

# دیوانسالاری و توسعه در مصر امروز<sup>(۱)</sup>

نوشته: نزیه ایوبی<sup>(۲)</sup>

ترجمه: مجید محمدی

چکیده: حجم دیوانسالاری در مصر با وجود اتخاذ سیاست اقتصادی درهای باز، همچنان در حال رشد و کارکردهای نظارتی آن هنوز کاملاً تعیین کننده و مهم است. نقش اقتصادی دیوانسالاری چندان کاهش نیافته است و در حال حاضر پیوستگی بسیار ناچیزی با برنامه‌های جامع توسعه ملی دارد. بنظر می‌رسد اولویت اصلی در مصر پیدا کردن نوعی صورتبندی برای پیوند دادن بخش عمومی با سرمایه‌های خارجی باشد. اما بخش عمومی مصر خود مهمترین عامل به تأخیر افتادن این امر است.

از زمانی که در مصر سیاست اقتصادی درهای باز در میانه دهه ۱۹۷۰ در پیش گرفته شد، نقش دیوانسالاری عمومی این کشور دستخوش دگرگونیهای بسیاری گشته است. ولی از دید برخی از ناظران، این تغییرات موجب «کاهش حجم دولت» نشده است. دیوانسالاری دولتی مصر هنوز از حیث نیروی انسانی و هزینه‌ها بزرگ و دست‌وپاگیر است و از کارکردهای نظارتی آن به هیچ وجه کاسته نشده است. در قلمرو اقتصاد، بخش عمومی راه را برای بخش خصوصی (مگر در موارد خاص تجارت و مالیه) باز نکرده است، و دولت صرفاً باب همکاری با سرمایه‌های بین‌المللی را گشوده است. این امر باعث تغییر نقش دولت از یک دولت توسعه‌گرا به دولتی با جهتگیری تولید (جستجوی سود و پایان دادن به فعالیتهای مبتنی بر رفاه در بخش عمومی همراه با سرمایه‌گذاری بین‌المللی) شده است. ولی کارکردهای رفاهی دیوانسالاری دولتی در جامعه (تعلیم و تربیت و بهداشت، یارانه مواد غذایی و غیره)

۱- نقل از مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۲۶-۱۲۵ سال دوازدهم-بهمن

۲- استاد دانشگاه اکستر انگلیس

کاملاً متوقف نشده، البته دولت برای تأمین اعتبار آنها هرچه بیشتر به منابع بیرونی وابسته شده است.

هدف این مقاله بررسی برخی از این تحولات با انتخاب بخش عمومی به عنوان محور اصلی تحلیل است.

## رشد دیوانسالاری

آهنگ گسترش دیوانسالاری مصر بر خلاف تصور بسیاری، نه از حیث نیروی انسانی و نه از لحاظ هزینه‌ها کند نشده است. از نظر برخی این کندی آهنگ نتیجه اتخاذ سیاست درهای باز (انفتاح) در سال ۱۹۷۴ بوده است. ولی استخدام در بخش عمومی همچنان رو به رشد است: در سال ۸۷-۱۹۸۶ حدود پنج میلیون نفر از ۱۳ میلیون نفر نیروی کار، در استخدام دولت بودند (که از آن میان حدود ۵۰۰ هزار نفر در نیروهای مسلح و دو میلیون نفر در خارج از کشور به کار گمارده شدند). این بدان معنی است که بیش از حدود ۴۰ درصد از نیروی کار شهروندان برای دولت کار می‌کرده‌اند.  $\frac{3}{4}$  میلیون نفر از این عده در ادارات دولتی (که صرفاً میان حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تقسیم می‌شدند) و  $\frac{1}{6}$  میلیون نفر نیز در بخش عمومی مشغول بکار بوده‌اند. کمتر از نیمی از شاغلان بخش عمومی، در صنایع به کار می‌پرداختند. هزینه‌های دیوانسالاری نیز بسیار بالا بوده است. از کل ۲۰ میلیون پوند هزینه‌های عمومی سال ۸۷-۱۹۸۶، معادل  $\frac{3}{865}$  میلیون پوند به پرداخت حقوق و دستمزدها و  $\frac{8}{670}$  میلیون (شامل  $\frac{1}{746}$  میلیون پوند برای یارانه) به هزینه‌های جاری اختصاص داشته است این ارقام را می‌توان با رقم  $\frac{7}{467}$  میلیون پوند هزینه سرمایه‌گذارها و  $\frac{2}{317}$  میلیون پوند برای انتقال سرمایه (پرداخت بدهیهای خارجی و داخلی، تأمین اعتبار برای کسر بودجه و غیره) مقایسه کرد.

ارقام بالا برای دوره ۱۹۷۷ تا ۸۱-۱۹۸۰ نیز در دسترس است و تحلیل آنها برخی از ویژگیهای جالب توجه رشد دیوانسالاری در مصر را نمایان می‌سازد.

