

ارزیابی بانک جهانی از شرایط موجود در خاورمیانه و آفریقای شمالی با یک نکته کلی در مورد ناتوانی این کشورها در دهه گذشته در جهت بهبود سطح زندگی مردمشان آغاز می‌شود. گفته می‌شود، مقایسه عملکرد این منطقه با دیگر مناطق در حال توسعه گویای عقب ماندگی این منطقه از لحاظ صادرات، سرمایه‌گذاری خصوصی، بهره‌وری، نیروی کار آمد و مدیریت پایدار منابع طبیعی است و دلیل این عقب ماندگی ناهماهنگی سیاست‌های اتخاذ شده با شرایط اقتصاد جهانی است.<sup>۱</sup> علی‌رغم سرمایه‌گذاری قابل ملاحظه در ارتباط با نیروی انسانی و تجهیزات، تولید سرانه داخلی مجموع این کشورها بین ۱۹۸۰ و ۱۹۹۱ در حدود ۲ درصد کاهش یافت و این بالاترین کاهش منطقه‌ای در جهان بود.<sup>۲</sup> این کاهش در حالی رخ داده است که بین سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۸۵، رشد اقتصادی در خاورمیانه و آفریقای شمالی بالاتر از هر منطقه دیگر در جهان بود. البته باید گفت که کاهش اخیر در تولید سرانه داخلی در مورد کشورهای تولیدکننده نفت شدت بیشتری داشته است (حدود ۴ درصد بین ۱۹۸۰ و ۱۹۹۱). کشورهای دیگر منطقه به رغم کاهش تولید سرانه نیز دارای رشد مثبت ۱ درصد بوده‌اند ولی این رشد نسبت به گذشته افت کرده است. با اینکه دهه ۱۹۹۰ شاهد بهبود نرخ رشد اقتصادی در کشورهایی مانند بحرین، عمان، عربستان سعودی، تونس و ایران بوده است،

<sup>۱</sup> محقق علوم سیاسی و استاد دانشگاه، مقیم آمریکا

در اکثر این کشورها رشد سرانه درآمد هنوز منفی است.

نابسامانی وضع اقتصاد کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی را در افت کارایی در استفاده از منابع نیز می توان مشاهده کرد. مقدار سرمایه جدید مورد نیاز برای تولید یک واحد، که اصولاً به عنوان یک شاخص برای اندازه گیری کارایی کل اقتصادی استفاده می شود، به طور قابل ملاحظه ای بالا رفته است، خصوصاً در کشورهایی مانند الجزایر، مصر و سوریه که دارای بخش عمومی بسیار گسترده ای هستند. در این ارتباط، لازم به ذکر است که از دیدگاه بانک جهانی، استفاده منابع برای امور نظامی نقش مؤثری در استفاده ناکارآ از منابع داشته است. در دهه ۱۹۸۰ حداقل ۶ کشور در منطقه بیش از ۱۰ درصد درآمد خالص ملی خود را صرف امور نظامی کردند. متقابلاً، همین کشورها فقط ۵ درصد درآمد ناخالص ملی خود را صرف آموزش و بهداشت کردند. البته ضررهای متحمل شده در جنگها نیز باید به استفاده ناکارآمد منابع اضافه شود.

اما، از دیدگاه بانک جهانی، مهمترین شاخص عقب ماندگی کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی از دیگر مناطق دنیا ناتوانی آنها در استفاده از بازار جهانی جهت رشد اقتصادی است که به وسیله ارقامی مانند کاهش سهم مشارکت اقتصادهای خاورمیانه در اقتصاد جهان نسبت به ۳۰ سال پیش بازگو می شود. به عبارت دیگر، بر خلاف همه مناطق جهان به استثنای آفریقا، در صد مبادلات تجاری خاورمیانه و آفریقای شمالی نسبت به تولید پائین آمده است. البته کشورهای شورای همکاری خلیج فارس دارای بالاترین نسبت مبادلات تجاری به تولید ناخالص داخلی در خاورمیانه هستند (۷ درصد). اما این کشورها نیز، به رغم سالها تأکید بر سیاستهای صنعت سازی و تنوع سازی تولید، هنوز وابسته به صادرات منابع اولیه، مشخصاً نفت و گاز، هستند و در اصل این مواد سوختی هنوز مهمترین رابط این کشورها با بازار جهانی است. نفت ۸۰ درصد کل صادرات منطقه را تشکیل می دهد و در برخی از کشورها تقریباً تنها منبع ارز است. طبق گفته بانک جهانی، مقدار ناچیز مبادلات تجاری میان کشورهای منطقه ای (۷ تا ۸ درصد کل مبادلات منطقه) نیز نشانگر فقدان مبادلات تجاری غیر نفتی است.

شرایط نگران کننده خاورمیانه و آفریقای شمالی، از دیدگاه بانک جهانی، با نگاهی به دورنمای درآمد سرانه صادرات کاملاً آشکار می شود. از نظر این نهاد، در آینده این درآمد سرانه نیز متغیر و به تدریج در حال رکود خواهد بود. بانک جهانی در صد افزایش درآمد واقعی صادرات نفتی را تا سال ۲۰۱۰ میلادی بین ۲ تا ۳ درصد تخمین می زند که کمتر یا حداکثر مساوی با درصد رشد جمعیت (۲,۷٪) و مسلماً کمتر از رشد نیروی کار (۳,۳٪) خواهد بود. این دورنما بر پایه بی ثباتی و نامعلومی هم در عرضه (به خاطر ورود دوباره عراق به بازار جهانی و تولیدات جدید در آسیای میانه) و هم در تقاضا (به خاطر صرفه جویی در کشورهای مصرف کننده) بنا شده است. طبق گفته بانک جهانی، حتی اگر قیمت نفت به ۲۵ دلار برای هر بشکه برسد - که قیمت نزدیکترین مواد سوختی جایگزین است - درآمد سرانه واقعی صادرات هنوز کمتر از نصف درآمد دوران طلایی صادرات نفت بین ۱۹۷۵ و ۱۹۸۵ خواهد بود.<sup>۲</sup>

در ارتباط با درآمدهای غیر نفتی (وجوهات دریافت شده از اتباعی که در خارج از کشور کار می کنند، کمکهای کشورهای دیگر و درآمد ناشی از دارایی هایی که در خارج از کشور نگهداری می شوند)، برای آینده باز هم خیلی امیدوار کننده نیست. مهمترین دلیل برای چنین دورنمای نابسامان، انعکاس تأثیرات کاهش درآمد نفت بر کشورهای غیر نفتی مانند اردن، لبنان، مصر، مراکش و تونس است. ارتباط بین نیروی کار منطقه ای و بازارهای سرمایه نشانگر تأثیر بازار نفت است به قول بانک جهانی، به هر ۱۰ درصد افزایش در قیمت نفت، درآمد آرسالی به کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی از طرف کارگرانی که در خارج از کشور کار می کنند ۶ درصد اضافه خواهد شد.<sup>۴</sup> در ارتباط با کشورهایی که مهاجرت در جهت اروپا است، نقش بازارهای نفت البته کم اما نقش وجوهات آرسالی در درآمد ارزی هنوز بارز است.

انتظار می رود که در آینده تقاضا برای نیروی کار مهاجر در اروپا کاهش یابد و کشورهای شورای همکاری خلیج فارس کماکان تأکید بیشتر خود را بر استفاده از کارگران بومی ادامه دهند. علاوه بر پیگیری روند استفاده از کارگران ارزاتر آسیایی که در سالهای اخیر رواج یافته است، بهره و سود از دارایی هایی که در خارج نگهداری می شود نیز به احتمال

زیاد کاهش پیدا خواهد کرد زیرا اصل این دارایی‌ها، به ویژه بعد از جنگ خلیج فارس، رو به کاهش است. در مقوله درآمد‌های غیر نفتی، تنها درآمدی که به احتمال زیاد متغیر نخواهد بود کمک‌های خارجی است. انتظار بانک جهانی جایگزینی کمک‌های اتحادیه اروپا در ازای هر نوع کاهش کمک از طرف ایالات متحده آمریکا و شورای همکاری خلیج فارس است.<sup>۵</sup>

تنها بخش اقتصادی که از دیدگاه بانک جهانی دارای پتانسیل فراوان برای رشد در شرایط کنونی است، بخش جهانگردی است. کل درآمد خاورمیانه و آفریقای شمالی از این منبع در دهه ۱۹۹۰ کمتر از درآمد مکزیک و تقریباً برابر درآمد تایلند بوده است. بنابراین امکان رشد زیاد است اما بی ثباتی منطقه‌ای فعلاً برای مدتی از گسترش این بخش نیز جلوگیری خواهد کرد.

