

چگونه سیاست‌های رفاهی و مبارزه با فساد به کمک عبور از بحران اقتصادی آمده است؟

بررسی تجربه کشورهای اندونزی، مالزی و کره جنوبی

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

آذر ۱۴۰۰

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

چگونه سیاست‌های رفاهی و مبارزه با فساد به کمک عبور از بحران اقتصادی آمده است؟ بررسی تجربه کشورهای اندونزی، مالزی و کره جنوبی

پژوهشگران: مرجان نمازی، محمد بیکران بهشت



مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

آذر ۱۴۰۰

چگونه سیاست‌های رفاهی و مبارزه با فساد به کمک عبور از بحران اقتصادی آمده است؟
بررسی تجربه کشورهای اندونزی، مالزی و کره جنوبی

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی
به سفارش معاونت رفاه اجتماعی (شهریور ۱۳۹۷)
پژوهشگران: مرجان نمازی، محمد بیکران بهشت

انتشار: آذر ۱۴۰۰

فهرست مطالب

۵	عبور از بحران اقتصادی به مدد سیاست‌های رفاهی
۵	مقدمه
۵	مواجهه معجزه‌های شرق آسیا با بحران
۶	ریاضت و فروپاشی در برابر رفاه و انسجام اجتماعی
۸	چگونه سیاست‌های رفاهی و مبارزه با فساد به کمک عبور از بحران اقتصادی آمده است؟ (بررسی تجربه کشورهای اندونزی، مالزی و کره جنوبی)
۸	مقدمه
۱۱	اندونزی
۱۵	مالزی
۲۱	کره جنوبی
۲۷	نتیجه‌گیری
۳۰	منابع



عبور از بحران اقتصادی به مدد سیاست‌های رفاهی

«در وضعیت حساس بحران کنونی چاره‌ای نیست جز انقباض بودجه و کاهش هزینه‌های عمومی». این ادعایی است که به‌ویژه در فصول بودجه‌بندی مطرح می‌شود و مدعیان می‌کوشند آن را همچون اصلی «علمی و کارشناسانه» جا بزنند یا با گزاره‌های ایدئولوژیکی مانند «ضرورت همت و کمک مردم برای عبور از بحران» توجیه کنند. حال آن‌که اولاً این ادعا در واقعیت چیزی نیست جز برداشتن سنگینی بار بحران از دوش حاکمیت و طبقات بالا و انتقال آن صرفاً به دوش مردم از طبقات متوسط و فرودست و در نتیجه فقیرتر شدن آن‌ها به لحاظ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ و ثانیاً این‌که تجربه عینی-تاریخی خلاف این ادعا را نشان می‌دهد. مقاله «چگونه سیاست‌های رفاهی و مبارزه با فساد به کمک عبور از بحران اقتصادی آمده است؟» به تجربه سه کشور اندونزی، مالزی و کره جنوبی در مواجهه با بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ رجوع می‌کند تا ادعای مذکور را به چالش بطلبد.

مقدمه

در مواجهه با بحران‌های اقتصادی، چه آن دسته که از سیاست‌های نادرست و زیان‌بار داخلی نشأت گرفته‌اند و چه آن‌هایی که ریشه در اقتصاد بین‌الملل و روندهای جهانی دارند، دولت‌ها همواره دو الگوی سیاستی را پیش روی خود می‌بینند: اولی پیگیری نوعی از سیاست‌های ریاضتی است که بودجه انقباضی و کاهش مخارج و مسئولیت‌های دولت در زمینه حمایت‌های اجتماعی و رفاه عمومی را در پی دارد. و دومی اتخاذ سیاست‌های رفاهی گسترده‌تر است که هدف از آن‌ها حمایت از اقشار فرودست جامعه و گروه‌های آسیب‌پذیر، اشتغال‌زایی و مبارزه با فقر است. این‌که سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران کدام یک از این دو راه را برمی‌گزینند، به عوامل مختلفی همچون شرایط اقتصادی-سیاسی کشور، ترجیحات و نظام فکری آن‌ها، فشارهای نهادی بین‌المللی و نیز فشار نیروهای داخلی اعم از گروه‌های صاحب قدرت و فعالان جامعه مدنی بستگی دارد.

مواجهه معجزه‌های شرق آسیا با بحران

در دهه‌های منتهی به دهه ۱۹۹۰، توسعه اقتصادی-اجتماعی کشورهای آسیای شرقی نظر بسیاری را به خوب جلب کرده و حتی با عنوان «معجزه شرق آسیا» به مثابه الگویی برای توسعه اقتصادی سایر کشورهای در حال توسعه مطرح شده بود. اما بحران مالی آسیایی در نیمه دوم سال ۱۹۹۷ بسیاری از این کشورها را با شرایط سخت و دشواری روبه‌رو ساخت و تردیدهای زیادی نسبت به استحکام مبانی و الگوی توسعه در این کشورها برانگیخت.

در نتیجه بحران سال ۱۹۹۷، کشورهای این منطقه با کاهش قابل توجه نرخ رشد اقتصادی و پایین آمدن درآمدهای ملی مواجه شدند. برای نمونه اقتصاد کشور اندونزی ۱۳ درصد و اقتصاد کره جنوبی و مالزی ۷ درصد کوچک شد. نرخ بیکاری در این کشورها به شدت افزایش یافت، قیمت اقلام مصرفی و مواد غذایی به‌ویژه در اندونزی با تورم شدیدی روبه‌رو شد، و در نتیجه فقر و فلاکت در بین مردم رشد کرد. به علاوه نرخ فقر بین سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۸، در کشور اندونزی از ۱۱٫۳ به ۲۰٫۳ درصد، در کره جنوبی از ۹٫۶ به ۱۹٫۲ درصد و در مالزی نیز از ۸٫۲ درصد به ۱۰٫۴ درصد رسید.^۱

با این حال، دولت‌های کشورهای اندونزی، مالزی و کره جنوبی در اواخر دهه ۹۰، به‌رغم مواجهه با بحران و کاهش نسبی درآمدهای خود، مخارج عمومی‌شان را افزایش دادند. در حقیقت با درگیری بیشتر مردم با تبعات سوء بحران اقتصادی، تقاضای آن‌ها برای همراهی و پشتیبانی اجتماعی و در نتیجه فشار به دولت برای برآوردن این تقاضا افزایش یافت و دولت‌های کشورهای مذکور بر سر دوراهی بودجه انقباضی یا انبساطی قرار گرفتند. آن‌ها به جای کاهش مخارج عمومی دولت و افزایش فشار بر مردم درگیر بحران، هزینه‌های دولت در

1. https://en.wikipedia.org/wiki/1997_Asian_financial_crisis

2. رجوع کنید به: متن اصلی یادداشت «چگونه سیاست‌های رفاهی و مبارزه با فساد به کمک عبور از بحران اقتصادی آمده است؟ (بررسی تجربه کشورهای اندونزی، مالزی و کره جنوبی)»

حوزه حمایت‌ها و خدمات عمومی را بالا بردند، به اقشار نیازمند و آسیب‌پذیر کمک‌های مستقیم کردند، کمک‌هزینه‌های تحصیلی و درمانی را افزایش دادند، برای برنامه‌های اشتغال‌زایی و افزایش درآمد خانوارها سرمایه‌گذاری کردند و نیز در جهت جلب اعتماد عمومی، تلاش‌هایی جدی برای اصلاح ساختارهای اداری و اقتصادی در جهت کاهش فساد انجام دادند.

این کشورها با چه اهداف و چه مکانیسم‌هایی دست به اجرای سیاست‌های رفاهی و مبارزه با فساد زدند تا به سلامت از بحران عبور کنند؟ در این کشورها، دولت در نتیجه فشار چه نیروهایی و بر پایه چه زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی، به سمت گسترش سیاست‌های رفاهی سوق می‌یابد یا سوق داده می‌شوند؟ گزارش پیش رو، پرسش‌هایی از این دست را درباره تجربه سه کشور اندونزی، مالزی و کره جنوبی مطرح می‌کند و سعی دارند به آن‌ها پاسخ دهند.

ریاضت و فروپاشی در برابر رفاه و انسجام اجتماعی

به طور کلی در کشورهایی که الگوی ریاضتی را انتخاب می‌کنند و بار اصلی بحران اقتصادی را بر دوش مردم می‌گذارند، اغلب با تکیه بر «دکترین شوک»، سیاست‌های ریاضتی با سیاست‌های تعدیل ساختاری همراه می‌شود و طبقاتی که متأثر از تبعات سوء بحران اقتصادی مانند بیکاری و فقر هستند، حمایت‌های حداقلی دولت را نیز از دست می‌دهند و بیش از پیش تحت فشار قرار می‌گیرند. به همین دلیل در چنین شرایطی شاهد افزایش جمعیت ناراضیان اقتصادی و به دنبال آن ظهور اعتراضات فرودستان و کارگران و شورش‌های شهری هستیم و وقتی این ناراضیاتی اقتصادی با ناراضیاتی فرهنگی و سیاسی نیز تلاقی پیدا کند، اعتراضات جنبه‌آسای تری به خود می‌گیرد و بسته به زمینه‌های اجتماعی، ممکن است حتی به فروپاشی اجتماعی و سیاسی بیانجامد.

در مقابل، بسیاری از کشورهایی که در شرایط بحرانی، تصمیم به گسترش و تقویت سیاست‌های رفاهی می‌گیرند، لزوماً تنها به دنبال حمایت از اقشار آسیب‌پذیر نیستند بلکه اهداف اقتصادی و سیاسی مهم دیگری هم دارند؛ آن‌ها از یک سو می‌کوشند با اتخاذ سیاست‌های اشتغال‌زا و تقویت طرف تقاضا، از تعمیق هر چه بیشتر بحران پیش‌گیری و آن را حل کنند، و از سوی دیگر جلوی بروز شورش و فروپاشی را بگیرند و انسجام اجتماعی و اعتماد به نظام سیاسی را حفظ کنند. حتی می‌توان در تجربه برخی از این کشورها همچنان رد پای برخی از سیاست‌های تعدیل ساختاری را هم دید و دریافت که از نظر برخی دولت‌مردان سیاست‌های رفاهی و حمایتی همچون ابزاری برای کنترل اجتماعی است که مسیر را برای تعدیل ساختاری هر چه بیشتر هموارتر می‌کند.

درباره سه کشور اندونزی، مالزی و کره جنوبی هم، هر سه کشور پیش از اتخاذ سیاست‌های رفاهی گسترده در مواجهه با بحران مذکور، سابقه دوره کوتاهی از اجرای سیاست‌های ریاضتی و تعدیل ساختاری را هم دارند. در واقع ابتدا آن‌ها الگوی ضد رفاهی را در پیش می‌گیرند اما وقتی با تشدید بحران و بروز تنش‌های اجتماعی مواجه شدند، تصمیم گرفتند برای حفظ انسجام اجتماعی و اعتماد عمومی به سیاست‌های رفاهی روی آورند. هرچند که در مواردی، همزمان با سیاست‌های رفاهی، سیاست‌های تعدیل ساختاری در حوزه‌هایی مانند حقوق کار و خصوصی‌سازی نیز همچنان ادامه داشته است؛ برای مثال در کره جنوبی از یک سو سیاست‌های رفاهی پیاده می‌شدند و از سوی دیگر حقوق کار در جهت موقتی‌سازی نیروهای کار و تسهیل اخراج کارگران از کارخانه‌ها تغییر می‌کرد یا در اندونزی سیاست‌های رفاهی نقش تسهیل‌گر گذار به بازار آزاد را نیز ایفا می‌کردند.

باین حال، یکی از مسائل مهم در این بین، نقش نیروهای جامعه مدنی و مقاومت آن‌ها در برابر سیاست‌های ریاضتی و حمایت‌شان از سیاست‌های رفاهی است و این‌که آن‌ها در تثبیت دستاوردهای اجتماعی-رفاهی و در بازدارندگی از سیاست‌های دست‌راستی فقرآفرین چه میزان می‌توانند تأثیر بگذارند یا ساختارهای سیاسی کلان را تحت فشار بگذارند. همان‌طور که در نتیجه‌گیری یادداشت مذکور نیز تأکید شده است، در مجموع تجربه کشورهای گوناگون در مواجهه با بحران اقتصادی نشان می‌دهد سیاست‌های ریاضتی اغلب در شرایطی اعمال می‌شود که فاصله محسوسی بین دولت و احزاب و جامعه مدنی وجود دارد و دولت ممکن است تحت نفوذ گروه‌های قدرتی قرار گیرد که حتی در شرایط بحران اقتصادی به دنبال پیشینه‌سازی منافع خود هستند، یا با فشارهای جهانی سازی و نهادهای مالی بین‌المللی‌ای مواجه شود که اجرای دستورالعمل‌های نئولیبرال و تعدیل ساختاری را تشویق می‌کنند. در مقابل، اما سیاست‌های رفاهی بیشتر در شرایطی برای دولت اولویت پیدا می‌کنند که بخش رسمی نظام سیاسی پیوند جدی تری با سازمان‌های سیاسی بخش

غیررسمی و جامعه مدنی دارد و یا در صورت نداشتن پیوند قابل اتکاء، قدرت اعمال فشار و تأثیرگذاری سازمان‌های بخش غیررسمی و نیروهای جامعه مدنی بر دولت و سیاست‌گذاران بالا است.

در نهایت، یادداشت مذکور ضمن بررسی تجربه سه کشور اندونزی، مالزی و کره جنوبی نشان می‌دهد که (۱) «برخلاف ادعای مدافعان سیاست‌های بازارمحور، نه تنها اعمال سیاست‌های ریاضتی، انجام اصلاحات بازارمحور در بخش عمومی و کاهش هزینه‌های عمومی در شرایط بحران اقتصادی امری ضروری و گریزناپذیر نیست»، (۲) «انتخاب میان سیاست‌های ریاضتی و سیاست‌های رفاهی تابع اقتضائات ساختار سیاسی و نوع ارتباط آن با نیروهای اجتماعی است» و (۳) «حفاظت از سیاست‌های اجتماعی و ارتقای سیاست‌های رفاهی در شرایطی که مردم به دلیل فقر یا بیکاری در شرایط بحران اقتصادی در معرض آسیب بیشتری قرار می‌گیرند، و نیز مبارزه با فساد به جای نفی مداخلات دولت، می‌تواند به حفظ انسجام اجتماعی و پشتیبانی مردم از نظام سیاسی حاکم و تصمیمات آن کمک قابل توجهی کند.»

