Public Disclosure Authorized

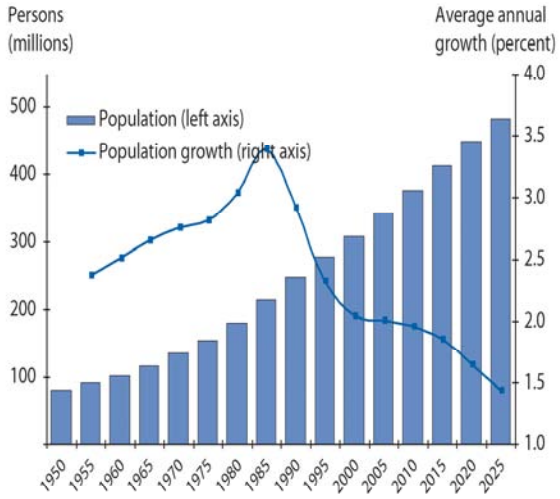
Public Disclosure Authorized

33153

چكيده

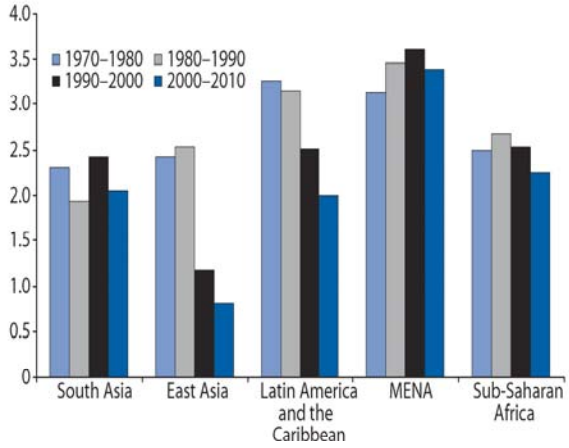
لزوم دگرگونيهاي اساسي براي رويارويي با كلان ترين چالش هاي منطقه خاورميانه و شمال آفريقا

Population Trends in MENA, 1950–2025



Labor Force Growth in Developing Regions, 1970–2010

(percent)

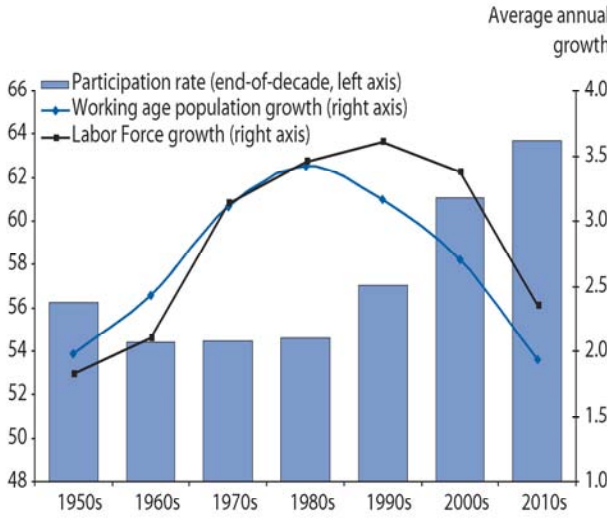


تا سال ۲۰۰۲ بايد بين هشتاد تا يكصد ميليون فرصت شغلي جديد در منطقه خاورميانه و شمال آفريقا ايجاد گردد. رشد اقتصادي ميبايستي از نرخ ناپوياي ۳/٤ درصد طي سال هاي پاياني دهه ۱۹۹۰ دست كم به ٦ تا ۷ درصد در سال برسد. اسلوب زمامداري بايد از حكومت مطلقه سنتي بسوي پيدايش دولت هائي حركت كند كه مردم را بيشتر در روند تصميم گيري بحساب آورند و در برابر آنها پاسخگو باشند. زنان بايد بگونه منصفانه تري در فعاليتهاي اقتصادي مشاركت داشته باشند و كشورها بايد از نيروي بالقوه زنان تحصيل كرده تر و سالمتر در اقتصاد خود بهره برداري كنند. بخش هاي عمومي درها را براي ابتكار افزون تر بخش خصوصي بگشايند. اقتصادهاي متكي به درآمد نفت و انتقال وجوه توسط شاغلين در خارج از كشور ، به سوي بخش هاي صنعت و خدمات رو آورند. رژيم هاي بسته تجاري با شركاي درون منطقه و پهنه جهان ادغام گردند. آيا اينگونه دگرگونيها ناممكن است ؟ نه. واجب است؟ آري. زيرا اين مراتب درست همان تغييراتي است كه براي بالا بردن سطح زندگي در سراسر منطقه خاورميانه و شمال آفريقا ظرف دو دهه آينده ضرورت دارد. در اين حال كه بيكاري و كُندي رشد اقتصادي ، حفظ و ادامه روش سابق را غيرعملي ساخته ، به نظر ميرسد كه كشورهاي منطقه به اعمال اصلاحات تمايل نشان ميدهند.

نيک بختي و رفاه منطقه شديدا" بستگي به استقرار امنيت و ثبات در آن دارد. مناقشات داخلي و منطقه اي، جنگها و تحريم ها همگي رشد اقتصادي منطقه را كاهش داده اند و اين به سبب آن است كه منابع اقتصادي منطقه بسوي مصارف نظامي و امنيتي منحرف شده ، به فضاي سرمايه گذاري آسيب وارد آمده و به جذابيت منطقه در اثر وجود مناقشات در همسايگي آن لطمه خورده است. همراه با اين ساختارهاي سياسي و اقتصادي كشورهاي منطقه نامتناسب با حكومت مطلوب و توسعه اقتصادي باقي مانده اند. حل اين مناقشات و بازگرداندن امنيت و ثبات مهم است ولي برنامه انجام اصلاحات در عرصه سياستگذاري داخلي و نهادهاي ذيربط حتي سرنوشت سازتر است و از اين رو گزارش حاضر توجه خود را به آن معطوف ميدارد. مناقشات منطقه اي و نگراني هاي امنيتي ممكن است دلائل كُندي آهنگ اصلاحات يا فقدان آن باشد ولي همين دلائل، اصلاحات را مبدل به امري ضروري تر و فوري تر ميسازد.

Dynamics of Labor Supply in MENA Countries, 1950–2020

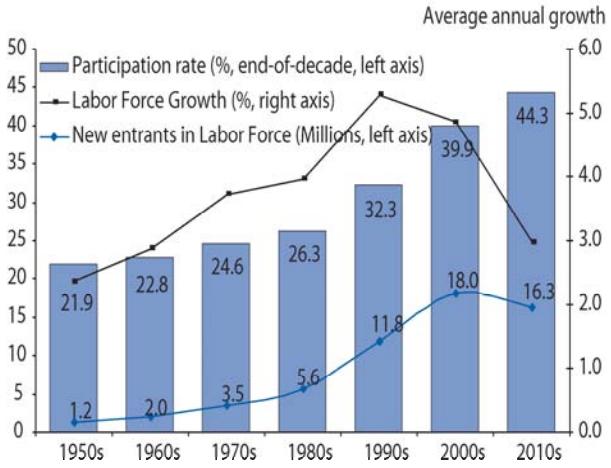
(percent)



مسئله اشتغال در يک فضاي متحول

ظرف دو دهه آينده منطقه با چالش بي سابقه اي در عرصه اشتغال روبروست. با توجه به اين كه نيروهاي كار منطقه كه در سال ۲۰۰۰ بالغ بر ۱۰٤ ميليون ميشد و انتظار ميرود كه در سال ۲۰۱۰ به ۱٤٦ ميليون و در سال ۲۰۲۰ به ۱۸۵ ميليون برسد ، اقتصادهاي كشورهاي ذيربط نيازمند ايجاد ۸۰ ميليون شغل تازه در دو دهه

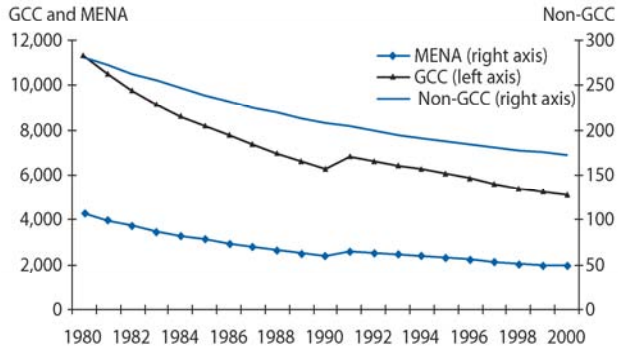
Female Labor Supply in MENA Countries, 1950–2020



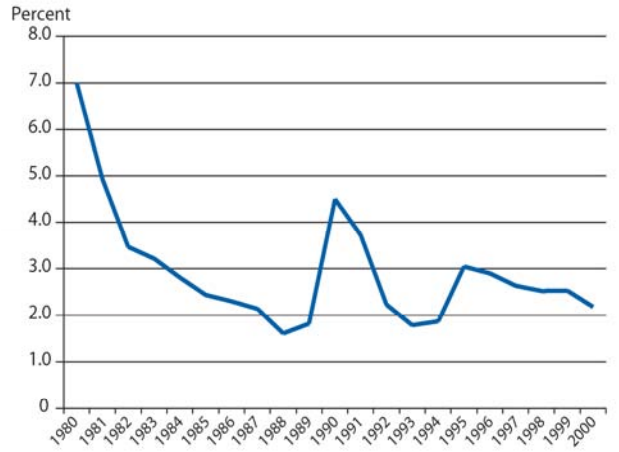
نخست سده بيست و يكم ميباشند تا بتوانند واردين تازه به نيروي كار را جذب كنند. اين واردين جديد بگونه فزاينده اي جوان ، تحصيلكرده و زن ميباشند. بين سال هاي ۱۹۷۰ و ۲۰۰۰ ميانگين سالانه نرخ هاي رشد نيروي كار ۳ درصد بود. پيش بيني اين نرخ براي دوره ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ به ميزان ۳/۵ درصد است و تنها از سال ۲۰۲۰ فشار روي بازار كار به سطح نرخهاي متعادل تري كه در دهه ۱۹۶۰ شاهد بوديم فرو خواهد افتاد. ظرف همين دروه ، ۵ درصد نرخ رشد سالانه پيش بيني شده براي نيروي كار زنان كشورهاي منطقه را با مشكلات بزرگ تري مواجه ميكند. هيچ منطقه در حال توسعه ديگر ، مقياس و تداوم فشارهاي بازار كار منطقه خاورميانه و شمال آفريقا را تجربه نكرده است. با توجه به نرخ بيكاري حدود ۱۵ درصد فعلي، چنانچه هدف منطقه جذب كليه تازه واردين و بيكاران در بازار كار باشد منطقه نياز دارد ۱۰۰ ميليون فرصت شغلي تا پايان دهه آينده ايجاد كند يا بعبارت ديگر اشتغال در منطقه را به دو برابر افزايش دهد.

Per Capita Oil Exports in MENA Countries, 1980–2000

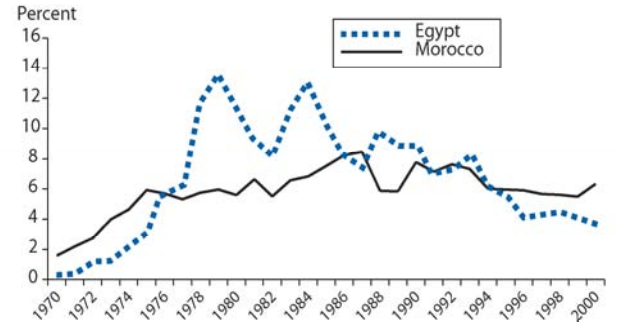
(US$ per capita)



Aid-to-GDP Ratio in the MENA Region, 1980–2000



Workers' Remittances as a Percentage of GDP, Egypt and Morocco, 1970–2000



الگوهاي گذشته اشتغالزائي ديگر كارساز نيستند. اكنون بسياري از روش هاي ديرين ايجاد كار در منطقه ، بسرعت تناسب خود را از دست داده اند. طي سال هاي ۱۹۷۰ – ۱۹۹۰ بخش عمومي گردونه اصلي اشتغالزائي بشمار ميرفت و در سال هاي نخست دهه ۱۹۹۰ نيز منبع عمده اشتغال بود. اما اين بخش امروزه يک سوم ميزان اشتغال را در منطقه و ۸۰ درصد فرصت هاي شغلي را در تعدادي از كشورهاي شوراي همكاري خليج فراهم ميكند.

اما بخش عمومي ديگر نميتواند اين نقشي را كه در گذشته بازي ميكرد ادامه دهد. شواهد

موجود در سطح منطقه نشان ميدهد كه در پاره اي از كشورها تعداد كاركنان اكثر فعاليت هاي بخش عمومي تا حدود يک سوم و يا بيشتر افزون بر تعداد مورد نياز ميباشد و اين وضعيت بهره وري را مستمرا" كاهش ميدهد. ولي جدا از زيان هاي وارده به كارآئي ، راهبرد ايجاد كار براي بيكاران و تازه واردين به نيروي كار توسط بخش عمومي ديگر عملي و قابل دوام نيست زيرا وضع مالي كشورها در سراسر منطقه تغيير محسوس كرده است ، چنانچه موجبات بيشتر براي اشتغال در بخش خصوصي فراهم نشود بناچار خيل فزاينده تازه واردين به نيروي كار بطرف اقتصاد غيررسمي گسيل ميشوند.

درآمد نفت و كمک هاي خارجي رو به كاهش ميرود. توسعه منطقه اتكاء شديدي به سه منبع اصلي مالي داشته است : درآمد نفت ، جريان كمک هاي خارجي و انتقال وجوه توسط شاغلين خارج از كشور. اين سه منبع ، ممر اصلي درآمدهاي دولت و افراد خصوصي را تشكيل ميداد كه نه تنها پشتيبان اشتغال وسيع در بخش عمومي بلكه سبب دوام راهبردهاي توسعه دولتمدار ، برنامه ريزي مركزي و سياستگذاري هاي اقتصادي و اجتماعي بر اساس توزيع عادلانه تر درآمد بود.

ليكن هر سه اين عوامل اينک زير فشار بسيار شديدي قرار دارند. پيش بيني ميشود كه قيمت هاي نفت طي دهه آينده مرتبا" از سطوح فعلي به ترازهاي دهه ۱۹۷۰ كاهش يابند. منابع شناخته شده نفتي در بعضي از كشورهاي منطقه (مثل الجزاير و ايران) ظرف چهار دهه و درپاره اي ديگر (مانند جمهوري عربي مصر و يمن) خيلي زودتر به پايان خواهند رسيد. همين انتظار نيز در مورد افت مستمر در جريان كمک هاي خارجي ، جز در موارد حساس و مهمي كه حل و فصل مناقشات همراه با كمک هاي مالي است ، صدق ميكند. سرانجام تصور نميرود كه ميزان وجوه انتقالي توسط شاغلين در خارج از كشور افزايش يابد و اين به نوبه خود نتيجه چشم انداز كاهش مهاجرت نيروي كار ميباشد.

امكانات مهاجرت نيروي كار كاهش يافته است. در حاليكه در دوران شكوفاي نفت در دهه هاي ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ مهاجرت درون منطقه اي دريچه مهمي را بروي كارگران كشورهاي غيرنفتي منطقه گشود ، سرعت اين جريان در دهه ۱۹۹۰ روند نزولي را طي كرده و آهنگ مهاجرت به كشورهاي عضو شوراي همكاري خليج نيز به كندي گرائيده است. قيمت هاي پائين تر نفت ، عرضه رو به افزايش نيروي كار داخلي و رقابت كارگران ارزان تر از ساير نقاط جهان همه دست به دست داده اند تا ميزان تقاضاي كشورهاي شوراي همكاري خليج را براي كارگر از ساير نقاط منطقه كاهش دهند.

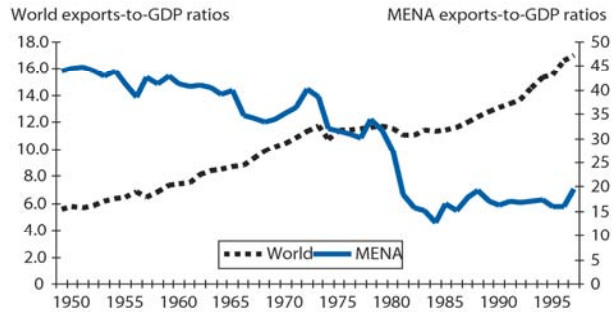
در خارج از منطقه ، مهاجرت نيروي كار موضوع پيچيده تري شده است. ساختار جمعيتي جوان منطقه در مقابل رشد پائين نيروي كار و سالمندتر شدن جمعيت در اروپا زمينه مساعدي را براي جريان مهاجرت سودمند براي هر دو طرف فراهم ميكند. ولي سدهاي كنوني حتي براي مهاجرت موقت و در حد اعتدال ، بلند و پابرجا ايستاده اند. بطور كلي منابع عمده ثروت منطقه و اشتغالزائي گذشته آن باشتاب ناپديد ميگردند ، روزگار و دنياي منطقه دگرگون شده و منطقه بايد بناچار دگرگون شود.

منطقه به سه تغيير اساسي نياز دارد

اگر الگوي سنتي اشتغالزائي در منطقه ديگر كارساز نيست ، چه الگوئي بايد براي قرن بيست و يكم انتخاب كرد؟ گزارش هاي بانک جهاني درباره تجارت و سرمايه گذاري ، حكومت ، اشتغال و جنسيت اين بحث را عنوان ميكنند كه براي شتاب بخشيدن به ايجاد كار و تأمين رشد در آينده ، كشورهاي منطقه بايد درصدد رويارويي با يک رشته چالش هاي ديرپا در زمينه سياستگذاري و نهادهاي ذيربط برآيند تا بتوانند سه تغيير اساسي و مرتبط بهم را در اقتصادشان بوجود آورند.

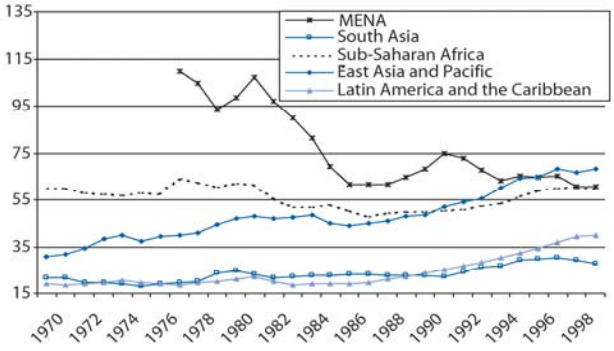
- *دادن نقش اصلي به بخش خصوصي بجاي بخش دولتي* ، از راه كاستن موانع موجود در مقابل فعاليت هاي بخش خصوصي به موازات ايجاد چارچوبهاي مقررات ذيربط جهت حصول اطمينان از نيروبخشي متقابل بين منافع خصوصي و مصالح عمومي. در منطقه خاورميانه و شمال آفريقا سهم بخش خصوصي از ارزش افزوده نسبت به سهم مشابه در مناطق ديگر جهان كمتر بوده و در دهه ۱۹۹۰ نير رشد ناچيزي داشته است. بعلاوه افزايش سهم سرمايه گذاري خصوصي در كل سرمايه گذاري در منطقه بميزاني نبود كه كاهش در سرمايه گذاري بخش عمومي را جبران كند. در منطقه خاورميانه و شمال آفريقا زمينه براي گسترش فعاليت هاي بخش خصوصي بسيار وسيع است ولي اين امر نيازمند يک فضاي مناسب و مطلوب اقتصادي و اجتماعي ميباشد.
- *تبديل اقتصاد بسته به اقتصاد باز*، از راه هموار ساختن فرآيند ادغام منطقه در بازارهاي جهاني به موازات پايداركردن تضمينات لازم براي ثبات مالي و حمايت اجتماعي. امكانات منطقه براي تجارت وسيع است. صادرات غيرنفتي يک سوم توان بالقوه آن و واردات كالاهاي صنعتي نصف حد مورد انتظار ميباشد. جريان سرمايه گذاري خارجي ميتواند تا ۵ تا ۶ برابر سطح كنوني افزايش يابد.

Long-Term Trends in Trade Integration, World and MENA

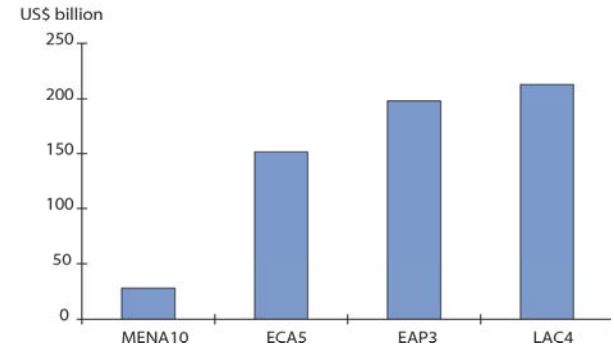


Trends in Trade Integration

(percent of GDP)



Trade Potential of Nonoil Exports, 2000

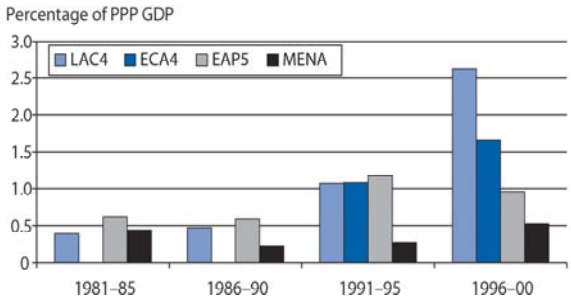


- ***تبديل اقتصاد از اتكاء شديد به نفت و ناچار دستخوش نوسانات و تحولات بازار نفت به اقتصادي باثبات تر و متكي به فعاليت هاي اقتصادي گوناگون*** ، از طريق اعمال تغييرات بنيادي در نهادهاي مديريت منابع نفتي و واسطگي آنها با عوامل اقتصادي. تنوع بخشيدن به فعاليت هاي اقتصادي يک ضرورت است زيرا صادرات سرانه هيدروكربورها در دو دهه گذشته به سبب افت قيمت هاي واقعي نفت ، تقاضاي فزاينده داخلي براي فرآورده هاي انرژي زا و رشد سريع جمعيت قوس نزولي را طي كرده است. و به ويژه براي كشورهائي چون سوريه و يمن كه ممكن است ذخائر شناخته شده نفتي شان در آينده نه چندان دور به پايان برسد فوريت دارد. در اين زمينه مديريت بهتر درآمدهاي نفتي – برنامه ريزي براي مواجهه با نوسانات قيمت و كاهش تدريجي ذخائر نقش مهمي را در قطع وابستگي اقتصادي و ملي به نفت داشته و مخصوصا" بايد به بهينه سازي و بهره دهي سرمايه گذاري هاي عمومي توجه داشت.

