

تحولات اقتصادی و ثبات سیاسی در عربستان سعودی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۱/۲۹

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۳/۱۶

عبداله قنبرلو*

چکیده

این مقاله در صدد پاسخ به این سؤال است که با توجه به واقعیت‌ها و روندهای جاری در عربستان سعودی، چه تغییراتی در توسعه اقتصادی و ثبات سیاسی این کشور قابل انتظار است. فرضیه مقاله این است که وضع موجود در ساختار اقتصادی عربستان حداقل در کوتاه مدت تداوم یافته و وابستگی اقتصادی و سیاسی دولت به رانت نفت قطع نخواهد شد. دولت سعودی از درآمدهای نفتی هم برای رفاه عمومی و هم کسب مشروعیت و ثبات سیاسی خویش بهره می‌برد. عده‌ای از مقامات سعودی معتقدند با ادامه وضع موجود، هم رفاه ملی و هم ثبات سیاسی کشور در آینده‌ای نه چندان دور در معرض خطر قرار خواهد گرفت. بنابراین، لازم است شرایط گذار به یک اقتصاد متنوع و رقابتی را فراهم کرد.

واژگان کلیدی: عربستان سعودی، رانتیریسیم، چشم‌انداز ۲۰۳۰، اعتیاد نفتی، تعادل ساختاری.

مقدمه

یکی از متغیرهای کلیدی در شناخت فهم روند تحولات سیاسی و اجتماعی عربستان سعودی، وضعیت توانمندی‌ها و چالش‌های اقتصادی این کشور است. ساختار اقتصادی عربستان به گونه‌ای است که با وجود ظرفیت و توان بالا، از آسیب‌پذیری قابل توجهی برخوردار است. این واقعیت باعث بروز نگرانی‌های متعددی میان سران دولت سعودی بوده است. در سال‌های اخیر که فشارهای جدیدی بر اقتصاد عربستان وارد گردیده، نگرانی‌ها محسوس‌تر به نظر می‌رسد. عربستان در حال حاضر بزرگ‌ترین تولیدکننده و صادرکننده نفت در جهان است. تولید نفت این کشور روزانه بیش از ده میلیون بشکه است که کمی بیش از هفت میلیون بشکه آن صادر می‌شود. برخی برآوردها حاکی از آن است که مصرف داخلی نفت در عربستان به سرعت در حال گسترش است و احتمال دارد سعودی‌ها تا کمتر از دو دهه دیگر به واردکننده نفت تبدیل شوند (AI-Khatteed, December 30, 2015). با توجه به وابستگی شدید تولید ناخالص داخلی عربستان به درآمدهای نفتی، واضح است که افت قیمت نفت هزینه‌های سنگینی برای سعودی‌ها به دنبال دارد.

با فرض تولید روزانه ده میلیون بشکه نفت، اگر بهای نفت در هر بشکه یک دلار افت کند، روزانه ده میلیون دلار خسارت بر اقتصاد ملی عربستان تحمیل می‌گردد. اگر متوسط بهای نفت در طول یک سال یک دلار افت داشته باشد، ۳ میلیارد و ۶۵۰ میلیون دلار خسارت برای این کشور ایجاد خواهد شد.

تحولات سال‌های اخیر در بازار جهانی نفت از یک سو، و افزایش شدید هزینه‌های دولت سعودی از سوی دیگر، علائم هشداردهنده‌ای هستند که سران عربستان را به بازبینی در سیستم اقتصادی کشورشان واداشته‌اند. البته ایده ضرورت گذار به اقتصاد پویا و مستقل از نفت برای سعودی‌ها جدید نیست. حوادث سال‌های اخیر به عنوان عوامل شتاب‌دهنده عمل کرده و تصمیم‌گیران ریاض را به تأمل و تحرک بیشتر در این مسیر سوق داده‌اند. سند «چشم‌انداز ۲۰۳۰ سعودی» در این چارچوب تدوین شده است. این مقاله در صدد است از طریق بررسی روندهای اقتصادی جاری در عربستان، به برآوردی کلی در مورد آینده توسعه اقتصادی و همچنین ثبات سیاسی عربستان سعودی دست یابد. فرضیه مقاله این است که با توجه به واقعیت‌های اقتصادی

و سیاسی جاری در عربستان سعودی، چالش‌های اقتصادی و سیاسی این کشور تداوم و حتی افزایش خواهند یافت و احتمال تحقق اهداف مندرج در چشم‌انداز ۲۰۳۰ ضعیف است. برای دفاع از این فرضیه، از اطلاعات و داده‌هایی استفاده خواهد شد که از منابع مختلف گردآوری شده‌اند.

الف. تعامل دولت و اقتصاد

میزان و نحوه دخالت دولت در اقتصاد، تحت تأثیر شرایط و عوامل گوناگون در کشورهای مختلف تغییرپذیر است. سیستم اقتصادی عربستان به نحوی شکل یافته که نقش دولت در آن بسیار پررنگ است. اینکه دخالت گسترده دولت در اقتصاد چه شکل و خصیصه‌هایی دارد، سؤالی است که در این قسمت مقاله بدان پرداخته می‌شود.

۱. الگوهای مختلف تعامل با اقتصاد

هرچند دخالت دولت‌ها در اقتصادهای ملی واقعیتی رایج در جهان مدرن بوده، اما اقتصاددانان لیبرال تأکید داشته‌اند که چنین دخالتی باید محدود و مشروط باشد؛ چون در غیر این صورت آثار مخربی به دنبال خواهد داشت. دولت نه تنها نباید مانع رشد بخش خصوصی شود، بلکه می‌بایستی به رشد، قاعده‌مندی و رقابت‌پذیری آن کمک کند. البته دولت‌ها در عمل ضرورتاً تابع این قاعده کلی نبوده‌اند. الگوهای مختلفی ایجاد شده که در آن‌ها میزان و نحوه ورود دولت به عرصه اقتصاد متفاوت است. در یک دسته‌بندی کلی، می‌توان سه الگوی مختلف از عمق ورود دولت به اقتصاد را در سیستم‌های سرمایه‌داری شناسایی کرد: دولت حداقلی^۱، سرمایه‌داری تحت حمایت دولت^۲ و سرمایه‌داری تحت مسئولیت دولت^۳ (Niblock and Malik, 2007: 5-9). هر یک از این سه الگو مشخصه‌های متمایزکننده‌ای دارند که به اهم آن‌ها اشاره می‌شود.

1. minimal state
2. state-aided capitalism
3. state-sponsored capitalism

دولت حداقلی: همان‌گونه از نامش پیداست، نقش دولت اساساً تسهیل فعالیت‌های آزادانه شهروندان است. ورود دولت به فعالیت‌های اقتصادی محدود به بخش‌هایی است که در آن‌ها دولت کارا تر از بخش خصوصی عمل می‌کند. دولت اصول اقتصاد بازار آزاد را رعایت می‌کند و در این چارچوب از تلاش برای بازتوزیع منابع با هدف کاهش سطح نابرابری خودداری می‌کند. در سده گذشته، بیشتر لیبرال‌های راست‌گرا مثل فریدریش هایک، رابرت نوزیک و میلتون فریدمن، برابری را محل آزادی و با آن جمع‌ناپذیر می‌دانستند. از نظر آن‌ها، سخن گفتن از عدالت اجتماعی زمینه را برای سلب آزادی انسان‌ها فراهم می‌سازد (بشیریه، ۱۳۷۸: ۲۵-۲۴). در چارچوب افکار این گروه، فقرا در جامعه مبتنی بر بازار آزاد و مالکیت خصوصی، رفاه بیشتری دارند تا جوامع دیگر. در یک چنین جامعه‌ای، اقتصاد به سرعت رشد کرده و با افزایش ثروت ثروتمندان، فقرا نیز بهره‌مند می‌شوند.

بنابراین، دولت باید جز در موارد استثنایی که بنا به دلایلی ضرورت دارد، از دخالت در اقتصاد پرهیز کند. وظیفه اصلی دولت این است که نظم، امنیت و اجرای قانون را تضمین کرده و به‌ویژه از رقابت آزاد و حق مالکیت شهروندان دفاع کند.