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

آذر ۱۴۰۰

چگونه سیاست‌های رفاهی و مبارزه با فساد به کمک عبور از بحران اقتصادی آمده است؟ (بررسی تجربه کشورهای اندونزی، مالزی و کره جنوبی)

مقدمه

بحران‌های اقتصادی جدید قدمتی به تاریخ شکل‌گیری انقلاب صنعتی و بازارهای تجاری و استقرار نظام سرمایه‌داری دارند. این بحران‌ها گاه ابعاد محلی داشته، و گاه در سطح جهانی رخ داده‌اند. به خصوص با روند جهانی شدن و ظهور شرکت‌های چندملیتی و کاهش اختیارات دولت‌ها، بحران‌های اقتصادی ابعاد وسیع‌تری پیدا کرده‌اند. شاید هیچ کشوری را نتوان یافت که بحران‌های اقتصادی متعددی را با شدت و ضعف گوناگون تجربه نکرده باشد، بحران‌هایی که اغلب هم ریشه‌های داخلی داشته‌اند و هم تحت تأثیر عوامل بیرونی مانند ناپایداری‌های اقتصاد جهانی بوده و گاه به حوزه‌های اجتماعی و سیاسی نیز بسط پیدا کرده‌اند. با این حال، واکنش دولت‌ها به این بحران‌ها به هیچ وجه یکسان نبوده است.

با بررسی تجربه‌های مختلف بحران‌های اقتصادی، به خصوص در یک قرن گذشته، به طور کلی می‌توان دو الگوی سیاستی متفاوت را مشاهده کرد که دولت‌ها در مواجهه با وضعیت بحرانی در پیش گرفته‌اند. از یک طرف در برهه‌های تاریخی گوناگون برخی دولت‌ها در مواجهه با بحران‌های اقتصادی، در چارچوب پیگیری نوعی از سیاست‌های ریاضتی به بودجه انقباضی و کاهش مخارج عمومی رو آوردند و با برجسته‌سازی کاهش درآمدها، اقدام به کاهش مخارج و مسئولیت‌های دولت در زمینه حمایت‌های اجتماعی و رفاه عمومی کردند. در اغلب این تجربه‌ها، سیاست‌های ریاضتی با نوعی اصلاحات ساختاری در نظام اقتصادی همراه می‌شد که با تأکید بر فساد و ناکارآمدی بنیادی و بی‌کفایتی دولت در اداره اقتصاد، اجرای دستورالعمل‌های اقتصادی نئولیبرال از قبیل خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی، کوچک‌سازی دولت و تضعیف نهادها و سیاست‌های حمایتی را در دستور کار قرار می‌داد. در حقیقت، تهدید بحران‌های اقتصادی از نظر مدافعان افراطی بازار آزاد اتفاقاً بهترین فرصت برای اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری بود، چرا که آن‌ها در چنین وضعیت‌هایی هم دولت را به دلیل فشارهای ناشی از کمبود درآمدها، آماده عقب‌نشینی از مسئولیت‌های خود می‌دیدند و هم جامعه را به دلیل وجود آگاهی عمومی نسبت به وقوع بحران، مستعد پذیرش شرایط اقتصادی دشوار می‌دانستند. همراه شدن سیاست‌های ریاضتی با سیاست‌های تعدیل ساختاری همان چیزی است که در اقتصاد سیاسی از آن تحت عنوان «دکترین شوک» یاد می‌شود. در شرایطی که گروه‌های اجتماعی مختلف به خصوص اقشار حاشیه‌ای و فرودست جامعه با تبعات بحران اقتصادی مانند بیکاری و فقر دست و پنجه نرم می‌کنند، اجرای این سیاست‌ها به از دست رفتن حمایت‌های حداقلی دولت و وخیم‌تر شدن وضعیت زندگی این گروه‌ها می‌انجامد. به همین دلیل سیاست‌های ریاضتی اغلب به افزایش جمعیت ناراضیان اقتصادی و به دنبال آن ظهور اعتراضات فرودستان و کارگران و شورش‌های شهری منجر می‌شود. همچنین در شرایطی که ناراضیانی اقتصادی با ناراضیانی فرهنگی و سیاسی تلاقی پیدا کند، اعتراضات جنبه اساسی‌تری به خود می‌گیرد و بسته به زمینه‌های اجتماعی، ممکن است حتی به فروپاشی اجتماعی و سیاسی بیانجامد.

در مقابل، برخی دیگر از دولت‌ها در شرایط ظهور بحران اقتصادی نه تنها از حمایت‌های اجتماعی عقب‌نشستند، بلکه تلاش کردند که به‌رغم همه دشواری‌های ناشی از کاهش درآمدها، در چارچوب نوعی از سیاست‌های رفاهی با اتکاء به برنامه‌ریزی هدفمند به مبارزه با فقر و آسیب‌های ناشی از بحران اقتصادی و حمایت از اقشار فرودست جامعه و گروه‌های آسیب‌پذیر رو آوردند. در حقیقت این دولت‌ها با اجرای سیاست‌های رفاهی به دنبال حمایت از بخش‌هایی از جمعیت بودند که تحت تأثیر بحران اقتصادی، در معرض سقوط به فقر مطلق و ناتوانی در برآورده‌سازی نیازهای بنیادی و حداقلی‌شان بودند. مدافعان سیاست‌های رفاهی در این کشورها، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر را برای حفظ انسجام اجتماعی و اعتماد به نظام سیاسی و گذر از دوران بحران ضروری می‌دانستند. آن‌ها همچنین به جای نفی بنیادی مداخلات دولت به بهانه فساد، تلاش کردند نهادها و مکانیسم‌هایی برای مبارزه با فساد طراحی کنند و برای کاهش فساد و پیشگیری از آن، دست به اصلاحات اداری و قانونی بزنند. در واقع مبارزه با فساد هم‌زمان به عنوان راه‌حلی برای کنترل بحران اقتصادی



و عاملی برای جلب اعتماد عمومی در نظر گرفته می‌شد. هر چند در بسیاری از کشورهایی که الگوی دوم را در شرایط بحران اتخاذ کرده‌اند نیز می‌توان همچنان رد پای برخی از سیاست‌های تعدیل ساختاری و تلاش برای گذار به اقتصاد بازار آزاد را نیز شاهد بود که در قالب خصوصی‌سازی، موقتی‌سازی نیروی کار، افزایش ساعات کار و کاهش مداخلات دولت در اقتصاد پیاده می‌شدند و سیاست‌های رفاهی و حمایتی دولت صرفاً به مثابه ابزاری بوده‌اند برای کاهش فشارهای ناشی از بحران و نیز ناشی از تعدیلات ساختاری بر روی دوش مردم تا مقاومت‌ها و شورش‌های احتمالی از سوی گروه‌ها و اقشار مختلف در مسیر رسیدن به اقتصاد بازار آزاد را کاهش دهند.

در گزارش پیش رو سعی خواهیم کرد تجربه سه کشور اندونزی، مالزی و کره جنوبی و چگونگی مواجهه آن‌ها با بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ را که به الگوی دوم ذکر شده در بالا نزدیک است، مورد بررسی قرار دهیم و ببینیم که این کشورها در متن بحران مالی و اقتصادی آسیایی با چه اهداف و چه مکانیسم‌هایی دست به اجرای سیاست‌های رفاهی و مبارزه با فساد زدند تا به سلامت از بحران عبور کنند. در دهه‌های منتهی به دهه ۱۹۹۰، توسعه اقتصادی-اجتماعی کشورهای آسیای شرقی از جمله سه کشور مذکور، نظر بسیاری را به خوب جلب کرده و حتی با عنوان «معجزه شرق آسیا» به مثابه الگویی برای توسعه اقتصادی سایر کشورهای در حال توسعه مطرح شده بود. اما بحران مالی آسیایی در نیمه دوم سال ۱۹۹۷ این سه کشور را با شرایط سخت و دشواری روبه‌رو ساخت و تردیدهای زیادی نسبت به استحکام مبانی و الگوی توسعه در این کشورها برانگیخت. در نتیجه بحران سال ۱۹۹۷، کشورهای این منطقه با کاهش قابل توجه نرخ رشد اقتصادی و پایین آمدن درآمدهای ملی مواجه شدند، به طوری که طبق آمار و ارقام رسمی، اقتصاد کشور اندونزی ۱۳ درصد و اقتصاد کره جنوبی و مالزی ۷ درصد کوچک شد. نرخ بیکاری در این کشورها به شدت افزایش یافت، قیمت اقلام مصرفی و مواد غذایی به ویژه در اندونزی با تورم شدیدی روبه‌رو شد، و در نتیجه فقر و فلاکت در بین مردم رشد کرد. طبق آمار موجود، نرخ فقر بین سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۸، در کشور اندونزی از ۱۱٫۳ به ۲۰٫۳ درصد، در کره جنوبی از ۹٫۶ به ۱۹٫۲ درصد و در مالزی نیز از ۸٫۲ درصد به ۱۰٫۴ درصد رسید.

در این کشورها نرخ کلی درآمدها و مخارج دولتی به میزان قابل توجهی کاهش یافت. با این حال، با توجه به اینکه اندازه خود تولید ناخالص داخلی (GDP) کوچک شده بود، کاهش نرخ درآمدها و مخارج دولتی به عنوان سهمی از GDP به اندازه نرخ کلی آن‌ها شدید نبود. در واقع در سال ۱۹۹۸ سهم درآمدهای عمومی از GDP در کشورهای مالزی و اندونزی کاهش یافته اما در کره جنوبی تغییر نکرده، و سهم مخارج عمومی از GDP نیز در هر سه این کشورها افزایش یافته است. به عبارت دیگر دولت‌های کشورهای اندونزی، مالزی و کره جنوبی در اواخر دهه ۹۰، به رغم مواجهه با بحران و کاهش نسبی درآمدهای خود، مخارج عمومی‌شان را افزایش داده‌اند. در حقیقت با درگیری بیشتر مردم با تبعات سوء بحران اقتصادی، تقاضای آن‌ها برای همراهی و پشتیبانی اجتماعی و در نتیجه فشار به دولت برای برآوردن این تقاضا افزایش یافت و دولت‌های کشورهای مذکور، به جای اتخاذ سیاست‌های اقتصادی ریاضتی و کاهش مخارج عمومی دولت و افزایش فشار بر مردم درگیر بحران، حمایت‌ها و خدمات عمومی را تا حد قابل ملاحظه‌ای در طول سال‌های بحران و پس از آن افزایش دادند. می‌توان گفت بخش اعظم بودجه دولتی در این کشورها در دو زمینه صرف شد، نخست در زمینه خدمات رفاهی و اجتماعی در قالب کمک به اقشار نیازمند و آسیب‌پذیر، و کمک هزینه‌های تحصیلی و درمانی و دوم در زمینه برنامه‌های اشتغال‌زایی که امید می‌رفت به افزایش درآمد خانوارها و در نتیجه کاهش فقر کمک کند. همچنین در جهت جلب اعتماد عمومی، تلاش‌هایی جدی برای کاهش فساد در این دولت‌ها صورت گرفت.

در ادامه تلاش می‌کنیم تا به طور مختصر، از خلال بررسی تجربه سه کشور اندونزی، مالزی و کره جنوبی در جریان بحران مالی آسیایی سال ۱۹۹۷ به پرسش از زمینه‌های اجتماعی و چگونگی پیروی از سیاست‌های رفاهی و دستاوردهای آن در مواجهه با بحران اقتصادی بپردازیم. بعلاوه به طور خاص تجربه کشور کره جنوبی در زمینه مبارزه با فساد را به اختصار بررسی خواهیم کرد.

اندونزی



از سال ۱۹۶۷ تا ۱۹۹۸، ژنرال سوهارتو در صدر قدرت سیاسی کشور اندونزی قرار داشت و طی این سال‌ها اصلاحات سیاسی-اقتصادی گسترده‌ای را پیاده کرد. او توانست با قدرت نظامی و ارباب، میان ملت چند قومیتی این کشور نوعی وحدت سیاسی ایجاد کند و تا سال ۹۶، موفق شد رشد GDP در این کشور را به حدوداً ۸ درصد، نرخ بیکاری را به حدود ۴ درصد، و درآمد سرانه کشور را از ۷۵ دلار در سال ۶۷ به ۱۲۰۰ دلار در سال ۹۶ برساند. طی این سال‌ها اندونزی از اقتصادی مبتنی بر کشاورزی به سمت اقتصاد صنعتی و خدماتی گام برداشت و در نهایت این کشور به بخشی از «معجزه اقتصادی آسیای شرقی» و «اقتصادهای تازه صنعتی شده» بدل گردید.