بسياري از كشورهاي منطقه براي تأمين دگرگوني هاي مورد بحث دست به اصلاحات زده اند ولي بطور كلي تاكنون اصلاحات در سراسر منطقه با احتياط همراه و نارسا بوده است. رها كردن الگوي ديرين توسعه و حركت بسوي يک الگوي نو از راه ايجاد تغييرات سه گانه فوق الذكر چالش قابل توجهي را مقابل كشورهاي منطقه قرار ميدهد. در عين حال ، نيل به اين دگرگوني ها بزرگ ترين اميد براي تسريع رشد و ايجاد فرصت هاي شغلي مور نياز جهت رويارويي با فشارهاي ناشي از نيروي انساني فزاينده در آينده ميباشد.

موفقيت اين دگرگونيها مشروط به پيشرفت در زمينه برابري در عرصه جنسيت و كيفيت آموزش و پرورش ميباشد. گرچه در رابطه با برابري جنسيت پيشرفت در زمينه هاي آموزش و پرورش و بهداشت و درمان در منطقه چشمگير بوده است ولي تحول مشابهي در زمينه مشاركت زنان در نيروي كار هنوز صورت نگرفته است. بطور كلي مشاركت زنان در نيروي كار متضمن هزينه هاي گزافي براي خانواده ها ميباشد و انعطاف آنها را در انطباق خود با شرائط متحول اقتصادي محدود ميكند. گذار بسوي اقتصادهاي باز و مبتني بر بازار و جهانگرا محتاج پيشرفت مستمر و تعميق سرمايه نيروي انساني دارد و مهم تر از آن كيفيت تحصيلات در سيستم آموزشي ميباشد. منابع آب و مديريت در مصرف آن چالش ديگري براي منطقه است و هرچند در متن اين گزارش مورد بررسي قرار نگرفته براي بسياري از كشورهاي منطقه مسئله اي است حياتي (به كادر مراجعه شود).

Net Foreign Direct Investment Flows to MENA and Other Regions



آب ، رشد و توسعه اجتماعي – اقتصادي در منطقه خاورميانه و شمال آفريقا

چون منطقه خاورميانه و شمال آفريقا در خشک ترين بخش از جهان قرار دارد، آب براي رشد ، توسعه و کاستن از فقر در کشورهاي منطقه جنبه حياتي دارد. ميانگين آب موجود براي هر نفر در منطقه حدود ۱۲۰۰ متر مکعب در سال است درحاليکه ميانگين جهاني ۷۰۰۰ مترمکعب ميباشد. پيش بيني ميشود که ميانگين آب موجود براي هر نفر در سال ۲۰۲۵ فقط اندکي بيش از ۵۰۰ متر مکعب باشد.

روش هاي جاري مصرف آب در منطقه قابل دوام نيست. علاوه بر آن عواملي مانند استفاده ناقص از اهرم هاي اقتصادي براي تنظيم تقاضا ، افزايش درآمد خانوارها که مصرف آب را افزايش ميدهد، عدم کارآئي بخش عمومي در توزيع آب و گسترش آبياري در بخش کشاورزي هم مشکل طبيعي کميابي آب را وخيم تر کرده است. بيشتر کشورهاي منطقه از چاههاي آب بيش از ميران جايز بهره برداري ميکنند و دليل عمده آن اين است که يارانه هاي دولت به فرآورده هاي انرژي زا چنين روشي را براي مصرف کنندگان مقرون به صرفه ميکنند. اما چون توزيع آب به صورت بهينه اي صورت نميگيرد بسياري از ساير مصرف کنندگان به ويژه نواحي شهري ناچار به خريد آب از فروشندگان به بهائي ۱۰ تا ۲۰ برابر تعرفه هاي رسمي ميگردند. بنا بر اين ، علاوه بر پائين بودن کارآئي ، روش هاي جاري آب رساني از نظر رعايت انصاف مشکلات زيادي را همراه دارند.

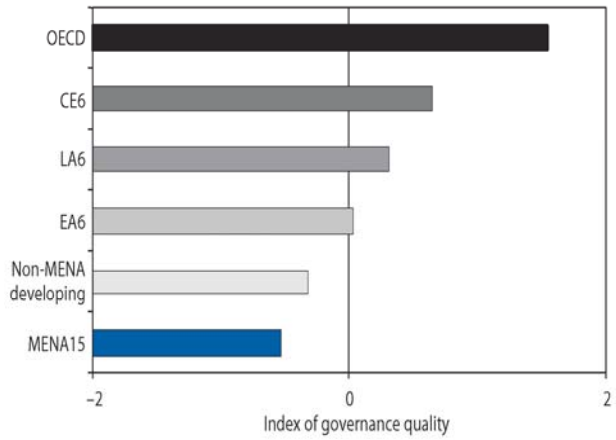
بخش قابل توجهي از آبي که به شهرداريها تخصيص داده شده حساب و کتاب روشني ندارد. در اين حال آب مصرفي در کشاورزي نيز هدر ميرود چون انگيزه هاي لازم براي تشويق کشاورزان در کاربرد فن آوري هاي نو جهت صرفه جوئي آب ، هنوز وافي به مقصود نيست. فاضلابهاي تصفيه نشده شهري و آبهاي حاصله از زهکشي در کشاورزي موجب آلودگي چشمه سارها ، رودخانه ها ، جويبارها و درياچه ها شده است. آلودگي فزاينده آب اثرات نامطلوبي بر بهداشت همگاني بجا گذاشته و از اين رهگذر هزينه هاي فرصت قابل توجهي ايجاد کرده است. مطالعات و تحقيقات مربوط به اثر آلودگي آب در تخريب محيط زيست هزينه هاي برآمده را حدود يک درصد توليد ناخالص داخلي برآورد ميکند. اکثر سازمانهاي دولتي مسئول آبرساني شهري و آبياري کشاورزي در منطقه از کارآئي لازم برخودار نيستند. چالش اين است که نهادهاي بديعي با مشارکت بخش هاي عمومي و خصوصي و مردم محلي بوجود آيد تا مديريت منابع آب و توزيع آن را به صورت بهتري اعمال نمايد

اساس دگرگوني ها : حكومت

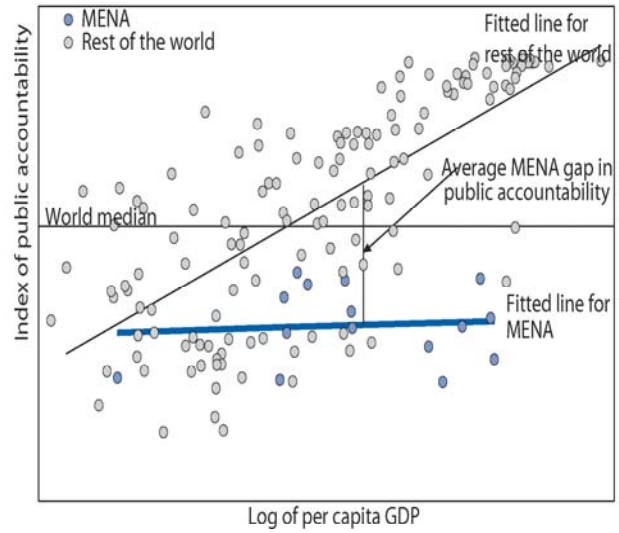
تغييرات بنيادي سه گانه مورد اشاره در بالا يعني اقدامات كليدي براي حل معضل اشتغال در منطقه – و لزوم پيشرفت در زمينه برابر جنسيت و كيفيت آموزش و پرورش تنها با عوض كردن سياست هاي مربوط عملي نيست. بهسازي حكومت پايه اساسي اين دگرگوني است. هر يک از اين دگرگوني ها مستلزم تغييرات عميق در نقش دولت و بالا بردن سطح كارآئي آن ميباشد. بهسازي حكومت چالش جداگانه اي نيست كه با آهنگ خودش حركت كند بلكه برنامه اي است كمكي و پشتيبان اصلاحات در عرصه هاي سرمايه گذاري خصوصي ، تجارت و تنوع بخشيدن به اقتصاد كشورهاي منطقه كه از طريق ايجاد دگرگوني در سازوكارهاي حكومتي به مرحله اجرا گذارده ميشود. بهسازي حكومت در افزايش ظرفيت هاي دولت و انگيزه هاي دروني آن موثر بوده و اجازه ميدهد تا جامعه مدني نقش بيشتري را در حكومت داشته باشد. اگرچه حكومت مطلوب بخودي خود نميتواند تدوين سياست هاي اقتصادي خوب و كارساز را تضمين كند ، ليكن وجودش براي محافظت از جامعه در مقابل سياستگذاري هاي مستمر ضعيف و احراز اطمينان از مشروعيت و مقبوليت سياست هاي مطلوب و اجراي دقيق و سريع آنها جهت دست يابي به حداكثر رشد در منطقه كمال ضرورت را دارد.

چالش هاي اصلي منطقه در رابطه با حكومت عبارتست از وجود كمبودهائي در امر شمول و بحساب آوردن مردم و پاسخگوئي حكومت در برابر آنها . مراد از واژه بحساب آوردن مردم (شمول) اين است كه هر فردي كه در فرآيند حكومتي ذينفع است ميتواند بر پايه اي برابر با سايرين در آن مشاركت داشته باشد.

Index of Governance Quality

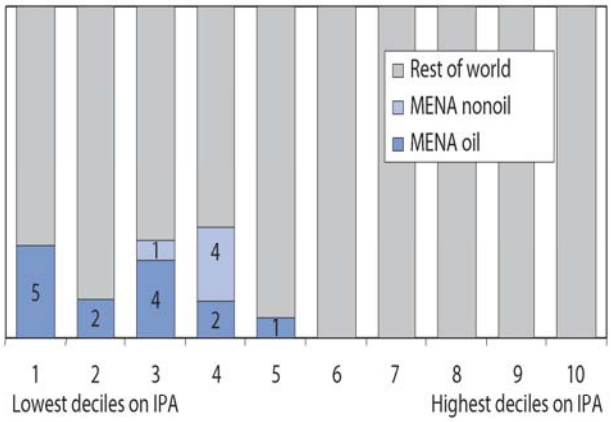


Public Accountability and Per Capita Incomes in MENA



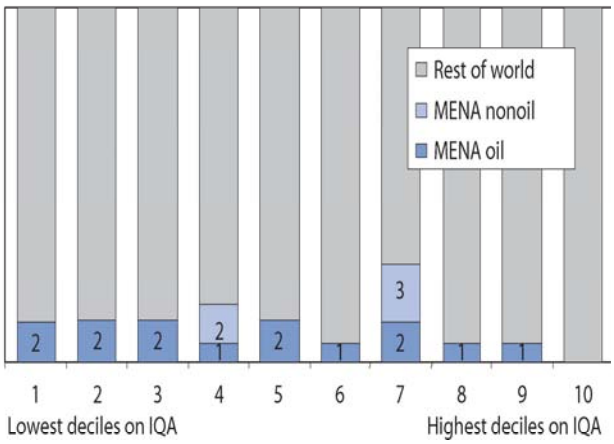
پاسخگوئي مبتني بر اين اصل است كه نمايندگي از طرف مردم در فضائي منطقي و صحيح عمل كند بدين معني كه كساني كه برگزيده شده اند تا بنام مردم اقدام نمايند در قبال موفقيت خود سرفراز و بالعكس در صورت عدم موفقيت در كار خود بمردم جوابگو خواهند بود . پاسخگوئي به دو عنصر بستگي دارد كه عبارتند از شفافيت (علم و اطلاع مردم نسبت به فرآيند حكومتي) و رقابت و زيرسئوال بردن (امكان بحث در مورد گزينه ها و وجود رقابت ميان نمايندگان و سياست هاي بديل)

How Do MENA Countries Stack Up with Regard to Public Accountability?



سامانه هاي كنوني حكومتي دچار نارسائي هائي در امر بحساب آوردن و شمول مردم ميباشند . . . نارسائي در بحساب آوردن يا شمول مردم بصور گوناگون ظاهر ميشوند. مثلا" وجود خدمات عمومي اندک براي ساكنان مناطق روستائي اغلب همراه بالاترين سطوح بيسوادي در مقايسه با ساير كشورهاي ميان درآمد ميباشد. شكل ديگر آن نابرابري هاي جنسيتي در زمينه مشاركت در اجتماع و رفتار متفاوت به موجب قانون ميباشد. تجلي ديگر آن وجود پارتي بازي ، هواداري از خويشاوندان و قبيله خودي ، حمايت از اشخاص مورد نظر يا رد و بدل پول جهت برخورداري افراد از خدمات عمومي و يا گزينش افراد براي دسترسي به فرصت هاي كسب و كار پُرسود. برغم اين كه تمام قوانين اساسي كشورهاي منطقه نسبت به برابري همگاني احترام ميگذارند، شكاف فاحشي بين كشورهاي اين منطقه و رقباي جهاني آن در زمينه شمول و بحساب آوردن مردم وجود دارد.

Where Are MENA Countries with Regard to Quality of the Administration?



. . . . و همين نارسائي ها در زمينه پاسخگوئي به مردم نيز وجود دارد. نارسائي پاسخگوئي به صورت نقصان در شفافيت سازوكارهاي زمامداري و كمبودهائي در امكان رقابت ظاهر ميشود. هرچند در بعضي از كشورها روزنه اندكي از شفافيت به چشم ميخورد ، بطور كلي شفافيت حكومت هاي سراسر منطقه محدود و از روي اكراه ميباشد كه خود بازتابي است از اين واقعيت كه منطقه خاورميانه و شمال آفريقا درباره كيفيت كار حكومت ها عملا" كمترين اطلاع را در دسترس همگان قرار ميدهد. در هيچ يک از اين كشورها حق شهروندان نسبت به كسب اطلاعات عمومي دولتي شناخته نشده است و بعضي فعالانه از اين حق جلوگيري مينمايند. مطبوعات در اكثر كشورها تحت مراقبت شديد دولت قرار گرفته و از آزادي برخوردار نيستند. در بعضي نيز هر از گاهي از طريق ايجاد مزاحمت براي روزنامه نگاران يا بازداشت آنان ، مورد هتک و حمله واقع و بدين منوال گفت و شنود عمومي دچار اختناق ميشود.

در زمينه امكان رقابت ، نارسائي ها در سراسر منطقه همان اندازه است كه در مورد شفايت عنوان گرديد. امكان رقابت ميتواند يا از درون ساختار خود دولت – مانند پرسشهاي پارلماني درباره سياستگذاريهاي كشور – و از بيرون يعني از ناحيه مردم بوسيله سازوكارهائي مانند رقابت آزاد براي انتخاب نمايندگان مردم يا مقامات حكومتي ، مشورتهاي فراگيرتر و الزام آورتر با جامعه مدني و گفت و شنودهاي مستقل و مفيد راجع به سياست ها و رفتار دولت ، صورت ميگيرد. هرچند بطور كلي سازوكارهاي پاسخگوئي دروني در داخل دستگاه اداري دولتي كشورهاي منطقه با سازوكارهاي ساير كشورها كه در رده درآمدي مشابهي قراردارند قابل مقايسه است ، نظارت و توازن در زمينه قواي سه گانه كشورها عموما" ضعيف تر ميباشد و اين در اثر تمركز بيش از اندازه قدرت در دست قوه مجريه است كه حتي در مورد كشورهائي نظير مصر ، تونس و الجزاير كه بر حسب عقيده در اسلوب حكومت تكثرگرا هستند ، صدق ميكند. پاسخگوئي بيروني كه امكان رقابت ميان مسئولان دولتي است به ندرت در منطقه اتفاق افتاده و در نتيجه ، ميان همه مناطق در حال توسعه منطقه خاورميانه و شمال آفريقا تمركزگراترين منطقه جهان ميباشد.

كشورهاي منطقه در رويارويي با چالش ها روش هاي متفاوت اختيار خواهند كرد

هرچند تمامي كشورهاي منطقه خاورميانه و شمال آفريقا به تكميل تغييرات اساسي سه گانه و بهسازيهاي بنيادين در عرصه حكومت احتياج دارند ، ليكن اولويت ها و زمان بندي دگرگوني سياستگذاري ها و بهسازي نهادي لازم جهت تأمين رشد بالاتر اقتصادي ، متفاوت خواهد بود و اين همه بستگي دارد به وجود منابع و ثروت هاي طبيعي ، نيروي كار و موفقيت هاي گذشته در زمينه بهسازي هاي سياستگذاري و نهادي به ويژه در جوهره كشورداري. عوامل مربوط به اقتصاد سياسي نيز در طراحي و اجراي برنامه هاي موفق توسعه نقش حياتي ايفا ميكند. همچنين در پيوند با چالش بهسازي حكومت ، رويكرد كشورها يكسان نخواهد بود، اگرچه پيشرفت در همه مسيرهاي پنجگانه براي نيل به حكومت مطلوب كاملا" ضروري ميباشد. مسيرها عبارتند از : شمول و بحساب آوردن مردم ، اقدامات كشوري و محلي براي تأمين پاسخگوئي بيروني بيشتر ، حفظ توازن ميان قواي سه گانه حكومت و اصلاحات اداري براي پاسخگوئي دروني بهتر.

تأثير بر رشد درآمد و اشتغال چشمگير خواهد بود

اثرات يک سلسله تغييرات در سياستگذاري اقتصادي که سبب بهسازي فضاي کسب و کار و سرمايه گذاري بخش خصوصي شود و ادغام در اقتصاد جهاني را امکان پذير سازد ، بالقوه بسيار قابل توجه و گسترده ميباشد. طبق برآوردهاي مندرج در گزارش مربوط به تجارت ، با توجه به تجربه کشورهاي مورد هم سنجي ، توليد سرانه کارگران منطقه ميتواند سالانه حدود ۲ تا ۳ درصد افزايش يابد. گزارش مربوط به حکومت مطلوب ، ضمن استفاده از شواهد بين المللي مرتبط با کشورهائي که عملکرد خوبي داشته اند ، معتقد است که بهسازي در نهادهاي مرتبط با پاسخگوئي و اداره عمومي ، قادر است رشد سرانه توليد را سالانه بين ۰/۸ تا ۱/۳ درصد افزايش دهد. همچنين افزايش مشارکت زنان در نيروي کار در رساندن ميزان آن به بالاترين سطح در بين کشورهاي منطقه ميتواند ۰/٤ درصد يا بيشتر به رشد توليد ناخالص داخلي بيفزايد. در عين اين که اين اثرات مضاعف نميباشند يک برآورد محافظه کارانه از مجموع اين اثرات پيش بيني ميکند که توليد هر کارگر ۲/۵ تا ۳/۵ درصد در سال افزايش خواهد يافت که ۳ برابر يک درصد رشد فعلي است.

دگرگوني اقتصادي پيشنهادي و اجراي اصلاحات عميق سبب ايجاد ميليون ها شغل جديد و فرصت هاي بيشتر در اشتغال مولد در بخش هاي توليد کالا و خدمات خواهد شد. بطور مثال ازبين بردن فقط نيمي از شکاف بين ٦ درصد سهم کنوني کالاهاي غيرنفتي از کل صادرات از منطقه و ۲۰ درصد توان بالقوه آن ، همراه با افزايش در حجم سرمايه گذاري خصوصي داخلي و خارجي ، سبب ايجاد ٤ ميليون فرصت شغلي جديد ظرف ۵ سال آينده خواهد گرديد. اين تعداد فرصت جديد اشتغال برابر کاهش شاخص بيکاري به ميزان ٤ درصد نيروي کار ميباشد و برنامه وسيع تر اصلاحات حتي مزاياي گسترده تري را به ارمغان خواهد آورد.

الگوهاي ديرين رشد و حكومت

الگوي ديرين توسعه اقتصادي كه بر اساس فعاليت هاي بخش دولتي با برنامه ريزي مركزي و سياستگذاري هاي اقتصادي و اجتماعي در جهت رعايت انصاف و توزيع عادلانه تر درآمد و بالاخره وجود يک قرارداد اجتماعي محكم بين مردم و دولت هاي منطقه استوار بود ، در آغاز به نتايج مثبتي دست يافت ولي هزينه گزافي را نيز همراه داشت.

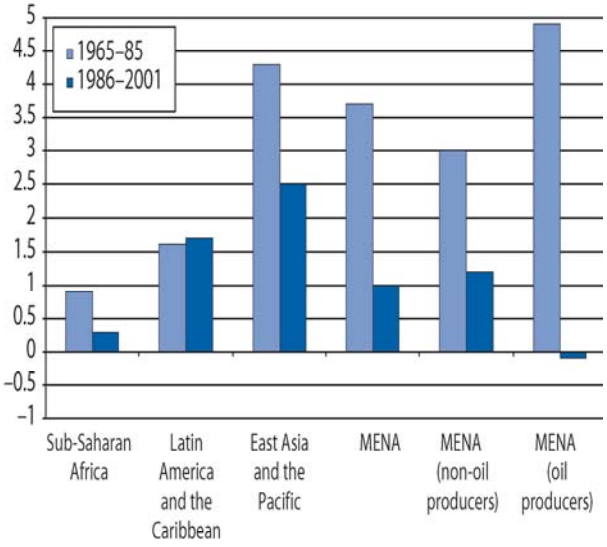
الگوي رشد دولتمدار در آغاز منافعي ببار آورد

الگوي توسعه ائي كه در منطقه اجرا شد حاصل انديشه سياستمداران وقت درباره سياست هاي لازم براي دست يابي به توسعه اقتصادي و اجتماعي بود و قرارداد اجتماعي بين مردم و دولت نيز بعضا" براي بهسازي ميراث عدم مساوات و فقر در منطقه اتخاذ گرديد. طي نيمه نخست سده بيستم ، سطح زندگي اكثريت وسيعي از مردم در حد بسيار نازلي قرار داشت. نماگرهاي بهداشت و درمان در ميان نازل ترين در جهان قرار داشت. بيسوادي شايع بود و عدم برابري در درآمدها و مالكيت زمين گسترده بود. قرارداد اجتماعي مورد گزينش منطقه ، همچنين از ناحيه يک اجماع بين المللي پشتيباني ميشد كه به نوبه خود همزمان با توسعه سامانه هاي رفاهي در اروپا بعد از جنگ جهاني دوم بود.