سرمایه‌داری تحت حمایت دولت: در این الگو، دولت در سیستم اقتصادی کشور به صورت قابل توجه اما به شکل محدود و محتاطانه دخالت دارد. دولت به‌جای اینکه مستقیماً در بخش‌های تولیدی اقتصاد مشارکت یا اعمال مدیریت کند، به ایفای نقش تسهیل‌گرانه یا حمایتی بسنده می‌کند. دولت به توسعه اقتصادی بهای زیادی داده و به اهمیت نقش بخش خصوصی واقف است. اما برای تضمین عملکرد مناسب بخش خصوصی میزانی از دخالت را لازم می‌بیند. دولت ضمن اینکه چارچوب‌های حقوقی و نهادی لازم را فراهم می‌کند، برای ایجاد ثبات در اقتصاد کلان تا حدی وارد فعالیت‌های اقتصادی می‌شود که این دخالت به‌ویژه در سیستم بانکداری بیشتر قابل توجه است. دولت همچنین از طریق تدارک زیرساخت‌های اجتماعی مثل آموزش، بهداشت و استانداردهای زیست‌محیطی به رشد و توسعه اقتصادی کشور کمک می‌کند. دولت میزانی از دخالت‌های بازتوزیع‌گرایانه را لازم می‌بیند، چون فقر و نارضایتی می‌تواند تعادل سیستم را مورد تهدید قرار دهد.

در جهان امروز، اغلب اقتصادهای جهان غرب با چنین مدلی کار می‌کنند. مشکلات مختلفی مانند بی‌ثباتی و بحران‌های مخرب اقتصادی، آن‌ها را به این نتیجه رسانده که حدی از دخالت دولت در اقتصاد ضرورتی گریزناپذیر است.

سرمایه‌داری تحت مسئولیت دولت: در این الگو، دولت به‌منابه موتور اصلی رشد اقتصادی و توسعه صنعتی عمل می‌کند. دولت از نقش حمایتی فراتر رفته و سرمایه‌گذاری و تولید در اقتصاد کشور را مهندسی می‌کند. هدف اصلی دولت، توسعه است و نه حفظ بازار آزاد. دخالت دولت به میزانی است که ممکن است تعریف‌های قیمتی ایجاد کند و بخش خصوصی را به رفتار در چارچوب‌های مهندسی شده وادارد. دولت ضمن اینکه سرمایه‌گذاری در صنایع کلیدی و مهم را تقویت می‌کند، مراقب است تا این صنایع به لحاظ تکنولوژیکی به‌روز شده و از توانایی رقابت در سطح بین‌المللی برخوردار باشند. در کشورهایی که این سبک از توسعه انتخاب می‌شوند، دولت حداقل در مراحل اولیه صنعتی شدن به اقتدارگرایی تمایل می‌یابد. در واکنش به اعتراضات و فشارهایی که از پایین ایجاد می‌شوند، استفاده از حربه سرکوب ضروری تلقی می‌شود. امروزه شمار زیادی از اقتصادهای آسیایی با این روش اداره می‌شوند.

این الگو که بعضاً با عنوان دولت توسعه‌ای^۱ از آن یاد می‌شود، طرفداران زیادی در میان کشورهای در حال توسعه پیدا کرده است. بحران مالی آسیای جنوب شرقی در دهه ۱۹۹۰ برخی اقتصاددانان را در مورد کارایی الگوی سرمایه‌داری تحت مسئولیت دولت بدبین کرد. اما با این حال، شماری از اقتصاددانان بر این نظر بوده‌اند که در جریان بحران مالی آسیا چنین الگویی به اشتباه مورد حمله قرار گرفت. آن‌گونه که جوزف استیگلیتز استدلال کرده است، بحران مالی آسیا نه به‌خاطر دخالت دولت‌ها، بلکه برعکس، به‌دلیل عقب‌کشیدن دولت‌ها و آزادسازی‌های بی‌حساب و کتاب اتفاق افتاد. به نظر استیگلیتز، دخالت قدرتمندانه دولت‌ها آثار مثبتی به دنبال داشت و اشتباه‌نهادهایی مانند صندوق بین‌المللی پول و خزانه‌داری آمریکا این بود که اقتصادهای آسیا را به آزادسازی سرمایه تشویق کردند (استیگلیتز، ۱۳۸۴: ۱۶۷-۱۲۹).

الگوهای فوق، سیستم‌های اقتصادی سرمایه‌داری را در اصل با توجه به کمیت دخالت دولت‌ها در اقتصاد متمایز می‌کنند. در سه الگوی مذکور چنین فرض شده که دولت به‌دنبال رشد

1. developmental state

و توسعه اقتصادی است و در این راستا ممکن است از ورود در فعالیت‌های اقتصادی خودداری کرده یا اینکه در حدی آن را ضروری بدانند. اما نکته مهمی که باید مورد توجه قرار گیرد، این است که انگیزه همه دولت‌ها لزوماً رشد و توسعه اقتصادی نیست. تعامل آن‌ها با جامعه یا مشخصاً بخش خصوصی ممکن است به نحوی تنظیم شود که به فرایند رشد و توسعه آسیب جدی وارد کند؛ بدون اینکه موجب بازبینی در خط‌مشی دولت گردد. در مورد انگیزه تعامل دولت با اقتصاد نیز می‌توان دسته‌بندی‌های متنوعی ایجاد کرد. اشاره به چند الگوی زیر می‌تواند فهم روشن‌تری از موضوع ایجاد کند.

دولت مایل به پیشرفت و توسعه: این الگو شامل کلیه دولت‌هایی است که در پی صنعتی‌شدن، توسعه و پیشرفت کشور خود هستند؛ اعم از اقتصادهای لیبرال، اقتصادهای دولت رفاهی و یا اقتصادهای دولت توسعه‌ای. در این راستا، دولت به بخش خصوصی آزادی عمل حداکثری داده و یا اینکه در حدی که لازم می‌داند به محدودسازی یا مهندسی کردن فعالیت‌های این بخش اقدام می‌کند. در دسته‌بندی سه‌گانه پیشین، به سه الگوی مهم تعامل دولت با بخش خصوصی در اقتصادهای سرمایه‌داری اشاره شد. در هر سه آن‌ها، رسیدن به رشد، مدرنیزاسیون و توسعه اهدافی اساسی به حساب می‌آیند. به عبارت دیگر، دغدغه اساسی دولت، توسعه است و سیاست‌های اقتصادی آن در این راستا تنظیم شده است. در میان کشورهای در حال توسعه، مهم‌ترین الگویی که فرصت ظهور پیدا کرده، الگوی دولت توسعه‌ای است. دولت در الگوی دولت توسعه‌ای ضمن اینکه همکاری نزدیکی با بخش خصوصی دارد، اما اختیار تحمیل اولویت‌های توسعه‌ای را برای خود محفوظ می‌دارد.

بوروکراسی حاکم از ابزارها و توانمندی‌های لازم برای تعیین عناصر ضروری توسعه اقتصاد ملی برخوردار است و احتمال دارد در برابر منافع افراد یا گروه‌های خاصی مانع ایجاد کند. اگر لازم باشد، منافع برخی گروه‌های رقیب در جامعه قربانی دستیابی به کالاهای جمعی می‌شود (Rueschemeyer and Evans, 1985: 68). البته این سازوکارها همیشه تحمیلی نیست. سیاست‌ها و اهداف معمولاً از طریق مذاکراتی که بین بوروکراسی و سرمایه‌گذاران بزرگ بخش خصوصی انجام می‌شود، مورد توافق قرار می‌گیرند (Evans, 1995).

دولت یغماگر^۱: برخلاف الگوی فوق که در آن دولت انرژی خویش را صرف رشد و توسعه اقتصادی کشور می‌کند، در الگوی دولت یغماگر، نوعی رابطه استثماری بین دولت و جامعه جریان دارد. در چنین الگویی، آن‌گونه که جیمز سایفر و جیمز دیتس توضیح می‌دهند، همه چیز به فروش می‌رسد. دادگاه‌ها، سیستم قانون‌گذاری، ارتش، سیستم جمع‌آوری مالیات و غیره همگی به نحوی در معرض فروش قرار می‌گیرند. مدیران و کارگزاران دولتی از اقتدار خویش به نحو احسن استفاده می‌کنند تا در کوتاه‌ترین زمان ممکن به انباشت ثروت بپردازند. ادارات سیاسی نه برای ارائه خدمات به ملت، بلکه با هدف کسب منفعت فردی از جامعه فعالیت می‌کنند (Cypher and Dietz, 1997: 226). در چنین سیستمی، دولت فاقد اراده و توانایی لازم برای منع کارگزاران و متصدیان از پیگیری منافع شخصی خویش است. سرمایه‌داران بزرگ از طریق لابی‌گری و رانت‌جویی، اهداف و برنامه‌های خویش را تعقیب می‌کنند.