#### دلایل عقب ماندگی منطقه از دیدگاه بانک جهانی

از دیدگاه بانک جهانی، مشکلات اقتصادی منطقه را می‌توان در یک جمله خلاصه کرد: ناهماهنگی سیاست‌های داخلی کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی با شرایط جدید اقتصاد جهان. این ناهماهنگی در حالی اتفاق افتاده است که از سال ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۵، کل منطقه عملکرد مثبت تری از تمام مناطق جهان به غیر از آسیای شرقی، هم از لحاظ رشد سرانه درآمد و هم از لحاظ توزیع درآمد، داشت. بهبود شاخص‌های اجتماعی (مانند میزان مرگ و میر کودکان، درصد اشخاص با سواد و غیره) کاملاً محسوس و در مقایسه با دیگر مناطق دنیا، درصد افراد زیر خط فقر پائین بود.<sup>۶</sup> این دستاوردها نتیجه رشد سریع دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و پرداخت‌های انتقالی به بخش وسیعی از جمعیت بود که به وسیله نظام‌های دولت‌گرا و درآمد سرشار نفت اداره و تغذیه می‌شد.

از دیدگاه بانک جهانی، بین سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۸۵ یکی از بزرگترین انتقال‌های درآمد در تاریخ جهان از کشورهای واردکننده نفت به کشورهای تولیدکننده نفت رخ داد. تأثیر رشد اقتصادی کشورهای نفت خیز بر کل اقتصاد خاورمیانه و آفریقای شمالی، از طریق کمک‌های مالی، وجوهات ارسالی توسط کارگران مهاجر و صادرات، نیز بسیار قابل ملاحظه و

چیزی نزدیک به ۳۵ تا ۴۰ درصد افزایش در تولید ناخالص داخلی منطقه بود. این ثروت شرایط سرمایه‌گذاری عظیم در حیطة عمومی را مهیا کرد و در عین حال به کارخانه‌های دولتی توانایی ایجاد رشد در دوران تولید انبوه و رقابت کم را داد. نهایتاً درآمد بالای نفت به معنای فقدان اولویت صادرات غیر نفتی و رقابت بین‌المللی بود.

اما این سیاستها دیگر با شرایط جدید اقتصادی هماهنگ نیستند و نتیجه این ناهماهنگی را می‌توان در بحران اقتصادی منطقه که از سال ۱۹۸۶ شروع شد، جستجو کرد. دو عامل اساسی یعنی سقوط قیمت نفت و کاهش بهره‌وری - باعث شد که کاهش قیمت نفت و کاهش تولید به موازات یکدیگر حرکت کنند. سرمایه‌گذاری در کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی نیز کاهش یافت اما افت تولید بیش از کاهش سرمایه‌گذاری بود و این نشانگر کاهش بهره‌وری نیز هست و دلیل این کاهش رقابت شدید بازار جهانی در اواخر قرن بیستم است که تولیدکنندگان را مجبور به تولید سریع با کمترین هزینه و برپایه نوآوریهای بی‌وقفه می‌نماید.

از دیدگاه بانک جهانی، برخلاف اقتصاد گذشته که در آن انباشت سرمایه کلید تولید کارآمد بود، بازار امروزی احتیاج به تولیدی دارد که انعطاف‌پذیر باشد و بتواند از کاهش هزینه‌ها در بخشهای ارتباطات و حمل و نقل بهره‌برد. <sup>۷</sup> مزیت رقابتی دیگر صرفاً به معنای تولید کارآمد کالاهای یکسان در یک مکان نیست. تولیدکننده باید توانایی تنظیم و هماهنگی بخش کالاهای و خدمات را بین عرضه‌کنندگان متعدد داشته باشد و بتواند به نیازهای بازارهای خاص و متنوع پاسخ دهد. ارتباطات ارزانتر و آسانتر و رقابت، شرکتها را مجبور می‌کند که تولید خود را در ارزانترین مکان انجام دهند. کم‌اهمیت شدن مکان جغرافیایی در اصل بازتاب استفاده بی‌سابقه از رایانه، نمابر و تلفن بوده است و نتیجه این فرایند را می‌توان اختصاراً در دو کلمه خلاصه کرد: تخصصی شدن و جهانی شدن. به عبارت دیگر، تمرکز شرکتهای موفق محدودتر در حالیکه بازار مورد هدف آنها وسیع‌تر یا جهانی‌تر شده است. به طور فزاینده، کارکردهای مختلف در درون شرکتها نیز تخصصی شده است و برپایه سود استفاده در جهان تقسیم می‌شود. مثلاً یک شرکت ممکن است نرم‌افزار خود را در هند تولید و بلیط‌های

هوایما را در کشورهای کارائیب صادر کند. بدین ترتیب، تعداد زیادی از خدمات که قبلاً در کشورهای صنعتی ارائه داده می‌شد، به خاطر هزینه پائین نیروی کار و ارتباطات پیشرفته رایانه‌ای، اکنون در کشورهای در حال توسعه تولید می‌شود و نهایتاً صادرات خدمات تجاری را یکی از مهمترین بخشهای صادرات این کشورها خواهد بود.

البته برای مشارکت در رقابت بیرحمانه‌ای که دنیا را فرا گرفته است، تولیدکنندگان مجبور هستند تا به سرعت و مستمراً نوآور باشند و هزینه خود را تا حد ممکن پائین بیاورند. در گذشته، برای اغلب کالاها، مدت زمان بین سفارش کالا و رسیدن آن به مغازه داران شاید نزدیک به یک سال بود. امروز این مدت زمان حتی به چند روز هم رسیده است زیرا تولیدکنندگان موفق توانایی پاسخ به تغییرات در تقاضاهای مصرف کنندگان را پیدا کرده‌اند. در عین حال، رقابت شدید در قیمت‌ها باعث شده است که شرکتها بسیاری از مشاغل مدیریت در سطح متوسط را از بین ببرند و مسئولیتهای مدیریتی و نظارتی را به کارگران با صلاحیت‌تر محول نمایند. رقابت کیفیت و استانداردهای یکنواختی کالاها را نیز افزایش داده است زیرا خریداران به راحتی می‌توانند عرضه کنندگان دیگری را پیدا کنند. شرکتهای موفق باید به طور مستمر اولویت‌های خریداران را در نظر داشته باشند، راههای کاهش هزینه‌ها را پیگیری کنند و به کیفیت کالاها و خدمات خود بهبود بخشند. خلاصه کلام، بهره‌وری، انعطاف پذیری و سرعت سه رکن اصلی تولید برای بازار جهانی کنونی و آینده هستند.

با این وصف تولید، نوع مهارت و آموزش کارگران نیز باید کاملاً تغییر کند تا پاسخگوی نیازهای بازار جهانی شود. تولید انعطاف پذیر نیازمند سلسله مراتب سازمانی افقی‌تر، تمرکززدایی مسئولیتهای و کارگرانی با مهارت کاری گسترده‌تر، قوه ابتکار بالاتر و توانایی حل مشکلات در محل تولید است و ایجاد این نوع نیروی کار مسلماً مستلزم تغییرات اساسی در نظام آموزشی است. در عین حال، این نوع تولید انعطاف پذیر باید همراه با انضباط شدیدتر در ارتباط با مدیریت اقتصاد باشد. همانگونه که تجربه مکزیک یا رویدادهای اخیر در کشورهای آسیای شرقی نشان داد، اشتباه در سیاستگذاری اقتصادی سریعاً با عکس العمل منفی یا مجازاتی بازار جهانی مواجه خواهد شد.