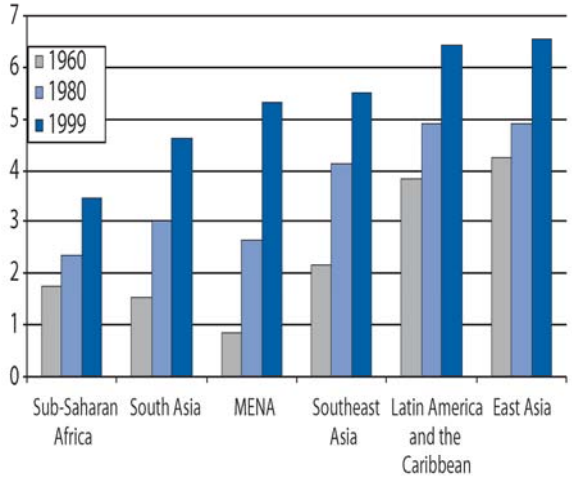
رهيافت (استراتژي) كلي توسعه كه مشتمل بر ملي كردن دارائي هاي خصوصي ، برنامه ريزي دولتي ، توسعه صنعتي همراه با

Average Annual Change in GDP Per Capita by Region

(percent)



Average Years of Schooling by Region

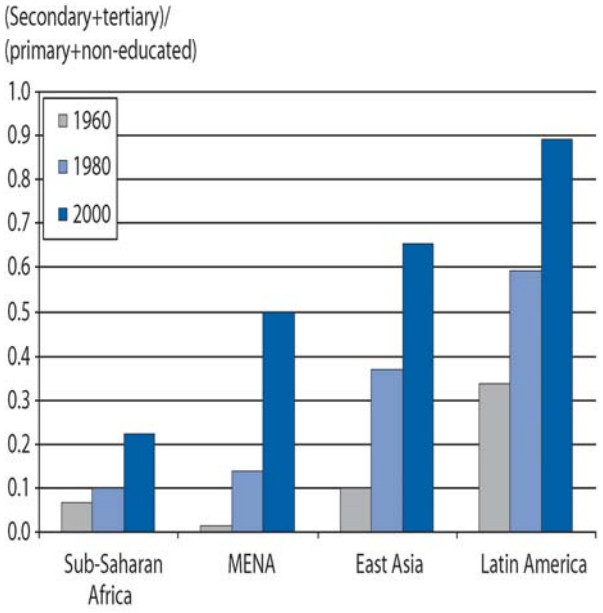


حمايت مصنوعات داخلي ، توزيع درآمد در جهت پيشرفت هاي اجتماعي و اشتغال انبوه در بخش عمومي بود منافع چشم گيري در اول كار كه قيمت هاي نفت نيز افزايش يافته بودند به ارمغان آورد. ولي قرارداد اجتماعي مورد بحث پيشاپيش هسته هاي نابودي خود را در درون ميپرورانيد زيرا از همان ابتدا دچار نقص بوده نميتوانست پايدار يا قادر به بهره مندي از ظرفيت نوآوري و ابتكار مردم در تأمين رشد بهره وري درازمدت باشد. بطور خلاصه سياستگذاري ها و نهادهائي كه بوجود آمده بودند توان رويارويي با چالش هاي آتي را نداشتند.

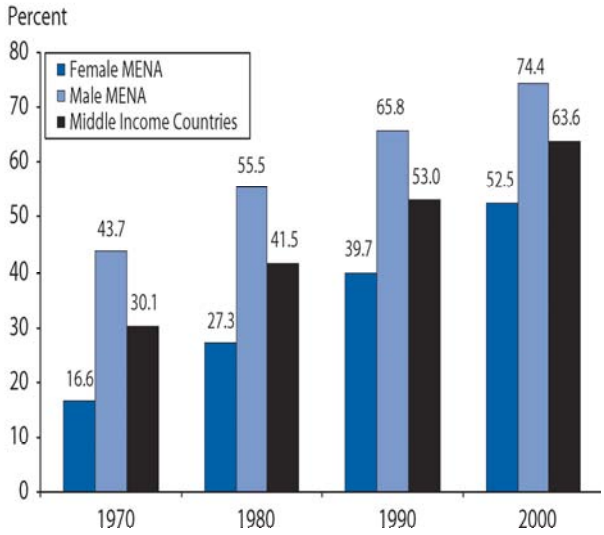
رشد اقتصادي سريع بود. طي دوره ۱۹۶۵-۱۹۸۵ ميانگين رشد سرانه ۳/۷ درصد در سال بود كه پس از منطقه شرق آسيا و حوزه اقيانوس آرام در جايگاه دوم قرار دارد. عوامل زيادي در اين رشد موثر بودند از جمله : پيشرفت سريع صنعتي شدن و سياستگذاري هاي حمايتي از صنايع داخلي ؛ استخدام و مخارج بالاي دولتي به ويژه در فعاليت هاي زير ساختاري ؛ افزايش قيمت هاي نفت كه سرمايه هاي كلاني را به داخل منطقه روانه ساخت و ضمن ايجاد اشتغال موجب ارسال وجوهي از طرف شاغلين خارج از كشور به كشورهاي غيرنفتي منطقه گرديد.

درآمدهاي سرشار دولت از محل صادرات نفت پيدايش سامانه هاي رفاهي و خدمات اجتماعي را ممكن ساخت. درآمدهاي فزاينده نفت نقش سرنوشت سازي در تداوم قرارداد

Female Education in Developing Regions, 1960–2000



Adult Literacy Rate in MENA



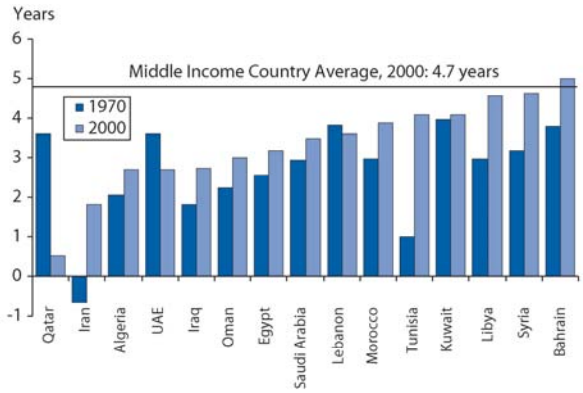
اجتماعي در كشورهاي صادركننده نفت و ساير كشورهاي منطقه ايفا كرد. در كشورهاي صادر كننده نفت ، عوايد نفتي فرصت ايجاد سامانه هاي وسيع رفاهي را داد كه به منزله سازوكارهائي براي توزيع ثروت نفت ميان شهروندان عمل كرد ، هرچند اين مزيت شامل كارگران مهاجر غيرشهروند نشد. در كشورهاي غيرنفتي ، انتقال وجوه توسط شاغلين خارج از كشور مصرف خانوار را بخصوص در نواحي روستائي افزايش داد. وام ها ، كمک هاي بلاعوض و ساير كمک هاي كشورهاي صادر كننده نفت به كشورهاي غيرنفتي درآمد دولت را تقويت كرد و اجازه داد تعهداتش را نسبت به توزيع عادلانه درآمد حفظ كند. در اوج شكوفائي نفت در اوائل دهه ۱۹۸۰ حدود ۳/۵ ميليون نفر كارگر مهاجر عرب در عربستان سعودي و كشورهاي خليج فارس استخدم شده بودند. بين ۱۹۷۳ و ۱۹۸٤ دريافت هاي رسمي مصر از محل انتقال وجوه توسط شاغلين خارج از كشور تقريبا" برابر ۲۲ ميليارد دلار ، از آن مغرب ۸/۲ ميليارد دلار ، از آن اردن ٦/۵ ميليارد دلار شد.

معني نفوذ قرارداد اجتماعي اين بود كه رشد سريع اقتصادي در منطقه با دستاوردهاي چشمگيري در بسياري از نماگرهاي اجتماعي همراه بود. در كانون اين قرارداد تصوير جامعي از دولت بعنوان متصدي تأمين رفاه و ارائه دهنده خدمات اجتماعي قرار داشت كه اجراي برنامه هاي آموزش و پرورش ، تأمين مسكن ، بهداشت و درمان ، يارانه هاي مواد غذائي و ساير مزايا را نقش دولت ميشناخت.

دستاوردهاي آموزش و پرورش كلان بود.

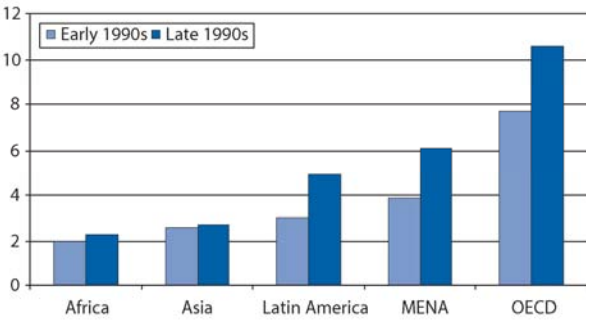
با سرازير شدن پول هاي بادآورده از صادرات نفت

Female Advantage in Life Expectancy at Birth, 1970 and 2000



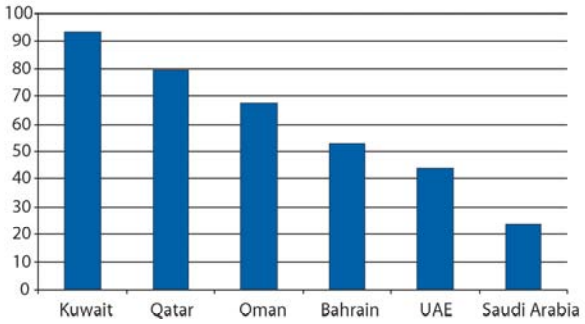
General Government Employment as a Share of Total Population

(percent)



Share of National Labor Force Employed in Government in the GCC

(percent)



که اساس درآمد دولت ها را تشکيل ميدادند ، منطقه منابع مالي عظيمي را به مسير توسعه اجتماعي سوق داد و موفقيت هاي چشمگيري کسب کرد. در زمينه آموزش و پرورش ، ميانگين سطح آموزش بزرگسالان (۱۵ سالگي و بالاتر) از کمتر از يکسال در ۱۹٦۰ به ۳/۵ سال در ۱۹۸۵ ارتقاء يافت و اين بالاترين دستاورد در پهنه جهان بود. ضمنا" ميزان بيسوادي بزرگسالان نيز کاهش يافت بدين معني که بين سال هاي ۱۹۷۰ و ۱۹۹۰ ميزان بيسوادي بزرگسالان از ۷۰ درصد به ٤۷ درصد تقليل پيدا کرد. همچنين توجه خاصي به بهسازي در آموزش و پرورش پايه براي دختران در منطقه مبذول گرديد. ظرف دوره ۱۹٦۵ تا ۱۹۸۵ ، ميانگين سطح آموزش بزرگسالان زن به ميزان ٤۰۰ درصد ، از کمتر از شش ماه در ۱۹٦۰ به ۲/٦ سال در ۱۹۸۵ افزايش يافت. بيسوادي زنان بزرگسال از ۸۳ درصد در ۱۹۷۰ به ٦۰ درصد در ۱۹۹۰ کاهش پيدا کرد.

نماگرهاي بهداشت و درمان بهبود يافتند. نماگرهاي مربوط به بهداشت و درمان به يمن بهسازي در آموزش و پرورش پايه ، سرمايه گذاري هاي سنگين در برنامه هاي بهداشت و درمان و اجراي برنامه هاي بهداشتي تحت سرپرستي سازمان بهداشت جهاني و کنترل بيماري ها بنحو قابل توجهي بهبود يافتند. بين سال هاي ۱۹٦۰ و ۱۹۸۵ مرگ و مير کودکان به نصف تقليل يافت. يعني از ۱٦٤ مورد در هر ۱۰۰۰ تولد زنده در سال ۱۹٦۰ به ۷۵ مورد در سال ۱۹۸۵ رسيد. متوسط عمر در همين دوره از ٤۷ سال به ٦۲ سال افزايش پيدا کرد. بخش بزرگي از اين پيشرفت ها نصيب زنان شد که مشتمل بود بر : کاهش در مرگ و مير نوزادان و مادران ، افت ميزان باروري (از هفت زايمان در سال ۱۹٦۰ به پنج زايمان در سال ۱۹۸۵) و افزايش در متوسط طول عمر زنان (از ٤۸ سال به ٦۳ سال).

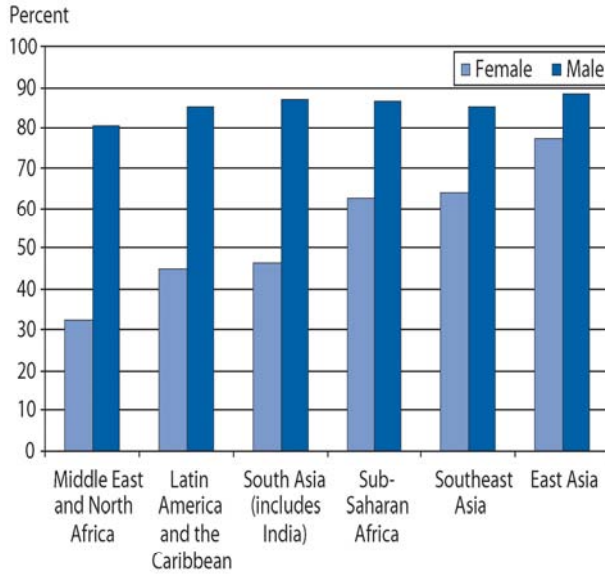
ميزان فقر بگونه فاحشي پائين افتاد **. رشد بي سابقه درآمد توأم با برنامه هاي اجتماعي گسترده کمک کرد تا ميزان نابرابري درآمد و فقر بگونه فاحشي تقليل يابد. در سال ۱۹۹۰ فقط ۵/٦ درصد جمعيت منطقه با درآمدي کمتر از يک دلار در روز که معيار جهاني براي سنجش فقر مطلق است ، زندگي ميکرد (در همسنجي با ۱٤/۷ درصد در منطقه شرق آسيا و ۲۸/۸ درصد در آمريکاي لاتين)**

بر اين نتايج ، عواقب سياسي مهمي مترتب گرديد و يک الگوي دولت گرا مسلط شد. **زيربناي اين دستاوردها يک الگوي دولتمدار با برنامه ريزي متمرکز بود که از راههاي مختلف در اقتصاد اثر ميگذاشت. بعضا" به منظور کاهش نابرابري ها در نواحي روستائي ، دولتها موج نيرومندي از سياست هاي اصلاحات ارضي را دنبال کردند. با پيروزي سياستگذاري هاي دولتمدار در مقابل اقتصاد متکي به بازار ، در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوائل دهه ۱۹٦۰ دولت ها تشويق شدند که سياست تنظيم بازار و نظارت بخش خصوصي را کنار گذارده و از راه ملي کردن تمام عيار دارائيهاي خصوصي در بخش هاي صنايع ، بانکداري ، بيمه و تجارت توليد بسياري از کالاها و خدمات را مستقيما" در دست گيرند و اين حرکت مقياس سهم دولت در فعاليت هاي اقتصادي را بگونه فاحشي گسترش داد. يکي از بالاترين اولويت ها در راهبرد توسعه در منطقه خاورميانه و شمال آفريقا ايجاد صنايع داخلي بود که راه برقراي سياست هاي حمايتي در برابر رقابت جهاني تحقق يافت ولي در عوض**

فعاليت هاي بخش هاي مالي محدود گرديد و در بسياري از كشورها در دست دولت باقي ماند. اولويت ديگر خودكفائي غذائي بود كه براي پشتيباني از توليد كشاورزي بوسيله يک سلسله اقدامات در زمينه هاي توليد ، مصرف و تعرفه بندي دنبال شد.

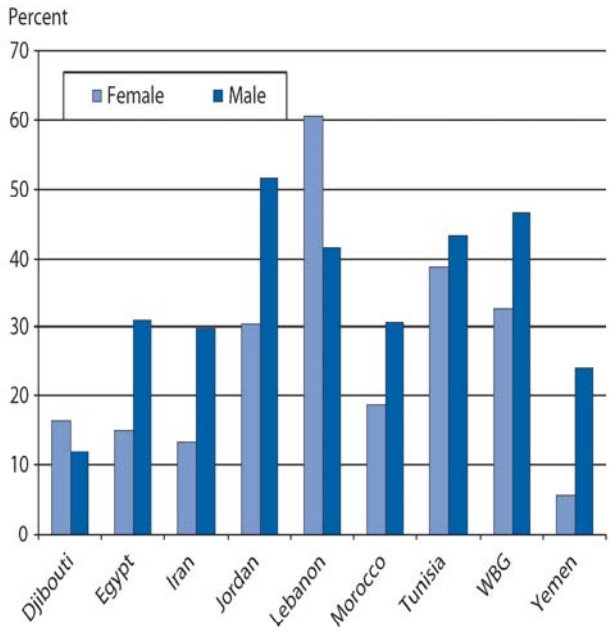
موفقيت هاي درخشان حاصله در زمينه هاي توسعه اجتماعي و رفاه نقش سازوكارهاي توزيع عادلانه درآمد را در استمرار بهزيستي اقشار وسيع منطقه تقويت كرد و به محبوبيت آن سازوكارها ميان گروههائي كه دولت ها آنها را از هواداران اصلي خود ميدانستند كمک كرد. طي دهه هاي ١٩٦٠ تا ١٩٨٠ اين گروهها بعنوان برندگان ممتاز در اقتصادهاي سياسي منطقه كه موجوديتشان از قرارداد اجتماعي مبتني بر سياست هاي دخالتي دولت در امر توزيع عادلانه درآمد مايه ميگرفت ظاهر شدند.

Female and Male Labor Force Participation Rates by Region, 2000



ولي اين الگو نيز هزينه هاي قابل توجهي داشت. درست است كه الگوي جاري توسعه در منطقه فوائد معتبري به دنبال ميآورد ، اما هزينه هاي آن نيز قابل توجه بوده از منظر سياسي اين الگو همراه با پيدايش دولتهاي تمركزگرا و مبتني به سلسله مراتب بود كه شفافيتشان اندک وامكان زيرسئوال بردن سياست ها و رقابت متصديانشان را محدود مينمودند. در حقيقت الگوي مزبور اقتصادهائي را بوجود آورد كه قادر به انطباق با دگرگوني هاي ا وضاع و احوال نبودند.

Paid Private Sector Employment as a Percentage of the Labor Force



هرگونه خواستاري درزمينه پاسخگوئي خفه ميشد. درآمدهاي سرشاري كه از محل صادرات نفت و منابع وابسته به آن عايد منطقه ميگرديد اثرات بسياري در عرصه حكومت و كشورداري در سراسر منطقه داشت. درآمد نفت بسياري از دولت ها را از نياز به وضع كردن ماليات رهائيد. عدم الزام به پرداخت ماليات ، هم ميان شهروندان منطقه محبوبيت داشت و هم از تعهد دولت به پاسخگوئي ميكاهيد. همچنين درآمدهاي نفتي به دولت مجال داد تا از طريق استخدام در بخش عمومي و تأمين دسترسي گسترده مردم به خدمات دولتي ارزان ازجمله آموزش و پرورش ، بهداشت و درمان ، آب و برق ، حمل و نقل ، مسكن و سوخت درآمدها را بين مردم توزيع و براي خود مشروعيت خريداري كند. اين هر دو عامل يعني ماليات محدود و سازوكارهاي توزيع عادلانه درآمد ، اكثر صداهاي منطقه را كه خواهان پاسخگوئي بودند خاموش نمود. ملاحظات سياسي و تهديدات واقعي يا تصوري در زمينه مناقشات داخلي و يا خارجي نيز بكار گرفته شد تا نياز به اعمال كنترل سياسي شديدتر را كه به نوبه خود سبب محدوديت سازوكارهاي پاسخگوئي ميشد ، توجيه نمايد. شدت و اثربخشي مجموعه اين عوامل همراه با نيروهاي جغراسياسي (ژئوپولتيكي) از پيدايش نهادهاي لازم براي حكومت مطلوب در بسياري از كشورها جلوگيري بعمل آورد و امر بهسازي در فراگردهاي حكومت را نيز مشكل تر ساخت.

بازارهاي كار تحت مقررات شديد قرار گرفت. الگوي توسعه اقتصادي در منطقه اثرات گسترده اي را در سياستگذاري هاي اقتصادي و اجتماعي داشت. توضيح اين كه يكي از مظاهر مهم قرارداد اجتماعي مديريت و اداره منضبط بازارهاي كار بود. در سراسر منطقه وزارتخانه ها و بنگاههاي دولتي روابط كارگر و كارفرما را تحت مقررات محكم تري درآوردند و بگونه اي فزاينده در تعيين دستمزد و ساعات كار و فرآيندهاي استخدام و اخراج دخالت نمودند.

بخش هاي دولتي بگونه بي رويه اي رشد كردند. ماوراي تنظيم و اجراي مقررات مربوط به محل كار ، با ملي كردن دارائي هاي بخش خصوصي توسط دولت و اعمال كنترل مستقيم بر اقتصاد ، بازارهاي كار منطقه تغيير فاحش كردند. بخش دولتي مبدل به بزرگ ترين كارفرماي جامعه و به ويژه منبع مهمي براي اشتغال زنان منطقه گرديد. تحت مالكيت دولت ، مقررات حاكم بر نيروي كار گسترش يافت و اين موارد را در بر گرفت : تضمينات مربوط به امنيت كار ، برنامه هاي تأمين اجتماعي ، دستمزدهاي نسبتا" بالا در بخش عمومي همراه با مزاياي سخاوتمندانه خارج از دستمزد (مانند مقرري خانواده) ، محدوديت هاي شديد در زمينه اخراج كاركنان و ساير سياستگزاري ها به منظور تأمين ثبات اقتصادي براي نيروي كار سازمان يافته و توزيع عادلانه درآمد . در كشورهاي عضو شوراي همكاري خليج، سلسله اقدامات مورد اشاره نتايج شديدي را به بار آورد. زيرا از ديدگاه نيروي كار ، با برقراري دستمزدهاي بالاتر و شرائط بهتر ، بخش عمومي بهترين كارفرماي آن جوامع ميباشد. درآمدهاي نفتي بقدري بالا بودند كه بخش عمومي منحصرا" كليه جويندگان كار را استخدام ميكرد و به هر صورت در سراسر منطقه سيطره بخش عمومي در عرصه اشتغال به سطوح بي سابقه اي رسيد.

باوجود افزايش مشاركت زنان در فعاليت هاي اقتصادي ، اين مشاركت در سطح پائين و محدود باقي است. افزايش هاي چشمگير در سطوح تحصيلي زنان ، بهسازي در بهداشت و درمان و كاهش ميزان باروري آنان در دهه هاي ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ سبب افزايش قابل ملاحظه در نرخ مشاركتشان در نيروي كار منطقه خاورميانه و شمال آفريقا طي دو دهه اخير گرديده است. ولي برغم اين تحول ، نرخ مشاركت زنان در بازار كار در ميان پائين ترين نرخ ها در جهان و با توجه به سطوح آموزش و پرورش ، نرخ هاي باروري و ويژگي هاي ساختار سنتي كاملا" پائين تر از حد انتظار باقي مانده است.

