ۱۹۵۰ همچنان ادامه داشت.

بنابراین، از منظر نهاد-سازی، دوران اولیه پس از جنگ شاهد حرکت بسیار تدریجی به سوی یک چارچوب مدرن برای سیاست اجتماعی بود. نگاه رسمی به دستمزدگیران کماکان تحت تأثیر عکس‌العمل‌های اقتدارگرایانه‌ی دهه‌های گذشته بود و طبقه‌ی کارگر هنوز به جزئی از سازوکارهای پوپولیستی درحال‌ظهور اخیر بدل نشده بود. از منظر تحولات توزیعی، دوران شکوفائی پس از جنگ شرایطی را به‌وجود آورد که در آن سطوح درآمدی روبه‌رشد نسبت به بدهستان‌های توزیعی دست‌بالا را داشتند. کندشدن روند رشد در اواسط دهه‌ی ۱۹۵۰ وضعیت را تا حدودی معکوس کرد و به تدریج تضادهای توزیعی را نمایان ساخت. بنابراین طبیعی است که در دهه‌ی ۱۹۶۰ بیشتر شاهد جستجو و معرفی راه‌حل‌های نهادی باشیم.

### گسترش شالوده‌ی اجتماعی پوپولیسم: ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۹

در سال ۱۹۶۰ گروهی از افسران جوان و عمدتاً از رده‌های پائین‌تر از ژنرال طی یک کودتای نظامی دولت حزب دموکرات را سرنگون کردند؛ روی آوردن تدریجی دولت حزب دموکرات به تمایلات ضد-دموکراتیک خصوصاً در مواجهه با معضلات اقتصادی دهه‌ی ۱۹۶۰ عامل نارضایتی بخش‌های وسیعی از جمعیت کشور شد و زمینه‌ی این سرنگونی را فراهم آورد. افسران به‌قدرت رسیده شخصاً تمایلی به ماندن در قدرت نداشتند و خواستار مشارکت دانشگاهیان ترقی‌خواه برای تدوین یک قانون اساسی جدید بر مبنای اصول دموکراتیک به سبک کشورهای غربی بودند. قانون اساسی جدید که پس از یک referendum در سال ۱۹۶۰ به اجرا گذاشته شد بر "خصلت دموکراتیک، سکولار و اجتماعی" دولت ترکیه تصریح داشت. این خصلت "اجتماعی" را قانون اساسی در ادامه با فهرست کردن حقوق کلیه‌ی شهروندان درخصوص برخورداری از آموزش، بهداشت و اشتغال توضیح می‌دهد. از سوی دیگر، کارمندان حق برخورداری از تأمین اجتماعی، سازماندهی در قالب اتحادیه‌های صنفی، مشارکت در چانه‌زنی دسته‌جمعی و اعتصاب را دارند. به این ترتیب، قانون اساسی سال ۱۹۶۱ شالوده‌ای برای استقرار روابط صنعتی به سبک غربی یعنی مبتنی بر مشارکت

سه‌جانبه فراهم کرد. بنابراین، شالوده‌ی اجتماعی پوپولیسم پارلمانتاریستی دامنه‌ی وسیع‌تری پیدا کرد و طبقه‌ی کارگر شهری سازماندهی‌شده را نیز دربرگرفت.

تحولات توزیعی‌ای که در طول قریب به دو دهه‌ی بعدی مشاهده می‌شود را بایستی عمدتاً تابعی از ماتریس طبقاتی پوپولیسم پارلمانتاریستی دانست. (۱۰) سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی تا آنجا ادامه پیدا کردند که دیگر کلیه‌ی غلات را به‌جز میوه و سبزیجات تازه در برمی‌گرفتند و علاوه‌براین یارانه‌های نقدی و غیرنقدی سخاوتمندانه‌ای نیز به این سید حمایتی افزوده شد. نتیجه این سیاست‌های حمایتی بهبود چشمگیر شرایط مبادله‌ی کشاورزی درمقایسه با حوزه‌ی صنعت در طول این دوره بود بطوری که در سال ۱۹۶۷ شاخص مذکور ۴۵ درصد بالاتر از رقم میانگین مشابه در سال آماری ۶۱-۱۹۶۰ بود؛ همچنین درخصوص قیمت فروش سر-زمین<sup>۱</sup> ثبات چشمگیری به‌وجود آمد (نگاه کنید به جدول ۶.۶). به‌این‌ترتیب، پوپولیسم مبتنی بر کشاورزی، توانست میلیون‌ها تولیدکننده‌ی جزء و میانه را در برابر قدرت بازار انحصاری سرمایه‌های تجاری داخلی و بین‌المللی حفاظت و همچنین از اثر سوء افزایش واقعی ارزش لیر ترکیه بر صادرات محصولات کشاورزی جلوگیری کند.

جدول ۶.۶: نسبت‌های دستمزاها به ارزش افزوده (W/Y)، دستمزدهای واقعی (Wr) در صنایع تولیدی و شرایط مبادله محصولات کشاورزی (TOTA) در سالهای منتخب از ۱۹۷۲ تا ۲۰۰۲

TOTA	Wr	(%)W/Y	سال
۱۰۰.۰	۱۰۰.۰	۳۷.۱	۱۹۷۷
۵۲.۹	۷۴.۶	۱۵.۴	۱۹۸۸
۶۵.۲	۱۱۲.۸	۲۱.۷	۱۹۹۰
۶۹.۱	۱۵۴.۹	۲۰.۷	۱۹۹۳
۶۸.۴	۱۰۹.۶	۱۵.۳	۱۹۹۵
۷۶.۰	۱۱۸.۸	۱۶.۹	۱۹۹۷
۸۲.۵	۱۳۱.۹	۲۰.۹	۱۹۹۹
۷۷.۲	۱۲۳.۴	-	۲۰۰۰
۷۲.۲	۱۱۴.۱	-	۲۰۰۱
۷۴.۰	۱۰۷.۱	-	۲۰۰۲

نکته: حداقل دستمزاها از طریق شاخص قیمت عمده‌فروشی کاهش یافته‌اند. عوامل کاهش‌دهنده‌ی مطلق در کشاورزی و صنعت در محاسبه‌ی شرایط مبادله محصولات کشاورزی مورد استفاده قرار گرفته‌اند.  
منبع: موسسه‌ی دولتی آمار

از آغاز دهه‌ی ۱۹۶۰ به‌این‌سو، شرایط بازار کار به‌شدت دستخوش تغییر شد. روند شکل‌گیری اتحادیه‌ها با استفاده از امتیازات تعریف‌شده در قانون کار با سرعت زیادی ادامه پیدا کرد و با حرکت به‌سمت صنایع خصوصی کلان به‌ویژه تحت‌نظارت کنفدراسیونی با گرایش‌های سوسیالیستی موسوم به دی.آی.اس.کی

<sup>۱</sup> on-farm

(DISK) موفق شد از آستانه‌ی رشد ۵۰ درصدی سال‌های ۸۵-۱۹۷۰ نیز عبور کند (نگاه کنید به جدول ۶.۲). مشاغل دولتی برخوردار از تشکیلات اتحادیه‌ای وسیع این‌بار استخدام‌های گسترده و سیاست‌های دستمزدی گشاده‌دستانه‌ای را درپیش گرفتند که تبعاً این امر روابط صنعتی در بخش خصوصی را نیز تحت تأثیر قرار داد. با این حال، از اوایل دهه‌ی ۱۹۶۰ (یعنی درست زمانی که چانه‌زنی‌های دسته‌جمعی نیز باب شد) تا نیمه‌ی دوم دهه‌ی ۱۹۷۰ دستمزدهای صنعتی سالانه به میزان ۴.۴ درصد رشد نشان می‌دادند که این مسأله تا حدودی به دنبال نرخ رشد بهره‌وری نیروی کار اتفاق می‌افتاد که حاکی از ثبات سهم دستمزد و سود از ارزش افزوده بود.

جدول ۶.۷: جمعیت تحت پوشش طرح‌های تامین اجتماعی (برحسب ۱۰۰۰ نفر)، ۱۹۵۰-۲۰۰۰

سال	صندوق بازنشستگی		موسسه ی بیمه ی اجتماعی		موسسه ی مشاغل آزاد		درصد جمعیت تحت پوشش***	
	تعداد کل افراد	بیمه‌شدگان فعال	تعداد کل افراد ذی‌نفع	بیمه‌شدگان فعال	تعداد کل افراد ذینفع	بیمه‌شدگان فعال	مستمری‌ها	بهداشت
۱۹۶۵	۲.۴۴۴	۵۴۸	۳.۸۳۵	۸۶۹	-	-	۲۰.۲	۲۰.۲
۱۹۷۰	۳.۷۰۱	۸۲۴	۵.۷۸۴	۱.۳۱۳	۸۰۰*	۲۰۰	۲۶.۹	۲۶.۹
۱۹۷۵	۵.۱۸۹	۱.۰۹۲	۸.۲۳۶	۱.۸۲۳	۳.۲۷۱	۸۱۶	۴۱.۷	۳۳.۶
۱۹۸۰	۶.۳۰۷	۱.۲۵۰	۱۰.۶۷۴	۲.۲۰۵	۴.۶۸۳	۱.۱۰۰	۴۸.۹	۳۸.۴
۱۹۸۵	۷.۴۷۱	۱.۴۰۰	۱۳.۵۷۶	۲.۶۰۸	۸.۵۴۶	۱.۶۸۲	۵۹.۰	۴۲.۱
۱۹۹۰	۸.۵۸۶	۱.۵۶۰	۱۸.۹۷۸	۳.۴۴۶	۱۳.۲۶۱	۱.۹۶۷	۷۲.۷	۵۴.۴
۱۹۹۵	۱۰.۲۲۲	۱.۸۸۰	۲۶.۵۳۶	۴.۴۱۱	۱۳.۴۹۰	۱.۷۹۱	۸۱.۳	۶۴.۳
۲۰۰۰	۹.۷۶۶	۲.۱۶۳	۳۴.۱۳۹	۵.۲۸۳	۱۵.۰۳۶	۴.۱۷۲	۸۷.۰	۸۳.۰

منبع: موسسه ی دولتی آمار، شاخصهای آماری سالهای ۱۹۲۳ تا ۱۹۹۸؛ برای سال ۲۰۰۰؛ سازمانهای دولتی طرح و برنامه (۲۰۰۰)، شاخصهای اقتصادی و اجتماعی سالهای ۱۹۵۰ تا ۲۰۰۱.  
نکته:

\* مشتمل بر افراد بیمه‌شده‌ی فعال نیز می‌گردد؛

\*\* در سال ۱۹۷۲

\*\*\* رجوع شود به نکته ی شماره‌ی ۱۱ در انتهای فصل.

برنامه‌های بهداشت و بازنشستگی دستمزدگیران و کارکنان کشوری را دو مؤسسه‌ی مختلف پوشش می‌دادند که به ترتیب عبارت بودند از مؤسسه‌ی بیمه‌ی اجتماعی و صندوق بازنشستگی. تا اواسط دهه‌ی ۱۹۶۰ این دو مؤسسه تقریباً ۲۰ درصد از کل جمعیت کشور را تحت پوشش خود گرفته بودند (نگاه کنید به جدول ۶.۷ و ۶.۴). در سال ۱۹۷۱ برنامه‌ی جداگانه‌ای باهدف پوشش کارکنان خویش فرما به اجرا گذاشته شد و در طول دهه‌ی ۱۹۸۰ کشاورزان و زنان خانه‌دار نیز به آن افزوده شدند. به این ترتیب، تا قبل از سال ۲۰۰۰ سطح زیر پوشش نظام تأمین اجتماعی در ترکیه پیشرفت چشمگیری کرده بود. (۱۱) اگرچه دولت (به جز در مواردی که مشخصاً کارفرما محسوب می‌شد) هیچ‌گونه تعهدی نسبت به مشارکت مالی در هیچ‌یک از

نظام‌های تأمین اجتماعی نداشت، اما در اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ تقریباً کلیه‌ی طرح‌های مذکور با کسری مالی قابل توجهی مواجه شدند به‌شکلی که دوام آنها در گرو انتقال وجوه نقدی از محل بودجه‌ی دولتی بود.

تأمین مسکن اقشار آسیب‌پذیر شهری هرگز فی‌نفسه به‌عنوان یکی از اهداف سیاست اجتماعی محسوب نشد و هرگونه برنامه‌ی مسکن متکی به بودجه‌ی دولتی کنار گذاشته می‌شد. از سوی دیگر و خصوصاً از دهه‌ی ۱۹۶۰ به این سو یعنی زمانی که صنعتی‌شدن و رشد اقتصاد خدماتی سیر پرشتابی گرفته بود، مهاجرت‌های گسترده به مراکز شهری مورد استقبال دولت بود و سیاست منعطف دولت به مهاجران اجازه می‌داد تا در زمین‌های تحت مالکیت عمومی در حاشیه‌ی کلان‌شهرها ساکن شوند و خانه بسازند (نگاه کنید به جدول 6.8) و سپس به تدریج نواحی تحت پوشش خدمات عمومی و شهری را به‌منظور پوشش این مناطق توسعه می‌داد. این به‌اصطلاح خوش‌نشینان به‌وزنه‌ی مهمی در سیاست‌های محلی چندحزبی بدل شدند و علیرغم مخالفت‌های پرسروصدای از ما بهترین ساکن شهرها، به تدریج زمینه‌های نوعی پوپولیسم شهری به‌واسطه‌ی ارائه‌ی بخشودگی‌های عمومی ساختمان‌های غیرقانونی بصورت دوره‌ای، ارائه‌ی حق مالکیت بصورت صوری، توسعه‌ی شبکه‌های آب، برق و فاضلاب و حمل‌ونقل عمومی و مدرسه برای حاشیه‌نشینان شهری شکل گرفت.

جدول ۶.۸: گچکوندو<sup>۱</sup> (تأمین مسکن از طریق تصرف زمین) در ترکیه، ۱۹۵۵-۹۹

سال	جمعیت گچکوندو (۱۰۰۰ نفر)	جمعیت گچکوندو/جمعیت شهری (%)	تعداد گچکوندوها	گچکوندوها/ساکنین مناطق شهری (%)
۱۹۵۵	۲۵۰	۳.۶	۵۰۰۰	۴.۶
۱۹۶۰	۱۲۰۰	۱۳.۵	۲۴۰۰۰	۱۶.۴
۱۹۶۵	۲۱۵۰	۱۹.۹	۴۳۰۰۰	۲۲.۹
۱۹۷۰	۳۰۰۰	۲۱.۹	۶۰۰۰۰	۲۳.۶
۱۹۸۰	۵۷۵۰	۲۹.۳	۱۱۵۰۰۰	۲۶.۱
۱۹۹۰	۸۷۵۰	۲۶.۳	۱۷۵۰۰۰	۳۳.۹

منبع: ایچدویگو و همکاران (۱۹۹۸، جدول ۴)؛ DIE، ۱۹۹۷ جمعیت‌شناسی آنکارا؛ DIE

ملاحظات می‌گذرد در خصوص جایگاه بورژوازی و نسبت آن با نحوه‌ی قانون‌گذاری رایج در دوران پس از ۱۹۶۰ خالی از لطف نخواهد بود. قانون اساسی ۱۹۶۱ برنامه‌ریزی ملی را برای دولت‌ها الزامی می‌کند. صنعتی‌سازی مبتنی بر بازار داخلی یک اولویت راهبردی تلقی می‌شد و قرار بر این بود که شکاف میان سرمایه‌گذاری و ذخایر داخلی با اعتبارات "سبک" خارجی پوشش داده شود- و البته فضای بین‌المللی تلطیف‌شده‌ی آن دوره ضامن تحقق این اعتبارات بود. بالارفتن تدریجی و بیش‌ازحد نرخ مبادله به‌علاوه‌ی قیمت پائین محصولات مشاغل دولتی متخصص در حوزه‌ی کالاهای واسطه‌ای سبب می‌شد که مواد اولیه‌ی ارزان در اختیار صنایع خصوصی قرار بگیرد. نظام مالی "کنترل‌شده‌ی" وجود داشت که عملاً صرفه‌جویان را

<sup>۱</sup> Gecekondü

"جریمه" و شرکت‌های صنعتی را از طریق پرداخت وام‌هایی با سود پائین کمک می‌کرد. بوروکراسی اقتصادی قدرتمند، اساساً صادقانه و نسبتاً مستقلی وجود داشت که تلاش زیادی در جهت طرح دستورالعمل‌های عینی در تخصیص ارزها و اعتبارات خارجی کمیاب به شرکت‌های خصوصی به خرج می‌داد. جهت‌گیری کلی بوروکراسی اقتصادی، همانطور که در برنامه‌ی ملی قید شده بود، پیش‌گیری از شیوع پارتی‌بازی<sup>۱</sup> و مشتری‌پروری<sup>۲</sup> به نفع تاجران خودی و محدود کردن تخصیص "رانت‌های حمایتی و دخالتی"<sup>۳</sup> به بخش‌های خودی بود. کنترل قیمت مواد اولیه‌ی استراتژیک و کالاهای اساسی نیز به اجرا گذاشته شد.

امکان جبران کسری‌ها از محل منابع بانک مرکزی و اعتبارات سبک خارجی روی هم‌رفته وضعیتی را ایجاد کرد که در آن تحقق شعار "بخشیدن بدون گرفتن" (۱۳) برای تصمیم‌گیران ممکن به نظر می‌رسید. کندی روند رشد در بخش کشاورزی تا حدودی به واسطه‌ی نسبت‌های مطلوب قیمتی جبران می‌شد و سهم دستمزد/سود بینا-صنعتی تثبیت شد. در میان گروه‌های مسلط اقتصادی، دوره‌ی مذکور معرف عصر طلایی سرمایه‌ی صنعتی به‌شمار می‌آمد، زیرا آنان را از مزایای ویژه‌ای چون وام‌های با نرخ سود پائین، مواد اولیه‌ی ارزان و همچنین وجود یک بازار داخلی روبه‌گسترش که از گزند رقابت بین‌المللی نیز در امان بود.

اما در نیمه‌ی دوم دهه‌ی ۱۹۷۰ و بر اثر ترکیبی از عوامل داخلی و خارجی، به تدریج مشکلات پدیدار شدند. ائتلاف‌های طبقاتی‌ای که شالوده‌ی پوپولیسم پارلمانی را تشکیل می‌داد تحت فشار بی‌سابقه‌ای قرار گرفتند و نهایتاً معلوم شد که این ائتلاف‌ها پایدار نخواهند ماند. از ۱۹۷۳ به این سو نظام حزبی به تدریج رو به اضمحلال رفت و بی‌ثباتی انتخاباتی احزاب سنتی را وادار کرد که اقدامات پوپولیستی فزاینده‌ای را خارج از چارچوب‌های توسعه‌ی پایدار در دوران پس از بحران نفت در پیش بگیرند؛ که البته این اقدامات تا حدودی در جهت گسترش هرچه بیشتر سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی صورت می‌گرفت. یارانه‌های مصرفی و کسورات بخش عمومی با شتاب هرچه بیشتری رو به افزایش گذاشت.

علیرغم پائین کشیدن حجم مواد اولیه و سطح تولید صنعتی به دلیل محدودیت‌های ایجادشده در ارزهای خارجی و آغاز روند افزایشی تورم (۱۴)، اتحادیه‌های صنفی حاضر نبودند مطالبات معمول خود را کاهش دهند. دستمزدهای واقعی در مشاغل عمومی بخش صنعتی در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۷۶ تا ۱۹۷۸ به اندازه‌ی ۳۶ درصد بالاتر رفت و نسبت دستمزدها به ارزش افزوده در صنایع تولیدی در سال ۱۹۷۸ به بالاترین حد یعنی حدود ۳۸ درصد رسیده بود- این تحولات زمینه‌ی روند فرسایشی سود در شرکت‌های خصوصی‌ای که اتحادیه‌های صنفی در آنها حضوری پررنگ داشتند را فراهم کرد.

نهایتاً اینکه دوره‌ی مذکور دوران ناآرامی‌های شهری خونین و گسترده میان جناح‌های سیاسی افراطی بود. محلات شهری و همین‌طور بسیاری از شهرستان‌های کوچک میان گروه‌های مختلف و گه‌گاه مسلح

<sup>1</sup> favoritism

<sup>2</sup> clientelism

<sup>3</sup> "rents of protection and intervention"

سیاسی از چپ و راست که از قضا هیچ اتصالی با احزاب تثبیت‌شده‌ی سیاسی نداشتند، تقسیم شده بودند. به تدریج گروه‌های سازماندهی‌شده‌ی چپ‌گرا کنترل توده‌ای در بسیاری از اصنافِ خصوصی و عمومی را به دست گرفتند. نگرانی گروه‌های تجاری سبب شد که بطور جدی به دنبال دستیابی به شیوه‌هایی برای بازگرداندن نظم چه در بازار کار و چه در طبقات سیاسی برآیند. امنیتِ روزمره به دغدغه‌ی جدی بخش‌های وسیعی از جمعیت بدل شد. پوپولیسم پارلمنتاریستی توان برآوردن مطالبات اقتصادی متضاد را نداشت. نهایتاً بورژوازی در پی راه‌حلی ریشه‌ای در عرصه‌ی سیاسی برآمد. کودتای نظامی سپتامبر ۱۹۸۰ که توسط رده‌های مختلف نیروهای مسلح انجام شد، با حمایت فعالانه و تمام‌وکمال کلیه‌ی سازمان‌های تجاری به سرانجام رسید.

### سلطه‌ی موازین نولیبرالی: ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۹

مشخصه‌ی دوران بیست‌ساله‌ای که با سال ۱۹۸۰ آغاز می‌شود استیلای موازین نولیبرال در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی است. دوره‌ی مذکور با ضدحمله‌ی بورژوازی آغاز می‌شود؛ ضدحمله‌ای که قصد داشت از طریق مداخله‌ی یک رژیم نظامی و اتخاذ سیاست‌های ساختاری و تثبیتی نولیبرالی، پوپولیسم پارلمنتاریستی را یک‌بار و برای همیشه از صحنه‌ی روزگار محو کند. و این عملیات حتی پس از بازگشت به الگوی دموکراسی پارلمانی نیز ادامه یافت و تنها در اواخر این دهه تحت فشار شدید قرار گرفت. رفع تضاد موجود میان فشارهای اجتماعی و موازین نولیبرالی تنها به صورت موقت و به واسطه‌ی بازگشتی گذرا به همان پوپولیسم معمول که آزادسازی کامل جریان سیال سرمایه در سال ۱۹۸۹ زمینه‌های آن را فراهم کرده بود ممکن شد. تا اواسط دهه‌ی ۱۹۹۰ بی‌ثباتی وضعیت به حدی رسیده بود که پای مؤسسات "برتون وودز"<sup>۱</sup> را به کشور باز کرد تا به عنوان یکی از پایه‌های ثابت فرآیند تصمیم‌گیری در ترکیه بدل شوند. در ادامه‌ی بحث، این دو دوره‌ی کوچک‌تر یعنی دهه‌ی ۱۹۸۰ و دهه‌ی ۱۹۹۰ را به عنوان دو دوره‌ای که از الگوهای نسبتاً متفاوتی پیروی می‌کنند، به اختصار بررسی می‌کنیم.

به لحاظ عملکرد رشد نیز تفاوت‌هایی میان این دو دوره وجود دارد. در سال ۱۹۸۱ اقتصاد ترکیه به تازگی از رکود نسبی سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۰ (یعنی از افت تراکمی ۳ درصدی تولید ناخالص داخلی ظرف دو سال) بیرون آمده بود و از این نقطه به بعد میانگین نرخ رشد ۳ درصدی را تا پایان دهه‌ی ۱۹۸۰ ادامه داد. به دنبال آزادسازی حساب‌های سرمایه‌ای، مسیر رشد به تدریج تحت تأثیر میزان ورود و خروج پول‌های خارجی قرار گرفت و بیش‌ازپیش وضعی نامنظم و غیرعادی پیدا کرد. بحران‌ها و تلاطم‌های مالی سال‌های ۱۹۹۴، ۱۹۹۸-۹۹ و ۲۰۰۱ همواره با افت جدی تولید ناخالص داخلی همراه بودند. (۱۵) نرخ کلی رشد از سال ۱۹۸۹ تا ۲۰۰۱ تنها به ۳.۴ درصد می‌رسید؛ حتی اگر سال بحرانی ۲۰۰۱ را از محاسبه کنار بگذاریم (یعنی صرفاً بازه‌ی ۱۹۸۹ تا ۲۰۰۰ را در نظر بگیریم) بازهم به میانگینی بیش از ۴ درصد نخواهیم رسید.

<sup>۱</sup> Bretton Woods

### ضدحمله‌ی بورژوازی و فرسایش تدریجی دولت اجتماعی در دهه‌ی ۱۹۸۰

در همان روز ۱۲ سپتامبر ۱۹۸۰ که ژنرال کینان اورن<sup>۱</sup>، رئیس وقت ستاد کل نیروهای مسلح ترکیه برای اعلام کودتای نظامی با ملت ترکیه سخن می‌گفت در خلال صحبت‌هایش به این نکته اشاره کرد که دستمزدهای بالا و مطالبات نامعقول اتحادیه‌های صنفی یکی از نواقص عمده‌ای است که بایستی مرتفع شود. خیلی زود مشخص شد که بازگرداندن سامان ازدست‌رفته‌ی بازار کار و منکوب کردن انحرافات پوپولیستی از مهم‌ترین اهداف اقتصادی افسران به‌قدرت‌رسیده خواهد بود. تورگوت ازل<sup>۲</sup>، معمار برنامه‌ی ثبات ژانویه‌ی ۱۹۸۰ در دولت دمیرال<sup>۳</sup>، به پست معاون رئیس‌جمهور در امور اقتصادی دولت نظامی منصوب شد. ازل به‌عنوان فردی که از پیوندهای نزدیکی با اجتماع تجار داخلی و مراجع پولی بین‌المللی برخوردار بود، تمام تلاش خود را بکار گرفت تا از طرح‌های تعدیلی یک‌باره در حوزه‌ی سیاست‌های درآمدی اجتناب کرده و کار را بر اساس یک دستورالعمل گسترده‌تر و درازمدت پیش ببرد. نیاز بود تا روند ساماندهی روابط توزیعی براساس تدوین یک قانون اساسی جدید و مصوبات تکمیلی به‌گونه‌ای نهادینه شود که حتی پس از موعد مقرر برای بازگشت نیروهای مسلح به پادگان (یعنی ۱۹۸۳) نیز ادامه پیدا کند. سازمان‌های تجاری در این زمینه (۱۶) نقش فعالی داشتند و در سال‌های نخست دهه‌ی ۱۹۸۰ تلاش‌های مؤثر و مدونی را در جهت حفظ نفوذ خویش بر روند پیش‌نویس اصول اقتصادی و اجتماعی قانون اساسی و همچنین مصوبات تکمیلی آن به‌نمایش گذاشتند.

یکی از ناظران (Isikli 1996)، قانون اساسی مصوب ۱۹۸۲ را به‌لحاظ محتویات مربوط به حوزه‌ی سیاست اجتماعی "سند محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها" نامیده است. روابط صنعتی با دقت تمام مورد توجه قرار گرفته‌اند، شرایط عضویت در اتحادیه‌های صنفی و سپس شرکت در انتخابات هیأت‌مدیره‌ی آنها و مواردی از این دست به‌دقت تعریف شده است. هرگونه مداخله‌ی سیاسی از جانب اتحادیه‌های صنفی به‌شدت منع شده است و درخصوص شرکت در اعتصابات نیز محدودیت‌های سخت‌وسختی در نظر گرفته شده است. قانون کار نیز در سال ۱۹۸۳ یعنی درست پس از گذار به نظام چندحزبی به‌تصویب رسید و موانعی جدی در مسیر شکل‌گیری اتحادیه‌ها و چانه‌زنی دسته‌جمعی ایجاد کرد.

طی انتخاباتی که با شرکت تنها سه حزب به‌رسمیت شناخته‌شده از سوی افسران برگزار شد، حزب میهن (MP)<sup>۴</sup> ازل موفق شد اکثریت پارلمان را بدست آورد. تا سال ۱۹۸۹، دولت‌های برخاسته از حزب میهن موفق شدند محدودیت‌های مربوط به فعالیت اتحادیه‌های صنفی را که در قوانین مصوب رژیم نظامی قید شده بود با موفقیت به مرحله‌ی اجرا درآورند. در نتیجه، در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۸ دستمزدهای

<sup>1</sup> Kenan Evren

<sup>2</sup> Turgut Ozal

<sup>3</sup> Demirel

<sup>4</sup> motherland party

واقعی یک سقوط بی‌وقفه‌ی ۲۵ درصدی را تجربه کردند، و نسبت دستمزد به ارزش‌افزوده‌ی صنعتی نیز در طول همین دوره از ۳۷ درصد به ۱۵ درصد سقوط کرد (نگاه کنید به جدول ۶.۶).

بال دیگر پوپولیسیم، یعنی سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی نیز با فرسایش جدی روبه‌رو شد. خریدهای حمایتی به‌مثابه‌ی نسبتی از ارزش‌افزوده‌ی کشاورزی در سال ۱۹۷۶ به بالاترین میزان خود یعنی ۲۰ درصد رسید و سال پس از آن نیز شاهد نقطه‌ی اوج شاخص شرایط مبادله‌ی کشاورزی بود. افت اساسی دامنه و وزن سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی از این نقطه به بعد زمینه‌ای را فراهم کرد که در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۸ قیمت محصولات بخش کشاورزی در مقایسه با قیمت‌های سایر بخش‌ها به‌اندازه‌ی ۴۷ درصد سقوط کند (جدول ۶.۶). بار این شوک قیمتی برای کشاورزان حتی در مقایسه با وضعیت دوران رکود بزرگ نیز سنگین‌تر بود. (۱۷) جالب است که وخامت وضع توزیع درآمدهای دو طبقه‌ی مردمی اصلی کشور برای مدت حدوداً یک دهه یعنی از اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ به بعد به موازات یکدیگر و به‌معنایی وسیع‌تر همزمان با یکدیگر اتفاق می‌افتاد. علاوه‌براین، نظام مالی دولت‌های برآمده از حزب میهن به‌نحوی بازسازی شد که عملاً به‌نفع گروه‌های تجاری بود زیرا بار مالیاتی را تاحد زیادی بر دوش دستمزدگیران و مصرف‌کنندگان می‌گذاشت و این درحالی بود که هزینه‌کرد عمومی دولت در حوزه‌ی اجتماعی (یعنی حوزه‌های آموزش و بهداشت) در مقایسه با دوره‌های قبل در حال کاهش یافتن بود. (۱۸)

### واکنش نولیبرالی به رشد ناگهانی و بی‌ثباتی اجتماعی: از ۱۹۹۰ تا امروز

محدودیت این سیاست‌ها در اواخر دهه‌ی ۱۹۸۰ آشکار شد. اینکه قوانین و نهادهای ضد-کارگری برآمده از رژیم نظامی نتوانند بطور کامل از بروز واکنش‌های شدید در برابر افت‌وخیزهای نامطلوب یک‌دهه‌ای در نحوه‌ی توزیع درآمدها جلوگیری کنند، مسأله‌ای غیرمنتظره‌ای نبود. اما آنچه جای تعجب داشت خصلت ناگهانی و اثربخش فوران تنش‌های اجتماعی بود. کارگران و کارمندان دون‌پایه‌ی مشاغل دولتی در بیان مطالبات اجتماعی خود، به یکباره به شیوه‌های نامتعارفی متوسل شدند. این جنبش به‌سرعت در اقصای وسیعی از دستمزدگیران گسترش پیدا کرد. موجی از اعتصاب به‌همراه تظاهرات توده‌ای کشور را لرزاند (Ozugurlu ۱۹۸۹). در همین حال، صحنه‌ی سیاسی کشور نیز به‌واسطه‌ی بازگشت احزاب متعارف دوران قبل از ۱۹۸۰ (اگرچه با نام‌های متفاوت از پیش) به تدریج رنگ‌وبوی رقابتی‌تری به‌خود می‌گرفت. حزب میهن در انتخابات محلی ۱۹۸۹ شکستی تحقیرآمیز را تجربه کرد. بالاخره تورگوت ازل ناچار به تسلیم شد و دستمزدهای جدیدی در سراسر کشور برقرار شد که این بار به‌میزان معتدله‌ی بالاتر از نرخ تورم بود. این روند افزایشی حتی پس از شکست حزب میهن در انتخابات سراسری سال ۱۹۹۱ نیز برای دو سال دیگر و در دولت ائتلافی راست-و-چپ دمیرل (و سپس سیلر)<sup>۱</sup> ادامه پیدا کرد. در مقایسه با سال ۱۹۸۸، یعنی نقطه‌ی اوج یک دهه کاهش دستمزدها، در سال ۱۹۹۳ دستمزدهای واقعی بیش از دو برابر افزایش یافتند (جدول ۶.۶). با این حال، جالب است که در طول این دوره میزان عضویت در اتحادیه‌های صنفی به اوج خود رسید اما پس از آن روند

<sup>۱</sup> Ciller



نزولی ملایمی چه به‌لحاظ تعداد عضویت‌ها و چه به‌لحاظ نرخ رشد تأسیس اتحادیه‌ها مشاهده شد (جدول ۶.۲). عوامل متعددی در بروز این وضعیت دخیل بودند که از جمله‌ی آنها می‌توان به بحران‌های اقتصادی پس از ۱۹۹۴، افزایش بیکاری، فعالیت‌های سازمان‌یافته‌ی کارفرمایان علیه اتحادیه‌ها و اجرای مجدد قانون کار دست‌وپاگیر مربوط به اوایل دهه‌ی ۱۹۸۰ اشاره کرد.

قوت‌گرفتن دوباره‌ی پوپولیسم کهنه در سایه‌ی فشارهای ناشی از رقابت‌های سیاسی طبیعتاً بر جمعیت‌های روستائی نیز تأثیر گذاشت. به‌موازات افزایش دوباره‌ی خریدهای حمایتی و یارانه‌ها در بخش کشاورزی، قیمت دریافتی محصولات توسط کشاورزان افزایش یافت و شاخص مربوط به شرایط مبادله‌ی کشاورزی در سال ۱۹۹۳ به رقمی بالغ بر ۳۱ درصد بالاتر از رقم مشابه در سال ۱۹۸۸ رسید (۱۹) (جدول ۶.۶).

به‌لحاظ سیاست‌های دولتی، راه‌حلی که به‌منظور بازگرداندن تعادل و همچنین مقابله با تأثیرات کلان‌اقتصادی تحولات ریشه‌ای مذکور در نحوه‌ی توزیع درآمدها درپیش گرفته شد، عملاً چیزی نبود جز آزادسازی مطلق جریان سیال سرمایه در داخل و خارج از کشور. نرخ بالای بهره زمین‌هی جذب حجم کلانی از سرمایه‌های کوتاه‌مدت (یا سرمایه‌های "گرم") در داخل کشور را فراهم کرد، سرمایه‌هایی که عملاً اما به‌شکلی غیرمستقیم صرف جبران کسری‌های عمومی می‌شد. بانک‌های داخلی از خارج قرض می‌گرفتند، سپس به خزانه‌ی کشور قرض می‌دادند و به‌این‌شیوه درنقش واسطه‌گر یا دلال سودهای کلانی را ایجاد می‌کردند؛ و این چرخه‌ی معیوب همان الگوی غالبی شد که آینده‌ی نظام مالی و پولی کشور را شکل می‌داد. نشانه‌ی حضور پوپولیسم در نظام مالی، افزایش‌های وسیع هزینه‌کرد دولتی در حوزه‌ی اجتماعی بود. در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲ سهم هزینه‌کرد عمومی در حوزه‌های آموزش و بهداشت از کل میزان هزینه‌کرد عمومی دولت و نسبت به میزان کل تولید خالص ملی به‌ترتیب از ۱۵.۳ به ۲۴.۳ درصد و از ۲.۵ درصد به ۵ درصد افزایش یافت. البته این افزایش با ایجاد تغییراتی در نحوه‌ی توزیع ردیف‌های بودجه‌ای و افزایش سرسام‌آور کسورات عمومی محقق شد. (۲۰)

در اواخر سال ۱۹۹۳ و با افزایش آسیب‌پذیری پولی و مالی معلوم شد که وضعیت فوق‌دوامی نخواهد داشت. خروج پرشتاب سرمایه‌ها زمینه‌ی بروز نخستین بحران مالی این دوره را در سال ۱۹۹۴ فراهم کرد. بحران مذکور پای صندوق بین‌المللی پول را برای بازگشت به کشور باز کرد و تبعاً برنامه‌ی ثبات به‌سبک متعارف بانک جهانی به‌اجرا گذاشته شد. سال‌های پیش‌رو از برخی جهات تنها تکرار همان چرخه‌ی پیشین بود: ورود سرمایه زمینه‌ساز چند دوره‌ی رونق اقتصادی (ابتدا در سال‌های ۱۹۹۵ تا ۹۷ و سپس در سال ۲۰۰۰) شد که این دوره‌ها نیز به‌نوبه‌ی خود آسیب‌پذیری پولی و مالی را افزایش دادند (۱۹۹۸ و اواخر سال ۲۰۰۰) و نهایتاً خروج سرمایه که با انقباضات اقتصادی و بحران مالی همراه بود (۱۹۹۹ و ۲۰۰۱).

1 "hot"

باین‌حال، در این دوره تفاوتی اساسی میان مرحله‌ی نخست (۱۹۸۹ تا ۱۹۹۳) و مرحله‌ی بعدی (۱۹۹۴ و پس از آن) وجود داشت. صندوق بین‌المللی پول و خواهر دوقلوی آن یعنی بانک جهانی نقش فعالی در سیاست‌گذاری‌های مرحله‌ی دوم ایفا کردند. هدف اصلی مؤسسات برتون وودز در طول سال‌های پس از ۱۹۹۴ ایجاد نظامی تحمیلی در نظام مالی بود تا به این طریق از درغلطیدن دوباره به پوپولیسیم جلوگیری کنند بطوری که درعین حال نظام آزاد مالی، چه به لحاظ داخلی و چه به لحاظ خارجی (از طریق یک حساب سرمایه‌ی گشوده) دست‌نخورده باقی بماند. و البته این کار مشکلی به نظر می‌آمد زیرا کارائی نظام مذکور در گرو این بود که اختلاف معاملات<sup>۱</sup> میان نرخ بهره‌ی بالا و ارز خارجی ارزان، عددی مثبت باشد. استقراض فرآیندهی داخلی و خارجی باعث شد که تأمین اعتبار مجدد اوراق قرضه با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو باشد. سنگینی بهره‌ی بدهی‌های داخلی باعث می‌شد که سهم بیشتری از درآمدهای مالیاتی، مخارج عمومی و تولید ناخالص داخلی جهت بازپرداخت بدهی‌ها کنار گذاشته شود که با آغاز سال ۲۰۰۱ ارقام مربوطه به ترتیب از ارقام مینا یعنی ۷۵، ۴۰ و ۱۵ درصد نیز فراتر رفت. (۲۱) راه‌حل پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول برای عبور از این بن‌بست این بود که موارد عمده‌ی مزادها در بودجه‌ی عمومی، برای اهداف دورنگرانه‌تری خرج شوند. افزایش نرخ مالیات‌های غیرمستقیم و حذف مخارج عمومی غیرسودآور عملاً به معنای کنارگذاشتن هزینه‌کردهای اجتماعی من جمله مخارج آموزش و بهداشت و همچنین کمک‌های اجتماعی نقدی بود.

تلاش‌های هماهنگی به منظور ایجاد شرایط منعطف‌تری در بازار کار انجام شد. در کشور ترکیه، مشاغل دولتی و صنایع کلان خصوصی همواره سدی در برابر فرآیند شکل‌گیری اتحادیه‌ها محسوب می‌شده‌اند. مانع اول یعنی مشاغل دولتی به واسطه‌ی خصوصی‌سازی گسترده از میان برداشته شد و زمینه‌ی کاهش چشمگیر نیروی کار و میزان عضویت در اتحادیه‌ها در مشاغل خصوصی شده را فراهم کرد. به دنبال صعود یکباره‌ی دستمزدها در سال ۹۰-۱۹۸۹ صنایع کلان خصوصی مجموعه‌ای از اقدامات تدافعی را به اجرا گذاشتند که به تدریج قدرت چانه‌زنی اتحادیه‌ها را پائین آورد. از این نقطه به بعد هر بحران (مثلاً در سال‌های ۱۹۹۴ و ۲۰۰۱) بهانه‌ای به دست تصمیم‌گیران و کارفرمایان می‌داد تا در جهت "اصلاح" پیشرفت‌هایی که سابقاً در طول دوران شکوفائی چرخه‌ی مذکور حاصل شده بود اقدام کنند. دستمزدهای واقعی در بخش صنعتی در سال ۱۹۹۵ در مقایسه با نقطه‌ی اوج آن یعنی سال ۱۹۹۳ به میزان ۲۹ درصد افت نشان می‌داد. میزان حداقل دستمزد به عنوان شاخص درآمدهای حاصل از فعالیت‌های صوری غیرسازماندهی شده معمولاً با نرخ متعادل‌تری تغییر می‌کرد؛ اما در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۱ حتی این شاخص نیز به اندازه‌ی ۲۵ درصد سقوط کرد.

به این ترتیب، انعطاف هرچه بیشتر بازار کار به همراه خصوصی‌سازی گسترده و افت تدریجی روند شکل‌گیری اتحادیه‌ها زمینه‌ی کاهش دستمزدها را پس از پیشرفت‌های ناگهانی سال‌های پس از ۱۹۸۹ فراهم کرد. بحران‌های مالی و تأثیر آنها بر اقتصاد واقعی نیز فرآیند مذکور را تسهیل و سرعت بخشید.

<sup>۱</sup> arbitrage margin

### نتیجه‌گیری: جنبش نهادسازی در آخرین مرحله

بررسی اجمالی دینامیسم توزیعی و سیاست‌های اجتماعی در دوران جمهوری ترکیه نشان می‌دهد که گذار به دموکراسی پارلمانی تفاوت مهمی را ایجاد کرده است و احتمالاً این مسأله عاملی اساسی است که باعث می‌شود مسیر ترکیه از اغلب کشورهای منطقه‌ی مینا متفاوت باشد. پوپولیسم نوع پارلمانی که به مدت بیش از سه دهه بازیگر اصلی صحنه‌ی سیاست اجتماعی ترکیه بوده است، بیشتر نتیجه‌ی وجود سوپاپ اطمینانی به نام صندوق رأی بوده است (و نه تهدید احتمالی "شورش خیابانی توده‌های شهری").

شالوده‌ای عینی تداوم شیوه‌ی اداره‌ی پوپولیستی جامعه جایی درمیانه‌ی طبقات مسلط اقتصادی و طبقات مردمی را تضمین می‌کرد، در اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ از میان رفت. در چنین وضعیتی دو مسیر جایگزین برای ترکیه متصور بود. گزینه‌ی حاکی از بلوغ اجتماعی می‌توانست فراروی از پوپولیسم<sup>۱</sup> و حرکت به سوی یک دموکراسی مدل اروپائی باشد، مدلی که در آن طبقات اجتماعی می‌توانستند از طریق نماینده‌های سیاسی‌شان برنامه‌های بدیل و خاص خود را نه تنها در حوزه‌ی بازتوزیع درآمدها که در کلیه‌ی عرصه‌های سیاست عمومی داشته باشند. در چنین شرایطی سیاست‌های توزیعی می‌توانستند صرفاً براساس بده‌بستان‌های مشخص و جاری میان مزایای حاصله و بودجه‌های لازم برای تأمین آنها تعیین شوند. "دادن به واسطه‌ی گرفتن"<sup>۲</sup> می‌توانست جای آن شعار پوپولیستی مشهور را بگیرد.