اما در سال ۱۹۹۷ وقتی بحران اقتصادی از کشور تایلند آغاز شد و به دیگر کشورهای منطقه بسط پیدا کرد، اندونزی یکی از کشورهایی بود که شدیدترین ضربه‌ها را از آن بحران متحمل شدند. بحران اقتصادی سبب سقوط ۸۵ درصدی ارزش روپیه (واحد پول اندونزی) در برابر دلار گردید. سرمایه‌گذاران خارجی از اندونزی خارج شدند و همزمان سرمایه‌داران داخلی سرمایه‌شان را به دلار تبدیل کردند و همین موجب تشدید مشکل ارزش روپیه شد. بخش‌های مالی، صنعتی، تجاری و خدماتی کشور با مشکلات جدی‌ای مواجه شدند، بسیاری از شرکت‌ها به ورطه ورشکستگی افتادند و نرخ بیکاری به بیش از ۶ درصد در سال ۹۹ رسید که همه این‌ها موجب افزایش بی‌سابقه فقر در این کشور شد، به طوری که نرخ فقر از ۱۱٫۳ درصد در سال ۹۶ به ۲۰٫۳ درصد در سال ۹۸ رسید. تورم تا ۷۸ درصد افزایش داشت و رشد اقتصادی این کشور از حدود ۸ درصد در سال ۱۹۹۶ به ۱۳- درصد در سال ۱۹۹۸ سقوط کرد که کمتر کشوری را در جهان می‌توان یافت که چنین سقوط وحشتناکی را تجربه کرده باشد.

پیمایش‌های انجام شده در زمینه تبعات بحران نشان می‌داد که با افزایش هزینه‌های درمانی و فقر مردم، آن بخش از درآمد خانوارها که صرف بهداشت و درمان می‌شد و نیز آمار مراجعه مردم به مراکز درمانی برای دریافت خدمات به شدت کاهش یافته بود. برای نمونه تعداد کودکانی که به خانه‌های بهداشت رجوع می‌کردند از ۴۷ درصد به ۲۸ درصد رسیده بود. همچنین بسیاری از خانواده‌ها به دلیل مشکلات اقتصادی و ناتوانی در تأمین مخارج تحصیلی فرزندانشان، از فرستادن آن‌ها به مدرسه خودداری می‌کردند و تعداد دانش‌آموزان مدارس با کاهش قابل ملاحظه‌ای روبه‌رو شده بود. تبعات اجتماعی-اقتصادی بحران بسیار شدیدتر و گسترده‌تر از آن بود که تنها دامن‌گیر فقرا باشد. برای نمونه در این برهه، نسبت خانوارهای طبقه متوسط که در خطر سقوط به زیر خط فقر بودند نیز از ۶٫۸ درصد در سال ۹۶ به ۱۸٫۴ درصد در سال ۹۹ رسیده بود.

یکی از مسائلی که اندونزی را در برابر بحران شکننده‌تر می‌کرد، بدهی زیاد دولت این کشور و بسیاری از بانک‌ها و شرکت‌های اندونزیایی به بانک‌های خارجی بود. وقتی این بدهکاران نتوانستند بدهی‌های خود را پرداخت کنند و سیاست‌های ارزی دولت نیز مشکل آن‌ها را حل نکرد، دولت این کشور از صندوق بین‌المللی پول درخواست کمک کرد و صندوق نیز براساس این باور که ولخرجی دولت یکی از دلایل مهم بحران اقتصادی اندونزی است، تأکید بر اجرای سیاست‌های ریاضت اقتصادی داشت. در واقع این سازمان بین‌المللی اعطای وام به دولت اندونزی را منوط به پیاده‌سازی برنامه‌های تعدیل ساختاری از سوی این دولت کرد که آزادسازی قیمت‌ها، خصوصی‌سازی، اصلاح نظام بانکداری، و تمرکززدایی سیاسی و انتقال قدرت سیاسی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی را شامل می‌شد. برنامه‌های تعدیل ساختاری دو فاز داشت که هر دو طبق گزارش‌های بانک جهانی در سال ۱۹۹۹ و ۲۰۰۳، موفقیت‌آمیز نبودند. بسیاری از سیاست‌مداران اندونزیایی نیز صندوق بین‌المللی پول را بابت سیاست‌هایش و فشاری که به کشور وارد کرد به شدت مورد نقد و کوهش قرار دادند. آن‌ها این سازمان بین‌المللی را مسئول بخشی از مشکلاتی که کشور طی سال‌های بحران و پس از آن تجربه کرد، می‌دانستند و معتقد بودند این سازمان ده‌ها میلیارد دلار به دولت سوهارتو وام داد اما همزمان به آن دستور می‌داد به دلیل کمبود پول، باید یارانه‌های فقیرترین افراد را هم قطع کند و حتی وقتی بیکاری و فقر به اوج خود رسید، کاری برای جلوگیری از سقوط افراد بیشتر و حمایت از فقرا نکرد، و به همین دلیل این سازمان در گسترش فقر و تبعات اجتماعی ناشی از بحران نقش داشته است.

فاز نخست سیاست‌های تعدیل ساختاری صندوق بین‌المللی پول در سال ۹۸-۱۹۹۷ اجرا شد و قرار بود ثبات اقتصاد خرد و افزایش کارآمدی بخش‌های عمومی و خصوصی را در پی داشته باشد، اما در نهایت نتوانست شرایط اقتصادی کشور را بهبود ببخشد، چون طبق گزارش بانک جهانی، بر مبنای فرضیات غلط بنا شده و سیاست‌های آن‌ها برای مهار بحران ناکافی بود. دولت سوهارتو شرایط صندوق بین‌المللی پول برای پرداخت وام ۴۳ میلیارد دلاری را پذیرفت و اقدام به اجرای سیاست‌های ریاضتی مورد نظر این سازمان کرد. برای نمونه دولت برای



کاهش مخارج خود طبق دستور صندوق بین‌المللی پول یارانه‌های سوخت و مواد غذایی را قطع کرد که منجر به افزایش ۷۰ درصدی قیمت سوخت شد. در این شرایط دولت اندونزی با اعتراضات شدید مردم و بحران سیاسی مواجه گردید که به کشته شدن صدها نفر انجامید. دولت آمریکا و سازمان‌های بین‌المللی نیز که جایگاه خود در این کشور را در خطر دیدند، از حمایت از سوهارتو دست برداشتند و در نهایت او مجبور شد در ۲۱ می ۱۹۹۸ استعفا دهد و قائم مقامش، جانشین او شد تا اینکه در سال ۱۹۹۹ انتخابات برگزار گردید.

در این زمان، صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و بانک توسعه آسیا (ADB) کم‌کم متوجه ابعاد وسیع بحران و تبعات شوم اجتماعی آن شده بودند و در بسته‌های کمکی خود به اندونزی اقدام به تأمین منابعی با هدف ایجاد ثبات در حوزه آموزش و بهداشت فقر کردند. بنابراین برنامه تعدیل ساختاری از سال ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۴ وارد فاز دوم شد که ذیل آن طرح «تورایمینی اجتماعی» (SSN) با وام‌های بین‌المللی آغاز گردید. این طرح شامل برنج یارانه‌ای و بیمه سلامت برای فقرا و کمک هزینه‌هایی برای گروه‌های آسیب‌پذیر می‌شد که به تدریج با دو برنامه دیگر در زمینه اشتغال‌زایی و کمک هزینه تحصیلی برای فقرا تکمیل شد. طرح مذکور از یک سو قصد داشت از این قشر از مردم در برابر بحران حمایت کند، اما از سوی دیگر این هدف را دنبال می‌کرد که اندکی از آلام آن‌ها در نتیجه برنامه تعدیل ساختاری بکاهد و همانطور که بانک جهانی در گزارش خود در سال ۱۹۹۹ اعلام کرد، از مقاومت‌ها و شورش‌های احتمالی ناشی از افزایش بیکاری و کاهش درآمد جلوگیری کند تا دوره گذار به اقتصاد بازار آزاد با مخالفت و موانع کمتری طی شود.

بدین ترتیب دولت اندونزی، با کمک‌های این سازمان‌های بین‌المللی، در جولای ۱۹۹۸ حدوداً ۳٫۹ تریلیون روپیه از بودجه ۱۴٫۲ تریلیون روپیه‌ای خود را به طرح «تورایمینی اجتماعی» اختصاص داد که این رقم بودجه برای حمایت اجتماعی در تاریخ این کشور بی‌سابقه بود. در بودجه سال ۹۹-۱۹۹۸ دولت، ۳۰ درصد از کل مخارج عمومی به برنامه‌های طرح SSN اختصاص یافت که از کل آن، ۲۶ درصد به آموزش، ۱۷ درصد به توسعه منطقه‌ای، ۱۲ درصد به بهداشت و سلامت، و ۸ درصد به زیرساخت‌های حمل و نقل مربوط بود.

ذیل طرح SSN برنامه‌هایی در حوزه بهداشت و درمان ارائه شد که هدف از آن‌ها از یک سو افزایش کیفیت و دسترسی پذیری خدمات درمانی و بهداشتی بود و از سوی دیگر کمک به خانوارهای فقیر برای اینکه بتوانند هزینه‌های بالای این خدمات را پرداخت کنند. یکی از خدمات ارائه شده در این زمینه، اعطای کارت سلامت به خانوارهای دچار فقر بود که با آن کارت آن‌ها می‌توانستند در کلینیک‌های دولتی، از خدمات درمانی رایگان بهره‌مند شوند. در فوریه ۱۹۹۹، تقریباً ۲۲ میلیون خانوار اندونزیایی دست کم یک کارت سلامت داشتند. همچنین دولت در مراکز بهداشت روستایی نیز کمک هزینه‌هایی را در زمینه خدمات بهداشت و سلامت و حمایت تغذیه‌ای برای مادران و نوزادان پرداخت می‌کرد. بخشی از برنامه‌های طرح تورایمینی اجتماعی به حوزه آموزش اختصاص داشت که بر اساس آن، دولت اندونزی در سال ۹۹-۱۹۹۸ تقریباً ۱ تریلیون روپیه صرف مدارس، بورس‌ها و برنامه‌های آموزشی مدرسه-محور کرد. در این سال تحصیلی دولت ماهانه حدوداً ۶ هزار روپیه بابت کمک هزینه‌هایی برای تحصیل کودکان فقیر و به‌ویژه کودکانی که در خطر ترک تحصیل بودند، اختصاص داد. همچنین در آن زمان، دولت سعی داشت با استفاده از کمپین‌های رسانه‌ای و محله‌ای مختلف کودکان را به تحصیل تشویق کند و والدینشان را نسبت به تبعات ترک تحصیل کودکان هشیار سازد.

یارانه برنجی که ذیل این طرح ارائه می‌شد نیز از اهمیت بالایی برخوردار بود چرا که برنج مهم‌ترین ماده غذایی اندونزیایی‌ها بود و تقریباً یک چهارم مخارج ماهانه ۲۰ درصد از فقیرترین خانوارهای این کشور صرف آن می‌شد. در طول سال‌های بعد از رسیدن اندونزی به ثبات نسبی در اقتصاد، این طرح همچنان به عنوان یکی از گسترده‌ترین طرح‌های حمایت اجتماعی دولت باقی ماند اما نحوه اجرای آن اندکی اصلاح شد تا یارانه با دقت بیشتری به دست خانوارهای هدف برسد.

همچنین در سال‌های ۹۸ و ۹۹، شانزده طرح مختلف برای اشتغال‌زایی عمومی معرفی و اجرا شدند، که از سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی گرفته تا طرح «غذا در برابر کار» را که توسط سازمان‌ها و NGOهای بین‌المللی ارائه می‌شدند، در برمی‌گیرد. طرح‌های اشتغال‌زایی عمومی با صرف هزینه‌ای معادل ۱۰ تریلیون روپیه، برای ۴۰۰ هزار نفر شغل ایجاد کرد. همچنین با اجرای طرح «توانمندسازی مناطق برای غلبه بر تبعات بحران اقتصادی»، که اشتغال‌زایی با ابتکارات مبتنی بر اعتبارات خرد را شامل می‌شد، منابع مالی و اعتبارات لازم به گروه‌های فقیر و بیکار اعطا گردید تا در پروژه‌های عمرانی و زیرساخت‌ها مشغول به کار شوند.

بعدها در سال ۲۰۰۵ وقتی دولت اندونزی بدهی‌های بین‌المللی خود را پرداخت کرد، طرح تورایمینی اجتماعی را به طرحی برای کاهش

فقر بدل کرد که هدف آن هم حمایت اجتماعی از فقرا بود. این طرح به سه دسته عمده حمایت اجتماعی (مانند یارانه نقدی مشروط و غیرمشروط، برنج یارانه‌ای برای فقرا و کمک هزینه تحصیلی برای دانش‌آموزان فقیر)، توسعه محلی و تأمین اعتبارات خرد تقسیم می‌شد که با بخش‌نامه‌های رییس جمهور در تمام وزارتخانه‌ها لازم‌الاجرا بود. مهم‌ترین منبع مالی این برنامه‌ها، کمک‌های مالی دولت استرالیا بود که از ژوئیه ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۵، ۱۱۴٫۷ میلیون دلار استرالیا و برای سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۱۹، ۴۴ میلیون دلار استرالیا به اندونزی کمک کرد.

در سال‌های بعد سه طرح عمده اعطای پول نقد غیرمشروط، یارانه برنج و بیمه سلامت فقرا سهم زیادی از مخارج دولت در حوزه حمایت و خدمات اجتماعی را به خود اختصاص داده که طبق گزارش بانک جهانی، این سهم‌ها در سال ۲۰۰۸ به ترتیب، ۴۰ درصد، ۳۴ درصد و ۱۳ درصد بوده است. جامعه هدف هر سه خانوارهای فقیر و خانوارهای در معرض خطر فقر بوده که ۲۲ درصد از کل خانوارهای کشور در سال ۲۰۰۹ را تشکیل می‌دادند و در کل نسبت خانوارهای دریافت‌کننده خدمات سه برنامه مذکور به ترتیب عبارت بودند از ۲۷ درصد، ۵۲ درصد و ۲۸ درصد. اما اقدامات دولت اندونزی به طرح‌های کاهش فقر یا برنامه‌هایی که تنها برای حمایت از گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر تدوین می‌شود، خلاصه نمی‌گردد. برای مثال در ماه مارس ۲۰۰۵ دولت طرحی جدید در زمینه آموزش ارائه کرد که بر اساس آن حدوداً ۵٫۱ تریلیون روپیه به تمام مدارس دولتی و خصوصی کشور اعطا شد تا زمینه آموزش رایگان حدود ۴۰ میلیون دانش‌آموز و تحقق ۹ سال آموزش اجباری برای همگان فراهم‌تر شود. همچنین در سال ۲۰۱۴، دولت اندونزی حمایت اجتماعی «برای همه» را در قالب بیمه سلامت ملی و تحت قانون «نظام تأمین اجتماعی ملی» به طور جدی در دستور کار قرار داد و تمام کارگران دولتی، خصوصی و غیررسمی را ذیل طرح یکسان بیمه سلامت گنجانده است. دولت معتقد بود این طرح بازتاب «پوشش سلامت همگانی» (UHC) است که هدف سازمان بهداشت جهانی، بانک جهانی و دیگر سازمان‌های بین‌المللی برای بسط خدمات سلامت همگانی را محقق می‌سازد. در واقع دولت بیمه سلامت ملی را برای تأمین دسترسی آزاد و رایگان همه شهروندان و رسیدن به UHC بین‌المللی طراحی و اجرا کرد.