بااين كه ممكن است عملكرد اقتصاد كلان باعث افت تقاضا براي كار زنان شده باشد ، ساير عوامل بازدارنده اقتصادي مانند وجود تبعيض در سطح دستمزدها ، افزايش نرخ بيكاري و هنجارهاي اجتماعي نيز در بوجود آوردن اين وضعيت نقش موثري داشته اند. اين عوامل در قوانين و مقررات حقوقي بازتاب يافته ، مستمرا" امكان دسترسي زنان به فرصت هاي شغلي را محدود كرده و آنها را از پيوستن به نيروي كار بازداشته است.

اقتصادهاي منطقه شديدا" پشت ديوارهاي حمايت قرار گرفته و درون نگر شدند. سياست ها و مقررات شديد حمايتي در بخش صنايع اثرات قابل توجهي بر سرمايه گذاري و توليد و در نتيجه ايجاد فرصت هاي اشتغال و تقاضا براي نيروي كار در سراسر منطقه گذاشت. بعلت ديوارهاي حمايتي ، مصرف افراط آميز كالاها و خدماتي كه رقيب خارجي ندارند باعث بالا رفتن قيمت آنها شده و لذا فعاليت هاي صادراتي بالنسبه جذابيت چنداني ندارند. بعلاوه بالا بودن نرخ ارز و غيررقابتي بودن آن غالبا" انگيزه اي براي صادرات كالا و خدمات از اين كشورها باقي نميگذارد. فضاي آكنده از مقررات تمايل به سرمايه گذاري خصوصي را كاهش داده ، فرصتهاي داد و ستد را محدود نموده ، امكان پيدايش بخشهاي صنعتي صادرات گرا را از بين برده و موانع سهمگيني در برابر ادغام منطقه خاورميانه و شمال آفريقا در بازارهاي جهاني ايجاد كرده است.

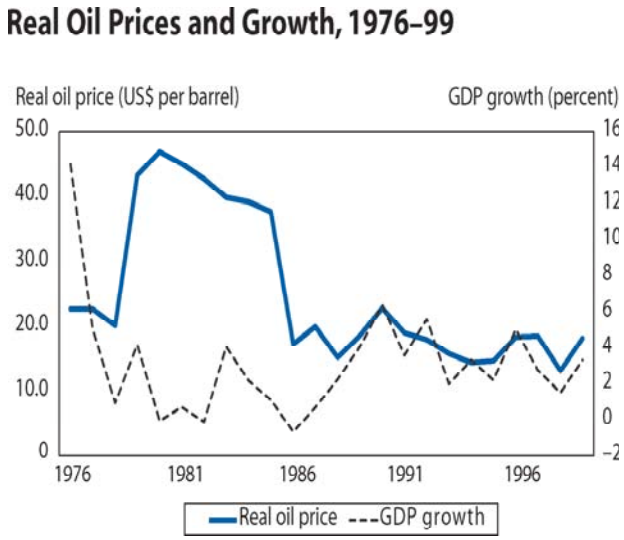
اكنون نشانه هائي در دست است كه اين الگوي توسعه اقتصادي ديگر كارساز نيست. سامانه هاي اقتصادي كه حداقل طي دو دهه موجب پيشرفت بي سابقه اقتصادي منطقه گرديدند ، اكنون تحت فشار قرار گرفته و شكننده شده اند. از اوائل دهه ۱۹۷۰ دستيابي به نرخ رشد بالا در منطقه با مشكل روبرو است. گرچه نرخ رشد سرمايه گذاري براي ايجاد دارائي هاي ثابت در دهه ۱۹۷۰ نزديک به ۸۰ درصد بيش از همان رقم در دهه ۱۹۶۰ بود بازده اين سرمايه گذاري ها از لحاظ رشد اقتصادي در سطح نازلي قرار داشت و مرتبا" كاهش مي يافت. علاوه بر اين در دهه ۱۹۷۰ رشد بهره وري كل منطقه به منفي تبديل شد و در سطحي پائين تر از تمام مناطق جهان قرار گرفت.

فروپاشي قرارداد اجتماعي و شكست برنامه توسعه اقتصادي در دهه ۱۹۹۰

منطقه خاورميانه و شمال آفريقا درحالي وارد دهه ۱۹۸۰ شد كه توشه اي از دستاوردهاي حدود يک ربع قرن توسعه پايدار و سريع را همراه داشت. ليكن در عين حال نشانه هاي فزاينده اي در دست بود كه ادامه آن وضعيت با مشكلاتي روبرو شده است.

سقوط قيمت نفت و يک دهه بحران

هزينه هاي بخش عمومي كاهش مي يابد. زمانيكه در دهه ۱۹۸۰ قيمت نفت سقوط كرد ضربه مهلكي به درآمد كليه كشورهاي منطقه چه نفتي و چه غيرنفتي وارد گرديد. اگرچه كمک هاي مالي خارجي سنگيني اين ضربات را تا حدي جبران كرد ولي جريان منابع مالي به بخش عمومي آنها شديدا" كاهش يافت و سبب تقليل مصارف دولت در زمينه سامانه هاي اجتماعي و سرمايه گذاري گرديد. سرمايه گذاري ثابت بخش عمومي در كل منطقه نيز شديدا" كم شد و رشد سرانه سرمايه فيزيكي نسبت به كارگر به ميزان ۷۵ درصد نسبت به سال هاي ۱۹۷۰ پائين افتاد.

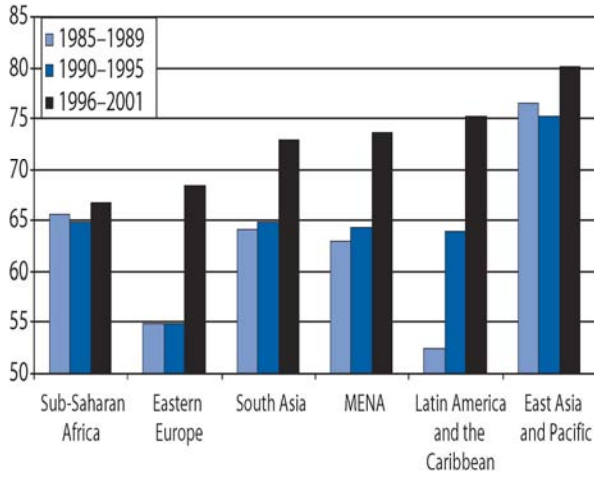


در عرصه اقتصاد كلان عدم تعادل هائي بروز، رشد و سقوط كرد. در عين روبرو بودن با روند نزولي در درآمدهاي عمومي ، دولت ها سعي داشتند تا تعهدات خود را در زمينه توزيع عادلانه درآمد حفظ نمايند. با توجه به اين كه ميزان حقوق و دستمزد پرداختي بخش دولتي تا ۲۰ درصد توليد ناخالص داخلي را شامل ميشد ، كسري هاي اين بخش انباشته شد و بدهي هايش با روند نگران كننده رو به افزايش گذاشت. تنگناهاي مالي سبب پيدايش عدم تعادل هاي گسترده در عرصه اقتصاد كلان گرديد.

رشد بهره وري كه پيشاپيش از سال هاي ۱۹۷۰ دچار كاهش بود ، سقوط كرد و ميانگين سالانه آن در سال هاي ۱۹۸۰ به ۱/۵ درصد فرو افتاد. در نتيجه ضرباتي كه به پيكر اقتصاد منطقه وارد آمد ازجمله كاهش مستمر مصارف عمومي ، فقدان فضاي مناسب براي سرمايه گذاري خصوصي و تنزل مستمر كارآئي رشد اقتصادي منطقه سقوط كرد. طي سال هاي ۱۹۸۰ توليد رشد سرانه ناخالص داخلي با ميانگين نزديک به سه دهم در سال ، عملا" متوقف شد.

چالش ها در زمینه اشتغال طاقت فرسا گردید. با فرارسیدن پایان دهه ۱۹۸۰ ، ناتواني قرارداد اجتماعي در حفظ دستاوردهاي دهه هاي پيشين ، به ويژه در بازارهاي كار منطقه ، بطور فزاينده آشكار گرديد. بدون اشتغال نزديک به كامل كه خميرمايه اصلي قرارداد اجتماعي بود ، ادامه وضع ديگر امكان نداشت . بين سالهاي ۱۹٦۰ و ۱۹۹۰ شتاب رشد سالانه نيروي كار از ۲/۵ درصد در سال به ۳/٤ رسيده بود ، اما با وقوع افت در فرصت هاي كار مهاجر ، كاهش توانمندي بخش عمومي در جذب واردين جديد به نيروي كار و ظرفيت اندک بخش خصوصي ناتوان از ايجاد كار براي كارگران مازاد ، نرخ هاي بيكاري آغاز به افزايش و در سال هاي ۱۹۸۰ از ۱۱ درصد هم تجاوز كرد. اين تحول به ويژه در وضعيت كارگران جوان كه ۵۰ درصد نيروي كار را تشكيل ميدادند اثرات نامطلوب داشت. اثر بيكاري در زنان منطقه شديد بود چون زنان بطور ميانگين ۳۰ درصد بيش از مردان دچار بيكاري بوده اند.

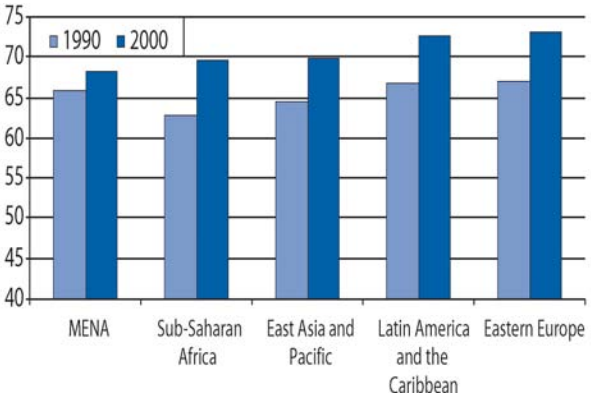
Economic Stabilization Indicators



كوششهاي اصلاحي غيرجدي نتوانست موجبات رونق اقتصادي را فراهم كند

فقدان رشد اقتصادي همراه با كسري هاي نابسامان بودجه ، چند كشور منطقه از جمله مغرب ، تونس و اردن را بر آن داشت تا اواسط دهه ۱۹۸۰ دست به اجراي برنامه هاي تثبيت اقتصادي و اصلاحات ساختاري بزنند. هدف اين برنامه ها اعاده تعادل هاي اقتصاد كلان و تشويق توسعه بر محور بخش خصوصي بود. تا اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوائل دهه ۱۹۹۰ ، اكثر كشورهاي منطقه از سرمشق كشورهاي فوق پيروي و شكلي از برنامه

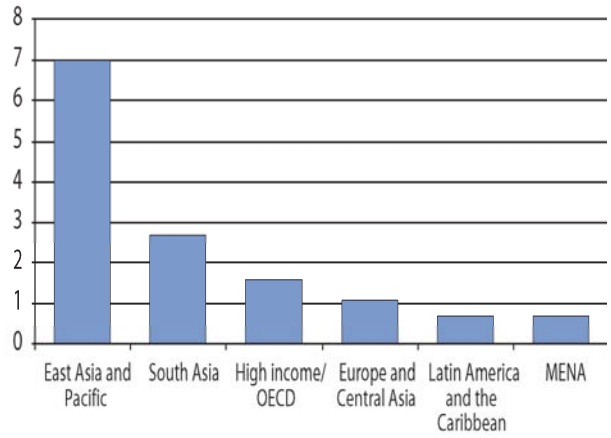
Structural Reform in the 1990s



تثبيت اقتصادي را اختيار كردند. در اين زمينه تغييرات خط مشي در سراسر منطقه متفاوت بود و يا شامل اين موارد ميشد: حذف و يا كاهش يارانه ، كاهش در هزينه هاي دولتي ، آزادسازي تجارت ، اصلاحات در رژيم هاي نرخ ارز ، تشويق صادرات ، كاهش محدوديت هاي سرمايه گذاري خارجي ، خصوصي سازي شركت هاي دولتي ، حذف مقررات دست و پاگير و تقويت پايه هاي نهادي لازم براي يک اقتصاد متكي به بازار از جمله تحكيم قانون مندي. بسياري از دولت ها به موسسات بين المللي مربوط به تجارت پيوستند و براي پويا كردن اقتصاد داخلي اقدام به امضاي پيمان هاي دوجانبه و چندجانبه تجاري كردند.

Average Annual Growth in GDP per Employed Person by Region, 1990s

(percent)

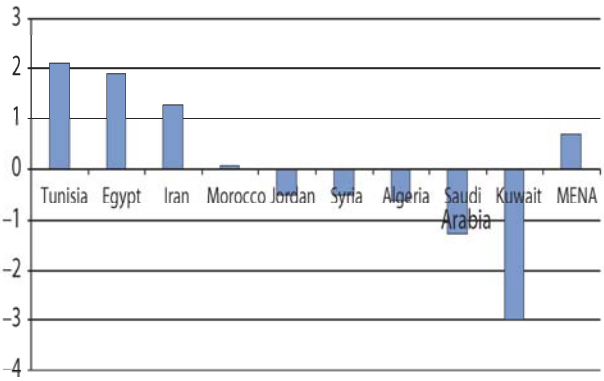


زمان بندي و آهنگ اصلاحات در نقاط مختلف منطقه محسوسا" تفاوت داشت . در عين اين كه با استثناآتي ، بطور كلي كوشش هاي كشورهاي منطقه در زمينه تثبيت اقتصادي ثابت و استوار بوده ، آهنگ اصلاحات ساختاري از يک كشور تا كشورهاي ديگر بطور محسوسي تفاوت داشته است :

- گروهي از كشورهائي كه از لحاظ منابع ثروتمند نيستند از جمله تونس ، مغرب و اردن زودتر از ساير كشورهاي منطقه اصلاحات شديدتر و متمركزتري را در جهت ايجاد اقتصادهائي بازتر و متمايل تر به فعاليت هاي بخش خصوصي به موقع اجرا گذاشتند. هر سه اين كشورها پيمان هاي اروپا – حوزه مديترانه را امضاء كردند، تونس در همان اوائل دهه

Average Annual Growth in Output per Worker in MENA Countries, 1990s

(percent)



۱۹۷۰ یک منطقه برون ساحلي تجارت آزاد براي تشويق صادرات خود بوجود آورد ، مغرب و تونس هر دو به قرارداد عمومي تعرفه و تجارت پيوستند و اردن نيز يک پيمان تجارت آزاد با ايالات متحده آمريکا امضاء کرد. اصلاحات همچنين شامل آزادسازي نرخ ارز ، اصلاحات مالياتي ، آزادسازي بخش مالي و خصوصي سازي در مغرب و اصلاحات تجاري ، بخش مالي و نرخ ارز در اردن بود. کلا" اقدامات اصلاحي بگونه استوار و بدون عقب گرد در سياستگذاريها صورت گرفته اند.

- ساير کشورهائي که از نظر منابع ثروتمند نيستند ، از جمله مصر و لبنان ، اصلاحات را به آهنگي آرامتر و پراکنده تر دنبال کردند. برغم اصلاحات اوليه در مصر و تشديد اقدامات براي تثبيت اقتصادي در دهه ۱۹۹۰ ، پاره اي از اصلاحات به عقب برگشته و محدوديت هاي فزاينده اي در پيوند با تجارت در داخل کشور به مرحله اجرا درآمدند ضمن اين که نرخ ارز در سطح بالائي قرار گرفته است. اخيرا، به ويژه بعلت امضاي پيمان اروپا – مديترانه در سال ۲۰۰۱ ، دوباره اصلاحات شروع شده است – از طرف ديگر لبنان که زير ساختارهاي اقتصادي و فيزيکي اش ويران شده و نهادهايش ضعيف تر ميباشند ناچار است با عدم تعادل اقتصاد کلانش دست به گريبان بماند.
- اصلاحگران ديگر منطقه شامل الجزاير ، ايران ، يمن و سوريه اصلاحات خود را بگونه اي تدريجي و پراکنده دنبال کردند. الجزاير که با عدم تعدل هاي ناشي از سقوط قيمت هاي نفت مواجه بود يک برنامه فشرده تثبيت اقتصادي را دنبال نمود ولي اصلاحات ساختاريش به مراتب محدودتر بوده اصلاحات تجاري که در اوائل دهه ۱۹۹۰ شروع شده بود در سال ۱۹۹۸ لغو گرديد. ولي مجددا" در سال ۲۰۰۱ با امضاي پيمان اروپا – حوزه مديترانه دوباره از سرگرفته شد. اصلاحات در زمينه هاي کليدي از قبيل بخش مالي و خصوصي سازي محدود باقي مانده است. در ايران اصلاحات کلا" تا سال ۱۹۹۸ متوقف بود و از آن پس روي تک نرخي ارز و تجارت تمرکز يافت. در عين حال اصلاحاتي در زمينه هاي بانکداري و مقررات دولتي صورت نگرفت و برغم تعديل در قيمت هاي انرژي يارانه ها هنوز در سطح بالائي قرار دارند. در سوريه آزادسازي در عرصه تجارت و سرمايه گذاري که در سال ۱۹۹۱ آغاز گرديد ادامه نيافت. درحاليکه اندکي پيشرفت در تک نرخي کردن ارز و اصلاحات در مقررات حاکم به بخش خصوصي حاصل شده ، اصلاحات گسترده تر ساختاري محدود بوده است. در يمن برغم وجود نسبي سياست هاي تجارت آزاد ، اصلاحات در عرصه تثبيت اقتصاد کلان با اقدامات پرمايه تر براي تنوع بخشيدن به پايه هاي اقتصاد همراه نبوده است. فضاي سرمايه گذاري در وضع نامطلوبي باقي مانده است که اين خود انعکاسي است از ضعف قانونمندي و حقوق مالکيت ، نارسائي چارچوب مقررات و مشکلات امنيتي.
- اقتصادهاي کشورهاي ششگانه عضو شوراي همکاري خليج – عربستان سعودي ، عمان ، کويت ، بحرين ، امارات متحده عربي و قطر – از ديرباز يک سامانه باز تجاري را حفظ کرده اند که از ويژگي هاي آن تحرک آزاد سرمايه و سامانه هاي پيشرفته مالي بوده است. با کاهش قيمت نفت اکثر کشورهاي اين گروه هزينه هاي عمومي را کاهش داده و با اين همه کسر بودجه آنها افزايش يافته است. تعدادي

از كشورهاي عضو شوراي همكاري خليج توسعه در بعضي زمينه هاي معين مانند مراكز انترپو (ENTREPOT) (امارات متحده عربي) و يا خدمات مالي و توريستي (بحرين ، امارات متحده عربي) را تشويق كرده اند. در عمان كوششهاي عمده اي به منظور گسترش مشاركت بخش خصوصي و بهسازي فضاي سرمايه گذاري ، از راه خصوصي سازي و اعمال تغييراتي در قانون سرمايه گذاري خارجي ، بعمل آمده است. ولي در عربستان سعودي اصلاحات به مراتب ديرتر شروع شده و كندتر به پيش ميرود. بخش عمومي تسلط خود را بر فعاليت هاي اقتصادي حفظ كرده ، يارانه هاي توليد براي حمايت از بخش غيرنفتي ناكارآي داخلي كه غالبا" متعلق به دولت است ادامه داشته و درآمدهاي دولت كماكان متكي به نفت باقي مانده است.

برغم بازگشت ثبات اقتصادي، نتايج حاصله دلسرد كننده بود

اقدامات براي تثبيت اقتصادي سودمند واقع شد **. . . طي دهه ۱۹۹۰ اصلاحات چندي در منطقه براي تثبيت اقتصاد كلان شروع گرديد و به نتايج سودمندي نيز دست يافت. بطور كلي كشورهاي منطقه عدم ثباتي را كه مشخصه دهه ۱۹۸۰ بود پشت سر گذاشتند و پيش شرط اساسي براي سرمايه گذاري خصوصي و رشد را حاصل نمودند. تورم مهار شد ، سطوح بدهي ها پائين آمد و بطور كلي متوسط عملكرد اقتصادي مثبت بود.**

. . ..ليكن رشد مأيوس كننده بود. **برغم اين دستاوردها اصلاحات به رونق اقتصادي مورد انتظار منتهي نگرديد. هرچند رشد توليد ناخالص داخلي نسبت به سال هاي بحراني دهه ۱۹۸۰ بهتر بود ولي رشد سرانه توليد ناخالص واقعي با ميانگين ۱/۵ درصد در سال در سطح ناچيزي باقي ماند. با اين كه از كاهش بيشتر در رشد بهره وري در منطقه جلوگيري شد رشد بهره وري منفي و نزديک به دو درصد پائين تر از ميانگين هاي جهاني و تقريبا" ۳/۵ درصد پائين تر از رشد كشورهاي شرق آسيا و اقيانوس آرام به اندازه همان سطوح سرمايه گذاري باقي ماند.**

سرمايه گذاري خصوصي تحقق نيافت **. در دهه ۱۹۹۰ ، سرمايه گذاري ثابت به روند نزولي كه در دهه ۱۹۸۰ شروع شده بود ادامه داد و نرخ رشد سرمايه فيزيكي به نسبت كارگر در دهه ۱۹۹۰ به ميزان ۹۵ درصد از سطح دهه ۱۹۸۰ پائين تر افتاد. در نتيجه با وجود حصول پيشرفت هائي در زمينه بهره وري ، عملكرد منطقه در زمينه رشد اقتصادي ناچيز بود. بعلت نبود فضاي مناسب براي كسب و كار كه خود ناشي از سرشت نامتوازن ، متزلزل و ناقص اصلاحات در عرصه حكومت و سياستگذاري بود ، سرمايه گذاري بخش خصوصي كه ميتوانست منطقه را از حالت ركود خارج سازد ، به وقوع نپيوست . با اين كه اصلاحات اوليه در ساختارها و در عرصه اقتصاد كلان به چشم اندازهاي اقتصادي منطقه رنگ وروئي داد ، بيشتر كشورهاي ذيربط نتوانستند اين فرآيند را ادامه دهند.**

اسلوب قديمي سرمايه گذاري بخش عمومي قادر به جلوگيري از گسترش مشكل نبود. با اين كه به دنبال اصلاحات نيم بند، سرمايه گذاري خصوصي صورت نگرفت ، افزايش سرمايه گذاري از ناحيه بخش دولتي نيز راه حل مشكل نبود زيرا با توجه به سطوح رشد بهره وري در دهه ۱۹۹۰ ، ميزان سرمايه گذاري بخش عمومي مورد نياز اكثر كشورهاي منطقه كه ميتوانست كمبود سرمايه گذاري خصوصي را جبران كند در مقياسي قرار گرفت كه سبب بروز نابساماني جدي در تعادل مالي و حساب هاي خارجي ميشد و ثبات اقتصادي را كه با زحمت بدست آمده بود متزلزل ميكرد. لذا واكنش مطلوب ميبايستي از ناحيه بخش خصوصي صورت ميگرفت.