شخص‌گرایی و تجاری‌شدن شدید دستگاه اداری سبب می‌شود دستگاه بوروکراتیک منسجم و کارآمدی شکل نگیرد. خودمختاری نسبی دولت عموماً تا آن حد تحقق می‌یابد که کنش‌گران دولتی از گروه‌های طبقاتی در جامعه استقلال داشته و در برابر فشارهای طبقاتی مصونیت داشته باشند. اما منافع شخصی تصمیم‌گیران موجب می‌شود خودمختاری دولت به چالش کشیده شود (Niblock and Malik, 2007: 11-12). در عمل، دولت یغماگر به مفهوم خالص آن در جهان فعلی وجود ندارد. اما عناصری از رفتارهای یغماگرانه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه وجود دارد.

دولت رانتیر^۲: در دولت رانتیر ممکن است هم مشخصه‌هایی از رفتارهای دولت توسعه‌ای وجود داشته باشد و هم دولت یغماگر. در اقتصادی که با تکیه بر منبع رانت سامان یافته، متغیر رانت - که ریشه‌اش بیرون از دولت قرار دارد - نقش مسلطی در تنظیم فعالیت‌های اقتصادی دولت و جامعه بازی می‌کند. درآمدهای نفتی یکی از منابع مهم رانت هستند. اقتصاد رانتی که بر درآمدهای نفتی متکی است، می‌تواند بدون وجود بخش‌های مولد داخلی ادامه حیات دهد. دولت در اقتصاد رانتیر نقش مهمی دارد. دولت رانتیر به تعریف حازم ببلاوی (1987) دولتی است که

-
1. predatory state
 2. rentier state

بخش عمده درآمدش از یک منبع خارجی و به شکل رانت تأمین می‌شود. دولت به عنوان واسطه بین بخش نفت (یا منابع دیگر رانت) و بقیه اقتصاد فعال می‌شود. درآمدهای رانتهی توسط دولت دریافت شده و به شکل هزینه‌های عمومی به اقتصاد کشور کانالیزه می‌گردد. دولت رانتهی خودمختاری زیادی دارد و به همین خاطر اهدافی را تعقیب می‌کند که ضرورتاً منعکس‌کننده منافع یا تقاضاهای گروه‌های اجتماعی نیستند.

در عین حال، گروه‌های اجتماعی نیز برای دفاع از منافع خود در برابر دولت آزادی عمل چندانی ندارند. درصد کوچکی از جمعیت کشور به واسطه دسترسی به رانت صاحب ثروت کلان می‌شوند و بقیه مجبورند برای رسیدن به سهمی از رانت به رقابت با یکدیگر پردازند (Beblawi, 1987: 53). به این ترتیب، فساد و اتلاف منابع به ویژگی مهم اقتصاد رانتهی تبدیل می‌شود. اهدافی مانند صنعتی‌شدن و توسعه تحت‌الشعاع سیاست‌های مربوط به کنترل رانت قرار می‌گیرند. چون دولت به درآمدهای مالیاتی وابستگی ندارد، پاسخ‌گویی مناسبی نیز به مطالبات جامعه ندارد و از طریق تزریق رانت به جامعه تلاش می‌کند نارضایتی‌ها را خنثی کند. البته باید در نظر داشت که دولت‌های رانتهی با وجود اتکا به رانت ممکن است تا حدی به توسعه اقتصادی توجه کنند. تحت‌الشعاع بودن توسعه به معنی حذف آن از اهداف و سیاست‌های دولت نیست. محاسبات درازمدت می‌تواند دولت را به این جمع‌بندی برساند که بایستی کشور را برای اقتصاد بدون رانت آماده کرد.

ب. جایگاه دولت در اقتصاد عربستان

نگاهی کلی به ساختار اقتصادی عربستان، به آسانی این واقعیت را آشکار می‌کند که اقتصاد این کشور، دولت‌محور است. نزدیک به ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی و همچنین حدود ۹۰ درصد صادرات این کشور به طور مستقیم یا غیرمستقیم از بخش نفت و گاز تأمین می‌شود. این بخش نیز قویاً تحت کنترل دولت قرار دارد. بخش عمده اقتصاد عربستان در اختیار شرکت‌های بزرگ دولتی مانند آرامکو و سابیک^۱ قرار دارد و بخش خصوصی علاوه بر ضعف‌های جدی، به نحوی

1. Saudi Arabian Basic Industries Corporation (SABIC)

وابسته به دولت است. در سال‌های اخیر، با وجود حرکت‌هایی که در راستای خصوصی‌سازی صورت گرفته، همچنان این بخش از اقتصاد عربستان بسیار ضعیف‌تر از آن است که بتواند در برابر دولت عرض اندام کند. هرچند در آمارها اعلام می‌شود که حدود ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی عربستان مربوط به بخش خصوصی است، اما این‌گونه آمارها معمولاً وابستگی بخش خصوصی به حمایت‌های دولت را نادیده می‌گیرند. این در حالی است که دولت وابستگی چندانی به بخش خصوصی ندارد.

تا پیش از دهه ۱۹۷۰ درآمدهای مربوط به منابع رانت زیاد نبود و دولت به روش‌های مختلف از جمله جمع‌آوری مالیات و عوارض گمرکی نیازهای خود را تکمیل می‌کرد. این وضعیت موجب شده بود وابستگی جدی‌تری از سوی دولت به بخش خصوصی وجود داشته باشد. اما پس از وفور درآمدهای نفتی که دولت را به عنوان تأمین‌کننده اصلی نیازها وارد عمل کرد، دیگر دلیل چندانی برای وابستگی دولت به جامعه باقی نماند. دولت به اندازه‌ای ثروتمند شد که می‌توانست نارضایتی‌ها را با پرداخت پول فرونشاند، اهداف و برنامه‌های مطلوب خود را به آسانی پیش ببرد و برای ایجاد زیرساخت‌های لازم برای توسعه اقتصادی کشور با مشکلات کمتری مواجه گردد. البته باید خاطر نشان کرد که تأمین نیازهای مالی ضرورتاً به معنی استقلال کامل دولت از جامعه نبوده است. برای نمونه، جلب رضایت نهادهای دینی برای دولت سعودی اهمیت زیادی دارد. اما به هر حال به مدد نفت بسیاری از مشکلات دولت حل و فصل گردید.

چاودری از محققان اقتصاد سیاسی عربستان تحلیل جالبی در این زمینه دارد. وی در کتاب معروفش با عنوان «بهای ثروت: اقتصادها و نهادها در خاورمیانه» (Chaudhry, 1997) استدلال می‌کند که دخالت مستقیم و سوارشدن دولت بر اقتصاد، آن را به دخالت در امور اجتماعی کشور سوق می‌دهد. چاودری توضیح می‌دهد که در گذشته نزاع مستقیم و مخربی بین فعالان اقتصادی و بازرگانان حجاز و نجد - که هر دو در دولت مرکزی نفوذ داشتند - وجود نداشت، اما پس از آنکه دولت توانست در اثر وفور درآمدهای نفتی آزادی عمل پیدا کند، از نجدی‌ها به قیمت افول موقعیت خانواده‌های حجازی حمایت کرد. دخالت جدی دولت سبب شد بخش خصوصی در نجد به جایگاه ممتازی ارتقا یابد. در دولت سعودی، بین مقامات دولتی و سرمایه‌گذاران که هر دو گروه عمدتاً از این منطقه بودند، پیوندهای شخصی برقرار گردید. در نتیجه، بسیاری از افرادی

که وارد فعالیت‌های تجاری شدند، سابقه جافتاده‌ای در امر تجارت نداشتند. سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی که توسط دولت سعودی به اجرا گذاشته شد، بیشتر مبنای خویشاوندی و حامی‌پروانه داشت.

در عمل نیز این سیاست‌ها در خدمت قدرت‌مندی طیف خاصی از جامعه قرار گرفت. اتحادی بین بوروکراسی و بخشی از جامعه برقرار شد که شدیداً در برابر انجام اصلاحات بنیادین خصوصاً اصلاح ساختار دولت مقاومت نشان داد. رانتیرسمی که پس از وفور درآمدهای نفتی شکل گرفت، در روابط بین دولت و جامعه انحراف ایجاد کرد. هرچند بخش خصوصی تشویق شد، اما به صورت مهندسی شده و تبعیض‌آمیز بوده؛ به نحوی که در نتیجه آن فعالان و بازرگانان جافتاده که عمدتاً از جده و در منطقه حجاز بودند، تضعیف شدند.