البته لازم به ذکر است که «نظام تأمین اجتماعی ملی» از ابتکاراتی بود که همزمان با طرح «تورایمی اجتماعی»، در دوره عبدالرحمان وحید (۱۹۹۹-۲۰۰۱) مطرح شد و توسط جانشین آن مگاواتی (۲۰۰۱-۲۰۰۴) به صورت قانون تأمین اجتماعی ملی درآمد. اما سر باز زدن دولت بعدی از اجرای آن، منجر به اعتراضات و فشارهای زیادی از سوی انجمن‌ها و اتحادیه‌های کارگری و نیز سازمان‌های جامعه مدنی در سال ۲۰۱۰ شد که شکایتی مدنی را علیه رییس جمهور اندونزی، قائم مقام او، رییس پارلمان و هشت وزیر مربوطه مطرح کردند. اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های مدنی در نهایت در ژوئیه ۲۰۱۱ موفق شدند مقامات دولت و پارلمان خود را مجبور به اجرای قانون نظام تأمین اجتماعی ملی کنند. در حقیقت می‌توان گفت بسط سیستم رفاهی کشور اندونزی، از صرفاً برنامه‌های فقرزدایی به طرح‌هایی خدماتی که شامل همه شهروندان می‌شود، ناشی از نیروی پیش‌برنده‌ای بود که در دو سطح بین‌المللی و داخلی به دولت اندونزی وارد می‌شد. در سطح بین‌المللی، به‌ویژه بانک جهانی و سازمان بهداشت جهانی به دنبال اجرای طرح‌هایی همچون UHC بودند که هدف از آن، مشارکت تمام ملت‌ها در «عمومی‌سازی» بیمه سلامت بود. در سطح داخلی که اهمیت بیشتری نیز دارد، اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های جامعه مدنی، دولت را به سمت اجرای قانون نظام تأمین اجتماعی ملی برای همگان سوق دادند. علاوه بر این‌ها سیاست‌مداران و سیاست‌گذاران اندونزی اجرا و پیگیری خدمات اجتماعی و رفاهی را به عنوان عاملی مؤثر در افزایش محبوبیت سیاسی خود و سرمایه‌گذاری برای جمع‌آوری رأی در انتخابات سیاسی آینده می‌دیدند.

سیاست‌گذاران و دولت اندونزی با درسی که از سال‌های بحران و پس از آن گرفتند، طی سال‌های گذشته همواره در صدد خلق یک نظام باثبات، منسجم و مؤثر در زمینه حمایت اجتماعی بوده‌اند. هدف دولت اندونزی از این نظام رفاهی و حمایتی منسجم و باثبات، صرفاً مبارزه با فقر یا دستیابی به مکانیزم‌هایی برای مقابله با بحران‌های احتمالی در آینده نیست بلکه آن‌ها قصد دارند برنامه‌هایی را در جهت توسعه اقتصادی-اجتماعی پایدار به اجرا بگذارند تا نه تنها نسل‌های بعدی را از سقوط به ورطه فقر باز دارند و فقرای بیشتری را از آن ورطه نجات دهند، بلکه کیفیت زندگی همه شهروندان آتی خود را نیز تضمین کنند.

مالزی



کشور مالزی از دهه ۱۹۷۰ تا دهه ۱۹۹۰ روندی رو به رشد را طی کرد و به تدریج از یک کشور متکی به کشاورزی و معادن طبیعی و مهم‌تر از همه نفت، به یک کشور صنعتی بدل شد و به جای وابستگی به نفت، بر صادرات محصولات الکتریکی و الکترونیکی تمرکز کرد. در دهه ۹۰ این کشور با نرخ رشد و اشتغال بالا و تورم سالانه ۳ تا ۴ درصدی، به یکی از کشورهای «معجزه اقتصادی آسیای شرقی» بدل شد. بحران اقتصادی سال ۱۹۹۷ دامان مالزی را نیز گرفت اما مالزی در مقایسه با کشورهای همسایه‌اش وضعیت اقتصادی و ذخیره مالی به مراتب بهتری داشت، از بخش مالی توسعه یافته تری برخوردار بود و در نتیجه تحت فشار کمتری برای گرفتن وام‌های خارجی کوتاه مدت قرار گرفت. با این حال اقتصاد مالزی پس از بحران، ۷ درصد کوچک شد، نرخ بیکاری‌اش به ۵٫۲ درصد و نرخ فقر آن به بیش از ۱۰ درصد افزایش پیدا کرد. رینگیت (واحد پول مالزی) ۴۰ درصد و بازار سهام این کشور در عرض یک سال، ۶۳ درصد افت ارزش داشتند.

مالزی که پیش از بحران، برای سرمایه‌گذاران خارجی بسیار جذاب بود، با خروج شدید سرمایه خارجی از ۲٫۱۸ درصد در ژوئن ۱۹۹۷ به ۴٫۰۸ درصد در دسامبر همان سال مواجه شد. در نتیجه این وضعیت شرکت‌ها و کارخانجات داخلی زیادی در معرض ورشکستگی قرار گرفتند. با افزایش تورم و بیکاری در کشور، مردم مالزی در تأمین معیشت روزمره خود دچار مشکل شدند و دستیابی‌شان به خدمات بهداشتی و درمانی و نیز آموزشی بسیار دشوار و محدود شد. بلافاصله بعد از وقوع بحران نظام آموزش مالزی با ۱۸ درصد کاهش بودجه دولتی مواجه گردید و طبق بررسی‌های بانک توسعه آسیا (ADB) نظام سلامت عمومی این کشور می‌بایست بتواند ۱۸ درصد بیماران بیشتری را که در شرایط جدید، تمکن لازم برای بهره‌مندی از خدمات سلامت خصوصی را نداشتند، تحت پوشش قرار دهد.

در این شرایط صندوق بین‌المللی پول، به مالزی پیشنهاد کمک داد اما دولت مالزی آن را رد کرد، نخست به این دلیل که به سیاست‌های این سازمان بی‌اعتماد بود و سپس به این خاطر که طی دهه ۸۰ و ۹۰، مالزی وضعیت بسیار خوبی از نظر ذخایر و تأسیسات نفتی و گازی، و نیز صادرات صنعتی و نفت داشت و همین امر، به دولت احساس امنیت و اعتماد به نفس بیشتری برای استقلال می‌داد. رقم کل صادرات صنعتی مالزی و سهم آن از تولید ناخالص داخلی در دهه ۷۰، به ترتیب حدوداً ۶٫۵ درصد و ۱۳٫۴ درصد بود که تا سال ۹۵ به ترتیب به ۴۰٫۵ درصد و ۳۵٫۷ درصد رسید. این کشور همچنین سود عظیم و مطمئنی از صادرات روغن خرما به دست می‌آورد که حتی در موقع نوسات بازار نفت و گاز، منبع قابل اتکای خوبی برای درآمدهای اقتصادی این کشور بشمار می‌رفت.

گرچه مالزی کمک‌های مشروط صندوق بین‌المللی پول را نپذیرفت اما در طول مراحل اولیه واکنشش به بحران اقتصادی، رویکردی بسیار نزدیک با رویکرد این سازمان و سیاست‌های انقباضی آن داشت. دولت مالزی اعلام کرد که مخارج دولت را تا ۱۸ درصد کاهش می‌دهد و برخی از پروژه‌های زیرساختی را لغو می‌کند یا به تعویق می‌اندازد. همچنین دولت نرخ بهره بانکی را بالا برد تا سرمایه‌گذارانی را که به دنبال سود بیشتر بودند راضی نگه دارد. علاوه بر برخی سیاست‌های مالیاتی تلاش کرد صادرات را تشویق کند و واردات را کاهش دهد. اما کاهش مخارج دولت، کاهش تقاضا و سپس افزایش بیکاری را در پی داشت. همه این‌ها همراه با بالا رفتن مجدد نرخ تورم، سبب افزایش فقر و بیدایش طبقه‌ای شد که نمی‌توانست ضروریات حیات روزمره و هزینه‌های آموزش و بهداشت خود را تأمین کند. از آنجایی که نرخ بهره بالا بود، شرکت‌ها و صنایع داخلی در معرض بحران قادر نبودند وام بگیرند و بسیاری از آن‌ها دچار ورشکستگی و به حراج گذاشتن سرمایه‌هایشان برای سرمایه‌گذاران خارجی شدند. در این زمان دولت مالزی، پیش از آنکه مانند دولت اندونزی مجبور به استعفا شود، متوجه شد سیاست‌هایی که در پیش گرفته، نه تنها برای کاهش فقر و معضلات اجتماعی حاصل از بحران بی‌فایده است، بلکه همچنین تأثیری بر راه‌اندازی مجدد و رونق اقتصاد کشور ندارد و حتی وضعیت اقتصادی کلان را نیز بدتر کرده است، بنابراین تصمیم به تغییر سیاست‌هایش گرفت.

دولت مالزی اعلام کرد که همچنان به دنبال دریافت کمک از صندوق بین‌المللی پول نیست و خود به تنهایی پاسخی درخور برای بحران اقتصادی کشور پیدا خواهد کرد. بنابراین در ژانویه ۱۹۹۸، شورای عملیاتی اقتصادی ملی (NEAC) را با مشارکت نخست‌وزیر به عنوان رییس آن، تشکیل داد که وظیفه اصلی‌اش تدوین طرحی مناسب برای پاسخ به مسائل ناشی از بحران بود. این شورا در نتیجه جلسات تقریباً روزانه‌اش طرح بهبود اقتصاد ملی را که بیشتر بر ایجاد ثبات بخش مالی کشور متمرکز بود، آماده کرد و در ژوئیه همان سال به اجرا گذاشت.



در نتیجه تصمیمات شورا و دولت، بسته‌ای به ارزش ۷ میلیارد رینگیت ارائه شد و مخارج دولت برای حمایت از صنایع مهم کشور و تحریک اقتصاد افزایش پیدا کرد. در این برهه مقررات بخش مالی، بانک‌ها و سرمایه‌های مالی داخلی و خارجی نیز بیشتر شد. برای نمونه یکی از این مقررات تثبیت نرخ مبادله بود که سبب شد سرمایه‌های خارج شده به کشور بازگردد. دولت مالزی همچنین تصمیم گرفت برخی از بانک‌هایی را که دچار مشکل شده بودند، با یکدیگر ادغام و در تأمین سرمایه به آن‌ها کمک کند. علاوه بر این مقررات جدیدی برای افزایش شفافیت بازار سهام وضع کرد تا از خرید و فروش‌های سریع و کمتر از یک سال سهام‌ها که دلالت از آن برای ایجاد التهاب و حباب در بازار و به جیب زدن سودهای کلان سوءاستفاده می‌کردند، جلوگیری کند. همچنین برای افزایش شفافیت بازار بورس، دولت مالزی دستور داد از این پس به جای ثبت سهام‌ها به نام چند شرکت حقوقی معدود، سهام‌ها باید به نام افراد حقیقی ذینفع ثبت شود که همین قانون سبب توقف کار بازارهای سهام غیرقانونی و در نتیجه بازیابی ارزش سهام‌های واقعی و قانونی شد. دولت اما در عوض مقررات سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت را آسان‌تر کرد. با بهتر شدن اوضاع در نتیجه این سیاست‌ها، کنترل دولت بر بازار ارز و سهام، و نیز شفافیت عملکرد در بخش‌های مختلف مالی افزایش و فساد کاهش پیدا کرد. در چنین شرایطی دولت فرصت یافت باز هم نرخ بهره را کاهش دهد و مشوق‌های بیشتری برای کمک مالی به شرکت‌های بحران‌زده ارائه کند.

اقدامات و مقرراتی شبیه نمونه‌های ذکر شده، سبب شد مالزی بتواند در سال ۱۹۹۹ ثبات نسبی خود را بازیابد و نه تنها به سرعت از کاهش تولید ناخالص داخلی‌اش جلوگیری کند بلکه همچنین در سال ۱۹۹۹، به رشد مثبت نیز دست یابد. اقتصاد به تدریج از رکود خارج شد، صادرات روغن خرما و دیگر کالاهای صنعتی افزایش و تقاضا برای واردات کاهش یافت. این عوامل باعث گردید مازاد تراز تجاری مالزی به ۴۶٫۷ میلیارد رینگیت در سال برسد. همه این‌ها سبب شد مالزی بتواند آسیب‌های ناشی از بحران را کاهش دهد، و با افزایش نرخ رشد اقتصادی، تورم و بیکاری را کنترل کند و فقر را به ۵٫۵ درصد در سال ۲۰۰۰ کاهش دهد که حتی نسبت به ۶٫۱ درصد در ابتدای سال ۹۷ و پیش از بحران اقتصادی رقم کمتری بود.