فشارهاي فزاينده بازار كار در عين توقف رشد. همراه با فقدان يک رونق پويا در دهه ۱۹۹۰ در عرصه اقتصاد ، منطقه مواجه با بالاترين نرخ ثبت شده افزايش در نيروي كار بود. نرخ هاي سريع رشد جمعيت بين دهه هاي ۱۹۵۰ و ۱۹۹۰ همراه با مشاركت فزاينده در نيروي كار ، منتهي به پيدايش نيروي كاري شد كه در دهه ۱۹۹۰ به ميزان سالانه ۳/٦ درصد افزايش مي يافت كه ٤۰ درصد بالاتر از نرخهاي رشد نيروي كار در آمريكاي لاتين ، جنوب آسيا يا آفريقاي زيرصحرا و تقريبا، سه برابر نرخ ذيربط در مشرق آسيا بود. علاوه بر اين ورود زنان به نيروي كار طي دهه ۱۹۹۰ شتاب گرفت و به ۵/۳ درصد در سال بالغ شد و در نتيجه ميزان بيكاري زنان حتي به بالاتر از سطح بيكاري مردان رسيد.

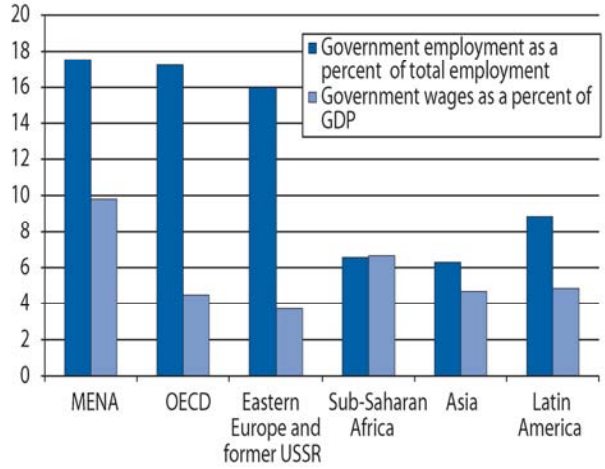
نرخ بيكاري دو برابر شد . در عين اين كه نيروي كار منطقه انباشته ميشد و فرصت هاي شغلي محدود ميماند، نرخ هاي بيكاري در بيش از دو سوم كشورهاي منطقه بالا رفت. اكنون نرخ هاي بيكاري در منطقه جزو بالاترين نرخ ها در جهان (به استثناي آفريقاي زيرصحرا) قرار گرفته و عملا" تمامي كشورهاي منطقه با اين چالش دست به گريبانند. حتي كشورهاي صادركننده نفت منطقه كه از ديرباز شديدا" متكي به كارگران خارجي بعنوان مكمل كارگران داخلي بوده اند، ميان كارگران شهروند خود دچار بيكاري فزاينده شده اند. يک برآورد احتياط آميز از ميزان بيكاري در منطقه، مشعر بر ۱۵ درصد نيروي كار ميباشد و همين ميزان در الجزاير ، مغرب و ساحل غربي و غزه از ۲۰ درصد فراتر ميرود و تنها در ايران ، اردن و تونس اندكي پائين تر ميباشد. آمار غيررسمي حكايت از اين دارد كه ميزان بيكاري از اين ارقام نيز بالاتر است.

چرا كوشش براي اصلاحات از روي بي ميلي است ؟ كشورهاي خاورميانه و شمال آفريقا توانستند كه اتخاذ تصميمات مشكل را در ارتباط با اصلاحات ساختاري در اقتصادشان همراه با تجديد نظر در قرارداد اجتماعي ، بعلت بودجه ريزي بدون انضباط و واكنش هاي شديد سياسي در برابر اصلاحات ، به تأخير بياندازند.

درآمدهاي خارج تأخير اصلاحات را امكان پذير ساخت . با اين كه كاهش قيمت هاي نفت موجب افت درآمد دولتها گرديد ، ادامه دسترسي كشورها به كمك هاي خارجي ، عوايد حاصله از منابع طبيعي حتي به ميزان كمتر و ساير درآمدها بشكل رانت به آنها فرصت داد كه انواع اصلاحات اساسي لازم براي رشد و ايجاد اشتغال بيشتر را به تعويق اندازند. همچنين مهاجرت كارگران كه اكنون از مقياس پيشين فروافتاده ولي تا اوائل دهه ۱۹۹۰ هنوز در سطح بالائي قرار داشت مفري براي مشكل فزاينده بيكاري فراهم كرده و لذا از فشار براي اجراي اصلاحات جدي كاسته است.

The Size of Government around the World in 1990s

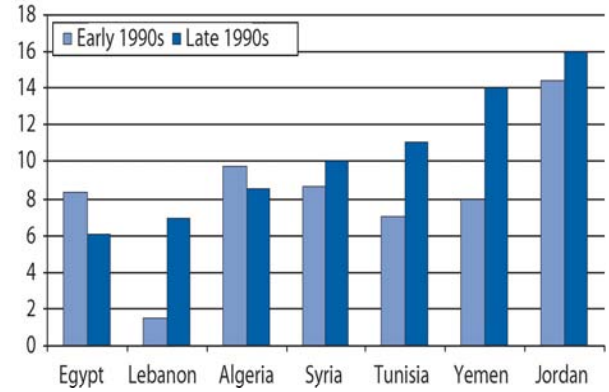
(percent)



واكنش هاي سياسي اقدامات دولت ها را محدود كردند. اما عامل مهمتري كه مانع كوشش هاي جدي تر در راه اصلاحات اقتصادي منطقه گرديد تجربه اي بود كه منطقه در ارتباط با تلاش هاي پيشين براي اصلاحات بدست آورده بود. طي مراحل نخستين اصلاحات اقتصادي در دهه ۱۹۸۰ در خاورميانه و شمال آفريقا ، دولت هاي منطقه بين اصلاحات سياسي و اقتصادي پيوندي محدود و لازم را پذيرا شدند و همه دولت ها در مصر ، اردن ، تونس ، مغرب و الجزاير به منظور تأمين پشتيباني مردم از اصلاحات اقتصادي متكي به بازار ، دست به آزمايشهائي در عرصه اصلاحات سياسي زدند. اين آزمايشها شامل موارد زير ميگرديد : ارائه فرصت هاي بيشتر براي مشاركت احزاب سياسي مخالف ، توسعه آزادي هاي مدني و آزادي مطبوعات ، افزايش مشاركت گروههاي جامعه مدني و سازمان هاي غيردولتي بين المللي در عرصه سياسي و تلاش براي

Average Government Wage Bill as a Share of GDP

(percent)



تحكيم حكومت قانون ، كاستن از فساد و ارتشاء و كسب اعتماد سرمايه گذاران داخلي و خارجي .

ليكن چون گشايش فضاي سياسي محتاطانه و نيم بند بود ، اثرات مورد نظر را به بار نياورد. پيش از دهه ۱۹۹۰ صحنه هاي سياسي شديدا" تحت كنترل قرار گرفته و اعتقاد و تعهد به حكومت متزلزل شده بود كه طبعا" چشم انداز ظهور حركت هاي تازه را در فضاي سياسي گسترده تر بيرنگ ميكرد. به مرور زمان كنارگذاري نهضت هاي مخالف از دخالت در شئون سياسي ، منجر به پيدايش سازمان ها و بسيج هائي گرديد كه شديدا" افراطي و غالبا" مخفي بودند. پاره اي از اين گروهها ، خواه آنها كه بطور غيررسمي عمل ميكردند و چه آنها كه از مجاري رسمي انتخابي براي كسب قدرت به مبارزه برميخاستند ، پشتيباني مردم را به خود جلب كردند و از اين رهگذر توانمندي دولت ها را در اداره كردن فرآيند آزادسازي سياسي به چالش خواندند.

پيدايش اين گروهها در صحنه سياسي ، دولت هاي منطقه را بر آن داشت تا مسير اصلاحات را تغيير دهند. از آنجا كه دولت ها از همان ابتدا دلبستگي چنداني به اصلاحات سياسي نداشتند ، از اول دهه ۱۹۹۰ خط مشي هائي اختيار كردند كه موجبات سستي پيوند ميان تجديد بناي اقتصادي و تغييرات سياسي را فراهم كرد. در نتيجه به موازات برخورد دولت با فراخوان حركت هاي مخالف و در پاره اي موارد ، خشونت از ناحيه گروههاي افراطي و برقراري مجدد كنترل سياسي توسط دولت ها كه عموما" از نگراني دولت ها نسبت به امنيت ملي نشئت ميگرفت و مانع اجراي اصلاحات در عرصه حكومت در منطقه بود ، پيوند ميان اصلاحات اقتصادي و سياسي يا به سستي گرائيده و يا به كلي گسسته شد.

ولي اين تغيير مسير و جداسازي اصلاحات اقتصادي و سياسي به نوبه خود منطقه را از بهره مندي از دستاوردهاي كوشش هائي در امر اصلاحات بازداشته است. بجاي طرزعمل قبلي كه پشتيباني مردم براي اصلاحات اقتصادي را از طريق بازكردن فضاي سياسي ميطلبيد ، اينک اصلاحات از راه صدور فرمان يا حكم حكومتي از بالا به پائين صورت ميگيرد. اين سازوكارها براي ايجاد دگرگوني در طرز كار ديوانسالاري اداري ، اجراي مقررات و تبديل سياستگذاري هاي اقتصادي دولت كافي است ولي تأثيرش در زمينه اصلاحات عميق تر در جهت ارتقاء رفاه اقتصادي كه مشاركت فعال گروههاي اجتماعي را ايجاب ميكند، به مراتب كمتر ميباشد. بعلاوه اعمال اصلاحات از طريق صدور فرمان شبيه به همان سياستگذاري هاي اقتصادي و اجتماعي است كه از الگوي مداخله گر و پدرسالارانه در روابط بين مردم و دولت پيروي ميكند. بدين ترتيب دولت هاي منطقه با ايجاد تنگنا در فضاي سياسي بطور يكجانبه برد اهرم هاي موجود خود را براي ساماندهي اصلاحات اقتصادي كاهش دادند و آميزه اي مركب از اصلاحات مبتني بر صدور فرمان و برقراري مجدد كنترل سياسي منجر به محدوديت در توسعه همان ظرفيت هاي دولت و جامعه مدني گرديده كه وجودشان در درازمدت براي نيل به يک اقتصاد سياسي متكي به بازار لازم ميباشد.

الزامات تحقق دگرگوني

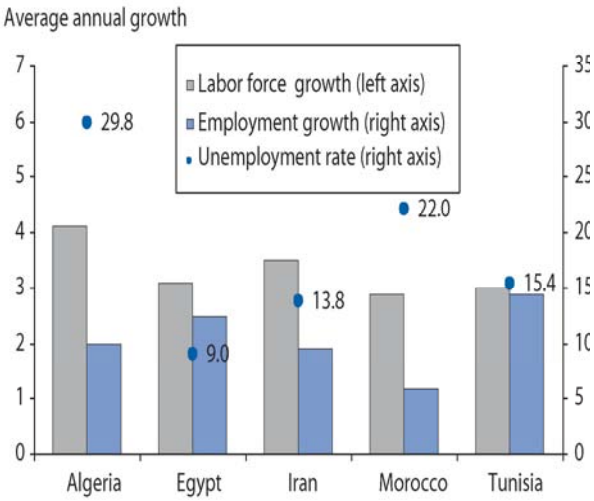
چند عامل از فشارهاي فزاينده در بازار كار و بالا رفتن توقعات براي بهسازي سطوح زندگي گرفته تا افزايش فشارهاي رقابتي در بازارهاي جهاني ، اجراي اصلاحات را ضرورت بخشيده است.

فشارهاي بازار كار افزايش مي يابد.

يكي از مواريث نرخ هاي بالاي رشد جمعيت در منطقه بين سال هاي ۱۹۵۰ و ۱۹۹۰ كه ميانگين سالانه آن در سال ۱۹۸۵ به اوج ۳/٤ درصد رسيد ، اينک مبدل به آنچنان فشار شديدي به بازار كار گرديده كه مانند آن پس از جنگ جهاني دوم در هيچ منطقه اي از جهان ديده نشده است. با اين كه طي دهه ۱۹۹۰ نرخ سالانه رشد جمعيت به ميانگين ۲/۲ درصد افتاد و انتظار ميرود كه طي دهه جاري به ۲ درصد كاهش يابد ، پيش بيني ميشود كه در دهه آينده نيروي كار با ميانگين سالانه ۳/۵ درصد افزايش يابد و ٤۲ ميليون نفر در جستجوي كار باشند و بدين ترتيب بيش از ٤۰ درصد به نيروي كار بيفزايد. ضمنا" انتظار نميرود كه در اين نرخ هاي بالاي رشد در زمينه نيروي كار تا سال ۲۰۲۰ كاهشي مشاهده شود.

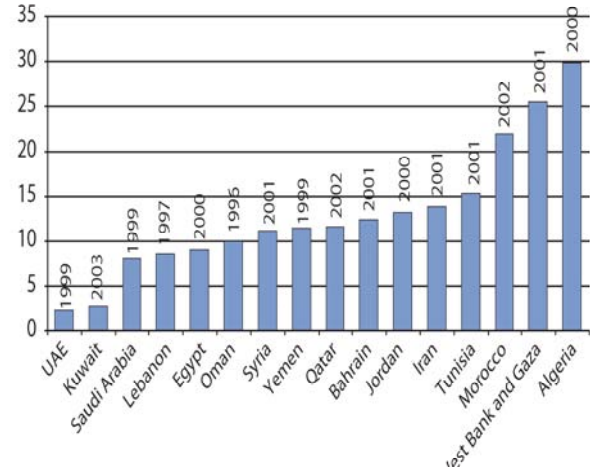
Labor Force Growth versus Employment Growth in the 1990s

(percent)



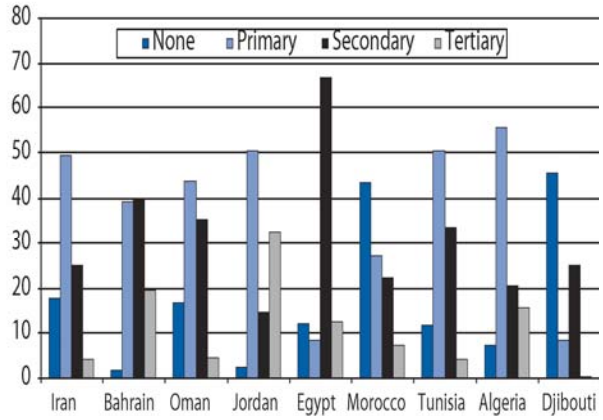
Unemployment Rates in MENA, 2001

(percent)



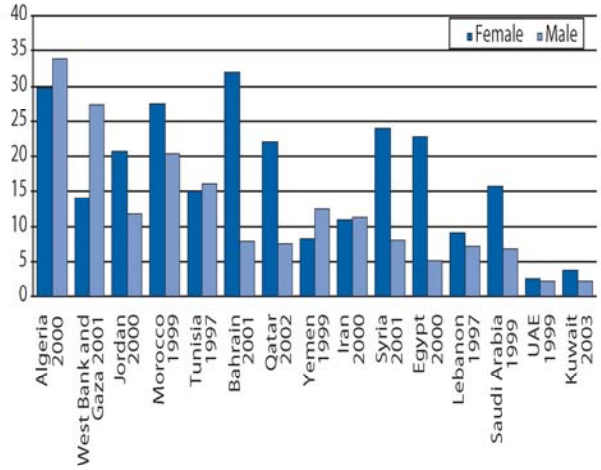
Distribution of the Unemployed by Level of Education

(percent)



Unemployment Rates by Gender in MENA Countries

(percent)



اين نيروي كار مستمرا" تحصيلكرده تر ميشود و انتظارات بالاتري از اشتغال دارد. اصلاحات محدود در الگوي قديمي توسعه طي دهه گذشته ، نتوانسته اشتغال تازه به ميزان قابل توجهي فراهم كند. بيكاري جوانان منطقه دو برابر ميانگين در بسياري از كشورها ميباشد. اكثريت بيكاران ، تحصيلكردگاني هستند كه براي اولين بار در جستجوي كار ميباشند. بهره وري كارگر كه پايه افزايش واقعي دستمزد است طي دهه گذشته فقط اندكي افزايش يافته و به مراتب پائين تر از نرخ هاي رشد بدست آمده در مناطق شرق آسيا و حوزه اقيانوس آرام ، جنوب آسيا و آمريكاي لاتين و حوزه درياي كارائيب ميباشد. در نتيجه در سراسر منطقه دستمزدهاي واقعي فقط در پاره اي از كشورها اندكي بالا رفته ولي در اكثر كشورها يا راكد مانده و يا كاهش يافته است كه در واقع ادامه روند نوميد كننده اي است كه در دهه ۱۹۸۰ آغاز گرديده. طي دهه گذشته در نيمي از اقتصادهاي منطقه رشد توليد به نسبت كارگر منفي بوده و در نتيجه اين كشورها نتوانسته اند نه رشدي در سطح واقعي دستمزد داشته باشند و نه نرخ بيكاريشان كاهش يابد.

هزينه هاي مشاركت اندک زنان در نيروي كار گزاف بوده و به شكل پائين بودن درآمد خانواده و از دست رفتن رشد درآمد مجموع ظاهر ميشوند. براي نمونه ، به موجب برآورد محافظه كارانه اي كه بعمل آمده ، عدم تعادل جنسيت در مشاركت در نيروي كار منطقه ، سبب افت رشد اقتصادي به ميزان دست كم ۰/٤ درصد در سال طي دهه ۱۹۹۰ بوده است.

در اين حال دست روي دست گذاشتن و اقدام نكردن بسيار گران تمام ميشود. براي اين كه منطقه بتواند از راه بهسازي بهره وري رشدي در دستمزدهاي واقعي داشته باشد و بيش از ۸۰ ميليون نفر كارگر جديد طي دو دهه آينده در اقتصادهاي خود جذب كند رشد توليد ناخالص داخلي منطقه بايد تقريبا" دو برابر شود يعني از

۳/٤ درصد سالانه كه در دهه ۱۹۹۰ حاصل شد به ميانگين سالانه بين ٦ تا ۷ درصد برسد و در اين سطح نيز پايدار بماند. اين چالشي است كلان رويا‌روي منطقه و حصول موفقيت با ادامه الگوي توسعه و اسلوب زمامداري جاري غيرممكن است.

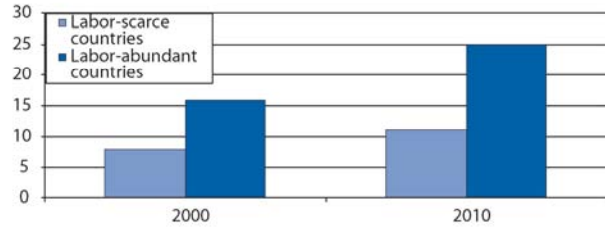
انتظارات براي ارتقاء سطح زندگي بالا رفته است.

امروز زنان و مردان در خاورميانه و شمال آفريقا در دوراني زندگي ميكنند كه انتظارات رو به افزايش و سرخوردگي رو به گسترش است. اين انتظارات با واقعيات اقتصادي كه الگوي ديرين توسعه طي دهه گذشته ببار آورده است شديدا" در تضاد ميباشد و رشد درآمد سرانه عليرغم اصلاحات همچنيان ضعيف باقي مانده است. عملكرد سست و نارساي منطقه سطح فقر را بالا برده بطوريكه گروهي كه زندگي را با كمتر از ۲ دلار در روز ميگذرانند از ۲۱ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۲۳/۳ درصد جمعيت در پايان دهه رسيده است.

افت كلي در اين نماگرهاي اصلي كه هم به بازار كار و هم سلامت اقتصادي ارتباط دارد نشانه هاي ناخوش آيندي را فراروي نسل آينده كارگران منطقه قرار ميدهد. اقتصادهاي منطقه بايد از راه رشد

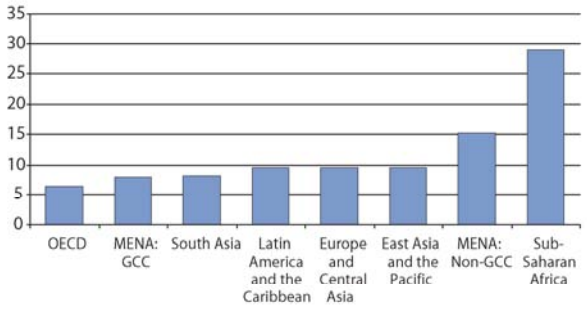
Current and Forecast Unemployment in MENA

(percent)



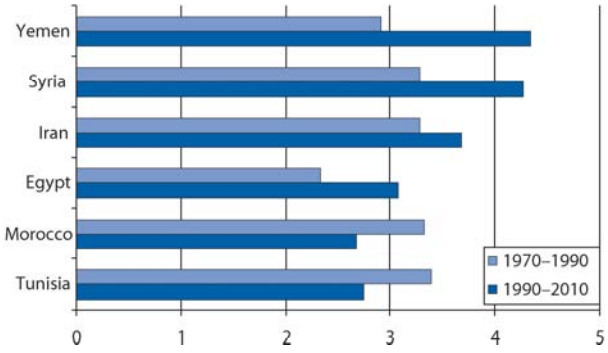
International Comparison of Unemployment Rates

(percent)



Average Annual Growth in Labor Force in Selected MENA Countries, 1970–2010

(percent)



اقتصادي براي اين مردان و زنان جوان فرصت هاي درآمدزا و مولد ايجاد كنند و دولت ها بايد براي اين نسل از شهروندان خدمات لازم – از آموزش و پرورش گرفته تا فضاي مطلوب كسب و كار – را تأمين نمايند تا دست يابي به هدف ممكن گردد.

تأمين خدمات عمومي از بقيه جهان عقب تر است.