متأسفانه وضعیت این دوره مجالی برای این گزینه باقی نگذاشت. نباید فراموش کرد که این سال‌ها مقارن دورانی است که دولت‌های رفاه اروپائی دچار یک فرآیند فرسایشی جدی بودند. نکته‌ی جذاب و گویائی است که وقتی اِسویت<sup>۳</sup>، نخست‌وزیر دولت سوسیال-دموکرات اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ ترکیه، تصمیم گرفت تا در برابر شرط‌وشروط ضد-اجتماعی مؤسسات برتون وودز مقاومت کند و خواستار حمایت احزاب حاکمه‌ی "خواهرخوانده‌ی" خود در اروپای غربی (یعنی احزاب سوسیال-دموکرات آن کشورها) شد، آن احزاب به او توصیه کردند که با صندوق بین‌المللی پول به توافق برسد. از این گذشته، طبقات حاکمه در ترکیه اولویت‌های فوری و متفاوت خودشان را داشتند. رشد بیشتر بدون اتکا بر صادرات عملاً ناممکن به نظر می‌رسید؛ فشارهای وارده به منظور بالابردن سطح رقابت، کاهش تعدیلی هزینه‌ی دستمزدها را به یکی از اهداف راهبردی بدل ساخته بود و از نظر بورژوازی صنعتی تنها شیوه‌ی مؤثر برای تحقق این هدف "ایجاد نظم و اطاعت‌پذیری در نیروی کار از طریق توسل به شیوه‌های فرا-اقتصادی" بود. به این ترتیب، به جای عبور از پوپولیسم و حرکت به سوی یک الگوی سوسیال‌دموکراتیک، شیوه‌ای که اتخاذ شد چیزی نبود جز حذف سرکوب‌گرانه‌ی سازوکارهای توزیعی پوپولیستی از طریق یک راه‌حل نظامی. از سوی دیگر، چپ ترکیه نیز هرگز از قوت و تأثیرگذاری لازم برای مقاومت در برابر این چرخش مرتجعانه در شیوه‌ی اداره‌ی جامعه برخوردار نبود.

<sup>1</sup> to transcend populism

<sup>2</sup> "giving through taking"

<sup>3</sup> Ecevit

نمایندگان "فرهیخته‌ی" جامعه‌ی تجار در دولت نظامی و بطور خاص تورگوت اُزل، آن قدر دوراندیشی داشتند که بفهمند تصمیمات "اصلاحی" یک‌باره و موضعی نیاز به یک مکمل ضروری دارند و این مکمل چیزی نیست جز مجموعه‌ای از "اصلاحات" قانونی و نهادی که بتواند توازن نیروها را به‌شکلی قطعی و برای مدتی طولانی و به‌نفع بورژوازی تغییر دهد. در همین راستا بود که قانون اساسی سال ۱۹۸۲ و مصوبات تکمیلی آن مشخصاً ایجاد تغییرات در پارامترهای شکل‌دهنده‌ی روابط صنعتی علیه نیروی کار سازماندهی شده را هدف گرفته بودند. این تحولات قانونی-نهادی که در ادامه با سیاست‌های مالی (برای مثال مالیات کمتر) و سیاست‌های مربوط به نرخ مبادله (یعنی تداوم روند کاهش ارزش لیر ترکیه) تکمیل می‌شدند، مجموعاً زمینه‌های ظهور "عصر طلایی" بخش‌های صنعتی و صادرات-محور بورژوازی ترکیه را در سال‌های دهه‌ی ۱۹۸۰ فراهم کردند.

تا پایان دهه‌ی ۱۹۸۰ تقریباً معلوم شده بود که زیرساخت‌های نهادی ایجاد شده برای این شیوه‌ی جدید اداره‌ی جامعه، با بازگشت به دموکراسی پارلمانی دیگر عمر چندانی نخواهند داشت. عملاً هم در نتیجه‌ی فشارهای شدید اجتماعی نوع تازه‌ای از پوپولیسم سر برآورد که البته این بار موقتاً به‌واسطه‌ی آزادسازی جریان گردش سرمایه تعدیه می‌شد. نتیجه‌ی نهایی چیزی نبود جز بی‌ثباتی، بحران‌های مالی و نهایتاً پررنگ‌تر شدن نقش مؤسسات برتون وودز در فرآیند تدوین و اجرای سیاست‌های اقتصادی. مداخله‌های صندوق بین‌المللی پول در همان اوایل کار نیز عمده‌تاً معطوف به ایجاد ثبات با تأکید ویژه بر اقدامات و سیاست‌های مالی و پولی بود.

از سال ۲۰۰۰ به این سو، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز گام دیگری در راستای نهادینه کردن تحولات مذکور برداشتند. برنامه‌های تحت حمایت مالی صندوق بین‌المللی پول در فاصله‌ی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۳ زمینه‌ساز بروز برخی تحولات قانونی و نهادی دیگر شد. سکان مدیریت بحران کشور در سال‌های ۲۰۰۱-۲۰۰۲ را مؤسسات برتون وودز به‌دست گرفتند و دولت برای دستیابی به کمک‌های مالی خارجی به‌منظور مقابله با فروپاشی شدید اقتصادی کشور، چاره‌ای جز پذیرش این امر نداشت.

موج جدیدی نهاد-سازی پیشنهادی از سوی مؤسسات برتون وودز دو هدف راهبردی عمده را دنبال می‌کرد. اولین هدف چیزی نبود جز ساماندهی روابط میان بخش‌های مختلف سرمایه‌ای (برای مثال بخش‌های داخلی و خارجی) و حذف سازوکارهایی که اولویت را به تجار داخلی می‌داد. این مسأله فوریت بیشتری هم پیدا کرد خصوصاً وقتی معلوم شد که علیرغم آزادسازی گسترده‌ی مدیریت اقتصادی و نفوذ همه‌جانبه‌ی روابط بازار، مسائلی چون رانت‌سازی، رانت‌خواری و فساد در طول دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به سطوح بی‌سابقه‌ای رسیده است. افول پنهانی و تدریجی بوروکراسی اقتصادی سنتی، ظهور حوزه‌های جدیدی از رانت‌سازی زیر سایه‌ی نظام اداره‌ی نو لیبرالی مثلاً در حوزه‌های خصوصی‌سازی و نظام‌های مالی- و بطور کلی حال‌وهوای ایدئولوژیکی که اسطوره‌های "بازار آزاد و سودجویی" را ایجاد می‌کرد و همچنین

محدودیت‌های تاریخی بورژوازی داخلی‌ای که بقا و توسعه‌ی خود را در گرو پیوندهای ویژه با دستگاه دولت می‌دید، مجموعاً عواملی بودند که فرآیند فوق را تسریع کردند.

به این ترتیب، مؤسسات برتون وودز حذف فساد و استقرار بی‌طرفی میان گروه‌های سرمایه‌ای مختلف (داخلی و خارجی) را به یکی از اولویت‌های سیاست استراتژیک دولت بدل کردند. نظام ادارات عمومی هدف یک بازسازی اساسی قرار گرفت. مؤسسات برتون وودز بر دولت فشار می‌آوردند تا استخدام‌های مازاد را متوقف کند (۲۲). استخدام‌های قراردادی را توسعه دهد و سیستم پرداخت حقوق کارکنان در ادارات دولتی را به کیفیت عملکرد آنها موقوف کند. شعار مبهم "حکمرانی" مضمون باب روز شده و مؤسسات مستقل از نظارت دولتی در جایگزین کردن بوروکراسی اقتصادی سنتی به عاملی حیاتی بدل شده‌اند (۲۳). با این حال، خارج بودن از حوزه‌ی نظارت دولتی (گذشته از ماهیت غیردموکراتیک چنین اقدامی در دل یک نظام مبتنی بر دموکراسی پارلمانی) هیچ ضمانتی ایجاد نمی‌کند که این مؤسسات از کنترل گروه‌های منفعتی دیگر (که از قضا بی‌شمارند) نیز مصون باشد و حتی این احتمال وجود دارد که این کار دامنه‌ی معضلات، از جمله معضلات مربوط به فساد مالی را بیشتر کند. (۲۴)

دومین هدفی که در "اصلاحات" نهادی پیشنهادی مؤسسات برتون وودز دنبال می‌شود، حذف زیرساخت‌های اقتصادی پوپولیسم یک‌بار و برای همیشه است. این کار طیف وسیعی از مسائل را دربر می‌گیرد. سیاست‌های انبساطی کلان اقتصادی در پاسخ به مطالبات توده‌های رأی‌دهنده پدیده‌ای است که باید به هر شکل کنترل شود: در وهله‌ی نخست از طریق اعطای استقلال کامل به بانک مرکزی و سپس با توسل به سیاست‌های قاطعانه‌ی مالی که به واسطه‌ی توافقات حاصله با صندوق بین‌المللی پول به منظور پوشش دادن نیمه‌ی نخست هزاره‌ی جدید اجباری می‌شوند. مداخله در بازار با اهداف توزیعی (یا همان "دادن بدون گرفتن") بایستی به کلی کنار گذاشته شود ("نه دادن و نه گرفتن"). سیاست‌های عمومی معطوف به اهداف اجتماعی نیز باید به کلی حذف شوند مگر سیاست‌های معطوف به فقر-زدائی آن‌هم صرفاً در بخش‌های آسیب‌پذیر جمعیتی و یا مخارج عمومی مربوط به آموزش و بهداشت اولیه.

این جهت‌گیری مجدد نشان‌دهنده‌ی آن است که هدف سنتی سیاست اجتماعی یعنی حمایت و تقویت گروه‌های اجتماعی وابسته به تدریج کنار گذاشته و جای آن را رسالت جدید حمایت از اقشار فقیر و آسیب‌پذیر خواهد گرفت. آسیب‌پذیری و فقر به خودی خود خصلت‌هایی طبقاتی محسوب نمی‌شوند؛ به عبارت دیگر، جمعیت‌های هدف در بالای طبقات و اقشار مختلف اجتماعی پراکنده می‌شوند. بنابراین، نظام‌های سیاست اجتماعی و مکانیسم‌های توزیعی مبتنی بر خصلت‌های اقتصادی/اجتماعی گروه‌های خاص (کشاورزان/دهقانان معطوف به بازار، دست‌مزدگیران، تولیدکنندگان خویش‌فرمای شهری، مشاغل خرد و میانه) یا به عبارت دیگر سیاست‌های اجتماعی مبتنی بر طبقه در سرانجام حذف قرار گرفته‌اند. (۲۵) مداخله در بازار به منظور تأثیرگذاری بر برآیندهای توزیعی امری شدیداً خارج از محدوده تلقی می‌شود. حالا دیگر جمعیت‌های

هدف دریافت‌کننده‌ی کمک‌های نقدی را باید صرف‌نظر از شرایط اقتصادی مختلفی که وضعیت ویژه‌ی فقر را تعریف می‌کنند، درمیان عناصر زیرطبقاتی<sup>۱</sup> جامعه (مثل گدایان) جستجو کرد.

وجود سه سال بحرانی وحشتناک در دهه‌ی گذشته (۱۹۹۴، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۱)، بیکاری فزاینده، کاهش شدید اشتغال در بخش عمومی، که تاحدودی معلول خصوصی‌سازی گسترده و سپردن مدیریت اقتصادی کلان و حتی در برخی موارد خرد (۲۶) به دست مؤسسات برتون وودز، اکنون باعث تضعیف اتحادیه‌های صنفی درمقام عاملی تعیین‌کننده در بازار کار شده است. در سال ۲۰۰۰ نرخ تشکیل اتحادیه‌ها دوباره به همان رقم سال ۱۹۵۰ برگشته است (جدول ۶.۲ را ببینید). قانون کار مصوب سال ۲۰۰۳ حاوی قواعد و سازوکارهایی جهت تسریع هرچه‌بیشتر فرآیند به‌اصطلاح "منعطف‌سازی" بازار کار، آخرین میخی بود که بر این تابوت کوبیده شد.

اینکه نظام تأمین اجتماعی ترکیه، مثل خیلی از کشورهای دیگر، در وضعیتی بحرانی به‌سر می‌برد، واقعیتی است که درسطح جهانی تقریباً همه آن را پذیرفته‌اند. سوءمدیریت‌های گذشته، خصوصاً به‌لحاظ استفاده از منابع انباشت‌شده‌ی مؤسسات بیمه‌ی اجتماعی به‌علاوه‌ی عدم برخورد با خروج منابع از سیستم و همچنین گسترش دامنه‌ی اشتغال غیررسمی (ثبت‌نشده) در شکل‌گیری بن‌بست فعلی نقش داشته‌اند. (۲۷) سیاست تجویز شده از سوی مؤسسات برتون وودز، توسعه‌ی طرح‌های بیمه‌ی خصوصی به‌منظور جبران ضعف‌های نظام موجود بیمه‌ی اجتماعی و تأسیس شبکه‌های امنیت اجتماعی باهدف پوشش اقشار آسیب‌پذیر است.

جهت‌گیری‌های تازه تلویحاً این تصور را ایجاد می‌کنند که قرار بوده طرح بیمه‌ی بیکاری جدیدی ایجاد شود که بیکاری‌های حاصل از سیاست‌های قاطع کلان‌اقتصادی، بحران‌های مالی، خصوصی‌سازی‌ها و کم‌حجم‌سازی بخش عمومی را پوشش دهد. قرار بود سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی به‌تدریج حذف شده و به‌جای آن کمک‌های نقدی مستقیمی (بر اساس نوع مالکیت زمین) به روستائیان تعلق گیرد. (۲۸) قرار بود بودجه‌های ویژه‌ای به‌منظور کمک‌های اجتماعی به کودکان خانواده‌های فقیرزده تخصیص داده شود. و نهایتاً هزینه‌کردهای عمومی در حوزه‌های آموزش و بهداشت (به‌عنوان سهمی از تولید ناخالص داخلی) باید طبق روال گذشته حفظ می‌شدند. (۲۹)

باتوجه به جهت‌گیری‌های فعلی در سیاست‌های کلان‌اقتصادی، که مازاد اولیه‌ی بسیار بالائی (حدود ۶.۵ درصد تولید ناخالص ملی) را در حساب‌های دولتی هدف گرفته است، مشکل بتوان گفت که چگونه دولت می‌تواند سطح هزینه‌کرد عمومی خود در حوزه‌های آموزش و بهداشت را آن‌هم به‌قیمت روز حفظ کند. مخارج عمومی غیر-نقدی و غیر-انتفاعی دولت به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی از حدود ۲۰ درصد سال ۱۹۸۸ به ۱۴ درصد در سال ۲۰۰۲-۲۰۰۱ رسیده است. وقتی مبلغ کل هزینه‌کرد عمومی دولت تحت چنین

<sup>۱</sup> declassé

فشاری قرار دارد، حفظ هزینه‌های آموزش و بهداشت مستلزم فرسایش شدید سایر بخش‌های خدمات عمومی دولت خواهد بود. گفتار نولیبرال در حوزه‌های آموزش و بهداشت، در واقع، ما را به این سمت می‌برد که در بخش‌های مذکور نوعی روابط شبه-بازاری<sup>۱</sup> ایجاد کنیم، ذینفعان را به چشم "مشتری" بنگریم و بر گسترش حوزه‌هایی تمرکز کنیم که در آنها بتوان "هزینه‌های کاربری" را تحت نام‌ها و عناوین دیگری اعمال کرد. "بازاری‌سازی" حتی در حوزه‌هایی که از نگاه اقتصاد عرفی حوزه‌ی کالاهای عمومی محسوب می‌شود (یعنی حوزه‌های آموزش پایه و بهداشت پیشگیری) نیز به روندی معمول تبدیل شده است (Soyer 2003; Egitim-Sen 2003).

دستورکار فعلی "اصلاحات" نهادی و ساختاری اهداف بسیار بلندپروازانه‌ای را دنبال می‌کند که تحقق آنها مستلزم دگرگونی اساسی جامعه‌ی ترکیه خواهد بود. اگر و چنانچه مقاومت در برابر این برنامه نهایتاً بی‌نتیجه باشد، باید گفت که دیگر اساساً چیزی به نام سیاست اجتماعی به معنای متعارف کلمه باقی نخواهد ماند و جای خود را به نسخه‌ی مدرنی از "قانون اعانه به فقرا"<sup>۲</sup> می‌مرحله اولیه‌ی انقلاب صنعتی خواهد داد. و ظاهراً این از طنز روزگار است که درس گرفتن از "تجربیات گذشته"، تا آنجاکه به سیر حیات توده‌های جهان مربوط می‌شود، بیشتر به تکرار گذشته منتهی می‌شود تا تغییر آن.

### یادداشت‌ها

- ۱- خصلت ساختار ارضی/دهقانی در ترکیه رواج پراکنده‌ی مزارع کوچک و متوسط معطوف-به-بازار است و کشاورزی کاپیتالیستی عمده یا روابط شبه‌فئودالی تنها به صورت استثنائی دیده می‌شوند.
- ۲- چنین برداشتی از یک "مردم متحد بی‌طبقه" در اصل نمایندگی صنفی نیز دیده می‌شود، اصلی که بر اساس آن دولت آنکارا در سال ۱۹۲۳ یک "کنگره‌ی اقتصادی" در ازمیر و به منظور بررسی سیاست‌های اقتصادی سال‌های آتی برگزار کرد. "اصنافی" که نماینده‌ای در این کنگره داشتند عبارت بودند از دهقانان، تجار، صنعت‌گران و کارگران، اما افراد حاضر در گروه‌های "کارگر" و "کشاورز" در واقع چهره‌هایی سیاسی و رسمی بودند و "بازرگانان" و "صنعت‌گران" نیز در واقع تجار ترک بودند.
- ۳- کلیه‌ی ارقام کمی در مطالعه‌ی حاضر از بوراتاو (۱۹۸۸) اخذ شده‌اند مگر در مواردی که غیر از این ذکر شده باشد.
- ۴- عوامل پنهان تورم‌زا در تولید ناخالص داخلی در حوزه‌ی کشاورزی تقسیم بر عوامل مشابه در بخش صنعت شاخص کمی‌ای را می‌سازد که در متن حاضر برای شرایط مبادله‌ی کشاورزی بکار برده‌ایم. برای بحث بیشتر در زمینه‌ی تفسیر توزیعی از برداشت‌های مختلفی که از شرایط مبادله وجود دارد نگاه کنید به بوراتاو (۲۰۰۱).
- ۵- برخی مشاغل دولتی از زمین تینیس، استخر شنا، سالن تئاتر، واحدهای مسکونی و مدارسی برخوردار بودند که در دسترس کلیه‌ی کارکنان قرار می‌گرفت. اگرچه اولویت عملاً با کارگران یقه سفید و پرسنل فنی بود اما برای کارگران دستی نیز برنامه‌های جنبی قابل توجهی وجود داشت. تأثیر سازوکارهای همه‌منظوره به سبک شرکت‌های شوروی کاملاً مشهود است.

<sup>1</sup> quasi-market relations

<sup>2</sup> "poor laws"

- ۶- سیستمی دوگانه متشکل از خدمات رایگان در موسسات دولتی و خدمات بازار-محور در موسسات خصوصی رویهم‌رفته الگوی کلی آموزش و بهداشت در بخش بزرگی از دوره‌ی موردنظر در فصل حاضر بوده است. در دهه‌ی ۱۹۷۰ پای بخش خصوصی به‌تدریج به بخشهای آموزش عالی و پایه نیز باز شد و "هزینه‌های کاربری" در حوزه‌ی درمان و آموزش پایه و عالی در موسسات دولتی در طول دوره‌ی نولیبرالی ابعاد بسیار وسیع‌تر پیدا کرد.
- ۷- پیامد فوری این قضیه شتاب سرسام‌آور نرخ تورم تا ۹۴ درصد در سال ۱۹۴۲ و ۷۴ درصد در سال ۱۹۴۳ بود. از این دوره سطح قیمت‌ها تا ۲۴ درصد سقوط کرد و این وضع تا پایان سال ۱۹۴۵ ادامه داشت.
- ۸- حزب جمهوری‌خواه مردم که در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ به یک حزب میانه‌ی مایل به چپ تبدیل شده بود هنوز از واکنش‌های مردمی به سیاست‌های مستبدانه‌ی دوران جنگ رها نشده بود. علیرغم برنامه و گفت‌وگوهای معتدل سوسیال‌دموکراتی که حزب داشت، پایگاه انتخاباتی حزب را در این دوره اقشار تحصیل‌کرده و طبقات متوسط دارای ذهنیت غربی تشکیل می‌داد. احزاب برخوردار از برنامه‌ی محافظه‌کارانه همواره در جذب آرای توده‌های فقیر روستائی و شهری موفق‌تر بوده‌اند.
- ۹- حزب عدالت (به‌عنوان میراث‌دار حزب توسعه) گرایشی عمیقاً محافظه‌کارانه داشت و از تساهل بیشتری نسبت به آرمانهای اسلامی برخوردار بود. حزب جمهوری در سال‌های ۱۹۶۱، ۱۹۷۳ و ۱۹۷۷ و حزب عدالت در سال‌های ۱۹۶۵ و ۱۹۶۹ برنده‌ی انتخابات بودند.
- ۱۰- دوره‌ی مختصری از آرامش ۲ ساله در سالهای ۱۹۷۱ و ۱۹۷۲ برقرار بود یعنی زمانی که ارتش در مقابل کودتای افسران چپ‌گرا و در مقابل پیشرفت غیرقابل کنترل جنبش‌های انقلابی-رادیکال وارد عمل شد. با اینکه پارلمان منحل نشد، اما حکومت نظامی اعلام و دولتی متشکل از تکنوکرات‌ها موقتاً بصورت موقت برخی از "انحرافات پوپولیستی" دهه‌ی قبل را "اصلاح" کرد.
- ۱۱- نرخ پوشش تأمین اجتماعی (بیمه‌شدگان فعال و وابستگان آنها) مندرج در جدول ۶.۸ که در سال ۲۰۰۰ به مرز ۸۰ درصد رسید ممکن است برای یک اقتصاد در حال توسعه که از حجم بالائی از فعالیت‌های غیررسمی و ثبت‌نشده برخوردار است، کمی اغراق شده به‌نظر برسد. کسانی که از نزدیک شاهد وضعیت بوده‌اند اشاره می‌کنند که داده‌ها تاحدودی بیشتر از حد واقعی اعلام شده‌اند. از یک سو بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که یافته‌های موجود در جدول از اعتبار معقولی برخوردارند. اگر داده‌های سال ۲۰۰۰ را در نظر بگیریم نسبت تعداد بیمه‌شدگان فعال در مجموع سه طرح بیمه (جدول ۶.۸) به کل جمعیت فعال ۲۳.۵ درصد است. در مؤسسه‌ی مشاغل آزاد نیز تعداد "بیمه‌شدگان فعال" در جمعیت کشاورز را اغلب مردان ("سرپرست خانوار") تشکیل می‌دهند. زنان روستائی که بنا به تعریف در شمار جمعیت فعال به‌حساب می‌آیند به‌ندرت در جمع "بیمه‌شدگان فعال" هم دیده می‌شوند. علاوه‌براین، اگر معیار تعریف جمعیت فعال را صرفاً به افراد در فاصله‌ی سنی ۱۸ تا ۶۴ محدود کنیم (و نه ۱۲ سال به بالا) نسبت بیمه‌شدگان فعال به جمعیت فعال تا حد قابل توجهی افزایش می‌یابد و احتمالاً به مرز ۵۰ درصد می‌رسد. با وجود چنین سطحی از بیمه‌شدگان فعال جای تعجب نیست که مجموع تعداد وابستگان به‌علاوه‌ی بیمه‌شدگان فعال حتی از ۸۰ درصد در جدول ۶.۸ برای سال ۲۰۰۰ هم بالاتر باشد.
- ۱۲- در سال‌های پس از دهه‌ی ۱۹۶۰ این خانه‌ها را اصطلاحاً "کچ‌کنندو" (یعنی "یک‌شبه ساز") می‌نامیدند.
- ۱۳- همانطور که یک ضرب‌المثل ترکی می‌گوید "دادن بدون گرفتن خواست خداست"
- ۱۴- تورم سالانه‌ی قیمت‌های عمده‌فروشی از ۱۰ درصد در سال ۱۹۷۵ به ۶۵ درصد در سال ۱۹۷۹ رسید.
- ۱۵- رشد تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۹۹۴، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۱ به ترتیب ۶.۱-، ۶.۱- و ۹.۴- درصد بوده است.



- ۱۶- "تابه حال کارگران از زندگی لذت می‌برند حالا نوبت ماست!": این شعاری بود که هالیت نارین رئیس اتحادیه‌ی کارفرمایان درست پس از کودتای نظامی سال ۱۹۸۰ می‌داد.
- ۱۷- افت شرایط مبادله‌ی کشاورزی در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۲۹ تا رکود اقتصادی دهه‌ی ۱۹۳۰ حدود ۲۷ درصد بود (نگاه کنید به جدول ۶.۳)
- ۱۸- در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۸۲ تا ۱۹۸۶ سهم هزینه‌های آموزش و بهداشت از کل هزینه‌های عمومی و همینطور تولید ناخالص داخلی به ترتیب از ۱۷.۲ به ۱۴.۲ درصد و از ۳.۳ به ۲.۳ درصد کاهش یافت.
- ۱۹- تحولات موازی در سال‌های پس از ۱۹۸۰ در سهم اقتصادی حقوق‌بگیران و دهقانان در مقایسه با سایر اقشار جامعه (که در طول دهه‌ی ۱۹۸۰ کاهش و پس از آن افزایش یافت) تا حد زیادی شبیه همان الگوی سال‌های پس از ۱۹۶۰ است. دوره‌ی مذکور تفاوت مشهودی با دوره‌های قبلی تاریخ اقتصاد جمهوری ترکیه دارد که در آن بدهستان توزیعی اصلی میان تولیدکنندگان مستقیم (بخش روستائی در مقابل بخش شهری) بود.
- ۲۰- نسبت نیاز استقرایی بخش عمومی به تولید ناخالص داخلی از ۴.۸ درصد در سال ۱۹۸۸ به ۱۲ درصد در سال ۱۹۹۳ رسید.
- ۲۱- ارقام مشابه برای سال بحرانی ۲۰۰۱ به ترتیب عبارت بودند از ۱۰.۳، ۵۱ و ۲۳.
- ۲۲- استخدام "مازاد-بر-نیاز" در دولت ادعای گزافی است. در بخش‌های مرکزی و محلی دولت مجموعاً ۱.۶ میلیون نفر از کارکنان کشوری (یعنی حدود ۳.۵ درصد از کل جمعیت فعال کشور) و عمدتاً در قالب معلم و پزشک مشغول به کار بوده‌اند (Guler 2003).
- ۲۳- تاکنون یعنی اواسط سال ۲۰۰۳ مجموعاً ۱۰ موسسه مستقل وجود دارند که ۷ تا از آنها محصول توافقات اخیر با موسسات برتون وودز بوده‌اند که از این تعداد نیز سه موسسه پیوندهایی با بخش کشاورزی دارند و مسوول نظارت بر اجرای تام‌وتمام سیاست‌های حمایتی هستند. باقی موسسات نیز که در زمینه‌هایی چون مناقصات عمومی، ارتباطات، انرژی و بانک‌داری فعالیت می‌کنند، در واقع مسوول پوشش دادن حوزه‌هایی هستند که در آنها اتخاذ تصمیمات خاص می‌تواند زمینه‌ی سود یا زیان کلانی برای گروه‌های منفعتی داخلی و خارجی به همراه داشته باشد.
- ۲۴- اتهامات مالی جدی‌ای که به موسسه‌ی بانکداری وارد شده در حال حاضر روال قانونی خود را طی می‌کند اما فقدان هرگونه مکانیسم بازرسی موثر پیشرفت آنرا دشوار می‌کند.
- ۲۵- دو بانک تخصصی یعنی بانک کشاورزی و بانک مردم در اصل به منظور تامین اعتبارات برای روستاییان/دهقانان و همچنین فعالیت‌های تجاری خرد شهری (شامل مشاغل آزاد) تاسیس شده‌اند، در حال حاضر اغلب فعالیت‌های تعریف‌شده‌ی خود را کنار گذاشته و در آستانه‌ی خصوصی‌سازی قرار دارند.
- ۲۶- زمان‌بندی و نحوه‌ی اجرای خصوصی‌سازی که جزئیات آنرا در توافقات انجام‌شده و همچنین دخالت صندوق بین‌المللی پول در ترکیب هیأت مدیره‌ی شرکت‌های بزرگ دولتی، دو نمونه از درگیری‌های اقتصادی خود را نشان می‌دهد. حذف "استخدام‌های اصطلاحاً مازاد بر نیاز" در شرکت‌های بزرگ دولتی (که به ۴۵۸۰۰ کارگر رسیده است) مسئله‌ایست که بعنوان یک "دستورالعمل اجرایی" در توافقات انجام‌شده با صندوق بین‌المللی پول مدنظر قرار گرفته و اهداف فوق عموماً به واسطه‌ی بازنشستگی‌های پیش‌از موعد محقق شده‌اند. نگاه کنید به اظهارنامه‌های ارسال شده از سوی ترکیه به صندوق بین‌المللی پول مورخ ۱۸ ژانویه‌ی ۲۰۰۲، ۳۰ جولای ۲۰۰۲ و ۵ آوریل ۲۰۰۳.

- ۲۷- برآورد می‌شود که اگر منابع مالی انباشت‌شده‌ی موسسه‌ی تامین اجتماعی با همان دو درصد نرخ واقعی بازدهی از سال ۱۹۶۰ سرمایه‌گذاری شده بود، تا پایان سال ۱۹۹۷ موسسه‌ی تامین اجتماعی منابعی مالی بالغ بر ۲۰ بیلیون دلار در اختیار می‌داشت اما متأسفانه مازاد موجود موسسه در سالهای نخست، خرج جبران کسری بودجه در بخش عمومی شد.
- ۲۸- مالکان غیابی و گه‌گاه بسیار متول زمین‌های کشاورزی که در مناطق شهری ساکن بودند نیز در جمع ذینفعان این پرداختها قرار داشتند.
- ۲۹- نگاه کنید به اظهارنامه‌ی ارسال‌شده به صندوق بین‌المللی پول مورخ ۳۱ جولای ۲۰۰۱.



# مشروطیت، مدرنیزاسیون و اسلامی سازی: اقتصاد سیاسی سیاست اجتماعی در ایران

محمود مسکوب (۱)

در فصل حاضر یک ارزیابی انتقادی از وضعیت سیاست اجتماعی ایران در قرن بیستم به دست خواهیم داد و خاستگاه و تحولات آن را در دل جنبش‌های اجتماعی و سیاسی‌ای که شاکله‌ی ایران مدرن را می‌سازند، دنبال خواهیم کرد. ابتدا تحلیل نظری مختصری در باب سیاست اجتماعی را از نظر خواهیم گذراند و در ادامه روند پیدایش سیاست اجتماعی ایران مقارن با آغاز مطالبات اجتماعی برآمده از انقلاب مشروطه و تحولات ناشی از آن در دوره‌ی رضاشاهی را بررسی خواهیم کرد. سپس نشان خواهیم داد که چگونه دوره‌ی زمانی سال‌های ۱۹۴۱ تا ۱۹۵۳ نقطه‌ی شروع اغلب ایده‌های بعدی در حوزه‌ی سیاست اجتماعی، خصوصاً در دوران محمدرضا شاه پهلوی بوده است. بخش‌های پایانی این فصل را به ارزیابی دقیق سیاست‌های اجتماعی و نهادهای رفاهی در دوران جمهوری اسلامی و پس از انقلاب ۱۹۷۹ اختصاص داده‌ایم. در این دوره نیز مثل دوره‌های قبل از آن در قرن بیستم، ظهور و توسعه‌ی برخی از سیاست‌های اجتماعی و نهادهای رفاهی ارتباط تنگاتنگی با فرازونشیب‌های جنبش‌کاری و تحولات سیاسی دیگری چون ظهور دسته‌جات سیاسی و گروه‌های منفعتی جدید داشته است. علاوه‌براین، جهت‌گیری‌های شهری و جنسیتی نیز بر شاکله‌ی خدمات‌رسانی رفاهی تأثیرگذار بوده‌اند.

### سیاست اجتماعی از منظر نظری و عملی

سیاست اجتماعی با مفهوم عدالت اجتماعی پیوند خورده است (Franklin 1998) اما اینکه دقیقاً چه چیزی عدالت اجتماعی را ایجاد می‌کند همواره محل نزاع بوده است. یک دیدگاه اساساً وجود عدالت اجتماعی را انکار می‌کند- عدالت یک مسأله‌ی قضایی است و با مسائلی چون جرم، مجازات و حل و فصل اختلافات سروکار دارد. از نظر هایک، توزیع ثروت و دارایی "نه می‌تواند عادلانه باشد و نه ناعادلانه، زیرا نتایج آن را نمی‌توان پیشاپیش تعیین یا پیش‌بینی کرد و درگرو انبوهی از مسائلی است که برای همگان ناشناخته نیست" (Franklin 1998: 37). در این دیدگاه، تنها آنچه در نتیجه‌ی سازوکارهای بازار به وجود می‌آید عادلانه است.

دیدگاه دیگر عدالت اجتماعی را از منظر دسترسی برابر به خدمات اجتماعی اولیه و همین‌طور استخدام و درجه‌ای از برابری توزیع درآمدها و دارایی‌ها بررسی می‌کند. باین‌حال، باید میان دو نوع برابری، یعنی برابری در دسترسی و برابری در نتایج، تمایز قائل شد. درحالی‌که در حوزه‌هایی چون آموزش برابری در دسترسی

مورد تأکید قرار می‌گیرد و برابری نتایج صرفاً هدفی ایده‌آل تلقی می‌شود، در حوزه‌های دیگری چون بهداشت و تغذیه اصل بر برابری نتایج است. اگر دسترسی برابر به خدمات مراقبت بهداشتی اولیه لزوماً به کاهش نرخ مرگ‌ومیر کودکان و نوزادان منجر نمی‌شود، قاعدتاً به‌این معناست که نظام جهانی ارائه‌ی خدمات بهداشتی اولیه در دستیابی به هدفش شکست خورده است. بنابراین، تحقق هدف برابری در نتایج ممکن است مستلزم این باشد که یک سیاست اجتماعی یکپارچه و فراگیر [به‌معنای واقعی کلمه] هنوز باید ایجاد شود.

نباید بهداشت و آموزش را صرفاً از دیدگاهی اجتماعی یعنی به‌عنوان نوعی نیاز تعریف کرد، بلکه لازم است اساساً به‌عنوان نوعی حقوق فردی نیز تعریف شود (Gough 1998). در این معنا رفاه اجتماعی بیشتر به‌معنای بهبود رفاه انسانی و برآوردن نیازهای بشری و همچنین توزیع منابع و دارایی‌هایی است که این امکان را به فرد می‌دهند که استعدادهای بالقوه‌ی خود را شکوفا کند و سهمی در حیات اجتماعی و اقتصادی کشورش داشته باشد. درحالی‌که سیاست اجتماعی روی کاغذ و در سطح نظری مترادف سلسله‌ای از اهداف، قواعد، قوانین و خطوط راهنما است، اما در واقعیت و در سطح عملی، مثل هر سیاست دیگری، محصول درگرفتن یک‌سری بحث‌ها و احتمالاً تنش‌های اجتماعی بر سر چگونگی حل‌وفصل مسائل ضروری و فوری هر جامعه‌ای است (Blackmore 1998). فرآیند سیاست‌گذاری تبعاً تأثیرات مهمی بر محتوا و نحوه‌ی اجرای سیاست‌ها خواهد داشت. گفته می‌شود که هرچه محیط سیاست‌گذاری (به‌لحاظ تدوین، اجرا، نظارت و پاسخ‌گویی) اجماعی‌تر و دموکراتیک‌تر باشد، سیاست‌های حاصله نیز مشروع‌تر و احتمال موفقیت آنها بیشتر خواهد بود.

با این حال، نگاهی به تاریخچه‌ی سیاست‌های اجتماعی در اقصی نقاط جهان نشان خواهد داد که وجود عاملی موسوم به دموکراسی پارلمانی مدل غربی، در تضمین موفقیت این سیاست‌ها نه عنصری ضروری است و نه عنصری مکفی. گواه این حقیقت نیز دستاوردهای موفق کشورهای مختلف و متنوعی چون کوبا، چین، دیتنام، سریلانکا، منطقه‌ی کیرالا در جنوب هند، کاستاریکا و شیلی در کاهش نرخ مرگ‌ومیر کودکان و نوزادان، بالابردن نرخ امید به زندگی، سوادآموزی بزرگسالان و نرخ ثبت‌نام در مدارس متوسطه است. مطالعات انجام‌شده توسط مؤسسه‌ی تحقیقات توسعه‌ی اجتماعی سازمان ملل متحد (UNRISD) درخصوص دستاوردهای سیاست‌های اجتماعی در کشورهای مذکور بر اهمیت نقش عواملی چون میراث تاریخی و فرهنگی، سیاست توسعه‌ی اجتماعی و همچنین نهادها و منابع لازم برای ارائه‌ی خدمات اجتماعی تأکید داشته‌اند (Ghai 2000). ما نیز برای پیگیری مسیر توسعه و دستاوردهای سیاست‌های اجتماعی در ایران قرن بیستم به همین مضامین رجوع خواهیم کرد.

### روند پیدایش سیاست اجتماعی در ایران: چشم‌اندازی تاریخی

ایران با یک جمعیت ۱۰ میلیونی و شاخص‌های اجتماعی بسیار ضعیف پا به قرن بیستم گذاشت: نرخ بسیار بالای مرگ‌ومیر کودکان، متوسط امیدبه‌زندگی کمتر از ۳۰ سال، فقدان هرگونه تجهیزات بهداشتی و درمانی در سطح ملی و نرخ بیسوادی ۹۵ درصد (Bharier 1971). انقلاب مشروطه (۱۹۰۵ تا ۱۹۱۱) منادی

نوعی نظام دموکراسی پارلمانی مشروطه (مبتنی بر قانون اساسی) بود و اگرچه اهداف اجتماعی چندانی نداشت اما زمینه‌های لازم برای تأسیس نخستین نظام آموزشی ملی دولتی را فراهم کرد. (۲) در واقع، آموزش مضمونی بود که مکرراً در اعلامیه‌های کلیه‌ی جناح‌های سیاسی به چشم می‌خورد. از دید آنان آموزش یکی از مهم‌ترین ابزارهای تجدد (مدرن‌سازی) و روشنگری بود و هرملتی که آرزوی توسعه و ترقی در سر داشت ناگزیر از تقویت آموزش بود. (۳) به‌رحال اجماعی عمومی بر سر موضوع آموزش توده‌ها شکل گرفت و این اجماع به‌یکی از مهم‌ترین رؤس سیاست‌های اجتماعی در کلیه‌ی دولت‌هایی که در طول قرن بیستم در ایران بر سر کار آمدند، بدل شد. در دوره‌ی شاه جدید، یعنی رضاشاه، بودجه‌ی آموزش تنها در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۲۵ تا ۱۹۴۱ دوازده‌برابر افزایش یافت و خرج تأسیس مدارس مدرن و افزایش چهار برابری تعداد دانش‌آموزان شد (Abrahamian 1982; Bharier 1971). آموزش عالی نیز با تأسیس دانشگاه تهران در سال ۱۹۳۴ و راه‌اندازی یک بورس خارج‌از‌کشور، به‌شکل مشابهی توسعه پیدا کرد. این امر زمینه‌ی گسترش بدنه‌ی روشنفکر جامعه را نیز فراهم آورد، تاحدی که حدود ۷ درصد نیروی کار کشور را روشنفکران تشکیل می‌دادند. این طبقه‌ی روشنفکر به‌همراه طبقه‌ی کارگران صنعتی به پیشگامان جنبش تحول‌خواهی اجتماعی و دموکراسی‌خواهی در سال‌های بعد بدل شدند. باین‌حال، موج پیشرفت‌های مذکور و همچنین سایر پیشرفت‌های آموزشی تنها منحصر به شهرها بود و ۸۰ درصد از جمعیت کشور که در روستاها زندگی می‌کردند از مزایای آن بی‌بهره بودند.

تشکیل ارتش حرفه‌ای (و ثابت) به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های دولت نیز تبعاً پیامدهای اجتماعی گسترده‌ای به‌دنبال داشت. بودجه‌ی دفاعی کشور در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۲۶ تا ۱۹۴۲ پنج‌برابر افزایش یافت. تأسیس خدمت نظام اجباری، تأسیس دانشکده‌ی افسری و تعریف ساختار شغلی حرفه‌ای برای سربازان مجموعاً شمار نیروهای مسلح را به چهار برابر افزایش داد. علیرغم مخالفت برخی از سازوکارهای نظام سابق و بطور خاص روحانیون و ملاکان، هزاران نفر از مردان جوان از سرتاسر کشور جهت گذران دوره‌ی خدمت دوساله‌ی سربازی به ارتش فرستاده شدند، خدمتی که علیرغم همه‌ی سختی‌هایش (و شرکت در سرکوب داخلی و مبارزه با شورش‌های ترقی‌خواهانه‌ی متعدد) تأثیرات ماندگاری در جهت مدرن‌ساختن آنها برجای می‌گذاشت. آنها از خلال دوره‌ی سربازی با خلق‌وخوی همدیگر آشنا می‌شدند و می‌توانستند از نزدیک با قواعد ساختار سلسله‌مراتبی نوینی آشنا شوند که بیشتر بر مبنای شایسته‌سالاری بنا شده بود تا خویشاوندسالاری<sup>۱</sup> و حاکمیت الهی (دست‌کم برای افرادی که از طبقات پائین و میانی جامعه آمده بودند این پدیده تازگی داشت). بعدها ارتش یک‌سری کلاس‌های سوادآموزی و آموزش مهارت‌های مهمی مثل رانندگی و تعمیر اتومبیل را به دوره‌ی سربازی اضافه کرد که از قضا پس از ترخیص برای سربازان بسیار کارآمد بود.

مورد دیگری از اصلاحات اجتماعی رضاشاه به وضعیت اجتماعی زنان مربوط می‌شود. محدودیت‌های موجود بر سر راه تحصیل زنان (خصوصاً در مقاطع بالاتر) برداشته شد و زنان مجال بیشتری برای درگیر شدن

<sup>۱</sup> nepotism

در فعالیت‌های اجتماعی از طریق سازمان‌ها و احزاب سیاسی پیدا کردند. اما جنجالی‌ترین اقدام رضاشاه یعنی اجبار زنان به اینکه در معابر عمومی بدون حجاب سنتی اسلامی مثل چادر (که پوششی سر تا پا است) ظاهر شوند، با مقاومت شدید روبه‌رو شد. اما به‌لحاظ مسائل اساسی‌تر وضع زنان عملاً هیچ تغییری نکرد: زنان همچنان از حق رأی محروم بودند، حقوق ارث اسلامی که به ضرر زنان بود همچنان به‌قوت خود باقی بودند و حتی به‌عنوان مبنایی در تدوین قوانین ارث مندرج در قانون مدنی (که امروزه نیز همچنان به‌قوت خود باقی است) در نظر گرفته شدند، زنان حق برخورداری از مناصب دولتی را نداشتند و قانون طلاق اسلامی که تنها به مرد اجازه‌ی طلاق همسران خود را می‌دهد نیز دست‌نخورده باقی ماندند و مردان طبق سنت اسلام می‌توانستند چهار همسر دائم (عقدی) و به‌هزرتعداد که دلشان خواست زن موقت (صیغه‌ای) داشته باشند.

جدول ۷.۱: سهم هزینه‌های اجتماعی (بهداشت و آموزش و پرورش) و بودجه دفاعی در بودجه کل، ۱۰۲۸-۴۸ (سالهای منتخب، به درصد)

۱۹۴۸	۱۹۴۶	۱۹۴۴	۱۹۴۲	۱۹۴۰	۱۹۳۸	۱۹۳۶	۱۹۳۴	۱۹۳۲	۱۹۳۰	۱۹۲۸	
۴	۳	۳	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۱	بهداشت
۱۱	۸	۷	۶	۴	۵	۷	۷	۷	۶	۶	آموزش
۲۸	۲۵	۲۵	۲۳	۱۶	۲۶	۲۷	۳۷	۳۸	۴۱	۴۰	دفاعی

منبع: برگرفته از بهاریر (۱۹۷۱: جدول ۱، ۶۵).

در سال ۱۹۳۱ یک برنامه‌ی بیمه‌ی کارگری به‌منظور حمایت از کارگران شاغل در بخش‌های راه‌سازی و راه‌آهن ایجاد شد. اصلاحات مذکور در کنار اصلاحات رضاشاهی در حوزه‌های بوروکراسی و تأسیس ارتش مدرن حرفه‌ای مخارج دولت را افزایش می‌داد و این مخارج عمدتاً از محل درآمدهای نفتی، افزایش تعرفه‌ها و درآمدهای گمرکی، مالیات بر درآمد، واگذاری انحصارات دولتی و افزایش عرضه‌ی پولی در کشور تأمین می‌شدند. بهداشت و آموزش در اولویت قرار نداشتند؛ در سال ۱۹۲۹ سهم این دو حوزه از کل بودجه‌ی دولتی به‌ترتیب ۶ و ۱ درصد بود، درحالی‌که بودجه‌ی دفاعی ۴۰ درصد از بودجه را به‌خود اختصاص می‌داد. در سالهای آتی نیز تقریباً همین الگو رعایت می‌شد (جدول ۷.۱).