در ارتباط با کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی، بانک جهانی معتقد است که این کشورها غالباً حتی دارای نظام سیاستگذاری اقتصادی که توانایی استفاده از فرصتهای موجود در فرایند جهانی شدن را پیدا کرده باشد، نشده اند. پاسخ به این سؤال که چرا چنین است را می توان در دو نوع نارسایی خلاصه کرد:

#### ۱. نارسایی در سیاستهای اقتصادی

#### ۲. نارسایی در نهادهای اداره کننده سیاستهای اقتصادی

البته این دو نوع نارسایی را نمی توان از یکدیگر تفکیک کرد و از دیدگاه بانک جهانی این دو نارسایی دست در دست یکدیگر در جوانب مختلف عقب ماندگی خاورمیانه و آفریقای شمالی همکاری می کنند. به طور مثال، در ارتباط با آزادسازی تجاری، کشورهای خاورمیانه هنوز سیاستهای پیشین خود (در خصوص تعرفه های مختلف و سهمیه بندی) را ترک نکرده اند، در حالیکه مسائل مربوط به قوانین متعدد، کاغذبازی اداری و تعدد مراجع قانونگذاری و اعمال قانون کماکان ادامه دارد. بنابر این، طبق ادعای بانک جهانی، با اینکه محدودیتهای کمی تا حدی کاهش یافته اند، میانگین تعرفه های جمع آوری شده در خاورمیانه (به استثنای کشورهای شورای همکاری خلیج فارس که اقتصادهای نسبتاً بازی دارند) هنوز از تعرفه اکثر کشورهای امریکای لاتین و آسیای شرقی بالاتر است.<sup>۸</sup> واردات نیز غالباً مواجه با مالیات اضافه هستند و نتیجه این نارسایی ها در تجارت، قیمت بالاتر برای مصرف کنندگان و رقابت کمتر برای تولید کنندگان داخلی است.

در ارتباط با سیاستهای کلان تثبیت، بانک جهانی کشورهای خاورمیانه را، به استثنای آنهایی که گرفتار جنگ بوده اند، به طور نسبی در مهار تورم موفق می داند. اما در دراز مدت، با کاهش درآمد نفت و بهره وری، این موقعیت را پایدار نمی بیند مگر اینکه تغییرات اساسی در سیاستهای پولی اعمال شود. این داوروی در مورد کشورهای تولید کننده نفت و حتی کشورهایی مانند اردن، مصر و یمن که از نفت به طور غیر مستقیم استفاده می برند، صادق است.

از دیدگاه بانک جهانی، ناپایداری این شرایط با یک نگاه اجمالی به نرخ پس انداز

کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی کاملاً آشکار می‌شود. این نرخ تقریباً ۱۰ درصد نسبت به تولید ناخالص داخلی از نرخ پس انداز در کشورهایی مانند اندونزی، مالزی و تایلند پائین‌تر است. در اصل اگر میزان فرسایش منابع طبیعی در این ارقام منظور شود، بانک جهانی معتقد است که نرخ پس انداز خالص در کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی منفی است. البته وضع کشورهایی مانند سوریه، مصر، عمان و الجزایر و خیم‌تر است، اما حتی تولید کنندگان اصلی نفت و گاز نیز، برای حفظ مصرف کنونی خود، باید نرخهای پس انداز خود را اصلاح کنند، مسلماً یکی از مهمترین جوانب اصلاح پولی مورد نیاز اصلاح سیستم مالیاتی است و این تأکید بر مالیات بردرآمد و مصرف به احتمال زیاد مقارن با فشار بیشتر برای پاسخ‌پذیری دولت و استفاده بهینه از منابع عمومی خواهد بود.

از منظر بانک جهانی، جنبه دیگر نارسایی در سیاست‌گذاریها و نهادهای دولتی را می‌توان در نظام سرمایه‌گذاری خاورمیانه جستجو کرد. در دنیای امروزی، تمام کشورها برای جذب سرمایه رقابت می‌کنند و سرمایه بسیار متحرک به دنبال محیطی است که توانایی تضمین نرخ بالای بازگشت سرمایه را دارد. چنانچه تغییری در شرایط محیطی ایجاد شود، سرمایه آن محیط را ترک خواهد کرد. بنابراین، از دیدگاه بانک جهانی، گویاترین رقم در این ارتباط، میزان موجودی سرمایه کشورهای خاورمیانه در خارج از منطقه است (حدود ۳۵۰ میلیارد دلار در اواسط دهه ۱۹۹۰) که نسبت به تولید ناخالص داخلی بیش از هر منطقه دیگر در جهان است. البته سرمایه کشورهای شورای همکاری خلیج فارس بیش از نیمی از این سرمایه فراری را تشکیل می‌دهد و این به خاطر شرایط بهتر سرمایه‌گذاری در خارج از منطقه است. اما در موارد دیگر، فرار سرمایه در کشورهایمانند مصر، ایران، عراق و سوریه کاملاً نشانگر فرار از قوانین متعدد و نابسامان و بن بست‌های اداری فراوان است. فقدان سیاستهای مطلوب در جهت افزایش نرخ بازگشت سرمایه موجب کاهش شدید بهره‌وری سرمایه‌گذاری شده است. شواهد این امر را می‌توان در سطح پایین تولید در ازای هر یک درصد افزایش در سرمایه‌گذاری یافت که در خاورمیانه، علی‌رغم رشد سریع‌تر نیروی کار، تقریباً نصف تولید در آسیای شرقی است.



مسئله از دیدگاه بانک جهانی، در دنیای مملو از رقابت، نظام مالی توسعه نیافته، قوانین مالیاتی شاق و درگیریهایی بی وقفه با مقررات غیر ضروری موجب دلسرد شدن سرمایه گذاران خارجی و داخلی است. مشکل مضاعف در این ارتباط، سهم بالای بخش دولتی در اقتصاد است که از تحرک بخش خصوصی و سرمایه گذاری در آن جلوگیری می نماید. در بسیاری از کشورهای منطقه بیش از ۴۰٪ کل سرمایه گذاری در بخش دولتی بوده است. عملکرد ضعیف بنگاههای دولتی باعث بار سنگین مالی و انباشت قرضهای پرداخت نشده در سیستم بانکی می شود. البته کشورهای منطقه دارای سیستم های مالی نسبتاً گسترده ای هستند، اما فقدان رقابت در این بخش نیز هزینه بخش خصوصی را افزایش می دهد.

عامل دیگری که باعث افزایش هزینه تولید و کاهش رقابت می شود، کیفیت پایین خدمات زیرساختی است. البته به طور کلی در خاورمیانه و آفریقای شمالی، کمیت خدمات زیرساختی مشکل اصلی نیست. خدمات ارائه شده در اغلب این کشورها تقریباً در سطح خدمات ارائه داده شده در کشورهایی با درآمد مشابه است.<sup>۹</sup> اما کیفیت خدمات در اغلب این کشورها (به استثنای کشورهای شورای همکاری خلیج فارس) نسبتاً پایین است.

معضل کیفیت در ارتباط با سرمایه انسانی نیز مشاهده می شود. با اینکه کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی، در مقایسه با دیگر مناطق جهان، بالاترین سهم درآمد ملی خود را صرف آموزش و پرورش می نمایند، تعداد بالای افرادی که تحصیلات یا کارآموزی خود را تکمیل نمی کنند، نرخ بالای بیکاری بین فارغ التحصیلان و بهره وری پایین نیروی کار نشانگر کارایی ضعیف این سرمایه گذاری عظیم است. کیفیت هم به خاطر افزایش سریع تعداد دانش آموزان پائین آمده است و هم به علت ناهماهنگی با شرایط جدید جهانی از انعطاف لازم برخوردار نیست.