با اين كه در تمامي كشورهاي منطقه خاورميانه و شمال آفريقا براي توسعه خدمات اساسي عمومي كوشش فراوان و هزينه هاي گزافي بكار ميرود ، نوعي گسيختگي و عدم انطباق بين انتظارات مردم و واقعيات در تأمين خدمات مزبور به چشم ميخورد و فاصله عملكرد بين كشورهاي منطقه و كشورهاي مورد هم سنجي از لحاظ كارآئي و سودمندي اين خدمات مرتبا" افزايش مي يابد. در زمينه آموزش و پرورش عمومي منطقه ، با اين كه هزينه هاي دولتي در سطح دبستان هنوز نسبتا" بالاست ، برآيند كار در نماگرهائي مانند نرخ بيسوادي ، بخوبي كشورهاي مورد مقايسه نيست. تنها نرخ هاي باسوادي در كشورهاي لبنان و اردن در حدودي است كه از سطح درآمدشان انتظار ميرود و كل منطقه در زمينه مهم ترين خدمات اجتماعي از قافله عقب افتاده است. در برنامه هاي حداقل تأمين اجتماعي و تور ايمني ، كمبودها و شكافهاي بزرگ از لحاظ پوشش افراد وجود دارد و غالبا" نيازمندترين افراد از اين برنامه ها مستثني شده اند. هرچند منطقه براي تأمين حداقل مواد غذائي مورد نياز ، هزينه زيادي بابت يارانه غذائي را متحمل ميشود ، سوء تغذيه ميان كودكان در چند كشور رواج دارد.

همين كمبودها در زمينه خدمات زيرساختاري هم وجود دارد. باوجود سرمايه گذاري هاي عمده بخش عمومي در امر مخابرات ، ميزان مكالمات تلفني نافرجام در تونس ٣٥ درصد ، لبنان ٥٠ درصد ، مغرب ٥٧ درصد و اردن ٦٠ درصد است. همچنين برغم سرمايه گذاري هاي وسيع بخش عمومي براي ايجاد زيرساختارهاي برق ، توزيع نيرو در منطقه ضايعاتي معادل ١٣ درصد توليد را شامل ميشود كه تقريبا" سه برابر ضايعات ٥ درصد شرق آسيا ميباشد.

افزايش رقابت براي رسوخ در بازارهاي بين المللي

ادامه سياست صبر و انتظار هزينه هاي گزافي را از لحاظ رسيدن به هدف ادغام در تجارت بين المللي به دنبال دارد. منطقه هم در ارتباط با فعاليت هاي كارگربر و هم مهارت بر ، در بازارهاي جهاني با رقابت شديدي مواجه است. و بسياري از صنايع موجود و فعاليت هاي جاري مانند ريسندگي و بافندگي ، پوشاك ، صنايع توليدي و مهندسي سبك از اين رقابت متأثر ميشوند. هرچه منطقه اصلاحات تجاري را به تأخير بياندازد ، صادراتش در وضعيت نامساعدتري در رويا روئي با اين فشارهاي رقابتي قرار خواهد داشت.

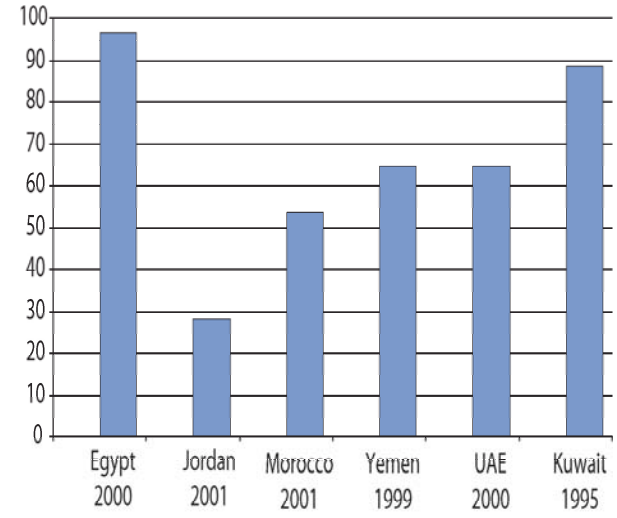
در زمينه فعاليت هاي مهارت بر. . . از لحاظ فرآورده هاي صنعتي مهارت بر ، دو رقيب بالقوه عمده در برابر منطقه خاورميانه و شمال آفريقا وجود دارد كه عبارتند از : بعضي از كشورهاي اروپائي شرقي كه عنقريب به اتحاديه اروپا خواهند پيوست و تركيه كه با امضاي پيمان اتحاد گمركي با اتحاديه اروپا جاي تازه اي در بازار

اروپا براي خود باز خواهد كرد. ساير گروههاي منطقه اي و پيمان هاي تجارت آزاد نير چالش هاي رويارويي منطقه قرار ميدهند. مناطق اروپا و آسياي مركزي ، آمريكاي لاتين و حوزه درياي كارائيب كه داراي درآمد ميانه و مانند منطقه خاورميانه و شمال آفريقا كارگرانشان داراي درجه مهارت مشابهي ميباشند و در سال هاي اخير نيز از اصلاحات تجاري سريع و ادغام شتابنده تر با بازارهاي جهاني برخوردار شده اند ، سهم بيشتري را از اين بازار بخود اختصاص خواهند داد درحاليكه منطقه خاورميانه و شمال آفريقا از سايرين عقب افتاده است.

عاملي كه مشكل رقابت را پيچيده تر ميكند عبارتست از عدم تجانس بين مهارتهاي مورد نياز شركت هاي خصوصي و مهارتهاي پرورش يافته توسط يک نظام آموزشي كه مرتبا" كارمندان جديد براي دستگاه دولت تربيت ميكنند.

First-Time Job Seekers among the Unemployed ir MENA Countries

(percent)

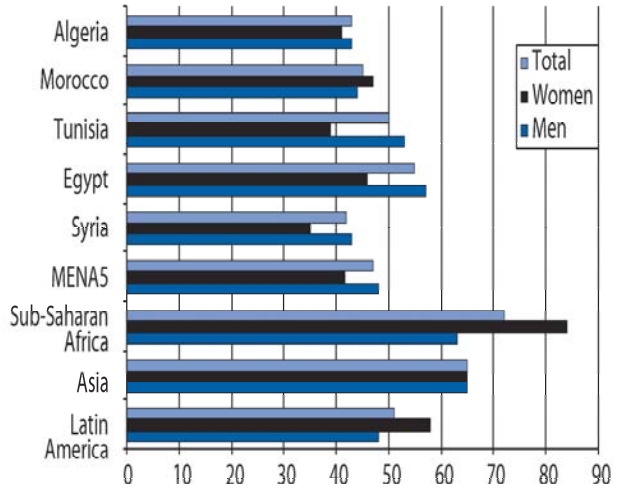


. . . و همچنين در فرآورده هاي كارگر بر.

فرآورده ها و توليدات صنعتي كارگر بر منطقه نيز با چالش از ناحيه كشورهائي مانند بنگلادش ، چين ، اندونزي ، هند و ويتنام روبرو هستند كه كارگراني با بهره وري بالا و دستمزد كم به حد وفور در اختيار دارند. البته با لغو سهميه هاي ترجيحي تا سال ۲۰۰۵ ، اين رقابت در ارتباط با منسوجات و پوشاک كه براي ايجاد اشتغال در صنايع توليدي و درآمد صادرات منطقه اهميت دارد ، تشديد خواهد شد. اين بخش هاي كارگربر بيش از يک ميليون كارگر در استخدام دارند و از جمله معدود بخشهائي ميباشند كه توليدات آن در بازار جهاني سهمي را بخود اختصاص داده است كه به نوبه خود بعضا"

Informal Sector Employment in MENA Countries and Other Developing Regions as a Share of Non-Agricultural Employment, 1994–2000

(percent)



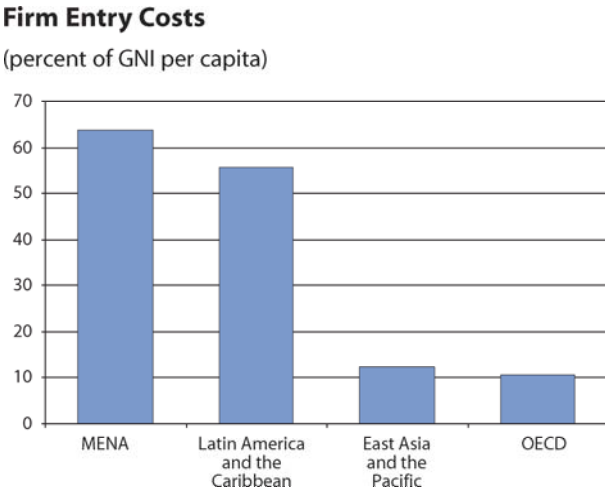
بخاطر سهميه حمايت شده در بازارهاي اتحاديه اروپا ميباشد. با در نظر گرفتن ميزان بهره وري كار ، هزينه كار در منطقه به ميزان قابل توجهي بالاتر از هزينه كارگر در كشورهاي پرجمعيت آسيا بوده ولي از هزينه مشابه در كشورهاي اروپاي شرقي پائين تر ميباشد.

جهت دادن به اصلاحات براي مواجهه با چالش ها و رهاسازي امكانات بالقوه منطقه

در رويارويي با چالش هاي پيش رو ، ميبايستي كشورهاي منطقه در اتكا به سه عامل رشد اقتصادي خود دگرگوني اساسي و بنيادي بوجود آورند. اين دگرگوني عبارت است از : اتكا بيشتر به بخش هاي غيرنفتي بجاي بخش نفت ، فعاليت هاي بخش خصوصي متمايل به بازار آزاد بازاي فعاليت هاي عمومي تحت سيطره دولت و بالاخره فعاليت هاي مبتني بر سياست هاي رقابتي در بازار آزاد در مقابل سياست هاي حمايتي براي جايگزيني واردات. همزمان ، براي موفقيت اين تحولات ، پيشرفت در عرصه برابري جنسيتي و مشاركت زنان در فعاليت هاي اقتصادي همراه با اعمال اصلاحات در زمينه آموزش و پرورش حياتي خواهد بود. اقدام مهم ديگر عبارت است از بحداقل رساندن و كنترل اثرات نامطلوب ناشي از درمعرض خطر گذاردن شركت ها و مشاغل مربوط به رقابت آزاد. اين تغييرات به وقوع دگرگوني بنيادي در نقش حكومت احتياج دارد كه متقابلا" از راه اجراي يک برنامه فراگير اصلاحات در عرصه حكومت امكانپذير ميباشد. هرچند اصلاحات ساختارهاي اقتصادي و حكومتي بستگي به شرائط اوليه داشته و در بعضي كشورها نيازمند به اجراي تغييرات بيشتري ميباشد، ليكن در مواجهه با چالش ها همه كشورها بدون استثناء ميبايستي مبادرت به اعمال تغييرات مورد اشاره بكنند.

دميدن حيات به كالبد بخش خصوصي

اكثر كشورهاي منطقه خاورميانه و شمال آفريقا از اواخر دهه ۱۹۸۰ دست به گسترش فعاليت هاي بخش خصوصي زده اند ولي بعلت وجود يک فضاي نامساعد براي شكوفائي فعاليت بخش مزبور كاميابي حاصل نكرده اند. سايستگذاري هاي دلبخواه و اختلال زا به سود شمار بسياري از بنگاههاي دولتي ، رفتار ديوانسالارانه موجد افزايش هزينه ها و تزلزل در واحدهاي كسب و كار خصوصي و وجود خدمات عمومي نارسا از جمله عوامل پيدايش اين وضع نامطلوب بوده است.



فضاي سرمايه گذاري بايد بهسازي شود.

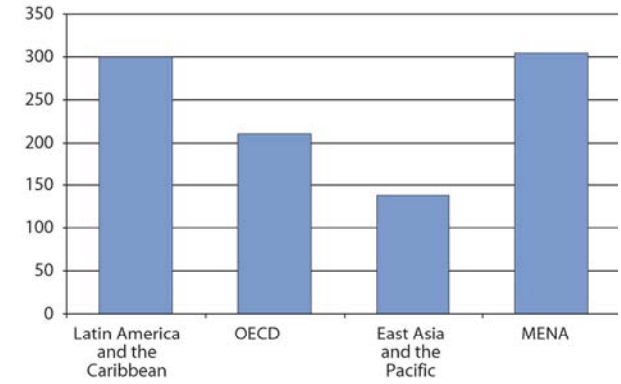
تأسيس شركت ها و شروع عمليات بازرگاني به سبب وجود موانع اداري و مقررات دست و پاگير با

هزينه هاي مالي قابل ملاحظه اي همراه ميباشد. براي شركت هاي جديد ، هزينه رعايت مقررات حدود ٧٦ درصد درآمد سرانه ناخالص ملي تمام ميشود كه به مراتب بيش از ٣٤ درصد در اروپاي شرقي ، ١٦ درصد در شرق آسيا و ١٤ درصد در آمريكاي لاتين ميباشد. ساير هزينه ها نيز بالاست ، از كسب پروانه هاي ذيربط گرفته تا ماليات هاي داخلي و عوارض واردات و وجود مقرراتي كه سبب كندي در ترخيص از گمرک ميگردد.

مطالعات و تحقيقات نشان ميدهد كه سرمايه گذاران احتمالي براي شروع كسب و كار با موانع زيادي روبرو ميشوند كه شامل فراگردهاي پرزحمت و كند صدور پروانه ، وجود مقررات پيچيده ، فرآيندهاي ناشفاف در رسيدگي به پيشنهادات و همچنين پذيرش رسمي رفتارهاي نارقابتي ميشود. در مغرب حدود نيمي از شركتها اظهار داشتند كه براي كلنجار رفتن با ديوانسالاري ناچار به استخدام رابطه ها يا تخصيص كارمندان تمام وقت شده اند. در اردن سرمايه گذار احتمالي علاقمند به ثبت يک شركت جديد ، بايد سه ماه انتظار بكشند كه نصف اين مدت تنها صرف يک مرحله از تشريفات مربوط ميگردد يعني انجام بازرسي توسط وزارتخانه ذيربط. اين مشكلات كه ميزان هزينه و خطركردن را براي كسب و كارهاي جديد بالا ميبرد ، نه تنها سبب افت در كميت سرمايه گذاري جديد ميشود بلكه كيفيت و كارآئي سرمايه گذاري هاي پيشين را نيز تنزل ميدهد كما اين كه از سال هاي دهه ١٩٧٠ به اين سو موجب افزايش شكاف در بهره وري كلي در منطقه گرديده است.

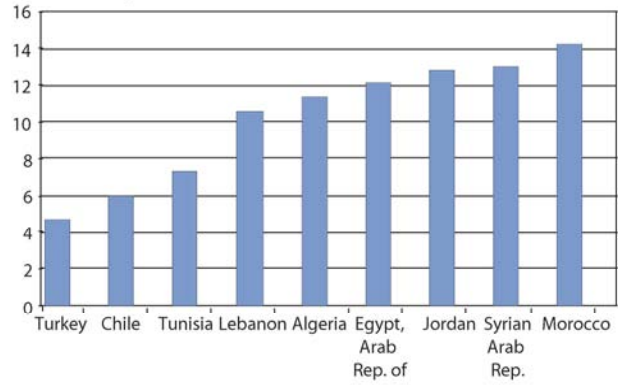
Contract Enforcement: Duration

(days)



MENA Trade Is Burdened by High Transport Costs

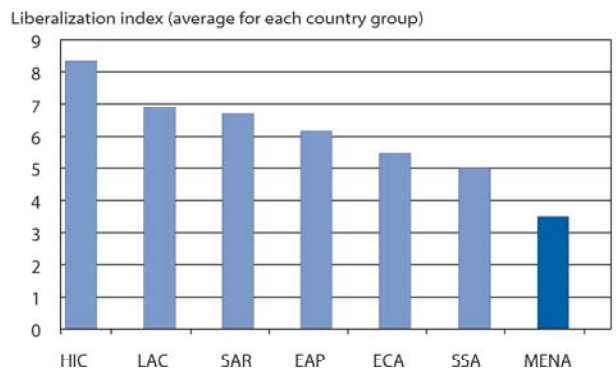
Freight costs in percentage of the value of imports, 2000



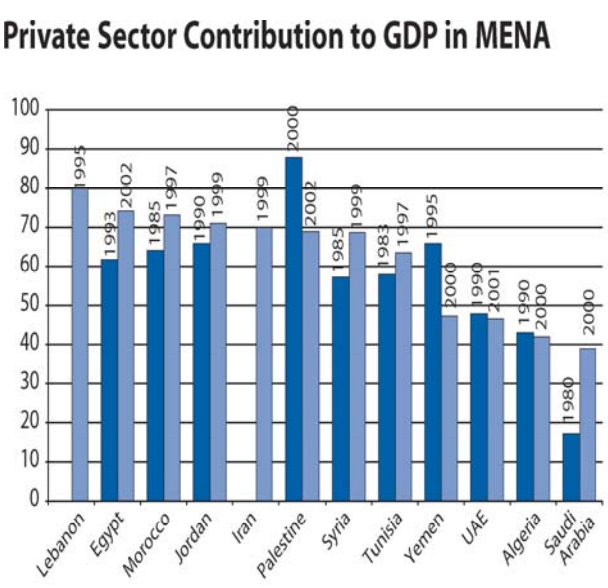
Telecommunications Liberalization in MENA: What's at Stake?

Telecommunications markets remain less competitive.

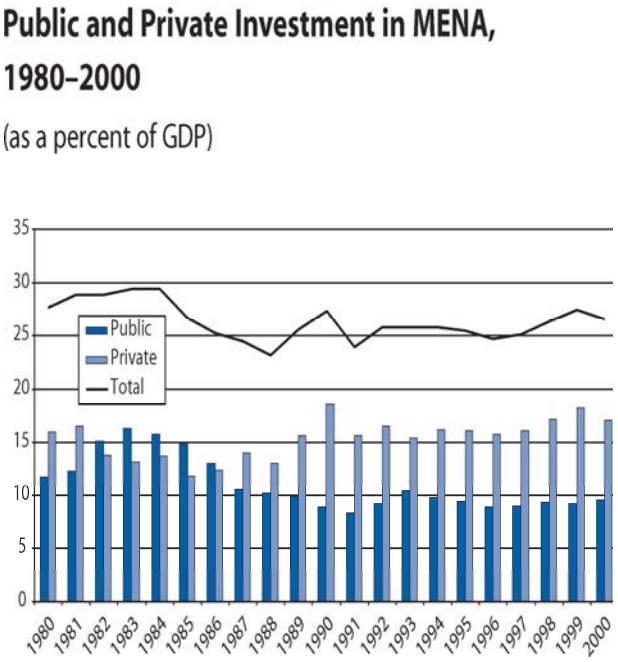
Liberalization index (average for each country group)



سامانه هاي قضائي نيز موانع بيشتري بر سر راه واحدهاي كسب و كار ايجاد ميكنند ، زيرا اين سامانه ها اغلب نه تجديد ساختار واحدهاي قابل نجات را تسهيل ميكنند و نه اجازه ميدهند كه واحدهاي غيرقابل نجات تعطيل شوند. منطقه از لحاظ پيچيدگي فرآيند و زمان لازم (بطور متوسط بيش از ۳۰۰ روز) براي شروع و اتمام يک دعواي حقوقي ، در هم سنجي با ساير مناطق ، وضع مناسبي ندارد . حتي مشكل جدي تر ، عدم اطمينان نسبت به اجراي احكام دادگاهها ميباشد ، نزديک به نيمي از شركت هاي مورد مطالعه و تحقيق نگراني خود را نسبت به عدم ثبات سامانه حقوقي ابراز داشتند.



بايد سامانه مالي و زيرساختارهاي كليدي براي كسب و كار ايجاد كرد. بار مضاعفي كه بر دوش فعاليت هاي كسب و كار منطقه سنگيني ميكند وجود ضعف و نارسائي در زيرساختارها و سامانه هاي مالي ميباشد. تقريبا" نيمي از بنگاههاي خصوصي منطقه از زيرساختارهاي مزبور بعنوان مانعي موثر و يا جدي شكايت دارند. مخابرات و ترابري كه ستون فقرات بخش خدماتند به شدت عقب افتاده ميباشند. در اين حال ، چون بانک هاي دولتي در بسياري از كشورهاي منطقه نظام بانكي را در قبضه خود دارند و بسود بنگاههاي دولتي ، شركتهاي صنعتي بزرگ و شركت هاي برون ساحلي عمل ميكنند ، شركت هاي كوچک براي تأمين سرمايه اوليه و سرمايه درگردش با مشكل دست بگريبانند.



روند خصوصي سازي بايد شتاب گيرد. حتي در

آندسته از كشورهاي منطقه كه پايه اقتصادشان بيشتر متنوع شده است هنوز بخش هاي عمومي سهم بزرگي از ارزش افزوده را تأمين ميكنند و ديگر كشورها خدمات اساسي مانند بانكداري ، مخابرات و حمل و نقل در مالكيت دولت باقي مانده است. ضمنا" خصوصي سازي كه در دهه ۱۹۹۰ صورت گرفت روي شركت هاي صنعتي تمركز داشت و اخيرا" خدمات معيني از قبيل مخابرات را در بر گرفت و حتي در نقاطي كه اينک خصوصي سازي خدمات پيشرفت دارد ، غالبا" اصلاحات در زمينه مقررات حركت چنداني نكرده است.

ادغام در اقتصاد جهاني به منظور كاستن اختلافات در سامانه هاي بسته.

رژيم هاي تجاري كنوني در منطقه از جمله حمايتي ترين سيستم ها در جهان ميباشند. تعرفه هاي گمركي در سطحي بالا (ميانگين تعرفه حدود ۱۷ درصد) و پراكنده قرار دارند و موانع غيرتعرفه اي و كندي و عدم اداره صحيح گمركات و استانداردها هنوز بجاي خود باقي هستند. پاره اي از برآوردها نشان ميدهد كه ميانگين هزينه هاي دادوستد (بجز ماليات ها و عوارض واردات) ۱۱ درصد ارزش كل تجارت ميباشد كه اين خود لايه مضاعفي از حمايت را تشكيل ميدهد. كشورهاي منطقه بايد سياست هاي تجاري خود را با بهترين رويه هاي بين المللي هم تراز نمايند يعني ساختارهاي تعرفه را كارآمد كنند، سطح حمايت تعرفه اي را پائين بياورند و موانع تعرفه اي ناكارآمد را از ميان بردارند. افزون بر اين ، دست كم سه اقدام بايد صورت گيرد تا ادغام منطقه در اقتصاد جهاني تسريع گردد :

- محدوديت هاي درون مرزي بايد رفع شود. محدوديت هاي درون مرزي ازجمله هزينه هاي گزاف حمل و نقل ، سازوكارهاي لجستيكي مخارج تجارت را بالا برده و سرمايه گذاران داخلي و خارجي را از رغبت ميياندازد.
- نرخ هاي بالاي ارز بايد تصحيح شود. طي سال هاي ۱۹۸۵ و ۲۰۰۰ نرخ ارز در منطقه ۲۲ درصد بيشتر از ميانگين نرخ واقعي آن گرديده و اين امر سبب كاهش صادرات بويژه صادرات كالاهاي صنعتي گرديد.
- بايد در شبكه هاي توليد جهاني شركت نمود . كشورهاي منطقله عمدتا" كالاهاي تمام شده با ارزش افزوده ناچيز را صادر ميكنند و اجزاء و قطعات را براي صنايع حمايت شده داخل گراي خود وارد ميكنند و لذا مشاركت چنداني در فرآيند توليد جهاني ندارند.