در آستانه‌ی جنگ جهانی دوم، ایران سیاست اجتماعی مسووط‌تری را درپیش گرفته بود که دست‌کم در حوزه‌ی آموزش اهداف روشنی داشت و پیشرفت قابل‌قبولی از خود نشان می‌داد. اما رضاشاه به‌دلیل تمرکز بیش‌ازحد قدرت در دست خویش، رفتارهای خودسرانه و افراطی در تصرفات ارضی و انباشت ثروت، ممنوع‌ساختن کلیه‌ی احزاب سیاسی و اتحادیه‌های صنفی، دستگیری نیروهای مترقی و مخالف، و امضای قراردادهای ننگین نفتی با شرکت نفتی ایران-انگلیس (با همان شرکت بریتیش پترولیوم کنونی) به‌زودی تاحد زیادی حمایت سیاسی خود را از دست داد.

### جدال برای دموکراسی سیاسی و استقلال ملی و شکل‌گیری مطالبات اجتماعی: ۱۹۴۱ تا ۱۹۵۳

با حمله‌ی متفقین و کناره‌گیری رضاشاه در سال ۱۹۴۱ فصلی جدیدی در جنبش‌های اجتماعی و سیاست اجتماعی ایران گشوده شد. محمدرضا شاه پهلوی تازه‌به‌قدرت‌رسیده تلاش کرد تا حمایت عمومی را

جلب کند و به این منظور زندان سیاسی را آزاد کرد و اراضی موقوفه‌ی اسلامی را به بنیادهای مذهبی بازگرداند. همچنین شاه اختیار اراضی دولتی‌ای را که رضاشاه به‌زور تصرف کرده بود به دولت واگذار کرد تا مجدداً به صاحبان اصلی‌شان بازگردانده شود. در این بازه‌ی زمانی شاه مایل بود خود را چهره‌ای معرفی کند که به قانون اساسی و جایگاه و قدرت مجلس در قانون اساسی احترام می‌گذارد. کناره‌گیری رضاشاه و تضعیف جدی ارتش و سلطنت مطلقه فرصت جدیدی برای تقویت دموکراسی در ایران محسوب می‌شد.

بخش اعظمی از مباحثات سیاسی در این دوره‌ی انصافاً دموکراتیک به مسأله‌ی برقراری توازن میان نظام سلطنت و مجلس، و میان روابط خارجی و امتیازات نفتی اختصاص داشت. اغلب این مباحث به کنترل و توزیع منابع ملی مربوط می‌شدند. با تشکیل دولت ائتلافی قوام در سال ۱۹۴۶ و با همکاری نزدیک سیاست‌مداران و احزاب چپ میانه برنامه‌ی اجتماعی مبسوطی شکل گرفت که متعهد می‌شد باهدف بازتوزیع منابع و بکارگیری آنها در جهت اهداف اجتماعی، اصلاحاتی در نیروهای امنیتی کشور ایجاد کند. درخصوص مسائل اجتماعی، تعهدات مختلفی در برنامه‌ی مذکور دیده می‌شد: توزیع اراضی دولتی، حق رأی زنان، تشکیل انجمن‌های ایالتی، رفع بیکاری و ایجاد درمانگاه‌ها و مدارس و طرح‌های آبیاری در مناطق روستایی. قوام نخست‌وزیر شورای عالی اقتصاد را تأسیس کرد که موظف به اجرای یک برنامه‌ی پنج‌ساله، تعیین حداقل دستمزد، حمایت از صنایع داخلی، تهیه‌ی پیش‌نویس طرحی به‌منظور توزیع مجدد اراضی سلطنتی و حمایت از دهقانان بود. این نخستین باری بود که مسأله‌ی اراضی در دستور کار دولت قرار می‌گرفت.

قوام همچنین برنامه‌ی اصلاحات کارگری مفصلی را تدوین کرد که بر اساس آن اتحادیه‌های صنفی تحت نظارت حزب کمونیست توده (یعنی حزبی که در ائتلاف دولتی شرکت داشت) به رسمیت شناخته می‌شدند، و همچنین شورای عالی کار به‌منظور برقراری بیمه‌ی بیکاری، تعریف معیارهای دقیق برای پرداخت دستمزدها و ایجاد کمیته‌هایی به‌منظور چانه‌زنی میان نیروی کار و مدیریت دولتی تشکیل شد.

عمر کابینه‌ی قوام به پیگیری این سیاست‌های رادیکال قد نداد. ترور نافرجام شاه موجی از سرکوب را به دنبال داشت و برخی از سیاست‌های اصلاح‌طلبانه‌ی قوام برچیده شد. مجلس نیز طی اقدامی مهم (ازمنظر سیاست اجتماعی) قانونی را تصویب کرد که به‌موجب آن اراضی سلطنتی واگذار شده به دولت در سال ۱۹۴۱ مجدداً به خانواده‌ی سلطنتی بازگردانده شد. طبیعتاً تحولات مذکور به‌مذاق مشروطه‌خواهان و اصلاح‌طلبان پیشرو خوش نیامد و آنها باینکه تضعیف شده بودند اما موفق شدند به‌رهبری مصدق و ائتلاف جبهه‌ی ملی با پیروزی در انتخابات سال ۱۹۵۱ به قدرت برسند. مصدق به رویارویی با کمپانی بریتانیایی شرکت نفت ایران-انگلیس برخاست و موفق شد صنعت نفت را ملی کند- اقدامی که تا آن زمان در سرتاسر جهان بی‌سابقه بود.

سیاست اجتماعی مصدق از برنامه‌های قوام هم پیشتر رفت. برنامه‌ی او این بود که امتیازات اجتماعی و مقرراتی را به بیسوادان و زنان هم تعمیم دهد و نیروهای مسلح را تحت کنترل مجلس درآورد. برنامه‌ی مصدق درخصوص سیاست‌های اجتماعی عبارت بود از بازگرداندن اراضی سلطنتی به دولت جهت بازتوزیع، کاهش بودجه‌ی دربار و ارتش (و اختصاص مابه‌التفاوت آن به وزارت بهداشت)، ایجاد یک نظام مالیاتی مترقی



و اصلاحات ارضی معتدل. البته مصدق مجبور شد از برخی از این سیاست‌ها (مثلاً حق رأی زنان) کوتاه بیاید و این عقب‌نشینی به دلیل فشاری بود که از جانب طبقه متوسط سنتی بازار و روحانیون وارد می‌شد و این اقشار تنها به این شرط راضی به حمایت از او می‌شدند.

مصدق برنامه‌ی بیمه‌ی اجتماعی موجود را به کارگران نیز گسترش داد و به این منظور سازمان بیمه‌ی اجتماعی کارگران را با استفاده از اعتبار ایجاد شده از محل مالیات ۶ درصدی بر دستمزدها تأسیس کرد و به این ترتیب مجموعه‌ای از سوانح و بیمارهای کاری را تحت پوشش بیمه‌ای قرار داد. همین مؤسسه بود که بعدها در اواخر دهه‌ی ۱۹۶۰ تحت عنوان مؤسسه‌ی بیمه‌ی اجتماعی گسترش داده شد و کلیه‌ی کارکنان روزمزد و حقوق‌بگیر را به جامعه‌ی تحت پوشش خود اضافه کرد (ISSR 1999). اما بی‌ثباتی سیاسی قبل و در طول دوران نخست‌وزیری مصدق عملاً هرگونه تلاش جدی برای پیشبرد سیاست‌های اجتماعی بنیادین را ناکام می‌گذاشت. با این حال، هزینه‌کرد دولت در حوزه‌ی بهداشت عمومی از ۲ درصد در سال ۱۹۴۰ به ۴ درصد در سال ۱۹۴۸ و در حوزه‌ی آموزش از ۴ به ۱۱ درصد افزایش پیدا کرد. بودجه‌ی دفاعی نیز در طول همین دوره حول و حوش ۲۵ درصد در نوسان بود (نگاه کنید به جدول ۷.۱).

در همین اثنا که مصدق تلاش می‌کرد هم برنامه‌ی اصلاحی خود را به پیش ببرد و هم ائتلاف را سرپا نگه دارد، آمریکا و بریتانیا به همراهی سیاستمداران محافظه‌کار، درباریون و شاخه‌ی سلطنت طلب باشگاه افسران مشغول برنامه‌ریزی برای سرنگونی او بودند و بعد از دو تلاش ناکام بالاخره در ۱۹ آگوست ۱۹۵۳ به نتیجه رسیدند. کودتا در برکناری مصدق موفق شد اما نتوانست مطالبات اجتماعی گسترده‌ی او را که در نتیجه‌ی منازعات مردمی دهه‌ی ۱۹۴۰ در دستور کار کشور قرار گرفته بود کنار بگذارد.

### سیاست اجتماعی در دوران "بازگشت": ۱۹۵۳ تا ۱۹۷۳

بی‌تردید نخستین قربانی این کودتا دموکراسی بود. سرکوب گسترده و بازگرداندن دوباره‌ی برخی بازیگران سیاسی مستقلی دوران پیش از کودتا ائتلاف متجدد تازه‌ای ایجاد کرد که برخی از سیاست‌های اجتماعی را همچنان ادامه داد. سازمان برنامه به عنوان مهم‌ترین نهاد سازماندهی توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی که پیش‌تر تأسیس شده بود، نخستین برنامه‌ی توسعه‌ی هفت ساله (۱۹۴۹ تا ۱۹۵۶) را تدوین کرد.

با این حال، تا آغاز نخست‌وزیری علی امینی که از حمایت همه‌جانبه‌ی دولت آمریکا برخوردار بود، عملاً هیچ‌یک از سیاست‌های اجتماعی کلان در دستور کار دولت قرار نگرفت. اوایل دهه‌ی ۱۹۶۰ - یعنی دوران اوج جنگ سرد و شکل‌گیری زمینه‌های جنگ ویتنام - زمانی بود که دولت آمریکا به عنوان بخشی از استراتژی گسترده‌ی خود در مقابل با کمونیسم، تصمیم گرفت تا مجموعه‌ای از اصلاحات لیبرالی از قبیل اصلاحات ارضی و بهبود وضعیت اجتماعی را مورد حمایت قرار دهد. پیشنهاد کمک ۸۵ میلیون دلاری آمریکا به ایران برای خروج از بحران اقتصادی شروشرط‌های مهمی داشت: از جمله اجرای اصلاحات ارضی و هزینه‌کرد این مبلغ به نحو صحیح (یعنی عاری از فساد مالی). امینی به‌هنگام نخست‌وزیری برخی از همکاران سابق خود در دهه‌ی ۱۹۴۰ را به کابینه آورده بود و به وزارتخانه‌هایی چون دادگستری، آموزش و مهم‌تر از

همه کشاورزی منصوب کرده بود. وزیر کشاورزی، یعنی حسن ارسنجانی که یکی از مدافعان دیرینه‌ی اصلاحات ارضی در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ محسوب می‌شد، به محض رسیدن به وزارت برنامه‌ی اصلاحات ارضی (مرحله‌ی اول) را آغاز کرد؛ این برنامه علیرغم اینکه در ادامه تقریباً رها شد، اما چهره‌ی شهرستان‌های ایران را کاملاً دگرگون کرد. این برنامه در واقع نوعی اقدام اساسی در بازتوزیع دارایی‌ها و جبران مافات زمین‌داران بود و مجموعاً مالکیت زمین در مناطق روستائی کشور را افزایش داد. این برنامه، فی‌نفسه، راه‌حلی کاپیتالیستی برای مسأله‌ی زمین به‌شمار می‌رفت. این برنامه‌ی بعدها به بخشی از برنامه‌ی اصلاحات اجتماعی وسیع شاه موسوم به انقلاب سفید بدل شد. (۴)

### اصلاحات ارضی در مقام سیاست اجتماعی

در آستانه‌ی اصلاحات ارضی، اقتصاد روستائی با توزیع نامتوازن زمین روبه‌رو بود به‌گونه‌ای بود که ۸۰ درصد از اراضی روستائی در اختیار ملاکینی بود که خود در شهرها زندگی می‌کردند. از ۲۰ درصد باقیمانده ۸ درصد در اختیار دولت و دربار و ۱۲ درصد موقوفات اسلامی بودند. تنها ۶۰ درصد از جمعیت روستائی (یعنی ۱.۳ میلیون خانوار) به زمین دسترسی داشتند و از ۴۰ درصد باقیمانده اکثریت‌شان (منهای صنعت کاران و تجار و کارگران بخش غیرکشاورزی) کسانی بودند که به‌عنوان نیروی کار در مزارع متوسط و بزرگ مشغول بودند (وزارت کشاورزی ۱۹۶۱).

برای نسل‌های متمادی نحوه‌ی کار به‌این‌صورت بود که زمین‌داران در قالب مزارعه خانوارهای کشاورز را بکار می‌گرفتند، البته تنها آن دسته از کشاورزانی که از عنوان سنتی نسق جهت کشت و کار زمین برخوردار بودند (و اصطلاحاً به‌آنها صاحب‌نسق<sup>۱</sup> گفته می‌شد). در مرحله‌ی نخست اصلاحات ارضی، زمین‌دار می‌توانست یک روستا را برای خود نگه دارد و باقی روستاها را باید به دولت می‌فروخت و دولت نیز به‌نوبه‌ی خود این روستاها را به دهقانان واگذار می‌کرد و در این میان اولویت با کسانی بود که از عنوان سنتی نسق برخوردار بودند [یعنی صاحب‌نسق‌ها]. موقوفات و مزارع مکانیزه از طرح مرحله‌ی نخست مستثنی بودند. با پایان مرحله‌ی نخست اصلاحات ارضی، حدود ۸۰۰/۰۰۰ دهقان سند مالکیت زمین‌هایی را که قبلاً بصورت مزارعه در آن کار می‌کردند به‌دست آوردند. مهم‌ترین مرحله‌ی اصلاحات ارضی همین مرحله‌ی نخست بود. کابینه‌ی امینی آن‌قدر دوام نداشت که بتواند اصلاحات ارضی را آن‌طور که می‌خواست ادامه دهد. دولت امینی از یک‌سو با اجرای برنامه‌های ریاضت اقتصادی به‌سبک صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی محبوبیت مردمی خود را ازدست داد و از سوی دیگر با شاه نیز بر سر کاهش بودجه‌ی ارتش درگیر شد. درخصوص زمین‌داران هم طبیعتاً اجرای برنامه‌ی اصلاحات ارضی او را عزیزدانه‌ی آنها نکرده بود (Abrahamian 1982; Majd 2000).

<sup>۱</sup> در اصطلاح سنتی نسق به‌معنای حق کشت و کار بر زمین بود. نسق از فرد صاحب‌نسق به فرزندان او هم به ارث می‌رسید. شرایط چنگانه‌ای برای تعریف آن وجود داشت از قبیل ابزار یا بذر. (م)

متمم‌های مهمی در ادامه به قانون اصلاحات ارضی افزوده شد که کار را برای زمین‌داران آسان‌تر می‌کرد و براین اساس آنها می‌توانستند بخش‌های بیشتری از زمین‌هایشان را نگه دارند یا از انتقال سند مالکیت به دهقانان اجتناب کنند. متمم‌های مذکور در حکم نوعی مسامحه با زمین‌داران بود و عملاً معنای اصلاحات ارضی را عوض می‌کرد و آن را به ابزاری برای خلق یک طبقه از کشاورزان سرمایه‌دار/اجاره‌کار بدل می‌کرد؛ حالا دیگر اصلاحات ارضی یک هدف مشخصاً اقتصادی را دنبال می‌کرد: افزایش سرمایه‌گذاری و بالا بردن سطح تولید در کشاورزی. اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ اعلام شد که پروسه‌ی اصلاحات ارضی "تکمیل" شده است. در ساختار جدیدی که پس از اتمام پروسه‌ی اصلاحات ایجاد شده بود، مالکیت اراضی غالباً به خرده‌مالکان رسیده بود و این مسأله نشان‌گر این واقعیت بود که اکثریت افرادی که سنت سنتی داشتند مقداری زمین دریافت کرده بودند. طبق برآورد بنده، تعداد خانواده‌هایی که طی مراحل مختلف اصلاحات ارضی زمین دریافت کرده بودند، چیزی بین ۱.۷ تا ۱.۹ میلیون خانواده بوده است (Messkoub 1986).

نسبت مزارعی که تحت کشت مالک بوده‌اند از ۳۳ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۹۲ درصد در سال ۱۹۷۴ رسیده است. در صورتی که ۴۰ درصد کشاورزان غیر صاحب‌نسب که تبعاً هیچ زمینی هم دریافت نکرده‌اند را کنار بگذاریم، آن وقت می‌توانیم امار فوق را یک پیروزی بزرگ بشماریم. این ۴۰ درصد پس از دوره‌ی اصلاحات جای‌چندانی برای کار کردن پیدا نکردند، زیرا در وضعیت جدید اغلب زمین‌ها توسط مالکین و بصورت خانوادگی کشت می‌شدند. حتی بخش‌های غیرزراعی کشاورزی نیز نمی‌توانست این افراد را در همه‌ی فصول سال جذب کند. این نیروی کار مازاد هسته‌ی اصلی جنبش مهاجرت به شهرها (و نه فقط تهران) را تشکیل می‌دهند و در واقع مهم‌ترین بخش ذینفعان دوران شکوفایی نفتی نیز محسوب می‌شوند.

### آموزش و بهداشت

افزایش درآمدهای نفتی و رونق اقتصاد داخلی منابع لازم برای یک برنامه‌ی اجتماعی گسترده را فراهم کرد. در کنار اصلاحات انجام‌شده در قالب انقلاب سفید، برنامه‌ریزی مهم‌ترین ابزار دستیابی به اهداف توسعه‌ی اجتماعی دانسته می‌شد. برنامه‌ی هفت‌ساله‌ی دوم (۱۹۵۵ تا ۱۹۶۲) ۱۱.۷ بیلیون ریال معادل ۱۴ درصد از کل بودجه‌ی مندرج در برنامه‌ی فوق به امور اجتماعی اختصاص داده شد. نگاهی به نحوه‌ی هزینه‌کرد بودجه‌ی اجتماعی این برنامه نشان می‌دهد که حوزه‌های بهداشت عمومی و توسعه‌ی روستایی با کمبود جدی روبه‌رو بوده‌اند و عملاً بودجه‌ی امور اجتماعی نصف شده است (Bharier 1971).

در برنامه‌ی سوم (۱۹۶۲ تا ۱۹۶۷)؛ ضمناً باید توجه داشت که از این نقطه به بعد سیکل برنامه به پنج سال تقلیل یافته است) بودجه‌ی اختصاص‌یافته به بهداشت و آموزش به شکل چشمگیری افزایش یافته و به رقمی بالغ بر ۱۵ درصد کل بودجه رسید. آموزش ۹ و بهداشت ۶ درصد را به خود اختصاص داده‌اند. سال‌های دهه‌ی ۱۹۶۰ را بطور کلی باید دوران بهاری اقتصاد ایران دانست. نرخ واقعی تولید ناخالص داخلی در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۶۴ تا ۱۹۶۹ به حدود ۱۰ درصد در سال می‌رسد که عمدتاً مرهون نفت، صنعت و معدن و بخش‌های خدماتی است. کشاورزی با نرخ رشد سالانه‌ی حدود ۵ درصد، کم‌ترین نرخ رشد را در میان همه‌ی

بخش‌ها دارد (SYB 1972: 680). بسیاری از پروژه‌های زیرساختی برنامه‌ی دوم به جریان افتاده، تولید کالاهای مصرفی داخلی افزایش یافته و درآمدهای نفتی که در این دوره از وضعی باثبات و حتی رشدی ملایم برخوردارند به وارداتِ فزاینده اختصاص می‌یابند (BHarier 1971: 98-9). باین‌حال، مزایای حاصل از این رشد سریع، از توزیعِ برابری برخوردار نیستند. پسران (۱۹۷۶) نشان می‌دهد که وضعِ توزیعِ درآمد بدتر شده بطوری که سهمِ مخارج خانوارهای شهری دو دهکِ فوقانی جمعیت از ۵۱.۸ درصد در سال ۱۹۵۹ به ۵۲.۹ درصد در سال ۱۹۶۹ افزایش یافته است، درحالی‌که رقمِ مشابه برای دو دهکِ پائین در همان نرخ ۴ درصدی ثابت مانده است. اگرچه رقمِ این تغییراتِ ناچیز به‌نظر می‌رسد اما شکافِ مطلق میان سطحِ درآمدی دو دهکِ بالائی و پائینی جمعیت، باتوجه به رشدِ سریعِ میزانِ تولیدِ ناخالصِ داخلی، تاحدِ زیادی بیشتر شده است.

در برنامه‌ی چهارم (۱۹۶۸ تا ۱۹۷۳) بودجه‌ی امور اجتماعی بازهم افزایش یافت که سهمِ عمده‌ای از آن به آموزش اختصاص داده شد و بودجه‌ی آموزش به مرز ۳۵ بیلیون ریال رسید (یعنی معادل ۷ درصد از کلِ مخارج پیش‌بینی‌شده در بودجه). سهمِ بهداشت در همان ۱۳.۸ بیلیون ریال متوقف ماند (سهمِ آن از کل بودجه به ۳ درصد کاهش پیدا کرد) و ردیفِ جدیدی برای رفاه اجتماعی در نظر گرفته شد و ۴.۹ بیلیون ریال (معادل ۱ درصد) را به‌خود اختصاص داد. در اغلبِ سال‌های دهه‌ی ۱۹۶۰ مجموعاً بودجه‌ی در نظر گرفته شده برای امور اجتماعی به حدود ۱۵ درصد می‌رسید. درمقایسه با آن، سهمِ مخارج دولت در حوزه‌ی دفاع ملی - که معمولاً معیار خوبی برای سنجش میزان تعهد دولت به توسعه‌ی اجتماعی است - در طول همین دوره یعنی دهه‌ی ۱۹۶۰ حدود ۱۵ درصد بود (SYB 1972: 656).

اما این هزینه‌کردها چه اثری بر وضعیتِ بهداشت و آموزش مردم داشتند؟ نرخ سواد از ۱۵ درصد در اواسطِ دهه‌ی ۱۹۵۰ به ۳۰ درصد در اواسطِ دهه‌ی ۱۹۶۰ رسید که البته این اعداد تفاوتِ زنان با مردان و جمعیتِ شهری با روستائی را نشان نمی‌دهد. در اواسطِ دهه‌ی ۱۹۶۰ نرخ سواد برای زنان (معادل ۱۷ درصد) درمقایسه با نرخ سوادِ مردان (۴۰ درصد) کمتر از نصف بوده است و باز در همین دوره‌ی زمانی، ۵۰ درصد از جمعیتِ شهری باسواد بودند و درمقابل تنها ۱۵ درصد از جمعیتِ روستائی برخوردار از سواد بودند. در مناطق شهری ۶۱ درصد از مردان و ۳۹ درصد از زنان باسواد بودند درحالی‌که در مناطق روستائی تنها ۲۵ درصد از مردان و ۴ درصد از زنان باسواد بودند. اهمیتِ واقعی این تفاوت‌ها هنگامی روشن می‌شود که به‌یاد داشته باشیم در اواسطِ دهه‌ی ۱۹۶۰ بیش از ۶۰ درصد جمعیتِ کشور در مناطق روستائی زندگی می‌کردند. البته تا اواخرِ دهه‌ی ۱۹۶۰ وضعیت اندکی بهبود پیدا کرده و نرخ بیسوادی در مردان روستائی به ۳۱ درصد و زنان روستائی به ۸ درصد کاهش پیدا می‌کند که این مسأله نتیجه‌ی بیش‌از یک دهه فعالیتِ نهضتِ سوادآموزی توسط سپاه دانش در روستاها است (SYB 1976: 81).

تا زمان نگارش این فصل، داده‌های مربوط به نحوه‌ی تقسیم بودجه‌ی آموزشی در مناطق روستائی و شهری در دسترس نبوده است، اما آمارهای غیرمستقیمی مثل تعدادِ معلمان مدارس ابتدائی در دو منطقه‌ی

موردنظر حاکی از آن است که کفهی مناطق شهری در تخصیص بودجه نسبت به کفهی مناطق روستائی سنگین‌تر بوده است. در اواسط دهه‌ی ۱۹۶۰ مناطق روستائی و شهری به‌لحاظ تعداد معلمان زن و مرد در مدارس ابتدائی برابر بوده‌اند درحالی‌که تعداد معلمان زن در شهرها ده برابر بیشتر از تعداد آنها در روستاها بوده است. با گذشت سالها تعداد معلمان زن و مرد افزایش یافته است. اختصاص معلمان مرد در مناطق شهری و روستائی ثابت مانده اما تعداد معلمان زن از یک نسبت ده-به-یک به یک نسبت شش-به-یک در اواخر دهه‌ی ۱۹۶۰ کاهش یافته است. در سطح دبیرستانی، نرخ معلمان مرد شهری/روستائی در سال ۱۹۷۶ معادل ۷ به ۱ و نرخ معلمان زن معادل ۱ به ۲۰ بوده است. تا اواسط دهه‌ی ۱۹۷۰ نسبت معلمان مرد به‌ندرت تغییری کرده اما نرخ معلمان زن حتی تا نسبت ۷ به ۱ هم کاهش یافته است.

به‌لحاظ تاریخی دستیابی به داده‌های مربوط به شاخص‌های بهداشتی، و بطورخاص نرخ مرگ‌ومیر کودکان و نوزادان در ایران همواره دشوار بوده است. تا اواخر دهه‌ی ۱۹۲۰ هیچ‌گونه زیرساخت اداری ویژه‌ای برای ثبت و ضبط آمارهای اساسی تولد و مرگ و ازدواج و طلاق وجود نداشته است. حتی پس از تأسیس اداره‌ی ثبت احوال عمومی نیز (که مسؤول ثبت تولد، ازدواج و فوت است) عوامل متعددی چون وسعت کشور، زیرساخت‌های مادی ضعیف و این واقعیت اکثریت بزرگی از جمعیت در مناطق دور دست روستائی زندگی می‌کنند مجموعاً باعث می‌شد که آمار تولد و مرگ هرگز آمار کاملی نباشد (دانشگاه تهران، بدون تاریخ [۱۳۵۳/۱۹۷۴]). داده‌های موجود درخصوص مرگ‌ومیر کودکان و نوزادان در ایران عموماً منحصر به شهرهای بزرگ‌تر و استان‌های کوچک‌تر و به‌لحاظ اقتصادی پیشرفته‌تر است (همان ۴۲). با استناد به همین داده‌ها در سال ۱۹۶۵، تخمین بنده از نرخ مرگ‌ومیر نوزادان بطور متوسط ۱۰۵ یا میانه‌ی ۹۰ در هر ۱۰۰۰ تولد زنده در مناطق شهری است که روی‌هم‌رفته یک‌چهارم تعداد فوت‌های ثبت‌شده در این مناطق را تشکیل می‌دهد. این نسبت تا سال ۱۹۷۱ و به‌دنبال اجرای برنامه‌های متعدد واکسیناسیون و ضد مالاریا در سال‌های دهه‌ی ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به یک‌پنجم کاهش یافت. در همین حال، نرخ امیدبه‌زندگی نیز از ۴۹ سال در سال ۱۹۶۰ به ۵۵.۱ سال (برای مردان) و ۵۶.۳ سال (برای زنان) در سال ۱۹۷۳ افزایش یافت - اگرچه در این مورد نیز مناطق شهری و روستائی از تفاوت معناداری برخوردار هستند (SYB 1980: 62).

توزیع نامتناسب خدمات پزشکی مهم‌ترین عامل ایجاد این شکاف روستائی/شهری در نرخ امیدبه‌زندگی بوده است. تا پایان دهه‌ی ۱۹۶۰ استان تهران (که حدود ۱۵ درصد از کل جمعیت ایران را در خود جای داده بود) به‌تنهایی حدود نیمی از پزشکان و دندانپزشکان را به خود اختصاص می‌داد، رقمی که درخصوص برخی تخصص‌های دیگر تا ۷۰ درصد هم می‌رسید. تبعاً مهاجرت تدریجی فارغ‌التحصیلان پزشکی به آمریکا نیز وضعیت را بهتر نمی‌کرد. در دهه‌ی ۱۹۶۰ دست‌کم ۲۰ تا ۳۰ درصد از فارغ‌التحصیلان دو مدرسه‌ی بزرگ پزشکی تهران و شیراز هرساله به آمریکا مهاجرت می‌کردند (Ronaghi et al. 1977).

در خصوص کارکنان پیراپزشکی مثل پرستاران و ماماها دست‌کم نیمی از آنها در تهران بودند، یعنی در شهری که یک‌سوم کل بیمارستان‌های کشور و نیمی از تخت‌های بیمارستانی کشور را در خود جای داده بود.

بخشی از این شکاف گسترده در دسترسی به خدمات پزشکی در مناطق روستائی با ایجاد سپاه بهداشت جبران شد، طرحی که سربازان برخوردار از آموزش‌های پزشکی (پزشکی و پیراپزشکی) را به روستاها رهسپار می‌کرد. درمانگاه‌های خیریه بخش بسیار کوچکی از خدمات پزشکی محسوب می‌شدند (مجموعاً ۶ درصد از کل تخت‌های بیمارستانی) و بازم تنها ۴۰ درصد از آنها در تهران بودند و الباقی در خراسان و اصفهان، یعنی شهرهای برخوردار از موقوفات مذهبی (SYB 1972).

### سیاست اجتماعی در دوران شکوفائی نفتی: ۱۹۷۳ تا ۱۹۷۹

چهاربرابردن قیمت نفت در سال ۱۹۷۳ دولت ایران را صاحب ثروت ارزی بادآورده‌ای کرد که مایه‌ی حسرت کشورهای صادرکننده‌ی غیرنفتی در حال توسعه بود. در این دوره ایران صاحب زیرساخت‌های مادی و نهادی مطلوبی بود که می‌توانست در جهت بهبود وضع سواد و بهداشت و تغذیه‌ی جمعیت کشور به‌خوبی مورد استفاده قرار گیرد.

در برنامه‌ی پنجم (۱۹۷۳ تا ۱۹۷۷) سطح مطلق هزینه‌کرد دولت در حوزه‌های آموزش، بهداشت و خدمات رفاهی به‌نسبت رقم مشابه در برنامه‌ی قبل حدود ۱۵ تا ۲۰ برابر بیشتر شد. امور اجتماعی مجموعاً ۲۱ درصد از کل بودجه‌ی پیش‌بینی‌شده در این برنامه را به‌خود اختصاص می‌داد که درمقایسه با ۱۵ درصد برنامه‌ی قبل پیشرفت قابل‌ملاحظه‌ای محسوب می‌شد. اما بودجه‌ی دفاعی افزایش بسیار بیشتری نشان می‌داد. سهم بودجه‌ی دفاعی در برنامه‌ی پنجم تا ۳۱ درصد افزایش یافت (یعنی دو برابر رقم مشابه در برنامه‌ی قبلی) که بیانگر یک افزایش ۴۳ برابری بود (SYB 1972: 660). جداول ۷.۲ و ۷.۳ تصویری از میزان بودجه‌ی دولتی و بودجه‌ی امور اجتماعی در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ به‌دست می‌دهند.

جدول ۷.۲: درصد توزیع بودجه دولتی برحسب هزینه‌ها، ۱۹۷۱-۷۹ (سالهای منتخب)

هزینه‌ها (۳)	۱۹۷۱	۱۹۷۲	۱۹۷۳	۱۹۷۴	۱۹۷۶	۱۹۷۷	۱۹۷۸	۱۹۷۹
امور عمومی	۶.۸	۸.۳	۱۰.۲	۷.۰	۹.۵	۸.۴	۶.۸	۸.۶
دفاع	۱۲.۰	۱۵.۷	۱۸.۲	۲۲.۰	۲۹.۰	۲۴.۰	۲۵.۰	۱۵.۰
امور اجتماعی	۱۱.۷	۱۴.۵	۱۵.۹	۱۴.۰	۱۹.۰	۲۳.۰	۲۵.۰	۳۰.۰
امور اقتصادی	۲۲.۳	۱۹.۳	۱۷.۰	۱۷.۰	۲۳.۰	۳۷.۰	۲۷.۰	۲۶.۰

نکته: جمع درصدهای فوق برابر با ۱۰۰ نیست زیرا دیگر موارد (همچون شرکتهای تحت مالکیت دولت) به دلیل ناهماهنگی با ساختار بودجه پس از انقلاب حذف شده‌اند.

منبع: کتاب آمار سال (سالهای مختلف).

جدول ۷.۳: درصد توزیع بودجه امور اجتماعی برحسب دسته‌بندی‌های اصلی هزینه‌ها، ۱۹۷۱-۷۹ (سالهای منتخب)

مخارج	۱۹۷۱	۱۹۷۲	۱۹۷۳	۱۹۷۴	۱۹۷۶	۱۹۷۷	۱۹۷۸	۱۹۷۹
آموش و پرورش	۵۴.۳	۴۸.۸	۴۷	۴۱.۳	۴۵.۸	۴۵.۸	۴۷.۰	۵۰.۰
بهداشت	۲۷.۲	۳۱.۷	۳۱	۳۱.۲	۲۹.۵	۳۰.۱	۴۰.۳	۳۷.۷
مسکن/توسعه*	۱۸.۴	۱۹.۴	۲۲	۲۷.۴	۲۵.۴	۲۴.۱	۱۲.۷	۱۲.۷
بودجه امور اجتماعی (میلیارد ریال)	۵۵	۸۴	۱۱۸	۲۳۱	۳۸۵	۵۱۴	۶۰۴	۶۴۴

نکته: \* مشتمل بر توسعه شهری و روتایی، ورزش و امور جوانان می‌شود.  
منبع: برگرفته از یونیسف/موسسه توسعه تحقیقات و برنامه‌ریزی (۲۰۰۰: جدول ۲-۵، ۴۹).

اما تأثیر این افزایش سرسام‌آور بر هزینه‌کرد اجتماعی دولت به‌منظور بهبود شاخص‌های آموزش و بهداشت چه بوده است؟ تا ۱۹۷۶ نرخ سواد در مناطق شهری به بیش از ۷۴ درصد برای مردان و ۵۵ درصد برای زنان رسیده بود. (۵) اما تغییرات مهم‌تر به نرخ سواد گروه سنی ۷ تا ۱۴ سال مربوط می‌شود که نرخ سواد کلی در سال‌های بعد را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. مجدداً بالاترین نرخ سواد از آن مردان شهری یعنی ۹۶ درصد و پس از آن زنان شهری با ۸۸ درصد است. در مناطق روستائی شکاف بین نرخ سواد مردان و زنان ۷ تا ۱۴ سال حتی از این هم بیشتر است: ۷۷ درصد برای مردان و ۴۲ درصد برای زنان (SYB 1980 109-10). ارقام فوق نشان می‌دهند که علیرغم فعالیت‌های نهضت سوادآموزی که در اوایل دهه‌ی ۱۹۶۰ آغاز شد، حتی تا اواسط دهه‌ی ۱۹۷۰ بیش از نیمی از مردان روستائی و بیش از ۸۰ درصد از زنان روستائی همچنان بیسواد هستند. (۶)

در حوزه‌ی بهداشت تصویر از نارسائی و دوگانگی دیده می‌شود. در اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ ۱.۵ تخت بیمارستانی به‌ازای هر هزار نفر در کشور وجود داشت که با اختلاف زیاد زیر سطح استاندارد جهانی یعنی ۴ تخت به‌ازای هر هزار نفر بود. تنها تهران، با نسبت تخت-به-نفر ۳.۱ در هزار تاحدی به استاندارد جهانی نزدیک است. تهران مجموعاً ۲۵ درصد از کل بیمارستان‌ها و ۳۵ درصد از تخت‌های بیمارستانی کل کشور را به‌خود اختصاص می‌داد.

جمعیت شیروخورشید سرخ که در سال ۱۹۲۳ و به‌عنوانی نهادی موازی با صلیب سرخ تأسیس شد نقش بسیار مهمی در زمینه‌ی بهداشت ایفا کرد. این جمعیت از شخصیتی حقوقی و مستقل برخوردار بود و به‌عنوان یک سازمان خیریه‌ی غیرانتفاعی تحت نظارت وزارت بهداشت فعالیت می‌کرد. جمعیت مذکور اداره‌ی ۴۰ درصد از بیمارستان‌های کشور با حدود ۲۵ درصد از تخت‌های بیمارستانی را در اختیار داشت. این بیمارستان‌ها یکی از اصلی‌ترین مراجع ارائه‌ی کمک‌های پزشکی در سرتاسر کشور محسوب می‌شدند خصوصاً به‌این دلیل که درمقایسه با سازمان‌های دیگر از توزیع بسیار مناسب‌تری در سطح استان‌های کشور برخوردار بودند (SYB 1976: 117). جمعیت مذکور همچنین نقش بسیار مهمی در اجرای برنامه‌های واکسیناسیون و پیشگیری ایفا کرد. تا اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ حدود دوسوم واکسیناسیون‌های سالانه توسط جمعیت مذکور انجام می‌شد (SYB 1976: 126).

رشد اقتصادی دهه‌ی ۱۹۷۰ درآمدهای قطعی را بالا برد و مزایای مادی فراوانی برای بخش‌های مختلف جامعه به ارمغان آورد، اما توزیع این درآمدها فاصله‌ی زیادی با توزیع برابانه داشت. در اوایل دهه‌ی ۱۹۶۰ سهم دو دهک بالائی و پائینی جامعه به‌لحاظ مجموع هزینه‌کرد به‌ترتیب ۵۱ و ۴٫۶ درصد بود. تا اواسط دهه‌ی ۱۹۷۰ سهم دهک‌های بالائی تا سقف ۵۵٫۳ درصد افزایش و سهم فقرا تا مرز ۳٫۷ درصد کاهش یافته بود (Abrahamian 1982: 449). در ایران، فقر فقرا جهان‌سومی بود و رفاه ثروتمندان جهان‌اولی.

یکی از اصلی‌ترین ابتکارات دهه‌ی ۱۹۷۰ در عرصه‌ی سیاست اجتماعی توسعه‌ی هرچه‌بیشتر سازمان بیمه‌ی اجتماعی و گسترش سطح خدمات آن جهت پوشش مزایای بازنشستگی و بیکاری بود. تغییر نام آن به سازمان تأمین اجتماعی انعکاسی از این تحولات بود. دایره‌ی خدمات آن کارکنان روزمزد و حقوق‌بگیر در بخش‌های عمومی و خصوصی را دربرمی‌گرفت، اما پوشش مشاغل آزاد (با افراد خوداشتغال) برای نخستین بار اتفاق می‌افتاد. به‌لحاظ سازمانی این مجموعه ذیل وزارت رفاه و امور اجتماعی قرار می‌گرفت اما ساختار و مدیریت مالی مستقلی داشت. بودجه‌ی سازمان از محل سهم‌پردازی بیمه‌شدگان و کارفرمایان آنها تأمین می‌شد. کیانی که تحت پوشش کامل قرار داشتند ۱۸ درصد از حقوق دریافتی خود را باید پرداخت می‌کردند که از این میزان ۵ درصد به‌عهده‌ی فرد و ۱۳ درصد برعهده‌ی کارفرما بود. افرادی که تحت پوشش نسبی قرار داشتند نصف این مبالغ را پرداخت می‌کردند (SYB 1976: 181-2).

باگذشت زمان سطح پوشش تأمین اجتماعی نیز گسترش پیدا کرد اما این مسأله محدود به مناطق شهری بوده است. تا اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ میزان ۴۰ درصد از کل کارگران تحت پوشش قرار داشتند که از این میان ۷۲ درصد را کارگران بخش خصوصی تشکیل می‌دادند. درصد افرادی که از دو گروه کارکنان بخش دولتی و خصوصی تحت پوشش قرار گرفتند به‌ترتیب تا ۳۱ و ۵۰ درصد افزایش یافت که تقریباً همه‌ی آنها در مناطق شهری بودند. این روند توسعه‌ی بیمه‌ی بهداشتی و سایر بیمه‌های اجتماعی در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ نیز ادامه پیدا کرد و اگرچه ارقام دقیقی در این خصوص در دست نداریم اما تقریباً با اطمینان می‌توان گفت که دست‌کم نیمی از کارکنان بخش عمومی و ۶۰ درصد از کارکنان بخش خصوصی تا اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ تحت پوشش قرار گرفته بودند.

در این دوره نیروهای مسلح و هم‌منظور نیروهای امنیتی پلیس و ژاندارمری نیز طیف وسیعی از تسهیلات پزشکی و ساختارهای حمایتی ویژه‌ی خود را داشتند. (از سال ۱۹۵۷ صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح ویژه‌ی پوشش بازنشستگی پرسنل ارتش، نیروی هوایی، دریایی و ژاندارمری کار خود را آغاز کرده بود). صنعت نفت و برخی دیگر از سازمان‌های صنعتی بزرگ مثل کارخانه‌ی ذوب‌آهن اصفهان نیز تسهیلات پزشکی ویژه‌ی خود را داشتند. خدمات کشوری (مدنی) نیز از اهمیت و توجه خاصی برخوردار بود. در سال ۱۹۷۲ دولت قانونی را درخصوص ارائه‌ی خدمات تسهیلات پزشکی به کارمندان دولتی تصویب کرد و این مبنایی برای تأسیس سازمان تأمین خدمات درمانی فراهم کرد؛ همانطور که سازمان تأمین اجتماعی



خدمات ویژه‌اش را به کارگران ارائه می‌داد، سازمان خدمات درمانی نیز خدمات ویژه‌اش را به کارمندان دولت ارائه می‌کرد. برای نمونه کارمندان دولت [در قالب بیمه‌ی خدمات درمانی] آزادی بیشتری در انتخاب پزشک خود پیدا می‌کردند و همچنین درمقایسه با کارگران سازمان تأمین اجتماعی، درصد کمتری از درآمد آنها به عنوان سهم بیمه کسر می‌شد (دانشگاه تهران، بدون تاریخ).

بیش از ۹۶ درصد از کارگران بیمه‌شده‌ی اصلی چه در بخش خصوصی و چه در بخش عمومی مرد بودند- درصدی که در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۴ نیز به‌ندرت تغییر کرده است- درحالی‌که شمار قطعی کارگران مرد و زن تحت پوشش در بخش‌های عمومی و خصوصی تا چهار برابر افزایش یافته بود. دو عامل می‌توانند این عدم‌توازن در پوشش را توضیح دهند. دربخش عمده‌ی دهه‌ی ۱۹۷۰ زنان تنها بخش کوچکی (حدود ۱۲ درصد) از روزمزدان و حقوق‌بگیران را تشکیل می‌دادند (SYB 1976: 70 and 55). دوم اینکه در هر دو بخش خصوصی و عمومی درمقایسه با مردان، بخش بسیار کوچک‌تری از روزمزدان و حقوق‌بگیران زن کارگر تحت پوشش اصلی محسوب می‌شدند. برای مثال در سال ۱۹۷۶ در بخش عمومی حدود ۲۵ درصد از کارگران مرد و تنها ۵ درصد از کارگران زن و در بخش خصوصی به‌ترتیب ۳۶ و ۱۴ درصد بیمه شده بودند (Census 1976; SYB 1976).

### سیاست اجتماعی پس از انقلاب ۱۹۷۹

ایران در اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ از شاخص‌های بهداشتی و آموزشی مطلوبی برخوردار نبود (خصوصاً در مناطق روستائی) و شکافی عمیق بخش‌های مختلف جامعه را از هم جدا کرده بود. با این حال تقریباً همه‌ی محققان توافق دارند که انقلاب ۱۹۷۹ بیشتر از آنکه نوعی مطالبه‌ی اقتصادی برای دستیابی به درآمد بیشتر و آموزش یا بهداشت بهتر باشد، نوعی مطالبه‌ی سیاسی آزادی، دولت انتخابی و پاسخگویی بود. با این حال، مطالبات اقتصادی چندان هم دور از ذهن نبودند. دعوتی بود به ایجاد یک ساختار سیاسی دموکراتیک و ساختار اجتماعی متوازن.