## کارمندان بخش عمومی

شمار کارمندان دیوانسالاری پس از اتخاذ سیاست «انفتاح» به طرز چشمگیری افزایش یافت. در طول سه سال یعنی از ۱۹۷۷ تا ۸۱-۱۹۸۰ تعداد مستخدمان دستگاههای دولتی با ۲۹/۶ درصد رشد از ۱/۹۱۱/۰۰۰ نفر به ۲/۴۷۴/۰۰۰ تن رسید. و این یعنی ۱۰ درصد رشد سالانه. این رقم چهار برابر نرخ رشد جمعیت در طی همان دوره (۲/۶ درصد) است و حتی از بالاترین نرخ رشد دیوانسالاری، در دوره «انتقال سوسیالیستی» دهه ۱۹۶۰ نیز که به حدود ۸/۵ درصد در سال می‌رسید، بیشتر است.

ولی رشد دیوانسالاری در همه بخشها یکنواخت نبوده است. با وجود سخن سربیهایی که درباره تمرکززدایی و حکومتهای محلی صورت می‌گیرد بر شمار استخدام‌شدگان در دیوانسالاری مرکزی در همان دوره ۶۰/۴ درصد افزوده شده، درحالی که تعداد آنان در حکومتهای محلی تنها ۲۸/۷ درصد رشد داشته است. با همین آمارها و اطلاعات کلی هم می‌توان دید که تعداد استخدامهای خاص در بخش خدمات رفاه عمومی فقط ۵/۴ درصد و در سازمانهای اقتصادی عمومی تنها ۴/۱ درصد افزایش یافته است. این امر نشان می‌دهد که نگاه اصلی در استخدامهای تازه بیشتر متوجه دیوانسالاری معمول و «قراردادی» بوده است تا دیوانسالاری «معطوف به توسعه». نسبت رشد تعداد کارمندان عمومی نیز بیشتر از هر کدام از مراتب دیوانسالاری بوده است: شمار مسئولیتهای وزارتی (شامل فرمانداران) تا ۴۸/۴ درصد، معاونان وزارتخانه‌ها تا ۱۳۰/۱ درصد و مدیران کل ۱۲۶/۱ درصد افزایش یافته است. ولی به طور کلی شمار مقامات بالاتر تا ۲۵/۹ درصد رشد داشته است. در دیگر مراتب، تعداد مدیریتهای متوسط تا ۱۵۵/۷ درصد و مقامات اجرایی و مشاوره‌ای پایین‌تر تنها ۱۱۴/۵ درصد افزایش یافته است.

با نگاه به روند گسترش بخشها می‌توان دریافت که این روند برای بخشهای «توسعه نگر» چندان مطلوب نبوده است. جز بخشهای صنعت و نفت که بر شمار کارکنان آنها ۱۴۵/۲ درصد افزوده شده (و بخشی از این رشد تحت تأثیر ترقی ناگهانی قیمت نفت بوده است). بیشترین گسترش در فاصله سالهای ۱۹۷۷ تا ۸۱-۱۹۸۰ با ۲۱۲/۶ درصد در بخشهای

قضایی و امنیتی (دفاع، پلیس و دادگستری) صورت گرفته است این گسترش در بخش بیمه ۱۶۲/۱ درصد، در بخش تهیه و توزیع و تجارت ۱۴۲/۱ درصد و در بخش خدمات مربوط به ریاست جمهوری (حاکمیت) ۱۴۰/۳ درصد بوده است. کمترین نرخ رشد ۶۳/۴ درصد و مربوط به بخش برق و انرژی است. نرخ رشد دیگر بخشها نیز چنین است: فرهنگ و اطلاع رسانی ۶۷/۸ درصد؛ جهانگردی و هواپیمایی ۱۱۳/۱ درصد؛ کشاورزی و آبیاری ۱۱۶ درصد؛ و تعلیم و تربیت، تحقیقات و جوانان ۱۲۰/۸ درصد. بدین ترتیب می‌توان دید که به طور کلی رشد تعداد کارکنان، بیشتر مربوط به بخشهای قضایی و امنیتی، حاکمیت و دیگر نهادهای کنترلی و سرکوب کننده دیوانسالاری دولتی بوده است تا بخشهای «معطوف به توسعه» و رفاه اجتماعی (مگر بخش نفت و برخی صنایع).

## هزینه‌های عمومی

هزینه‌های عمومی مصر پس از در پیش گرفتن سیاست درهای باز به‌طور کلی کاهش نیافته است. نسبت کل هزینه‌های عمومی مصر به تولید ناخالص داخلی این کشور (به قیمت‌های جاری) از ۴۸/۷ درصد در سال ۱۹۷۶ به ۶۲/۹ درصد در ۸۲-۱۹۸۱ رسیده است. این نکته نشان می‌دهد که نقش اقتصادی دیوانسالاری دولتی به‌ویژه در زمینه توزیع درآمد از آغاز سیاست افتتاح افزایش یافته است.