در مورد منابع طبیعی نیز نگرانی بانک جهانی کاملاً مشهود است. اقتصاد اغلب کشورهای خاورمیانه وابسته به استخراج منابع طبیعی است ولی شواهد نشان می دهد که این منابع به طور پایدار مورد استفاده قرار نمی گیرند. مخازن منابع تجدیدناپذیر در الجزایر، مصر، عمان و سوریه به سرعت رو به اتمام هستند.

به طور مثال نرخ استفاده از آب در بحرین، نوار غزه، اسرائیل، اردن، کویت، لیبی، عمان، قطر، عربستان سعودی، امارت متحده عربی و یمن بیش از ۱۰۰ درصد مقدار موجود است. در عین حال، برآورد بانک جهانی در مورد هزینه بهره‌وری از دست رفته به خاطر افت زمینهای زیر کشت حدود ۱۱۰۵ میلیارد دلار در سال است.<sup>۱</sup> اغلب این کشورها مشکلات جدی با آلودگی هوا و آب نیز دارند که از سلامت شهروندان و اقتصادهای خاورمیانه می‌کاهد. خلاصه کلام، از تحلیل بانک جهانی می‌توان نتیجه گرفت که این نهاد معتقد است سیاستهای دولتهای خاورمیانه و آفریقای شمالی باعث جدا ماندن اقتصادهای این کشورها از اقتصاد جهان شده است و به رغم سرمایه‌گذاری فراوان، این کشورها نتوانسته‌اند به شرایط مطلوب در ارتباط با استفاده و پرورش نیروی انسانی و منابع طبیعی دسترسی پیدا کنند. البته، همانگونه که مطرح شد، بانک جهانی منکر موفقیت سیاستهای دولت مدار کشورهای منطقه در ارتباط با بهبود شاخصهای اجتماعی و کاهش فقر نیست. در عین حال، بانک جهانی معتقد است که موفقیت این سیاستهای دولت مدار وابسته به شرایط بین المللی مساعدی بوده که دیگر به پایان رسیده است. قیمت بالای نفت، رونق اقتصاد بین المللی، مرحله «آسان» صنعتی شدن و رقابت نسبتاً پائین همگی دست به دست هم دادند تا این شرایط مساعد را به وجود آورند. اما زمان تغییر کرده است و بسیاری از سیاستها و نهادهایی که در گذشته کارساز بودند، اکنون موانعی در مسیر آینده‌ای بهتر هستند. به عبارت دیگر، از دیدگاه بانک جهانی، دستاوردهای گذشته خود سبب مشکلات اقتصادی امروز شده‌اند. پرداختهای انتقالی قابل توجه، سرمایه‌گذاریهای عظیم در بنگاههای دولتی و مهارتهای انسانی که دیگر به درد بازار امروزی نمی‌خورند، دلایل اصلی رکود کنونی خاورمیانه و آفریقای شمالی هستند. همانند سیاستهای کشورهای اروپای شمالی، این سیاستهای دولت مدار باعث ایجاد ۳ دسته گرفتاری یا معضل اساسی شده‌اند که نه تنها باعث ادامه رکود اقتصادی می‌شوند بلکه در عین حال خود موانعی هستند بر سر راه اصلاحات ساختاری اقتصادی، این ۳ دسته معضل عبارتند از:

۱. انعطاف‌ناپذیری نهادهای اقتصادی حمایت‌شده و کارگران آنان: رویارویی این

سازمان‌ها و کارگران حمایت شده با رقابت بین‌المللی نتایج در دناکی، از جمله بیکاری، برای این اقلیت قدرتمند نیروی کار به بار خواهد داشت. بنابراین مخالفت با اصلاحات در این بخش زیاد خواهد بود.

۲. انگیزه ضعیف در جهت بهره‌وری: قرارداد اجتماعی پیشین که متضمن شغل مناسب با مزایای بالا برای فارغ‌التحصیلان بود، باید از نو نوشته شود. دولت‌ها دیگر قادر به اجرای تعهدات خود نیستند و اکثر بیکاران منطقه جوانانی هستند که برای اولین بار دنبال کار می‌گردند. اما رویای امنیت مشاغل نسبتاً بی‌زحمت دولتی و مرکزیت شرکت‌ها و نهادهای دولتی در اقتصاد، جوانان را سالها در پی این مشاغل سرگردان می‌نماید.

۳. یارانه‌ها و پرداختهای انتقالی پرهزینه: تغییر سیاستهای مالی و کاهش یارانه‌ها و پرداختهای انتقالی در دوران کاهش درآمد ارزی به معنای مطالبه هزینه خدماتی است که قبلاً به طور رایگان و یا با هزینه بسیار پائین در اختیار مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان داخلی گذاشته می‌شد. این اقدام مسلماً با مخالفت افشار مختلف جامعه روبرو خواهد شد. خصوصاً در کشورهایی که برای سالها به خاطر توانایی‌های مالی نسبتاً بالا، هزینه خدمات و کالاهای اساسی مانند برق، آب، بنزین و غیره را برای مردم در حد ناچیز نگه داشته بود.

البته، از دیدگاه بانک جهانی، این موانع در دیگر نقاط دنیا نیز وجود داشته است ولی فرایند اصلاحات در دیگر مناطق بالاجبار زودتر از خاورمیانه شروع شد. در بسیاری از موارد، شرایط بد اقتصادی مسبب این اجبار بود. به طور مثال، در آمریکایی جنوبی، بحران قروض عامل شتاب دهنده در جهت اجماعی جدید حول اصلاحات بازار محور بود، در صورتیکه در خاورمیانه در آمد نفت باعث شد که بسیاری از کشورها اصلاحات را به عقب بیندازند. بنابراین در خاورمیانه و آفریقای شمالی آغاز زودتر اصلاحات در کشورهایی مانند اردن، مراکش و تونس که دارای کمترین درآمد از منابع طبیعی هستند، اتفاقی نبوده است. به همین ترتیب، انتظار می‌رود اکت دوباره قیمت نفت مجدداً به بحث در مورد نیاز به اصلاحات اساسی دامن بزنند.

از منظر بانک جهانی، تعویق اصلاحات نشانگر قدرت گروههای فشاری است که از نظم

قدیم استفاده می‌کنند. شرکتهایی که از حمایت و اعتبار بانکی ارزان استفاده برده‌اند و یا طبقات متوسطی که به کالاهای یارانه‌ای، آموزش و خدمات مجانی و شغل‌های دولتی با مزایای بالا عادت کرده‌اند، با بی‌میلی این امتیازات را رها خواهند کرد. دولت‌ها نیز خود رغبت زیادی برای اعمال سیاست‌های بهتر، بهبود خدمات ارائه داده شده و ایجاد شفافیت در اعمال مقررات و قوانین نداشته‌اند.

در عین حال، فشارهای رقابتی از سوی اقتصاد جهانی و فشارهای داخلی برای فرصت‌های بهتر و جدیدتر شغلی، مهمترین علل برای حرکت در جهت اصلاحات بوده است. طبق پیش‌بینی بانک جهانی، اقتصاد جهانی رشد سالانه‌ای حدود ۶ درصد برای ۱۰ سال آینده خواهد داشت. با آزادسازی تجارت، سرعت همگرایی افزایش یافته است و اگر سیاست‌های کشورهای در حال توسعه اجازه دهد، این کشورها خواهند توانست از فرصت‌های موجود در فرآیند جهانی شدن استفاده کنند. اما بدون این سیاست‌ها، رقابت شدید باعث خواهد شد که برخی از کشورهای عقب‌مانند و همین ترس از عقب ماندگی است که توامان با ترس از نرخ بالاتر بیکاری در شروع قرن آینده، کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی را بیشتر در جهت اجماع در مورد نیاز به اصلاحات سوق داده است. به عبارت دیگر، هزینه عدم اصلاحات اکنون بالاتر از هزینه سیاسی اصلاحات دیده می‌شود.<sup>۱۱</sup> از دیدگاه بانک جهانی این طور به نظر می‌رسد که تعداد برندگان بالقوه از طریق اصلاحات اکنون بیش از بازندگان بالفعل در بخش دولتی است و به همین دلیل است که این اصلاحات در دستور کار تمام کشورهای خاورمیانه، حتی کشورهایی که مستقیماً تحت فشار نهادهای بین‌المللی نیستند، قرار گرفته است. مهمتر از همه، از منظر بانک جهانی، تجربه دیگر کشورها، حتی بعضاً در خود خاورمیانه و آفریقای شمالی، نشان داده است که به رغم مخالفت گروه‌های فشار داخلی، اصلاحات در صورت وجود اراده سیاسی، دانش فنی - تخصصی و تأمین اعتبارات خارجی امکان‌پذیر است. بر این اساس، بانک جهانی برنامه‌هایی را برای کشورهای منطقه پیگیری کرده است که، همانگونه که مطرح شد، در برخی کشورها پیشرفته‌تر بوده ولی تقریباً در تمام کشورها تا حدی دنبال شده است. قبل از ارائه تحلیلی در مورد عمق و کارایی این برنامه‌ها در

کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی، به توضیح این پیشنهادها و برنامه‌ها می‌پردازیم.