این احساسات و آرمان‌ها نهایتاً به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین برنامه‌های توسعه‌ی اجتماعی و اقتصادی ختم شدند. فصل سوم قانون اساسی - با عنوان "حقوق ملت" - دربردارنده‌ی حق آموزش و رفاه اجتماعی شهروندان است. اصل ۲۹ تصریح دارد که برخورداری از تأمین اجتماعی در مواردی از قبیل بهداشت یا بیکاری و بازنشستگی، حقی همگانی است که باید از محل منابع عمومی و همچنین مشارکت خصوصی و عمومی تأمین شود. بر اساس اصل ۳۰ دولت موظف است امکان تحصیل رایگان تا پایان مقطع متوسطه برای همگان و همچنین تحصیلات عالی تا حد دستیابی به خودکفایی از نظر پرسنل آموزش دیده فراهم کند (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۲۰۰۰). باید توجه داشت که موارد فوق‌الذکر بیشتر رؤس سیاست‌های بلندپروانه‌ای است که بیشتر بازتاب روح انقلابی آن دوره است تا دستورکار واقعی یک رژیم فرهیخته. انطباق با سنت اسلامی و فقه اسلامی در جای‌جای نص قانون اساسی دیده می‌شود و همین روح انطباق است که ضمانت قانونی لازم برای ایجاد حلقه‌های مختلفی از مراکز

غیرانتخابی قدرت (از جمله مقام معظم رهبری) را فراهم می‌آورد. اما آرمان‌ها برای محقق شدن ایجاد می‌شوند. مطالبی که در ذیل می‌آید نگاهی اجمالی است به وضعیت سیاست اجتماعی در دوران پس از انقلاب ۱۹۷۹.

### شرایط اجتماعی و اقتصادی و چارچوب سیاست اجتماعی

بی‌ثباتی سیاسی در داخل کشور و سرکوب گسترده کلیه افراد و گروه‌های مخالف با حاکمیت روحانیون باعث شد که میزان ارزشمندی از منابع مالی و انسانی در مسیری غیر از پاسخگویی به نیازهای اجتماعی و اقتصادی کشور هزینه شود. نمونه‌ی بارز آن تعطیلی مؤسسات آموزش عالی به مدت دو سال از سال ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۲ به منظور پاکسازی دانشجویان و اساتید تندرو و همچنین بازنگری در برنامه‌های درسی بود. نمونه‌ی دیگر جنگ ایران و عراق در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ است که سیاست‌های اجتماعی سابق را زیرورو کرد و زمینه‌ی لازم برای اتخاذ سیاست‌های جدیدی را فراهم آورد. جنگ آسیب‌های مستقیم و غیرمستقیم اساسی‌ای بر پیکر اقتصاد ایران وارد آورد که تاحدودی به دلیل خرابی‌های وارده بر تأسیسات و روند صادرات نفتی بود. در سال ۱۹۸۶ تنها ۱۲ درصد از درآمد نفتی کشور از محل نفت تأمین می‌شد، رقمی که در سال ۱۹۷۷ بالغ بر ۷۷ درصد بود (SYB 2000: 621). سقوط رقم واقعی تولید ناخالص داخلی و رشد سریع جمعیتی (سالانه ۳.۲ درصد) در دهه‌ی ۱۹۸۰ زمینه‌ساز افت ۵۰ درصدی رقم سرانه‌ی تولید ناخالص داخلی را فراهم آورد که تا سال ۱۹۹۶ به کمتر از رقم ۱۹۷۶ رسید (UNICEF/IRPD 2000). در پاسخ به این وضعیت، دولت تلاش کرد تا با کاهش مخارج عمومی خود، مخارج خدمات عمومی را همچنان حفظ کند. اعمال یک نظام جیره‌بندی دقیق و سازمان‌یافته مانع از بروز قحطی و سوءتغذیه‌ی جدی در دوران جنگ شد.

در سال ۱۹۸۹ دولت مجدداً به چارچوب برنامه‌ریزی قبل از انقلاب بازگشت و همزمان روند اصلاحات بازار را با اقداماتی نظیر آزادسازی قیمت‌ها، بالابردن نرخ مصارف عمومی [آب و برق و تلفن]، بالابردن امنیت سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی، حذف سقف اعتبارات بانکی و کاهش کنترل نرخ ارز در پیش گرفت. انجام اصلاحات مذکور، بازگشت فعالیت‌های اقتصادی به وضع عادی، و افزایش صادرات نفتی مجموعاً زمینه‌ساز یک دوره‌ی شکوفائی نسبی<sup>۱</sup> در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۳ و رشد متوسط سالانه ۷ درصدی در تولید ناخالص داخلی شد. البته این دوره خیلی زود به پایان رسید زیرا اتخاذ سیاست‌های پولی بیش‌ازحد انبساطی زمینه‌ی بروز عدم‌توازن در سطوح خرد اقتصاد داخلی را فراهم آورد، این درحالی بود که تشدید تحریم‌های آمریکا و عدم امکان دسترسی به کمک‌های خارجی بلندمدت نیز معضلات متعددی به لحاظ تراز پرداخت‌ها و سطح بدهی‌های خارجی بلندمدت ایجاد کرده بود. دولت یک‌بار دیگر مجبور شد از هزینه‌های خود بکاهد، به سیاست‌های توسعه‌ی پولی روی بیاورد، مجدداً به نرخ ثابت ارز برگردد و به منظور مدیریت منابع خارجی، درخصوص بازپرداخت بدهی‌های خارجی کوتاه‌مدت خود به چانه‌زنی و مذاکره پردازد (UNICEF/IRPD 2000: 8).

<sup>۱</sup> mini-boom

### مخارج دولت در حوزه‌ی امور اجتماعی

در جدول ۷.۴ بودجه‌ی دولت به‌تفکیک هزینه‌ها آمده است. در دوران پس از انقلاب امور اجتماعی بیشترین سهم از بودجه را به‌خود اختصاص داده‌اند. تا اواسط دهه‌ی ۱۹۸۰ میانه‌ی سهم امور اجتماعی رقمی معادل ۳۰ درصد از بودجه‌ی سالانه بوده درحالی‌که رقم مشابه در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ معادل ۱۶ درصد بوده است. (۷) با پایان جنگ و ذیل نخستین برنامه‌ی ۵ ساله‌ی پس از انقلاب سهم امور اجتماعی تا ۵۰ درصد هم بالا می‌رود. اهم ردیف‌های ذکرشده ذیل آن عبارتند از (الف) تحصیل و آموزش عمومی، (ب) امنیت اجتماعی و رفاه، (ج) بهداشت، مراقبت‌های پزشکی و تغذیه، (د) آموزش عالی، (ه) توسعه‌ی روستائی، (و) توسعه‌ی شهری و (ز) غیره. بخشی از بودجه‌ی تأمین اجتماعی، به پروژه‌های بهداشتی و درمانی تحت نظارت سازمان بیمه‌ی خدمات درمانی یا NGOهای مستقل دیگری که توسط روحانیون حاکمه و وابستگان آنها ایجاد شده است، اختصاص می‌یابد. اما نگاهی دقیق‌تر به جزئیات بودجه‌ی امور اجتماعی نشان خواهد داد که به‌لحاظ سهم آموزش از بودجه عملاً دوران قبل و بعد از انقلاب (با یک میانه‌ی سالانه‌ی ۴۶ درصدی) تفاوت چندانی با هم ندارند. باین‌حال، مخارج حوزه‌ی بهداشت از زمان انقلاب به‌این‌سو افزایش داشته و از یک میانه‌ی ۳۱ درصد در دهه‌ی ۱۹۷۰ به بیش از ۴۰ درصد از سال ۱۹۸۱ به‌این‌سو رسیده است تنها حوزه‌ای که شاهد افول بوده حوزه‌ی مسکن یا همان توسعه‌ی شهری/روستائی است. قبل از انقلاب بودجه‌ی این حوزه به رقمی بیش از ۲۰ درصد می‌رسید اما از آن‌موقع تا امروز به سطح ۷ درصد سقوط کرده است. معضلات بودجه‌ای دولت در طول دوران جنگ باعث شد که حفظ مخارج حوزه‌های آموزش و بهداشت عملاً به‌قیمت کاهش بودجه‌ی توسعه تمام شود.

جدول ۷.۶ اطلاعات کلان اقتصادی مربوط به مخارج اجتماعی را به‌شکل تطبیقی و کامل‌تری نشان می‌دهد. داده‌های مذکور گویای آن هستند که سهم آموزش و بهداشت پس از انقلاب افزایشی ناچیز اما یکنواخت داشته و سهم مسکن و توسعه کاهش یافته است. در این میان بیشترین نفع را حوزه‌ی بهداشت برده است. اما اگر تورم سال‌های پس از انقلاب را نیز لحاظ کنیم، آنگاه روندهای فوق‌الذکر چه شکلی پیدا خواهند کرد؟

جدول ۷.۴: درصد توزیع بودجه دولت برحسب هزینه‌ها، ۱۹۸۱-۱۹۹۹ (سالهای منتخب)

هزینه‌ها	۱۹۸۱	۱۹۸۶	۱۹۹۱	۱۹۹۲	۱۹۹۳	۱۹۹۴	۱۹۹۶	۱۹۹۹
امور عمومی	۱۰.۲	۹.۱	۹.۱	۸.۹	۸.۸	۷.۸	۸.۱	۸.۲
دفاعی	۱۱.۴	۱۳.۶	۹.۴	۸.۵	۸.۱	۸.۱	۷.۷	۹.۰
امور اجتماعی	۳۳.۳	۴۳.۸	۴۹.۵	۵۸.۰	۴۷.۹	۴۷.۹	۴۴.۳	۴۶.۷
امور اقتصادی	۲۱.۹	۱۷.۲	۲۱.۷	۱۸.۷	۳۱.۵	۳۱.۵	۲۰.۱	۱۹.۴
سایر موارد	۱۹.۳	۱۴.۹	۹.۸	۵.۴	۳.۳	۳.۳	۱۷.۸	۱۴.۷
بازپرداخت وام	۳.۹	۱.۴	۰.۶	۰.۴	۰.۵	۰.۵	۱.۷	۱.۴

منبع: کتاب آمار سال (سالهای مختلف).

جدول ۷.۵: درصد توزیع بودجه امور اجتماعی برحسب دسته‌بندی هزینه‌های عمده، ۱۹۸۱-۱۹۹۹ (سالهای منتخب)

هزینه‌ها	۱۹۸۱	۱۹۸۶	۱۹۹۱	۱۹۹۲	۱۹۹۳	۱۹۹۴	۱۹۹۶	۱۹۹۹
آموزش و پرورش	۴۷.۳	۴۵.۲	۴۵.۷	۴۸.۰	۴۸.۰	۴۵.۷	۴۴.۸	۴۲.۵
بهداشت	۴۲.۶	۵۰.۹	۴۷.۸	۴۵.۴	۴۳.۳	۴۵.۱	۴۳.۳	۵۰.۰
مسکن/توسعه*	۹.۹	۳.۸	۶.۵	۶.۶	۸.۷	۹.۲	۱۱.۹	۷.۵
بودجه امور اجتماعی (میلیارد ریال)	۹۵۴	۱۵۱۹	۴۴۵۶	۶۴۷۷	۱۰۸۵۷	۱۲۸۴۱	۲۶۵۱۱	۴۴۶۵۴

نکته: \* شامل توسعه شهری و روستای، امور ورزش و جوانان می‌شود.

منبع: برگرفته از یونیسف/موسسه توسعه تحقیقات و برنامه‌ریزی (۲۰۰۰: جدول ۲-۵، ۴۹)

جدول ۷.۶: سهم متوسط سالانه گروه‌های عمده ی هزینه‌های اجتماعی از تولید ناخالص داخلی، دهه ۱۹۷۰-۱۹۹۰

هزینه‌ها	دهه ی ۱۹۷۰	دهه ی ۱۹۸۰	دهه ی ۱۹۹۰
آموزش و پرورش	۳.۹	۴.۲	۴.۷
بهداشت	۲.۵	۴.۷	۴.۷
مسکن/توسعه	۱.۵	۰.۵	۰.۹

منبع: محاسبه شده بر اساس اطلاعات یونیسف/موسسه توسعه تحقیقات و برنامه‌ریزی (۲۰۰۰: جدول ۴-۵، ۵۱)

رقم خالص سرانه‌ی مخارج اجتماعی از زمان انقلاب به‌این‌سو به‌دلیل کاهش تولید ناخالص داخلی در دهه‌ی ۱۹۸۰، تورم افسارگسیخته و رشد جمعیتی بالا، کاهش یافته است. برآورد تورم سالانه در دهه‌ی ۱۹۸۰ در خوشبینانه‌ترین حالت، به‌طور میانگین حدود ۲۰ درصد بوده است (SYB 2000: 671). در سال ۱۹۸۹ خالص سرانه‌ی مخارج امور اجتماعی نصف رقم مشابه در سال ۱۹۷۹ بوده است که البته این مسأله در دوره‌ی جنگ امری طبیعی است. اما در دهه‌ی بعد نیز این رقم با افزایش چشمگیری مواجه بوده و تا سال ۱۹۹۹ به همان میزان قبل از انقلاب رسیده است. اما این افزایش به‌شکل مساوی در میان بخش‌های مختلف اجتماعی توزیع نشده است.

جمع خالصی مخارج حوزه‌ی آموزش تا سال ۱۹۷۰ روندی افزایشی داشت و از زمان انقلاب به‌این‌سو ثابت مانده است، این‌درحالی است که افزایش تعداد دانش‌آموزان در همه‌ی سطوح تحصیلی، از ۵.۱ میلیون نفر در سال ۱۹۷۱ به ۱۹ میلیون نفر در سال ۱۹۹۹، باعث شده است که خالص سرانه‌ی مخارج با شیب تندی کاهش یابد. نگاهی دقیق‌تر به مخارج آموزشی نشان می‌دهد که سهم آموزش عمومی (ابتدائی و متوسطه) از کل بودجه‌ی آموزش با گذشت زمان از ۹۸ درصد در سال ۱۹۸۲ (و این اولین سالی است که به آمار آن دسترسی داریم) به ۷۵ درصد در سال ۱۹۹۹ کاهش یافته درحالی‌که سهم آموزش عالی و تحقیقات رو به افزایش بوده بطوری‌که در سال ۱۹۹۹ به ۱۵ درصد رسیده است. طبیعتاً مدارس عمومی نیز ناگزیر بوده‌اند با افزایش حجم کلاس‌ها و تعدد نوبت‌ها در هر روز به این افت بودجه‌ای واکنش نشان دهند. از زمان انقلاب به‌این‌سو، بودجه‌ی امور جاری (حقوق‌ها و امور اجرائی) چیزی بین ۸۰ تا ۹۸ درصد از مخارج سالانه‌ی آموزشی را به‌خود اختصاص می‌دهد و الباقی در امور توسعه هزینه می‌شود. در اغلب سال‌های دهه‌ی ۱۹۷۰ سهم بودجه‌ی جاری حدود ۸۰ درصد از بودجه‌ی آموزشی بوده است.

بودجه‌ی مسکن و توسعه با هدف بهبود شرایط زندگی از طریق توسعه‌ی فیزیکی کشور، به موارد مختلفی چون ساخت مسکن، مخارج توسعه‌ای در مناطق شهری و روستائی و همچنین ورزش و امور جوانان اختصاص می‌یابد. میانه‌ی سهم سالانه‌ی آن از تولید ناخالص داخلی از زمان انقلاب به این سو افت کرده است (جدول ۷.۶). در سال‌های جنگ و به این دلیل که دولت کلبه‌ی منابع را بر مسأله‌ی جنگ و هزینه‌های جاریه در حوزه‌های آموزش و بهداشت متمرکز کرده بود، تبعاً این بخش بیش از سایر بخش‌ها آسیب دید. بخش مذکور در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ با افزایش قابل توجهی روبه‌رو شد که تا حدودی معلول دوره‌ی سازندگی و احیاء پس از جنگ بود اما طولی نکشید که کندشدن رشد درآمدهای نفتی و وضع نامناسب تراز پرداخت‌ها در اواسط دهه‌ی ۱۹۹۰ منجر به کاهش میزان خالص سالانه‌ی بودجه‌ی این بخش شد. این مسأله خصوصاً با توجه به عهد رژیم درخصوص تبدیل "پایگاه شهری" خاندان پهلوی به یک پایگاه روستائی، عجیب به نظر می‌رسید. تقریباً ۱۵ سال طول کشید تا سیاست‌های جدید در قالب مهم‌ترین رفتارهای بودجه‌ای دولت رنگ تحقق به خود بگیرند- و این علیرغم تأسیس سازمان نیمه‌داوطلبانه‌ای بود که در دهه‌ی ۱۹۸۰ و به منظور رسیدگی به نیازهای فراموش‌شده‌ی مناطقی روستائی تأسیس شد. سازمان مذکور که اصطلاحاً "جهاد سازندگی" نام گرفت اعتبارات لازمه را از محل اصلی بودجه‌ی توسعه‌ی روستائی تأمین می‌کرد، اما هزینه‌های اداری-اجرایی آن (تقریباً معادل ۶ درصد از کل بودجه‌ی توسعه‌ی روستائی در سال ۱۹۹۱) بطور جداگانه و از محل بودجه‌ی ملی تأمین می‌شد. همین سازمان بود که بعدها تحت عنوان وزارت جهاد سازندگی احیا شد.

ازسوی دیگر سرانه‌ی هزینه‌های بهداشتی از اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ روبه‌افزایش بود و ای نرویه از زمان انقلاب به این سو ادامه داشته است. همچنین سیاست بیمه‌ی اجتماعی (و بهداشتی) نیز که قبل از انقلاب آغاز شده بود، بهبود یافته و هم از نظر جامعه‌ی تحت پوشش و هم از نظر موارد تحت پوشش توسعه پیدا کرد.

### بهداشت و رفاه اجتماعی

بودجه‌ی دولت در حوزه‌ی بهداشت، دو ردیف اصلی دارد: بهداشت عمومی، تأمین/رفاه اجتماعی. بهداشت عمومی کلبه‌ی هزینه‌های مربوط به خدمات پیشگیری و درمان و کلبه‌ی وجوه مربوط به آموزش پزشکی از در برمی‌گیرد. بودجه‌ی تأمین/رفاه اجتماعی، امور بهداشت و مراقبت پزشکی و همچنین طیفی حوزه‌های دیگری از قبیل مزایای متعلقه به معلولیت‌های ناشی از کار، بیکاری و بازنشستگی را در بردارد. وزارت بهداشت و آموزش پزشکی متولی اجرای سیاست‌های بهداشتی است و بر کار موسسات مختلف و مستقل بیمه‌ی اجتماعی نظارت می‌کند.

سه سازمان عمده‌ی بیمه‌ی اجتماعی در ایران وجود دارد. سازمان تأمین اجتماعی مسؤلیت اصلی درخصوص کارکنان مشاغل دولتی و خصوصی مشمول قانون کار را بر عهده دارد. بودجه‌ی این سازمان از محل سهم‌دهی کارکنان و کارفرمایان و همچنین از محل درآمدهای حاصل از دارایی‌های انباشته‌شده تأمین می‌شود. دو سازمان دیگر عبارتند از: سازمان رفاهی بهزیستی و سازمان بیمه‌ی خدمات درمانی. بهزیستی یک

سازمان غیرمشارکتی است اما سازمان بیمه‌ی خدمات درمانی سازمانی است که در سال ۱۹۷۲ و به‌منظور ارائه‌ی بیمه‌ی پزشکی به کارکنان دولتی تأسیس شد اما پس از انقلاب (در سال ۱۹۹۴) برابر قانون ملزم شد تا حوزه‌ی تحت پوشش خود را به بخش‌های دیگر جامعه خصوصاً ساکنین مناطق روستائی و شاغلین خویش‌فرما توسعه دهد (ISSR 1999: 43-4). در صورتی که توسعه‌ی موردنظر با موفقیت انجام شود، سازمان مذکور عملاً به بزرگ‌ترین بدنه‌ی بیمه‌ی درمانی در ایران بدل خواهد شد.

اما چشمگیرترین پیشرفتی که در این مدت به‌لحاظ تخصیص بودجه‌ی بهداشت صورت گرفته است، کاهش سهم بودجه‌ی بهداشت عمومی و افزایش سهم تأمین/رفاه اجتماعی بوده است. البته این رویه‌ای است که قبل از انقلاب آغاز شده است. در سال ۱۹۷۱ بهداشت عمومی ۶۷ درصد از بودجه‌ی بهداشت و تأمین/رفاه اجتماعی ۳۳ درصد از آن را به‌خود اختصاص می‌دادند. تا سال ۱۹۹۹ سهم‌های مذکور به‌صورت معکوس و به‌ترتیب ۳۱ و ۶۹ درصد درآمدند. رویه‌ی مشابهی نیز به‌لحاظ سهم بهداشت عمومی و رفاه اجتماعی از تولید ناخالص داخلی مشاهده می‌شود.

دلایل این تحولات به مجموعه‌ای از تصمیمات کلیدی قبل از انقلاب برمی‌گردد که بهترین راه برای ارائه‌ی برنامه‌های بهداشت و رفاه در سطح ملی را در تفکیک حوزه‌های درمان و پیشگیری می‌دانست. بودجه بخش پیشگیری از محل بودجه بهداشت عمومی و بودجه بخش درمان از محل برنامه‌های تأمین اجتماعی مشارکتی و غیرمشارکتی تأمین می‌شوند. بودجه بهداشت عمومی در کنار نظام بیمه اجتماعی غیرمشارکتی مجموعاً مسوولیت رسیدگی به نیازهای اقشار آسیب‌پذیر یعنی افرادی که به نظام بیمه‌ی مشارکتی دسترسی ندارند را برعهده دارند. ارائه پوشش همگانی از وظایف دولت محسوب می‌شود و بودجه‌ی آن از محل دارایی‌های عمومی و درآمدهای عمومی حاصل از همکاری‌های دولت و بخش خصوصی تأمین می‌شود. این نکته در اصل ۴۳ نیز مورد تأکید قرار گرفته است؛ اصل مذکور تصریح دارد که اقتصاد جمهوری اسلامی مسوول تدارک ابزارهای لازم برای برآورده شدن نیازهای اولیه مردم از قبیل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و تشکیل خانواده است.

این تقسیم کار میان بهداشت عمومی و تأمین/رفاه اجتماعی به اعتبارات دولتی نیز کمک می‌کند زیرا روزه-روز وابستگی بیشتری به درآمدهای حاصل از سهم‌دهی‌های تأمین اجتماعی به‌منظور پوشش هزینه‌های بهداشتی پیدا می‌کند. برحسب قوانین بودجه، بودجه ملی کشور از دو محل تأمین می‌شود: درآمدهای عمومی (غالباً شامل مالیات‌ها، فروش نفت و گاز و امتیازات)؛ و درآمدهای ویژه که برای اختصاص در مخارج ویژه جمع‌آوری می‌شوند. هزینه‌های خدمات مصرفی عمومی مثل آب و برق و تلفن، و همچنین درآمدهای تأمین اجتماعی (سهم‌دهی اعضا) بخشی از درآمدهای ویژه محسوب می‌شوند. هزینه‌های بهداشتی از منابع مختلفی چون درآمدهای جاری، توسعه و ویژه تأمین می‌شوند.

توازن موجود میان این منابع مختلف با گذشت زمان تغییراتی کرده است. بودجه جاری کشور (جهت پرداخت حقوق کارکنان و تأمین هزینه‌های جاری و غیره) در طول دهه ۱۹۷۰ مجموعاً حدود ۸۴ درصد از

مخارج بهداشتی سالانه و درآمدهای ویژه‌ی حاصل از تأمین اجتماعی ۱.۲ درصد را تأمین می‌کرد (UNICEF/IRPD 2000: 71). به موازات انباشتِ عواید مربوط به بیمه کارکنان بخش عمومی و توسعه‌ی جامعه تحت پوشش آن، سهم درآمدهای ویژه به تدریج افزایش یافت و تا سال ۱۹۹۹ به ۴۲ درصد رسید. اما از سوی دیگر تأمین اعتبار از محل بودجه‌ی جاری تا ۵۰ درصد کاهش پیدا کرد. درخصوص تأمین/رفاه اجتماعی، میانه‌ی سهم تأمین شده از محل بودجه جاری کشور در فاصله‌ی ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۹ به رقمی بالغ بر ۴۷ درصد و رقم مشابه درخصوص درآمدهای ویژه به ۵۳ درصد رسید (UNICEF/IRPD 2000: 72).

### ساختار سازمانی بیمه اجتماعی و تأمین رفاهی در ایران:

درحال حاضر خدمات رفاه و تأمین اجتماعی در سه حوزه‌ی مختلف بیمه‌ای، امدادی و شرایط خاص ارائه می‌شوند. خانواده‌ها و افراد بسته به شرایطشان می‌توانند از هر سه این خدمات برخوردار شوند. در حوزه‌ی بیمه، مجموعه‌ای از سازمانهای بیمه و صندوقهای بازنشستگی مختلف وجود دارند که برخی از مهم‌ترین آنها عبارتند از: (۱) سازمان تأمین اجتماعی (۲) سازمان بیمه خدمات درمانی (۳) صندوق بازنشستگی کارکنان کشوری (۴) صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح (۵) صندوقهای بازنشستگی خاص (و مستقل) که این مورد اخیر غالباً صندوقهایی صنعتی/شرکتی/سازمانی باهدف خدمات‌رسانی به کارکنان مشاغل دولتی (مثل شرکت ملی نفت ایران، یا شرکت مخابرات ایران) یا سازمانهای دولتی (مثل صدا و سیما و بانک مرکزی) هستند.

پس از انقلاب سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به‌عنوان وزنه‌ای تعادلی به نیروهای مسلح "قدیمی" افزوده شد و اکنون کارکنان آن تحت پوشش صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح (که در سال ۱۹۵۷ تأسیس شد) قرار دارند. همچنین نیروهای امنیتی داخلی نیز در پی ادغام ژاندارمری و شهرستانی تحت پوشش همین صندوق قرار گرفتند. کارکنان سایر سازمانهای دولتی نیز صندوقهای ویژه خود را تأسیس کردند. بطور کلی شاهد تکثیر طرحهای تکمیلی بازنشستگی و پس‌انداز در سطح سازمانهای مختلف بوده‌ایم که نشانگر حساسیت فزاینده‌ی اقدار مختلف نسبت به خدمات اجتماعی در دوران سالخوردگی است.

تا آنجا که به برابری جنسیتی در برنامه‌های فوق مربوط می‌شود، گذشته از تفاوت در سن بازنشستگی (۵۳ برای مردان و ۶۰ برای زنان)، در سایر موارد مثل حق‌السهم پرداختی و برخورداری از حقوق بازنشستگی برابری رعایت شده است. البته مقدور نبودن دسترسی به اطلاعات مربوط به طرحهای مختلف طبیعتاً به این معناست که اطلاعات جزئی‌تر درخصوص پوشش جنسیتی آنها نیز ناممکن است. باین‌حال، حتی اگر تعداد زنان برخوردار از حق بازنشستگی هم کمتر باشد، احتمالاً این مسأله به معنای تبعیض جنسیتی در برخورداری از حق بازنشستگی نیست بلکه بیشتر نشانگر تبعیض جنسیتی در سطح استخدام است. برای نمونه اجازه بدهید نگاهی بیاندازیم به نحوه‌ی توزیع جنسیتی در برخورداری از مستمری بازنشستگی در صندوق بازنشستگی کشوری که بعنوان مهم‌ترین و قدیمی‌ترین صندوق بازنشستگی در سال ۱۹۲۳ تأسیس شده است. (۸) در دهه‌ی ۱۹۷۰ زنان بخش کوچکی یعنی حدود ۱۵ درصد از دریافت‌کنندگان مستمری را تشکیل می‌دادند که البته بازتابی است از سهم زنان در کل استخدامهای دولتی (SYB 1976). درخصوص

بازنشستگی، در طی همین دوره زنان بطور متوسط ۲ تا ۳ سال زودتر از مردان و البته با مقرری یکسان بازنشسته می‌شدند. پس از انقلاب نیز الگوی مشابهی دیده می‌شود که بر اساس آن سهم زنان در صندوق بازنشستگی کارکنان کشوری به موازات سهم استخدامی آنها (۳۰ درصد در سال ۱۹۹۷) افزایش یافته است (SYB 2000: 105, 439).

### سازمان بیمه اجتماعی

در سال ۲۰۰۰ موسسه‌ی مذکور در ایران بزرگترین موسسه در نوع خود تا آن زمان به شمار می‌رفت. تعداد ۶۰۱ میلیون عضو سهم‌پرداز از میان کارکنان مشاغل خصوصی (۴۰۲ میلیون) و عمومی (۰۰۹ میلیون) داشت و مجموعاً ۲۲ میلیون نفر (اعضا و خانواده‌هایشان) را تحت پوشش قرار می‌داد. همچنین ۷۷۰۰۰۰ شغل در سرتاسر کشور تحت پوشش آن قرار داشتند. پس از انقلاب تعداد اعضا و مشاغل سه برابر شده است؛ در سال ۱۹۹۷ حدود ۶۰ درصد از جمعیت شهری (با احتساب خانواده‌های اعضا) و ۳۸ درصد از کل جمعیت را پوشش می‌داد (ISSR 1999: 30-1). با این حال، جامعه‌ی تحت پوشش عمدتاً از میان جمعیت‌های شهری هستند. تفکیک جنسیتی به لحاظ بیمه‌شدگان اصلی (سهم‌پرداز) نشان می‌دهد که اکثریت قریب به اتفاق آنان مرد هستند (۹۲ درصد و البته در بخش عمومی کمی کمتر حدود ۸۵ درصد) و این واقعیت خود بازتابی از سهم مردان در استخدام‌های بخش‌های خصوصی و عمومی است (SYB 2000: 99, 479).

کلیه‌ی روزمزدان و حقوق‌بگیران بخش خصوصی و عمومی مشمول قانون تأمین اجتماعی می‌شوند. کلیه‌ی کارفرمایان، به‌جز نهادهایی عمومی‌ای که از قوانین استخدامی و تسهیلات حمایتی ویژه‌ی خود برخوردارند مثل نیروهای مسلح، موظف‌اند برخورداری کارگران خود از بیمه سازمان تأمین اجتماعی را تضمین کنند. نسبت کارکنان سهم‌پرداز دولتی (۳۰ درصد) و خصوصی (۷۰ درصد) در سازمان تأمین اجتماعی پس از انقلاب تغییر چندانی نکرده است. سازمان تدمین اجتماعی به‌تنهایی حدود ۴۰ درصد از کارکنان دولتی را پوشش می‌دهد که اغلب آنها در مشاغل تحت مالکیت دولت مشغول به کار هستند. باقی کارکنان دولتی و کشوری را طرح‌های بیمه‌ای و بهداشتی دیگری پوشش می‌دهند که در طول سال‌های متممادی شکل گرفته‌اند و مزایای خود را به گروه‌های منفعتی خاصی چون نیروهای مسلح ارائه می‌کنند یا صنایع تحت مالکیت دولتی از قبیل نفت و فولاد را مجاز می‌سازند که کارکنان خود را تحت حمایت‌های پزشکی و سایر موارد قرار دهند.

اکنون وجوه مالی سازمان تأمین اجتماعی را بررسی خواهیم کرد. تا اواخر دهه‌ی ۱۹۸۰ سازمان تأمین اجتماعی برای هزینه‌های خود تقریباً به کلی متکی به حق‌السهم دریافتی از اعضا بود، سهمی که در سال ۱۹۸۸ به ۹۵ درصد می‌رسید. تا سال ۱۹۹۸ این سهم به ۸۸ درصد کاهش یافته بود. به موجب قانون مصوب سال ۱۹۷۶ در کلیه مشاغل سهام پرداختی طرفین به میزان ۳۰ درصد از کل گردش مالی سازمان متبوع تعیین شده که از این میان کارمند ۷ درصد، کارفرما ۲۰ درصد و دولت ۳ درصد را پرداخت می‌کند. در بنگاه‌های خرد (یا کمتر از ۵ نفر کارگر) و به منظور بهبود موقعیت این بنگاه‌ها (به لحاظ هزینه نیروی کار و تأثیر سوئی که بر کارآفرینی دارد) سهم کارفرما حذف شد. حتی در بنگاه‌های کوچک بالای ۵ نفر نیز کارفرما به-



ازای ۵ نفر اول از معافیتی مشابه استفاده می‌کند و با برخورداری از تخفیف تنها یک سهم ۱۳ درصدی را پرداخت می‌کند. سهم کارکنان در بنگاه‌های کوچک تنها ۵ درصد است. پرداخت مابه‌التفاوت این ۳۰ درصد حداکثری و نرخ‌های تخفیفی بر عهده‌ی دولت است (ISSR 2000). از سال ۱۹۸۶ به این سو طرح بیمه‌ی بیکاری جدیدی ارائه شده است که یک سهم ۳ درصدی دیگر مازاد بر گردش مالی بنگاه‌های تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی تعیین کرده که باید توسط کارفرما پرداخت شود.

اگر قرار باشد که کارفرمایان بخشی از تعهدات سازمان تأمین اجتماعی نسبت به مشارکت‌کنندگان مثل ارائه خدمات پزشکی را برآورده کنند، در مرحله بازپرداخت تنها بخشی از سهم مشارکت خود را دریافت می‌کنند. به همین دلیل است که سازمان تأمین اجتماعی تلویحاً بخشی از تعهدات خود نسبت به اعضا را از دوش کارفرمایان برمی‌دارد. این مسأله عموماً در مورد بنگاه‌های بسیار بزرگ که طرف "بیمه قراردادی" با سازمان تأمین اجتماعی محسوب می‌شوند صدق می‌کند. الباقی بنگاه‌ها در زمره‌ی طرح "بیمه غیرقراردادی" محسوب می‌شوند. در سال ۲۰۰۰ تنها حدود ۱۰۰۰ بنگاه با بیش از ۱۱۷۰۰۰ عضو سهم‌پرداز مشمول "بیمه قراردادی" با سازمان تأمین اجتماعی محسوب می‌شدند که تماماً از بخش دولتی بوده‌اند.

به لحاظ هزینه‌کرد، سازمان تأمین اجتماعی به-موجب قانون موظف است که بطور میانگین ۳۰ درصد از حق‌السهم دریافتی را در خدمات درمانی و ۷۰ درصد را در سایر تعهدات هزینه کند که عمده‌ی آن پرداخت مقرری‌ها از قبیل حقوق بازنشستگی یا مزایای از کارافتادگی به افراد آسیب‌دیده از سوانح کاری است (ISSR 2000). قبل از انقلاب مجموعه این مقرری‌ها حدود ۳۶ درصد از کل پرداختی سازمان را تشکیل می‌داد (که مجموعاً به ۹۲۰۰۰ نفر تعلق می‌گرفت) و الباقی به هزینه‌های خدمات درمانی اختصاص می‌یافت (و مجموعاً ۶۵ میلیون نفر را پوشش می‌داد). تا سال ۱۹۹۶ این نسبت معکوس شد بطوری که ۶۷ درصد کل پرداختی سازمان به مقرری‌های ثابت (مجموعاً ۵۹۴۰۰۰ نفر) و ۳۳ درصد به خدمات درمانی (مجموعاً ۲۲ میلیون نفر) اختصاص می‌یافت (ISSR 1999: 32-3). تغییرات مذکور تا حدی به افزایش شمار بازنشستگان از ۹۵۰۰۰ نفر در سال ۱۹۸۶ به ۳۱۰۰۰۰ نفر در سال ۱۹۹۶ مربوط می‌شود (SYB 2000: 485). همچنین شاهد افزایش تعداد آسیب‌دیدگان سوانح کاری و کاهش تعداد واجدین شرایط برخورداری از مقرری‌های ثابت بوده‌ایم.

باین حال عامل متعددی درآمدهای سازمان را در تنگنا قرار داده‌اند: بالارفتن نرخ امیدبه‌زندگی، افزایش تعداد بازنشستگان و بالارفتن هزینه‌ها پزشکی و انتظارات درمانی. ریشه این مسأله به ساختار مالی سازمان و اتکای بیش‌ازحد آن بر حق‌السهم مشارکت اعضا برمی‌گردد، بطوری که در سال ۱۹۹۸ بیش از ۸۸ درصد درآمد آن از طریق مشارکت اعضا تأمین می‌شد. این معضلات سبب شده‌اند که سازمان تأمین اجتماعی عملاً به یک سیستم پیش‌پرداختی<sup>۱</sup> بدل شود که از یک سو ورودی مالی بسیار پرنوسان و صدمه‌زننده اما خروجی مالی بسیار بالائی دارد. شورای تحقیقات سازمان تأمین اجتماعی که بررسی دقیقی که درخصوص علل بروز

<sup>۱</sup> pay-as-you-go system

معضلات اقتصادی این سازمان انجام داده است به عدم موفقیت دولت در عمل به تعهدات خود درخصوص سهم مشارکت و جبران کامل مابه‌ازای پولی معافیت‌های برخی بنگاه‌ها اشاره می‌کند. در سال ۲۰۰۰ حدود ۴۹۰۰۰ بنگاه (با ۱۳۶۰۰۰ کارمند و کارگر) مشمول سهم‌المشارکه‌ی تخفیفی ۱۸ درصدی بودند. سازمان تأمین اجتماعی جهت رفع مشکلات درآمدی خود خواستار اقداماتی چون پایبندی دولت به تعهدات مالی، خویش، افزایش دستمزدها، اشتغال و کارایی کارگران و همچنین خواستار بازبینی در نرخ حق بیمه شده است. اما درخصوص هزینه‌ها، سازمان خواستار ابلاغ مجدد ماده‌ی مربوط به معافیت‌های مالیاتی مندرج در قانون تأمین اجتماعی، افزایش سن بازنشستگی (مطابق با نرخ امید به زندگی) و تغییر قوانین مربوط به بازنشستگی پیش از موعد شده است (ISSR 1999).

### سازمان بیمه خدمات درمانی

سازمان بیمه خدمات درمانی که در سال ۱۹۷۲ ویژه‌ی کارکنان دولتی تأسیس شد در سال ۱۹۹۴ به موجب تصویب قانونی جدید موظف به ارائه‌ی خدمات درمانی فراگیر به کل جمعیت کشور و همچنین ساکنان مناطق روستائی و مشاغل آزاد شد (ISSR 1999). بودجه این سازمان از محل سهم‌المشارکه‌ی بیمه‌شدگان، کارفرمایان و یا نهادهای حامی آنان و همچنین دولت تأمین می‌شود. سازمان موظف است که جهت پوشش اقشار مختلف صندوق‌های مختلفی ایجاد کند - اقشاری از قبیل کارکنان دولتی، نیازمندان، مشاغل آزاد، جمعیت روستائی و غیره. سازمان بیمه خدمات درمانی اگرچه ماهیت قانونی مستقلی دارد اما به‌لحاظ نهادی بخشی از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی محسوب می‌شود. تا سال ۲۰۰۰ بیش از ۳۱ میلیون نفر (یعنی حدود نیمی از کل جمعیت کشور) بطور رسمی تحت پوشش این سازمان قرار داشتند که از این تعداد مجموعاً ۲۰ درصد کارکنان دولتی و خانواده‌هایشان، ۷۳ درصد ساکنان روستائی، ۱.۳ درصد صاحبان مشاغل آزاد و ۴.۵ درصد ذیل ردیف "سایرین" دسته‌بندی شده بودند و هر کدام از این ردیف‌ها صندوق ویژه‌ی خود را داشتند. ردیف "سایرین" شامل رزمندگان، آزادگان و خانواده‌هایشان، خانواده‌های شهدای جنگ، دانشجویان دانشگاه‌ها، روحانیون و طلاب حوزه‌های علمیه بود.

اما وقتی سهم نسبی کل هزینه‌ها به تفکیک گروه‌های مختلف را بررسی می‌کنیم، معلوم می‌شود که پول بیشتری در مناطق شهری خرج می‌شود. از مجموع ۲۳ بیلیون ریالی که در سال ۱۹۹۹ هزینه شده است، ۳۳ درصد به کارکنان دولتی (که ۲۰ درصد از مجموع افراد تحت پوشش را تشکیل می‌دهند)، ۱۸ درصد به ساکنان روستاها (۷۳ درصد از کل افراد تحت پوشش)، ۲۵ درصد به صاحبان مشاغل آزاد (۱.۴ درصد از کل جمعیت تحت پوشش)، ۴ درصد به سایرین (۴.۵ درصد از جمعیت تحت پوشش) و نهایتاً ۱۷ درصد نیز به هزینه‌های جاری سازمان اختصاص یافته است. (۹) نهایتاً می‌توان چنین نتیجه گرفت که پوشش روستائی سازمان به‌هیچ‌وجه قابل قبول نبوده است، این درحالی است که قانون مصوب سال ۱۹۹۴ تصریح دارد که ساکنان مناطق روستائی (در کنار اقشار فقیر جمعیت) باید در اولویت قرار گیرند.

قانون مصوب سال ۱۹۹۴ با مبنایی برابری خواهانه تنظیم شده بود و در تعیین حق‌السهم افراد مسائلی چون توانائی پرداخت آنها را در نظر می‌گرفت، خصوصاً برای ساکنان روستائی و افراد کم‌درآمد (که بخش بزرگی از بدنه‌ی خدمات کشوری را تشکیل می‌دادند) و به‌موجب قانون فوق مستحق برخورداری از یارانه‌ی دولتی به‌شمار می‌آمدند. معیار تعیین حق‌السهم ثابت بود و باین‌حال افراد مختلف به‌نسبت توانائی پرداخت مبالغ مختلفی پرداخت می‌کردند. درعین‌حال، قانون مذکور از یک نظام یارانه‌ای (درخصوص میزان حق‌السهم و هزینه‌ی کاربری) برخوردار است که مزایای ویژه‌ای را برای برخی اقشار ذی‌نفع جامع‌ه موجب می‌شود، اقشاری چون روحانیون، طلاب حوزه‌های علمیه و خانواده‌های بسیجیان داوطلبی که در جنگ کشته یا مجروح شده بودند.

نوآوری مهم دیگری که به‌موجب این نظام یارانه‌ای ایجاد شد، انطباق سرانه‌ی یارانه‌ی دریافتی با اندازه‌ی هر خانوار بود. به‌موجب قانون تنظیم خانواده و جمعیت مصوب ۱۹۹۳ کلیه‌ی یارانه‌های خانوار تنها به سه فرزند نخست هر خانوار تعلق می‌گیرد؛ دراین‌خصوص قانون تصریح دارد که "فرزندان چهارم و بعد از آن که در زمانی بیشتر از یک سال پس از تصویب قانون حاضر متولد شده باشند، از دایره‌ی شمول کلیه‌ی مزایایی که در نظام حقوقی براساس تعداد فرزندان یا خانوار تعلق می‌گیرد خارج هستند" (ISSR 2000: 113-14).

قانون مذکور اعطای امتیازات ویژه و تخفیف‌ها را در سطوح مختلف به‌دقت طبقه‌بندی و پیش‌بینی کرده است. کارکنان کشوری به‌نسبت حقوق دریافتی خود بین یک‌پنجم تا یک‌سوم نرخ معیار را پرداخت می‌کنند. در سالهای نخست تأسیس سازمان، ساکنین مناطق روستائی نیز تنها ۴۰ درصد از نرخ معیار را پرداخت می‌کردند. افراد "نیازمند" به‌کلی از پرداخت نرخ معیار هم معاف هستند. خانواده‌های کشته‌شدگان جنگی و رزمندگان معلول نیز ۲۰ درصد از نرخ معیار را پرداخت می‌کنند. روحانیون و طلاب نیز مشروط به اینکه تحت پوشش سایر طرح‌های بیمه‌ای نباشند تنها ۲۰ درصد از نرخ معیار را می‌پردازند. نهایتاً دانشجویان دانشگاه نیز تنها ۵۰ درصد از نرخ معیار را پرداخت می‌کنند (ISSR 2000).

به‌موجب این قانون جبران مابه‌التفات این نرخ‌های ویژه با نرخ استاندارد برعهده‌ی دولت است. البته این نرخ‌های ویژه در اغلب موارد خودبه‌خود تحت نظارت و کنترل سازمانهای مذهبی حاکم یا موسسات تحت نظر آنها قرار دارند. اما برخی دیگر نیاز به تأیید دارند؛ مثلاً مورد اقشار فقیر را کمیته‌ی امداد امام خمینی، مورد رزمندگان را بنیاد مستضعفان، مورد خانواده‌های کشته‌شدگان جنگی را بنیاد شهید و مورد روحانیون و طلاب را حوزه‌ی علمیه‌ی قم باید تأیید کنند.

البته این نظارت اجتماعی به‌اخذ یک تأییدیه صرف خلاصه نمی‌شود. سازمان‌های فوق‌الذکر همچنین این اختیار را دارند که حق‌السهم بیمه‌ی افرادی را که توانائی پرداخت ندارند را نیز از محل یارانه‌ها تأمین کنند که این مسأله درواقع اقشار فقیر جامعه را در برابر دستکاری و جهت‌دهی سیاسی آسیب‌پذیر می‌سازد. برای مثال اغلب مشاهده شده است که در ایام انتخابات افراد تحت پوشش کمیته‌ی امداد امام خمینی یا بنیاد

شهید وادار به حمایت از نامزدهای محافظه‌کار یا شرکت در مراسمات مذهبی/سیاسی احزاب محافظه‌کار به-منظور نمایش حمایت‌های مردمی از آرمان‌های بنیادگرایانه شده‌اند.