مصرف عمومی کلی طی چهار سال پس از آغاز سیاست افتتاح (۱۹۷۶ تا ۸۱-۱۹۸۰) با نزدیک به ۸۴ درصد رشد از ۳/۲ میلیارد پوند به ۵/۹ میلیارد افزایش یافته است. این رشد چشمگیر یکسره مربوط به گسترش فعالیتهای توسعه نبوده بلکه تا حدودی معلول رشد بی‌سابقه بخشهای قضایی و امنیتی و سازمانهای سرکوبگر دولت (مانند نیروهای امنیت مرکزی، بازرسی امنیتی ایالتی، دادگاههای امنیتی ایالتی، دادگاههای موسوم به «دادگاههای اخلاقی» نیروهای مسلح و غیره) بوده است.

هزینه‌های امنیتی و قضایی از ۹۱/۵ میلیون پوند در سال ۱۹۷۶ به ۲۴۱ میلیون پوند در ۸۱-۱۹۸۰ افزایش یافته است و این به قیمت‌های جاری یعنی ۲۶۳ درصد و به قیمت‌های ثابت

۱۳۹/۶ درصد رشد. سهم این هزینه‌ها از مصرف عمومی کل نیز از ۳/۶ درصد در سال ۱۹۷۶ به ۴/۱ درصد در ۸۱-۱۹۸۰ افزایش یافت. هزینه‌های نیروهای مسلح در طی همان دوره تا ۱۵۲ درصد بیشتر شد، گرچه سهم آن از کل هزینه‌های عمومی از ۲۲/۶ درصد در سال ۱۹۷۶ اُفت کرد و به ۱۸/۲ درصد در ۸۱-۱۹۸۰ رسید. در هر حال این درصد بسیار بالا است.

در مقابل هزینه‌های تعلیم و تربیت ثابت مانده و سهم آن در مصرف عمومی کل نیز تقریباً تغییری نکرده است: ۱۰/۹ درصد در سال ۱۹۷۶ و ۱۱ درصد در ۸۱-۱۹۸۰. ولی هزینه‌های بهداشت عمومی کاهش یافته و به قیمت‌های ثابت (۱۰۰=۱۹۶۲/۶۳) از ۳۴۰ در سال ۱۹۷۶ به ۲۷۳ در ۸۱-۱۹۸۰ رسیده است. سهم این هزینه‌ها از مصرف عمومی کل نیز در ۸۱-۱۹۸۰ همان میزان سال ۱۹۷۶ (۲/۹ درصد کل) بوده است.

نتیجه‌گیری کلی در مورد سالهای ۱۹۷۶ و ۸۱-۱۹۸۰ آن است که هزینه‌های قضایی و امنیتی در این دو مقطع، نزدیک به دو برابر هزینه‌های تعلیم و تربیت و بهداشت بوده است (۲۶/۲ درصد به ۱۲/۹ درصد در سال ۱۹۷۶ و ۲۲/۲ درصد به ۱۲/۹ در ۸۱-۱۹۸۰). نتایج این امر از لحاظ سیاسی و توسعه روشن است: نوع اول از هزینه‌ها بیانگر کارکرد سرکوبگرانه دولت و نوع دوم نمایانگر نقش آن در بازآفرینی نیروی کار و افزایش بهره‌وری آن است.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که با وجود اجرای سیاست درهای باز دیوانسالاری مصر به رشد خود از حیث نیروی انسانی و هزینه‌ها ادامه داده است. این گسترش در قلمروهای مربوط به کارکردهای کنترلی و سرکوبگرانه دولت قابل توجه‌تر از کارکردهای خدماتی یا اقتصادی-اجتماعی آن بوده است. اعداد و ارقام فوق موید این نکته است که با وجود برخی دگرگونی‌های اساسی، نقش دیوانسالاری دولتی مصر به هیچ وجه کاهش نیافته است. از این موضوع در جای دیگری به تفصیل سخن گفته‌ایم. در ادامه، پیشنهاد ما نه لزوم صرف نظر کردن دولت از کارکردهای کنترلی بلکه لزوم تغییر نقش اقتصادی دیوانسالاری از «عامل توسعه» به «تولیدکننده» و «تاجرو» است. برای فهم این تغییر، باید ماهیت بحرانی را که از اواخر دهه ۱۹۶۰ گریبان دولت مصر را گرفته به کوتاهی بررسی کنیم.