## برنامه‌های تجویزی بانک جهانی

از دیدگاه بانک جهانی، برای اعمال موفق راهبرد آزادسازی اقتصادی و تعدیل ساختاری باید در سه سطح وارد عمل شد.<sup>۱۲</sup> مهم‌ترین اقدام‌ها باید در برگیرنده اصلاحات داخلی «جسورانه» در جهت ایجاد پس‌انداز کافی، اولویت‌بندی بهتر در تخصیص بودجه و نهایتاً افزایش قابل توجه در استفاده از منابع باشد. سطح دوم، ایجاد هماهنگی بین همکاری‌های منطقه‌ای و اصلاحات داخلی است. بالاخره سطح سوم جلب حمایت بین‌المللی را برای تقبل برخی از هزینه‌ها و تکمیل منابع داخلی در بر می‌گیرد.

### اصلاحات داخلی

برنامه‌های تجویزی بانک جهانی برای اصلاحات در ساختار داخلی، حداقل در سطح نظریه پردازی، بسیار صریح و حتی ساده به نظر می‌رسند و در برگیرنده هفت دستورالعمل هستند.<sup>۱۳</sup> هر کدام از این دستورالعملها براساس آنچه امروز امکان پذیر است و آنچه باید در آینده اعمال شود تقسیم بندی شده است. این دستورالعملها عبارتند از:

۱. آزادسازی و اصلاح تجارت به صورت منسجم و در خور اعتماد

۲. ایجاد محیط مساعد برای سرمایه‌گذاری

۳. اولویت دادن به خصوصی سازی

۴. ایجاد هماهنگی با ضوابط مالی بین‌المللی

۵. هماهنگی نظام آموزش با نیازهای اقتصاد

۶. استفاده پایدار از منابع طبیعی

۷. اتکا به رشد و دخالت‌های بجا و با هدف برای کاهش فقر

البته بانک جهانی اذعان دارد که اصلاحات سریع و روبارویی با گروه‌های فشار مختلف، به رغم اینکه ممکن است از زوایه صرفاً اقتصادی صحیح باشد، از لحاظ سیاسی بسیار

خطرناک است.

بنابر این، برای اعمال بدون دردسر اصلاحات باید برنامه ریزی بلند مدت و الویت بندی وجود داشته باشد. در عین حال، چون بانک جهانی فشار خارجی را به طور کلی مثبت ارزیابی می کند، آزادسازی تجاری از دید این نهاد می تواند اولین گام در جهت بهبود موقعیت رقابتی کشورهای منطقه باشد. با ایجاد فشارهای ملهم از رقابت بین المللی، دیگر اصلاحات مورد نیاز، مانند مقررات زدایی، خصوصی سازی، اصلاحات آموزشی و توسعه بازار مالی نیز بالطبع به دنبال خواهد آمد. در عین حال، قابلیت نهادی برای اعمال مقررات سنجیده و دستیابی به اهداف اجتماعی نیز باید به موازات ایجاد شود. آنچه از منظر جهانی مسلم می نماید این است که تأخیر در اصلاحات، هزینه ها و سختی ها را تشدید می نماید، خصوصاً اگر این اصلاحات نهایتاً به خاطر یک بحران اقتصادی باید به صورت اجباری و فوری اعمال شود. در صورتیکه با آینده نگری و تحلیل صحیح از دنیای پیچیده کنونی و آینده، می توان با قبول هزینه ها و سختی های نسبتاً کمتر از بحران حتمی آینده جلوگیری کرد.

آزاد سازی و اصلاح تجارت: همانگونه که در بالا مطرح شد، برای بانک جهانی، آزادسازی تجارت اولین گامی است که فرایند اصلاحات ساختاری اقتصاد را به حرکت می آورد. در عین حال فرض بر آن است که آزادسازی تجارت ماهیتاً به نفع کشورهای است که زودتر از دیگران در این مسیر قدم می گذارند. به عبارت دیگر، یک نظام آزاد تجارت هم مجریایی خواهد بود برای انتقال فواید همگرایی اقتصادی (جهانی شدن) و هم نشانه ای است که آغاز اصلاحات را نوید می دهد. البته بانک جهانی معترف است که جهانی شدن اقتصاد باید همسو و هماهنگ با ثبات اجتماعی و سیاسی داخلی کشورها صورت گیرد و یکپارچگی اقتصاد بین المللی نباید به قیمت از هم پاشیدن و نابسامانی اوضاع اجتماعی داخلی کشورها تمام شود، ولی حرکت در این مسیر را الزامی می داند.

بر اساس این نظریه، کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی می توانند دست به دو اقدام فوری بزنند، البته در دراز مدت (یعنی تا سال ۲۰۱۰). بانک جهانی خواستار حرکت در جهت آزادسازی کامل تجارت و یا تعرفه های یکسان و زیر ۵ درصد است.<sup>۱۴</sup> در حال حاضر، اقدام

اول شامل استفاده از سازوکارهای نشانه‌ای بین‌المللی<sup>(۱)</sup>، مانند تمایل به عضویت در سازمان تجارت بین‌المللی (WTO)، برای اعلام آغاز اصلاحات و کسب اعتماد می‌شود. اقدام دوم و اساسی‌تر باید در جهت حمایت و تشویق صادرات غیر نفتی باشد زیرا نیازهای روزافزون برای واردات (از جمله مواد خوراکی)، صادرات را الزامی می‌نماید و با پیشرفت در آزادسازی تجارت و سیاستهای رقابتی در صورت جایگزینی سیاستهای مطلوبی به جای سیاستهای پیشین، صادرات غیر نفتی امکانات خوبی برای رشد خواهند داشت.

در اینجا، باز هم بانک جهانی با عنایت به تجربه کشورهای آسیای شرقی تا قبل از بحران اخیر، دسترسی صادرکنندگان به واردات بر پایه قیمت‌های جهانی، حمایت مالی صادرات غیر نفتی، مساعدت در جهت نفوذ در بازارهای مخصوص از طریق همسویی سیاست اقتصادی و سیاست خارجی و انعطاف در سیاستها برای پاسخ به تغییر شرایط را برای ایجاد رشد در صادرات غیر نفتی پیشنهاد می‌کند.