دولت مالزی طی این مدت اقداماتی در زمینه رفاه و حمایت اجتماعی نیز انجام داد، هرچند سیاست‌مداران و سیاست‌گذاران مالزیایی چندان اعتقادی به حمایت اجتماعی نداشتند و تمرکز سیاست‌های کنترل بحران و معضلات ناشی از آن بر روی حفظ اشتغال، اشتغال‌آفرینی و کمک‌های به بازار کار، شرکت‌های بزرگ و فعالان خرد در بخش غیررسمی بود. با این حال تجربه دولت مالزی در زمینه فعالیت‌های ضد فقر به ویژه در میان فقرای مناطق روستایی در دهه ۱۹۷۰، به این کشور کمک بسیاری برای کاهش فقر کرد. برای نمونه در سال ۱۹۷۱ مالزی سازمان تأمین اجتماعی را تأسیس کرده بود که هدف اصلی آن حمایت از کارگران و کارمندان بود. طرح اقتصادی جدید (NEP) در همان سال نیز تأثیری مهم در رشد تأمین اجتماعی در مالزی داشت. تمرکز این طرح بر توسعه مناطق روستایی بود که ۷۰ درصد از جمعیت فقرای کشور را در خود جای داده بودند. پیش از بحران ۱۹۹۷، دولت مالزی هزینه زیادی برای بهبود زیرساخت‌ها، توسعه منابع انسانی و تأمین مسکن و خدمات بهداشتی و پزشکی بهتر کرده و ۲۷ تا ۳۱ درصد از مخارج خود در طرح‌های توسعه را به برنامه‌های کاهش فقر اختصاص داده بود.

بعلاوه بیمارستان‌ها و مدارس عمومی که حتی در بحران هم همچنان به ارائه خدمات رایگان ادامه دادند، نقشی مهم در کنترل تبعات سوء بحران سال ۹۷ برای مردم داشتند. در واقع خوشبختانه دولت مالزی موفق نشده بود طرح‌های خود در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ در مورد خصوصی‌سازی را در بیمارستان‌ها و خدمات درمانی به طور کامل پیاده کند، که اگر این اتفاق افتاده بود، در دوران بحران مردم با مشکلات بسیار جدی تری روبه‌رو می‌شدند. اما با کمک برنامه‌های مختلف در زمینه ارائه خدمات دولتی به ویژه در دو حوزه آموزش و بهداشت، مردم مالزی به‌رغم افزایش فقر ناشی از بحران اقتصادی، با افت محسوسی در سطح تحصیل و وضعیت بهداشت و سلامتشان روبه‌رو نشدند.

از جمله اقدامات دولت مالزی در زمینه سیاست اجتماعی در زمان بحران این بود که بیش از دو میلیارد رینگیت به یارانه‌های سوخت و مواد غذایی، بازآموزی شغلی، مستمری‌ها، اعتبارات خرد برای کارگاه‌های کوچک و کمک هزینه تحصیلی برای ۲۴ هزار دانش‌آموز اختصاص داد. در سال ۱۹۹۸ همچنین مبلغی حدود ۱۰۰ میلیون رینگیت به طرح توسعه برای فقیرترین‌ها (PPRT) اعطا شد که قرار بود از طریق آن به فقرای روستایی در زمینه کارهای کشاورزی، دامداری و ماهیگیری حمایت‌های اقتصادی ارائه کند. علاوه بر پنج میلیارد

رینگیت برای پروژه‌های زیرساختی در جهت اشتغال‌آفرینی و افزایش فعالیت اقتصادی اختصاص یافت. در نتیجه افزایش تعهدات و مخارج دولت، کسری بودجه آن به ۵٫۵ درصد از تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۰ افزایش پیدا کرد که با توجه به تجربه مالزی از مازاد بودجه‌ای که پیش از بحران داشت، رقمی سنگین می‌شد. اما در کل سیاست‌های دولت سبب تحریک مالی در اقتصاد، کاهش فشار بیکاری و جلوگیری از بدتر شدن شرایط اقتصادی شد.

با رجوع به آمار و ارقام مربوط به سهم مخارج دولت در زمینه خدمات اجتماعی، آموزش، سلامت، مسکن و غیره از تولید ناخالص داخلی از دهه ۱۹۷۰ تا پیش از اواسط دهه ۱۹۹۰ می‌بینیم که رقم مربوطه رو به کاهش بوده است که این روند کاهنده ناشی از سیاست‌های آن دوره دولت در جهت خصوصی‌سازی در این زمینه است. اما این رقم در سال‌های بعد افزایش یافت، به طوری که از ۷٫۶ درصد از GDP در سال ۱۹۹۷ به بیش از ۱۱ درصد در سال ۲۰۰۱ رسید.

سهم هر یک از حوزه‌های خدمات رفاهی اعم از مسکن، سلامت، آموزش و خدمات اجتماعی دیگر از مخارج دولت مالزی هیچ‌گاه ثابت نبوده است اما سیاست‌گذاران دوره‌های مختلف این کشور، همواره بیشترین تأکید را روی آموزش و سلامت داشته‌اند. برای نمونه می‌توان گفت طبق آمار بانک مرکزی مالزی، در دهه ۱۹۷۰ مخارج خود در زمینه خدمات رفاهی را اینگونه هزینه کرده است: ۵۴٫۳ درصد آموزش ۲۴٫۷ درصد سلامت، ۱۳٫۵ درصد مسکن، و ۷٫۵ درصد خدمات اجتماعی. حال اینکه این ارقام در دهه ۹۰ به ترتیب ۶۲٫۴ درصد، ۱۷٫۶ درصد، ۱۶٫۶ درصد و ۱۸٫۳ درصد، ۱۷٫۶ درصد و ۶۲٫۴ درصد و در دهه ۲۰۰۰ به ترتیب ۶۴٫۱ درصد، ۱۱٫۵ درصد، ۱۰٫۸ درصد و ۱۳٫۶ درصد بوده است.

مالزی یکی از معدود کشورهای در حال توسعه است که هزینه زیادی در زمینه آموزش و سلامت می‌کند. می‌توان گفت این کشور در بین کشورهای منطقه، یکی از بالاترین بودجه‌های آموزش را حتی در زمان بحران مالی داشته است چراکه مالزی سنتاً تأکید فراوانی بر آموزش داشته و در آن، نظام آموزش رایگان برای همه قابل دسترسی است. خدمات درمانی دولت مالزی نیز یکی از سرآمدان در کل جهان به شمار می‌رود و نظام سلامت و درمان آن از سوی برنامه توسعه سازمان ملل به عنوان «الگویی برای دیگر کشورهای در حال توسعه» معرفی شده است. در حال حاضر نظام سلامت و پزشکی در مالزی شامل دو بخش عمومی و خصوصی است که در بخش عمومی که با بودجه دولتی اداره می‌شود، همه شهروندان این کشور می‌توانند تقریباً رایگان از خدمات پزشکی و درمانی استفاده کنند.

همچنین چند طرح تأمین اجتماعی رسمی در مالزی وجود دارد که البته پوشش آن‌ها ملی نیست. برای نمونه طرح مستمری بازنشستگی این کشور را می‌توان ذکر کرد که تنها جمعیت بسیار محدود کارمندان و کارگران بخش بسیار کوچک شده دولتی از آن بهره‌مند هستند و بقیه کارمندان و کارگران بخش خصوصی بسیار وسیع، باید به طور فردی در طرحی موسوم به «صندوق آینده‌نگری کارمندان»، برای بازنشستگی خود در سالمندی شان سرمایه‌گذاری کنند. از دیگر خدمات تأمین اجتماعی رسمی می‌توان به بیمه حوادث و مرگ برای کارگران کم‌درآمد، مرخصی‌های دوره زایمان، مزایای اعطایی در زمان مصدومیت و معلولیت ناشی از کار و دوره کهولت، مستمری بازنماندگان و غیره اشاره کرد که همگی مختص کارمندان و کارگران بخش دولتی است.

دولت مخارج اجتماعی خود از جمله در حیطه تأمین اجتماعی رسمی را از طریق درآمد مالیاتی‌اش تأمین می‌کند که عادلانه نیست چراکه بخش عمده این مالیات‌ها را گروه‌های کم‌درآمدی همچون کارگران و کارمندان بخش خصوصی پرداخت می‌کنند که اساساً تحت پوشش این طرح‌های تأمین اجتماعی قرار نمی‌گیرند. کارگران و کارمندان بخش خصوصی گسترده مالزی برای دریافت اینگونه خدمات، نه به سازمان‌ها و نهادهای دولتی و عمومی، بلکه باید به طرح‌های بیمه‌ای خصوصی و صندوق‌هایی چون «صندوق آینده‌نگری کارمندان» مراجعه کنند که اساس آن بر پایه حساب‌ها و ذخایر فردی است.

در کشور مالزی، دولت‌ها خدمات رفاهی و اجتماعی را از فعالیت‌های حمایت اجتماعی جدا دسته‌بندی می‌کنند. در حالیکه پوشش نظام حمایت اجتماعی رسمی در مالزی همواره بسیار ناکافی بوده، حمایت‌های اجتماعی غیررسمی در قالب‌هایی چون کمک‌های درون خانوادگی، پرداخت وجوهی چون «زکات» به افراد نیازمند و نیز تعاونی‌های مردمی در این کشور به ویژه در مواقع بحران‌های مالی بسیار گسترده بوده است. با این حال رشد شهرنشینی و صنعتی‌سازی و نیز تحرک اجتماعی حاصل از مدرنیزاسیون جامعه طی سال‌های گذشته موجب کاهش همبستگی اجتماعی و از هم پاشیدن فرم‌های سنتی حمایت اجتماعی شده است. با این که در چنین شرایطی،



ضرورت شکل‌گیری نهادهای رسمی برای ارائه اینگونه خدمات اجتماعی افزایش یافته است و می‌توان با استفاده از سیاست‌هایی چون مالیات‌های عادلانه هزینه‌های این خدمات را تأمین کرد، اما در عصر جهانی‌سازی و آزادسازی اقتصاد، دولت‌های بسیاری از چنین سیاست‌ها و اقداماتی سرباز می‌زنند و دولت مالزی یکی از آنهاست.

در واقع سیاست‌مداران و سیاست‌گذاران مالزیایی به لحاظ تاریخی درگیر نوعی ایدئولوژی چپ‌ستیز بوده‌اند که آن‌ها را از بسیاری از اقدامات در زمینه حمایت اجتماعی باز می‌داشته است. آن‌ها هنوز هم خدمات مربوط به تورایمینی و حمایت اجتماعی را به عنوان اموری تعبیر می‌کنند که سبب رخوت و تنبلی مردم می‌شود. برای دولت مالزی در دهه‌های گذشته، شاخص‌های بازار، رشد منابع انسانی و انعطاف بازار کار به معنای شاخص‌های رفاهی بوده و اهمیت بیشتری داشته است، به همین دلیل در سیاست‌های مالزی بیشتر روی حمایت از بخش خصوصی، استراتژی‌های طرف عرضه، بهبود آموزش و سلامت تأکید شده و سعی بر این بوده است که وظیفه حمایت اجتماعی بیشتر به بخش غیررسمی و نهادهای سنتی و مذهبی در جامعه واگذار شود و فعالیت دولت در زمینه حمایت اجتماعی، در بهترین حالت به اقدامات فقرزدایی خلاصه گردد.

با این حال طی سال‌های گذشته، سیاست‌گذاران مالزیایی هرچند از ارائه حمایت اجتماعی اکراه داشته‌اند اما سعی کرده‌اند از طریق آموزش و اشتغال‌آفرینی به همه شهروندان از جمله افراد نیازمند کمک کنند و تنها افراد جامانده از بازار کار را که زیر خط فقر هستند، تحت حمایت اجتماعی مستقیم قرار دهند. به عبارت دیگر مخارج اجتماعی دولت مالزی بیشتر در قالب تأمین امکانات لازم در حوزه آموزش و بهداشت و سلامت صورت می‌گیرد و اعطای کمک‌های اجتماعی مستقیم اندک و تنها در قالب اقدامات فقرزدایی و شامل حال کسانی می‌شود که به شدت نیازمند کمک هستند.

کره جنوبی



کره جنوبی از دهه ۱۹۶۰ و به ویژه در دهه‌های ۷۰ و ۸۰، رشد اقتصادی قابل توجهی به دست آورد. اما دهه ۱۹۸۰ در این کشور مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی اجرا شد که مهم‌ترین آن‌ها آزادسازی و مقررات زدایی از بازار مالی کشور بود. این سیاست‌ها به تضعیف صنعت کره منجر گردید و اقتصاد کشور را به مرز ورشکستگی و بحران کشید، به طوری که تراز تجاری کره در سال ۱۹۹۳ به منفی ۸ میلیارد دلار سقوط کرد. در متن تداوم ناکامی دولت در حل این مسئله و فرار سرمایه‌های خارجی از کره، بحران اقتصادی آسیایی نیز سال ۱۹۹۷ آغاز شد و به کره رسید.

در چنین شرایطی کره جنوبی تنها کشور در بین ۴ بزرگ آسیایی (هنگ‌کنگ، سنگاپور، کره جنوبی و تایوان) بود که شدیدترین ضربه‌ها را از بحران اقتصادی سال ۹۷ متحمل شد. نرخ ارز این کشور از نسبت ۷۰۰ به یک دلار به ۱۷۰۰ به یک دلار سقوط کرد، تولید ناخالص داخلی آن به حدود ۷ درصد کاهش یافت، تورم به ۷۵ درصد رسید، نرخ بیکاری از ۶٫۸ درصد و بیشترین میزان درسی سال گذشته‌اش افزایش پیدا کرد، و نرخ فقر در آن به ۱۹٫۲ درصد رسید که نسبت به سال قبل سه برابر شده بود.