## دولت‌گرایی در برابر مردم‌گرایی: دولت مصر در بحران

مصر در دوره ناصر هم «دولت‌گرا» و هم «مردم‌گرا» بود. این رژیم تلاش می‌کرد رشد و رفاه، تولید و توزیع یا براساس زبان مبهم آن دوره «کارایی و عدالت» را در کشور برقرار سازد. تناقض میان این مفاهیم دوگانه در روند کار دولت مصر پس از پایان نخستین برنامه پنجساله (۱۹۶۰-۶۵) به اوج خود رسید و اجرای برنامه دوم به دلیل اُفت چشمگیر منابع مالی خارجی و داخلی و به‌ویژه پس از دوران جنگ ژوئن ۱۹۶۷ ناممکن شد. رژیم ناصر نیز همانند بیشتر رژیم‌های مردم‌گرا که از نظر اقتصادی بر سیاست جایگزینی واردات و از نظر سیاسی بر دیوانسالاری دولتی متکی هستند در اواخر دهه ۱۹۶۰ با بحران روبرو شد. علت این بحران تنها محدودیتهای فنی راهبردی جایگزینی واردات نبود، بلکه پس از جنگ ۱۹۶۷ و نتایج آن اوضاع سیاسی وخیم‌تر شده بود. دولت ناصر خوش نداشت برای تداوم طرح‌های توسعه رژیم خود از طبقات اصلی اجتماع کمک مستقیم اجتماعی درخواست کند. پس از آن بورژوازی دولتی به دو جناح تقسیم شد: یک جناح طرفدار سرمایه خصوصی و لیبرالیسم اقتصادی و جناح دیگر طرفدار تقویت سرمایه داری دولتی و حفظ کنترل‌های عمومی بود.

رهبری سادات به نفع جناح اول تمام شد و با کاهش نقش اقتصادی دولت و بازگذاشتن راه برای سرمایه‌گذاری خصوصی خارجی و داخلی و برقراری دوباره رابطه سیاسی با غرب گوهر سیاست درهای باز به اجرا درآمد. ولی این جهتگیری سیاسی نتایجی را که در موارد دیگر (مانند برزیل و آرژانتین) به چشم می‌خورد در مصر به دنبال نیاورد. سیاستهای مذکور در این کشورها به پیشرفت صنعتی به بهای افزایش تنش‌های اجتماعی منتهی شده بود. پس چه عواملی مصر را از دیگر نمونه‌های آزادسازی و خصوصی سازی متمایز می‌کند؟

### انفتاح: سیاست دولت

هر چند در آغاز، برخی ابهامات وجود داشت ولی اکنون می‌توان گفت که اتخاذ سیاست

درهای باز نتیجه تلاش بورژوازی دولتی برای سازگار ساختن سیاستهای دولتی با شرایط متغیر داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی بوده است. دیدگاه حاکم بر این رفتار، حفظ دولت‌گرایی و جلوگیری از کنار گذاشتن آن بوده است. اگر رژیم سادات (۸۱-۱۹۷۰) به هر روی نشانه‌های یک «دولت ملایم» را از خود آشکار می‌ساخت، این امر به‌هیچوجه به معنی آن نبود که کارکردهای کنترلی دولت در حال کاهش است، بلکه حکایت از آن داشت که دولت در استخراج منابع اضافی به منظور تشکیل (یا انباشت) سرمایه و توسعه، شکست خورده یا بی‌میل است.

ادعای ما آن است که «انفتاح» چیزی جز سیاست اصلی دولت مصر برای حفظ موجودیت خویش نبوده و به‌ویژه هدف آن ابقای دولت‌گرایی در اقتصاد و جامعه در شرایط متحول اقتصادی و سیاسی بوده است. البته منظور آن نیست که حرکت به سوی «انفتاح» همواره آسان، روشن و عاری از تناقض بوده است.

در آغاز حرکت ایدئولوژیک اصلی به نفع انفتاح در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ از خود نهادهای دولتی ریشه گرفت و رهبری سیاسی و بخش عمومی نیز بدان گرایش داشت. این سیاست به‌هیچوجه از بخش سرمایه‌داری داخلی نشأت نمی‌گرفت. در واقع خود دولت به‌ویژه در قلمرو صنعت بیشترین بهره‌برداری را از سیاست درهای باز می‌کرد و از طریق آن می‌توانست اقتدار خود را بر اقتصاد کشور حفظ کند و به کنترل دقیق کارکردهای آن ادامه دهد. در مقابل بخش صنایع خصوصی داخلی هیچ سابقه شناخته شده‌ای از توجه به آزادسازی اقتصادی نداشت و به‌هیچ‌روی از سیاست انفتاح بهره‌مند نمی‌شد. برخی معتقدند که این بخش به دلیل آنکه انفتاح موجب قوی‌تر شدن پیوند بخش دولتی با سرمایه خارجی و خارج کردن بخش خصوصی داخلی و قرارداد کم و بیش آن در «خارج از گودونه بازی» شده تاحدودی هم از این سیاست ناخرسند بوده است.

به‌هیچوجه نمی‌توان از نقش اقتصادی و اصلی دولت صرف نظر کرد، ولی باید به تحول سرشت این نقش نیز توجه نمود. سرمایه‌داری دولتی مصر آرام آرام از پیوندهای خود با سرمایه‌داری داخلی کاسته و در مقابل، پیوندهای خود را با سرمایه داری بین‌المللی عمق بخشیده است. دولت مصر همچنین در حال تقویت نقش خود به عنوان واسطه میان

سرمایه‌گذاران خارجی و بازار داخلی است.