برخی از کشورها مانند تونس، مراکش و اردن از رشد مورد نیاز برای حفظ متعارف (حدود ۲٫۵ درصد) درآمد سرانه در بین سالهای ۱۹۸۰ و ۱۹۹۳ برخوردار بوده‌اند و بانک جهانی معتقد است که این رشد بین سالهای ۱۹۹۵ و ۲۰۱۰ نیز ادامه خواهد یافت. برای برخی دیگر از کشورها مانند بحرین و امارات متحده عربی نرخ رشد صادرات غیر نفتی بین سالهای ۱۹۹۵ و ۲۰۱۰ باید دو برابر نرخ رشد دهه پیشین شود. امکان ایجاد این نرخ رشد از طریق متنوع‌سازی کالاها و بهبود شرایط رقابتی، نسبتاً آسان است. اما برای دسته سوم کشورها که بیش از ۹۰ درصد درآمد صادراتی آنها وابسته به مواد سوختی است، مشکل حادتر و نهایتاً می‌تواند خطرناک باشد، خصوصاً در مورد کشورهایی که جمعیت بالا دارند. نرخ رشد صادرات در این کشورها، بین سالهای ۱۹۸۰ و ۱۹۹۳، حدود ۵ درصد بوده است، در حالیکه بانک جهانی معتقد است این نرخ بین سالهای ۱۹۹۵ و ۲۰۱۰ باید به حدود ۵۰ درصد برسد تا درآمدها و رشد سریع جمعیت به موازات یکدیگر حرکت کنند. بانک جهانی اذعان دارد که چنین رشدی تقریباً غیر ممکن است و بنابر این معتقد است که این کشورها باید منابع دیگری

1. International Signaling Mechanisms

مانند ارائه خدمات تجاری، نرخ پس انداز بالاتر و بازدهی بالاتر از دارایی هایی که در خارج کشور نگهداری می شود، پیدا کنند و این مستلزم تغییر الگوی توسعه و قرارداد اجتماعی موجود است.

در هر صورت، در مراحل اولیه تغییرات، ایجاد موقعیت برتر براساس قابلیتها و یا فرصتهای صادراتی موجود نوید بخش تر است. در کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی، این فرصتها را می توان در مواد سوختی تصفیه شده، مواد شیمیایی، مواد خوراکی، خوراک دام و کالاهای تولیدی پیدا کرد. بالاترین نرخ رشد صادرات غیر نفتی در مواد شیمیایی، ماشین آلات و کالاهای تولیدی ( خصوصاً تولید لباس و پارچه و نیز فرش و زینت آلات) بوده است. بحرین، اردن، عمان، قطر، عربستان سعودی، سوریه، تونس و امارات متحده عربی بالاترین موفقیت را در ارتقای صادرات غیر نفتی داشته اند. در صنعت نساجی، بانک جهانی پیشرفتهای تونس، مراکش، مصر و سوریه را قابل توجه می داند، اگر چه عملکرد مصر به خوبی دیگر کشورها نبوده است.<sup>۱۵</sup>

صنعت پتروشیمی نیز پیشرفت بسیار خوبی داشته است، اگر چه نزدیک به ۵۰ درصد صادرات منطقه توسط عربستان سعودی انجام می شود. در هر صورت، بانک جهانی آینده مثبتی برای این نوع محصولات در نظر دارد زیرا کشورهای اروپایی تعرفه های نسبتاً پایینی برای این نوع محصولات دارند و در آینده نیز این تعرفه ها پائین تر خواهد آمد. با بالا رفتن تقاضا هم در اروپا و هم در آسیا، صادر کنندگان کود شیمیایی نیز با شرایط بهتری مواجه خواهند بود.

در ارتباط با صادرات مواد خوراکی، بانک جهانی امکان رشد صادرات خشکبار (از ایران و مراکش)، سبزیجات (از مراکش و مصر)، ادویه جات (ایران و مراکش) و ماهی (بیشتر از مراکش و نیز از تونس، ایران، عمان و امارات متحده عربی) را مثبت ارزیابی می کند. ارزش این صادرات در ده سال گذشته بیش از ۲ برابر شده است و امید ۴ برابر شدن آن در ۲۰ سال آینده وجود دارد. البته به خاطر رشد سریع جمعیت و فقدان افزایش در قیمت مواد خوراکی، نباید به رشد زیاد در این بخش خیلی خوش بین بود. اما بانک جهانی معتقد است که



کشورهایی مانند ایران، مراکش و تونس بازارهای ویژه خود را در کشورهای صنعتی و در حال توسعه پیدا خواهند کرد.

**ایجاد محیط مساعد برای سرمایه گذاری:** در این حیطة نیز از طرفی دولت باید از دخالتها و نقش خود بکاهد و از طرف دیگر آنها را افزایش دهد. در کوتاه مدت، مقررات زدایی باید در صدر امور قرار گیرد. مقررات بیش از حد در مورد اموری مانند صدور پروانه، گمرک و حل و فصل اختلافات باید لغو گردد. از طرف دیگر رقابت در بخش مالی باید تشویق گردد تا هزینه های تأمین اعتبار برای تولید کنندگان پائین بیاید، بازار اوراق بهادار رونق یابد و سیستم های تجاری و پرداختی و نظارتی توسعه پیدا کنند.

در دراز مدت، دولت مسئول کاهش هزینه های اقتصادی است و این کار فقط از طریق بهبود خدمات زیر ساختی (از جاده سازی تا بزرگراههای ارتباطی) امکان پذیر می شود البته در این ارتباط، دولت باید از بخش خصوصی و امکانات مالی و خلاقیت هایش بهره گیرد. اما هنوز در این مورد شک و تردید وجود دارد زیرا در اکثر کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی، بخش خصوصی در سایه درآمدهای آسان بدست آمده رشد نموده و به همین دلیل به حمایت، استفاده از یارانه و رقابت کم عادت کرده است. در عین حال، بانک جهانی معتقد است که این عادات قابل تغییر هستند و یا حداقل چاره ای جز تغییر این عادات نیست. تا سال ۲۰۱۰، باید ۴۷ میلیون شغل برای تازه واردان به نیروی کار ایجاد شود. سرمایه گذاری لازم برای چنین مسئولیت سنگین - که به تخمین بانک جهانی حوالی ۳۱ میلیارد دلار در ایران، ۳۰ میلیارد دلار در مراکش، ۲۵ میلیارد دلار در الجزایر، ۱۴ میلیارد دلار در مصر و ۱۲ میلیارد دلار در تونس خواهد بود -<sup>۱۶</sup> از عهده بخش دولتی بر نخواهد آمد و حمایت بخش خصوصی الزامی است، و این مسئله فقط در محیطی مساعد برای سرمایه گذاری امکان پذیر است. محیط مساعد برای سرمایه گذاری نه تنها باعث تحرک بخش خصوصی داخلی می شود، بلکه راه را برای بازگشت سرمایه های عظیم منطقه ای که به خارج از منطقه راه یافته اند و همچنین سرمایه گذاری خارجی باز می کند.

**اولویت دادن به خصوصی سازی:** در برنامه های پیشنهادی بانک جهانی، فرایند

سیاستگذاری که از طریق آن دولت نقش خود را به عنوان مالک و مدیر بنگاههای اقتصادی کاهش می دهد، از اهمیت فراوانی برخوردار است. پیشنهادات بانک جهانی در این ارتباط صریح و مشخص هستند. در کوتاه مدت، بانک جهانی معتقد است که اداره برنامه خصوصی سازی باید متمرکز باشد و از طریق یک نهاد بلند پایه و حامی خصوصی سازی به پیش برود. در عین حال، بانک جهانی معتقد است که اجرای معاملاتی که به خصوصی سازی منتهی می شود باید غیر متمرکز باشد و با استفاده از مشاوران یا مدیرانی که حق الزحمه آنان بر پایه قیمت فروش تعیین می شود، انجام گیرد.

در دراز مدت، دولت باید سعی در ایجاد مقررات آسان و شفاف برای فروش بنگاههای اقتصادی و همچنین تنظیم سرمایه گذاری خصوصی در مسائل زیربنایی اقتصادی داشته باشد. تشویق مستمر مدیران موفق در اجرای برنامه های خصوصی سازی و ایجاد جو تبلیغی مثبت در ارتباط با فرایند خصوصی سازی نیز از جمله ابزارهای هستند که بانک جهانی بر آنها تأکید دارد.

**ایجاد هماهنگی با ضوابط مالی بین المللی:** در اینجا نیز گفته می شود که ایجاد مقررات واضح، ساده و در خور اعتماد، امکان سرمایه گذاری خارجی را بالا می برد. در دراز مدت نیز دولت باید شرایطی را ایجاد کند که اطلاعات اقتصادی در باره کشور مورد نظر در دسترس بانکهای اطلاعاتی جهانی قرار گیرد و از این طریق کشور جایگاه اعتباری مشخصی در عرصه بین المللی پیدا کند.