### سازمانهای امداد اجتماعی

مهم‌ترین سازمانهایی که ذیل اصل امداد اجتماعی (و با بودجه‌ی عمومی کشور) تأسیس شده‌اند عبارتند از سازمان بهزیستی، جمعیت هلال احمر و همچنین بنیادهای متعدد دیگری که از بدو انقلاب و توسط نهادهای مذهبی تأسیس شده‌اند و اصطلاحاً با عنوان "نهادهای انقلابی" شناخته می‌شوند. هدف رسمی و اعلام‌شده‌ی تأسیس این نهادها کاهش فقر از طریق ارائه‌ی طیفی از خدمات اجتماعی است و درواقع باین‌کار درجهت تحکیم رابطه‌ی نهادهای مذهبی با عموم مردم گام برمی‌دارد. بنیادهای مذکور اگرچه به‌لحاظ نهادی NGO محسوب می‌شوند اما بخش غالب هزینه‌های خود را از محل بودجه‌ی دولتی یا منابعی که به‌رحال جزو دارایی‌های عمومی محسوب می‌شوند تأمین می‌کنند. شأن مستقل آنها درمقام NGO به آنها کمک می‌کند تا از حیطه‌ی اداره و کنترل دولتی مصون باشند. به‌معنای دقیق کلمه این نهادها مستقل از دولت‌اند اما به‌سبب پیوندهای نزدیک با سلسله‌مراتب مذهبی، از قدرت سیاسی و درجه‌ی بالائی از آزادی عمل برخوردارند و حتی نسبت به منابع دولتی احساس مالکیت می‌کنند اما ازسوی دیگر مثل سایر نهادهای دولتی پاسخگویی رسمی و قانونی ندارند. تنها بهزیستی است که رسماً یک سازمان دولتی محسوب می‌شود و به‌تمامی در چارچوب سیاست‌های اجتماعی دولت فعالیت می‌کند؛ برخی از طرح‌های یارانه‌ای نیز وضع مشابهی دارند. سازمان‌های امداد اجتماعی در حوزه‌های مختلفی از قبیل خدمات اجتماعی، بازپروری، خدمات درمانی، خدمات اجتماعی به خانواده‌های کشته‌شدگان جنگ و رزمندگان و همچنین حمایت از اقشار آسیب‌پذیر فعالیت می‌کنند. تنوع این فعالیت‌ها و سازمان‌ها امکان ارائه‌ی اطلاعات دقیق درخصوص تعداد افراد تحت پوشش آنها را دشوار می‌کند اما باین‌حال برخی منابع از یک رقم ۶ میلیون نفری حکایت دارند (ISSR 1999).

### سازمان بهزیستی

سازمان بهزیستی در سال ۱۹۸۰ و در راستای تقویت سازمان‌های دولتی و غیردولتی مختلفی که پیش از انقلاب در زمینه‌ی امدادهای اجتماعی رایگان فعالیت می‌کردند ایجاد شد. مهم‌ترین هدف تأسیس این سازمان تحقق برخی از اصول مرتبط با این مسأله در قانون اساسی (یعنی اصول ۳، ۲۱ و ۲۹) بود. بطورخاص، بهزیستی موظف است تا از خانواده‌های نیازمند و خانواده‌های بی‌سرپرست حمایت کند و همچنین مسوولیت بازپروری معلولین را نیز برعهده دارد. در سطح راهبردی‌تر، بهزیستی ملکف به اتخاذ و پیگیری سیاست‌هایی به‌منظور حفاظت از ساختار خانواده، پیشگیری از وقوع اختلالات جسمی و ذهنی، تجهیز مراکز و بهبود استانداردهای رفاهی آنها، توسعه‌ی تحقیقات و جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های عمومی و جذب مشارکت‌های مردمی است. تا لحظه‌ی تألیف متن حاضر، متأسفانه امکان دسترسی به اطلاعات لازم درخصوص نحوه‌ی پیگیری اهداف فوق‌الذکر توسط بهزیستی وجود نداشت و تنها اطلاع ما حاکی از آن است

که مجموعه‌ی فعالیت‌های حمایتی بهزیستی در قالب ۴ برنامه دنبال می‌شوند: خدمات اجتماعی، خدمات بازپروری، خدمات آموزشی و خدمات پیشگیری (ISSR 1999).

اطلاعات موجود حاکی از آن است که عمده‌ی فعالیت‌های بهزیستی به حوزه‌های مختلف خدماتی اجتماعی و بطور خاص حمایت‌های درآمدی از خانواده‌های نیازمند و خدمات بازپروری است که آنهم عمدتاً به مناطق شهری مربوط می‌شود. تعداد خانوارهای شهری دریافت‌کننده‌ی خدمات در فاصله‌ی سالهای ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۶ دو صبرابر شده که غالباً به دلیل آوارگی‌ها و مهاجرت‌های حاصل از جنگ بوده است. این تعداد در اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ افت می‌کند بطوری که تا سال ۲۰۰۰ به مرز ۳۰۰۰۰۰ نفر کاهش پیدا می‌کند (SYB 2000: 462-8).

اگرچه بهزیستی تلاش‌های بسیار ارزشمندی انجام داده است اما نگاهی به بودجه‌ی این سازمان و نیازهای آینده‌ی کشور نشان می‌دهد که بهزیستی راه دشواری در تحقق اهداف ازبیش تعیین‌شده‌ی خویش در پیش رو خواهد داشت. باینکه در بخش عمده‌ای از دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ شاهد افزایش بودجه‌ی بهزیستی به موازات افزایش نرخ تورم هستیم اما بطور کلی سرانه‌ی بودجه این سازمان به دلیل افزایش تقاضا برای خدمات آن خصوصاً از سوی رزمندگان جنگ رو به افول بوده است. موسسه تحقیقات سازمان تامین اجتماعی معضلات پیش‌روی بهزیستی و ارائه‌ی تسهیلات رفاهی بطور کل را مسائلی بنیادی چون درک ضعیف عمومی نسبت به مسائل مربوط به معلولیت و نیازمندان، سطح بسیار نازل مشارکت عمومی در رسیدگی به این مسائل و همچنین فقدان هرگونه چارچوب قانونی در راستای افزایش سطح مشارکت اجتماعی (و خصوصاً کاری) افراد معلول عنوان می‌کند. دسته‌ی دیگری از مشکلات نتیجه‌ی ضعف هماهنگی میان سازمانهای ارائه‌دهنده‌ی حمایت‌های اجتماعی هستند که در واقع زمینه‌ساز نوعی سردرگمی عمومی درخصوص نوع خدمات موجود و همچنین ضعف استانداردها و نظارت بر این خدمات شده‌اند. کمبود نیروی کار ماهر جهت ارائه‌ی خدمات را نیز باید به این مشکلات اضافه کرد.

### سازمان‌های امداد مذهبی نیمه‌مستقل و غیردولتی

مهم‌ترین سازمان‌هایی که در این دسته قرار می‌گیرند عبارتند از جمعیت هلال احمر، کمیته‌ی امداد امام خمینی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی و بنیاد ۱۵ خرداد. (۱۰) طیف وسیعی از طرح‌های یارانه‌ای ارائه‌شده توسط دولت که بخش مهمی از سیاست اجتماعی دولت را شکل می‌دهند، عمدتاً یا توسط برخی موسسات دولتی یا توسط همین سازمانهای فوق‌الذکر مدیریت می‌شوند. فعالیت‌های جمعیت هلال احمر (یا همان جمعیت شیروخورشید سرخ سابق) مواردی از قبیل امدادسانی در مواقع بروز فجایع طبیعی، اداره‌ی مراکز و تجهیزات درمانی یا راه‌اندازی برنامه‌های آموزش عمومی با محوریت مسائل بشردوستانه را دربرمی‌گیرد (ISSR 1999). جمعیت هلال احمر تاکنون حمایت‌های پزشکی و ارتوپدی ارزشمندی را به کلیه بخشهای جامعه ارائه داده است (SYB 2000: 477). جمعیت هلال احمر بخش عمده‌ی فعالیت‌های خود را با اتکا به بودجه‌ی عمومی دولت انجام می‌دهد اما درآمدهایی

نیز دارد، از محل برخی مالیات‌ای مقرر بر فعالیت‌دفا تر ثبت اسناد عمومی، پُست، بلیط مسافران خطوط هوایی و دریائی، کمک‌های بین‌المللی و هزینه‌های کاربری.

کمیته امداد امام خمینی تحت عنوان یک فعالیت می‌کند و مستقیماً زیر نظر دفتر مقام معظم رهبری فعالیت می‌کند. کمیته امداد یکی از نخستین نهادهایی است که بصورت موازی با بوروکراسی رسمی کشور شکل گرفتند و به نام "نهادهای انقلابی" مشهور شدند. کمیته امداد با ارائه‌ی کمک‌های مالی خانوارها را در تأمین هزینه‌های روزانه و همچنین هزینه‌های موردی از قبیل تعمیرات منزل و دستیابی به ثبات درآمدی کمک می‌کند. همچنین در راستای تأمین نیازهای آموزشی و درمانی فقرا حمایت‌هایی را انجام می‌دهد. واجدین شرایط برحسب میزان توانائی افراد در تأمین نیازهای اولیه‌ی خانواده خود تعیین می‌شوند. همچنین کمک‌هایی به سالخوردگان روستائی و قربانیان فجایع طبیعی و فوریت‌هایی چون آتش‌سوزی ارائه می‌کند.

برخورداری از شبکه پیچیده‌ای از دفاتر در سرتاسر کشور کمیته امداد را به یکی از عوامل اصلی حمایت از بخش‌های فقیر جامعه خصوصاً در مناطق روستائی بدل کرده است. تا سال ۱۹۹۸ تعداد کارکنان کمیته امداد به ۱۵۰۰۰ نفر و تعداد داوطلبان آن به ۴۷۰۰۰ نفر رسیده است. در سال ۲۰۰۰ مجموعاً به ۱۶ میلیون نفر در قالب برنامه حمایت از سالخوردگان روستائی، حدود ۲.۵ میلیون نفر در قالب برنامه‌های مختلف حمایت از خانواده و بصورت ثابت، و حدود ۱.۷ میلیون نفر در قالب برنامه‌های حمایتی یک‌باره کمک کرده است که این دو مورد آخر باگذشت زمان از افزایش تدریجی نیز برخوردار بوده‌اند. در سال ۲۰۰۰ برنامه حمایت از سالخوردگان روستائی بخش عمده‌ای (حدود ۴۰ درصد) از کل بودجه‌ی کمیته را به خود اختصاص می‌داد، البته این رقم با گذشت زمان کاهش یافته است که عمدتاً بدلیل توسعه سایر برنامه‌های خدماتی سازمان بوده است - برنامه‌هایی از قبیل کمک‌های درمانی، آموزشی و نقدی، کمک‌هزینه‌ی ازدواج و پروژه‌های توسعه (SYB 2000).

کمیته برای تأمین هزینه‌ی فعالیت‌های خود عمدتاً به بودجه‌ی دولتی متکی بوده است که این مسأله آن را به یکی از آژانس‌های اجرائی دولت بدل کرده است. کمیته‌ی امداد از یک ردیف تعریف‌شده در بودجه‌ی عمومی دولت برخوردار است. در فاصله سالهای ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۸ (و به موازات افزایش تورم) این ردیف ۷ برابر افزایش یافته است. بودجه‌ی سال ۱۹۹۸ کمیته امداد به رقمی بالغ بر ۲۸۸ میلیون دلار (امریکا) رسید که عملاً معادل نیمی از کل بودجه‌ی بهداشت، درمان و تغذیه‌ی کشور بود. سایر منابع مالی کمیته از قبیل کمک‌های مردمی در مقایسه با این اعداد ناچیز به نظر می‌رسند. به‌هرصورت، لازم است که هرگونه بررسی فعالیت‌های کمیته در پیوند با رویکرد علناً مذهبی و تبلیغی آن صورت گیرد تا معلوم شود که چه میزان از فعالیت‌های آن واقعاً بر اساس نیازهای افراد بوده‌اند و نه در راستای تحکیم پایگاه قدرت نهادهای مذهبی.

ثروتمندترین و قدرتمندترین "نهاد انقلابی" بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی است. این بنیاد در سال ۱۹۷۹ و به‌منظور در دست گرفتن کنترل املاک خاندان پهلوی و حامیان نزدیک آنها و صرف‌کلیه‌ی درآمدهای حاصله در جهت حمایت از فقرا و مستضعفین و کمک به دولت در راستای دستیابی به اهداف و

مقاصد خود تأسیس شد. بنیاد مستضعفان به‌لحاظ سازمانی مستقل از دولت بوده و به‌عنوان یک موسسه غیرانتفاعی اجازه‌ی ورود به هرگونه فعالیت تجاری را داراست (ISSR 1999). نهادهای این‌چنینی عموماً از پیوند نزدیک خود با سازمان‌های رسمی دولت درجهت دستیابی به منابع کلان سود می‌جویند. در سال ۲۰۰۰ مجموع پرداخت‌های رفاهی که بنیاد انجام داده ۸۳۷ بیلیون ریال (معادل ۱۰۰ میلیون دلار آمریکا) بوده است، رقمی که با ۱۵ درصد از کل بودجه‌ی دولت در حوزه‌های بهداشت، درمان و تغذیه برابری می‌کند. جالب است که علیرغم منابع کلانی که در اختیار بنیاد است، آمارهای رسمی کشور هیچ‌گونه اطلاعاتی در مورد دارایی‌ها و درآمدهای بنیاد ارائه نمی‌کنند. همچنین بنیاد مستضعفان به‌عنوان یک "نهاد انقلابی" از پرداخت هرگونه مالیاتی معاف است. تنها اطلاعات موجود در مورد فعالیت‌های بنیاد به نوع افراد تحت پوشش آن برمی‌گردد. در سال ۲۰۰۰ تعداد ۴۰۴۰۰۰ نفر از رزمندگان جنگی غیرنظامی تحت حمایت بنیاد قرار داشته و تعداد ۱۲۱۰۰۰ نفر مستمری ثابت دریافت کرده‌اند. کل مبلغ پرداخت‌شده در قالب مستمری ثابت در سال ۱۹۹۶ معادل ۷۲ بیلیون ریال بوده است که این رقم در سال ۱۹۹۷ تقریباً با یک افزایش دوبرابری به ۷۲ بیلیون ریال رسید و باز در فاصله‌ی سالهای ۱۹۹۸ تا ۱۹۹۹ مجدداً دو برابر شده و درنهایت در سال ۲۰۰۰ به ۸۳۷ بیلیون ریال رسید (SYB 2000).

نهاد مذهبی دیگر بنیاد شهید انقلاب اسلامی است که به منظور رسیدگی به نیازهای خانواده‌های رزمندگان جنگ تأسیس شد. بنیاد شهید نیز مانند کمیته امداد به عنوان یکی از بدنه‌های اجرائی دولت فعالیت می‌کند. در سال ۱۹۸۰ سازمان برنامه و بودجه به‌موجب قانون موظف شد تا بودجه‌ی موردنیاز این نهاد را (از محلی غیر از ردیف بودجه‌ی نهادهای انقلابی) فراهم کند. در سال ۱۹۸۶ هیئت دولت قانونی را تصویب کرد که به‌موجب آن حقوق و سایر مزایای کلیه‌ی پرسنل نظامی و غیرنظامی که در جنگ کشته یا مفقود شده‌اند باید از نهادهای دولتی مربوط به بنیاد شهید منتقل شود تا بنیاد شهید کم‌وکیف پرداخت‌ها را سازماندهی کند. بعدها ایجاد اشتغال برای رزمندگان و خانواده‌های افراد کشته‌شده در جنگ نیز به وظایف بنیاد افزوده شد. به این منظور بنیاد شهید در سال ۱۹۸۶ یک ردیف بودجه‌ی ۱۱ بیلیون دلاری از سوی بانک ملی ایران دریافت کرد تا در فعالیت‌های تولیدی سرمایه‌گذاری کند (ISSR 1999).

در سال ۲۰۰۰ کل تعداد افراد تحت پوشش برنامه‌های مختلف بنیاد شهید به ۴۸۸۰۰۰ نفر رسید که این رقم نشانگر کاهش آن درمقایسه با رقم مشابه در میانه‌ی دهه‌ی ۱۹۹۰ یعنی نیم میلیون نفر است. در دهه‌ی ۱۹۹۰ حدود ۲۱۹۰۰۰ خانوار از مقرری‌های ثابت بنیاد برخوردار می‌شدند که البته میزان این مقرری با توجه به افزایش نرخ تورم رو به کاهش بوده است. علاوه‌براین، خانواده‌های تحت پوشش بنیاد در حوزه‌های خدماتی دیگری چون تحصیل و آموزش، بهداشت، خدمات فرهنگی، مسکن و ازدواج نیز کمک‌های مالی دریافت می‌کنند. در سال ۱۹۹۷ بنیاد شهید رقمی معادل ۱ بیلیون ریال (۱۲۰ میلیون دلار) از محل بودجه‌ی دولتی را به خود اختصاص داد که به‌عبارت دیگر معادل ۲۱ درصد از کل بودجه‌ی بهداشت، درمان و تغذیه بود (ISSR 1999: 62). از این ارقام کلی که بگذریم متأسفانه علیرغم سابقه‌ی ۲۰ ساله‌ی این بنیاد اطلاعات دقیق‌تری در مورد منابع مالی آن در آمارهای رسمی دیده نمی‌شود.

و نهایتاً بنیاد ۱۵ خرداد که کوچک‌ترین این بنیادها است در سال ۱۹۸۰ و به دستور خمینی و به منظور حمایت از اقشار فقیرتر جامعه و همچنین خانواده‌های کشته‌شدگان یا جانبازان جنگ تأسیس شد. البته در سالهای اخیر عمده‌ی فعالیت این بنیاد محدود به ساختن مدرسه و درمانگاه بوده است. اطلاعات موجود در خصوص فعالیت‌های این بنیاد در اواسط دهه‌ی ۱۹۸۰ نشان می‌دهد که ۳۶۵۰۰۰ نفر تحت پوشش فعالیت‌های آن قرار داشته‌اند (SYB 1987: 196). (۱۱)

تا اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ کمیته امداد و دو بنیاد بزرگ‌تر (یعنی بنیاد مستضعفان و بنیاد شهید) مجموعاً با در اختیار داشتن بودجه‌ای معادل ۵.۵ میلیارد ریال ۵ میلیون نفر را تحت پوشش خود داشته‌اند - بودجه‌ای که تقریباً معادل کل بودجه‌ی دولت در حوزه‌های بهداشت، درمان و تغذیه است. این نهادها نفوذ خود را در جهت سازماندهی توده‌های عظیم حامیان در راه‌پیمایی‌های سیاسی و ملی بزرگ در سرتاسر کشور نیز بکار می‌گیرند.

### یارانه‌های دولتی

مدیریت دولت بر قیمت‌ها و توزیع کالاهای اساسی در طول دوران جنگ یکی از مهم‌ترین عواملی بود که مانع بروز قحطی و بحران غذایی در آن دوران شد. هدف از طرح یارانه‌ها حفظ یک استاندارد غذایی بود و مجموعاً توانست نیازهای اساسی غذایی و دارویی و غیره را برطرف کند. در سطح سیاست‌گذاری دولتی، مهم‌ترین تمهیدات بکارگرفته ترکیبی از کنترل قیمت‌ها، اجرای یک سیستم جیره‌بندی دقیق و اعطای یارانه به کالاهای اساسی بود. (۱۲) تا پایان دهه‌ی ۱۹۸۰ و با وجود نارضایتی‌های عمومی از صفوف طولانی و بازار سیاه، هر دوی این اهداف محقق شده بودند. سیستم جیره‌بندی به تدریج حذف شد. اما یارانه‌ها همچنان ادامه پیدا کردند که البته حالا دیگر هدف از آن در حوزه‌ی غذایی اهداف باتوزیعی و در حوزه‌ی سوخت کنترل قیمت‌ها بود.

در طول دهه‌ی ۱۹۹۰ حدود یک‌سوم کل هزینه‌های جاری سالانه‌ی دولت به یارانه‌های اجتماعی اختصاص می‌یافت که به ترتیب اهمیت عبارت بودند از کالاهای مصرفی اساسی و کشاورزی (۱۴ درصد)، حمایت‌های خانوادگی (۶ درصد)، بیمه اجتماعی و بازنشستگی (۳.۵ درصد)، خدمات درمانی (۲.۵ درصد)، بیمه درمانی (۲ درصد)، "غیره" (۱.۲ درصد) و نهایتاً امدادسانی جنگی و بحرانی (۰.۶ درصد). حدود ۴۱ درصد از بودجه‌ی تأمین اجتماعی که به کالاهای مصرفی اولیه و کشاورزی اختصاص می‌یافت صرف اعطای یارانه به مواد غذایی عمده (گندم، برنج، روغن نباتی، گوشت، شیر، پنیر، قند و چای)، دارو، شیرخشک و مواد اولیه کشاورزی (بذر و سموم و کود) می‌شد. رقم مشابه برای "حمایت‌های خانوادگی" ۲۸ درصد بود (ISSR 1999: 67-8). طیف وسیعی از کالاهای اساسی که خود دولت تولید می‌کند (مثل گاز، برق، آب و انواع فرآورده‌های نفتی) به صورت زیرقیمت عرضه می‌شد و از این طرق نیز یارانه‌ی دیگری به مصرف‌کنندگان تعلق می‌گرفت. نبود اطلاعات اجاره‌ی تحلیل دقیق‌تری از یارانه‌ها را به ما نمی‌دهد اما ذکر یک مثال کوچک می‌تواند ابعاد قضیه را روشن‌تر کند: بنزین تولید داخل با قیمتی کمتر از یک‌سوم هزینه‌ی تولید آن به فروش می‌رسد. (۱۳)



آنطور که پیداست امنیت غذایی چه به‌لحاظ مصرف و چه به‌لحاظ تولید داخلی در کانون سیاست یارانه‌های غذایی دولت قرار دارد. ظاهراً هدف دیگر این کار نیز [اولاً] هدایت منابع به‌سمت گروه‌های منفعتی خاص و اقبال خاص (برای مثل در دهه‌ی ۱۹۹۰ حق‌السهم پرداختی دولت به صندوق‌های بازنشستگی لشکری افزایش و به صندوق‌های کشوری کاهش می‌یابد) و [ثانیاً] حفظ میزانی از کنترل اجتماعی بر دریافت‌کنندگان است. برنامه‌ی یارانه‌های غذا نقش بسیار مهمی در امنیت غذایی خانوارها بازی می‌کند. پیمایش‌های انجام‌شده درخصوص بودجه‌ی خانوار نشان می‌دهند که مصرف محصولات گندمی یارانه‌ای برای فقرا بسیار بیشتر از ثروتمندان اهمیت دارد (SYB 2000). در سایر حوزه‌ها حتی تصویر بسیار مبهم‌تری در دست داریم، خصوصاً در مورد یارانه‌های کلان سوخت و مصارف عمومی (آب و برق و گاز و غیره) که عمدتاً نصیب طبقات متوسط و بالا می‌شوند.

### نتیجه‌گیری: تداوم‌ها و تحولات سیاست اجتماعی ایران

روند توسعه‌ی سیاست اجتماعی در ایران از تداوم خارق‌العاده‌ای برخوردار بوده است. به‌ویژه خط‌مشی اجتماعی دنبال‌شده در حوزه‌ی آموزش را باید دنباله‌ای از جنبش‌های اجتماعی ابتدای قرن بیستم دانست، جنبش‌هایی که در تعامل با نخبگان و ایده‌های تجددطلبانه، سرمشق‌های لازم برای برخی از اصلاحات اولیه‌ی آموزشی و اجتماعی پیش از جنگ جهانی دوم را ایجاد کردند. در فضای باز و دموکراتیک پس از جنگ و درمیانه‌ی ظهور احزاب سیاسی و اتحادیه‌های تجاری مطالباتی در دستورکار سیاست ملی قرار گرفتند که به‌تدریج جای خود را در مباحث سیاسی نیز باز کرد و زمینه‌ای برای شکل‌گیری سیاست‌های اجتماعی در سال‌های بعد فراهم کرد. از جمله‌ی این سیاست‌ها می‌توان به اصلاحات ارضی، ارائه‌ی تسهیلات بهداشتی، آموزشی و بیمه‌ی اجتماعی اشاره کرد. سیاست طبقاتی نیز عامل موثری در روند اعطای امتیازات ویژه به نیروهای امنیتی و مسلح محسوب می‌شد، نیروهایی که در فاصله‌ی کودتای ۱۹۵۳ تا انقلاب ۱۹۷۹ به سپر حفاظتی رژیم سابق بدل شده بودند. همچنین بوروکراسی دولت در حوزه‌های بهداشت و بیمه‌ی اجتماعی نیز از مزایای ویژه‌ای برخوردار شد. مهم‌ترین سیاست‌ها و اقدامات اجتماعی انجام‌شده در دهه‌ی ۱۹۶۰ به دو حوزه‌ی اصلاحات ارضی و آموزش پایه و خصوصاً نهضت سوادآموزی روستائی مربوط می‌شوند.

در دهه‌ی ۱۹۹۰ بالا رفتن قیمت نفت درآمدهای دولت و ظرفیت آن برای افزایش هزینه‌کرد خصوصاً در حوزه‌های بهداشت و آموزش و همچنین گستره‌ی پوششی برنامه‌های بیمه بهداشتی را بشدت افزایش داد. با این حال در آستانه‌ی انقلاب نیمی از جمعیت کشور بیسواد بودند، نرخ مرگ‌ومیر نوزادان در سطح اسفناک ۱۰۰۰ به ۱۰۰ بود و همچنین در زمینه دسترسی به خدمات بهداشتی و آموزشی اولیه و نیز شاخص‌های توسعه‌ای، شکاف‌های وسیع جنسیتی، شهری/روستائی و درآمدی/طبقاتی وجود داشت.

پس از انقلاب، رژیم جدید از یک سو زیرساخت‌های فیزیکی و اداری بسیار پیشرفته و از سوی دیگر نابرابری‌های جدی را به ارث برده بود. مطالبات انقلابی مردم درخصوص برابری و بهبود استانداردهای زندگی در قانون اساسی متجلی شدند. با این حال همچنان گروه‌های منفعتی و بخش‌های خاصی وجود دارند که سهم

خود از بودجه‌ی دولتی را طلب می‌کنند و این مسأله‌ای است که درخصوص نیروهای مسلح (و سپاه پاسداران تازه تأسیس) با وقوع جنگ ایران-عراق هم تقویت شد. روحانیون و طلاب هم در قالب طرح‌های بیمه‌ی سازمان خدمات درمانی مورد عنایت ویژه قرار گرفتند.

نفوذ سیاسی مذهب بر سیاست‌های اجتماعی از حد این مزایای ویژه نیز فراتر می‌رود و دقیقاً در همین نقطه است که شاهد یکی از تفاوت‌های عمده‌ی دوران قبل و بعد از انقلاب هستیم. قبل از انقلاب، دسترسی به نهادهای بهداشتی و رفاهی دولتی هرگز به‌عنوان ابزاری برای کنترل اجتماعی توده‌ها مورد استفاده قرار نمی‌گرفت (اگرچه در آن دوره هم دستیابی به مشاغل دولتی و مزایای ویژه آن برای افرادی که مورد تأیید نهادهای امنیتی قرار نمی‌گرفتند شدیداً محدود بود). اما پس از انقلاب دسترسی به برخی از برنامه‌های رفاه اجتماعی ب یکی از ابزارهای مهم برای کنترل اجتماعی بدل شد.

رقم واقعی سرانه‌ی هزینه‌کرد در حوزه‌ی امور اجتماعی پس از انقلاب با نوسان شدیدی روبرو بوده بطوری که در دوران جنگ کاهش یافته و سپس در سالهای بعدی با افزایش مجدد در سال ۱۹۹۹ به سطح هزینه‌کرد دوران قبل از انقلاب بازگشته است. رقم واقعی سرانه‌ی بودجه‌ی آموزش کاهش و بهداشت افزایش یافته است. نتیجه این مسأله در بخش دولتی آموزش کلاس‌های بزرگ‌تر و مدارس دونوبته بود درحالی‌که از سوی دیگر شاهد گسترش مدارس خصوصی هستیم. باین‌حال نرخ سواد بهبود یافت و به ۷۵ درصد، و نرخ ترکیبی ثبت‌نام در مدارس تا سال ۱۹۹۷ به ۷۴ درصد رسید. این مسأله عمدتاً به دلیل اختصاص بخش غالب بودجه‌ی آموزش به هزینه‌های جاری بوده است: ۹۸ درصد پس از انقلاب و ۸۰ درصد قبل از انقلاب. بالارفتن رقم سرانه‌ی هزینه‌کرد در حوزه‌های بهداشت و تغذیه باعث بهبود شاخص‌های اصلی سلامت شد. نرخ مرگ‌ومیر نوزادان و کودکان زیر ۵ سال به ترتیب تا مرز ۳۰ و ۳۷ مورد به ازای هر هزار تولد زنده، نرخ مرگ‌ومیر مادران تا مرز ۳۷ در هزار کاهش یافت و نرخ امید به زندگی نیز به ۷۰ سال رسید. شاخص توسعه انسانی از ۰.۵۶۶ در سال ۱۹۸۰ به ۰.۷۲۱ در سال ۲۰۰۰ رسید که البته این میزان افزایش معمولاً در کشورهای رده‌ی متوسط (به‌لحاظ شاخص توسعه انسانی [HDI]) در منطقه‌ی منادیده شده است (UNDP 2000). باینکه رشد شاخص‌های توسعه انسانی تحسین‌برانگیز بوده است اما این رشد نقابی است که نابرابری و عدم توازن موجود میان شهری و روستائی و میان زن و مرد را پنهان می‌کند.

آمارهای موجود درخصوص مصارف غذایی و غیرغذایی نشان می‌دهند که علی‌رغم توجه چشمگیری که پس از انقلاب به فقیرترین بخش‌های جامعه شده است (نگاه کنید به ارقام مربوط به سال ۱۹۷۹ در جدول ۷.۷) کماکان شکافی عمیق میان فقیر و غنی در ایران همچنان پابرجا است. در سال ۱۹۹۶ ثروتمندترین دهک جامعه شهری ۱۸.۷ برابر فقیرترین دهک جامعه مواد غیر-غذایی مصرف کرده‌اند درحالی‌که رقم مشابه برای مواد غذایی ۸.۲ برابر بوده است. ارقام مربوط به مناطق روستائی نیز از شکافی حتی عمیق‌تر میان فقیر و غنی حکایت دارند.

جدول ۷.۷: شاخص نابرابری مصرف

۲۰٪ پایین روستایی	۲۰٪ بالای شهری	۱۰٪ پایین روستایی	۱۰٪ بالای شهری	
غیرغذایی				
۱۳.۶	۱۰.۸	۲۸.۰	۲۰.۶	۱۹۹۶
۱۳.۳	۱۰.۸	۲۷.۰	۱۸.۷	۱۹۹۹
غذایی				
۷.۶	۴.۸	۱۶.۰	۷.۷	۱۹۹۶
۷.۵	۵.۰	۱۵.۴	۸.۲	۱۹۹۹
غذایی+غیرغذایی				
۷۰.۰	۲۰۰.۰	۱۲۶.۰	۱۰۷.۹	۱۹۷۹

منبع: کتاب آمار سال (۱۹۸۰، ۱۹۹۶، ۲۰۰۰)

پیشرفتهای حاصله در حوزه‌های آموزش و بهداشت پایه پس از انقلاب را می‌توان به وجود زیرساخت‌های فیزیکی و نهادی برای سازماندهی و ارائه‌ی خدمات اجتماعی نسبت داد که البته آن‌هم ریشه‌هایش به جنبش‌های اجتماعی دهه‌ی ۱۹۴۰ و اوایل دهه‌ی ۱۹۵۰ برمی‌گشت. با این حال رژیم اسلامی روی کار آمده پس از انقلاب، با توجه به حسن نیت فوق‌العاده و حمایت‌های توده‌ای که در روزهای اولیه انقلاب از آنها برخوردار بود و البته وجود ارزش‌های خارجی کلانی که با پایان جنگ عراق در اختیار داشت، قاعدتاً می‌توانست عملکرد بسیار بهتری داشته باشد.

### یادداشت‌ها

- ۱- در اینجا لازمست از والتتین مقدم به‌خاطر نظرات و ویرایش و همچنین از مسعود کارشناس و ایرج سیف که مشوق من بودند مراتب سپاس خود را اعلام کنم. بدیهی است که هرگونه خطای به‌جا مانده برعهده‌ی بنده است.
- ۲- اصل نوزده‌اولین قانون اساسی ایران.
- ۳- این بخش تاحدود زیادی مرهون کار درخشان ابراهامیان (۱۹۸۲) است.
- ۴- تصور می‌شد که انقلاب سفید نوعی وزنه‌ی تعادلی در پاسخ به "انقلاب سرخ" چپ‌هاست. انقلاب سفید اقدامات مختلفی بدنبال داشت که برخی از آن عبارتند از: اصلاحات ارزی، کاهش بی‌سوادی روستاییان از طریق فعالیت سپاه دانش، بهبود سلامت جمعیت روستایی از طریق سپاه بهداشت و اعطای حقوق مدنی به زنان.
- ۵- حتی تا اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ نرخ سواد زنان بزرگسال زیر ۳۳٪ و نرخ سواد مردان بزرگسال بالای ۶۵٪ بود.
- ۶- درخصوص دسترسی به آب سالم نیز شکاف عمیقی میان مناطق روستایی و شهری وجود داشت. در اواسط دهه‌ی ۱۹۷۰ مجموعاً ۹۰٪ از خانوارهای شهری به آب لوله‌کشی سالم دسترسی داشتند درحالی‌که این رقم برای مناطق روستایی تنها ۲۲٪ بود. اکثریت قریب‌به‌اتفاق جمعیت روستایی از ذخیره‌های آب عمومی، چاه‌های عمیق، قنات‌ها (سیستمی مرکب از چاه و کانالهای زیرزمینی که بدست انسان حفر می‌شد) و چشمه‌های آب طبیعی استفاده می‌کردند که هرکدام از اینها نیز کیفیت متفاوتی داشت.
- ۷- سهم امور اجتماعی در تولید ناخالص ملی از زمان انقلاب به این سو افزایش اندکی نشان می‌دهد. این رقم از یک میانه‌ی هشت درصدی از دهه‌ی ۱۹۷۰ به یک میانه‌ی ده درصدی در دهه‌های بعد افزایش یافته است.

- ۸- صندوق بازنشستگی کشوری مجموعه‌ای از کارمندان دولتی فعال در بخش‌های نظامی را دربرمی‌گیرد که از این میان می‌توان به خدمات شهری، دانشگاهیان، قضات، کارگران شهرداری (بیرون از تهران) و برخی از کارکنان اصناف تحت مالکیت دولت اشاره کرد.
- ۹- مجموع درصدها به عدد صد نمی‌رسد و این بدلیل گرد کردن و خطاها یا حذف‌های موجود در ارقام گزارش شده است.
- ۱۰- این نام‌گذاری به یاد و خاطره‌ی یکی از مهمترین تظاهرات ملی‌گرایانه و ضد شاه در سال ۱۹۶۳ انجام شده است که برای نخستین بار امام خمینی را به صحنه آورد. بعدها او به تبعید فرستاده شد.
- ۱۱- به نظر می‌رسد که در تاسیس این "نهادهای انقلابی" مسئله‌ی کارایی نقش کمی داشته است و این واقعیتی است که از همپوشانی شدید در حوزه‌های فعالیت آنها و نیز عدم پاسخگویی این نهادها پیداست. اگر قرار باشد که نظام رفاهی در ایران به‌منظور تحقق برنامه‌ی بلندپروازانه‌ی فعلی درخصوص پوشش دادن کل جمعیت روستایی مجدداً سازماندهی شود، یکی از مهمترین چیزهایی که باید در دستور کار قرار بگیرد، اصلاح، همسویی و قانون-مند ساختن همین نهادهای انقلابی است.
- ۱۲- در دوران جنگ بخش بزرگی از فعالیت‌های توزیعی و جیره‌بندی دولت از طریق مساجد و سایر تاسیسات مذهبی انجام می‌شد که این مسئله به‌خودی خود نظارت اجتماعی سلسله مراتب مذهبی را تقویت می‌کرد.
- ۱۳- مصاحبه با آقای بیژن زنگنه (وزیرنفت) با روزنامه‌ی زن، یازده آذر ۱۳۷۷ {۲ دسامبر ۱۹۹۸}، به‌نقل از مرتجی (۱۹۹۹).



# جنسیت و سیاست اجتماعی: قانون خانواده و شهروندی اقتصادی زنان در خاورمیانه

والنتین مقدم (۱)

هدف از سیاست اجتماعی حمایت از افراد در برابر مخاطرات و پیشامدها و درعین‌حال فراهم نمودن زمینه‌ی برابری جنسیتی و کمک به تحقق توسعه‌ی اجتماعی است. اما آیا همه‌ی سیاست‌های اجتماعی به این اهداف دست پیدا می‌کنند؟ یا بطور خاص آیا همه‌ی سیاست‌های اجتماعی موجب بالابردن سطح مشارکت و حقوق زنان می‌شوند؟ فصل حاضر ماهیت جنسیتی سیاست اجتماعی و روند تحولات آن از ابتدای دهه‌ی ۱۹۵۰ در کشورهای منطقه‌ی مینا را بررسی می‌کند و تلاش می‌کند تا نشان دهد که چگونه قانون خانواده در مقام یک سیاست اجتماعی پیامدهای مهمی در توسعه‌ی اجتماعی و شهروندی اقتصادی زنان داشته است. (۲) ما درعین بررسی ویژگی‌های خاص رژیم سیاست جنسیتی/اجتماعی در کل منطقه، بطور خاص تجربه‌ی سه کشور ایران، تونس و اردن را برجسته خواهیم کرد. (۳)

ادبیات شکل‌گرفته پیرامون سیاست اجتماعی شدیداً با اتکا به محوریت تجربه‌ها و الگوهای دولت رفاهی در کشورهای سرمایه‌داری پیشرفته و خصوصاً اروپا و امریکای شمالی شکل گرفته است. مؤلفه‌های فمینیستی ادبیات مذکور عمدتاً مباحثی هستند که یا به بررسی تاریخی سیاست‌ها و سیاست‌های مادرسالارانه در ایالات متحده پرداخته‌اند (۴) یا به مطالعه‌ی تطبیقی رژیم‌های جنسیتی و رفاهی در کشورهای مرکزی (۵) و یا به بررسی نحوه‌ی توزیع خدمات حمایتی و مسأله‌ی بار مضاعفی که زنان شاغل بر دوش دارند. (۶) تقسیم‌بندی گوستا اسپینگ-اندرسون<sup>۱</sup> درخصوص جهان‌های سه‌گانه‌ی سرمایه‌داری رفاهی و نظریه‌ی تی.اچ. مارشال در باب تطور حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی شهروندان دو نظریه‌ای هستند که در غالب موارد بر چارچوب مفهومی مطالعات مذکور سایه افکنده‌اند. (۷) ادبیات نوظهور سیاست اجتماعی یا همان سیاست اجتماعی مبتنی بر توسعه بر این باور است که آسیای شرقی در کنار برخی مناطق دیگر می‌تواند معرف تجربه الگویی متفاوت و خاص خود باشد (Kwon 2005). فصل حاضر نوعی برداشت تجربی از سیاست اجتماعی جنسیتی مبتنی بر توسعه را بسط می‌دهد و در نهایت الگو و تجربه‌ی تازه‌ای را پیش می‌نهد که براساس ویژگی‌های خاص و پیامدهای اقتصادی نفتی محلی منطقه‌ی مذکور و همچنین قانون اسلامی خانواده در منطقه‌ی خاورمیانه و شمال آفریقا بنا شده است.

<sup>۱</sup> Gosta Esping-Anderson

در باب سیاست اجتماعی در منطقه‌ی خاورمیانه ادبیاتی هرچند پراکنده وجود دارد، اما ادبیات مربوط به جنسیت و سیاست اجتماعی اساساً وجود خارجی ندارد. البته ادبیات روبه‌رشدی حول مسأله‌ی فقر وجود دارد یا کارهای پراکنده‌ای درخصوص اصلاحات سیاست اجتماعی در کشورهای عربی انجام شده است اما این مطالعات و همچنین ادبیات میسوطتری که درباب توسعه‌ی اجتماعی-اقتصادی دیده می‌شود از معضلی رنج می‌برند که همانا بی‌توجهی به دینامیسم جنسیتی در بطن سیاست اجتماعی است ( Bayat 2002; Esmael and Ismael 1995; Loewe 2000; Richards and Waterbury 1996; Tzannatos and Kaur 2002). از طرف دیگر، ادبیات ارزشمند موجود درباب جنسیت و تاریخ زنان در منطقه‌ی مینا نیز مسائلی چون زنان و توسعه‌ی اجتماعی، دولت رفاه (یا پوپولیستی) و همچنین سیاست اجتماعی را صرفاً به صورت گذرا بررسی کرده است. (۸) ادبیات موجود درباب شهروندی زنان در منطقه‌ی مینا نیز تمرکزش را صرفاً بر مسأله‌ی حقوق شهروندی مدنی و اجتماعی زنان گذاشته و به ندرت به حقوق اجتماعی مرتبط با اشتغال یا شهروندی اقتصادی سروکار پرداخته است. (۹) حتی ادبیات وسیع و حائز اهمیت که در باب قانون خانواده وجود دارد نیز پیوندهای موجود میان قانون خانواده، فعالیت اقتصادی زنان و توسعه‌ی اجتماعی را بررسی نکرده است ( Botman 1999; Charrad 2001; Esposito and DeLong-Bas 2001; An-Naim 2000; Joseph 2002). از سوی دیگر، قانون خانواده نه تنها به خودی خود یک سیاست اجتماعی است بلکه به معنای دقیق‌تر آن یک سیاست اجتماعی جنسیتی است که پیامدهای مهمی به لحاظ دسترسی زنان به اشتغال و درآمد و نهایتاً به لحاظ توسعه‌ی اجتماعی به همراه دارد.

### مرور مفاهیم

اصل محوری رویکرد فمینیستی به سیاست اجتماعی این است که تقسیم کار جنسی - که در واقع بازتابی از نحوه‌ی سازماندهی تولید اقتصادی است - شاکله‌ی تصمیمات و سیاست‌گذاری‌ها را شکل می‌دهد و باعث می‌شود که برآیند این تصمیمات برای زنان و مردان متفاوت باشد. تحقیقات مارکسیستی-فمینیستی نشان داده‌اند که چگونه جایگاه نسبی زنان و مردان در فرآیند تولید و بازتولید [توالد]<sup>۱</sup> و خصوصاً مسؤولیت‌های پررنگ‌تر زنان در امور [کارهای] بازتولیدی/خانگی، عملاً جمعیت زنان را به یک "ارتش ذخیره‌ی نیروی کار" بدل کرده است، ارتشی که بسته به اقتضات روند انباشت سرمایه می‌تواند به حاشیه رانده شود، به کار گرفته شود یا استثمار شود (Jenson 1986). تحقیقات انجام‌شده در حوزه‌ی سیاست اجتماعی فمینیستی اشاره کرده‌اند که سیاست‌های رفاهی اولیه در اروپا و ایالات متحده بازتابی از تقسیم کار جنسی موجود بوده‌اند و بر اساس محوریت الگوی ایده‌آل مرد نان‌آور/زن خانه‌دار شکل گرفته‌اند ( Orloff 1996; Sainsbury 1993); دولت رفاه فی‌نفسه و به لحاظ خاستگاه‌هایش پدیده‌ای پدرسالارانه بوده است (Pateman 1996). با این حال، برخی محققان فمینیست منطقه‌ی شمال اروپا نیز بر این عقیده‌اند که رژیم‌های رفاهی از ماهیتی "زن‌دوستانه"<sup>۲</sup> برخوردارند (Hernes 1987). بنابراین باید پذیرفت که رابطه‌ی

<sup>1</sup> reproduction

<sup>2</sup> "woman-friendly"

جنسیت و سیاست اجتماعی یک رابطه پیچیده و تعاملی است. همانطور که اُرف می‌گوید اگر از یک طرف روابط جنسیتی هستند که " بر ماهیت دولت‌های رفاه عمیقاً تأثیر می‌گذارند" از سوی دیگر نیز "نهادهای خدمات اجتماعی- یعنی مجموعه‌ی برنامه‌های امداد اجتماعی و بیمه‌ی اجتماعی و حقوق شهروندی جهان‌شمول و عامی که ما تحت عنوان "دولت رفاه" می‌شناسیم- نیز به‌نوبه‌ی خود بر روابط جنسیتی تأثیر می‌گذارند" (Orloff, 1996: 51).