تحلیل چاودری با وجود طرفداران قابل توجهی که داشته، با انتقادات اساسی مواجه بوده است. یکی از شناخته‌شده‌ترین تحلیل‌های مخالف توسط محقق معروف ایتالیایی، جیاکومو لوسیانی (Luciani, 2005) ارائه شده است. وی طی مقاله‌ای که چند سال پس از کتاب چاودری منتشر شد، استدلال کرد که بخش خصوصی در عربستان به صورت تدریجی رشد کرده و به وزنه تعادلی در برابر قدرت دولت تبدیل شده است. وفور درآمدهای نفتی فرصتی ایجاد کرد که در اثر آن بخش خصوصی توانست استعداد خویش را بالفعل سازد. به نظر لوسیانی، دولت سعودی نیازی نمی‌دید که به صورت تعمدی موقعیت و ثروت برخی خانواده‌های بانفوذ بازرگان را تخریب کند. خانواده‌های حجازی نه تنها تهدیدکننده نبودند، بلکه برخی از آن‌ها عبدالعزیز را تحت حمایت مالی قرار داده و در به قدرت رسیدن وی نقش داشتند. آن‌ها همچنان از قدرت چانه‌زنی برای اثرگذاری بر سیاست‌های دولت برخوردار بودند.

در عین حال، در مورد وابستگی بخش خصوصی به دولت نیز اغراق شده است. هرچند در دهه‌های پایانی سده بیستم، بخش خصوصی عربستان ضعیف بود، اما به نظر لوسیانی در آغاز سده بیست‌ویکم نشانه‌های روشنی از تقویت و استقلال بیشتر این بخش در برابر دولت پدیدار شده است.

با اینکه دو تحلیل فوق ظاهراً در تعارض با یکدیگر قرار دارند، می‌توان گفت که هر دو بخشی از واقعیت‌های حاکم بر اقتصاد سیاسی عربستان را به تصویر کشیده‌اند. در حالی که کتاب

چاودری در سال ۱۹۹۷ منتشر شد، انتشار مقاله لوسبانی در سال ۲۰۰۵ انجام شد. در تصویری که چاودری از اقتصاد سیاسی عربستان ارائه می‌دهد، دولت واجد برخی خصیصه‌های دولت یغماگر است که از فرصت‌های پیش‌روی خود برای بهبود موقعیت دولت‌مردان استفاده کرده و بهای چندانی به کارایی بخش خصوصی نمی‌دهد. این در حالی است که در تحلیل لوسبانی نشان داده شده است که دولت عربستان پتانسیل‌های بالایی برای تبدیل شدن به یک دولت توسعه‌ای دارد. در واقع، لوسبانی بر آن است که دولت عربستان فرایندی را طی می‌کند که معمولاً دولت‌های توسعه‌ای طی کرده‌اند، هرچند به صراحت از مفهوم دولت توسعه‌ای استفاده نمی‌کند. لوسبانی مدعی است که اقتصاد عربستان اصلاحاتی را تجربه می‌کند که واقعی هستند و استقلال بخش خصوصی از دولت در این کشور صرفاً یک حرکت نمایشی نیست.

واقعیت این است که دولت عربستان سعودی در گذشته رفتارهایی با بخش خصوصی داشت که تمایلات حامی‌پرورانه در آن پررنگ بود. اما به تدریج حرکت‌های اصلاحی جدی‌تری صورت گرفت و بخش خصوصی قدرتمندتر شد. این اصلاحات به‌ویژه در سال‌های آغازین سده بیست‌ویکم ملموس‌تر بود. تعامل دولت عربستان با بخش خصوصی در سده بیست‌ویکم شباهت بیشتری به رفتار دولت‌های توسعه‌ای پیدا کرده است (Niblock and Malik, 2005: 23-25). با این حال، اقتصاد عربستان سعودی در مجموع اقتصادی متکی بر رانت است که در آن دولت نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کند. آن‌گونه که «کارن هاوس» در کتاب درباره عربستان سعودی (House, 2010) توضیح می‌دهد، بخش خصوصی در عربستان عمدتاً تحت کنترل چند شرکت بزرگ مثل بن‌لادن، محفوظ و الراجحی قرار دارد که همگی به نوعی به مخارج دولتی وابستگی دارند. در حالی که بخش خصوصی عربستان طی دو دهه اخیر رشد خوبی داشته، اما به لحاظ کیفی با مشکلات پیچیده‌ای درگیر بوده است. نزدیک به ۹۰ درصد کارگران این بخش، خارجی بوده‌اند. بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۹ بخش خصوصی موفق شد حدود ۲/۲ میلیون شغل ایجاد کند، اما تنها حدود ۱۰ درصد آن‌ها به نیروی کار سعودی سپرده شد. جوانان سعودی بیشتر در رشته‌هایی تحصیل کرده‌اند که در فعالیتهای مولد خصوصی بازدهی ندارند. آن‌ها ترجیح می‌دهند وارد مشاغلی شوند که ساعات کار کمتری دارد و از امنیت شغلی دولتی برخوردار است.

از این رو، بخش زیادی از جوانان عربستانی به کار در مشاغل بخش دولتی کشیده شده‌اند. در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته غربی، ثروت توسط بخش خصوصی تولید شده و دولت از مالیات بخش خصوصی بهره‌مند شده است، در عربستان هنوز دولت و صنایع تحت تملک دولت (مثل آرامکو) منبع اصلی تولید ثروت هستند و بخش خصوصی به نحوی از ثروت دولت بهره‌مند می‌شود. بخش خصوصی در امور مختلفی چون بهره‌مندی از یارانه‌ها و انعقاد قراردادهای به دولت وابسته است. اگر دولت همکاری نکند، شرکت‌های خصوصی با مشکل مواجه خواهند شد. تحت چنین شرایطی، بهره‌وری بخش خصوصی پایین است و نمی‌تواند در توسعه غیرنفتی تولید ناخالص داخلی نقش‌آفرینی چندانی داشته باشد.

ج. روند توسعه اقتصادی و نسبت آن با ثبات سیاسی

دولت‌مردان عربستان علاقه زیادی برای تبدیل‌کردن کشورشان به کشوری پیشرو در امر توسعه اقتصادی دارند. آن‌ها انتظار دارند با چنین اتفاقی هم مشروعیت و ثبات سیاسی کشور استحکام پیدا کند و هم اعتبار بین‌المللی عربستان افزایش یابد. درآمدهای نفتی تا کنون هم در رفاه عمومی و هم در حفظ ثبات سیاسی عربستان نقش کلیدی داشته‌اند. با اینکه ذخایر نفت عربستان بالاست، اما سعودی‌ها مطمئن نیستند که نفت بتواند در آینده نیز مشابه گذشته در خدمت دولت قرار گیرد. از این رو، تلاش‌های فراوانی برای تنوع‌بخشی به تولیدات و کاهش اتکا به درآمدهای نفتی انجام داده‌اند.

۱. روند جاری

ایده‌رهایی اقتصاد از وابستگی به نفت در عربستان سعودی به تازگی مطرح نشده است. از همان دهه ۱۹۷۰ که دولت با وفور یک‌باره درآمدهای نفتی مواجه شد، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به اجرا درآمدند که هدفشان ساخت شهرک‌های صنعتی برای ایجاد تنوع در فعالیت‌های اقتصادی و اشتغال مولد برای جوانان بود. اما روند تحولات در عمل به‌گونه‌ای پیش رفت که با آرمان‌های قبلی فاصله بسیاری داشت. اقتصاد عربستان به‌گونه‌ای به درآمدهای نفتی اعتیاد پیدا کرد که شکل‌گیری اراده جدی قدرت‌مند برای گذار به فضای اقتصادی متفاوت را با مشکل مواجه کرد.

البته این بدان معنی نیست که در صورت فقدان نفت، اقتصاد عربستان چابک‌تر و مولدتر می‌شد. شکی نیست که موانع توسعه اقتصادی عربستان فراتر از مسأله نفت است. اما باید توجه داشت که اعتیاد به نفت عامل مهمی بوده که باعث شده از پتانسیل‌ها و توانمندی‌های اقتصادی کشور استفاده درستی به عمل نیاید. چون گذار به اقتصاد مستقل از نفت مستلزم حرکت‌های متهورانه همراه با میزانی از برنامه‌های ریاضتی است، اراده کافی برای کنار گذاشتن رفاه نفتی شکل نگرفت. به‌طور متوسط بین ۸۰ تا ۹۰ درصد درآمدهای دولت سعودی به صنعت نفت وابسته است. از سوی دیگر، بین ۴۰ تا ۴۵ درصد تولید ناخالص داخلی عربستان از طریق نفت تأمین می‌شود. نزدیک به ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی عربستان از سایر بخش‌های دولتی به دست می‌آید. به این ترتیب، سهم بخش خصوصی در تولید عربستان نزدیک به ۴۰ درصد است که آن هم همان‌طور که طی گفتار پیشین ذکر شد، به نحوی به دولت وابستگی دارد. نفت تقریباً ۹۰ درصد صادرات عربستان را تشکیل می‌دهد. درآمدهای نفتی به حدی است که اقتصاد عربستان را در ردیف اقتصادهای مرفه جهان قرار داده است. درآمد سرانه این کشور طبق شاخص برابری قدرت خرید حدود ۵۴ هزار دلار (برآورد سال ۲۰۱۵) است که از این لحاظ رتبه دوازدهم جهان را به خود اختصاص می‌دهد. طی دو دهه اخیر، دولت عربستان توجه ویژه‌ای به توانمندسازی بخش خصوصی داشته است. از سال ۲۰۰۳، تلاش شده است خدمات کلیدی کشور مثل عرضه آب شهری، برق، ارتباطات، کنترل ترافیک، آموزش و بهداشت به بخش خصوصی سپرده شود که در این مسیر گام‌های بزرگی برداشته شده است.