در دوران پس از سال ۱۹۷۷ (سالی که در آن شورشهای گسترده غذا رخ داد) کم‌کم روشن شده است که تأثیر انفتاح در انتقال به سرمایه‌داری تحت هدایت سرمایه‌های خصوصی داخلی تا چه اندازه محدود بوده است. دولت اکنون به روشهای تازه‌ای برای محکم کردن پیوندهای خود با جامعه و تغییر روال اقتصادی توسل می‌جوید، ولی این کار به گونه‌ای صورت می‌گیرد که موجب بازگرداندن کامل سرمایه‌های خارجی نمی‌شود. در این ارتباط، آشکار شده است که نخبگان حاکم با سرمایه‌های داخلی همکاری و همدلی ندارند (در واقع آن چنان که خواهیم دید اندیشه‌های قبلی در زمینه «فروش» بخش خصوصی به سرمایه‌گذاران ملی هرگز اجرا نشد). همچنین با سرمایه‌های اعراب نیز (در پی قرارداد کمپ‌دیوید و صلح جداگانه با اسرائیل در سالهای ۷۹-۱۹۷۷) تقریباً قطع رابطه شد و دولت به جای آن راه همکاری مستقیم میان بخش صنعتی عمومی و سرمایه‌های بین‌المللی را در پیش گرفت.

سیاست درهای باز تحت تأثیر بورژوازی دولتی که اتحاد با سرمایه‌های بین‌المللی را اختیار کرده بود توسعه یافت و این تأثیر بسیار بیشتر از فشار سرمایه‌داران صنعتی داخلی بود. این بدان معنی است که بورژوازی دولتی مصر راههای تازه‌ای برای تداوم سلطه بر دولت و بهره‌گیری از منابع اقتصادی آن در پیش گرفته است. این انتقال با تضادهای بیشماری در قلمرو دولت - در سطوح سیاسی، در میان وزرا و رهبران بخش عمومی، در رسانه‌ها، اتحادیه‌های تجاری و غیره همراه بود. این انتقال عمدتاً از طریق ماشین دولتی و با حضور ابزارهای نظامی و امنیتی به عنوان تضمین‌کننده موجودیت رژیم انجام گرفت.

نتیجه این توسعه، تصویری پرابهام، پرتناقض و سؤال برانگیز است و نمی‌توان آن را به خوبی فهمید. چنین دولتی نمی‌تواند همزمان کارکرد توسعه و کارکرد رفاه را با هم به اجرا گذارد، بلکه میزبان بورژوازی دولتی در خود فرورفته‌ای است که می‌تواند همچنان خود را از حیث قدرت و ثروت متمایز نگه دارد. بدین ترتیب این دولت با معضل «دوگانه» ای روبروست که می‌خواهد آن را از طریق بازکردن پیوندهای سیاسی و ایدئولوژیک قدیم حل کند. روش حل مشکل نیز تشویق واحدهای بخش عمومی به کار برای سود و برداشتن کار



کارکردهای رفاه (مانند دستمزدها، مستمری بازنشستگی، تأمین اجاره، نمایندگی کارگران و غیره) از دوش شرکتهای عمومی بوده است. پیوندهای سیاسی و ایدئولوژیک فوق نیز میان کارکردهای توسعه و کارکردهای رفاهی دولت قرار می‌گیرند. وقتی هم که شرکتهای عمومی به بالاترین ظرفیت خویش از حیث تولید و سوددهی می‌رسند، دولت دست خود را به سوی سرمایه داری بین‌المللی دراز می‌کند تا آنها را به همکاری با بخش عمومی مصر در «معاملات مشترک» جلب کند.

نتیجه این سیاست آن است که سرمایه‌های داخلی فقط فرصت سرمایه‌گذاری در بخشهای مالی و بازرگانی را پیدا می‌کنند (و نقش «انگلی» آنها تقویت می‌شود). در همین حال، سرمایه‌های کوچک صنعتی و داخلی مایوسانه تلاش می‌کنند تا از مزایای ارابه شده به بخش عمومی و سرمایه‌های خارجی و معاملات آنها بهره ببرند. بخش عمده‌ای از بورژوازی دولتی، سرمایه داری خصوصی داخلی را با دیده تحقیر نگریسته و آن را به سوی بازرگانی و امور مالی سوق داده است، ولی این بخش از خود دفاع کرده و برای دفاع از منابع خویش در برابر دولت، خود را آماده کرده است.