نهادهای خدمات اجتماعی می‌توانند زن‌دوستانه (یا فمینیستی) باشند یا اینکه بر اساس همان الگوی مرد‌ن‌ان‌آور/زن‌خانه‌دار شکل گرفته باشند (یعنی مردسالارانه باشند). در کشورهای مرکزی، این نهادها به‌موازات اقتضات اقتصادی، تغییرات جمعیتی و مطالبات سازمان‌یافته‌ی زنان شکل گرفته‌اند؛ بسیاری از مؤسسات رفاهی را کارکنان زن در سطوح مختلف اداره می‌کنند و این زنان نیز به‌نوبه‌ی خود به پیشگامان نقد سیاست‌گذاری‌ها بدل می‌شوند و زمینه‌ساز بروز اصلاحاتی در آنها می‌شوند (برای نمونه در مواردی چون مرخصی‌والدین، "روز آقایان"، ساعات کاری انعطاف‌پذیر و غیره). من با این دیدگاه هِلگا هرنز (۱۹۸۷) و برخی دیگر (مثلاً هابسون ۱۹۹۸) موافقم که الگوی اروپای شمالی دولت رفاه یک الگوی "زن‌دوستانه" است. اما به‌همین قیاس (و همانطور که بحث زیر نشان خواهد داد) من در اینجا الگوی رفاه اجتماعی کشورهای مینا را برحسب خصلت‌های رانتی و نوپدرسالارانه‌ی<sup>۲</sup> آن تحلیل خواهم کرد.

مفهوم دولت رانتی، یا اقتصاد رانتی به وابستگی کشورها به رانت‌های خارجی کلان در قالب فروش نفت، هزینه‌های گمرکی (برای مثال کانال سوئز) یا فعالیت‌های اقتصادی مشابهی که در مالکیت دولت است، اشاره می‌کند (Richards and Waterbury 1996). رانت‌گرایی آنطور که پیداست پیامدهای وسیعی در پی دارد. اولاً اینکه بخش بسیار کوچکی از جمعیت مستقیماً در فرآیند تولید ثروت دخیل می‌شوند. دوم اینکه پیوند کار-پاداش گسسته می‌شود؛ زیرا پاداش‌ها براساس مشتری‌پروری و بنده‌نوازی و نزدیکی به دولت اعطا می‌شوند. سیاست‌های توزیعی و ارائه‌ی تسهیلات رفاهی بیشتر حکم نوعی اعانه‌ی دولتی را پیدا می‌کنند و نه پاداشی استحقاقی برای شهروندانی که شغل مناسبی دارند، حقوق خوبی می‌گیرند و مالیات می‌دهند. سوماً از آنجاکه دولت هیچ وابستگی‌ای به مالیات ندارد تقاضا برای مشارکت مدنی هم پائین است. (شعار "نه مالیات می‌دهیم، نه نماینده می‌خواهیم"<sup>۳</sup> دقیقاً به‌همین معناست). عربستان سعودی نمونه‌ی اعلا‌ی یک دولت رانتی است، اما این مفهوم به ایران دوره‌ی پهلوی و برخی دول دیگر در منطقه‌ی مینا نیز اطلاق شده است. دولت رانتی دولتی است که منابع اقتصادی کلانی در اختیار دارد و طبیعتاً این امکان را دارد که دست‌کم در قبال بخش‌های خاصی از جمعیت سیاست‌های اجتماعی گشاده‌دستانه و سخاوتمندانه‌ای را تأمین کند اما با این حال نسبت به شوک‌های اقتصادی بیرونی آسیب‌پذیر است. (۱۰)

۱ - روزهایی که امور خانه و مراقبت از بچه‌ها بر عهده‌ی پدر است. (م. "daddy-days")

۲ neopatriarchal

۳ "no taxation, no representation"



دولت‌های رانتی در منطقه‌ی خاورمیانه از خصلت‌های "نوپدرسالارانه" برخوردارند؛ این اصطلاح که توسط هشام شرابی (۱۹۹۸) وضع شده به وضعیتی اشاره می‌کند که اتکالی دولت بطور همزمان بر نهادها و روابط اجتماعی مدرن و سنتی است. دولت نوپدرسالار دولتی است که سردمدار "قرارداد جنسیتی پدرسالارانه" است (Moghadam 1998) و منظورم از این اصطلاح اشاره‌ای است به یک ایدئولوژی جنسیتی، یا مجموعه‌ای از هنجارهای فرهنگی و نوع خاصی از روابط اجتماعی که براساس الگوی ایده‌آل مردم نان‌آور/زن خانه‌دار بنا شده است. در منطقه‌ی مینا، این قرارداد اجتماعی جنسیتی مؤلفه‌ی دیگری هم دارد: فعالیت تأمینی مردان - مندرج در قانون اسلامی خانواده رایج در این مناطق - که مردان را مسؤول "معاش" همسران (و فرزندان‌شان) و درمقابل همسران را مکلف به "تمکین"<sup>۲</sup> در برابر شوهران‌شان می‌داند.

قانون اسلامی خانواده - که در مناطق شمال آفریقا و شرق عربی به منشور منزلت فردی<sup>۳</sup> نیز شناخته می‌شود - نوعی سیاست اجتماعی است که اهمیت و تأثیرات سیاسی آن در مشارکت اقتصادی زنان احتمالاً پدیده‌ای مختص کشورهای منطقه‌ی مینا است. قانون اسلامی خانواده به‌عنوان قانونی ناظر بر ازدواج، طلاق، معاش، سرپرستی و قیمومیت فرزندان، عملاً زندگی خانوادگی را براساس هنجارهای شریعت یا قانون اسلام تنظیم می‌کند؛ هدف از آن تضمین حقوق و مسؤولیت‌های اعضای خانواده و خصوصاً سرپرست خانوار است؛ همچنین قرار است که دغدغه‌های تأمینی زن در مواقع طلاق یا بیوه‌گی را تضمین کند. البته محتوای این قانون در کشورهای مختلف و بسته به مکتب فقهی جاری در آنها تفاوت‌هایی دارد. (۱۱) اما خصلت‌های عمومی قانون خانواده در همه‌ی کشورهای مسلمان مشترک است. منتقدان عموماً به تأثیرات آن بر حقوق مدنی و سیاسی پرداخته‌اند، البته حقوق مدنی و سیاسی در اینجا به همان معنای عام و جهانی کلمه یا به‌همان معنایی که در کنوانسیون حذف کلیه اشکال تبعیض علیه زنان<sup>۴</sup> آمده مدنظر است. باین‌حال، تأثیرات اجتماعی-اقتصادی قانون اسلامی خانواده و همچنین چگونگی مغایرت آن با کنوانسیون بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (ICESCR) کمتر شناخته شده است - کنوانسیونی که اغلب کشورهای حوزه‌ی مینا نیز به آن پیوسته‌اند و چارچوب مرجع تعریف شهروندی اقتصادی محسوب می‌شود.

قانون اسلامی خانواده حقوق و مسؤولیت‌های زوجین و اولاد آنها را تعیین کرده و هدف آن ایجاد عدالت تکمیلی و بیشتر برای زنان و مردان است. برای مثال، از آنجاکه مردان مسلمان حق طلاق یک‌طرفه دارند و زنان ندارند، قانون اسلامی خانواده مبلغی پول از جانب داماد برای عروس معین کرده است که مهریه نامیده می‌شود که در برخی موارد تمام و کمال پرداخت می‌شود و در برخی موارد دیگر منوط به جاری شدن صیغه‌ی طلاق است. قرارداد ازدواج اسلامی که عمدتاً ارزشی صوری دارد، مبلغ مهریه را تعیین می‌کند که البته عموماً تابع توافق خانواده‌های طرفین است. به‌موجب قانون اسلامی خانواده و هنجارهای اسلامی، شوهر

<sup>1</sup> maintenance

<sup>2</sup> obedience

<sup>3</sup> personal status code

<sup>4</sup> Convention on Elimination of all Forms of Discrimination against Women

مکلف است که همسر و فرزندان خود را تأمین کند و همسر در ازای حق معاش (یا اصطلاحاً *نفقه‌ای*) که دریافت می‌کند، مکلف به تمکین از شوهر است. اگرچه حق طلاق زن بسیار محدود است اما عدم پرداخت نفقه از جانب مرد زمینه‌ای برای درخواست طلاق است. در تفاسیر کلاسیک از قانون خانواده، همسر از هرگونه مسؤولیتی در قبال کار خانه یا حتی مراقبت از فرزندان معاف است و هیچ تعهدی نسبت به سهیم کردن شوهر در مال یا هرگونه عواید خود ندارد؛ تنها تعهد او خدمات‌رسانی جنسی به شوهر و بچه‌آوردن برای اوست.

قرارداد ازدواج اسلامی مستلزم رضایت همسر است و در برخی کشورها حتی زن می‌تواند شروط ضمن عقد داشته باشد من جمله این شرط که شوهرش زن دیگری نگیرد (Al-Naim 2002). با این حال، اصل پدرتباری و همچنین اصلت مرد صریحاً در این قانون ذکر شده است. برای مثال فرزندان منزلت شهروندی و مذهب خود را به واسطه‌ی پدر به دست می‌آورند و نه مادر. زنان مسلمان حق ازدواج با مردان غیرمسلمان را ندارند اما مردان مسلمان می‌توانند با زنان غیرمسلمان ازدواج کنند. ازدواج به مرد حق برخورداری از بدن همسرش را می‌دهد و به این ترتیب مسأله‌ی تجاوز زناشویی<sup>۱</sup> را در نظر نمی‌گیرد (Shehadeh 1998; Welchman 2001). زن در شرایطی که درخواست طلاق از جانب او باشد یا در طلاق مقصر شناخته شود ممکن است از مهریه‌ی خود محروم شود. براساس بحثی که پیتمن (۱۹۸۸) درخصوص قرارداد ازدواج در اوایل دوران اروپای مدرن کرده است، قاعدتاً باید گفت که قانون اسلامی خانواده دختران و همسران را از حقوق کامل مدنی خود محروم می‌کند.

بنا به قانون اسلامی زنان از حق مالکیت و انتقال دارایی برخوردارند اما ارث کمتری نسبت به مردان می‌برند. بیوه‌ی غیرمسلمان از شوهر مسلمان خود هیچ ارثی نمی‌برد. (۱۲) قانون اسلامی خانواده به تبع قانون عام شریعت که منشأ آن محسوب می‌شود اساساً میان زن و مرد و غیرمسلمان و مسلمان تبعیض قائل می‌شود. مردان از حقوق بیشتری نسبت به زنان و مسلمانان از حقوق بیشتری نسبت به غیرمسلمانان برخوردارند. قانون اسلامی خانواده به خودی خود نه تنها با هرگونه وجه عام و جهان‌شمول مندرج در نص قانون اساسی (مثلاً قانون اساسی الجزایر یا مصر) در تناقض است بلکه اساساً با این مفهوم که سیاست اجتماعی ابزاری است در جهت تحقق برابری اجتماعی نیز مغایرت دارد.

باتوجه به این مباحث و با الهام از بحث کارول پیتمن در مورد دوران اولیه‌ی اروپای مدرن باید گفت که شمای کلی قانون اسلامی خانواده معرف نمونه‌ی آرمانی<sup>۲</sup> همان چیزی است که می‌توان آن را نوعی "قرارداد جنسی اسلامی"<sup>۳</sup> نامید یا اگر بخواهم از اصطلاحات خودم استفاده کنم نوعی قرارداد جنسیتی مردسالارانه. البته در مقام نمونه‌ی ایده‌آل، نسخه‌های مختلفی از قانون اسلامی خانواده در جوامع مختلف و در طبقات اجتماعی مختلف وجود دارد، و مهم‌تر میان هنجارها و واقعیت نیز شکافی جدی وجود دارد. بنابراین باید در

<sup>1</sup> marital rape

<sup>2</sup> ideal type

<sup>3</sup> Islamic sexual contract

تفکیکِ وجوه هنجاری از وجوه تجربی بسیار دقت کرد. با این حال، از آنجا که قرارداد جنسیتی مردسالارانه مشخصاً در نص قانون خانواده‌ی برآمده از شریعت اسلام قید شده است، از قدرت ایدئولوژیک چشمگیری برخوردار است. این چارچوب حقوقی و فرهنگی زنان را به چشم مادر و مردان را به چشم نان‌آور می‌بیند. به همین دلیل است که [مقوله‌ی] مادری، گفتمان غالبِ جوامع خاورمیانه محسوب می‌شود و کمتر دیده می‌شود که سیاست‌هایی (اگر اساساً چنین سیاست‌هایی وجود داشته باشند) در راستای تقویت الگوی خانواده‌ی کارگری که وجه مشخصه‌ی بسیاری از کشورهای اروپائی، امریکا و چین است، تدوین شده باشند.

بطور خلاصه فصل حاضر نشان خواهد داد که در مقایسه با الگوی مبتنی بر حقوق رایج در دولت‌های رفاه شمال اروپا یا در مقایسه با تجربه‌ی توسعه‌گرایانه‌ی رفاه اجتماعی در کشورهای آسیای شرقی، رفاه اجتماعی در دوران مابعد-استعماری کشورهای حوزه‌ی مینا همواره تابعی از اقتضات دولت‌سازی و مشروعیت‌یابی دولت‌ها بوده، منابع مالی خود را از محل اقتصاد نفتی منطقه‌ای تأمین کرده و نهایتاً الگویی را معرفی و تقویت کرده که نوعی قرارداد جنسیتی مردسالارانه‌ی مبتنی بر نقش خانوادگی زنان بوده است. مطمئناً توسعه‌ی دولت و هزینه‌های اجتماعی در منطقه‌ی مینا زمینه‌های افزایش سواد، تحرک اجتماعی و دسترسی بخشی از زنان به آموزش و اشتغال را هم فراهم کرده است. الگوی کشورهای مینا زمینه‌ی ایجاد تسهیلات رفاه اجتماعی و دستمزدهای بالا را به شکلی سخاوتمندانه (اما غیر-فراگیر) فراهم کرده و مزایای سخاوتمندانه‌ای نصیب قشر (البته کوچک) حقوق‌بگیر این کشورها کرده است. با این حال، دستاوردهای سیاست‌های بهداشتی و آموزشی (که در فصل ۱ به آنها پرداخته‌ایم) همواره تحت الشعاع سوگیری جنسیتی قرار داشته‌اند، سوگیری‌هایی که بصورت نهفته در استراتژی‌های اقتصادی و به شکل علنی در قانون خانواده حضور داشته‌اند و در هر دوی این سطوح نهایتاً شکاف جنسیتی موجود در آموزش و دسترسی زنان به اشتغال را تشدید کرده‌اند. بطور کلی حتی "توسعه‌گرایی" دولت‌های منطقه‌ی مینا نیز تحت الشعاع رویکرد "نو-پدرسالارانه" به زنان، جنسیت و خانواده بوده است. وجود قانون اسلامی خانواده در این منطقه در کنار تأثیرات ناشی از دارایی‌های نفتی مانع از "کالایی‌شدن نیروی کار" زنان این منطقه در مقایسه با دیگر مناطق اقتصاد جهانی شده است. تا پیش از پایان قرن گذشته اکثریت وسیعی از زنان منطقه‌ی مینا در واقع یک گنجینه‌ی دست‌نخورده‌ی نیروی کار به‌شمار می‌آمدند که عمدتاً زیر چتر نظام‌های حمایتی خانواده‌ها زندگی می‌کردند.

الباقی فصل در ۳ بخش تنظیم شده است. در بخش زیر ابتدا مروری تاریخی از کم‌وکیف رژیم اجتماعی/جنسیتی در منطقه‌ی مینا به دست خواهیم داد و تأثیرات آن بر توسعه‌ی اجتماعی منطقه را بررسی خواهیم کرد. سپس به قانون اسلامی خانواده و رابطه‌ی آن با شهروندی اقتصادی زنان خواهیم پرداخت و پس از آن نگاهی دقیق‌تر به مسائل جنسیت و سیاست اجتماعی و شهروندی اقتصادی زنان در ایران، اردن و تونس خواهیم داشت. در پایان نیز بحث را با پیشنهادها و ایده‌هایی برای مطالعات آتی خاتمه خواهیم داد.

### رژیم سیاست اجتماعی/جنسیتی در منطقه‌ی مینا: ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰

حتی قبل از آنکه اوپک در دهه‌ی ۱۹۷۰ به بازیگر اصلی صحنه بدل شود نیز کشورهای منطقه‌ی مینا از نرخ رشد اقتصادی بالا یا قابل‌قبولی برخوردار بودند (World Bank 2000). رشد درآمدی منطقه‌ی مینا از ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۵ - که با رقمی حدود سالانه ۳.۷ درصد از هر منطقه‌ی درحال توسعه‌ی دیگری پیش افتاده بود - لزوماً منجر به افزایش سطح سواد و دستاوردهای آموزشی خصوصاً برای زنان نبود. در طول این دوره، عایدی خانوار (که از محل درآمدهای نفتی تأمین می‌شد) و همچنین قانون خانواده هردو به‌عنوان اهرم‌هایی جهت سرکوب مشارکت زنان و تقویت نهاد (پدرسالار) خانواده عمل می‌کردند. برای اغلب زنان دسترسی به برنامه‌های رفاه اجتماعی تنها به‌واسطه‌ی پدران یا شوهران‌شان امکان‌پذیر بود. این وضع از برخی جهات شبیه همان همان جیزی است که اُرف (۱۹۹۳) تحت‌عنوان سیاست‌های اجتماعی "پدرسالارانه" در سال‌های ابتدائی دولت‌های رفاه در اروپا و آمریکای شمالی توصیف کرده است. تلاش خواهیم کرد تا به‌واسطه‌ی مروری تاریخی رژیم سیاست اجتماعی/جنسیتی خاص منطقه‌ی مینا را در افق کلی بحث جای دهیم.

دولت‌های منطقه‌ی مینا فرازونشیب‌های تاریخی مختلفی را از سر گذارنده‌اند، از مواجهات متنوع با استعمار اروپائی گرفته تا رویارویی‌های متعدد با امپراطوری عثمانی و تجربه‌ی الگوهای مختلف ملت‌سازی. برخی از کشورهای عربی به‌دنبال فروپاشی امپراطوری عثمانی در جنگ جهانی اول تشکیل شدند و برخی دیگر برای دهه‌های متوالی همچنان در سیطره‌ی بریتانیا و فرانسه باقی ماندند. ایران اگرچه هیچ‌گاه به‌معنای دقیق کلمه کشوری استعماری نبوده اما در اواخر قرن نوزدهم همواره در معرض دخالت انگلیسی‌ها و روس‌ها بوده است. ایران در فاصله‌ی سال‌های ۱۱-۱۹۰۶ انقلاب مشروطه را از سر گذارند (که البته به‌اعتقاد مورخان انقلابی ناتمام بود و اهداف آن به دستمایه‌ای برای مصالحه‌ی طبقه‌ی زمین‌دار و روحانیون بدل شد) و سپس در اوایل دهه‌ی ۱۹۳۰ یعنی در دوران رضاشاه فرآیند دولت‌سازی را آغاز کرد. ترکیه زمانی مرکز امپراطوری عثمانی به‌شمار می‌آمد، امپراطوری عظیمی که بخش‌های بزرگی از خاورمیانه و شمال آفریقا و حتی بالکان را مستعمره‌ی خود کرده بود. مدرنیزاسیون در ترکیه زودتر از ایران آغاز شد و نوعی جمهوری خواهی سکولار برآمده از قانون اساسی در دهه‌ی ۱۹۲۰ و تحت رهبری مصطفی کمال آتاتورک آغاز شد. تونس ابتدا سیطره‌ی استعماری عثمانی‌ها و سپس فرانسه بود و تنها پس از جنگ جهانی دوم به استقلال رسید. وجود این تجربه‌های تاریخی متنوع باعث می‌شود که تعمیم‌دادن تأثیرات استعمار بر روند دولت‌سازی، روابط جنسیتی یا سیاست‌های اجتماعی دشوار باشد. با این حال، شواهد موجود حاکی از این واقعیت است که تونس درمقایسه با سایر کشورها تاحدودی تأثیرات مثبت‌تری از تجربه‌ی استعماری خود با فرانسه گرفته است، چه به‌لحاظ ساختن یک دولت رفاهی و چه به‌لحاظ حقوق زنان. (۱۳)

دهه‌ی ۱۹۵۰ در منطقه‌ی مینا در نتیجه‌ی کودتاها، انقلاب‌ها، نهضت‌های استقلال طلب ملی، مداخلات سه‌جانبه‌ی انگلیس/فرانسه/امریکا و ظهور تعارضات اعراب-اسرائیل، دوره‌ی پرتلاطمی به‌حساب می‌آید. ترکیه تا حد زیادی از این مشقات در امان ماند، اما تونس جنگید و به استقلال رسید و حبیب بورگیبا به‌عنوان یک وکیل متجدد تحصیل‌کرده‌ی فرانسه نخستین رئیس‌جمهور آن شد. ایران در سال ۱۹۵۳ درگیر کودتایی

شد که دولت مصدق را سرنگون کرد، دوران مشروطه‌گرائی لیبرال و ناسیونالیسم غیروابسته را پایان داد و زمینه‌ساز ظهور دو دهه حاکمیت سلطنت اقتدارگرایانه شد که آن‌هم به‌نوبه‌ی خود با بروز یک انقلاب اجتماعی پایان یافت که حکومت اسلامی اقتدارگرایی فعلی را برسر کار آورد. مصر نیز با کودتای افسران آزاد در سال ۱۹۵۴ گام به دوران ناصری سوسیالیسم عربی گذاشت (پدیده‌ای که نسخه‌های مختلفی از آن در عراق، سوریه، لیبی و یمن نیز به اجرا درآمد) و زمینه‌های تقویت پیشرفت‌های زنان و نهادینه‌شدن سیاست‌های اجتماعی پوپولیستی و شکل‌گیری نوعی توسعه‌ی اقتصادی دولتی آن‌هم به‌شیوه‌ای اقتدارگرایانه را فراهم کرد. در الجزایر جبهه‌ی ملی آزادی جنگی طولانی برای دستیابی به استقلال را آغاز کرد - که از قضا زنان هم نقش بسیار مهمی در آن داشتند - و پس از استقلال نوعی الگوی سوسیالیستی توسعه‌عمدتاً به سرکردگی بخش نفت و گاز را در پیش گرفت. دهه‌ی ۱۹۶۰ و خصوصاً دهه‌ی ۱۹۷۰ شاهد افزایش سرسام‌آور رشد اقتصادی و درآمدهای ملی به‌واسطه‌ی فروش نفت بود (روندی که با افزایش قیمت نفت اوپک در سال‌های ۱۹۷۱ و ۱۹۷۳ به اوج خود رسید) و "دلارهای نفتی"<sup>۱</sup> به پروژه‌های سنگین توسعه‌ای و هزینه‌های نظامی و بانک‌های غربی سرازیر شدند و در کنار آن سیاست‌های اجتماعی سخاوتمندانه‌ای برای کارگران حقوق‌بگیر نیز به ارمغان آوردند.

سیاست‌های اجتماعی در دوران دولت-سازی و شکوفائی نفتی، مزایای متعددی را به‌همراه داشتند، از استخدام تضمینی فارغ‌التحصیلان در بخش عمومی گرفته تا تصویب قانون کار حافظ منافع کارگران، آموزش رایگان، بیمه‌ی اجتماعی برای کارگران دولتی و افراد شاغل در مشاغل بزرگ، یارانه‌ها (یارانه‌های آب و برق و گاز، بنزین و نان) و مرخصی زایمان باحقوق برای زنان شاغل. در ایران بسیاری از اصناف بزرگ و وزارتخانه‌ها سیاست‌ها و بسته‌های کمکی خاص خودشان را داشتند که سخاوتمندانه‌ترین این موارد به نیروهای مسلح و شرکت ملی نفت ایران تعلق داشت و وزارت راه نیز یک بیمارستان و تفرج‌گاه‌های ساحلی ویژه‌ی کارکنان خود را داشت. (۱۴) مزایای تأمین اجتماعی (درخصوص بیماری، ازکارافتادگی، فوت و بازنشستگی) به کلیه‌ی کارکنان غیرفصلی از جمله زنان تعلق می‌گرفت. در اغلب کشورهای حوزه‌ی منازمانی که به استخدام بخش‌های مختلف خدمات کشوری درآمده بودند مستحق دریافت مرخصی زایمان باحقوق و بی‌هیچ محدودیتی به‌لحاظ دفعات به‌شمار می‌آمدند. (۱۵) (نگاه کنید به جدول ۸.۱). کارخانجات دولتی‌ای که تعداد مشخصی کارگر زن (بین ۲۰، ۵۰ یا ۱۰۰ نفر) استخدام می‌کردند موظف به تأسیس کودکستان می‌شدند و مادران نیز از مرخصی‌های کوتاه ویژه‌ی مراقبت از فرزندان برخوردار می‌شدند. قانون کار شماره‌ی ۹۱ مصر مصوب سال ۱۹۵۹ مشخصاً ۵۰ روز مرخصی زایمان برای زنان شاغل در نظر می‌گرفت و در مواردی که تعداد کارگران زن به ۱۰۰ نفر یا بیشتر می‌رسید ارائه‌ی خدمات ویژه‌ی مراقبت از فرزندان را اجباری می‌کرد و زنان را در برابر اخراج ناعادلانه حین یا پس از زایمان مصون می‌ساخت (Hatem 2000: 50; Moghadam 1998: ch. 5). کارکنان دولت از حق مرخصی جهت ادامه‌ی تحصیل یا کار در خارج‌ازکشور

<sup>۱</sup> "petrodollars"

برخوردار بودند و کارگران زن حق بازنشستگی پیش‌ازموعود داشتند. سازمان بیمه‌ی بهداشتی مصر در سال ۱۹۶۴ و به‌منظور تحت پوشش قرار دادن کارگران و کارمندان دولتی تأسیس شد و در سال ۱۹۷۵ نیز زنان بیوه را به جامعه‌ی تحت پوشش خود افزود.

جدول ۸.۱: مزایای مرخصی زایمان برای زنان، کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال افریقا، دهه ۱۹۹۰

کشور	مدت زمان مرخصی زایمان	درصد دستمزد پرداختی در مدت زمان تحت پوشش	ارائه‌دهنده پوشش خدماتی
الجزایر	۱۴ هفته	۱۰۰	تامین اجتماعی
بحرین	۴۵ روز	۱۰۰	کارفرما
مصر	۵۰ روز	۱۰۰	تامین اجتماعی/کارفرما
ایران	۹۰ روز	۶۶.۷ (در هر هفته)	تامین اجتماعی
عراق	۶۲ روز	۱۰۰	تامین اجتماعی
اسرائیل	۱۲ روز	*۷۵	کارفرما
اردن	۱۰ روز	۱۰۰	کارفرما
کویت	۷۰ روز	۱۰۰	کارفرما
لبنان	۴۰ روز	۱۰۰	کارفرما
لیبی	۵۰ روز	۵۰	کارفرما
مراکش	۱۲ هفته	۱۰۰	تامین اجتماعی
قطر	۴۰-۶۰ روز	۱۰۰	سازمان مربوطه
عربستان سعودی	۱۰ هفته	۵۰ یا ۱۰۰	کارفرما
سودان	۸ هفته	۱۰۰	کارفرما
سوریه	۷۵ روز	۱۰۰	کارفرما
تونس	۳۰ روز	۶۷	تامین اجتماعی
ترکیه	۱۲ هفته	۶۶.۷	تامین اجتماعی
امارات متحده عربی	۴۵ روز	۱۰۰	کارفرما
یمن	۶۰ روز	۱۰۰	کارفرما

نکته: \* سقف

منبع: سازمان ملل متحد، وضعیت زنان دنیا، ۲۰۰۰، جدول ۵.ج.

درواقع انگیزه‌ی نهفته در پس بسیاری از سیاست‌های اجتماعی این دوره چیزی نبود جز اقتضانات دولت-سازی و کسب مشروعیت دولتی. در عراق دولت نخست‌وزیر قاسم تلاش کرد تا رقبای حزب کمونیست را تضعیف کند و بواسطه‌ی اتخاذ سیاست‌های اجتماعی سخاوتمندانه منجمله (دست‌کم در بدو امر) برنامه‌ای به‌منظور حمایت از حقوق زنان، طرفدارانی را جذب حزب بعث کند (Ismael and Ismael 2000)(16). قانون اساسی جدید مصر در دوره‌ی عبدالناصر مواردی چون آموزش رایگان و ریشه‌کن کردن بی‌سوادی را تضمین می‌کرد؛ اصول ۱۸ و ۱۹ قانون فوق تصریح می‌کرد که دولت موظف به تقویت بنیان خانواده و حمایت از مادری و فرزندآوری است؛ و نیز اینکه دولت موظف است تا در راستای تسهیل اشتغال

زنان در جامعه و ایفای تعهدات خویش در متن خانواده اقدام کند (Hatem 2000: 48). در ایران دهه‌ی ۱۹۶۰ و هنگامی که شاه به دنبال ایجاد وحدت ملی و جلب حمایت همگانی نسبت به سلطنت خویش بود، دولت طیفی از سیاست‌های اجتماعی و مزایای رفاهی را برای کارکنان دولتی (بازنشستگی و غیره)، کارگران موسسات بزرگ (طرح سهام کارگری)، تهیدستان شهری (مدارس رایگان، درمانگاه‌های رایگان و غذای ارزان) و همچنین دهقانان (اصلاحات ارزی، نهضت‌های سوادآموزی و بهداشت) وضع کرد. بخشی از خدمات رفاه اجتماعی ویژه تهیدستان و منجمله زنان، به واسطه‌ی نهادهایی چون بنیاد پهلوی و سازمان زنان ایران به انجام می‌رسید.

در اغلب کشورهای حوزه‌ی مینا نوعی سوگیری و عدم توازن طبقاتی، شهری و جنسیتی در بطن سیاست‌های اجتماعی و خصوصا در سیاست‌های تامین اجتماعی و تسهیلات ناشی از قانون کار، دیده می‌شد. ذینفعان اصلی را در اغلب موارد، مردان، اعضای طبقه‌ی متوسط شهری یا همان اشراف کارگری تشکیل می‌دادند. تامین اجتماعی و قانون کار شامل کارکنان/کارگران خانگی، کارگران فصلی و موقت، کارگران بی-موجب خانوادگی یا همان دهقانان، کارگران روستایی و کشاورزان خرده‌پا نمی‌شد. با توجه به حجم بالای جمعیت‌های روستایی در برخی کشورهای حوزه‌ی مینا از قبیل مصر، ایران، سوریه و ترکیه، این امر عملاً بدان معنا بود که اکثریت شهروندان همچنان وابسته به نظام‌های حمایت خانوادگی باقی می‌ماندند- وضعیتی که سبب می‌شد ساختار پدرسالار خانواده باز تولید شود، خانواده‌هایی که عمدتاً خانواده‌های گسترده‌ی بزرگ بودند و در دل آن اولویت از آن پسران بود و کار بی‌مزد برای زنان. در عین حال بسیاری از مزایای رفاه اجتماعی بطور رسمی تنها به مردان سرپرست خانوار و در قالب دفترچه خواروبار تعلق می‌گرفت. برای مثال در اردن، مواردی چون یارانه‌ی نان و کارت‌های رأی‌گیری یا ثبت‌نام فرزندان در مدارس مستلزم ارائه‌ی همین دفترچه است (Amwai 2000: 166). به همین شکل در عربستان سعودی نیز زنان "تنها به واسطه‌ی نمایندگی از جانب یک خویشاوند مرد" امکان استفاده از برنامه‌های رفاه اقتصادی دولت، آموزش، بهداشت و مسکن را دارند (Altorki 2000: 222). اکثریت زنان مصری از داشتن کارت شناسایی که برای دریافت خدمات اجتماعی و محصولات یارانه‌ای لازمست محروم بودند؛ در واقع دسترسی آنها به واسطه‌ی همسر یا یک خویشاوند مرد ممکن می‌شد.

در طول این دوره، ایده‌ی افزایش جمعیت (حمایت از زاد و ولد) شدیداً رواج داشت و حتی در برخی مواقع مثلاً در الجزایر دوران پس از استقلال حکم نوعی ایدئولوژی دولتی را پیدا می‌کرد. در برخی مواقع دیگر این سیاست‌های افزایش جمعیتی با اعطای کمک‌هزینه و مزایای ویژه‌ی فرزندان همراه بود. کشورهایی که در طول دهه‌ی ۱۹۵۰ از این نظام کمک‌هزینه‌ی خانوار برخوردار بودند عبارتند از تونس، لبنان، الجزایر و مراکش (Estes 2000) (17). با اینحال در همه‌ی موارد رویکرد افزایش جمعیتی، نقش مادری زنان را تقویت می‌کرد حتی در مواقعی که اهمیت مشارکت اجتماعی زنان لقی لقه‌ی زبانها بود مثلاً در مصر و عراق. بدون شک عوارض جانبی این مسئله در حوزه‌ی آموزش دیده می‌شد. برای مثال در مصر طی یک دوره‌ی ده ساله نرخ ثبت‌نام زنان در مدارس ابتدایی تنها یک درصد رشد داشته است (در حالیکه رقم مشابه برای پسران

۳۵ درصد بوده است) - یعنی از ۳۸ درصد در سال ۱۹۵۳ به ۳۹ درصد در سال ۱۹۶۵ رسیده است. تا سال ۱۹۸۵ تنها ۴۳ درصد از دختران واجد شرایط در مدارس ابتدایی ثبت‌نام کردند (، Bayat فصل ۵ در همین کتاب) (18).

دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ شاهد ظهور اقتصاد منطقه‌ی نفت است که با سرازیر شدن سیل خروشان سرمایه و نیروی کار از آن سوی مرزها همراه بود، خصوصاً پس از اینکه اوپک نقش فعالانه‌تر و تعیین‌کننده‌تری در سطح منطقه و جهان پیدا کرد. کشورهای نفت‌خیز بخشی از "دلارهای نفتی" خود را صرف کمک به توسعه‌ی کشورهای عربی و آفریقایی کردند (Oweiss 1983). کارگران تونسی به لیبی مهاجرت کردند؛ یمنی‌ها، فلسطینی‌ها، اردنی‌ها و مصری‌ها نیز به عربستان سعودی، کویت و دیگر شیخ‌نشین‌های حاشیه‌ی خلیج فارس. درعین حال کشورهای قبیل ایران، عراق، عربستان سعودی و امارات متحده عربی نیز اقدام به واردات نیروی کار خارجی به صورت قراردادی کردند (برای مثال می‌توان از حضور کارگران کره‌ی شمالی در ایران دهه‌ی ۱۹۷۰، یوگوسلاوها در عراق در دهه‌ی ۱۹۷۰ و ۸۰، و کارگران مختلف اروپایی و آسیای جنوب شرقی و آسیای شرقی در شیخ‌نشین‌های خلیج اشاره کرد). در سال ۱۹۷۵ حدود ۶۵ درصد از کل تعداد کارگران مهاجر منطقه از کشورهای عربی بودند؛ پس از آغاز جنگ داخلی لبنان، سوری‌ها و لبنانی‌ها نیز به بازار نیروی کار پیوستند (Abu-Lughod 1983: 243).

بخش بزرگی از نیاز به نیروی کار وارداتی در کشورهای پرمسرمایه و کم‌کارگر جهت "تامین نیروی انسانی"<sup>۱</sup> پروژه‌های توسعه جدید برآمده از پول نفت بود؛ اما بخشی از آن هم در واقع جای کارگران بومی و خصوصاً زنان را اشغال می‌کردند. برای مثال در کویت در سال ۱۹۹۰، ۸۶ درصد از نیروی کار را کارگران خارجی تشکیل می‌دادند (ESCWA 1993). در همین حال نرخ مشارکت نیروی کار زنان کویتی تنها ۱۸ درصد بود و زنان تنها ۱۹.۷ درصد از نیروی کار را تشکیل می‌دادند (ILO 1990). اما تنها اردن بود که در میان کشورهای منطقه‌ی منا وضعیت خاصی داشت و همزمان صادرکننده و واردکننده‌ی نیروی کار به حساب می‌آمد. در واقع به جای توسعه‌ی نیروی کار زنان ترجیح می‌داد تا کارگران مصری و سوری مرد و حتی زنان فیلیپینی و سریلانکایی را در جهت پوشش انسانی مشاغل خدماتی مختلف وارد کند (فصل ۶ Moghadam: 1998). بنابراین طبیعی بود که نرخ مشارکت نیروی کار داخلی زنان در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در این کشور تنها رقمی بین ۴ تا ۸ درصد باشد.

در طول این دوره بخش رسمی در اغلب کشورهای حوزه‌ی منا را عمدتاً بخش عمومی و اصناف دولتی تشکیل می‌دادند. کارشناس (۱۹۹۷) سطح دستمزدها را بصورت تطبیقی مورد مطالعه قرار داده و به این نتیجه رسیده است که دستمزدهای بخش تولید در منطقه‌ی خاورمیانه نسبت به آسیای جنوب شرقی و مکزیک بالاتر بوده اند (همچنین نگاه کنید به کارشناس و مقدم ۲۰۰۱). در همین حال نرخ مالیات بر درآمد و سایر

<sup>1</sup> to "man"



مالیات‌ها در این دوره کمترین میزان در جهان بوده‌اند (Karshenas 1997; CAWTAR 2001). درآمدهای نفتی و دیگر رانتهایی که نسیب دولت می‌شد، امکان بالا بردن دستمزدها را فراهم می‌کرد. دستمزدهای بالا و سیاست‌های اجتماعی سخاوتمندانه در قبال کارکنان دولتی - که البته هزینه‌ی آن نه از محل مالیات بر درآمد یا سهم‌پردازی کارکنان، که از محل درآمدهای نفتی و سایر رانتهای تعیین می‌شد - هدف دیگری را نیز دنبال می‌کردند و این هدف چیزی نبود جز تقویت و توسعه‌ی دولت، ایجاد انسجام ملی و پایگاهی اجتماعی برای حمایت از دولت. و بالاخره اینکه اقتصاد سیاسی نفت همانطور که سراج‌الدین و دیگران (3-32: 1983) اشاره کرده‌اند، یک موهبت چندوجهی است:

در کشورهای واردکننده‌ی نیروی کار، درآمدهای نفتی، سرمایه‌گذاری و بکارگیری نیروی کار واردشده مجموعاً زمینه‌ساز شکل‌گیری یک استاندارد زندگی بالا برای اتباع داخلی می‌شد... یکی از پیامدهای مهم و مغفول‌مانده‌ی واردات نیروی کار، توسعه‌ی نامناسب منابع انسانی بومی بوده است؛ مهاجرت باعث می‌شود که استخدام پر درآمد و بی‌دردسر اتباع داخلی در بخش عمومی دولت‌های پسرمايه رونق پیدا کند و زمینه را برای خروج آنها از جمع نیروی کار مولد فراهم آورد. نظام آموزشی در این کشورها نیز عملاً اتباع داخلی را برای چنین استخدام بی‌دردسری آماده می‌کند و نه برای وظایف تولیدی.

عوامل متعددی چون دستمزد بالای کارگران مرد، واردات نیروی کار، انتقال پول به داخل کشور توسط کارگران مهاجر (و خصوصاً مرد) و الگوی ایدئال مرد نان‌آور/زن خانه‌دار مجموعاً زمینه را برای کاهش عرضه و تقاضای نیروی کار زنان فراهم می‌کند. در نتیجه منطقه‌ی منا در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ به لحاظ سطح اشتغال نیروی کار زنان در موقعیتی بسیار ضعیفتر از آنچه در همین دوره در کشورهای آسیای جنوب شرقی یا مثلاً در مکزیک و مناطق مرزی آن با آمریکا دیده می‌شد، برخوردار است. جدول ۸.۲ الگوهای استخدام زنان و نحوه‌ی توزیع مشاغل به تفکیک مناطق مختلف در اقتصاد جهانی را نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌شود اکثریت قریب به اتفاق زنان شاغل در منطقه‌ی منا در دهه‌ی ۱۹۹۰ زنان متخصص بوده‌اند (که عمدتاً هم در حوزه‌ی خدمات اجتماعی و عمومی مرتبط با آموزش و بهداشت فعالیت می‌کردند). در مقایسه با سایر مناطق، زنان منطقه‌ی منا در حوزه‌هایی چون مشاغل تولیدی، امور دفتری و فروش و مناصب مدیریتی و اداری آنطور که باید و شاید حضور نداشته‌اند. در واقع سهم زنان از کل نیروی کار زیر ۲۰ درصد و در برخی از شیخ‌نشین‌های نفت‌خیز تقریباً صفر بوده است. (19)

در دوران دولت-سازی پس از استقلال، برنامه‌های بلندپروازانه‌ای در سرتاسر منطقه‌ی منا در راستای ریشه‌کن کردن فقر، سوادآموزی به کل جمعیت و ارائه‌ی مراقبت‌های بهداشتی برای همگان در دستور کار قرار می‌گرفت. با افزایش سرسام‌آور درآمدهای ملی در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ دولتها اگرچه در حوزه‌هایی مثل بهداشت و بالاخص آموزش سرمایه‌گذاری کردند اما هرگز موفق به ایجاد یک نیروی کار ماهر تحصیل کرده-ی باسواد، حالاچه مرد یا زن نشدند. دامنه‌ی خدمات عمومی تا حد زیادی توسعه یافت اما کشورهای منا عمدتاً به دلیل نرخ بالای زاد و ولد و در مواردی هزینه‌های نظامی سرسام‌آور، هرگز نتوانستند به اهدافی چون

سوادآموزی کل جمعیت یا ریشه‌کن کردن مرگ و میر نوزادان و مادران، دست یابند. بنابراین طبیعی بود که تا سال ۱۹۹۰ نرخ دستاوردهای آموزشی در کشورهای مناء، در مقایسه با سایر کشورها و در سطوح متناظر توسعه‌یافتگی و درآمد، پایینتر بوده باشد. بطور خاص نرخ بی‌سوادی در میان زنان بزرگسال، بالا بود و شکاف‌های جنسیتی بسیار وسیع شده بود. (20) جدول ۸.۳ پیامدهای سیاست‌های اجتماعی و الگوی توسعه‌ی اجتماعی کشورهای مناء در دهه‌ی ۱۹۹۰ را نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌کنید کشور فقیر، روستایی و عمدتاً دهقانی ویتنام که روزی مستعمره‌ی فرانسه بود و مدتی را نیز در تب‌وتاب جنگی طویل با فرانسه و سپس امریکا سوخته بود هم توانسته است به‌لحاظ نرخ دستاوردهای آموزشی برای جمعیت زنان بزرگسال نسبت به کشورهای ثروتمند منطقه‌ی مناء در جایگاه بهتری قرار بگیرد. این جدول همچنین نشان می‌دهد که زنان بزرگسال مالزیایی نسبت به سایر کشورهای منطقه‌ی مناء از دستاوردهای بهتری برخوردار بوده‌اند. علیرغم توسعه‌ی سواد و آموزش در نتیجه‌ی درآمدهای نفتی و رانت‌ها و هزینه‌کردهای عمومی دولت، بخش‌های عظیمی از جمعیت و خصوصاً زنان بزرگسال از مزایای آن محروم مانده‌اند.

جدول ۸.۲: سهم زنان در گروه‌های شغلی عمده، به نسبت هر منطقه، ۱۹۹۰ (%)

کارکنان بخش تولید	کارکنان فروش	دفتری و خدماتی	اجرایی/مدیریتی	فنی/حرفه‌ای و موارد مرتبط	
کشورهای پیشرفته					
۱۶	۴۸	۶۳	۱۸	۵۰	اروپای غربی
۲۲	۴۱	۶۹	۳۲	۴۴	سایر
۲۷	۶۶	۷۳	۳۳	۵۶	اروپای شرقی
کشورهای در حال توسعه					
۲۰	۵۲	۳۷	۱۵	۳۶	کشورهای جنوب صحرای آفریقا
۱۷	۵۳	۵۲	۱۸	۴۱	اقیانوسیه
۱۷	۴۷	۵۹	۲۳	۴۹	آمریکای لاتین
۲۱	۵۹	۶۲	۲۹	۵۲	حوزه دریای کارائیب
۳۰	۴۲	۴۸	۱۱	۴۳	آسیای شرقی
۲۱	۵۳	۴۸	۱۷	۴۸	آسیای جنوب شرقی
۱۶	۸	۲۰	۶	۳۲	جنوب آسیا
۷	۱۲	۲۹	۷	۳۷	غرب آسیا
۱۰	۱۰	۲۲	۹	۲۹	شمال آفریقا

منبع: سازمان ملل متحد، وضعیت زنان جهان ۱۹۹۵: روندها و آمار، جدول ۱۶-۵.  
نکته: منظور از غرب آسیا همان خاورمیانه است.