دولت عربستان همچنین حرکت‌های مهمی در راستای آزادسازی و ادغام در اقتصاد جهانی انجام داده که از نتایج آن، پذیرش این کشور به عضویت در سازمان تجارت جهانی از سال ۲۰۰۵ است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اسفند ۱۳۹۴: ۶-۵). در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، اهتمام ویژه‌ای به فاصله‌گرفتن از اقتصاد متکی به نفت و متنوع‌سازی اقتصاد نشان داده شده است. برای نمونه، برنامه دهم توسعه (۲۰۱۹-۲۰۱۵) تصریح می‌کند که سهم بخش‌های غیرنفتی در تولید ناخالص داخلی کشور (به قیمت ثابت سال ۲۰۱۰) باید در سال ۲۰۱۹ به ۶۶ درصد برسد. همچنین، سهم بخش خصوصی در تولید ناخالص داخلی کشور باید در سال ۲۰۱۹ به ۵۰/۶ درصد افزایش یابد. در این سند، همچنین تأکید زیادی روی توسعه ارزش افزوده در بخش نفت و گاز

شده تا حتی الامکان بخش‌های صنعتی تقویت شده و از خام فروشی جلوگیری به عمل آید. برنامه دهم توسعه زیرساخت‌های کشور را برای رسیدن به اهداف ضروری دیده است. ۳۷۲ میلیارد ریال به عنوان مخارج زیرساخت‌ها پیش‌بینی شده که این رقم در مقایسه با رقم تخصیصی برنامه نهم حدود ۷۶ درصد افزایش نشان می‌دهد (New Climate Institute, 2015: 3-4).

دولت بخش زیادی از درآمدهای نفتی را تا کنون خرج افزایش سرمایه‌گذاری در توسعه منابع انسانی و زیرساخت‌های عمومی کرده است. سهم بخش‌های غیرنفتی در تولید ناخالص داخلی به تدریج افزایش یافته، هرچند تنوع صادراتی آن‌گونه که خواسته می‌شد، تحقق نیافته است. در حالی که صادرات غیرنفتی افزایش داشته، اما سهم کوچکی از کل صادرات را تشکیل می‌دهد و آن هم عمدتاً متشکل از کالاهایی است که وابستگی شدیدی به نفت دارند. البته این مشکل محدود به عربستان سعودی نیست. تجربه دیگر کشورهای صادرکننده نفت نیز نشان می‌دهد متنوع‌سازی اقتصاد فرایندی طولانی و دشوار است. اعتماد به درآمدهای نفتی کار توسعه رقابتی بخش‌های غیردولتی را مشکل می‌سازد. دستمزدهای نسبتاً بالا در بخش عمومی که برای اشتغال جوانان از جمله نیروی کار با مهارت پایین جذابیت دارد، خود چالشی برای رشد بخش خصوصی است. برای شرکت‌ها، تولید کالاها و خدماتی که نیاز مصرف‌کنندگان را مرتفع کرده و نیازهای سرمایه‌گذاری در داخل را برطرف کند، جذاب‌تر از ورود به پروژه‌هایی است که ریسک ناتوانی در برابر رقبای خارجی را به دنبال دارد (Hegazy, 2015: 61).

علاوه بر اینکه عربستان از دسامبر ۲۰۰۵ به عضویت در سازمان تجارت جهانی درآمده، در دو شکل تجاری منطقه‌ای یعنی شورای همکاری خلیج فارس و حوزه تجارت آزاد پان-عرب فعالیت دارد. با اینکه خود شورای همکاری خلیج فارس با تعدادی از اقتصادهای توسعه‌یافته جهان همکاری دارد، عربستان به تنهایی با کشورهای مختلفی توافق تجاری امضا کرده است. استرالیا، نیوزلند، روسیه، سوئیس و ترکیه کشورهای هستند که با عربستان همکاری تجاری ترجیحی دارند. بر اساس شاخص تجارت کالا، سهم عربستان در کل صادرات جهان کمی بیشتر از ۲ درصد است که از این حیث در میان کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا موقعیت درخشانی دارد. عربستان از این حیث حتی در مقایسه با برخی اقتصادهای نوظهور مثل آفریقای جنوبی، برزیل و هند جایگاه بهتری دارد. اما اگر از این شاخص ارزیابی کیفی به عمل آوریم، نتیجه تغییر

می‌کند. سهم صادرات کالاهای تولیدی صنعتی^۱ در میان کل صادرات این کشور بسیار پایین (کمتر از ۱۵ درصد) است.

این در حالی است که برخی کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا از این حیث دست بالاتری دارند، به نحوی که بیش از ۷۰ درصد صادراتشان را کالاهای صنعتی تشکیل می‌دهد. سلطه نفت بر سبد محصولات صادراتی عربستان بسیار چشم‌گیر است. به عنوان یک شاخص دیگر، سهم عربستان در صادرات خدمات جهان طبق برآورد سال ۲۰۱۲ حدود ۰/۲۴ درصد است که بیش از دو سوم آن را خدمات مسافرتی تشکیل می‌دهد و مابقی نیز عمدتاً به حمل و نقل اختصاص دارد. از این نظر نیز نمره عربستان در مقایسه با دیگر اعضای شورای همکاری خلیج فارس پایین است (Hegazy, 2015: 69-70).

متنوع‌سازی اقتصاد مستلزم وجود بخش خصوصی قدرتمند است. بخش خصوصی عربستان علاوه بر نیاز به حمایت دولت، شدیداً به نیروی کار وارداتی وابستگی دارد. بیش از ۸۰ درصد شاغلان بخش خصوصی (و طبق برخی برآوردها حدود ۹۰ درصد) از کارگران خارجی تشکیل می‌شوند. این در حالی است که مشکل بیکاری در میان جوانان عربستان بسیار ملموس است. حدود ۷۰ درصد جمعیت عربستان را افراد زیر ۳۰ سال تشکیل می‌دهند. نزدیک به ۴۰ درصد از جوانان بین ۲۰ تا ۲۴ سال بیکار به حساب می‌آیند. زنان که تقریباً نیمی از جمعیت عربستان را تشکیل می‌دهند، علاوه بر فشارهای اجتماعی، با ناکامی‌های اقتصادی جدی‌تری مواجه هستند و از فرصت محدودتری برای فعالیت در بخش خصوصی برخوردارند. شرکت‌های خصوصی ترجیح می‌دهند به جای نیروی کار کم‌مهارت و پرتوقع عربستانی، از نیروی کار با مهارت و کم‌دستمزد وارداتی استفاده کنند (House, 2012: 2-3). البته دولت به منظور رفع این مشکل طرح‌هایی را به کار گرفته است. از جمله اینکه شرکت‌های خصوصی در صورتی که به جای نیروی کار ارزان خارجی، از شهروندان سعودی استفاده کنند، از برخی امتیازات ترجیحی ویژه برخوردار می‌شوند.

اما این تدابیر موفقیت چندانی نداشته است. حدود ۱۰ میلیون نیروی کار خارجی در عربستان مشغول هستند که اغلب کارهای پرتحرک، پرخطر و کم‌دستمزد را انجام می‌دهند (Rashad

1. manufactured exports

(and Paul, May 3, 2016). این نگرانی وجود دارد که با تشویق شرکت‌ها به جذب غیررقابتی

نیروی کار، انحرافات موجود در اقتصاد بخش خصوصی افزایش یابد.