**هماهنگی نظام آموزشی با نیازهای اقتصاد:** برای تربیت کارگرانی که توانایی رقابت دارند، بازار کار باید آزاد و دسترسی به نظام آموزشی آسانتر شود. از دیدگاه بانک جهانی، کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی باید با هدف ۹ سال آموزش اولیه برای تمام کودکان وارد عمل شوند و تا سال ۲۰۱۰ نرخ ثبت نام شدگان در دبستانها باید به ۱۰۰ درصد، در راهنمایی و دبیرستان به ۷۵ درصد و در آموزش عالی به ۲۵ درصد برسد. رسیدن به این هدف در کشورهایی مانند ایران و اردن، که تجربه افزایش شدید جمعیت را داشته اند، بسیار مشکل و مستلزم افزایش شدید تعداد دانش آموزان خواهد بود. به همین دلیل، بهبود در کیفیت

آموزش از طریق کاهش نسبت معلمین به دانش آموزان امکان پذیر نخواهد بود و توجه باید به سوی بالابردن کیفیت دروس آموزشی و تربیت معلمین معطوف گردد. با تأکید بیشتر در مهارت‌های اولیه و عقب انداختن مسئله تخصصی شدن، انعطاف پذیری دانش آموزان بالا خواهد رفت و توجه به آموزش‌های حرفه‌ای، از طریق همکاری‌های بخش خصوصی و عمومی (در مدیریت، تأمین مالی و غیره)، آنها را برای تقاضای بازار آماده خواهد ساخت.

**استفاده پایدار از منابع طبیعی:** استفاده پایدار از منابع طبیعی، از دیدگاه بانک جهانی، در کوتاه مدت مستلزم قطع یارانه برای منابع طبیعی (انرژی و آب) و خدمات محیط زیستی (آب شهری، فاضلاب و غیره) خواهد بود. در بلند مدت، وضع مالیات‌های محیط زیستی تضمین خواهد کرد که کسانی که مسئول آلودگی محیط زیست هستند، مسئولیت اعمال خود را بپذیرند.

**انکاب به رشد و دخالت‌های بجا و با هدف برای کاهش فقر:** در این ارتباط، مهم‌ترین و جنجالی‌ترین پیشنهاد بانک جهانی متوجه مقرراتی است که به گفته بانک جهانی از ایجاد کار مستمر برای فقرا جلوگیری می‌نماید. این مقررات که شامل مقررات مربوط به حداقل دستمزد و محدودیت در اخراج و استخدام موقت کارگران می‌شود، از دیدگاه بانک جهانی، از حرکت آزاد کارگران جلوگیری می‌نماید و نهایتاً به ضرر طبقه کم درآمد تمام می‌شود. در بلند مدت، بانک جهانی معتقد به دخالت‌های بجا در دولت در عرضه کالاها با کیفیت مختلف و ارائه برنامه‌های عمومی است. در زمینه کمک‌های مالی به طبقه همیشه فقیر، بانک جهانی مخالف این برنامه‌ها نیست ولی معتقد است که این برنامه‌ها باید از نزدیک کنترل شود تا حداکثر کمک به اشخاص واقعاً محتاج برسد.

### همکاری‌های منطقه‌ای

همانگونه که قبلاً مطرح شد، بانک جهانی همکاری‌های منطقه‌ای را در سطح دوم و به عنوان مکمل اصلاحات داخلی مطرح می‌نماید. امید به همکاری‌های منطقه‌ای می‌تواند تنش‌ها را کاهش دهد و نهایتاً مسبب هدایت منابع در جهت توسعه، ایجاد فضای اقتصادی

مساعد و افزایش احتمال صلح در منطقه باشد. افزایش تجارت امکان بهره مندی از صرفه جوییهای حاصل از تولید انبوه و استفاده از فن آوریهای جدید را ایجاد می کند. به همین ترتیب تحرک نیروی کار به توزیع منابع بین کشورهای دارنده نیروی کار فراوان و کشورهای دارنده سرمایه مکفی بهبود می بخشد. سرمایه گذاری مستقیم یا وامهای دو جانبه همین کار را به صورت برعکس انجام می دهد. بالاخره برخی از طرحهای زیست محیطی و زیرساختی فقط در یک چارچوب منطقه ای امکان پذیر است و چنین طرحهایی خود می توانند موجب شکوفایی اقتصادی و صلح باشد.

البته بانک جهانی می داند که گفتگو در باره همکاریهای منطقه ای آسانتر از عمل است. به طور مثال، در سالهای اخیر تجارت بین کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی فقط ۶ درصد کل صادرات در تمام منطقه بوده است.<sup>۱۷</sup> به خاطر اتکای بیش از حد منطقه به صادرات مواد اولیه (نفت، پنبه، کودشیمیایی)، تغییر این الگو در کوتاه مدت امکان پذیر نیست. اما در میان مدت، دخالت بخش خصوصی با انگیزه های مناسب می تواند کارگشا باشد این کار فقط از طریق هماهنگ سازی سیاستهای کشورهای مختلف امکان پذیر است. در ارتباط با طرحهای منطقه ای، بانک جهانی دو نوع طرح را در نظر دارد نوع اول بیشتر بهبود در روال کار و طریق اداره نهادها را در بر می گیرد (طرحهای «نرم افزاری»<sup>(۱)</sup>) و نوع دوم سرمایه گذاری قابل ملاحظه در زیرساخت فیزیکی (طرحهای «سخت افزاری»<sup>(۲)</sup>) را شامل می شود.<sup>۱۸</sup> نمونه هایی از طرحهای «نرم افزاری» بر این قرارند:

۱. شبکه اطلاعاتی منطقه ای در ارتباط با برنامه ریزی و مدیریت منابع آبی
۲. شبکه مبادلات تحقیقاتی برای ترویج همکاری در مورد موضوعهای تحقیقاتی که برای منطقه مهم هستند.
۳. طرح تسهیل تجارت با هدف بهبود و یکسان سازی مقررات موجود
۴. ایجاد انجمن منطقه ای در ارتباط با تورسم

1. "Software" Projects

2. "Hardware" Projects

در ارتباط با طرح‌های «سخت افزاری» بانک جهانی طرح‌هایی از قبیل اتمام و بهبود راه‌هایی که شهرهای مهم منطقه را به هم و یا منطقه را به اروپا وصل می‌کند و یا ایجاد خط لوله گاز طبیعی (از الجزایر به اروپا) و یا اتصال شبکه برق کشورهای مختلف را پیشنهاد می‌کند. مسلماً اجرای تمام این طرح‌ها نه امکان پذیر است و نه مقبول. اما برنامه ریزی هدفمند منطقه‌ای باعث خواهد شد که اولویتها مشخص شود و تأکید بیشتر بر طرح‌هایی باشد که امکان اجرای آنها در آینده نزدیک وجود دارد.