جدول ۸.۳: متوسط سالهای تحصیلات، ۲۵ سال به بالا، برحسب کشور و جنسیت، اوایل دهه ۱۹۹۰

کشورهای منا	مردان	زنان	دیگر کشورهای در حال توسعه	مردان	زنان
الجزایر	۴.۰	۰.۸	آرژانتین	۸.۵	۸.۹
مصر	۳.۹	۱.۹	شیلی	۷.۸	۷.۲
ایران	۴.۶	۳.۱	چین	۶.۰	۳.۶
عراق	۵.۷	۳.۹	کلمبیا	۶.۹	۷.۳
اردن	۶.۰	۴.۰	مالزی	۵.۶	۵.۰
کویت	۶.۰	۴.۷	مغولستان	۷.۲	۶.۸
لبنان	۵.۳	۳.۵	فیلیپین	۷.۸	۷.۰
لیبی	۵.۵	۱.۳	سريلانکا	۷.۷	۶.۱
مراکش	۴.۱	۱.۵	تایلند	۴.۳	۳.۳
عربستان سعودی	۵.۹	۱.۵	ویتنام	۵.۸	۳.۴
تونس	۳.۰	۱.۲	اروگوئه	۷.۴	۸.۲

منبع: یونسکو (۱۹۹۴)، آموزش و پرورش برای همه: آمار و روندها، پاریس: یونسکو.

مجموعه‌ای از شوک‌های بیرونی به دوران شکوفائی نفتی پایان داد. کاهش قیمت نفت در دهه‌ی ۱۹۸۰، بحران استقرضات خارجی، بازگشت دسته‌جمعی نیروی کار مهاجر به کشورها و سیاست‌های بازسازی اقتصادی مشکلات تازه‌ای را به وجود آورد که از جمله‌ی آنها کاهش دستمزدهای واقعی و افزایش بیکاری بود که این هم به نوبه‌ی خود سطح درآمدی خانواده‌ها را در بسیاری از کشورهای منطقه با افت شدید روبه‌رو کرد (Karshenas 1997). یکی از واکنش‌ها به وضعیت مذکور این بود که تعداد زنان جویای کار در کلیه‌ی طبقات اجتماعی افزایش یافت، خصوصاً زنان جوانی که برای کمک به درآمد خانوار هرروز بیشتر از قبل جویای کار می‌شدند. اما شرایط اقتصادی نامطلوب و از جمله روند بسیار کند ایجاد شغل در مقایسه با انبوه جمعیت بیکاران زمینه‌ساز نرخ بسیار بالای بیکاری در سال‌های دهه‌ی ۱۹۹۰ بود. طبیعتاً در مورد زنان به دلیل پائین‌تر بودن نرخ مشارکت نیروی کار آنها و همچنین سهم کوچک آنها از کل نیروی کار، این نرخ بیکاری بسیار بسیار بالاتر بود. اوج‌گرفتن بیکاری زنان نشانه‌ای از رشد جمعیت زنان جویای کار در یک وضعیت اقتصادی بحرانی بود. با این حال در اغلب کشورهای حوزه‌ی مینا بیمه‌ی بیکاری - اگر اساساً چنین چیزی وجود داشت - برای تازه‌واردان به بازار کار که از قضا در اغلب کشورها اکثریت بیکاران ثبت شده را تشکیل می‌دادند، وجود نداشت.

در دهه‌ی ۱۹۹۰ بسیاری از زنانی که با برخورداری از مزایای دوران شکوفائی اقتصادی مدارج تحصیلی و تجربه‌ی کاری به دست آورده بودند به تدریج نگرانی‌هایی پیدا کردند، دغدغه‌هایی در مورد اقتصاد سیاسی بی‌ثبات کشورها و سیاست‌های "تعدیل ساختاری" مختلفی که اگرچه عملاً به اجرا در نیامدند اما در آن روزها مورد بحث بودند. در مصر فعالان زن نگرانی خود از تغییر قانون کار کشور و از جمله محدودیت‌هایی که برای مرخصی زایمان ایجاد می‌کرد را ابراز کردند (Moghadam 1998). در مصر و در بسیاری از کشورهای

منطقه‌ی مینا فعالان زن به تدریج توجه‌شان را مشخصاً به یکی از سیاست‌های اجتماعی که به نظر می‌رسید قدرت عمل آنها در مقام عاملان اجتماعی مستقل در گرو آن است معطوف کردند: قانون خانواده.

### دولت، قانون خانواده و شهروندی اقتصادی زنان

درست است که "دولت رانتی" مفهومی است که به دولت‌های منطقه‌ی مینا اطلاق می‌شود، اما از دیدگاه جنسیتی نیز مفهوم "دولت نوپدرسالار" که از هشام شرابی وام گرفته‌ام می‌تواند عنوان کارآمدی برای برخی دولت‌ها در خاورمیانه باشد. در دولت نوپدرسالار برخلاف جوامع لیبرال یا سوسیال‌دموکرات مذهب عاملی است متکی به قدرت و اتوریته‌ی دولتی و در واقع به جای فرد [در جوامع لیبرال] خانواده سنگ بنای اجتماع ملی محسوب می‌شود. دولت نوپدرسالار و خانواده‌ی پدرسالار انعکاسی از یکدیگرند و هم را تقویت می‌کنند. بسیاری از دولت‌ها راه مشخصاً متناقضی را در پیش گرفته‌اند که از یک سو به دنبال توسعه‌ی اقتصادی است و از سوی دیگر به دنبال تقویت خانواده‌ی پدرسالار مردمحور. هدف دوم عموماً تنها به واسطه‌ی چانه‌زنی با عناصر اجتماعی محافظه‌کاری از قبیل رهبران مذهبی یا اجتماعات سنتی محلی محقق می‌شود.

برای مثال دوران ناصری را اغلب به‌عنوان نوعی "دولت فمینیستی" توصیف کرده‌اند (Hatem 1994) اما بتمن (۱۹۹۹) نشان می‌دهد که علیرغم وجود این فمینیسم دولتی که از حمایت مالی شخص ناصر هم برخوردار است و زمینه‌ی برخورداری بی‌سابقه‌ی زنان از آموزش و اشتغال را فراهم می‌کند، رژیم هیچ‌گاه به قانون خانواده اشاره‌ای نمی‌کند. مسلماً این مسأله در راستای تقویت روابط جنسیتی پدرسالارانه و تفکیک دو عرصه‌ی خصوصی و عمومی است. این کار همچنین زمینه‌ی کنترل نهادهای مذهبی بر این نهاد کلیدی اجتماع را فراهم می‌کند. در الجزایر سوسیالیستی دوران پس از استقلال، پذیرش و اجرای قانون اسلامی خانواده به واسطه‌ی شکل‌گیری یک مصالحه‌ی سیاسی و جنسیتی امکان‌پذیر نشد اما باین حال پیامدهای عملی اقتصاد سیاسی الجزایر و سیاست‌های رسمی آن در خصوص حمایت از زادووداد و افزایش جمعیتی زمینه‌ای را فراهم می‌کرد که اکثریت قریب به اتفاق زنان الجزایری از فرآیندهای مولد جامعه کنار گذاشته شوند (Cherifati-Merabtine 1995). در مراکش تازه استقلال یافته نیز ساختارهای مبتنی بر خویشاوندی بسیار قدرتمند بودند و چارچوب‌های حقوقی نوظهور هم هدفی جز "ارج نهادن به حقوق خویشاوندی" نداشتند (Charrad 2000: 71).

البته در پاره‌ای از موارد هم دولت‌های متجدد یا انقلابی توانسته‌اند از طریق قانون‌گذاری ساختارهای پدرسالار را تضعیف کنند یا لااقل در این جهت تلاش کرده‌اند، قوانینی که با هدف تضعیف ساختارهای ملکی سنتی در روستاها یا قدرت قبایل تهیه می‌شدند. این مسأله دقیقاً همان چیزی است که به شیوه‌های مختلف در جمهوری دموکراتیک خلق یمن (PDRY) با انقلاب سوسیالیستی آن در اواخر دهه‌ی ۱۹۶۰ و دهه‌ی ۱۹۷۰ و همچنین در ایران با برنامه‌ی اصلاحات ارضی دهه‌ی ۱۹۶۰ اتفاق افتاده است. همچنین اصلاحاتی مهم در قانون اسلامی خانواده در برخی از کشورها در فاصله‌ی دهه‌ی ۱۹۵۰ و ۱۹۷۰ انجام شد. تونس در

سال ۱۹۵۶ چندهمسری و استنکاف را ممنوع کرد و به زنان حق طلاق داد؛ قانون حمایت از خانواده ایران مصوب سال‌های ۱۹۶۷ و ۱۹۷۳ حقوق حتی بیشتری را درخصوص ازدواج، طلاق و حضانت فرزندان به زنان می‌دهد. جمهوری خلق دموکراتیک یمن سابق (که آن‌روزها به "کوبای خاورمیانه" مشهور بود) نیز قانون خانواده‌ای را به اجرا گذاشت که به طرز جسورانه‌ای برابری طلبانه بود. متأسفانه قانون خانواده‌ی اصلاح‌شده‌ی ایران با انقلاب اسلامی ۱۹۷۹ ملغا شد و قانون یمن سابق با الحاق یمن جنوبی به یمن شمالی در سال ۱۹۹۰ منحل گردید.

فعالان حقوق زن که در دهه‌ی ۱۹۹۰ اصلاح قانون خانواده را در کانون توجه خود قرار داده بودند دلیل خوبی برای این کار داشتند: آنها میان دستاوردها و آمال شخصی خود از یک سو و محدودیت‌های قانونی‌ای که به موجب قانون خانواده بر آنان تحمیل شده بود از سوی دیگر تناقضی آشکار می‌دیدند. قانون اسلامی خانواده همچنین در جهت مخالف آن اجماع جهانی درحال ظهور درخصوص برابری حقوق زنان در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی قرار داشت. برای نمونه در ایران و اردن شوهر از این حق قانونی برخوردار است که از اشتغال یا تداوم کار همسر (یا دختر مجرد خود) ممانعت کند. اگرچه دختران (یا لاقل آنها که تحصیل کرده‌اند و از آگاهی سیاسی برخوردارند) می‌توانند درضمن عقد این شرط را بگذارند که اجازه‌ی کارکردن داشته باشند، اما خیلی از همسران اغلب چنین شرط‌هایی نمی‌گذارند و البته تجربه نشان داده است که در مواقعی که کار به دادگاه می‌کشد دادگاه هم طرف مرد را می‌گیرد (برای مثال نگاه کنید به Sonbol 2003: 89-99).

ارث‌بری نابرابر زن و مرد در قانون اسلامی خانواده عملاً استقلال مالی زنان و حق برخورداری آنان از شهروندی اقتصادی برابانه را واگذار می‌کند. پسر دو برابر دختر ارث می‌برد، حتی اگر خودش کار کرده باشد و سهمی در اقتصاد خانوار و رفاه خانواده داشته باشد. یک زن بیوه سهم بسیار کوچکی از دارایی شوهر خود را می‌تواند به ارث برد و حتی همان سهم اندک نیز قابل تقسیم میان خویشاوندان مرد یا فرزندان متوفی است. چندهمسری در منطقه‌ی ما موضوع رایجی نیست ولی مواردی از آن اتفاق می‌افتد. میراث شوهر و حقوق تقاعد او می‌تواند میان بیوه‌ها، فرزندان و دیگر اقوامی که تحت حمایت او بوده‌اند تقسیم شود. در نتیجه بیوه‌ها در اغلب موارد چیزی جز یک حقوق تقاعد مختصر چیزی نصیب‌شان نمی‌شود. آنطور که سنبل<sup>۱</sup> می‌گوید این پدیده در اردن به مسأله‌ی حادی بدل شده است (نگاه کنید به Sonbol 2003: 110-11). در کشوری مثل مصر شرایط حتی از این هم بدتر است، زیرا در این کشور حتی تا همین اواخر یعنی تا سال ۲۰۰۰ هم بیش از نیمی از جمعیت زنان هنوز کارت شناسایی نداشتند - کارتی که برای درخواست مستمری یا کمک‌های اجتماعی، برای برداشتن پس‌انداز خود از حساب بانک یا برای ادعای مالکیت زمین به آن نیاز دارند. بنابراین طبیعی است که "فقر بیش از هر گروه اجتماعی دیگری در میان زنان مجرد، مطلقه، بیوه یا رهاسده دیده می‌شود" (Loewe 2000: 3). در واقع در بسیاری از کشورهای حوزه‌ی ما فقر درآمدی و انسانی زنان به

<sup>1</sup> Sonbol

رویه‌ای چشمگیر بدل شده است. (Moghadam 1997, 2002) بنابراین اگرچه هنجارها و برخی قوانین اسلامی ایجاب می‌کنند که پدران و شوهران به‌لحاظ مالی دختران و همسران خود را تأمین کنند اما این هم هست که زنان مطلقه، بیوه یا رهاشده‌ای که هیچ‌گونه دسترسی به شغل یا منبع درآمدی منظم ندارند، خصوصاً در گروه‌های اجتماعی کم‌درآمد، اغلب در یک وضعیت فقر رها می‌شوند.

در چارچوب قانون اسلامی خانواده زنان حقوق مشخصی مثل مهریه دارند (مبلغی پول که داماد قبل از ازدواج تعهد می‌کند). این رویه در بدو امر حکم نوعی بیمه‌ی اجتماعی برای زنان در مواقع طلاق یا بیوگی محسوب می‌شد اما در دوران مدرن مهریه به نماد وابستگی اقتصادی زنان بدل شده است. منزلت قانونی طرفین حکم می‌کند که مرد حمایت و تأمین مالی زن (نفقه) را به او بدهکار است و نمی‌تواند او را وادار به مشارکت در اقتصاد خانواده نماید. حتی این الزام قانونی هم اگرچه در صدر اسلام می‌توانست سودمند باشد اما در دوران مدرن کارکردی جز تحکیم قرارداد جنسیتی مردسالارانه ندارد. این عامل همچنین می‌تواند شکل خاص الگوهای مشارکت نیروی کار زنان برحسب سن و جنسیت را توضیح دهد. مطالعاتی که کاپرولی در میان کارگران کارخانجات شهر فز<sup>۱</sup> در مراکش انجام داده است نشان می‌دهند که اکثریت بزرگی از کارگران زن کارخانجات پوشاک را زنان مجرد خانه‌نشین تشکیل می‌دهند. و این مسأله به‌این دلیل است که زن متأهلی که مزد می‌گیرد مجبور نیست که حقوقش را به شوهرش بدهد و طبق قوانین اسلامی خانواده اگر دلش بخواهد می‌تواند آن را برای خودش نگه دارد. بنابراین مردان طبقه‌ی کارگر بیشتر ترجیح می‌دهند که دختران خود را برای کار در کارخانه بفرستند تا همسران خود را (Cairola 2002).

قانون اسلامی خانواده درمقام یک سیاست اجتماعی، با سیاست‌های اجتماعی دیگری از قبیل قانون کار (که حقوق اجتماعی زنان شاغل را تصریح کرده است) ناهمخوانی‌هایی دارد. همچنین با کنوانسیون بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل متحد که مهم‌ترین چارچوب برای تعریف شهروندی اقتصادی است نیز در تضاد است. کنوانسیون بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل متحد بر حق انسان‌ها برای برخورداری از انتخاب آزادانه‌ی شغل، دستمزدهای منصفانه و برابر در ازای کاری با ارزش یکسان، شرایط کاری آبروندانه برای کارگران و خانواده‌هایشان، آموزش‌های حرفه‌ای، فرصت‌های برابر پیشرفت، حمایت از خانواده‌ها و خصوصاً کودکان، تسهیلات دوران بارداری، و حمایت از دختران، پسران و نوجوانان در برابر هرگونه استثمار اقتصادی تأکید دارد. مادامی که قانون و هنجارهای اسلامی خانواده در بسیاری از کشورها نمی‌گذارد که زنان بدون اجازه‌ی شوهر یا پدر درخواست کار داشته باشند یا بر سر یک کار باقی بمانند و مادامی که در برخی کشورها برخی جرف و مشاغل خاص صرفاً ویژه‌ی مردان تعریف شده است، طبیعتاً قانون اسلامی خانواده به‌این معنا منکر حق زنان در برخورداری از یک شغل "آزادانه انتخاب‌شده" خواهد بود و مانعی بر سر راه شهروندی اقتصادی زنان محسوب خواهد شد.

<sup>۱</sup> Fez

در طول دهه‌ی ۱۹۹۰ فعالان زن در سرتاسر منطقه‌ی مینا قانون اسلامی خانواده را به‌عنوان مانعی بر سر راه مشارکت، برابری و حقوق زنان هدف گرفتند. گروه‌های زنان در کشورهای شمال آفریقا مجمع سال ۹۵ برای برابری مغرب<sup>۱</sup> را تشکیل دادند که برگزارکننده و هماهنگ‌کننده‌ی اصلی "پارلمان زنان مسلمان" در گردهمایی ان‌جی.اوها پیش از برگزاری چهارمین اجلاس جهانی زنان سازمان ملل مورخ سپتامبر ۱۹۹۵ در پکن به‌شمار می‌آمد. در راستای زمینه‌سازی برای پیگیری مصوبات اجلاس پکن، مجمع ۲۰۰۰ نوعی "قانون خانواده‌ی برابری طلبانه" را به‌عنوان جایگزین پیشنهاد کرد و در عین حال به تقویت مشارکت سیاسی زنان پرداخت. در مورد زنان مراکشی باید بگوئیم که این استراتژی به ثمر نشست و دولت جدید و پادشاه جدید کشور واکنش مثبتی به مطالبات زنان در راستای اعمال تغییراتی در قانون خانواده نشان داد. پس از سال‌ها بحث و گفتگوی اجتماعی که فمینیست‌ها و بنیادگرایان را به جان هم می‌انداخت، بالاخره قانون خانواده با فرمان مستقیم شاه در اواخر سال ۲۰۰۳ تغییر کرد و به‌دنبال آن پارلمان مراکش نیز در ژانویه‌ی ۲۰۰۴ آن را در دستور کار خود قرار داد. (نگاه کنید به موها اناجی، در فصل ۴ همین کتاب).

### مطالعات موردی: ایران، اردن، تونس

از برخی جهات می‌توان قانون اسلامی خانواده را یک منشور پیشامدرن و پیشافمینیستی در راستای ساماندهی روابط خانوادگی دانست؛ اما قضیه تنها به اینجا ختم نمی‌شود؛ قانون اسلامی خانواده همچنین تلاشی است برای بازگرداندن نظام‌های [سنتی] حمایت خانوادگی به‌جای دولت رفاه کاملی که بر مفاهیمی چون مشارکت و حقوق شهروندی بنا شده است. تأمین رفاه همسران و فرزندان جزو وظایف پدر یا شوهر باقی می‌ماند. وقتی زنی به‌دنبال طلاق است یا طلاق گرفته است، خرجی و معاش او در قالب پرواخت نقدی از سوی دولت تأمین نمی‌شود، بلکه در قالب همان مهریه‌ی تأمین می‌شود که شوهر به او بدهکار است یا (آنطور که در جمهوری اسلامی ایران می‌بینیم) در قالب اجرت/المثل یا معادل پولی کاری خانگی‌ای است که در طول سالها انجام داده است.

### ایران پیش و پس از انقلاب اسلامی

در ایران اگرچه زنان در صنعت نساجی قرن نوزده نقش داشتند و از برنامه‌ی مدرنیزاسیون رضاشاه طی دهه‌ی ۱۹۳۰ بهره‌مند بودند اما تا اواسط دهه‌ی ۱۹۶۰ نرخ بی‌سوادی آنان بسیار بالا بود. نرخ سواد زنان (۱۷٪) کمتر از نصف رقم مشابه برای مردان (۴۰٪) بود. ۵۰٪ از جمعیت شهری باسواد بودند که در مقایسه با آن تنها ۱۵٪ از جمعیت روستایی از سواد برخوردار بودند. برنامه‌ی اصلاحی شش‌گانه‌ی مشهور به انقلاب سفید که در سال ۱۹۶۳ توسط محمدرضاشاه آغاز شد این وضعیت را تا حدودی بهبود بخشید. با گذشت حدود یک دهه از برنامه‌ی سوادآموزی روستایی که توسط سپاه‌دانش اجرا می‌شد، نرخ سواد مردان روستایی به ۳۱٪ و نرخ سواد زنان روستایی به ۸٪ افزایش یافت.

<sup>۱</sup> Collectif 95 Maghreb Egalite

همچنین در سال ۱۹۶۳ و عمدتاً به دلیل فشارهای بین‌المللی و نیز فعالیت جمع‌کوچکی از زنان نخبه، محمدرضا شاه پهلوی حق رای را به زنان نیز تعمیم داد، اصلاحات ارزی را به اجرا گذاشت، برنامه‌ی سهام-دهی به کارگران را در بخش‌های صنعتی کلان شروع کرد و قانون خانواده را مدرنیزه کرد. در طول دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ رشد نیروی کار زنان به نقطه‌ای رسید که ۱۲-۱۴ درصد از کل نیروی کار را در سال ۱۹۷۸ تشکیل می‌داد. حضور زنان در بخش‌های مختلف دیده می‌شد، از جمله در حوزه‌ی خدمات مدنی (عمدتاً در تدریس، خدمات اجتماعی و مراقبت‌های پزشکی و تاحدودی در ادارات عمومی)، در استخدام‌های کارخانجات بزرگ و همچنین در فعالیت‌های خردمقیاس سنتی. صنایع حوزه‌های نفت و پتروشیمی که حالا دیگر صناعی بزرگ و پرمایه محسوب می‌شدند، عمدتاً در اشغال مردان بود اگرچه تعداد محدودی از زنان در پست‌های دفتری شرکت ملی نفت ایران مشغول به کار بودند. کسانی که در بخش‌های مدرن فعالیت می‌کردند عمدتاً ذینفعان قانون کار و تأمین اجتماعی نیز بودند. همانطور که مسکوب (فصل هفت همین کتاب) نشان می‌دهد در دهه‌ی ۱۹۷۰ زنان مجموعاً حدود ۱۵٪ از جمعیت دریافت‌کننده‌ی حقوق بازنشستگی را تشکیل می‌دادند؛ قابل ذکرست که زنان بطور متوسط ۲ تا ۳ سال زودتر از مردان و البته با حقوق سالانه‌ی مشابه بازنشسته می‌شدند.

انقلاب ۱۹۷۸-۷۹ در ابتدای کار هدف خود را محدود به سرنگونی دیکتاتوری می‌دانست اما در ادامه اسلامی‌سازی پای به میدان گذاشت و روابط جنسیتی و همچنین سیاست‌های اجتماعی کشور بالاخص قانون خانواده (مندرج در قانون مدنی جدید) را متحول کرد. قانون اساسی بسیار بلندپروازانه‌ی جمهوری اسلامی ایران تصریح دارد که دولت مکلف به اشتغال‌زایی برای کلیه‌ی شهروندان است، که (ظاهراً) زنان را نیز شامل می‌شود. اما عوامل مختلفی هستند که این ضمانت قانونی را عملاً بی‌معنا می‌سازد: (الف) شرایط اقتصادی نامساعد، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی ناکافی و نتیجتاً سطح پایین اشتغال‌زایی؛ (ب) تمایل به سرمایه‌گذاری در بخش‌های سرمایه‌محور و مردمحوری چون نفت، گاز و انرژی هسته‌ای؛ (ج) وجود ماده‌ای در قانون اساسی که بر فضیلت مادری تأکید دارد و (د) وجود معیارهای اسلامی بازدارنده از قبیل این واقعیت که بر اساس قانون مدنی برخاسته از شریعت در جمهوری اسلامی زنان اجازه ندارند بدون اجازه‌ی پدر یا شوهر دنبال کار باشند.

ظهور انقلاب اسلامی در ایران خصوصاً برای زنان برخی پیامدهای خصمانه دنبال داشت. اول اینکه الگوها و نرخ‌های اشتغال زنان به شکلی غم‌انگیز تغییر کرد. اغلب زنان ایرانی "پیش از این" درعرصه‌هایی چون تدریس و مراقبت‌های بهداشتی مشغول به کار بودند و این قضیه پس از انقلاب نیز ادامه پیدا کرد. با این حال بسیاری از زنان شغلشان را به دلیل پیشینه‌ی سیاسی، ایدئولوژیک یا مذهبی خود از دست دادند و جای آنان را زنان اسلامی گرفتند. بخشی از زنان که در حوزه‌ی خدمات عمومی بودند پابرجا ماندند اما برخی از مشاغل و حرف برای زنان نامناسب تشخیص داده شد که از جمله‌ی آنها می‌توان به مشاغل حوزه‌های قضایی و برخی از مشاغل حوزه‌های مهندسی و پزشکی اشاره کرد. اگرچه قضات زن و برخی از وکلای رده-بالا کار خود را از دست دادند اما بیشترین آسیب شغلی را زنان طبقه‌ی کارگر در کارخانجات کلان و متوسط



تجربه کردند (Moghadam 1988). در طول دهه‌ی ۱۹۸۰ دولت اسلامی برای درآمدهای خود شدیداً متکی به صادرات نفتی بود؛ درآمدهای نفتی خرج جنگ با عراق و تامین بودجه‌ی طیفی از یارانه‌ها برای جمعیت کشور می‌شد. نتیجه این‌که اقتصاد ایران نتوانست به آن تنوعی که مدنظر ائتلاف انقلابی و قانون اساسی جدید بود دست پیدا کند. سهم زنان از کل مشاغل خدمات مدنی (یک میلیون شغل) به تدریج و خصوصاً در دهه‌ی ۱۹۹۰ افزایش یافت اما سهم کلی نیروی کار زنان همچنان کوچک باقی ماند که این مسئله عمدتاً به دلیل ورود بسیار وسیع‌تر مردان در حوزه‌هایی همچون صنعت نفت، مشاغل صنعتی تحت مالکیت دولتی، هتلها و بخش خصوصی بود. در سال ۱۹۹۶ سهم زنان از کل مشاغل بخش تولید (چه مشاغل رسمی و چه مشاغل خانگی) مجموعاً ۱۴٪ و سهم کلی آنان از مشاغل با حقوق صرفاً ۱۲٪ بود (Moghadam 2003: ch 2, 7).

دوم اینکه پس از انقلاب موج ایدئولوژیک وسیعی به راه افتاد که تلاش می‌کرد زنان را به نقش‌های خانوادگی گره بزند و قانون جدید اسلامی خانواده حق مردان درخصوص چندهمسری، طلاق یک‌طرفه و حضانت خودبخود فرزندان پس از طلاق را به آنان بازگرداند. در حوزه‌هایی مثل ارث زنان شدیداً مورد تبعیض قرار گرفتند. برای مثال مرد می‌تواند کل دارایی همسرش را به ارث ببرد اما زن تنها یک چهارم (در صورتی که مرد فرزندی نداشته باشد) یا یک هشتم (در صورتی که فرزندی داشته باشد) از اموال منقول و ارزش دارایی‌های او به ارث می‌برد. و البته همه‌ی اینها نیز تنها در مورد ازدواج دائم صدق می‌کند؛ در ازدواج موقت طرفین هیچ ارثی نمی‌برند (۲۱). در ازدواج‌های چندهمسری، همسران باید ارث معلقه را بین خود تقسیم کنند که بر اساس اصل ۹۴۲ قانون مدنی هرگز نمی‌تواند بیشتر از یک‌چهارم یا یک‌هشتم مقرر آنها باشد. اصل ۱۱۱۷ قانون مدنی این حق را به مرد می‌دهد که از اشتغال همسرش ممانعت به عمل آورد "در صورتی که تشخیص دهد کار کردن او با منافع و ارزشهای خانواده مغایرت دارد."

در طول دهه‌های ۱۹۸۰-۱۹۹۰ سیاست‌های اجتماعی ایران، چارچوب‌های حقوقی و گفتمان افزایش جمعیتی دست در دست هم، بقای قرارداد جنسیتی پدرسالار، وابستگی اقتصادی زنان و موقعیت نابرابر زنان در شهروندی اقتصادی را تثبیت می‌کردند. قانون مدنی تصریح دارد که شوهر موظف به تامین معاش خانواده است و اصل ۱۱۰۷ حتی اظهار می‌دارد که "هزینه‌های زندگی همسر شامل سرپناه، پوشاک، خوراک و اثاثیه مطابق با شان او حتی در مواردی شامل کنیز هم می‌شود، در مواردی که زن در خانه‌ی پدری کنیز داشته است یا به دلیل بیماری و ناتوانی نیاز به کنیز دارد." همانطور که محقق با لحن تاییدگونه و افتخارآمیز می‌گوید (Mehrpour 1995: 60): "بر اساس نظام حقوقی ایران زنان مکلف به انجام هیچگونه فعالیت خانگی نیستند." حتی پرستاری زن از کودک خویش جزء وظایف محسوب نمی‌شود. در موقع طلاق "در صورتی که زن از هرگونه تقصیر یا اشتباهی میرا تشخیص داده شود، شوهر موظف است که مبلغی را درجا به همسرش پرداخت کند که این پرداخت علاوه بر تعهدات او درخصوص سهم ازدواج [مهریه]، مابه‌ازای خدمات گذشته‌ی زن درحین زندگی زناشویی و پرداخت عده در طول زمان مقرر پس از طلاق که زن به لحاظ مذهبی از ازدواج جدید منع شده، می‌باشد" (Mehrpour 1995: 61 تاکیدها از نویسنده است).

قانون مدنی همچنین تصریح دارد که سهم زنان از ارث نصف سهم مردان است و این مسئله به موجب تص صریح قرآن است که می‌گوید: " خداوند مقرر فرموده که در میان فرزندان سهم پسران دو برابر سهم دختران باشد." و باز: " سهم الارث شوهر از دارایی همسرش بسته به اینکه زن برای او فرزندی بدنيا آورده باشد یا نه، یک‌دوم و یک‌چهارم است، این درحالیست که سهم زن یک‌چهارم و یک‌هشتم خواهد بود" (Mehrpour 1995: 58). توجیهاتی برای سهم کمتر زنان آورده می‌شود: " سهم ازدواج {مهریه} و تامین هزینه‌های زندگی زن توسط شوهر " (همان)، که همانطور که دیدیم مشروط به حسن رفتار زن به او تعلق می‌گیرد. " بااینحال جالب است که مدافعان چارچوب حقوقی و سیاست‌های اجتماعی جمهوری اسلامی اصرار دارند که " مردان و زنان به‌لحاظ برخورداری و اعمال مزایای منطبق بر گنجایش حقوقی خود، از حقوق برابر برخوردارند و فی‌الغافه فرقی میان زن و مرد نیست. کلیه ابزارها و شیوه‌هایی که زمینه‌ی دسترسی مردان به منابع اقتصادی را فراهم می‌کنند به لحاظ قانونی در دسترس زنان نیز قرار دارند... محدودیت‌هایی که درخصوص استخدام زنان وجود دارد، تنها مربوط به مشاغل نیست که مغایر با ارزشها و مصالح خانواده است" (Mehrpour 1995: 61).

بندهای الحاقی‌ای که در سال ۱۹۹۲ به قانون خانواده افزوده شد حقوق مالی زنان مطلقه را اندکی بهبود بخشید و علاوه بر حق دریافت نفقه درطول دوران عده و مهریه‌ی معوقه این حق را به آنان داد که نسبت به جبران مابه‌ازای خدماتی که در طول دوران زناشویی در خانه‌ی شوهر انجام داده‌اند ادعای حقوقی داشته باشند. البته نسخه‌ی شیعی مزد کار خانگی که اصطلاحاً اجرت‌المثل نامیده می‌شود یکی از دستاوردهای اساسی مدافعان حقوق زن در ایران محسوب می‌شود (Hoodfar 2000). اگرچه قانون مذکور علناً به نفع زنان است و " هزینه‌ی طلاق را برای مردان افزایش می‌دهد، اما اجرت‌المثل صرفاً از این جهت برای جمهوری اسلامی قابل اجرا بود که هیچ تعهد مالی‌ای برای دولت ایجاد نمی‌کرد، نقش مادری زنان را تقویت می‌کرد و هیچ مسؤلیتی را درجهت ایجاد اشتغال یا هرگونه مساعدت اجتماعی دیگری به زنان مطلقه بر دوش دولت نمی‌گذارد. علاوه‌براین همانطور که ملاحظه شد کلیه‌ی این استحقاقات تنها به زنانی تعلق می‌گیرند که در بروز طلاق مقصر شناخته نشده باشند. بنابراین این اصلاحیه‌ی قانون اسلامی خانواده در ایران را نیز می‌توان به‌عنوان تحولی درجهت تقویت قرارداد جنسیتی مردسالارانه دانست و نه بهبود شهروندی اقتصادی زنان. علاوه‌براین، " به‌اجرا گذاشتن اجرت‌المثل در مرحله‌ی عمل بسیار دشوار است که تاحدودی به دشواری تعیین دستمزد برای کار خانگی مربوط می‌شود" (An-Naim 2002: 110).

در وضعیت اقتصادی-اجتماعی‌ای که در آن اکثریت زنان چشم‌انداز محدودی برای کسب درآمد از طریق اشتغال مناسب دارند، به‌رحال مهریه و اجرت‌المثل گزینه‌های مهمی به‌حساب می‌آیند. اما برای درصد بسیار کوچکی از زنان فعال اقتصادی استخدام‌شده در بخش‌های رسمی، استخدام دولتی مزایای متعددی در نظر گرفته است. بخش بزرگی از زنان حقوق‌بگیر یا روزمزد در بخش عمومی حضور دارند و از بیمه، بازنشستگی و سایر مزایا برخوردار هستند. قانون کار مصوب سال ۱۹۹۰ جمهوری اسلامی مجموعه‌ای از اقدامات حمایتی برای زنان شاغل در نظر گرفته است. این قانون زنان و کلیه‌ی کارگران زیر ۱۸ سال را از

کار شبانه منع می‌کند یا درخصوص زنان باردار قانون کار به ممنوعیت سپردن کارهای سنگین به آنان اشاره دارد؛ کارفرمایان را موظف می‌کند که زنان باردار را در مواقعی که کار معمول آنها سنگین یا متضمن آسیب‌های جسمانی باشد، با حفظ سطح حقوقی به کارهای سبکتر منتقل کند؛ و همچنین زنان را از برداشتن بار سنگین در مدت حاملگی و ده هفته پس از زایمان منع می‌کند. این قانون کار همچنین نود روز مرخصی زایمان برای زنان در نظر گرفته است که درخصوص سه فرزند اول، دست‌کم نیمی از آن باید پس از زایمان انجام شود؛ همچنین این ضمانت وجود دارد که این زنان بتوانند بدون هرگونه تنزل رتبه به موقعیت شغلی خود برگردند. نهایتاً اینکه مادرانی که تازه فرزندى دنیا آورده‌اند هر سه ساعت یکبار به مدت نیم ساعت برای شیر دادن به نوزاد حق استراحت دارند و کارفرما موظف است که در محل کار مکانی برای این گونه امور دایر کند (مرکز مشارکت زنان ۱۹۹۹؛ IRI 1990).

در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ جمهوری اسلامی در واکنش به نگرانی‌های حامیان خود درخصوص منزلت زنان، اقدام به تاسیس دفتر امور زنان نمود. از جمله‌ی اقدامات این دفتر تلاش در جهت ایجاد واحد زنان در وزارتخانه‌های مختلف و نیز راه‌اندازی یک شبکه‌ی ملی از زنان داوطلب با هدف مشارکت در فعالیت‌های اجتماعی و خیریه‌ی مختلف در میان فقرا بوده است. در همین حال جمهوری اسلامی در راستای سیاست‌های حمایت از خانواده اقدامات زیر را اتخاذ نمود (IRI 1999):

- پرداخت کمک‌هزینه‌ی ازدواج و کمک‌هزینه‌ی حمایت از خانواده به کارکنان بیمه‌شده‌ی مرد یا زن.
- بازنشستگی پیش از موعد برای زنان ۴۵ ساله با حداقل سابقه‌ی خدمتی ۲۰ سال.
- کاهش ساعات کاری زنان در ادارات دولتی.
- پرداخت مستمری بازنشستگی به بازماندگان زنان متوفی کارمند دولت.

خدمات مراقبت‌های بهداشتی در جمهوری اسلامی توسعه پیدا کرده و برنامه‌های ویژه‌ای برای زنان باردار ایجاد شد. برای مثال زنان حامله باید در برابر دیفتری و کزاز واکسینه شوند. نرخ مرگ و میر مادران کاهش یافته است و زوجین مکلف به شرکت در یک دوره‌ی آموزشی در قالب طرح تنظیم خانواده، قبل از دریافت سند ازدواج می‌باشند. بخش بزرگی از این اقدامات از طریق نظام بهداشتی عمومی و بواسطه‌ی شبکه‌ای از مراکز بهداشت روستایی و مراکز بهداشت شهری انجام شده است؛ علاوه بر این از سال ۱۹۹۰ به این سو، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، خدمات زنان عضو جمعیت داوطلبان سلامت را به کارگرفته است (۲۳). بر اساس یک سند دولتی منتشرشده در سال ۱۹۹۹ "حدود ۸۰ درصد از مادران شهرنشین و ۷۰ درصد از مادران روستایی هرکدام بیشتر از دو بار در طی دوره‌ی حاملگی مورد مراجعه قرار گرفته‌اند. متخصصان حرفه‌ای و آموزش‌دیده در ۸۶٪ از موارد زایمان در جمهوری اسلامی ایران، کمک کرده‌اند. با اینحال تعداد وضع حملهایی که به کمک افراد غیرآموزش‌دیده انجام شده‌اند در مناطق روستایی ۶ برابر بیش از مناطق شهری بوده است" (IRI 1999: 103).

سیاست‌های مذکور ونتایج برآمده از آنها می‌توانند به‌خوبی اهداف تعیین‌شده درحوزه‌ی رفاه اجتماعی، و دغدغه‌های موجود درخصوص سلامتی مادر و فرزند و پیشرفت زنان را منعکس کنند. اما در سال ۱۹۹۸ یعنی یک سال پس از روی کارآمدن محمد خاتمی رئیس‌جمهور اصلاح‌طلب (و البته پیش از برگزاری انتخابات مجلس در سال ۲۰۰۰ که اکثریت مجلس را به اصلاح‌طلبان واگذار کرد)، مجلس ایران پیش‌نویس دو قانون را به تصویب رساند که زمینه‌ی نگرانی فعالان حقوق زنان را فراهم کرد. یکی از این قوانین تصریح دارد که "استفاده‌ی ابزاری از تصاویر زنان در رسانه‌ها که نوعی اهانت به شان زنان در جامعه محسوب می‌شود شدیداً ممنوع است"؛ قانون دوم مربوط به منع اختلاط جنسیتی در بیمارستان‌ها و مراکز بهداشت عمومی است. (۲۳) در سال ۱۹۹۸ طرح قانونی که ارث برابر زن و مرد را مجاز می‌شناخت از سوی اکثریت قریب به اتفاق نمایندگان در مجلس مغایر با قانون اسلامی تشخیص داده شد (Shahidian 2003: 222). بعدها مجمع تشخیص مصلحت و شورای نگهبان مصوبه‌ی مجلس درخصوص اعطای مقرری موقت به بیوه‌ها که بواسطه‌ی قوانین ارث از تصاحب املاک شوهر متوفی‌شان محروم می‌شدند را رد کردند.

در ایران از آنجایی که کار کارخانه عموماً برای زنان نامناسب تشخیص داده می‌شود تعداد نسبتاً کمی از زنان در بخش‌های تولیدی دیده می‌شوند و همچنین هیچگونه حرکت عمومی درجهت تشویق اشتغال زنان طبقه‌ی کارگر وجود نداشته است. بخش خصوصی درحال رشد نیز عرصه‌ای عمدتاً مردانه باقی می‌ماند که شرایط کاری جذابی برای زنان هم ندارد. بنابراین مواردی چون مرخصی زایمان، مرخصی شیردهی و شیرخوارگاه تنها توسط بخش کوچکی از جمعیت زنان دارای فعالیت اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد. علاوه بر این اگرچه تعداد زنان جوای کار با توجه به مدارج تحصیلی بالاتر و نیز مضیقه‌ی اقتصادی رو به افزایش بوده است اما این لزوماً به معنای دستیابی به شغل نیست. همانطور که در گزارش توسعه‌ی انسانی سال ۱۹۹۹ جمهوری اسلامی دیده می‌شود نرخ بیکاری زنان بیش از مردان بوده است و سهم آنها از بیکاری دو برابر سهم آنها از کل استخدامها بوده است (نگاه کنید به IRI 1999: 99). جدیدترین پژوهشی انجام شده در مورد خانوارهای ایرانی به این نتیجه می‌رسد که اگرچه زنان ۳۳ درصد از کارگران فنی و حرفه‌ای را تشکیل می‌دهند اما سهم آنها از کل نیروی کار تنها ۱۳٪ است (Hourcade 2004).

## اردن

پادشاهی اردن پس از تشکیل ارتش جدید در سال ۱۹۴۶ دست به بسیج عمومی در میان قبایل بدوی زد؛ نظام پادشاهی در ازای وفاداری افراد، قوانین قبیله‌ای و بدوی را در چارچوب‌های حقوقی خود لحاظ کرد (که این قضیه تا سال ۱۹۷۲ ادامه داشت) و نسخه‌ای از قانون اسلامی خانواده و قانون جزایی ارائه می‌داد که شدیداً رنگ و بوی قوانین عرفی بدوی داشت (Amawi 2000; Brand 1998a; Sonbol 2003). در میان بسیاری اختیارات دیگر، این قوانین به پدران اختیار کنترل مطلق دخترانشان را می‌داد و جرایم حیثیتی را نیز مجاز می‌شمرد. بر اساس قانون خانواده‌ی اردن در حین ازدواج، همسر هیچگونه تعهد مالی نسبت به هزینه‌های جاری خویش ندارد و هزینه‌های پزشکی هم بعنوان بخشی از خرجی بعهده‌ی شوهر بود. گرچه رسم موسوم به

"تمکین خانگی" در مواقعی که دادگاه علیه زن رای می‌دهد بصورت اجباری اعمال نمی‌شود اما زن دیگر حقی درخصوص هزینه‌های زندگی خود از جانب شوهر نخواهد داشت. (An-Naim 2002: 121)

دستاوردهای آموزشی درمقایسه با سایر کشورهای منطقه‌ی منا در اردن نسبتا بالا بوده است اما سطح مشارکت نیروی کار زنان همواره در این کشور پایین باقی مانده است- که این خود می‌تواند عامل مهمی در تبیین نرخ بالای زاد و ولد در اردن باشد. در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ سهم زنان از نیروی کار مزدبگیر صرفا ۸٪ بود. این میزان به تدریج تا سال ۱۹۸۰ به ۹٪، تا سال ۱۹۹۰ به ۱۰٪ و در سال ۱۹۹۳ به ۱۱٪ رسیده است (Moghadam 2003: 51). در همین حال و به موازات کاهش نرخ واقعی دستمزدها در اردن، زنان نیز برای کمک به خرج خانوار جویای شغل شدند. با این حال حالا یا به دلیل معضلات اقتصادی و یا تبعیض جنسیتی و یا هر دو زنان موفق به دستیابی به کار نمی‌شدند و در نتیجه نرخ بیکاری زنان به یکباره بالاتر رفت. در سال ۱۹۹۱ نرخ بیکاری زنان ۳۴.۱٪ بود (و در مقایسه نرخ بیکاری مردان ۱۷.۱٪)؛ در سال ۱۹۹۷ نرخ بیکاری زنان ۲۸.۵٪ (و نرخ بیکاری مردان ۱۴.۴٪) بود. با این حال هیچ حرکت اجتماعی در راستای بهبود وضع بیکاری زنان در کار نبود؛ برعکس کمپین کوچکی در راستای تشویق زنان برای خروج از نیروی کار از طریق طرح‌های بازنشستگی یا اقدامات مشابه و ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر برای مردان به راه افتاد (CAWTAR 2001).