بحران اقتصادی زمانی دامان کره جنوبی را گرفت که این کشور عمیقاً دچار عدم ثبات سیاسی بود. یک ماه بعد از آغاز بحران، انتخابات ریاست جمهوری بود و تا فوریه ۱۹۹۸ که کیم دای جونگ به عنوان رییس‌جمهور این کشور سوگند یاد کرد، کره جنوبی از داشتن دولتی معتبری بهره‌مند بود. کیم دای جونگ از دل گروهی موسوم به «آرمان‌گرایان رفاه» برآمد. سیاستگذاران این گروه و رییس‌جمهور جدید برنامه‌ای رفاهی برای عبور کشور از بحران اقتصادی را عرضه کردند که مشتمل بود بر اصلاحاتی در بخش درمان و استفاده از بیمه درمانی فراگیر، در بخش اشتغال و بسط اشتغال تضمین شده عمومی و در نهایت ایجاد حداقل استاندارد درآمدی برای جلوگیری از فقر. این اصلاحات رفاهی همچنین با بازسازی گسترده و عمیق نظام‌های بانکی و صنعتی این کشور همراه بود.

البته بسیاری از سیاست‌های توسعه اجتماعی-اقتصادی کره جنوبی از جمله نخستین طرح‌های حمایت اجتماعی در دولت‌های قبلی مطرح و اجرا شده بود که هدف از آن‌ها علاوه بر تلاش برای افزایش مشروعیت سیاسی و تثبیت دموکراسی در این کشور، ایجاد اشتغال پایدار بود. برخی از طرح‌های حمایت اجتماعی کره پیش از بحران ۱۹۹۷ عبارت بودند از: طرح‌های حمایت از معیشت شامل تأمین معیشت ابتدایی، مراقبت‌های پزشکی و خدمات نهادی برای سالمندان، معلولین و فقرا که در سال ۱۹۶۱ تصویب شد، طرح پشتیبانی درآمدی برای فقرا، قانون بیمه سلامت تک پایه‌ای واحد، طرح مستمری ملی و حمایت عمومی و خدمات رفاه اجتماعی که از سال ۱۹۷۳ برای فقرا و محرومان بنیان گذاشته شد. این طرح‌ها جایگزینی بودند برای آن دسته از حمایت‌های اجتماعی سنتی که با رشد شهرنشینی، صنعتی‌سازی و تحرک اجتماعی، کمرنگ شده بودند و دولت‌های کره در پاسخ به افزایش تقاضای عمومی برای خدمات و رفاه اجتماعی رسمی و قانونی آن‌ها را مطرح کردند، هرچند اجرای آن‌ها را به بهانه‌های مختلف از جمله افزایش قیمت نفت یا بالا رفتن تورم به تعویق می‌انداختند یا موقتاً لغو می‌کردند.

به هر حال، کره جنوبی پیش از بحران طرح‌های زیادی در زمینه حمایت و رفاه اجتماعی داشت و در مقایسه با دیگر کشورهای بحران زده، از نظام حمایت اجتماعی قوی‌تری برخوردار بود، اما باز هم نظام موجود کفاف شدت و گستردگی تبعات بحران را نمی‌داد و لازم بود دولت جدید با توجه به شرایط ویژه پیش آمده، خصوصاً برای کنترل فقر و بهبود معیشت مردم، آن‌ها را اصلاح و تقویت کند. اصلاحات دولت جدید کره در این زمینه حول سه محور اتفاق افتاد، نخست حول اشتغال، دوم حول مستمری ملی برای تأمین حمایت درآمدی و سوم حول بیمه سلامت ملی برای کاهش اثرات سوء بحران اقتصادی. در زمینه اشتغال دولت هزینه‌های زیادی برای اشتغال آفرینی، یارانه اشتغال و آموزش کار کرد و نیز کمک هزینه‌هایی موقتی برای کم‌درآمدها و کسانی که به دنبال کار بودند، در نظر گرفت.

وقتی بحران اقتصادی روی داد، کره جنوبی تنها کشور منطقه بود که حمایت از بیکاران را از پیش در برنامه‌های دولتی خود گنجانده بود، هرچند که تنها تعداد محدودی از کارگران را شامل می‌شد. در سال ۱۹۹۸ دولت کره، پوشش این طرح‌ها را به سرعت افزایش داد و همچنین دوره مشارکت مورد نیاز برای رسیدن به شایستگی دریافت این حمایت را کوتاه‌تر و دوره بهره‌مندی از مستمری را بلندتر کرد. در نتیجه تعداد دریافت‌کنندگان بیمه بیکاری به سرعت از ۵٫۷ میلیون کارگر در ابتدای سال ۱۹۹۸ به ۸٫۷ میلیون نفر در انتهای آن سال رسید، باین حال به دلیل دشواری شرایط احراز شایستگی، همچنان بسیاری از بیکاران در سال ۱۹۹۹ از این کمک‌ها بی‌بهره بودند.



برای آن دسته از بیکاران محروم از بیمه بیکاری، دولت در می ۱۹۹۸ برنامه‌های اشتغال‌زایی عمومی را پیاده کرد که در طول ۱۰ ماه اجرای آن، ۴۳۷ هزار شغل موقت برای ۶۵۰ هزار متقاضی کار ایجاد شد و در مقایسه با بیمه بیکاری، حدوداً ۲٫۵ برابر افراد بیشتری را تحت پوشش قرار داد. این طرح یکی از گران‌ترین طرح‌های حمایت اجتماعی کره بود که حدوداً ۲ میلیارد وُن (واحد پول کره جنوبی) هزینه در پی داشت. با این حال این طرح نتوانست کمک چندانی به کارگران بقیه سفید بکند که اغلب مهارت و انگیزه شرکت در کارهای یدی طرح‌های اشتغال‌زایی عمومی را نداشتند. علاوه بر پرداختی‌های پروژه‌های ذیل این طرح، دچار آشفستگی و ناهماهنگی زیادی بود. دولت همچنین به منظور حفظ اشتغال‌های موجود به شرکت‌ها و کارخانه‌های در آستانه ورشکستگی، یارانه‌هایی را اعطا کرد تا از افزایش بیکاری جلوگیری کند. این یارانه‌ها در صورت اثبات عدم توانایی شرکت در پرداخت دستمزدها، یک سوم تا دو سوم از دستمزد کارگران را در برمی‌گرفت. این طرح که بعداً بسط بیشتری یافت، تا پایان سال ۱۹۹۹، ۸۰۰ هزار کارگر را تحت پوشش قرار داده و از ۲۲ درصد از شغل‌هایی را که احتمال از بین رفتنشان می‌رفت، نجات داده بود. دولت همچنین صندوق ضمانت دستمزد راه‌اندازی کرد تا تضمین کند که کارگران در صورت ورشکستگی شرکت محل کارشان، دستمزد و مستمری بازنشستگی دریافت خواهند کرد.

کره جنوبی پیش از بحران، نظام حمایت عمومی‌ای داشت با عنوان حمایت از معیشت که ۱٫۲ میلیون نفر را پوشش می‌داد اما بعد از بحران، برای پوشش جمعیت عظیم کارگرانی که نه بیمه بیکاری می‌گرفتند و نه به اشتغال عمومی دست یافتند، ناکافی بود و به دلیل شرایط دشوار احراز شایستگی، تنها ۷ درصد از فقرای جدید را در برمی‌گرفت. در پاسخ به این معضل، دولت کره جنوبی در سال ۱۹۹۸ طرحی دیگر با عنوان حمایت موقت از معیشت را پیاده کرد که ۳۱۰ هزار نفر بیشتر را پوشش می‌داد و شامل ۷۹ هزار وون (۷۰ دلار) یارانه نقدی در ماه، کمک هزینه تحصیل برای کودکان مدرسه‌ای افراد بیکار، و ۵۰ درصد تخفیف برای حق بیمه درمانی خانواده در یک سال می‌شد. بودجه این دو طرح تقریباً ۲ تریلیون وون در سال ۱۹۹۹ بود که حدوداً ۰٫۴۴ درصد تولید ناخالص داخلی می‌شد. در اکتبر ۲۰۰۰ نیز دولت طرح جدیدی برای تضمین حداقل استاندارد زندگی برای همگان را به اجرا گذاشت که مکمل طرح‌های قبلی بود. همچنین دولت کره پس از بحران اقتصادی، طرح‌هایی را برای بیمه بیکاری و مستمری پایه برای سالمندان و بیمه مراقبت بلندمدت تدوین کرد که جامعه هدف آن‌ها عمدتاً معلولین و افراد سالمندی بودند که (در طرح مستمری و درآمد پایه) زیر خط فقر زندگی می‌کردند یا (در طرح بیمه مراقبت بلندمدت) خاستگاهشان طبقه متوسط بود. همچنین این کشور طرح درآمد پایه را که توسط دولت تضمین می‌شود به عنوان طرحی برای حمایت اجتماعی ارائه کرد. طرح مستمری ملی نیز از سال ۱۹۸۸ به اجرا درآمد که برای تمام کارمندان رسمی اجباری و برای بقیه اختیاری بود.

نکته قابل توجه در مورد کره جنوبی این است که این کشور بعد از بحران، طرح جدیدی در زمینه آموزش و مراقبت‌های بهداشت و سلامت معرفی نکرد، چرا که این کشور از قبل دارای نظام آموزش ابتدایی رایگان و طرح‌هایی برای ارائه خدمات درمانی رایگان بود. برای نمونه بیمه سلامت ملی که در سال ۱۹۶۳ پایه‌گذاری شد، برای همه شهروندان قابل دسترس بود. افراد یا به صورت خویش فرما یا در چارچوب شرکت محل کارشان با مشارکت کارگر، کارفرما و دولت می‌توانستند به این طرح وارد شوند. این طرح در سال‌های بحران و پس از آن هم تداوم داشته و تا پایان سال ۲۰۰۴ حدوداً ۴۷٫۴ میلیون از کره‌ای‌ها که ۹۸ درصد جمعیت این کشور را تشکیل می‌دادند، تحت پوشش بیمه سلامت ملی قرار گرفته بودند. دو درصد بقیه نیز تحت پوشش طرح کمک درمانی (MAP)، طرحی غیرمشارکتی برای افراد زیر خط فقر بودند که بخشی از نظام تأمین معیشت ابتدایی به شمار می‌رفت. این همان طرحی بود که پس از بحران اقتصادی در سال ۱۹۹۹ بیش از یک میلیون و ششصد هزار کره‌ای را که موقتاً دچار فقر شده بودند، پوشش داد. این طرح از سال ۲۰۰۴ به بعد، غیر از افراد زیر خط فقر، افرادی را که به بیماری صعب‌العلاج دچارند و به دلیل هزینه‌های بالای درمان در خطر فقرند، شامل می‌شود. به طور کلی دولت کره جنوبی از اوایل دهه ۱۹۷۰ همواره بودجه زیادی را صرف حمایت و تأمین اجتماعی کرده، و از سال ۱۹۷۲ تا ۲۰۱۲ به طور متوسط سالانه ۴۹ میلیارد را به حوزه‌های آموزش، سلامت، مسکن و خدمات اجتماعی اختصاص داده است. سهم تقریبی هر کدام از این حوزه‌ها از مخارج دولت کره جنوبی در دهه ۱۹۷۰ عبارت بود از ۱۵ درصد به خدمات اجتماعی، ۲۰ درصد به مسکن، ۴ درصد به سلامت و ۶۱ درصد به آموزش. این ارقام در دهه ۹۰ به ترتیب ۲۶٫۵ درصد، ۱۰ درصد، ۱۷٫۵ درصد و ۴۶ درصد و در دهه ۲۰۰۰ به ترتیب ۲۹ درصد، ۱۱ درصد، ۲۰ درصد و ۴۰ درصد بوده است.

برنامه‌های رفاهی کره جنوبی تداوم و موفقیت خود در کاهش فقر و بیکاری و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر را مدیون رقابت‌های دموکراتیک تثبیت‌شده و پیوندهای قدرتمند میان دولت و گروه‌های سیاسی و اجتماعی رسمی و غیررسمی بود که ناشی از تأکید رفاہ‌گرایان و دولت برآمده از آن‌ها بر اهمیت انسجام و همبستگی اجتماعی و حفظ رضایت عمومی است. در کره جنوبی تقریباً تمام سیاست‌های اجتماعی فراگیر و اصلی را آن دسته از سیاست‌گذاران اصلاح‌طلب معرفی کردند که با «ائتلاف‌های حمایتی» نیرومندی متشکل از گروه‌های جامعه مدنی حامی سیاست‌های رفاهی هم‌پیمان بودند. در واقع رشد نیروهای حامی رفاه اجتماعی در جامعه مدنی کره جنوبی دقیقاً هم‌زمان بود با رشد انسجام و پیوند میان حوزه نهادی رسمی با نهادهای غیررسمی. بنا بر همین پیوندهای سیاسی-اجتماعی بود که اقدامات رفاهی و حمایتی کره جنوبی در اواسط دهه ۱۹۹۰ به این سمت سوق پیدا کرد که سریعاً سازمان‌ها و دستورات عمل‌های جنبش‌ها و گروه‌ها را رسمی و نهادینه کنند و از طرح‌های پیشنهادی آن‌ها بهره بگیرند.

نمونه‌هایی از تأثیر مثبت این پیوندهای پیش‌برنده جالب توجه‌اند. برای مثال معرفی طرح درآمد پایه تضمین‌شده دولتی که به عنوان تضمین حداقل استاندارد زندگی شناخته می‌شود، آن دسته از اصلاحات در سیاست‌های رفاهی است که نهادهای جامعه مدنی کره جنوبی آن را مطرح کردند و احزاب و دولت را به اجرای آن ترغیب ساختند. این طرح به جای اینکه تنها نوعی حمایت غیراجباری از افراد نیازمند باشد، به عنوان نوعی حق اساسی شهروندی مورد تصریح قرار گرفت. همچنین برنامه مستمری سالمندی که به عنوان طرحی تک‌رکنی معرفی شد و مؤلفه‌های قدرتمندی برای انتقال بازتوزیعانه درآمد از کارمندان شرکت‌های بخش رسمی به شهروندان بیکار یا خوداشتغال در بخش‌های غیررسمی روستایی و شهری داشت، ابتدا حتی از سوی بخش‌هایی از اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های غیردولتی (NGO) طبقه متوسط با مخالفت روبه‌رو شد، اما دولت اصلاح‌طلبی که به تازگی انتخابات را برده بود، توانست این طرح تک‌رکنی پیشرو را با حمایت قوی عواملی پیشرو در اتحادیه‌ها و گروه‌های جامعه مدنی اجرا کند.