### حمایت بین‌المللی

برنامه‌های اصلاحات داخلی و همکاریهای منطقه‌ای که در بالا آمد، هزینه بردار هستند. افزایش سرمایه‌گذاری داخلی، هزینه بیشتر در ارتباط با منابع انسانی و طرح‌های منطقه‌ای مستلزم کاهش مصرف داخلی در جهت انباشت سرمایه است. خود فرایند اصلاحات نیز هزینه‌های کلان اقتصادی دارد. سرمایه موجود انسانی و فیزیکی باید دوباره آموزش داده شود، تبدیل شود و یا از دور خارج گردد تا جا برای سرمایه جدید باز شود. گفته می‌شود که کشورهای اروپای شرقی بیش از یک سوم تولید خود را در گذر از اقتصاد کنترل شده به اقتصاد بازار از دست داده‌اند. تخمین بانک جهانی در ارتباط با کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی پائین‌تر است ولی هنوز مقدار قابل توجهی است، خصوصاً در مورد کشورهایمانند الجزایر، مصر، سوریه و یمن. افزایش بیکاری یکی از نموده‌های این هزینه‌ها خواهد بود و تهدیدهای اجتماعی ممکن است از اقدامهایی که به اصلاحات ختم می‌شود، جلوگیری کند. از دیدگاه بانک جهانی، این تعارض بین هزینه‌های کوتاه مدت و فایده‌های بلند مدت، کمک‌های خارجی را امری منطقی می‌کند. اما به خاطر تقاضای فراوان برای منابع کمکی بین‌المللی، درخواستهای کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی باید مستدل و از لحاظ مقدار نسبتاً کم باشد. البته بانک جهانی فرمول خاصی را در ارتباط با درخواست کمک ارائه نمی‌دهد، اما پیروی از این چهار اصل را مهم می‌داند:<sup>۱۹</sup>

1. Burden Sharing

**الف - تقسیم هزینه ها:** کشورهای منطقه و اعضای جامعه بین‌المللی همگی در ثبات منطقه ذینفع هستند. بنابراین همگی باید سهمی در هزینه‌ای که این ثبات را در بردارد، داشته باشند. برای کشورهای منطقه این به معنای کاهش هزینه‌های نظامی است که مسلماً آسان نخواهد بود. اما بانک جهانی معتقد است که اگر کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی بتوانند هزینه نظامی خود را تا حد متعارف دیگر کشورهای در حال توسعه پائین بیاورند، حدود ۵ درصد تولید ناخالص داخلی برای سرمایه‌گذاریهای جدید و هزینه‌های دوران گذر آزاد خواهد شد. باز کردن مجدد بازارهای کار منطقه‌ای و سرمایه‌گذاریهای خصوصی نیز به نیازهای ارزی کشورها کمک و نیاز به کمکهای خارجی را در حد متعارف نگه خواهد داشت.

**ب - نقش بخش خصوصی:** بانک جهانی معتقد است که باید تا حد ممکن سرمایه خصوصی و نه رسمی را به منطقه جذب کرد. برای این کار باید اعتبار برخی کشورهای منطقه را از طریق برنامه‌های کاهش استقراض (مانند مراکش) برقرار کرد. البته برقراری اعتبار یک شبه امکان‌پذیر نیست و کمکهای دو جانبه و یا چند جانبه برای مدت کوتاهی حیاتی خواهد بود.

**ج - حمایت بین‌المللی باید براساس اجرای موفق برنامه‌های اصلاحات اقتصادی باشد.**

**د - حمایت بین‌المللی باید طوری اعمال شود که به طور قابل ملاحظه‌ای به استقرار صلح منطقه‌ای و کاهش تنش‌های داخلی کمک کند.** واضح است که اصل سوم و چهارم به هم مرتبط هستند. از منظر بانک جهانی، هر دو اصل را می‌توان از طریق تأمین بودجه برای برنامه‌های بخصوص مانند کمک به بیکاران و یا طرحهای منطقه‌ای فوق‌الذکر، پیگیری کرد. در خاتمه این بحث در مورد برنامه‌های پیشنهادی، به طور خلاصه می‌توان گفت که بانک جهانی معتقد است که راهبرد توسعه در خاورمیانه و آفریقای شمالی باید با هدف خودکفایی مالی از طریق کاهش هزینه‌های نظامی، نرخ صرفه‌جویی بالاتر، افزایش وجوهات ارسالی توسط کارگرانی که در خارج از کشور کار می‌کنند و افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی از داخل و خارج، پیگیری شود. بعلاوه، همکاریهای منطقه‌ای، خصوصاً از طریق طرحهای

منطقه‌ای مشترک، می‌توانند نقش گسترده‌ای در این ارتباط داشته باشند. بالاخره، جامعه بین‌المللی، از طریق برنامه‌های کاهش استقراض خارجی و مساعدت‌های مالی برای آسان‌سازی دوران‌گذر، باید با کشورهای منطقه همراهی کند. □



## پاورقی ها:

۱. مقایسه با دیگر مناطق، خصوصاً آسیای شرقی، یکی از دلایل عمده توجه بیشتر به ناکامیهای اقتصادی خاورمیانه بوده است. به گفته چائوکاج وزر (Caio Koch-Weser)، معاون رئیس بانک جهانی در امور خاورمیانه و آفریقای شمالی، علی رغم برخورداری از منابع سرشار، این منطقه نتوانسته با توسعه در دیگر نقاط دنیا برابری کند. یک نمونه بارز، مقایسه درآمد سرانه کره جنوبی و مصر است که در سال ۱۹۶۰ با هم مساوی بود. امروز درآمد سرانه کره جنوبی بیش از ۱۰ برابر درآمد سرانه مصر است. در همین زمان... رشد تولید ناخالص داخلی نتوانسته است با رشد جمعیت در کل منطقه برابری کند... ر.ک. به

Caio Koch-Weser "Economic Performance and Regional Cooperation: A Development Agenda For the Middle East and North Africa." *Middle East Policy* 2.2 (1993), p.28.

۲. برای جامع ترین تحلیل بانک جهانی در خصوص خاورمیانه ر.ک. به

The World Bank, *Claiming the Future*, op. cit.

Mick E. Riordan, Uri Dadush, Jaleddin Jalali, Shane Streifel, Milan Brahmibatt Kague Takagaki, "The World Economy and Implications For Mena Region, 1995-2010". *World Bank Report* (1995).

3. The World Bank, *Claiming the Future*, p.17.

۴. همانجا، ص ۱۵، طبق گفته بانک جهانی در سال ۱۹۹۳، وجوهات سرانه ارسالی برای مصر، اردن و یمن ۴۰ درصد صادرات و ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی بود.

۵. بالاترین مقدار کمک رسمی از طرف کشورهای تولید کننده نفت به دیگر کشورهای خاورمیانه حوالی ۳ میلیارد دلار در سالهای ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۱ بوده است. البته به غیر از سال ۱۹۹۰ در حین جنگ خلیج فارس، در سالهای اخیر این رقم حوالی ۵۰۰ میلیون بوده است. همان، ص ۱۸

۶. در سال ۱۹۹۰ تنها ۵٫۶ درصد جمعیت با کمتر از یک دلار در روز زندگی می کرد در صورتیکه این درصد در آسیای شرقی ۷ و ۱۴ درصد در آمریکای لاتین بود. ر.ک. به همان ص ۲۴.

۷. از سال ۱۹۵۰ به این طرف، هزینه تلفن بین المللی یک دهم و در ۲۰ سال گذشته میانگین سرانه مسافتی که هر شخص سفر می کند ۱۵ برابر شده است. ر.ک. به همان، ص ۲۰.

8. World Bank, *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, New York.

9. Oxford University Press.

۱۰. برای تحلیل بانک جهانی در مورد شرایط زیست محیطی در خاورمیانه و آفریقای شمالی ر.ک. به.

World Bank, *Middle East and North Africa Environment Strategy: Toward Sustainable Development*, Washington, D.C.

۱۱. طبق پیش بینی بانک جهانی، نرخ رشد نیروی کار در خاورمیانه و آفریقای شمالی ۳٫۲ درصد است و این به معنای ۴۷ میلیون تازه وارد به نیروی کار تا سال ۲۰۱۰ است. اگر هیچ نوع اصلاحاتی اعمال نشود و نرخ بیکاری ثابت بماند. این به معنای ۱۵ میلیون فرد بیکار خواهد بود (این رقم اکنون ۹ میلیون نفر است).

12. Caio Koch, Weser, "Economic Reform..." op. cit., pp.31-36.

13. the World Bank, *Claiming the Future*, op. cit., p. 78.

۱۴. همان.

۱۵. همان، ص ۶۶.

۱۶. همان، ص ۸۰.

۱۷. در مقایسه، گرچه این مقایسه شاید هم خیلی بجا نباشد، تجارت داخلی بین کشورهای جامعه اروپا ۶۰ درصد کل صادرات این منطقه است.

۱۸. ر.ک. به.

Caio Koch - Weser, *Economic Reform ...* op. cit., p. 34.

۱۹. همان، ص ۲۵.