در اردن نیز مثل خیلی از کشورهای منطقه‌ی منایمیه اجتماعی برای مردان سرپرست خانوار مزایای بیشتری در نظر می‌گیرد؛ از منظر قانون زن شاغل نان‌آور محسوب نمی‌شود. بنابه قانون تامین اجتماعی اردن، حقوق و پاداش‌های یک زن شاغل نمی‌تواند با حقوق و مزایای یک مرد شاغل برابر باشد. حتی پس از مرگ زنان شاغل، خانواده‌ی آنها حق برخورداری از مزایای بیمه‌ی اجتماعی آنها را ندارند مگر در صورتی که ثابت کنند زن مذکور تنها نان‌آور خانواده بوده است. مزایای دوران سالخوردگی نیز تنها به شوهران تعلق می‌گیرد آن هم با این پیش‌فرض که او تنها نان‌آور خانه است. محدودیت‌های موجود در قانون بیمه‌ی بهداشتی مانع از آن است که زن در صورت شاغل بودن از مزایای تعلق گرفته به شوهر خویش برخوردار باشد و حتی اعضای خانواده‌ی زن هم از مزایای بیمه‌ی او محروم هستند (Amwi 2000).

برخی از سیاست‌های وضع شده در حوزه‌ی نیروی کار برای زنان را می‌توان نوعی سیاست حمایتی به- حساب آورد و برخی دیگر گواهی بر سوگیری جنسیتی است. با این حال برخی از این سیاست‌ها با شرایط زنان جویای کار ناهمخوان بوده و در مواردی به ضرر آنها تمام می‌شود (۲۴). بازنشستگی پیش از موعد برای زنان را می‌توان نوعی سیاست جبرانی در قبال نقش‌های دوگانه‌ی زنان در عرصه‌های تولید و بازتولید (زاد و ولد) تلقی کرد. یا اینکه می‌توان آنرا به عنوان نوعی سیاست تشویقی در جهت خروج زنان از بازار کار دانست. برای مثال سن بازنشستگی برای مردان ۶۰ و برای زنان ۵۵ سال است؛ یک مرد می‌تواند پس از ۲۰ سال خدمت بازنشسته شود و یک زن پس از ۱۵ سال (Brand 1998b: 131). به موجب اصل ۱۴ قانون کار اردن، "مزایا و پرداخت‌های کسر شده از حقوق زن شاغلی که اقدام به ترک کار خود می‌کند به او بازگردانده

می‌شود". همچنین "یک زن حق دارد که کار خود را رها کند و در عین حال در هنگام ازدواج از مزایای پایان کار خود برخوردار باشد" (S). سنبل با اشاره به این نکته که تمهیدات فوق نوعی "عامل تحریک‌کننده" محسوب می‌شوند می‌نویسد: "معلوم نیست چرا یک دولت باید از یکسو زنان را به کار کردن تشویق کند، در قانون اساسی و قانون کار به آنها برابری شغلی بدهد و از سویی دیگر برای ترک کار هم به آنها پاداش بدهد" (Sonbol 2003: 108).

قانون منزلت مدنی نیز مورد نقد واقع شده خصوصاً در رابطه با "دفتر عائله‌مندی" (دفترالعائله) که تقریباً برای کلیه‌ی نقل و انتقالات رسمی مورد نیازست. زن درواقع از دفتر پدر خویش به دفتر شوهرش منتقل می‌شود (Brand 1998b: 132). باین حال اگر زن مطلقه باشد یا شوهرش تصمیم به ترک او بگیرد و دفترچه را با خود ببرد زن با مشکلات جدی مواجه می‌شود، نمی‌تواند رای بدهد، کمک‌های غذایی را دریافت کند، فرزندان‌ش را در مدرسه یا دانشگاه یا مشاغل خدمات شهری ثبت‌نام کند. علاوه بر این همان معدود اقدامات حمایتی‌ای که در قانون خانواده پیش‌بینی شده نیز می‌تواند به‌راحتی نادیده گرفته شود، برای مثال در مواردی چون طلاق دلبخواهی و ارث‌بری که "خانواده‌ها معمولاً زن را وادار می‌کنند که حتی از همان سهم ناچیز خود نیز چشم‌پوشی کند" (Brand 1998b: 132).

در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ گروه‌های زنان اردنی (شامل اتحادیه‌ی زنان اردن، کمیته‌ی ملی زنان اردن، انجمن زنان تاجر و متخصص، فدراسیون عمومی زنان اردن، کمیته‌ی منزلت زنان اتحادیه‌ی وکلای اردن) با هدف تغییر سیاست‌ها و قوانین تبعیض‌آمیز دست به انجام مطالعات و برگزاری سمینارها و کمپین‌های مختلفی کردند (Brand 1998b: 134). یکی از دستاوردهای آنان تغییر بیمه‌ی سلامت بود؛ در اواخر سال ۱۹۹۳ وزیر بهداشت دستوری صادر کرد که به‌موجب آن کودکان می‌توانستند تحت پوشش بیمه‌ی مادران شاغل خود (و نه صرفاً پدران) نیز قرار بگیرند. سال بعد آنها موفق شدند اصلاحیه‌ی را در قانون مالکان و مستأجران بگنجانند که به مادر مطلقه یا بیوه اجازه می‌داد پس از طلاق یا مرگ شوهر به همراه فرزندان خود به زندگی در سکونتگاه خانواده ادامه دهد. (۲۵) در ژوئن ۱۹۹۵ مرخصی زایمان برای کارکنان خدمات شهری از ۶۰ به ۱۰۰ روز افزایش یافت. همچنین فمینیست‌های اردنی در برابر اصلاحیه‌ی پیشنهادی قانون مالیات بر درآمد که به مردان در ازای تعدد زوجین معافیت مالیاتی اعطا می‌کرد به رایزنی شدید با مقامات پرداختند. علیرغم حمایت اسلام‌گرایان از اصلاحیه‌ی مذکور، دولت صرفاً به‌دلیل تداوم کسری بودجه از آن صرف‌نظر کرد (Brand 1998b: 137).

علیرغم دستاوردهای فوق "در گفتار دولت و جامعه‌ی اردن همچنان تأکید پررنگی بر محوریت خانواده دیده می‌شود" (Amawi 2000: 181). دولت علاقه‌ای به اصلاح قانون منزلت فردی نشان نداده است و این قانون همچنان مورد حمایت رهبران مذهبی و قبایل و نمایندگان مجلس احزاب اسلامی است. در قانون خانواده‌ی اردن شوهر به نمایندگی از همسر و فرزندان خویش مستقیماً با دولت در ارتباط است. تنها از طریق پدرست که فرزندان صاحب نام، ملیت، گذرنامه، حساب‌های بانکی و محل تولد می‌شوند؛ و باز از طریق

پدرست که در دفترچه‌ی خواروبار خانواده ثبت می‌شوند، بیمه و مزایای اجتماعی بدست می‌آورند و دختران اجازه‌ی ازدواج پیدا می‌کنند. "در دل ساختار خانواده نقش زن تنها بعنوان پرستاری که اجازه‌ی مدیریت برابر امور خانواده را ندارد، مطرح است" (Amawi 2000: 182).

سازمانهای زنان در اردن بدنبال اصلاح قانون اسلامی خانواده کشور بوده‌اند و در عین حال درخصوص ماهیت مجرمانه‌ی خشونت خانگی و از جمله "قتلهای ناموسی" هشدار داده‌اند. اما حقوق اجتماعی و شهروندی اقتصادی زنان نیز در دستورکار آنان قرار دارد. در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ کمیته‌ی ملی زنان اردن (JNCW) مجموعه‌ای از مطالبات اقتصادی خود را به شرح زیر اعلام کرد: "افزایش مشارکت زنان در نیروی کار، و تضمین اینکه زنان در کلیه‌ی عرصه‌ها و بخش‌های شغلی با تبعیض استخدامی روبه‌رو نشوند. توسعه‌ی سیاست‌های حمایتی درجهت تشویق زنان برای ورود و تداوم مشارکت در بازار کار از طریق توسعه‌ی خدمات حمایتی تشویقی" (JNCW 1993). همچنین در همین سند به نیازهای زیر اشاره شده است:

در دسترس قرار دادن خدمات حمایتی لازم برای زنان شاغل و بطور خاص حمایت از تاسیس کودکستانها و موسسات پرستاری که از سطح بالایی از نظارت برخوردار باشند. چنین اقداماتی می‌تواند بعنوان مشوقی درجهت ورود و تداوم حضور زنان در بازار کار با استفاده از اهرمهای قانونی پیش‌بینی‌شده در قانون کار باشد.

تا سال ۲۰۰۰ زنان حدود ۶۰٪ از جمعیت بزرگسال (بالای ۱۵ سال) در کشور را تشکیل می‌دادند اما سهم آنان از مشاغل باحقوق تنها ۱۴٪ بود. حدود ۵۶٪ از زنان شاغل اردن ابتدا در حوزه‌ی آموزش (بخشی که زمینه‌ی حضور زنان تا حدودی فراهم شده بود) و سپس در حوزه‌های سلامت و خدمات اجتماعی بودند. در مقابل حیطه‌های استخدامی مردانه عبارتند از امور عمده فروشی و خرده فروشی، مدیریت عمومی و تامین اجتماعی (UNIFEM 2003: 43-4). اتخاذ نوعی استراتژی در راستای افزایش اشتغال زنان در عرصه‌های کلیدی خدمات اجتماعی و تامین اجتماعی می‌تواند زمینه‌های شکلگیری برخی سیاست‌های اجتماعی به نفع زنان را فراهم کند.

## تونس

تونس برخلاف ایران یک اقتصاد وابسته به نفت نیست. بلکه اقتصاد بسیار متنوعتر و همچنین گشوده-تری دارد. اگرچه تونس در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ سهمی در اقتصاد نفتی منطقه بازی می‌کرد و به کشورهای چینی یا سایر کشورهای عربی نفتخیز نیروی کار صادر می‌کرد، با این حال هیچگاه (برخلاف اردن) واردکننده‌ی نیروی کار نبود. درعوض نرخ مشارکت نیروی کار چه برای مردان و چه برای زنان با سرعت یکنواختی افزایش می‌یافت. و باز برخلاف اردن و جمهوری اسلامی ایران، زنان تونسی از همان دهه-۱۹۵۰ از مزایای یک قانون خانواده‌ی اصلاح‌شده (Code du statut personnel, CSP) برخوردار بودند- که البته در سال ۱۹۹۳ مجددا الحاقات اصلاحی دیگری به آن افزوده شد. سیاست دولت از بدو

استقلال به گونه‌ای بوده است که همواره مشارکت و دخالت زنان در اقتصاد را در اولویت قرار داده است و قانون اساسی و قانون مدنی کشور نیز بازتاب و پشتیبان جایگاه زنان بوده است. نخستین رئیس‌جمهور تونس، حبيب بورگیا که مردی با عقاید محکم سکولار بود مشخصاً مشارکت زنان در زندگی عمومی کشور را به یکی از اهداف سیاسی خود قرار داد. قانون اساسی تضمین می‌کرد که کلیه شهروندان از حقوق و تعهدات برابر برخوردار باشند. چندهمسری و طلاق شرعی ممنوع شد و به زنان اجازه‌ی درخواست طلاق و اخذ حضانت فرزندان اعطا شد. این اصلاحات حقوقی میراثی است که تونس را به لیبرالترین کشور در جهان عرب به‌لحاظ روابط جنسیتی بدل کرده است.

در سال ۱۹۶۰ به‌موجب قانونی اقلیتی از زنان عضو خدمات بیمه‌ی اجتماعی (که عمدتاً شاغلین حوزه‌های صنعت، صنایع دستی و خدمات به‌استثنای کار خانگی بودند) حق مرخصی زایمان داده شد- شش هفته قبل از وضع حمل و شش هفته پس از وضع حمل. در طول این مدت ۵۰٪ از حقوق ماهانه پرداخت می‌شد (SIDA 1974). اما در ادامه طول مرخصی زایمان به ۳۰ روز کاهش یافت که مشخصاً اقدامی از جانب دولت در جهت کاهش نرخ زاد و ولد محسوب می‌شد. کارمندان بخش عمومی نیز به‌زای مراقبت از فرزندان از حق مرخصی برخوردار بودند. به‌موجب قانون شماره‌ی ۸۱-۶ مصوب ۱۲ فوریه‌ی ۱۹۸۱، برنامه‌ی تامین اجتماعی ویژه‌ای برای کارگران روزمزد بخش کشاورزی و نیز افراد فعال در حوزه‌های تعاونی ایجاد شد. یک سال بعد این برنامه کشاورزان خرده‌پا و صاحبان مشاغل آزاد را نیز به چتر پوششی خود افزود- قانونی که شامل حال زنان هم می‌شد. (۲۶)

در طول دهه‌ی ۱۹۸۰ توزیع نیروی کار زنان در تونس از وضعیت بسیار متوازن‌تری نسبت به سایر کشورهای حوزه‌ی منا برخوردار بود: ۲۶٪ در بخش کشاورزی، ۴۸٪ در بخش تولید، ۲۱٪ در بخش خدمات. سهم زنان از استخدام‌های دولتی در سال ۱۹۸۷ حدود ۲۴.۵٪ بود؛ ۱۳.۵٪ از قضات کشور را زنان تشکیل می‌دادند؛ ۲۰.۶٪ از پرسنل پزشکی، ۴۸٪ از پرسنل پیراپزشکی، و ۳۱.۵٪ از معلمان کشور را نیز زنان تشکیل می‌دادند (UNFT 1987). تا سال ۱۹۹۴ سهم زنان از مشاغل باحقوق ۲۳٪ بود که رقم مشابه در مورد ایران ۱۲ و در مورد اردن ۱۱٪ بوده است (Moghadam 2003). در سال ۱۹۹۷ حدود ۴۰٪ از زنان دارای فعالیت اقتصادی از تحصیلات متوسطه یا بالاتر برخوردار بوده‌اند که این رقم اندکی بیش از مردان بوده است. الباقی را زنان طبقه‌ی کارگر در بخش‌های تولیدی یا استخدام‌شده در کارهای خانگی و با تحصیلات کمتر تشکیل می‌دادند.

امروزه زنان تونسی طیف وسیعی از گزینه‌های حرفه‌ای و شغلی را در اختیار دارند اگرچه نرخ بیکاری در میان آنان به‌شکل نومیدانه‌ای بالاست. از زمانی که زین‌العابدین بن علی که از سال ۱۹۸۸ به سمت ریاست جمهوری رسید خود را بعنوان پیشتاز حقوق زنان معرفی کرده است، زنان تونسی از فضای سیاسی-حقوقی مطلوبی برخوردار شده‌اند. همچنین تونس یک پرسنل حرفه‌ای از زنان تشکیل داده است که با زنان کم‌درآمد در قالب پروژه‌های توسعه‌ای مختلفی کار می‌کنند، پروژه‌هایی از قبیل خدماتی که نیاز به سرمایه‌ی اندک دارند،



آموزش‌های شغلی، مشاوره‌ی شغلی، آموزش‌های محیطی و آموزش‌های مدنی. یک نمونه از این برنامه‌ها برنامه‌ای است موسوم به "خانواده‌های مولد" که در قالب آن، ان‌جی‌او‌ها به اموری مثل فقرزدایی و درآمدزایی می‌پردازند. "اینجا اینتر عرب"<sup>۱</sup> که مرکز آن در شهر تونس است - یک ان‌جی‌اوی مردمی با پروژه‌هایی در حوزه‌های بهبود حمایت‌های محیطی، فقرزدایی و فعالیت‌های اقتصادی زنان - هم یک نهاد اعتبار خرد است و هم یک سازمان جامعه مدنی. انجمن بهبود پروژه‌های زنان در اقتصاد (APROFE) در سال ۱۹۹۰ و به‌منظور توسعه‌ی دخالت زنان در حوزه‌های سرمایه‌گذاری و اشتغال و کمک به آنان در جهت طراحی پروژه‌های جدید تشکیل شده است. زنان فعال در قالب این ان‌جی‌اوها این توانایی را دارند که در توسعه حقوق اجتماعی و شهروندی اقتصادی زنان تونس نقش مهمی بازی کنند.

درواقع فمینیستها و NGOهای زنان تونس نسبت به سایر فعالان در کشورهای دیگر موفقیت بیشتری به‌لحاظ کار کردن با موسسات دولتی و کمک به توسعه و اجرای سیاست‌های مطلوب زنان داشته‌اند، سیاست‌هایی چون دستورالعمل ملی مطابق با دستور کار اجلاس پکن<sup>۲</sup>، و همچنین گنجاندن موارد مربوط به حقوق زنان شاغل در قانون کار. برخلاف ایران و اردن، تونس شاهد همکاری گروه‌های زنان و دولت در راستای افزایش مشارکت اقتصادی زنان، کاهش فقر و بیکاری و ایجاد حقوق اجتماعی برای زنان شاغل بوده است. اعضای این گروه‌های زنان در کمیسیون مشورت ملی در حوزه‌ی زنان و توسعه که در سال ۱۹۹۱ و به‌منظور گزارش دهی به برنامه‌ی هشتم توسعه ایجاد شد، شرکت می‌کنند. کمیسیون همواره از دیدگاه زنان کارگر مشورتهایی به مقامات مربوطه ارائه داده است و مطالعات مختلفی درخصوص زنان شاغل طراحی کرده است. همچنین موسسه‌ی معروف تحقیقات زنان موسوم به CREDIF نیز تحقیقات مشابهی انجام داده است. در میان کشورهای مختلف حوزه‌ی منا، تونس چه به‌لحاظ برخورداری از یک نظام دولت رفاهی و چه به‌لحاظ برنامه‌های توسعه‌ی اشتغال، رفاه و حقوق شهروندی زنان در جایگاه ممتازی قرار دارد (فصل دوم همین کتاب، Moghadam 1998; Ben Romdhan). نظام تامین اجتماعی این کشور بعنوان یکی از قدیمی‌ترین و پیشرفته‌ترین نظامها در آفریقا و خاورمیانه شناخته می‌شود و اصلاحات دهه‌ی ۱۹۹۰ نیز منابع مالی و سطح پوشش آنرا افزایش داده است (Fahm 2000). در میان سیاست‌هایی که از یکسو بدنبال تقویت همبستگی نیروی کار زنان و از سوی دیگر به‌رسمیت شناختن کار بازتولیدی زنان هستند، قانون تامین اجتماعی تمهیدات لازم برای پرداخت حق بازنشستگی کامل به زنان ۵۰ ساله با ۱۸۰ ماه (۱۵ سال) سابقه‌ی بیمه برای مادران دارای سه فرزند پیش‌بینی کرده است. سایر کارکنان بخش عمومی می‌توانند در سن ۵۵ سالگی و با سابقه‌ی کاری ۳۵ سال بازنشسته شوند (Fahm 2000).

در سایر حوزه‌های مربوط به حقوق شهروندی زنان، اصلاحات سال ۱۹۹۳ در قانون خانواده هرگونه اشاره به تعهد زنان درخصوص تمکین از شوهر را حذف و بر مسئولیت مشترک والدین تاکید و همچنین حمایت‌هایی را

<sup>1</sup> Inda Inter Arab

<sup>2</sup> Peking Symposium

برای مادران مطلقه‌ی نیازمند پیش‌بینی کرد (Brand 1998b: 212). با این حال شوهر/پدر همچنان "سرپرست خانوار" و مسئول تامین معاش همسر و فرزندان باقی ماند درحالی‌که زن در صورت امکان به معاش خانواده کمک خواهد کرد (An-Naim 2002; 183). اصلاحات الحاقی به قانون منزلت فردی سازوکارهایی به‌منظور تضمین مسئولیت مشترک والدین، تامین هزینه‌ی فرزندان تا پایان دوره‌ی تحصیلی آنها و انطباق روال طلاق با منافع و وضعیت فرزندان پیش‌بینی کرد. این اصلاحات همچنین صندوقی را به‌منظور ضمانت پرداخت نفقه در راستای حمایت از زنان مطلقه و فرزندان آنها تاسیس می‌کند. هدف از ایجاد این صندوق فراهم نمودن حمایت‌های مالی برای مادران مطلقه‌ایست که حضانت فرزندان را برعهده می‌گیرند و کمک لازم برای فرزندان از جانب پدران آنها دریافت نمی‌کنند (Tunisia News, 357, 15 January 2000).

### نتیجه‌گیری

فصل حاضر مدعیست که در منطقه‌ی منا بطور کلی سیاست اجتماعی جنسیتی معلول و متأثر از اقتصاد سیاسی و همچنین قانون اسلامی خانواده است. تجربه‌ی توسعه‌ی منطقه‌ی منا و سیاستهای اجتماعی آن و نیز دینامیسم جنسیتی این فرایندها و سیاستها تا حد زیادی متأثر از اقتضات دولت-سازی و ملت-سازی و نیز ویژگیهای خاص اقتصاد نفتی منطقه و نهایتاً ماهیت رانتی و نوپدرسالارانه‌ی دولتهای منطقه بوده است. شرایط خاص برآمده از اقتصاد نفتی منطقه نیروی کار زنان را در فرایندهای تولیدی به حاشیه برده و زمینه‌ی شکل‌گیری یک نیروی کار مردانه و سیاستهای اجتماعی شدیداً جنسیتی را فراهم کرده است. در مقایسه با الگوی سوسیال‌دموکراتیک کشورهای شمال اروپا (که در آن اعتبارات لازم برای تضمین حقوق کارگران و مشارکت زنان از طریق مالیاتها تامین می‌شوند) و همچنین الگوی کره شمالی (که در آن فرایند توسعه از طریق نیروی کار ماهر و نیز دخالت نیروی کار زنان تحقق می‌یابد و اعتبارات لازم از طریق دستمزدهای پایین تامین می‌شود)، الگوی کشورهای منطقه‌ی منا به گونه‌ایست که در آن دستمزدها بالا، مشارکت نیروی کار زنان پایین و هزینه‌ها از طریق درآمدهای نفتی تامین می‌شوند که دولت رانتی بطور رایگان در اختیار دارد.

سیاست اجتماعی می‌تواند هم بازتابی از روابط مسلط جنسیتی باشد و هم می‌تواند این روابط را اصلاح کند. درخصوص کشورهای منطقه‌ی منا سیاست اجتماعی همواره عاملی درجهت انعکاس و تقویت قرارداد جنسیتی پدرسالارانه بوده است. در فصل حاضر نسخه‌های مختلف این الگو را در سطح منطقه و با تمرکز ویژه بر سه کشور ایران، اردن و تونس بررسی کردیم. ایران و اردن شباهت بسیاری به همان مدل دولت رفاه پدرسالار مورد اشاره‌ی پیتمن دارند. درحالی‌که تونس بیشترین شباهت را با رژیم سیاست اجتماعی/جنسیتی مدافع زنان و مدرن نشان می‌دهد. در هر سه مورد طبقه‌ی متوسط و زنان شاغل همواره خواستار بهبود مشارکت اقتصادی و حقوق شهروندی خویش بودند- چیزی که در کشورها و دوره‌های مختلف هم اتفاق افتاده است.

آلیس کسلر-هریس (۲۰۰۱) در مطالعه‌ای که درخصوص تلاش زنان در جهت شهروندی اقتصادی در ایالات متحده انجام داده نشان می‌دهد که چگونه سیاستهای اجتماعی اولیه از قبیل قانون کار، مردان را بعنوان نان‌آور اصلی خانواده و زنان را صرفاً بعنوان همسر و مادر در نظر می‌گیرد. تا آنجا که زنان اساساً از حقوق اقتصادی برخوردار بودند، این حقوق عمدتاً چیزی نبود جز حق مورد حمایت بودن از جانب یک نان‌آور مرد و حمایت شدن از جانب دولت به لحاظ نقش مادریشان (امری که بواسطه‌ی تسهیلات حمایتی از مادران پیش‌بینی شده در قانون کار انجام می‌شود) او همچنان نشان می‌دهد که چگونه ادبیات دراصل مردانه‌ای که در پس موضوع تامین اجتماعی نهفته است به تدریج و با پیوستن میلیونها زن آمریکایی به نیروی کار در جنگ جهانی دوم و دهه‌های پس از آن به ناچار تغییر کرد.

در منطقه‌ی منا نیز مثل نیمه‌ی اول قرن بیست در آمریکا، نوعی قرارداد جنسیتی پدرسالارانه حاکم است. این امر موید آن است که در نظامهای فرهنگی و اقتصادی مختلف، بسیاری از کشورها ازدواج، مادری و خانواده را بعنوان یکسری نهادهای اجتماعی بنیادین حفظ کردند. اگرچه ازدواج و خانواده تضمین‌کننده‌ی حمایت‌های عاطفی و اقتصادی و همبستگی‌های خویشاوندی هستند، اما ریشه‌ی روابط پدرسالارانه نیز به همین نهادها برمی‌گردد. قانون خانواده و چارچوبهای قانونی مربوطه باید مشوق روابط برابر در خانواده‌ها و بالاخص در میان زوجین باشد. علاوه بر این نباید از خانواده‌ها انتظار داشت که حتی در موارد بروز مخاطرات، پیشامدها و فجایع نیز حمایت‌های حیاتی خود را حفظ کنند. حمایت اجتماعی مسئولیت دولت و نیز کارفرمایان است و باید کلیه‌ی شهروندان را دربرگیرد. بحث من در این مقاله این است که قانون اسلامی خانواده در دنیای امروز سیاست اجتماعی ناهمگامی محسوب می‌شود که قرارداد جنسیتی پدرسالارانه را تقویت، شهروندی اقتصادی زنان را تضعیف و در راستای تامین رفاه زنان کم‌کاری می‌کند.

از برخی جهات سیاستهای حامی خانواده و قوانین کشورهای منطقه‌ی منا منجمله جمهوری اسلامی ایران را باید شبیه مدل‌های اروپای قدیم و بطور خاص رژیمهای محافظه‌کارانه/اتحادیه‌گرای مورد نظر اسپینگ-اندرسون دانست که در آن خانواده سنگ‌بنای سیاست اجتماع‌یست و تعهدی همه‌جانبه درخصوص حفظ و بقای خانواده‌ی سنتی وجود دارد. با اینحال حتی تا همین اواخر نیز کشورهای منا از وجود نظامی برای کمک‌های مالی به خانواده‌های نیازمند مشابه کشورهای اروپایی محروم بودند؛ در واقع نظامهای حمایت خانواده کاملاً دست‌نخورده باقی ماندند علاوه بر این تفاوت اساسی اینها در ماهیت دولتهای متبوع این دو منطقه است؛ ماهیت پدرسالارانه‌ی دولتهای منطقه‌ی منا و پیامدهای عملی آن برای استقلال اقتصادی زنان بسیار بیشتر از آن چیزی است که تحت عنوان نابرابری جنسیتی توسط برخی متون فمینیستی مربوط به دولتهای رفاه غربی نقد می‌شود. همچنین می‌توان کشورهای حوزه‌ی منا را با کشوری سوسیالیستی مثل کوبا مقایسه کرد که خانواده را به عنوان واحد اصلی اجتماع حفظ کرده است. با اینحال تفاوت کلیدی این است که قانون خانواده‌ی کوبا مصوب ۱۹۷۴ تلاش کرد تا روابط جاری در دل خانواده را به وضعیت برابر برساند-کاری که هیچکدام از دولتهای منطقه‌ی منا (البته به جز تونس) انجام ندادند. علاوه بر این اصل مهم اقتصاد سوسیالیستی یعنی اشتغال همگانی طبیعتاً شامل زنان هم می‌شود- و این هم در الگوی منطقه‌ی منا غایب

است. دقیقاً به همین دلایل است که زنان منطقه‌ی منا تلاش خود برای دستیابی به شهروندی اقتصادی را از طریق مطالبه‌ی سیاست‌های اجتماعی مدرن و برابری خواهانه پیش بردند.

در اینجا به برخی از مضامین طرح‌شده در فصل حاضر که تحقیقات آتی در زمینه‌ی جنسیت و سیاست اجتماعی در منطقه‌ی خاورمیانه می‌تواند آنها را دنبال کند، اشاره می‌کنیم: خانواده یا قانون کار و تاثیر آنان بر حقوق اجتماعی زنان شاغل و شهروندی اقتصادی آنان؛ مطالعات موردی یا تحلیل‌های تطبیقی سیاست‌های موجود در خصوص مادران شاغل؛ دخالت زنان کارمند در خدمات اجتماعی و موسسات بیمه‌ی اجتماعی و تاثیر آنان بر سیاست‌گذاری‌ها؛ نحوه‌ی درگیری سازمان‌های زنان با سیاست‌های اجتماعی، مطالعه‌ی تطبیقی سیاست‌های اجتماعی از قبیل کمک‌هزینه‌های خانوار؛ و چشم‌اندازهای ایجاد یک دولت رفاه مدافع زنان.

### یادداشت‌ها

- ۱- در اینجا مایلم از شهرا رضوی به خاطر نظرات سازنده‌اش درخصوص نسخه‌ی اولیه‌ی این مقاله تشکر کنم.
- ۲- مفهوم شهروندی اقتصادی را از آلیس کسلر-هریس (۲۰۰۱) وام گرفتم؛ کسلر این مفهوم را بعنوان حق تصاحب آزادانه‌ی شغل و منابع اقتصادی لازم جهت تامین یک خانوار متوسط تعریف کرده است.
- ۳- شباهتها و تفاوت‌هایی که در اقتصاد سیاسی و سیاست‌های جنسیتی این سه کشور وجود دارد مقایسه‌ی آنها را جذاب می‌کند. ایران یک اقتصاد وابسته به نفت است اما اردن و تونس اقتصادهایی غیرنفتی هستند. در هر سه کشور روابط خانوادگی و منزلت زنان به‌واسطه‌ی قانون اسلامی خانواده سازماندهی می‌شود که این مسئله پیامدهایی درخصوص دسترسی زنان به اشتغال، منابع اقتصادی و نیز شهروندی بطور کلی دربردارد. باینحال قانون خانواده-ی تونس بسیار مساوات‌طلبانه‌تر از ایران و اردن است. تونس به دولت رفاهی دست یافته است که گفته می‌شود تنها دولت رفاه مدرن در منطقه‌ی مناست و مشخصاً سیاست‌هایی به منظور تقویت مشارکت اقتصادی زنان وضع کرده است. درمقابل قانون خانواده و سیاست‌های استخدامی در ایران و اردن هیچگونه تلاشی درجهت ترغیب فعالانه‌ی اشتغال زنان صورت نمی‌گیرد و به‌جای آن بر نقش‌های خانگی زنان و وابستگی اقتصادی آنان به خویشاوند مرد تاکید می‌شود. در هر سه کشور، فعالان حقوق زنان بر اصلاح قانون اسلامی خانواده متمرکز شده‌اند تا شاید از این طریق بتوانند حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی شهروندی زنان را تقویت کنند.
- ۴- این مسأله در تحقیقات دیگری نیز دیده می‌شود: جین لوئیس، لیندا گوردون، تدا اسکاچپول، سونیا میشل و سیت کوون، سونیا میشل و رابین روزن و مولی لد-تیلور - که البته رویکردها و تعاریف متفاوتی از "مادرسالاری" در متن سیاست اجتماعی و دولت رفاه دارند.
- ۵- نمایندگان این شاخه از تحقیقات را اشخاصی از قبیل گیزلا بک، هلگا هارنز، باربارا هابسون، آن شولا آرف و دایان سیمز بوری، بررسی کردند.
- ۶- برای مثال نگاه کنید به فولبر (۱۹۹۴)، هاج شیلد (۱۹۸۹)، جنسون (۱۹۹۷)، لویس (۱۹۹۸)، میشل و ماهن (۲۰۰۲).
- ۷- نگاه کنید به اسپینگ-اندرسون (۱۹۹۰) و مارشال (۱۹۶۴). تئوری مارشال همچنان نظریه‌ی قدرتمند و گریبست زیرا چارچوب‌های توسعه و سیاست اجتماعی را با یکدیگر تلفیق و چشم‌اندازی تاریخی بدست می‌دهد.

- ۸- استثنائها عبارتند از مقدم (۱۹۹۸) که در آن تاکید بر زنان، کار و سیاست اجتماعی در وضعیت‌های تعدیل ساختاری و اقتصاد سیاسی در حال تغییر منطقه‌ی مناست؛ و همچنین امیرا سنبل (۲۰۰۳) که در کتابش گفت‌مانهای مردمی و رسمی و همچنین سیاست‌های مختلفی (از قبیل قانون کار، قانون مدنی و قانون خانواده) که به زنان و کار در اردن مربوط می‌شوند را بررسی کرده است.
- ۹- استثناء مهمی که در مجموعه مقالات ویراسته‌ی ژرف (۲۰۰۰) دیده می‌شود مقاله‌ی باربارا سویلسکی است - این مقاله درباره‌ی شهروندان زن یهودی و فلسطینی در اسرائیل است که بحث مفصلی هم درباره‌ی (دسترسی نسبی به حقوق اجتماعی زنان و مزایای رفاهی دولتی دارد) نگاه کنید به سویلسکی (۲۰۰۰).
- ۱۰- تغییر سیاسی زمانی اتفاق می‌افتد که شبکه‌ی استیلای پدرسالارانه بواسطه‌ی بحران پولی دولت رانتی مثلا در مواقع کاهش قیمت نفت، آسیب ببیند.
- ۱۱- در فقه اسلامی چهار مکتب سنی (حنفی، حنبلی، مالکی و شافعی) و یک مکتب شیعی (جعفری) وجود دارد. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد قانون اسلامی خانواده در کشورهای مختلف و مکاتب فقهی مختلف، نگاه کنید به النعیم (۲۰۰۲).
- ۱۲- این مسئله‌ایست که حتی در کشور لیبرالی چون تونس هم پیش می‌آید. با اینحال مادران تونسی قدرت انتقال ملیت به فرزندان خویش را دارند، چیزی که زنان در اغلب کشورهای دیگر از آن محرومند.
- ۱۳- منیره چراد (۲۰۰۱) همچنین بر قدرت ساختارهای خویشاوندی از قبیل قبایل و نیز رابطه‌ی این ساختارها با دولت مابعد- استعماری تاکید دارد. او مدعی است که جایگاه حاشیه‌ای قبایل در تونس، در مقایسه با مراکش، عاملی است که سبب شده است قانون خانواده در تونس، برابرتر و مدرنتر باشد.
- ۱۴- بر اساس اطلاعات بدست آمده از اعضای خانواده‌ی نویسنده که کارمندان بازنشسته‌ی خدمات شهری هستند. البته اکثریت وسیعی از کارکنان نیروهای مسلح، شرکت نفت و وزارت راه مردان بودند.
- ۱۵- مدت قانونی مرخصی به اندازه‌ی کشورهای شمال اروپا نبود اما این احتمال وجود دارد که کارکنان زن، در مقابل به دفعات بیشتری از این مرخصی‌ها استفاده می‌کردند. به هر حال این چیزی بود که نویسنده در حین کار میدانی در اردن و مصر در سالهای ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ شنیده است.
- ۱۶- عراق "انقلابی" در ابتدا خود را پیشتاز حقوق سیاسی و اقتصادی زنان می‌دانست و به مجمع دفاع از حقوق زنان وابسته به حزب کمونیست اجازه‌ی تاسیس مراکز آموزش و درمانگاه داد. همچنین به اصلاح قانون منزلت فردی کمک کرد. این قانون در سال ۱۹۶۳ و توسط نخست‌وزیر قاسم ممنوع شد. نگاه کنید به اسماعیل و اسماعیل (۲۰۰۰).
- ۱۷- در دهه‌ی ۱۹۸۰ جمهوری اسلامی ایران کمک‌هزینه‌های خانوار را ایجاد کرد - و در دهه‌ی ۱۹۹۰ آن را به خانواده‌های دارای سه فرزند و کمتر محدود کرد که اقدامی در راستای کوچک کردن خانواده‌ها بود. درخصوص کشورهای عربی نگاه کنید به ایستس (۲۰۰۰: جدول ۵، ۳۶).
- ۱۸- این رقم احتمالاً نرخ خالص ثبت‌نام است. بر اساس شاخص‌های توسعه‌ی جهان در سال ۲۰۰۴ نرخ ناخالص ثبت‌نام برای دختران در مدارس ابتدائی در سال ۱۹۸۵ حدود ۷۶ درصد بوده است و برای نرخ خالص ثبت‌نام داده‌ای ارائه نشده است.
- ۱۹- کشورهایی که از این حضور کم‌رنگ زنان در بخش‌های تولیدی مستثنا هستند تونس و مراکش‌اند. در هر دوی این کشورها و خصوصاً در تونس سهم بزرگی از جمعیت کارگران زن در بخش‌های تولیدی معطوف به صادرات - اگرچه اغلب بصورت غیررسمی و خانگی - مشغول بوده‌اند. نگاه کنید به مقدم (۱۹۹۸: فصل ۳).

- ۲۰- خالد مسعودی فعال فمینیست الجزایری، معلم سابق ریاضیات و وزیر کابینه‌ی ۳-۲۰۰۲ به این نکته اشاره می‌کند که در الجزایر دوران پس از-استعمار آموزش، رایگان اما غیراجباری بوده است (نگاه کنید به مسعودی و شمالا ۱۹۹۵: ۳۰) او همچنین شرح بسیار درخشانی از دشواری‌های آموزش در الجزایر در طول دهه‌ی ۱۹۷۰ ارائه‌داده است یعنی درست زمانیکه برنامه‌ی عربی‌سازی برای نخستین بار به اجرا گذاشته شد و معلمانی از مصر، سوریه و عراق وارد شدند که البته همه‌ی آنان لزوماً در حوزه‌ی تدریس خود خبره نبودند. نگاه کنید به بحث‌هایی که در مسعودی و شمالا (۱۹۹۵: فصلهای ۴ و ۷) آمده است.
- ۲۱- ازدواج موقت که تحت عنوان شیعه شناخته می‌شود یک پدیده‌ی شیعی ایرانی است.
- ۲۲- در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ دولت ایران حدود ۲۰۰۰۰ زن داوطلب را به منظور اجرای سیاست‌های جدید تنظیم خانواده تجهیز کرد اما در ادامه اجازه‌ی تاسیس یک سازمان مستقل را به آنها نداد (نگاه کنید به هودفر، ۱۹۹۸).
- ۲۳- شورای نگهبان با متن مصوبه موافق بود اما در عمل اجرای قانونی آن را به دلیل مخالفت‌های اجتماعی گسترده متوقف کرد.
- ۲۴- ریشه‌ی این ناهمخوانی در ممنوعیت کار شبانه برای کارگران کارخانه نهفته است که عملاً اشتغال زنان در شیفت‌های دوم و سوم را منتفی می‌کند؛ جالب است که هیچ ممنوعیتی در مورد شیفت شب پرستاران وجود ندارد.
- ۲۵- از سال ۲۰۰۲ زنان شاغل مطلقه یا بیوه اجازه‌ی انتقال پوشش بیمه‌ای به فرزندان خود را ندارند. نگاه کنید به صندوق جمعیت سازمان ملل متحد/وزارت برنامه (۱۹۸۴)؛ اتحادیه‌ی ملی زنان تونس (۱۹۸۷).

## فهرست مولفان:

**آصف بیات:** مدیر موسسه‌ی بین‌المللی مطالعه‌ی اسلام در جهان مدرن (ISIM) صاحب کرسی ویژه‌ی ISIM در دانشگاه لیدن هلند است. کتابهای اخیر او عبارتند از: *سیاست‌های خیابانی* (۱۹۹۸) و *پسااسلامیسم: جنبش‌های اجتماعی، اسلام و چالش دموکراسی* (که در سال ۲۰۰۶ منتشر خواهد شد).

**محمود بن رمضان:** استاد اقتصاد در دانشگاه تونس است. سابق بر این او دبیر موسسه عفو بین‌الملل و رئیس شورای توسعه اقتصاد و تحقیقات اجتماعی در افریقا (CORDESIA) بوده است. مجموعاً در ۲۰ کتاب مختلف به‌عنوان مولف یا ویراستار حضور داشته است.

**کورکوت بوراتاو:** او تا قبل از بازنشستگی در سال ۲۰۰۲ برای سالیان دراز در دانشگاه آنکارا استاد اقتصاد بوده است. هم‌اکنون او رئیس انجمن علوم اجتماعی در آنکارای ترکیه است. در فاصله سالهای ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۲ در مقام یک مشاور پاره‌وقت در تدوین گزارش UNCTAD سازمان ملل در بخش‌های مربوط به سیاست‌های توسعه‌ای نقش داشته است. مولف کتابها، مقالات یا فصول مختلفی از کتابها یا مقالات تحقیقی مربوط به اقتصاد بین‌الملل، توسعه‌ی اقتصادی و تاریخ اقتصادی ترکیه بوده است.

**موها اناجی:** استاد علوم انسانی و اجتماعی در دانشگاه فیز مراکش است؛ او مدیر یک برنامه‌ی دکتری در حوزه‌ی مطالعات زنان این دانشگاه نیز هست. تألیفات گوناگونی در حوزه‌های جامعه مدنی مراکش، مهاجرت، جنسیت، آموزش و زبان داشته است. آخرین کتاب منتشرشده‌ی او *چندزبانگی: هویت فرهنگی و آموزش در مراکش* (۲۰۰۵) است؛ از آخرین مقالات او نیز می‌توان به *تماس زبانی و عربی‌سازی در مراکش* (۲۰۰۲) در کتابی به ویراستاری دکتر آلیا رشدی اشاره کرد.

**مسعود کارشناس:** استاد اقتصاد در موسسه مطالعات اجتماعی در هیک و در دانشکده‌ی مطالعات شرقی و آفریقائی دانشگاه لندن است. مولف کتاب‌های *نفت، دولت و صنعتی‌شدن در ایران* (۱۹۹۰) و نیز *صنعتی‌شدن و مازاد کشاورزی: مطالعه تطبیقی توسعه‌ی اقتصادی در آسیا* (۱۹۹۵). یکی از مشاوران کلیدی برنامه‌ی UNCTAD سازمان ملل، برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) و ILO بوده است.

**عزالدین لیاچی:** استاد پاره‌وقت علوم سیاسی دانشگاه سنت جان نیویورک است. او دکترا و فوق‌لیسانس خود را در رشته‌ی علوم سیاسی از دانشگاه نیویورک و مدرک کارشناسی خود را از موسسه مطالعات سیاسی دانشگاه الجزیره در الجزایر اخذ کرده است. علاوه بر مقالاتی در نشریات و فصولی در کتابهای مختلف، مولف کتابهای *بحران اقتصاد و تحول سیاسی در شمال آفریقا* (۱۹۹۸) و همچنین *دولت، جامعه و لیبرال‌سازی در مراکش: محدودیت‌های حیات مشارکتی* (۱۹۹۸) بوده است. در مقام مشاور موسسات عمومی و خصوصی، مدیر مرکز مطالعات جهانی در نیویورک، رئیس انجمن علوم سیاسی نیویورک، رئیس انجمن علوم سیاسی شمال شرق و عضو هیأت مدیره موسسه امریکائی مطالعات مغربی نیز بوده است.

**محمود مسکوب:** در موسسه تحقیقات اجتماعی هیگ، سیاست اجتماعی تدریس می‌کند. پیش از این در دانشکده‌ی تجارت دانشگاه لیدز انگلستان نیز تدریس کرده و مشاور UNFPA سازمان ملل و دانشگاه آزاد انگلستان بوده است. تحقیقات فعلی او به مسائلی چون اقتصاد پیرسالی جمعیتی و امنیت اجتماعی مربوط می‌شود. دکتر مسکوب نوشته‌هایی درباب تأثیرات اجتماعی سیاست‌های تعدیلی در افریقا، مهاجرت در چین و رفاه مهاجران سالخورده در کشورهای اتحادیه‌ی اروپا منتشر کرده است.

**والنتین مقدم:** رئیس بخش علوم انسانی و اجتماعی یونسکو در پاریس است. از سال ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۵ مدیر برنامه‌ی مطالعات زنان و استاد جامعه‌شناسی دانشگاه ایالتی میشیگان بوده است. علاوه بر تألیف کتابهایی چون *زنان تجدساز: جنسیت و تحولات اجتماعی در خاورمیانه* (۱۹۹۳، ۲۰۰۳) و *زنان، کار و اصلاحات اقتصادی در خاورمیانه و شمال افریقا* (۱۹۹۸)، نویسنده‌ی کتابها، مقالات و فصول متعددی در کتابهای دیگر و همچنین مشاور بسیاری از سازمانهای بین‌المللی بوده است.

**متین ازوگورلو:** دارای مدرک دکترا و استاد دانشکده‌ی علوم سیاسی دانشگاه آنکارا و رئیس مرکز تحقیقاتی اتحادیه اروپای دانشگاه آنکارا بوده است. نویسنده‌ی کتاب *کارخانه‌ی جهانی نوظهور در آناتولی* (۲۰۰۴) و مقالات متعددی در مجلات در حوزه‌های جامعه‌شناسی نیروی کار و سیاست اجتماعی در ترکیه بوده است.