یکی از تأثیرهای قابل توجه دموکراسی تثبیت‌شده و پیوندهای میان دولت و جامعه مدنی، شکل‌گیری ضرورت مبارزه با فساد در کشور و تأکید جامعه مدنی و توجه دولت مردان به حل این معضل اقتصادی-اجتماعی بود. مبارزه با فساد در کره جنوبی با تلاش برای حل معضلات ناشی از بحران مالی و اقتصادی، و پیاده‌سازی سیاست‌های رفاهی تقریباً هم‌زمان بود. در آن برهه، از یک سوز و بند میان بوروکرات‌های دولتی با بخش خصوصی خود به عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار در شکل‌گیری بحران اقتصادی تلقی می‌شد. از سوی دیگر وجود فساد در میان سیاستمداران و مقامات رسمی برای سالیان دراز باعث ایجاد جو خشم و نفرت، ناامیدی و بی‌اعتمادی در میان مردم کره شده بود. در نتیجه، مبارزه با فساد می‌توانست هم‌زمان راه‌کاری برای کنترل بحران اقتصادی و نیز جلب اعتماد عمومی و افزایش انسجام اجتماعی باشد.

شعار مبارزه با فساد در کره جنوبی قدمتی طولانی دارد و برای چندین دهه دولت‌های مختلف در کره جنوبی بر این امر مهم تأکید کرده‌اند. با این حال برای دولت‌های اقتدارگرای پیش از دهه ۹۰ اقدامات ضد فساد ماهیتی سیاسی داشت و صرفاً به عنوان ابزاری برای آرام کردن خشم عمومی نسبت به بی‌عدالتی و فساد مقامات رسمی تلقی می‌شد. اما از اوایل دهه ۹۰ فساد به عنوان یکی از موانع جدی توسعه بازشناسی شد و مبارزه با آن شکلی جدی‌تر به خود گرفت.

در کابینه کیم یونگ سام (۱۹۹۳-۱۹۹۸) «نظام مبادلات مالی با نام حقیقی» با دستور فوری رئیس‌جمهور اجرایی شد که هدف آن ایجاد شفافیت مالی و ممانعت از کاربرد حساب‌های بی‌نام بود. این دستور بعدتر در سال ۱۹۹۷ با رفع برخی نواقص، از جمله ظهور دشواری‌هایی در مبادلات مالی در اثر فرایند تأیید نام‌های حقیقی، و نیز ظهور نگرانی‌هایی در مورد حسابرسی مالیاتی، به شکل «قانون مبادلات مالی با نام حقیقی و تضمین رازداری» درآمد. کیم یونگ سام همچنین نقش «هیئت حسابرسی و بازرسی» (BAI) را به عنوان نهاد قضایی ضد فساد افزایش داد و «کمیته پیشگیری از فساد» (CPC) را به عنوان بازوی مشورتی برای رئیس آن هیئت در مبارزه با فساد تأسیس کرد. او همچنین تلاش کرد از طریق «کمیته اصلاحات اداری» اصلاحاتی را در زمینه مقررات اداری ایجاد کند. با این حال، این اقدامات در راه مبارزه با فساد چندان بسنده نبود. به خصوص اصلاحات اداری انجام شده توسط کیم یونگ سام عمدتاً شکل مقررات‌زدایی به خود گرفت و گرچه توانست زمینه برخی ساخت و پخت‌ها میان بوروکرات‌های دولت و بخش خصوصی را کاهش دهد، اما هم‌زمان ابزارهای نظارتی دولت را در حوزه اقتصاد تضعیف کرد که خود در ایجاد ناپایداری بازار و ظهور بحران اقتصادی مؤثر بود.



اما در کابینه کیم دای جونگ، که بعد از بحران اقتصادی به ریاست جمهوری کره جنوبی رسید، تحولات بارزتری در زمینه مبارزه با فساد رخ داد. کیم دای جونگ «کمیته اصلاح مقررات» (RRC) را بر مبنای «قانون پایه‌ای مقررات اداری» در سال ۱۹۹۸ شکل داد که هدف از آن بررسی دقیق و رصد مقررات موجود و حذف مقررات غیر ضروری یا تنظیم مقررات جدید لازم بود. در نتیجه اصلاح مقررات نیز از قالب مقررات زدایی صرف خارج شد و شکل تنظیمی نیز پیدا کرد. در متن بحران اقتصادی، کیم دای جونگ با هدف کنترل بحران و جلب اعتماد عمومی به دفتر نخست‌وزیری دستور داد که برنامه‌های ضد فساد نظام‌مندتری طراحی کند. در سال ۱۹۹۹، دفتر نخست‌وزیری برنامه‌ی جامعی را شامل پنج محور اعلام کرد: (۱) تأسیس کمیته‌ی مخصوص مبارزه با فساد؛ (۲) اعلام قانون پایه‌ای پیشگیری از فساد؛ (۳) شکل دهی به کمپین آگاهی عمومی در مورد فساد؛ (۴) توسعه‌ی کمپینی برای تشویق مشارکت شهروندان در کشف فساد؛ و (۵) انجام اصلاحات اداری در حوزه‌های فسادخیز. این برنامه گام بزرگی در جهت ریشه‌کن کردن فساد بود. کیم دای جونگ کمیته‌ی مخصوص ضد فساد (SCAC) را در ۱۹۹۹ برای اجرای اقدامات لازم در جهت مبارزه با فساد تأسیس کرد. اما از آن جایی که این کمیته صرفاً در قالب نوعی هیئت مشورتی برای رئیس‌جمهور شکل گرفت و فاقد قدرت اجرایی و سازمان اداری لازم برای مبارزه با فساد بود، و تمام اعضای آن اعضای غیر ثابت بودند، هم‌چنان نابسند دانسته شد و تشکیل نهادی ویژه با اختیارات بیشتر و وضع قوانین جدید برای مبارزه با فساد هم در دولت و هم در جامعه به عنوان یک مطالبه‌ی جدی پا برجا ماند.

به همین دلیل در همان اوایل سال ۲۰۰۰ «ائتلاف شهروندان برای حمایت از قانون پیشگیری از فساد» با اتحاد ۳۸ سازمان غیردولتی تشکیل شد و از مجلس ملی و احزاب سیاسی اصلی خواست تا قانونی جدید برای پیشگیری از فساد وضع کنند. پس از آن احزاب اکثریت و اقلیت طرحی برای مبارزه با فساد آماده کردند و در نهایت در سال ۲۰۰۱ «قانون ضد فساد» را تصویب نمودند. هدف از این قانون ایجاد فضایی پاک و شفاف در خدمات دولتی از طریق پیشگیری از فساد و تنظیم قوانین کارآمد بر ضد اعمال مفسدانه بود. در همان سال «قانون پیشگیری از پول شویی» نیز برای کمک به تحقق همین هدف تصویب شد. در ادامه در سال ۲۰۰۳ نیز «دستورالعمل حفظ درستکاری کارمندان دولت» توسط دولت مصوب شد. در نتیجه می‌توان گفت که زیرساخت مبارزه با فساد در کره جنوبی عمدتاً در زمان کابینه کیم دای جونگ شکل گرفت.

در این میان مهمترین اقدام در جهت مبارزه با فساد تأسیس «کمیسیون مستقل مبارزه با فساد کره» (KICAC) در سال ۲۰۰۲ بر مبنای ماده ۱۰ قانون ضد فساد مصوب سال ۲۰۰۱ بود. این کمیسیون سازمان دولتی مستقلی است که در ذیل ریاست جمهوری و برای ارتقای قوانین و نهادهای پیشگیری از فساد و طراحی و پیاده‌سازی سیاست‌های ضد فساد تشکیل شده است. تأسیس چنین سازمانی که به طور ویژه مسئولیت اقدامات ضد فساد را بر عهده دارد، نشان‌دهنده اراده و آمادگی دولت کره جنوبی برای مبارزه با فساد به عنوان یکی از اولویت‌های اصلی توسعه ملی و مبارزه با بحران اقتصادی است. مهمترین اقدامات عمده ضد فساد این کمیسیون شامل این موارد می‌شود: (۱) ارتقای نهادی برای پیشگیری از فساد؛ (۲) رسیدگی به گزارش‌های فساد؛ (۳) حفظ مصونیت و تشویق افشاگران؛ (۴) ارزیابی فعالیت‌های ضد فساد؛ و (۵) افزایش آگاهی عمومی درباره فساد از طریق دستورالعمل رفتار کارمندان اداری و آموزش‌های ضد فساد. در این چارچوب، اقدامات مشخصی از قبیل بازنگری مقررات فسادزا، افزایش شفافیت در روال‌های اداری، تشویق مشارکت عمومی، ایجاد محیط خالی از فساد و اطمینان از کشف و مجازات مفسدین در دستور کار قرار گرفت. با چنین اقداماتی، کره جنوبی توانست طی چند سال به میزان قابل توجهی شاخص‌های فساد و شفافیت خود را بهبود بخشد، اعتماد عمومی را افزایش دهد و انسجام اجتماعی را در شرایط بحران اقتصادی حفظ کند.

اما باید در نظر داشت که دولت تنها بازیگر این عرصه نبود و قوانین و اقدامات ضد فساد تا حد زیادی تحت تأثیر فشار جامعه مدنی و با مشارکت گروه‌های اجتماعی امکان‌پذیر شد. در کره جنوبی جنبش شهروندان از اواخر ۱۹۸۰ به طور خودانگیخته رشد کرد. در ۱۹۹۰ با توسعه دموکراسی و استقلال محلی، گروه‌های مدنی رشد سریعی را هم به لحاظ اندازه و هم به لحاظ کیفیت تجربه کردند و برخی از آن‌ها به موفقیت‌های قابل توجهی دست یافتند. به طور مشخص سه سازمان مردم‌نهاد «ائتلاف شهروندان برای عدالت اقتصادی»، «همبستگی مردم برای دموکراسی مشارکتی» و «سازمان شفافیت بین‌الملل - کره» نقش مهمی در مبارزه با فساد در کره جنوبی ایفا کردند. سازمان «ائتلاف شهروندان برای عدالت اقتصادی» (CCEJ) در سال ۱۹۸۹ تأسیس شد و توانست در استقرار «نظام اسامی حقیقی» برای

مبادلات مالی و ثبت دارایی‌ها نقش مهمی ایفا کند. سازمان «همبستگی مردم برای دموکراسی مشارکتی» (PSPD) که در سال ۱۹۹۴ تأسیس شد، جنبشی را برای اصلاح شرکت‌های خوشه‌ای (چایبول)، اصلاحات سیاسی و ریشه‌کن کردن فساد توسعه داد و از زمان تأسیس خود به عنوان دیده بان پیشرو بر ضد سوء استفاده از قدرت عمل کرده است. سازمان شفافیت بین‌الملل نیز در سال ۱۹۹۹ از خلال ائتلاف چندین سازمان مدنی تأسیس شد که هدف آن‌ها اصلاح آگاهی مردم، پاک‌سازی فساد گسترده در جامعه، و مشارکت در ساخت عادلانه جامعه از طریق جنبش‌های ضد فساد بود. این گروه‌های مدنی نه تنها سیاست‌های عملی آنلاین را برای حل معضل فساد و سوء مدیریت ارائه دادند، بلکه به عنوان بازیگران عمده در تصویب قوانین ضد فساد، از جمله قانون ضد فساد و قانون پیشگیری از پول شویی، نقش ایفا کردند.

نتیجه‌گیری



اندونزی در سال ۱۹۹۷ در مواجهه با بحران اقتصادی در ابتدا تحت فشار صندوق بین‌المللی پول اقدام به اجرای سیاست‌های ریاضتی کرد. در نتیجه این سیاست‌ها دولت سوهارتو با اعتراضات شدید مردم و بحران سیاسی مواجه شد که به کشته شدن صدها نفر انجامید و در نهایت سوهارتو در ۱۹۹۸ استعفا داد. پس از آن جهت‌گیری سیاست‌ها به سوی سیاست‌های رفاهی تغییر کرد و طرح «تور ایمنی اجتماعی» برای حفاظت از مردم در برابر بحران اقتصادی اجرا شد که چند سال بعد به طرحی برای کاهش فقر، حمایت اجتماعی از فقرا و توسعه محلی بدل شد و مقدمه پیاده‌سازی نظام تأمین اجتماعی ملی و پوشش سلامت همگانی را به عنوان عنصری از نظام رفاهی جامع اندونزی فراهم کرد.

مالزی نیز گرچه به دلیل زیرساخت اقتصادی مستحکم‌تر خود کمک‌های صندوق بین‌المللی پول را نپذیرفت، مانند اندونزی در ابتدا در برابر بحران اقتصادی دست به اعمال سیاست‌های ریاضتی زد. اما با تشدید مشکلات اقتصادی و نارضایتی‌ها، خیلی زود با تشکیل شورای عملیاتی اقتصادی ملی در ۱۹۹۸ سیاست‌های خود را تغییر داد و با اتکاء به تجربه خود در زمینه فعالیت‌های ضد فقر در میان فقرای روستایی در دهه ۱۹۷۰ و با اتکاء به نظام بهداشت و آموزش عمومی خود که از فرایندهای خصوصی‌سازی در سال‌های قبل از آن در امان مانده بودند، توانست سیاست‌های رفاهی مناسبی را در زمینه آموزش، بهداشت، مستمری‌ها و ارائه یارانه‌های سوخت و مواد غذایی به اجرا درآورد که کمک قابل توجهی به این کشور برای گذر از دوران بحران کرد.