## از «توسعه‌گرایی» تا سودآوری

بنابراین سیاست انفتاح نوعی طرح ساخته شده به دست دولت براساس مضمون دولت‌گرایی است و پیروزی بخش خصوصی داخلی بر دولت محسوب نمی‌شود. این تعدیل تا حدی که برخی می‌پندارند دشوار نبوده، چون دولت کارکردهای رفاهی در فعالیتهای عمومی را کاهش داده، ولی این کاهش یکسره ناگهانی و کامل نبوده است. کارکردهای گسترده رفاهی (مانند آموزش و پرورش، بهداشت، یارانه مواد غذایی و غیره) میراث شعارهای مردم‌گرایانه دوران ناصر است. انجام این وظایف نیز با اتکا به دسترسی دولت به منابع مالی مشخص، به ویژه از طریق فراهم آمدن منابع خارجی (جهانگردی، کانال سوئز، نفت و کمکهای خارجی) ممکن می‌شد.

حفظ حداقل مشخصی از کارکرد رفاهی دولت برای بقای رژیم لازم است، به همین دلیل

دولت نقشی را که در زمینه تحقق توسعه دارد فدا می‌کند و نه کارکرد رفاهی خویش را. افتتاح اساساً به معنای نجات کارکرد رفاهی دولت به بهای بیتوجهی به کارکرد صنعت گسترده آن است: سیاستهای دولت گرایانه در زمینه اعطای یارانه ادامه می‌یابد و استخدام نیروی انسانی و خدمات اساسی متوقف نمی‌شود، در صورتی که در قلمرو صنعت گسترده دولت فقط یکی از سرمایه‌گذاران است، مانند آنان تلاش می‌کند تا سود بیشتری به دست آورد و اگر همکاری با سرمایه‌های بین‌المللی بهترین روش کسب سود باشد همین کار را انجام می‌دهد. بدین ترتیب نقش دولت در اقتصاد از یک عامل کلی توسعه به عامل تولید کننده تحول می‌یابد. بر این اساس نقش دولت به عنوان قطب اصلی صنعت گسترده در سیاست توسعه جامع ملی آن اندازه تضعیف می‌شود که دولت به یکی از سرمایه‌گذاران صنعتی سودجو تبدیل می‌شود، حتی اگر بزرگترین سرمایه‌گذار باشد.

این نکته مهمی است که در چارچوب سیاست افتتاح (که مشوق سرمایه‌های خارجی است) بیشتر سرمایه‌گذارها در طرحهای مصری صورت گرفته تا طرحهای خارجی، و سهم اصلی در سرمایه‌های صنعتی نیز بیشتر سرمایه دولتی مصر بوده است. از کل طرحهای دوران سیاست افتتاح تا سال ۱۹۸۱ سرمایه دو سوم آنها کلاً سرمایه مصری (نیمی متعلق به بخش عمومی و نیمی متعلق به بخش خصوصی) بوده است. به‌ویژه می‌توان دید که سرمایه‌گذاری در قلمرو صنعت و بخصوص صنایع فلزی متمرکز بوده است (در اینجا دولت تقریباً تنها سرمایه‌گذار است). همچنین سرمایه‌گذاری قابل توجهی در چارچوب «مقاطع کاری» صورت گرفته است. نقش تازه دولت به عنوان یک سرمایه‌گذار، سرمایه‌دار بیشتر معطوف به کسب سود است تا تحقق توسعه اجتماعی - اقتصادی. گواه این امر آن است که ۴۴ درصد سرمایه بانکهای افتتاح متعلق به خود دولت است. اینها همان بانکهایی هستند که بیشتر سرمایه‌های جاری و خارجی خود را سرمایه‌گذاری می‌کنند و برای تقویت مالی توسعه صنعتی در داخل مصر از آن سرمایه‌ها استفاده نمی‌کنند.

اصلی‌ترین تأثیر عملی افتتاح رواج «بازرگانی» بوده است. مدار کار، سودجویی بوده است و این امر در مورد بخش عمومی نیز صدق می‌کند. بسیاری از شرکتهای عمومی صنعتی ناگزیر به فعالیتهای تجاری رو می‌کنند تا از نظر مالی پابر جا بمانند و از ورشکستگی

برار کنند. همچنین به عنوان نمونه، این نکته اهمیت نمادین دارد که شرکت واگذاری صنایع مصر (بخش عمومی) که اساساً به عنوان جزئی از تلاشهای طلعت حرب در قرون دوازدهم و سیزدهم برای پیشرفت صنعت در مصر تأسیس شد، اکنون بیشتر در واردات کالاهای غیر مصری کار می‌کند تا اقتضانات مالی دوران افتتاح را بر آورده کند.

دیوانسالاری دولتی در ارایه کالاها و خدمات به شهروندان به طور کلی پیرو نوعی نگرش «بازرگانی» است، به همین دلیل اگر کسی به ارز پول بپردازد به او وامهای سریع و طویل‌المدت و خانه و جز آنها داده می‌شود. کالاها و خدماتی که پیش از این به آنها یارانه پرداخت می‌شد اکنون در دسته‌بندیهای گوناگون و با قیمتهای متفاوت به فروش می‌رسد، به همین دلیل در حوزه مواد خوراکی نانهای معمولی، مرغوب و عالی و برنجهای معمولی، مرغوب و «توریستی» به چشم می‌خورند، همچنین در حمل و نقل عمومی سه گروه عادی، خاص و دولوکس وجود دارد. قیمتهای خاصی نیز برای خدمات سریع‌تر دولتی وجود دارد؛ فرد می‌تواند به جای انتظار برای طی شدن مراحل و پرداخت نرخهای معمولی با پرداخت هزینه‌های بالاتر، با سرعت بیشتری تلفن دریافت کند یا گذرنامه خود را سریعتر بگیرد.