دولت عربستان تاکنون با تزریق درآمدهای سرشار نفت به جامعه، هم به رفاه ملی کمک کرده و هم احتمال بی‌ثباتی‌های اجتماعی و سیاسی را کاهش داده است. عربستان با وجود فقدان برخورداری از شاخص‌های توسعه سیاسی، از ثبات سیاسی قابل توجهی برخوردار بوده است. برداشت مقامات سعودی این است که رویه سنتی ایجاد رضایت و ثبات از طریق نفت در بلندمدت مسأله‌ساز خواهد بود. لازم است ضمن پیشبرد اصلاحات اقتصادی با هدف استقلال اقتصاد ملی از نفت، مراقب نابسامانی‌های احتمالی بود. باید جامعه قانع شود که دولت صرفاً به خرید ثبات از طریق تزریق درآمدهای نفتی نمی‌اندیشد، بلکه به دنبال ایجاد کشوری توسعه‌یافته و دارای توان رقابتی در سطح جهانی است. طرح‌های اخیر دولت برای متنوع‌سازی اقتصاد از طریق توسعه بخش خصوصی و آزادسازی به‌رغم دستاوردهایی که داشته، هنوز اقتصاد عربستان را از وابستگی به رانت نفت رها نکرده است. بر این اساس، اخیراً مقامات سعودی طرح بلندپروازانه دیگری به نام «چشم‌انداز سعودی ۲۰۳۰» تدوین کرده‌اند که هدفش شتاب‌بخشی و ایجاد کارایی بیشتر در فرایند اصلاحات اقتصادی و تا حدی اجتماعی است.

جزئیات این طرح که در آوریل ۲۰۱۶ توسط محمد بن سلمان، جانشین ولیعهد عربستان اعلام شد، حاکی از تمایل شدید ریاض برای گذار به اقتصاد مستقل از نفت است. با اینکه بسیاری از ناظران دستیابی به اهداف مندرج در سند را بیش از حد خوش‌بینانه ارزیابی کرده و بعضاً ارزش آن را به ابزاری تبلیغاتی برای مقاصد شخصی شاهزاده محمد بن سلمان تقلیل داده‌اند، در عربستان امیدواری‌های بسیاری نسبت به آن وجود دارد. خود محمد بن سلمان ادعا کرده که اهداف سند چشم‌انداز حتی در قیمت نفت بشکه‌ای ۳۰ دلار- که در سند به عنوان قیمت پایه‌ای شناخته شده- قابل دستیابی است، هرچند در بهای بالای ۳۰ دلار شرایط مناسب‌تری برای تحقق اهداف وجود خواهد داشت. بنابراین، دولت می‌تواند ضمن پیشبرد برنامه‌ها، در شرایط مقتضی اقدام به توقف تولید نفت خود کند (KAMCO Research, April 2016).

در سند چشم‌انداز ۲۰۳۰ ضمن ارائه تصویری از وضع موجود در اقتصاد عربستان- که البته در مورد آن‌ها نیز ملاحظات انتقادی وجود دارد- برآوردهایی برای سال ۲۰۳۰ پیش‌بینی شده که

برخی از آن‌ها از حوزه صرفاً اقتصادی فراتر رفته و به حوزه‌های اجتماعی و امنیتی نیز کشیده می‌شوند. برای نمونه، پیش‌بینی شده که مخارج تفریحی و فرهنگی خانوارها از ۲/۹ درصد کنونی به ۶ درصد در سال ۲۰۳۰ افزایش یابد. در مورد اشتغال زنان هدف این است که نرخ مشارکت زنان در نیروی کار کشور طی بازه زمانی مذکور از ۲۲ به ۳۰ درصد تغییر یابد. قرار است رتبه عربستان در شاخص سرمایه اجتماعی از ۲۶ به ۱۰ و همچنین در شاخص کارآمدی دولت از ۸۰ به ۲۰ تغییر یابد. سند ۲۰۳۰ تأکید زیادی بر خودکفایی در تولید نیازهای نظامی کرده و انتظار دارد که تا سال ۲۰۳۰ عربستان بتواند تا ۵۰ درصد تجهیزات نظامی‌اش را از طریق صنایع داخلی تأمین کند. نرخ کنونی وابستگی تجهیزات نظامی به صنایع داخلی حدود ۲ درصد است (Saudi Gazette, April 26, 2016).

بنابراین، ملاحظه می‌شود که سند ۲۰۳۰ صرفاً محدود به تحول در شاخص‌های اقتصادی نیست، بلکه حوزه‌های دیگر را نیز در برمی‌گیرد. برداشت مقامات سعودی این است که تأمین امنیت و ثبات کشورشان در آینده مستلزم ایجاد چنین تغییراتی در شاخص‌هاست. اما در مورد خود شاخص‌های اقتصادی نیز اهداف بحث‌انگیزی تعریف شده است. متنوع‌سازی فعالیت‌های اقتصادی همچنان هدفی اساسی است که در این راستا بر تقویت نقش بخش خصوصی تأکید می‌شود. مهم‌ترین حرکتی که در این راستا پیش‌بینی شده، عرضه کمتر از ۵ درصد سهام شرکت آرامکو به سهامداران دیگر است که به گفته محمد بن سلمان با توجه به ارزش بیش از ۲ تریلیون دلاری شرکت، نقش مهمی در چابک و کاراتر شدن آن خواهد داشت (KAMCO Research, April 2016). شایان ذکر است که آرامکو با برخورداری از حدود ۲۶۰ میلیارد بشکه ذخیره نفت خام اثبات شده، بیشترین ذخایر نفت جهان را دارد. طبق برخی برآوردها، منابع هیدروکربونی تحت اختیار این شرکت بیش از ده برابر ذخایر اکسان موبیل، بزرگترین شرکت نفت خصوصی جهان است. آرامکو در سال ۲۰۱۴ حدود ۳/۵ میلیارد بشکه نفت (بیش از ۹/۵ میلیون بشکه در روز) تولید و ۲/۵ میلیارد آن را صادر کرد.

با چنین عظمتی، طبعاً خصوصی‌سازی حتی کمتر از ۵ درصد شرکت می‌تواند نقش مهمی در خصوصی‌سازی و رقابتی‌کردن اقتصاد عربستان بازی کند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اسفند ۹۴). با انتقال عایدات به صندوق سرمایه‌گذاری عمومی، جایگاه این صندوق در جهان به شدت

تقویت خواهد شد. انتظار دولت این است که از طریق حذف بخشی از یارانه‌های دولتی و کاراتر ساختن شرکت‌ها خصوصاً آرامکو، در درآمد ملی کشور جهش قابل توجهی اتفاق بیافتد.

در سند ۲۰۳۰ پیش‌بینی شده که دارایی‌های صندوق سرمایه‌گذاری عمومی از ۶۰۰ میلیارد کنونی به بیش از ۷ تریلیون ریال^۱ افزایش یابد. همچنین قرار شده تا سال ۲۰۳۰ سهم بخش خصوصی در تولید ناخالص داخلی از ۴۰ به ۶۵ درصد افزایش یافته و سهم صادرات بخش‌های غیرنفتی در تولید ناخالص داخلی غیرنفتی کشور از ۱۶/۱ به ۵۰ درصد برسد. از سایر تغییرات مهمی که قرار است تا سال ۲۰۳۰ ایجاد شوند، می‌توان به این موارد اشاره کرد: نسبت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به تولید ناخالص داخلی از ۳/۸ به ۵/۷ درصد، درآمدهای غیرنفتی دولت از ۱۶۳ میلیارد ریال به ۱ تریلیون ریال، سهم شرکت‌های کوچک و متوسط در تولید ناخالص داخلی از ۲۰ به ۳۵ درصد، میزان زوار عمره از ۸ میلیون به ۳۰ میلیون در سال، پس‌انداز خانوارها (نسبت به کل درآمدشان) از ۶ به ۱۰ درصد و رتبه کشور از نظر اندازه اقتصاد از ۱۹ به ۱۵ (Saudi Gazette, April 26, 2016).

۲. چشم‌انداز

در درون سیستم سیاسی عربستان در مورد آینده روند توسعه اقتصادی خوش‌بینی زیادی وجود دارد. در تدوین طرح ۲۰۳۰ هزینه و انرژی زیادی صرف شده و حتی تلاش شده است چشم‌انداز آینده مبتنی بر واقعیت‌های موجود پیش‌بینی گردد. این سند در حالی تدوین شده که قبلاً سعودی‌ها در اسناد مختلف خصوصاً برنامه‌های پنج‌ساله تمایل خویش مبنی بر گذر از اقتصاد نفتی به اقتصاد توسعه‌یافته را ابراز کرده و در این راستا اقدامات متعددی انجام داده‌اند. هرچند آرمان‌های دولت سعودی آن‌گونه که مد نظر بود تحقق نیافته، اما قابل انکار نیست که تغییرات قابل توجهی در ساختار اقتصادی عربستان اتفاق افتاده است. نکته دیگر اینکه تیم جدید حاکم بر دولت سعودی به‌رغم تجارب ناکافی، اراده قوی‌تری برای پذیرش ریسک‌های مربوط به توسعه اقتصادی دارد. پادشاه کنونی عربستان، سلمان بن عبدالعزيز اخیراً با ایجاد تغییراتی در سیستم

۱. هر ریال عربستان هم اکنون در حدود ۳/۷۵ دلار است.