کره جنوبی از دهه ۱۹۶۰ و به ویژه در دهه‌های ۷۰ و ۸۰، رشد اقتصادی قابل توجهی به دست آورد. اما دهه ۱۹۸۰ در این کشور مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی اجرا شد که مهم‌ترین آن‌ها آزادسازی و مقررات زدایی از بازار مالی کشور بود. این سیاست‌ها به تضعیف صنعت کره منجر گردید و اقتصاد کشور را به مرز ورشکستگی و بحران کشید، به طوری که تراز تجاری کره در سال ۱۹۹۳ به منفی ۸ میلیارد دلار سقوط کرد. در متن تداوم ناکامی دولت در حل این مسئله و فرار سرمایه‌های خارجی از کره، بحران اقتصادی آسیایی نیز سال ۱۹۹۷ آغاز شد و به کره رسید.

همچنین کره جنوبی که در دهه ۸۰ و ۹۰ سیاست‌های اقتصادی تعدیل ساختاری، به ویژه آزادسازی و مقررات زدایی از بازار مالی را پیاده کرده و همزمان با بروز بحران اقتصادی آسیا در سال ۱۹۹۷، پیامدهای سوء این دسته از سیاست‌ها را تجربه کرده بود، بعد از بحران درصدد تصویب و پیاده‌سازی سیاست‌های اجتماعی مبتنی بر خدمات رفاهی و حمایت اجتماعی برآمد. دولت اصلاح طلب کیم دای جونگ که از متن گروهی موسوم به آرمان‌گرایان رفاه و با حمایت گروه‌های جامعه مدنی در سال ۱۹۹۷ روی کار آمد، توانست در دوران بحران اصلاحاتی را در بخش بهداشت و درمان و برنامه رفاهی گسترده‌ای را برای حمایت اجتماعی از بیکاران و فقرا و ایجاد حداقل استاندارد درآمدی اجرا کند. همچنین دولت کره با همراهی مجلس ملی و نیروهای مدنی کمیسیون مستقل مبارزه با فساد کره را تأسیس کرد و طرح‌های قابل توجهی برای مبارزه با فساد به اجرا درآورد. در نتیجه این سیاست‌های رفاهی و مبارزه با فساد، دولت و نهادهای جامعه مدنی توانستند در کنار یکدیگر انسجام اجتماعی و اعتماد عمومی را در دوران بحران حفظ نمایند. در واقع در کره جنوبی تعهدات آشکار احزاب اصلاح طلب یا انجمن‌های مدنی پیشرو نسبت به تضمین رفاه عمومی و شرایط زندگی شهروندان در برابر رقابت‌های ویرانگر بازار در طول زمان تقویت شده است و همه آن‌ها بر پایه پیوندهای سازمانی در درون بخش رسمی و نیز بین حوزه‌های مدنی غیررسمی و رسمی در این کشور بنا شده‌اند. رهبران سازمان‌های رسمی (کارگرمحور) که ضمن برخورداری از پیوندهای منسجم، ریشه‌های عمیقی در حوزه مدنی غیررسمی دارند، با پشتکار فراوان مطالبات موجود از سوی اجتماعات و طبقات گسترده‌تر از جمله طبقات متوسط و کارگر، نسبت به حمایت‌های اجتماعی سخاوتمندانه و فراگیرتر را هدایت می‌کرده‌اند.

در نتیجه در هر سه کشور اجرای دوره‌ای کوتاه از سیاست‌های ریاضتی و تعدیل ساختاری به تشدید بحران و بروز تنش‌های اجتماعی منجر شده است. گرچه وجود زیرساخت اقتصادی مستحکم‌تر و ساختار رفاهی از پیش موجود در کشور مالزی و تثبیت دموکراسی و پیوند بخش رسمی و بخش غیررسمی در کره جنوبی موجب شده است که در قیاس با اندونزی به تنش‌های کم‌تری دچار شوند، اما در نهایت دولت‌ها در هر سه کشور ناچار شده‌اند که برای حفظ انسجام اجتماعی و اعتماد عمومی به سیاست‌های رفاهی روی آورند.

در عین حال لازم به ذکر است این چرخش به معنای توقف کامل برنامه‌های نئولیبرال تعدیل ساختاری نبوده است. همان‌طور که بسیاری از منتقدان اینگونه سیاست‌ها به درستی مطرح کرده‌اند، سیاست‌های رفاهی در بسیاری مواقع با پیگیری تعدیل ساختاری در



حوزه‌هایی مانند حقوق کار و خصوصی سازی همراه بوده است. برای مثال در کره جنوبی هم‌زمان با پیاده‌سازی سیاست‌های رفاهی، شاهد تغییر حقوق کار در جهت موقتی‌سازی نیروهای کار و تسهیل اخراج کارگران از کارخانه‌ها هستیم. از این جهت همانطور که در گزارش بانک جهانی نیز آمده و پیش‌تر در بخش مربوط به کشور اندونزی در این گزارش نقل شده است، سیاست‌های رفاهی می‌تواند کارکرد کنترل اجتماعی را برای اجرای دستورالعمل‌های سیاست‌های تعدیل ساختاری و نقش تسهیل‌گرانه را برای گذار به اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد داشته باشد. با این وجود، نمی‌توان تثبیت حمایت اجتماعی و خدمات رفاهی به عنوان حق شهروندی را که با پافشاری مردمی و ممارست نهادهای جامعه مدنی به دست می‌آید، به عنوان دستاوردی کوچک ناچیز شمرد و نادیده گرفت.

در اینجا نقش جامعه مدنی و مقاومت آن‌ها در برابر سیاست‌های ریاضتی و حمایت‌شان از سیاست‌های رفاهی، به خصوص از نظر تأثیرگذاری آن‌ها در تثبیت دستاوردهای رفاهی حائز اهمیت است. در واقع دولت‌های اصلاح‌طلب در مواقعی که بحران اقتصادی در زمینه بودجه، از زیاده‌ها را از رژیم قبلی به ارث برده باشند، نمی‌توانند دولت رفاه از پیش موجود را انقباضی کنند. حتی یک دولت راست‌گرا یا میانه‌روی راست مانند رژیم لی در کره (۲۰۰۸) نیز وقتی با سازمان‌هایی منسجم در بخش رسمی که از حمایت‌های انجمن‌های مدنی و غیررسمی برخوردارند، احاطه می‌شوند، قادر نخواهند بود برنامه‌های اصلاحات ریشه‌ای نئولیبرالی را پیاده کنند، هرچند که برنامه‌های رفاهی سخاوتمندانه جدیدی هم طراحی خواهند کرد.

به خصوص تجربه کره جنوبی در زمینه اجرای سیاست‌های رفاهی و برنامه‌های مبارزه با فساد نشان می‌دهد که ریشه‌ها و منابع سیاست حمایت اجتماعی باید به فضای مدنی غیررسمی و پیکربندی‌های درون و بیرون سیاست بخش رسمی، و به ورای پدیده‌های تنگ‌دامنه رقابت‌ها و ائتلاف‌های انتخاباتی گسترش یابد. به ویژه، استحکام پیوند و اعتماد سیاسی میان رهبران سازمان‌های رسمی و شهروندان انجمن‌های مدنی غیررسمی، به عنوان عوامل اصلی‌ای پدیدار می‌شوند که تبیین‌کننده تغییرات در سیاست برنامه‌های اجتماعی در کشورهای در حال توسعه و دموکراتیک هستند.

در مجموع تجربه کشورهای گوناگون در مواجهه با بحران اقتصادی نشان می‌دهد که سیاست‌های ریاضتی اغلب در شرایطی اعمال می‌شود که فاصله محسوسی بین احزاب و جامعه مدنی وجود دارد و به همین دلیل دولت یا تحت نفوذ گروه‌های قدرت قرار می‌گیرد که حتی در شرایط بحران اقتصادی به دنبال بیشینه‌سازی منافع خود هستند، یا تحت فشارهای جهانی سازی قرار می‌گیرد که اجرای دستورالعمل‌های نئولیبرال و تعدیل ساختاری را تشویق می‌کند، و در هر دو حال ممکن است به جهت فاصله‌ای که دولت با بخش غیر رسمی و جامعه مدنی دارد، فارغ از تمایلات رأی‌دهندگان خود دست به بازتنظیم کامل یا ایجاد ائتلاف‌هایی دگرگون‌شونده و با تغییراتی مدام بزنند که در طولانی مدت هرج و مرج می‌آفریند.

در مقابل، اتکاء به سیاست‌های رفاهی در مواجهه با بحران اقتصادی در کشورهایی رقم خورده است که یا بخش رسمی نظام سیاسی پیوند جدی‌تری با سازمان‌های مدنی بخش غیررسمی و جامعه مدنی داشته و یا در صورت نداشتن پیوند قابل اتکاء، بخاطر اعتراضات و شورش‌های سازمان‌های بخش غیررسمی و نیروهای جامعه مدنی تحت فشار قرار گرفته است و در نتیجه آن پیوند و فشار، دولت حفظ انسجام اجتماعی و جلوگیری از سقوط اقتصادی گروه‌های آسیب‌پذیر را در اولویت سیاست‌گذاری قرار داده است.

در نهایت باید گفت، برخلاف ادعای مدافعان سیاست‌های بازار محور، نه تنها اعمال سیاست‌های ریاضتی، انجام اصلاحات بازار محور در بخش عمومی و کاهش هزینه‌های عمومی در شرایط بحران اقتصادی امری ضروری و گریزناپذیر نیست، بلکه انتخاب میان سیاست‌های ریاضتی و سیاست‌های رفاهی تابع اقتضات ساختار سیاسی و نوع ارتباط آن با نیروهای اجتماعی است و در حقیقت، اگر حزب سیاسی حاکم خود را به مطالبات جامعه مدنی و مردم جامعه‌اش متعهد بداند، قادر به عقب‌نشینی از سیاست‌های رفاهی نخواهد بود و حتی دست به پیاده‌سازی و اجرای طرح‌های بیشتری در زمینه خدمات رفاهی و حمایت اجتماعی خواهد زد و از این طریق با بحران مقابله خواهد کرد و بر آن فائق خواهد آمد. تجربه سه کشور اندونزی، مالزی و کره جنوبی در این گزارش، تأییدی است بر این مدعا و حتی نشان می‌دهد که حفاظت از سیاست‌های اجتماعی و ارتقای سیاست‌های رفاهی در شرایطی که مردم به دلیل فقر یا بیکاری در شرایط بحران اقتصادی در معرض آسیب بیشتری قرار می‌گیرند، و مبارزه با فساد به جای نفی مداخلات دولت، می‌تواند به حفظ انسجام اجتماعی و پشتیبانی مردم از نظام سیاسی حاکم و تصمیمات آن کمک قابل توجهی کند.

منابع

(در تنظیم گزارش از منابع زیر کمک گرفته شده که جهت اختصار، نقل قول‌های مستقیم و غیر مستقیم در متن نیامده است)

- Kee, Pan Suk (2007), "Building National Integrity through Corruption Eradication in South Korea", *International Public Management Review*, Vol. 8, No. 2, pp 138–163.
- Lee, Cheol–Sung (2012), "Associational Networks and Welfare States in Argentina, Brazil, South Korea and Taiwan", *World Politics*, Vol. 64, No. 3.
- Mansor, Norma and Nur Fakhрина Ab. Rashid (2016), "Components of Social Protection: A Comparison between South Korea and Malaysia", *The Dynamics of South Korea's relationship with Asia–Pacific*, pp:69–90, UM Press, University of Malaya.
- Ramesh, M (2009), "Economic Crisis and its Social Impacts: Lessons from the 1997 Asian Economic Crisis", *Global Social Policy*, vol. 9 (Suppl), pp 79–99.
- Ranta, Paula (2017), "Malaysia's and Indonesia's Recovery from the Asian Financial Crisis: Comparison and Causes behind the Recovery", *Library of Helsinki Metropolia University of Applied Sciences*
- Ragayah Haji Mat Zin, Hwok Aun Lee and Saaidah Abdul–Rahman (2002), "Social Protection in Malaysia", in *Social Protection in Southeast and East Asia*, Singapore, Friedrich Ebert Stiftung.
- Song, Hae–Yung (2013), "Democracy against Labour: The Dialectic of Democratisation and De–democratisation in Korea", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 43, No. 2, pp 338–362.
- Sumarto, Mulyadi (2017), "Welfare Regime Change in Developing Countries: Evidence from Indonesia", *Social Policy & Administration*, Vol. 51, No. 6, pp. 940–959.
- Sumarto, Sudarno and Bazzi, Samuel (2011), "Social Protection in Indonesia: Past Experiences and Lessons for the Future", *World Bank website (Paper presented at the 2011 Annual Bank Conference on Development Opportunities (ABCDE) jointly organized by the World Bank and OECD, 30 May–1 June 2011, Paris). Available at: http://siteresources.worldbank.org/EXTABCDE/Resources/7455676-1292528456380/7626791-1303141641402/7878676-1306270833789/ABCDE-Submission-Sumarto_and_Bazzi.pdf*

- کیون، هوک جو (۱۳۹۵). «سیاست رفاه به وقت بحران»، ت. آریا وقایع نگار. ماهنامه قلمرو رفاه، سال دوم، شماره ۱۵.
- لی، چئول سانگ (۱۳۹۶). «شبکه‌های حمایتی و دولت رفاه». ت. مرجان نمازی. ماهنامه قلمرو رفاه، سال سوم، شماره ۲۳.
- میدری، احمد (۱۳۹۵). «راه کره جنوبی برای خروج از بحران؛ ائتلاف برای رفاه». ماهنامه قلمرو رفاه، سال دوم، شماره ۱۵.

چگونه سیاست‌های رفاهی و مبارزه با فساد به کمک عبور از بحران اقتصادی آمده است؟

بررسی تجربه کشورهای اندونزی، مالزی و کره جنوبی

رفاه و سیاست اجتماعی - ۱۲

کد گزارش: ۱۷۹ - مسلسل: ۱۴۰۰۲۷

پژوهشگران: مرجان نمازی، محمد بیکران بهشت

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