## دیوانسالاری سرمایه‌های خارجی

با تسهیلات و امکاناتی که در چارچوب سیاست افتتاح در اختیار سرمایه‌های خارجی قرار می‌گیرد، پس چرا آنها اشتیاقی برای سرمایه‌گذاری از خود نشان نمی‌دهند و نقش دولت در این رابطه چیست؟

دلایل بیشماری برای عدم سرمایه‌گذاری خارجی وجود دارد: یکی از آنها بی‌ثباتی سیاسی منطقه و دیگری جدایی مصر از بقیه دنیای عرب پس از صلح با اسرائیل است. دلیل دیگر می‌تواند دیوانسالاری رسوای مصر با حجم زیاد و رخت چشمگیر آن باشد. احتمالاً دیوانسالاری مصر به منظور حفظ خود و اثبات اینکه حتی در دوران افتتاح هم نهاد دیگری نمی‌تواند خدمات آن را ارایه کند، به دنبال تضمین موجودیت خود از طریق انگیزش «تقاضا» برای اینگونه خدمات، به‌ویژه در حوزه صدور اجازه نامه‌ها و پروانه‌ها و ایجاد همه‌گونه

معضلاتی است که فقط دیوانسالاران می‌توانند آنها را حل کنند. همچنین انفتاح فرصتهایی را برای استفادهٔ خصوصی «مناسب» از ادارات عمومی فراهم کرده است. بدین ترتیب دیوانسالاران از جهتی هیچ علاقه‌ای به آسان‌تر کردن امور برای سرمایه‌گذاران ندارند. بلکه به عکس هرچه قضایا دشوارتر صورت گیرد، بهتر است و دیوانسالاران می‌توانند بهای ساده‌تر کردن امور را طلب کنند. انفتاح نیز دیوانسالاری خاص خود را به‌ویژه در حوزه‌های تجارت، حقوق گمرکی، ارز و پرداختها ایجاد کرده است.

بنابراین از جمله دلایل عدم تمایل به سرمایه‌گذاری خارجی این واقعیت است که رژیم اراده و نیروی کافی برای از سر باز کردن کامل کارکردهای رفاهی به ارث رسیده از دولتهای پیشین و سرازیر کردن نیروی کار مصری به‌عنوان کارگران منفرد به بازار «آزاد» کار را ندارد. این همان چیزی است که دولت کره انجام داده و تحت نظارت گرفته است. بخش عمومی مقاومت چشمگیری در برابر کاهش نیروی انسانی و فروش داراییها به سرمایه‌گذاران خصوصی از خود نشان داده است. سرمایه‌های بین‌المللی نیز آمادگی ندارند که خطرات ملازم با یک نیروی کار فاسد یا ضایع شده را پذیرا شوند.

از سوی دیگر جریان اصلی حکومت و نخبگان دیوانسالاری به همکاری بخش عمومی با سرمایه‌های خارجی در قالب معاملات دوطرفه و مستقیم تمایل دارد، برخی این شیوه را راهی برای نجات بخش عمومی از بحران مالی و تولیدی می‌دانند. بخش عمومی صنعتی علاقهٔ زیادی به همکاری با سرمایه‌های خارجی داشته است، تا آنجا که اغلب موجودی خویش را در برابر استفاده از نام بازرگانی به شریک خارجی فروخته است (نمونهٔ آن رابطهٔ میان شرکت یخچال ایده‌آل و شرکت تامسپون است)؛ ممکن است ارتباط با سرمایهٔ خارجی از این جهت باشد که شرکتهایی تأسیس شود که با شرکتهای عمومی موجود در بازاریابی همان کالاها رقابت کنند (نمونه‌های آن شرکت عمومی باتری، شرکت النصر برای تولیدات لاستیک و تایر، شرکت عمومی محصولات الکتریکی و مبدلها است).