اداری و مدیران کشور نشان داده حاضر است برای پیشبرد برنامه‌ها و رؤیاهای فرزندش همکاری‌های لازم را انجام دهد.

کناره‌گیری علی النعیمی از پست وزارت نفت - که بیش از دو دهه این مسؤولیت را بر عهده داشت - رویدادی است که برخی ناظران آن را در راستای تغییرات سیاستی جدید ارزیابی کرده‌اند. مجموع این گزاره‌ها حاکی از آن هستند که در میان تصمیم‌گیران عربستان اراده‌ای جدی برای تغییر وجود دارد و تغییرات پیش‌بینی‌شده نیز بر اساس مجموعه‌ای از پژوهش‌های جدی مطرح شده‌اند. بنابراین، حتی اگر اهداف سعودی‌ها به نحو صددرصدی تحقق نیابند، حداقل تغییرات چشم‌گیری در مسیر بازسازی ساختار اقتصادی عربستان ایجاد خواهد شد.

در مقابل، ناظران و کارشناسان بسیاری معتقدند که در وضع موجود اقتصاد عربستان تغییرات قابل توجهی اتفاق نخواهد افتاد. از نظر آن‌ها، علاوه بر اینکه در خود طرح نواقص و مشکلات وجود دارد، اجرای آن در جامعه‌ای مانند جامعه عربستان بسیار دشوار است. جامعه عربستان به زندگی با نعمت فراوان نفت عادت کرده و گسست از آن به سادگی امکان‌پذیر نیست. آن‌گونه که یکی از تحلیل‌گران امور عربستان تشبیه کرده، حرکت به سمت چشم‌انداز ۲۰۳۰ سعودی مانند این است که یک پدر به فرزند چهل ساله‌اش بگوید که وقت آن است برای خود شغلی پیدا کرده و زندگی مستقلی را شروع کند. شاید برای محمد بن سلمان در مقام یک شخص جوان، تصور تغییر ساده به نظر بیاید، اما واقعیت‌های موجود از پیچیدگی و دشواری تغییر حکایت دارند. در اذهان سیاستمداران عربستان تغییراتی روی داده که امیدوارکننده به نظر می‌رسند. سیاستمدارانی ظهور کرده‌اند که قبول دارند اقتصادشان ناکارآمد و فاسد است.

آن‌ها قبول دارند که اقتصاد و جامعه‌شان نیازمند تغییر است. اما تکان‌دادن ساختارهای این کشور کار ساده‌ای نیست. درگیر شدن ریاض در مشکلاتی چون جنگ یمن - که خود محمد بن سلمان نقش زیادی در آغاز و تداوم آن داشته - و برخی نابسامانی‌های اقتصادی تردیده‌ها در مورد آینده را افزایش داده است. بنابراین، نمی‌توان مطمئن بود که شرایط مناسبی برای تغییرات مورد نظر سعودی‌ها فراهم است (The Economist, April 30, 2016).

پیشبرد درست اصلاحات پیش از هر چیز مستلزم وجود حکومت قانون و نهادهای مناسب است که سعودی‌ها از این حیث وضع قابل قبولی ندارند. در فرایند اجرای اصلاحات نیز معلوم

نیست اوضاع مطابق با خواست سعودی‌ها پیش برود. تصور اینکه حدود ۵ درصد سهام آرامکو به سرعت به سرمایه‌گذاران دیگر واگذار شود، خوش‌بینانه به نظر می‌رسد. گزینه‌های پیش‌روی سرمایه‌گذاران خارجی متنوع‌تر از آن هستند که برخی مقامات سعودی تصور می‌کنند. گشایش‌ها و مشوق‌هایی که سرمایه‌گذاران خارجی می‌خواهند، بیشتر از آن است که سعودی‌ها در نظر دارند. تجارب کشورهای دیگر تولیدکننده نفت نشان می‌دهد که گذر از اقتصاد متکی به رانت نفت به اقتصادی متنوع و رقابتی با موانع بزرگی مواجه است. نروژی‌ها قبل از اینکه اقتصادشان به رانت نفت اعتیاد یابد، سازوکارهایی طراحی کردند که از اثر مخرب آن جلوگیری به عمل آورند. آن‌ها صندوقی تأسیس کردند تا با ذخیره درآمدهای نفتی در آن ثروت حاصل از نفت را برای نسل‌های آینده ذخیره کرده و از اتکای اقتصاد کشورشان به رانت نفت جلوگیری به عمل آورند.

دولت نروژ همچنان وابستگی اساسی خویش به درآمدهای مالیاتی را حفظ کرد. وضعیت صندوق نیز برای مردم شفاف بود. اما اقتصادهای نفتی دیگر که از رانت نفت برای جبران نیازهای مالی دولت و تنظیم شاخص‌های اقتصادی کلان استفاده کرده و ثبات اقتصادی خویش را به درآمدهای نفتی گره زدند، نتوانستند تلاش موفقیت‌آمیزی برای گذار داشته باشند. خیلی از آن‌ها به مشکلات اقتصادی رانتی پی برده و در صدد رفع مشکلات برآمدند، اما در عمل نتوانستند برای دستیابی به موفقیت ریسک‌های مربوط به آن را بپذیرند. آن‌گونه که هوارد پک استدلال می‌کند، صرف وابستگی نرخ ارز به درآمدهای رانتی که سبب می‌شود قیمت واردات بیش از حد پایین آمده و مانع شکل‌گیری اقتصاد رقابتی شود، مانع بزرگی بر سر گذار به اقتصاد متنوع و رقابتی است. پک از تجربه بوتسوانا به عنوان نمونه‌ای استفاده می‌کند که در آن تلاش دولت برای رهایی از وابستگی به صادرات الماس هرچند موفقیت‌آمیز بود، اما به قیمت پذیرش نابرابری قابل توجه تحقق یافت. البته تسریع رشد اقتصادی در این کشور سبب شد مجموعاً سطح فقر پایین بیاید (Knowledge@Wharton, May 18, 2016).

گروه دیگری از تحلیل‌گران عربستان بر این باورند که فراتر از مسائل چشم‌انداز ۲۰۳۰، اقتصاد کنونی عربستان درگیر مشکلاتی است که ممکن است در آینده نه چندان دور به وضعیت بحرانی رسیده و ثبات سیاسی کشور را به چالش بکشد. عربستان در حال حاضر بیش از ۱۰ میلیون بшке نفت در روز تولید می‌کند که حدود ۳۰ درصد آن در داخل به مصرف می‌رسد. برخی برآوردها

حکایت از آن دارند که روند تقاضای داخلی نفت به سرعت در حال افزایش است، به گونه‌ای که دولت سعودی احتمالاً در دهه ۲۰۳۰ به نقطه‌ای برسد که نتواند از طریق تولید نفت نیازهای داخلی را تأمین کند. بنابراین، ممکن است عربستان پیش از آنکه به صد سالگی تأسیس (در سال ۲۰۳۲) برسد، نیازمند واردات نفت شود. سعودی‌ها به درستی دریافته‌اند که اقتصادشان نیاز به اصلاحات اساسی دارد. در غیر این صورت، مثل بمب ساعتی به سمت انفجار پیش خواهد رفت. اما مسأله این است که تدابیری چون اصلاحات مربوط به چشم‌انداز ۲۰۳۰ کافی نیست.