چطور منابع نفتي را به منظور حفظ و صيانت اين ثروت ملي بايد اداره كرد ؟

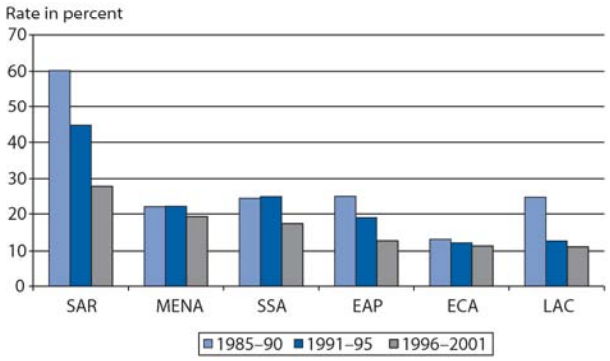
تنوع بخشيدن به اقتصاد محتاج يک سياست مالي درست و مديريت صحيح در هزينه هاي عمومي ميباشد و بعلاوه مستلزم اقداماتي براي توسعه كسب و كار خصوصي خارج از بخش نفت است كه بتواند در سطح جهان رقابت كند. مفهوم چنين سياستي ضرورت ايجاد قواعد مالي و نهادهائي است كه هزينه هاي عمومي را از نوسانات قيمت نفت دور نگهدارد و درآمد نفت را براي استفاده شهروندان ذخيره روزي نمايد كه منابع نفتي تنزل

كنند. معني ديگر سياست تنوع بخشيدن به اقتصاد و بهسازي در كارآئي هزينه هاي عمومي است كه از راه برقراري سامانه هاي بودجه اي تنظيم يافته بر اساس پاسخگوئي و عملكرد تأمين ميگردد. تنوع بخشيدن به پايه اقتصاد از طريق توسعه فعاليت هاي مولد و سودمند يک اولويت فزاينده در منطقه ميباشد و اين نه تنها در پيوند با كشورهائي صدق ميكند كه تهي شدن منابع نفتي شان قريب الوقوع است بلكه همه توليد كنندگان نفت را شامل ميشود. در سراسر منطقه بعلت افت قيمت هاي واقعي نفت ، افزايش تقاضاي داخلي براي انرژي و طبعا" فرآورده هاي نفتي و رشد سريع جمعيت ، صادرات سرانه فرآورده هاي هيدروكاربور رو به تنزل نهاده است. دولت ها براي حصول اطمينان از كارآئي مخارج بخش عمومي ، بايد منابع جديدي براي كسب درآمد تدارک كنند.

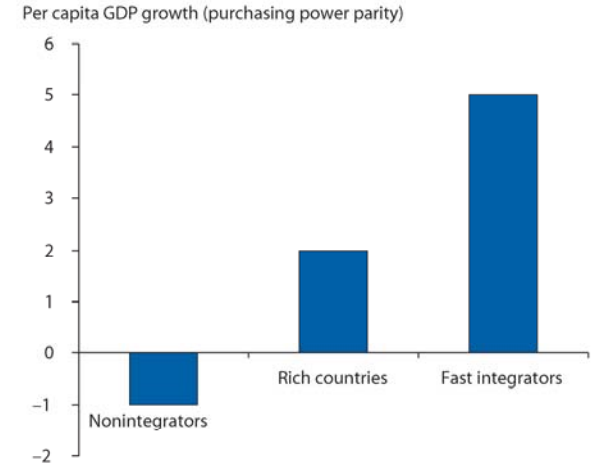
رويارويي با چالش مشاركت نيروي كار زنان در بخش خصوصي

سطوح بالاي بيكاري در منطقه ميتواند سبب دلسردي زنان از ورود به نيروي كار شود. ليكن افزايش مشاركت زنان در نيروي كار ميتواند اثرات درازمدت بر نرخ هاي بيكاري بگذارد. با اين كه بعضي عنوان ميكنند كه در فضاي كنوني رشد كند بيكاري فزاينده وقوع افزايش در مشاركت زنان در نيروي كار سبب ازدياد بيكاري مردان ميشود ، هيچگونه شواهد تجربي مبني بر درستي اين نظريه وجود ندارد. در واقع اقتصادي كه زنان را بيشتر بحساب ميآورد محتمل است كه

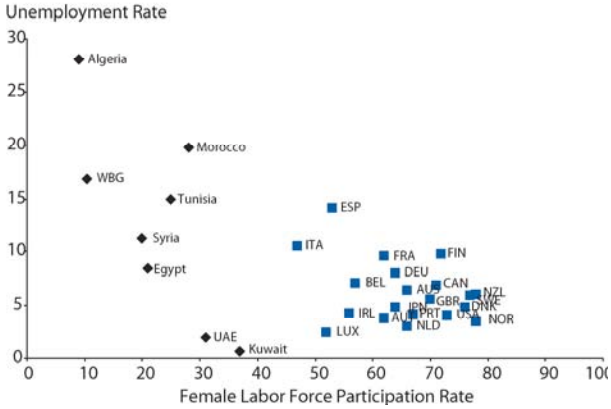
Unweighted Import Tariff Rates



Fast-Integrating Countries Grow Faster, 1990s



Female Labor Force Participation and Overall Unemployment Rate in MENA (black/diamond) and OECD (blue/square) Countries, 2000



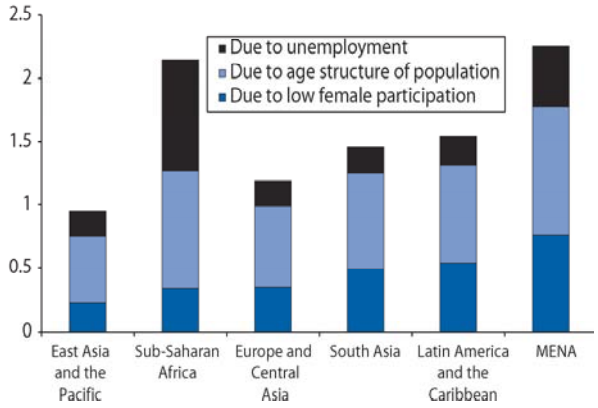
بيكاري پائين تري را به سود همگان تجربه كند.

چالش اين است كه براي مردان و زنان فرصت هاي شغلي ايجاد گردد نه اين كه براي گروهي به قيمت گروه ديگر اشتغال بوجود آيد. منطقه به تمامي استعدادها و سرمايه هاي انساني خود نيازمند است. البته طي دهه هاي آينده سرازير شدن احتمالي زنان تحصيل كرده تر به بازار كار ، منطقه را با چالشي روبرو خواهد كرد ، ولي بخلاف گذشته رويا روئي با اين مشكل احتياج به تدارك فرصت هاي شغلي در چارچوب يک بخش خصوصي مولدتر و پربارتر دارد.

نرخ هاي مشاركت اندک زنان هزينه هاي گزافي را بدوش اقتصاد منطقه ميگذارد. يكي رشدي است كه از دست ميرود و به موازات اين كه زنان منطقه بطور روزافزون تحصيلكرده تر ميشوند ، هزينه عدم مشكاركتشان نيز افزايش مي يابد. هزينه ديگر كاهش در قابليت انعطاف است. توضيح اين كه ، طي وقوع دگرگوني هاي لازم براي رشد ، اقتصادهاي منطقه به قابليت انعطاف بيشتري نيازمندند و تا در سطح اقتصاد بتوانند به نيروي كارگسترده تري دسترسي داشته باشند و در پهنه خانواده از انطباق آرام با شرائط متحول اقتصادي برخوردار شوند. تمامي اين مراتب ميتواند از طريق اقدامات لازم جهت فراهم آوردن موجبات مشاركت بيشتر زنان در نيروي كار و بخصوص در عرصه عمومي تسهيل گردد.

علاوه بر تبعيض اقتصادي ، هنجارهاي اجتماعي كه پيامدهاي اصلي يک سلسله قوانين و سنت هاي مدني ، بازرگاني ، كار و خانواده در منطقه ميباشند ، زنان را از ورود به نيروي كار بازميدارند و با اين كه به موجب قوانين اساسي اكثر كشورهاي منطقه خاورميانه و شمال آفريقا زنان و مردان داراي حقوق برابر ميباشند ، يک رشته مقررات حقوقي ديگر از لازم الاجرا شدن حقوق منعكس شده در قوانين اساسي ممانعت ميكنند . و بدين ترتيب زنان با تفاوت هاي قانوني قابل ملاحظه اي از لحاظ رفتار و طرز عمل ربرو هستند كه روي نقش هاي جنسيتي آنان تأكيد ميگذارد و توانمندي آنان را در مشاركت كارآمد و موثر در عرصه هاي عمومي و اقتصادي محدود ميكند. دادن ميدان به زنان و حتي تشويق آنان به اين هدف كه بعنوان عامل اقتصادي وارد بازار كار شوند ، نيازمند بازنگري و اصلاح سياستگذاري ها و قوانين در سراسر منطقه و تدارک ائتلاف براي پشتيباني از اصلاحات ميباشد.

Number of Non-working Dependents Supported by Each Worker



بهسازي كيفيت آموزش و پرورش

كشورهاي منطقه به پيشرفت هاي چشمگيري در زمينه گسترش آموزش و پرورش پايه دست يافته اند. و بنا به اطلاع از ناحيه اكثر كشورهاي منطقه ، اينک عموم كودكان لازم التعليم در سطح دبستان نام نويسي ميكنند و قشرهاي بزرگي از جوانان تحصيلات خود را در دبيرستان به پايان ميرسانند. ولي تغييرات حاصله در سطح

جهان پيامد فن آوري هاي سريع ، سطوح تحصيلي لازم براي رقابت در بازارهاي جهاني را بالا برده است. براي پاسخ به اين نياز ، كشورهاي منطقه مي بايد دسترسي بتعليمات عالي و برنامه هاي تخصصي فن آوري را توسعه و درعين حال سرمايه گذاري هاي خود را در حوزه تعليمات ابتدائي و متوسطه ادامه دهند.

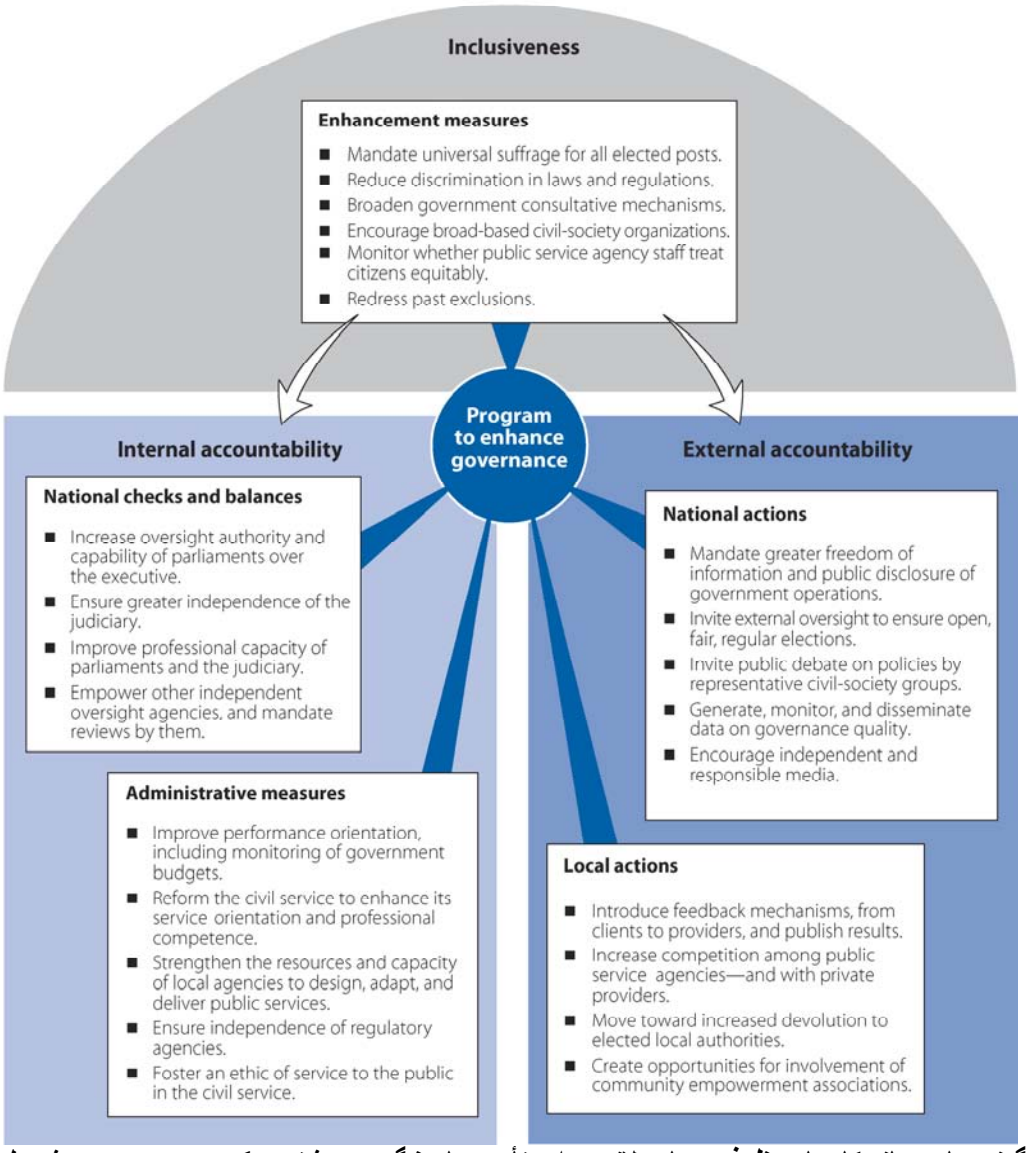
كشورهاي منطقه خاورميانه و شمال آفريقا علاوه بر گسترش دسترسي افراد به آموزش و پرورش و تعميق پايگاه مهارتي آنها ، بايد به امر كيفيت آموزش و عدم انطباق مهارت ها با خواسته هاي بازار كار توجه كافي مبذول دارند. تحقيقات از شركت ها ، چه در كشورهاي دارنده كارگر فراوان و خواه در آنها كه كارگر از خارج وارد ميكنند ، نشان ميدهد كه فقدان مهارت عمده ترين مانع در استخدام افراد ميباشد. كمبودهاي كيفيتي از عوامل گوناگوني نشأت ميگيرد كه از آن ميان افراط در مديريت متمركز در امر آموزش و پرورش ، ارزش يابي هاي ناقص از عملكرد دست اندركاران و ترفيع بر اساس ارشديت و نه عملكرد شايان يادآوريست. افزون بر اين ، كوشش هاي سامانه هاي آموزشي عمدتا" در اين جهت بوده كه احتياجات بخش عمومي را از بابت اشتغال تأمين كند و از اين رو پيوندهاي معدودي با بخش خصوصي داشته اند. بدون وجود تقاضا براي مهارت هاي كارساز و بازارهاي رقابتي ذيربط ، بخش آموزش و پرورش انگيزه هاي چنداني براي دگرگوني نخواهد داشت.

اعمال اصلاحات اقتصادي در منطقه مزايائي را نيز نصيب سامانه هاي آموزشي خواهد كرد و تقاضا براي ايجاد تحول در آنها را نيز افزايش خواهد داد. گشودن دروازه ها بروي تجارت ، فوايد مهمي را عايد تحولات آموزشي خواهد نمود و به منطقه اجازه خواهد داد تا بگونه اي كامل از بازده سرمايه گذاري قابل ملاحظه خود در عرصه نيروي انساني بهره مند شود. نتيجه مطالعات و تحقيقات تجربي درباره روابط بين فضاي باز تجاري ، سرمايه انساني و رشد بهره وري كل نشان ميدهد كه اقتصادهاي برون گرا فوايدي از لحاظ بهره وري كل بدست ميآورند كه از تأثيرات مستقيم فضاي باز تجاري فراتر ميرود. براي اين كه سرمايه انساني بتواند اثر مثبتي بر رشد اقتصادي بگذارد ، سياست برون گرائي عاملي كارساز ميباشد.

بهسازي اسلوب زمامداري يک ضرورت حياتي است.

اگرچه جنبه هاي فني توسعه اقتصادي خود حائز اهميت ميباشند ، ليكن چالش اساسي در برابر امر توسعه ويژگي فني ندارد و در حقيقت مقوله اسلوب حكومت است كه در اين رهگذر واجد ضرورت بنيادي ميباشد. مراد از اسلوب حكومت همانا روش هاي تعامل دولت ها با شهروندان و جامعه مدني به منظور پيشبرد رفاه اجتماعي و اقتصادي جوامع است. چون شكاف هاي موجود در توسعه اقتصادي و اجتماعي منطقه خاورميانه و شمال آفريقا نمادهائي از وجود نارسائي هاي ديرپا در عرصه كيفيت حكومت بين كشورهاي منطقه و كشورهاي پيشرفته تر در ساير نقاط جهان ميباشند ، مجموعه چالش هاي اجتماعي و اقتصادي منطقه عمدتا" ميتواند بعنوان مشكل در پيوند با اسلوب حكومت مد نظر آورده شود ، ولو اين كه دست يابي به حكومت مطلوب تنها دگرگوني ضروري براي بهسازي عملكرد اقتصادي و اجتماعي نباشد. چالش رويا روي حكومت اين است كه

A Program to Enhance Governance



انگيزه ها ، سازوكارها و ظرفيت هاي لازم براي تأمين پاسخگوئي بيشتر حكومت بر مردم و شمول و بحساب آوردن افزون تر مردم – از ناحيه نهادهاي عمومي تقويت كند و در سراسر جامعه تعهد و وفاداري را نسبت به اصل برابري و مشاركت افراد گسترش دهد. اين سازوكارهاي حكومت مطلوب ، نخستين گامها در بهسازي خطوط مشي اقتصادي و به نوبه خود اهرم هائي ميباشند براي سامان دادن به انگيزه ها و فضاي اقتصادي لازم براي رشد كارآ.

كمبودهاي موجود در عرصه شمول و بحساب آوردن مردم و پاسخگوئي حكومت به مردم بايد كاهش يابد. **براي كاستن از اين كمبودها ، دولت ها و مردم مي بايد علنا" به تدوين و اجراي يک برنامه فراگير متضمن شمول و بحساب آوردن همگان ، پاسخگوئي دولت به مردم ، شفافيت بيشتر و امكان رقابت در عرصه امور عمومي متعهد گردند. طبيعتا" اينگونه برنامه ها از يک كشور منطقه به ديگري فرق خواهد داشت**

اما فرآيند تدوين آن بنفسه بايد معيارهاي والائي در منظور كردن تمامي اقشار جامعه و علني ساختن كليه تصميمات به منظور احراز حداكثر شفافيت برقرار سازند. برنامه هاي مورد اشاره بايد رده گسترده اي از مسائل مربوط به حكومت و نهادها را در گيرد و از جمله شامل موارد زير با شد : گام هائي براي بهسازي بحساب آوردن مردم و شمول ، اقدامات عمومي و در سطح كشور براي تقويت پاسخگوئي بروني ، حفظ موازنه ميان قواي سه گانه كشور جهت توانمند كردن پاسخگوئي دروني ، اجراي اصلاحات اداري براي بهسازي پاسخگوئي دروني و تعيين نماگرهاي لازم براي سنجش پيشرفت.

اولين گام براي بهسازي بحساب آوردن مردم و شمول ، وضع قوانين و مقرراتي است كه دسترسي به حقوق اساسي و مقبول همگان ، از جمله مشاركت و برابري در مقابل قانون را تأمين كند. امكان مشورت هاي عمومي گسترده تر ، آزادي بيشتر براي رسانه ها ، محدوديت هاي كمتر براي جا معه مدني ، وجود مجاري منصفانه تر براي دسترسي مردم به خدمات عمومي و بالاخره پايان دادن به قوانين و مقررات تبعيضي ، نمونه هاي بارزي را از اقدامات ضروري براي احراز شمول همگان بدست ميدهد. مكمل موارد مذكور ، اعمال مراقبت جدي و پيگيري جهت حصول اطمينان از رفتار مسئولان و متصديان امور است كه نسبت به همه افراد بطور يكسان عمل كنند.

ولي بايد توجه مخصوصي مبذول داشت تا راهكارهاي بهتري براي تأمين پاسخگوئي حكومت به مردم ، به ويژه شفافيت و امكان رقابت برقرار شود. پاسخگوئي بروني و دروني بهم مربوطند. پاسخگوئي بروني جهت ايجاد انگيزه هاي لازم براي حكومت ها ضرورت دارد تا ساختارهاي دروني خود را نيرومند كنند و بنا بر اين اقدام در هر دو جبهه ضروري است. پاسخگوئي بروني در ياري دادن به شهروندن جهت مشاركت در حكومت و زير نظر داشتن آن ميتواند از اقدامات ذيربط در سطوح ملي و محلي سرچشمه گيرد. اين اقدامات شامل موارد زير ميشود : ايجاد آزادي بيشتر در عرصه در دسترس قرار دادن اطلاعات براي عموم و افشاي عمليات حكومت از جمله اطلاعات راجع به كيفيت عملكرد آ ن ، گفت و شنود گسترده تر توسط رسانه هاي مستقل و مسئول و گروههاي كارگزار جامعه مدني ، برگذاري انتخابات مرتب و رقابت پذير همراه با نظارت بيروني جهت احراز رعايت صحت و آزادي در انتخابات در سطح محلي ، پاسخگوئي بروني ميتواند از طريق سازوكارهائي كه واكنش مردم نسبت به فعاليت هاي موسسات و نهادهاي عمومي را منعكس ميكند صورت گيرد و بدين ترتيب گزينه ها را در ارائه خدمات توسعه دهند ، مسئوليت ها را به جوامع محلي و نزديک واگذار كنند و فعالانه در پي تدارک مشاركت از ناحيه سازمان هاي توانمندي جوامع محلي باشند. بهسازي پاسخگوئي دروني مربوط ميشود به ايجاد سازوكارها و انگيزه هائي در درون حكومت براي احراز اطمينان از تأثير و سودمندي عملكرد نهادهاي حكومتي در جهت تأمين منافع عمومي . وظيفه پاسخگوئي دروني در سطح ملي تقويت توازن قوا در داخل حكومت به ويژه افزايش استقلال و توانمندي هاي قوه مقننه و قوه قضائيه و استقرار نهادهاي مستقل نظارتي مانند ديوان هاي رسيدگي به شكايات شهروندان (ombudsman) از دستگاههاي حكومتي ميباشد. در داخل قوه مجريه پاسخگوئي دروني با اعمال اصلاحات در دستگاه اداره عمومي ، تقويت عملكرد و

هدفمندي بودجه دولت ، بهسازي خدمات گرائي دستگاه اداري كشور ، بالا بردن ظرفيت حكومت هاي محلي و تأمين استقلال نهادهاي نظارتي سروكار دارد.