سرمایه‌های خارجی به سهم خود به همکاری با بخش عمومی تمایل دارند تا از غلبهٔ این بخش بر منابع سازمانی و انسانی کشور و منافع عظیم انحصاری و ممتاز اقتصادی آن و نیز تواناییهای مهم سیاسی و مشورتی بهره‌برد. مشارکت با بخش دولتی در شرایط امروز مصر

به طور کلی برای سرمایه‌های بین‌المللی تضمین شده‌تر و امن‌تر است. همچنین سرمایه‌گذاران خارجی مایل بوده‌اند از کمکهای خارجی مشخصی که سازمانهای خارجی و بین‌المللی پس از کمپ‌دیوید مستقیماً به دولت مصر کرده‌اند، استفاده و سود ببرند. سازمان کمکهای ایالات متحده و بانک جهانی برای دادن وام به شرکتهای بخش عمومی این شرط را گذاشته‌اند که آنها باید به معاملات دو طرفه با بخش خصوصی خارجی و داخلی اقدام کنند. در یک کلام می‌توان گفت که دولت امروز مصر میان دو جهتگیری متناقض یعنی جهتگیری توسعه‌گرا که شامل نقش دولتگرا یا تولیدکننده است و جهتگیری مردمگرا که کارکردهای رفاهی دولت را در بر می‌گیرد دست‌وپا می‌زند. دولت نمی‌تواند یا نمی‌خواهد که این تناقض را از طریق تکیه بر منابع اقتصادی و اجتماعی جامعه حل کند؛ از همین رو به بیگانگان روی آورده و راه‌حلی دوسویه را اختیار کرده است. یک سوی این راه‌حل کاهش بخش زیادی از نقش توسعه‌زای دولت و محدود کردن خود به نقش تولیدکننده با همکاری سرمایه خارجی و سوی دیگر آن تلاش برای افزایش منابع خارجی و درآمدزا برای دولت به منظور ارایه حداقل خدمات رفاهی با در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی و سیاسی - امنیتی است. برای تکمیل این آخرین گزینه، افراد به بهره‌گیری از منابع خارجی به سود خود (به‌ویژه از طریق کار در خارج) تشویق می‌شوند، با این امید که بدین ترتیب بخشهای زیادتری از جامعه اتکای خود را به دولت کاهش دهند.

## بهره‌وری در برابر توسعه

به موضوع گسترده توسعه نمی‌توان در این مختصر پرداخت و در اینجا به برخی اشارات کوتاه اکتفا می‌کنیم. تحول نقش اقتصادی دولت در پی اجرای سیاست انفتاح که از آن انتظار پیشرفت در بهره‌وری و تولید می‌رفت به توسعه کمکی نکرده است. تحولات جاری به این معنی بوده است که دولت نقش توسعه‌زای خود را کنار گذاشته و «وابستگی» فزاینده و درستی به سرمایه‌های بین‌المللی پیدا کرده است. انفتاح حتی در مفهوم دقیق رشد اقتصادی موفق نبوده است. درست است که تولید ناخالص داخلی با نرخ حدود ۸/۴ درصد در سال از اواسط دهه ۱۹۷۰ تا اواسط دهه ۱۹۸۰ در مقایسه با میانگین حدود ۶/۶ درصد رشد

سالانه طی دوران ۶۵-۱۹۵۵ افزایش یافته است. ولی بخش اعظم رشد حاصله در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ نتیجه گسترش صنعت و دیگر بخشهای تولیدی بوده است، در صورتی که در دورهٔ افتتاح، رشد حاصل منابع درآمدی و خارجی بوده که دولت مصر نظارت اندکی بر آنها داشته و در هر صورت تضعیف کننده بوده است. در واقع با سقوط جاری ارزش این منابع نرخ سالانهٔ رشد هم سقوط کرده و براساس تخمین آمریکاییها کمتر از یک درصد و براساس تخمین مصریان به کمتر از پنج درصد در سال رسیده است. همچنین باید توجه داشت که در دههٔ ۱۹۸۰ نرخ تورم حدود ۱۳ درصد، کسری بودجه در حدود ۳/۵ میلیارد پوند، کسری تجاری سالانه حدود ۸ میلیارد پوند و بدهی انباشته شده تا حدود ۵۰ میلیارد پوند بوده است.

## نتیجه گیری

از تحلیل مطالب گذشته می‌توان نتیجه‌گیریهای کلی زیر را کرد که حداقل می‌تواند تأمل برانگیز باشد:

- (۱) کاهش حجم دیوانسالاری دولتی یک کار کاملاً دشوار (ناممکن؟) است، حتی اگر تغییرات ایدئولوژیک و تحولات سیاستهای جاری با آن همسو باشد.
- (۲) کاهش نقش اقتصادی دیوانسالاری دولتی ضرورتاً با کاهش کارکردهای سیاسی آن (کنترل و سرکوب) همراه نیست.
- (۳) مولد بودن و توسعه امر واحدی نیستند: تولید می‌تواند درحالتی افزایش پیدا کند که توسعهٔ جامع ملی با مشکلاتی روبرو شود.
- (۴) اصطلاحاتی مانند افتتاح، آزادسازی و خصوصی سازی همیشه بر تغییر جهتگیریها دلالت نمی‌کند، بلکه گاه پوششی برای «فرآیند پیچیدهٔ ایجاد رژیمهای تازه‌ای است که هدف از آنها متوجه ساختن دولت و بازیگران فعالیتهای خصوصی به بازار است». این کار اغلب تحت تأثیر نیروهای بین‌المللی انجام می‌شود.