کسری بودجه دولت در سال‌های اخیر به مشکل ماندگاری تبدیل شده و عواملی چون تحرکات ماجراجویانه ریاض در منطقه به تشدید آن کمک می‌کند. در نتیجه، ذخایر ارزی دولت سعودی به سرعت در حال کاهش است. این دولت برای تأمین نیازهای متعارف داخلی مانند آب و برق، یارانه‌های فراوان تخصیص می‌دهد. با رشد سریع جمعیت، این هزینه‌ها بیشتر شده و اکنون سعودی‌ها مسئولیت سنگین‌تری بر عهده دارند. در این شرایط، افزایش سریع هزینه‌های دفاعی و امنیتی قطعاً مشکل‌آفرین خواهد بود. در صورتی که دولت برای بیکاری نسل پرجمعیت و پرتوقع جوان چاره‌ای نیاندیشد، نه فقط اقتصاد بلکه ثبات سیاسی و امنیت ملی‌اش در معرض خطر قرار خواهد گرفت. خروج از اقتصاد متکی به رانت ضرورتی گریزناپذیر است. دولت سعودی اخیراً وارد فعالیت‌هایی مانند دخالت نظامی در یمن شده که ادامه آن برای آینده کشور بسیار پرهزینه خواهد بود. در مجموع، هرچند تشخیص ضرورت گذار به توسعه‌یافتگی اقتصادی توسط سعودی‌ها به جاست، اما با رویه‌ای که در عمل جریان یافته، قابل تحقق نخواهد بود (AL-Khatteeb, December 30, 2016).

نتیجه‌گیری

اقتصاد عربستان ساختاری رانتی دارد که در آن دولت نقشی کلیدی بازی می‌کند. در مورد خط‌مشی اقتصادی دولت سعودی، می‌توان ترکیبی از تمایلات توسعه‌ای و یغماگرانه را مشاهده کرد. دولت عربستان از یک سو تلاش دارد با سیاست‌هایی همچون خصوصی‌سازی و آزادسازی، بنیان‌های توسعه اقتصادی کشور را مستحکم سازد و از سوی دیگر، در تخصیص ارزش‌ها اولویت ویژه‌ای به منافع خاندان سعودی و هوادارانش داده است. این دولت به خاطر حفظ ثبات رژیم سیاسی حاضر است منافع شهروندان بسیاری را قربانی کند. تعارض‌هایی که درون ساختار

اقتصادی عربستان ایجاد شده، مانع از تغییرات بنیادین می‌شود. از آغاز دهه ۱۹۷۰ تاکنون ده برنامه توسعه پنج ساله توسط سعودی‌ها تدوین و به اجرا گذاشته شده که در آن‌ها موضوع ضرورت گذار به اقتصاد مستقل از نفت بارها مورد تأکید قرار گرفته است. اخیراً سند چشم‌انداز ۲۰۳۰ تدوین شده که با توجه به تغییرات در نخبگان حکومتی، دولت در صدد است با جدیت و انرژی بیشتری اصلاحات اقتصادی مطلوب را به انجام برساند.

البته این‌گونه حرکت‌ها در عربستان بی‌سابقه نیست. در سال ۲۰۰۵ سعودی‌ها سند مشابهی تدوین کردند که در صدد بود اصلاحات را تا سال ۲۰۲۵ به انجام برساند. به هر حال، تدوین چنین استراتژی‌هایی حاکی از آن است که سعودی‌ها هم توسعه اقتصادی و هم ثبات سیاسی خویش را در گرو گذر از وضع کنونی به وضعی بهتر می‌دانند. اگر بخواهیم بر اساس شواهد و روندهای جاری آینده اقتصادی عربستان را پیش‌بینی کنیم، به نظر می‌رسد وضع کنونی فعلاً ادامه خواهد داشت. ممکن است برخی تغییرات از جمله تقویت نقش بخش خصوصی تا حدی تحقق یابد، آن‌گونه که طی دو دهه گذشته نیز بخش خصوصی عربستان به نحو قابل توجهی رشد داشته است. اما اینکه آیا این تغییرات محدود به معنی گذار به اقتصادی پویا و مولد خواهد شد یا نه، موضوعی مناقشه‌انگیز است. با وجود اینکه گفته می‌شود حدود ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی عربستان توسط بخش خصوصی تأمین می‌شود، نزدیک به ۹۰ درصد صادرات کشور به نفت وابسته است. بخش خصوصی عربستان به اشکال مختلف نیازمند حمایت دولت است و با وجود حجم قابل توجه بیکاری در این کشور، شدیداً به نیروی کار خارجی وابستگی دارد. رانت نفت نه تنها در ساختار اقتصادی عربستان ریشه عمیقی دارد، بلکه نقش مهمی در ثبات سیاسی این کشور بازی می‌کند. همچنین، درآمدهای نفتی در شکل‌گیری تمایلات مداخله‌گرایانه و ماجراجویانه در سیاست خارجی سعودی نقش انکارناپذیری دارد. گذر به اقتصاد رقابتی و متنوع مستلزم تغییرات اساسی در انتظارات و نگرش‌های دولت و جامعه عربستان است که با نگاه به وضع کنونی این کشور، چنین تغییراتی احساس نمی‌شود. بنابراین، نقش سنتی نفت هم در تضمین رفاه ملی و هم حفظ ثبات سیاسی حکومت سعودی حداقل در کوتاه‌مدت ادامه خواهد داشت و به احتمال زیاد با افزایش چالش‌های امنیتی در کشور همراه خواهد شد.

منابع

- استیگلتیز، جوزف (۱۳۸۴) *جهانی‌سازی و مسائل آن*، ترجمه حسن گلریز، چاپ سوم، تهران: نشر نی.
- بشیریه، حسین (۱۳۷۸) *تاریخ اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم: لیبرالیسم و محافظه‌کاری*، تهران: نشر نی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (اسفند ۱۳۹۸) «خصوصی‌سازی شرکت نفت آرامکو و اثر آن بر اقتصاد عربستان» گزارش تحقیقاتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، کد موضوعی: ۳۱۰، ش مسلسل ۱۴۷۴۱.
- Al-Khatteeb, Luay (December 30, 2015) "Saudi Arabia's Economic Time Bomb" *Brookings*, Retrieved December 18, 2016, From: www.brookings.edu/opinions/saudi-arabias-economic-time-bomb/.
- Beblawi, Hazem (1987) "The Rentier State in the Arab World" Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, eds., *The Rentier State*, London: Croom Helm.
- Chaudhry, Kiren Aziz (1997) *The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East*, Ithaca: Cornell University Press.
- Cypher, James M. and James L. Dietz (1997) *The Process of Economic Development*, London: Routledge.
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hegazy, Amgad (2015) "Economic Diversification in Saudi Arabia: The Past, the Present and the Way Forward" Ahmed Al-Darwish *et al.*, eds., *Saudi Arabia: Tackling Emerging Economic Challenges to Sustain Growth*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- House, Karen Elliott (2012) *On Saudi Arabia: Its People, Past, Religion, Fault Lines and Future*, New York: Alfred A. Knopf.
- KAMCO Research (April 2016) "Saudi Arabia's Vision 2030-Key Highlights" *KAMCO Research*, Retrieved January 4, 2017, from: http://mec.biz/term/uploads/1NP1I_Kamco-26-04-2016.pdf.
- Knowledge@Wharton (May 18, 2016) "Will a New Vision for Saudi Arabia Work?" *The Knowledge@Wharton Network*, Retrieved December 23, 2016, from: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/will-new-vision-saudi-arabia-work/>.
- Luciani, Giacomo (2005) "From Private Sector to National Bourgeoisie Saudi Arabian Business" Paul Aarts and Gerd Nonneman, eds., *Saudi Arabia in the Balance: Political Economy, Society, Foreign Affairs*, London: Hurst & Company.
- New Climate Institute (2015) "10th Development Plan Saudi Arabia (2015-2019)" *New Climate*, Policy Database, Retrieved January 5, 2017, from: [http://climatepolicydatabase.org/index.php?title=10th_Development_Plan_Saudi_Arabia_\(2015-2019\)](http://climatepolicydatabase.org/index.php?title=10th_Development_Plan_Saudi_Arabia_(2015-2019)).
- Niblock, Tim and Monica Malik (2007) *The Political Economy of Saudi Arabia*, London & New York: Routledge.
- Rashad, Narwa and Katie Paul (May 3, 2016) "Saudi Plans New Labor Scheme to Cut Unemployment" *Reuters*, Retrieved January 3, 2017, from: www.reuters.com/article/us-saudi-plan-labour-idUSKCN0XU1IK.

Rueschemeyer, Dietrich and Peter Evans (1985) "The State and Economic Transformation: Towards and Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention" Peter Evans *et al*, eds., *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press.

Saudi Gazette (April 26, 2016) "Full Text of Saudi Arabia's Vision 2030" *Saudi Gazette*, Saudi Arabia, Retrieved January 4, 2017, from: <http://saudigazette.com.sa/saudi-arabia/full-text-saudi-arabias-vision-2030/>.

The Economist (April 30, 2016) "Vision or Mirage?: Saudi Arabia's Post-oil Future" *The Economist*, Retrieved January 3, 2017, from: <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21697673-bold-promises-bold-young-prince-they-will-be-hard-keep-saudi-arabias>.

Archive of SID