مسير اصلاحات بستگي به نقاط غرميت در هر كشور دارد

نياز به دست زدن و تكميل اصلاحات بنيادي ، وجه مشترک تمام كشورهاي منطقه ميباشد ليكن چگونگي پياده كردن اين دگرگوني ها بستگي به شرائط اوليه و عوامل مربوط به اقتصاد سياسي هر يک دارد. ملاحظات مربوط به اولويت و زمان بندي شروع دگرگوني در زمينه سياستگذاري ها ، منوط به تاريخچه پيشرفت اصلاحات تا آن زمان ، وجود منابع و كيفيت نهادهاي حكومتي كشور ذيربط ميباشد.

اساسا" واكنش قوي از سوي سرمايه گذاران خصوصي به تحقق سه پيش شرط احتياج دارد : ثبات در اقتصاد كلان ، نرخ هاي انعطاف پذير ارز با توجه به عوامل بنيادي و يک اسلوب حكومتي كه موجد فضاي مناسبي نسبت به سرمايه گذاري خصوصي باشد و مقرراتي وضع كند كه رقابت آزاد را تشويق نمايد.

اصلاح وضع بازار كار جزء ضروري ديگري در مجموعه اصلاحات لازم در عرصه سياستگذاري است ولي به تنهائي براي رويارويي با چالش اشتغال كفايت نميكند. شرائط اقتصادي و سياسي و درک صحيح و دقيق از مسائل بازار كار در هر يک از كشورهاي منطقه ميبايد نقش تعيين كننده در اولويت هاي اصلاحات ايفا نمايد. تجزيه و تحليل هاي متكي به تجربه موييد اين است كه كوشش هاي گوناگون در اعمال اصلاحات در بازار كار منتهي به اثرات مثبت در اقتصاد كلان و بازار كار ميشود و در اكثر موارد سبب اشتغال بيشتر ، سرمايه گذاري خصوصي و در درازمدت رشد توليد خواهد گرديد. محاسباتي كه اثر تكميلي سياستگذاري هاي مختلف را روي هم منعكس ميكند نشان ميدهند كه اصلاحات در بازار كار بايد جامع بوده تا اثرات و نتايج چشمگيري داشته باشد. ولي به هر صورت در مقايسه با شمار بزرگ فرصت هاي شغلي كه بايد در كشورهاي منطقه ايجاد شود تنها اصلاحات در بازار كار كافي نيست و نبايد آن را حلال مشكلات دانست.

اقتصادهائي كه از منابع طبيعي سرشار برخوردار نيستند بايد تلاش خود را متوجه ايجاد يک فضاي مناسب براي كسب و كار كنند . اكثر كشورهاي دارنده كارگر فراوان ولي فاقد منابع طبيعي سرشار در منطقه (مصر ، اردن، لبنان ، مغرب و تونس) نخستين پيش شرط براي جلب سرمايه گذاري خصوصي يعني ثبات اقتصاد كلان ، را حائز شده اند ، اما لبنان بايد موازنه هاي مالي و خارجي خود را تثبيت نمايد و مصر كه بدهي هاي عمومي اش رو به افزايش است دست به اقداماتي براي تأمين ثبات مالي بزند.

با اينكه نرخ هاي واقعي ارز در اين كشورها به استثناي لبنان بطور كلي با عوامل بنيادي اقتصاد همخواني دارد ، كشورهاي مزبور بايد در تنظيم اين نرخ ها انعطاف لازم را براي اصلاحات تجاري كارساز منظور نمايند. بجز مصر و تونس كشورهاي فاقد منابع طبيعي سرشار در خاورميانه و شمال آفريقا در عرصه نرخ ارز بطور نسبي دچار سامانه هاي انعطاف ناپذير ميباشند.

ليكن در نهايت امر با فقدان يک نظام حكومتي مطلوب براي ايجاد فضاي مستعد سرمايه گذاري خصوصي كه همان سومين پيش شرط است ، بزرگ ترين مشكل در اقتصادهاي فاقد منابع سرشار طبيعي بشمار ميرود كه به نوبه خود اثرات بالقوه پيمان هاي تجاري منعقده با اتحاديه اروپا و ساير طرف هاي تجارتي را زائل ميسازد. بهسازي فضاي كسب و كار متضمن تقويت سازوكارهاي تعامل بين محيط كسب و كار و دولت در زمينه هائي ميباشد كه حكومت بعنوان ناظم مقررات يا ارائه كننده خدمات و تضمين كننده اجراي قوانين و مقررات بگونه موثر و منصفانه عمل ميكند.

بيشتر كشورها بايد رژيم هاي نظارتي و مقرراتي خود را اصلاح كنند ، يعني مضامين جانبدار رقابت و يا محتواي رقابتي آنرا افزايش دهند ، مشاركت بخش خصوصي را در همه بخش هاي اقتصاد آزاد سازند و ظرفيت آنرا از راه پذيرش بهتر روش ها و طرز عمل هاي بين المللي جهت تضمين رقابت و حفظ اعتبار سامانه هاي مالي تقويت نمايند. يكي ديگر از زمينه ها كه بايد كوشش در آن بكار رود صنايع خصوصي كوچک و متوسط است كه ميتواند از راه حذف موانع ورود به فعاليت ، تشويق اجراي قراردادها و حمايت از حقوق مالكيت صورت گيرد. زمينه مهم ديگر اصلاح و توسعه خدمات مالي به ويژه نظام بانكي ميباشد.

اقتصادهاي دارنده منابع سرشار طبيعي و كارگر فراوان وظيفه پيچيده تري دارند. **اين كشورها (الجزاير ، ايران، سوريه و يمن) كه داراي منابع سرشار نفت ميباشند وظيفه پيچيده تري را در گذار به اقتصادهاي بازار مدار پيش رو دارند. درآمدهاي كلان نفتي آنها اجازه داده كه با ايجاد ديوارهاي حمايتي و پشتيباني يارانه هاي گسترده ، شركت هاي دولتي بزرگي بوجود آورند. اين درآمدهاي نفتي منجر به پيدايش نرخ هاي ارزي گرديده كه بيش از حد بالاست و در عين حال نوسان قيمت هاي نفت از طريق سياستگذاري هاي ادواري مالي ، به بقيه اقتصاد انتقال يافته است. بدين ترتيب بااينكه وضع پيش شرط هاي مورد بحث در پيوند با كشورهاي دارنده منابع سرشار و كارگر فراوان همان است كه در ارتباط با كشورهاي فاقد منابع سرشار مطرح شد ، كشورهاي مزبور در عرصه سياستگذاري خود به اصلاحات شديدتر ، عميقتر و گسترده تري احتياج دارند. خدمات زيرساختاري اساسي مانند توليد و انتقال نيرو كه در انحصار يک سازمان دولتي ناكارآمد قرار دارد از برقراري رقابت و كاهش مقررات سود خواهد برد. همچنين بخش مالي در اين كشورها عمدتا" در دست دولت است كه تا ۹۵ درصد دارائي هاي سامانه بانكي را در اختيار دارد. بهسازي هاي قابل توجهي نيز در فضاي مقررات براي بخش خصوصي و جلب سرمايه گذاري خارجي مورد نياز ميباشد. براي مثال هنوز بسياري از كشورها به كنترل قيمت ها و حفظ مقررات دست و پاگير اتكا دارند. اين موانع بايد از بين برود تا قيمت ها بتوانند نقش خود را در بازار ايفا نمايند.**

اقتصادهاي دارنده منابع سرشار و كارگر اندک بايد كاستن از اتكا به بنگاههاي بزرگ دولتي غيركارآمد و اعمال مديريت صحيح درآمدهاي نفتي را وجهه همت خود سازند. **در گروه كشورهاي عضو شوراي همكاري خليج كه متشكل از اقتصادهاي دارنده منابع سرشار طبيعي و وارد كننده نيروي كار**

هستند قسمت اعظم صنايع بزرگ غيرنفتي در دست دولت و متكي به يارانه از جمله وام هاي كم هزينه ميباشند و بنگاههاي دولتي بسيار بزرگي فعاليت دارند. اگر سياست هاي اخير متوجه كردن بازار كار به منابع نيروي انساني داخلي (ملي كردن كار) كه در بسياري از اين كشورها برقرار شده با دقت و احتياط كافي مورد عمل قرار نگيرد امكان دارد كه اجراي آن موجب جلوگيري از گسترش بخش خصوصي گردد.

درآمدهاي سرشار نفتي هم ميتواند براي اصلاحات فرصت مغتنمي باشد و هم مشكلاتي در راه آن بوجودآورد. اين درآمدها و دغدغه هاي كوتاه مدت دولت را از بابت فقدان درآمد احتمالي بعلت اصلاحات تجاري كاهش ميدهند ، و كاهش يارانه ها در زمينه انرژي ميتواند متضمن صرفه جوئي هاي قابل توجهي در بودجه بشود. ليكن به مرور زمان اين كشورها نياز خواهند داشت كه باالجمله از طريق برقراري رژيم هاي مالياتي با پايه اي گسترده ، درآمدهاي غيرنفتي خود را بالا ببرند. بطور كلي تر ، اين كشورها بايد منابع نفتي خود را بهتر اداره كنند و اثرات ناشي از نوسان قيمت هاي نفت را بيشتر زير كنترل درآورند. هدف از كنترل كوتاه مدت نوسان قيمت هاي نفت اين است كه مصارف و هزينه هاي دولتي از درآمدهاي بادآورده نفتي (درصورت افزايش قيمت) و يا نكث در درآمدها در صورت افت قيمت جدا نگهداشته شود، بدين معني كه قواعد مالي صريحي براي پس انداز يا برداشت از يک صندوق موقت تثبيت برقرار گردد. اهداف تثبيت بكنار ، كشورها بايد در اين فكر باشند كه بخشي از درآمدهاي نفتي خود را بعنوان جزيي از سياست هاي درازمدت مديريت منابع نفتي خويش ، براي نسل هاي آينده كنار بگذارند.

بسوي يک ميثاق اجتماعي نو

منطقه بايد با يک برنامه جامع متضمن ايجاد پيوند ميان اصلاحات اقتصادي ، اصلاحات سياسي و اصلاحات در عرصه حكومت پيش رود. در بطن اين برنامه جامع اصلاحي نياز مبرم به استقرار يک ميثاق اجتماعي وجود دارد كه بگونه بهتري به كارگران و شهروندان منطقه خاورميانه و شمال آفريقا در گذار به يک الگوي نوين توسعه اقتصادي ياري دهد. اين ميثاق اجتماعي نو نيز به همان اندازه با فرآيند سياستگذاري ها و اجراي آن ارتباط دارد كه با محتوي و ماهيت اين خطوط مشي و اصلاحات آميخته ميباشد. در عين اين كه ميثاق، اسلوب حكومت و سامانه هاي سياسي را بعنوان ضامن شمول و بحساب آوردن مردم و پاسخگوئي حكومت به مردم در بر ميگيرد ، سياستگذاري ها و نهادهاي تأمين توسعه پايدار انساني را نيز با خود همراه دارد.

اصلاحات اقتصادي و سياسي بايد با يكديگر متصل باشند.

راهبردهاي مبني بر اعمال اصلاحات گزينشي از راه صدور دستور از بالا و بر اساس ارتباطات ضعيف ميان اصلاحات اقتصادي ، اصلاحات در عرصه حكومت و تعهدات كلي نسبت به اصلاحات سياسي ، ديگر كاربردي ندارد. چون اينگونه راهبردها ظرفيت دولت ها را در رسيدگي به مشكلات عدم تعادل در زمينه اشتغال ، تدارک اجماع و پشتيباني عمومي و تحقق آرمان جديدي براي منطقه دچار سستي و ضعف ميكند. اينک

حکومت ها در وضعيتي قرار دارند که ميتوانند فراگرد اصلاحات سياسي را که بيش از يک دهه گرفتار وقفه بوده دوباره احياء نمايند. در عين حال ، مردم منطقه علاقه خود را به اصلاحات در انتخابات ، اسلوب مطلوب زمامداري و پذيرش احزاب اقليت مسئول در بستر امور سياسي جامعه حفظ کرده اند. در چنين شرائطي فرصت هاي ارزنده اي براي احياي تعهدات دولت نسبت به اعمال اصلاحات سياسي ، منظور کردن گزينه هاي مورد علاقه مردم ، تقويت اعتبار دولت ها و ايجاد چارچوب سياسي مناسب جهت تدارک يک رويکرد جامع در زمينه اصلاحات وجود دارد. به منظور سوق دادن فرآيند اصلاحات به بيرون محدوده هاي کنوني آن ، دولت ها بايد گفت و شنود عمومي را در باره انجام اصلاحات در بازار کار ، برنامه هاي تجديد ساختار توزيع درآمد و دگرگون سازي شرائط ميثاق اجتماعي دوباره زنده کنند.

محدوديت هاي رويکردهاي گذشته در زمينه اصلاحات ، در افزايش نابساماني اوضاع و احوال بازارهاي کار منطقه مشهود است. ولي حکومت ها و جوامع نيز متوجه اين واقعيت شده اند که قرارداد اجتماعي سنتي ديگر کارساز و ماندگار نيست. در حقيقت در شرائط فعلي قرارداد اجتماعي مبتني بر توزيع عادلانه درآمد از طريق مداخله دولت رفاه و بهروزي کارگران را به خطر ميياندازد ، فعاليت هاي اقتصادي را از مسير خود خارج ميسازد و به بخش غيررسمي سوق ميدهد ، شمار بسياري از کارگران را بدون پوشش و حمايت رها ميسازد ، سرمايه گذاري و رشد را محدود و ظرفيت دولت ها را در اجراي تعهداتشان نسبت به رعايت جوانب عدالت اقتصادي و اجتماعي متزلزل ميکند به ا قليتي از کارگران امنيت اشتغال عرضه ميکند ولي به قيمت تنزل دستمزدها و سطوح زندگي. سياستهاي مبني بر توزيع عادلانه درآمد را که در پي تقليل نابرابريهاست ادامه ميدهد اما براي اين سياستگذاري ها نه وجوه کافي در نظر گرفته شده ، نه مديريتشان مطلوب است و نه سودي ميبخشند و کلا" نتيجه کارشان بسيار دور از رعايت جوانب انصاف ميباشد.

با اين که قرارداد اجتماعي موجود در ژرفاي اقتصاد سياسي منطقه رخنه دارد ، منطقه خاورميانه و شمال آفريقا نميتواند با ادامه آن بسازد. معذالک ايجاد دگرگوني در ويژگي هاي جزمي، تبعيضي و ناکارآمد قرارداد مزبور امکان پذير نخواهد بود مگر اين که اصلاحات مورد نظر ، نيازهاي کارگران را به حساب آورده و نسبت به مقبوليت فراگيرتر پيامدهاي اقتصادي آن ميان شهروندان اطمينان حاصل کند. چنين تحولي نيازمند پيدايش يک تعهد و وفاداري سياسي تازه نسبت به يک رشته سياست هاي اجتماعي مقبول عامه در چارچوب استقرار يک ميثاق اجتماعي نو ميباشد که اصلاحات را با اصول کاهش فقر و برابري و امنيت درآمدها که نزديک به ۵۰ سال اقتصادهاي سياسي منطقه را رهنمون بوده است پيوند دهد.

در متن اين ميثاق اجتماعي نو ، عينيت بخشيدن به اصول شمول و بحساب آوردن مردم و تأمين کارآئي مستلزم ارتقاء نقش زنان در فعاليت هاي اقتصادي و حرکتي استوار بسوي دستيابي به برابري جنسيتي ميباشد. ايجاد امکانات بهتر براي دسترسي زنان به عرصه عمومي و ارتقاء موقعيتشان مجال بهره برداري از حداکثر توان آنان را فراهم خواهد ساخت و به خانواده ها و جوامع کمک خواهد کرد تا با مشکلات قرن بيست و يکم بگونه بهتري برخورد کنند.

ميثاق اجتماعي نو بر پايه ترويج بازارهاي آزاد بعنوان گردونه هاي اقتصادي بنا شده و متضمن مقرراتي است كه نتايج اجتماعي برازنده اي به بار آورد. اين ميثاق متكي به پشتيباني حكومت جهت ايجاد نهادهائي است كه فرآيندهاي حكومت مطلوب يعني پاسخگوئي حكومت به مردم و شمول و بحساب آوردن مردم را فراهم آورند و مستلزم مقرراتي در عرصه كار است كه در عين حفظ انعطاف و انگيزه هاي لازم عملكرد ، ضامن رعايت انصاف نيز باشد. اعمال اصلاحات در آموزش و پرورش تحت تأثير و كشش نيازهاي پيش بيني شده بازار كار ، اندوختن مهارت هاي لازم و دانش آموزي در تمام عمر جنبه ديگري از ويژگي هاي اين ميثاق است. ساير هدفهاي آن عبارت است از ايجاد شرائط و محيط مطلوب براي گفتگوها و چانه زني هاي دسته جمعي اتحاديه هاي كارگري و توانمند كردن آنها بعنوان طرف هائي كارآمد در انجام چانه زني دسته جمعي و همچنين توزيع عادلانه درآمد منوط به هدف گيري دقيق آن براي كاهش فقر و تأمين برابري در عرصه درآمدها

ميثاق اجتماعي نو مزاياي درازمدتي را براي منطقه خاورميانه و شمال آفريقا دربر دارد. بين نياز به انعطاف بازار كار و لزوم حفظ حقوق كارگران توازن ميبخشد و براي اجتناب از نابساماني هاي اجتماعي و مناقشات حاصله از طريق ارائه نقش مثبت به نيروي كار جهت ايجاد هماهنگي براي دستيابي به سامانه هاي قابل انعطاف در عرصه توليد ياري ميرساند. بركات اشتغال رسمي را به قشر بزرگ تري در كارگران در بخش خصوصي ميگستراند و سازوكارهائي را براي پشتيباني از كارگران و تجهيز آنان به مهارت هاي لازم جهت برآوردن نيازهاي ناشي از تغييرات در ساختار اشتغال بوجود ميآورد كه توأم با خصوصي سازي و گذار به اقتصادهاي متكي تر به بازار آزاد ميباشد.

طرفهاي خارجي در اين تحول نقش دارند

در اين حال كه منطقه آماده رهاسازي امكانات بالقوه خود براي دستيابي به آ ينده بهتري ميشود ، طرف هاي خارجي كه در واقع هواداران نيرومند اصلاحات مورد نظرند داراي نقش مهمي در امر پشتيباني از تحول اقتصادي ميباشند. اگرچه اروپا بهترين طرف تجاري منطقه خاورميانه و شمال آفريقاست با ساير طرف ها بايد از ادغام سريع تر و عميق تر منطقه در اقتصاد جهاني حمايت كنند و از آن رهگذر الحاق كشورهاي بيشتري از منطقه را به سازمان تجارت جهاني تسهيل ، تجارت و سرمايه گذاري افزون تر درون منطقه اي را تشويق و هرگونه محاصرات اقتصادي را رفع نمايند. اتخاذ يک خط مشي آزادگراتر نسبت به صادرات فرآورده هاي كشاورزي و مهاجرت نيروي كار از منطقه سبب تحكيم بيشتر در شراكت اروپا – حوزه مديترانه ميگردد.

با اين كه منطقه از پشتيباني اقتصادي و مالي خارج استقبال ميكند ، رفاه و بهروزي مردم آن به گونه شديدي متكي به استقرار ثبات و امنيت منطقه اي ميباشد. شواهد محكمي وجود دارد كه اثر شديدا" بازدارنده خشونت و مناقشه را بر آهنگ اصلاحات و ادغام منطقه در تجارت و سرمايه گذاري جهاني نشان ميدهد با اين توصيف كه پاره اي ا وقات اثر منفي مزبور همپايه سياستگذاري هاي نامطلوب داخلي ميشود. ادامه مناقشات نيز اثرات سرايت كننده اي در گستره همسايگي سراسر منطقه داشته كه از يک كشور دچار مناقشه به كشورهاي همسايه لبريز گرديده است. بايد از طرف دولت هاي منطقه تلاش بيشتري براي تجديد سرچشمه هاي بي ثباتي

بعمل آيد و جامعه بين المللي ميبايد واكنش خود را در برابر اثرات نابود كننده تداوم مناقشه در منطقه مورد ارزيابي دوباره قرار دهد. از اين رو حل مناقشه اسرائيل – فلسطين و بازگشت عراق به حالت عادي نياز عاجل به بذل كوشش هاي چندجانبه دارد.

ولي مسئوليت اصلي بعهده منطقه خاورميانه و شمال آفريقا ميباشد

تقريبا" ده سال پيش دولت هاي منطقه فراخوانده شدند "تا آينده را طلب كنند" و اقداماتي براي تأمين رفاه اقتصادي شهروندان خود معمول دارند. از زمان انجام مطالعه و تحقيق پيشين تاكنون تصاوير جوانان تحصيلكرده ولي بيكار نماد چهره منطقه در برابر منظر جهاني بوده است. بعلت بي حركتي و دست روي دست گذاردن رهبران منطقه اينک در برابر گزينه هاي بسيار سخت تر قرار گرفته و نياز فوري تري نسبت به نوعي اقدام وجود دارد. قرارداد اجتماعي پيشين ديگر نقطه آغازي براي اصلاحات ارائه نميكند. ميثاق اجتماعي نوين مورد احتياج است تا رهبردهاي متكي به بازار آزاد را در عرصه رشد و به حساب آوردن مردم ، پاسخگوئي حكومت ها با تعهدات ديرپا نسبت به رعايت اصل انصاف اجتماعي در هم بيآميزد.