

چکیده:

دیوانسالاری در مصر، علی‌رغم اتخاذ سیاست اقتصادی درهای باز، همچنان در حال رشد است. کارکردهای نظارتی آن در حال حاضر کاملاً نیز تعیین‌کننده و مهم است. کاهش اندکی در نقش اقتصادی دیوانسالاری صورت گرفته است و این نقش در حال حاضر پیوستگی بسیار کمی با برنامه‌های جامعه توسعه ملی دارد. به نظر می‌آید که ترجیح اصلی در مصر، پیدا کردن نوعی صورت‌بندی در به هم پیوستن بخش عمومی و سرمایه‌های خارجی است. بخش عمومی مصر، خود، مهمترین عامل به تأخیر انداختن و توقف این عمل است.

## بوروکراسی و توسعه در مصر امروز

نویسنده: نزه آیوبی  
مترجم: حسین سینایی

### رشد دیوانسالاری

گسترش دیوانسالاری مصری از حیث نیروی انسانی و هزینه‌ها، برخلاف تصور بسیاری از افراد کند نشده است؛ بر طبق تصور آنان این روند کند شدن، نتیجه اتخاذ سیاست درهای باز (انفتاح) در سال ۱۹۷۴ بوده است. استخدام در بخش عمومی به رشد خود ادامه می‌دهد. در سال ۸۶-۱۹۸۷، دولت حدود ۵ میلیون نفر از ۱۳ میلیون نفر نیروی کار را استخدام کرد (که حدود ۵۰۰ هزار نفر به کار در نیروهای مسلح مشغول شده و ۲ میلیون نفر نیز در خارج از کشور به کار گمارده شده‌اند)؛ این امر بدین معنی است که حدود ۴۰ درصد - شاید چیزی بیشتر از این مقدار - از نیروی کار شهروندان برای دولت کار می‌کرده‌اند. ۳٫۴ میلیون نفر از آنها در خدمات شهری (که صرفاً میان حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تقسیم شده‌اند) و ۱٫۶ میلیون نفر در بخش عمومی اشتغال داشته‌اند. از شاغلین در بخش عمومی، تعدادی کمتر از نصف آنها، در صنعت مشغول به کار شده‌اند. هزینه‌های دیوانسالاری نیز بسیار بالا بوده است. از کل ۲۰ میلیون پوند بودجه هزینه‌های عمومی در سال ۸۶-۱۹۸۷، ۳٫۶۵ میلیون پوند به دستمزدها و حقوق، و ۸٫۷۰ میلیون (شامل ۱۰۷۴۶ میلیون پوند برای سوبسیدها) به هزینه‌های جاری اختصاص داشته است. این هزینه‌ها را می‌توان با ۷٫۴۶۷ میلیون پوند برای سرمایه‌گذاریها و ۲٫۳۱۷ میلیون پوند برای انتقال سرمایه پرداخت قروض خارجی و داخلی، تأمین اعتبار برای کسر بودجه و... مقایسه کرد.

از زمانی که سیاست اقتصادی درهای باز در اواسط دهه ۷۰ اتخاذ شد؛ نقش دیوانسالاری عمومی مصر، دگرگونی‌های زیادی را متحمل شده است؛ ولی براساس تعبیر و تفسیر برخی از ناظران، این دگرگونی‌ها به حد «کاهش حجم دولت» نمی‌رسد. دیوانسالاری دولتی در حال حاضر نیز از حیث نیروی انسانی و هزینه‌ها، وسیع و گسترده است و کارکردهای نظارتی مفروض برای دیوانسالاری، به هیچ‌وجه کاهش نیافته است. در قلمروی اقتصادی، بخش عمومی، راه بخش خصوصی را - به جز در موارد خاص تجارت و مالی - باز نکرده است، و دولت تنها باب همکاری با سرمایه‌های بین‌المللی را گشوده است. این امر باعث انتقال نقش دولت، از یک دولت توسعه‌گرا، به دولتی با جهت‌گیری تولید شده است (جستجوی سود و پایان دادن به فعالیتهای مبتنی بر رفاه در بخش عمومی / سرمایه‌گذاری بین‌المللی)؛ ولی کارکردهای رفاه دیوانسالاری دولتی در کل جامعه (تعلیم و تربیت، بهداشت، سوبسیدهای داده شده برای تغذیه و...) کاملاً متوقف نشده است، اگرچه دولت به نحو فزاینده‌ای به منابع بیرونی - برای تأمین اعتبارشان - وابسته شده است. هدف این مقاله بررسی برخی از این تحولات، با انتخاب بخش عمومی به عنوان محور اصلی تحلیل است.

اعداد فوق برای دوره سالهای ۱۹۷۷ تا ۸۰-۱۹۸۱ نیز در دسترس هستند و تحلیل آنها برخی از ویژگیهای جالب توجه در رشد دیوانسالاری را نمایان می‌کند.

### کارمندان بخش عمومی

کارمندان دیوانسالاری به طور قابل توجهی بعد از اتخاذ سیاست انفتاح افزایش یافته‌اند. در طول سال، یعنی از ۱۸۷۷ تا ۸۰-۱۹۸۱، استخدام در ماشین دولتی از ۱٫۹۱۱٫۰۰۰ نفر به ۲٫۷۴۰٫۰۰۰ رسید؛ یعنی ۲۹٫۶ درصد رشد یا حدود ۱۰ درصد رشد سالانه. این رقم چهار برابر نرخ رشد جمعیت در طی آن دوره (۲٫۶ درصد) است و از نرخ رشد دیوانسالاری، حتی در بالاترین میزان آن در «انتقال سوسیالیستی» در دهه ۶۰ - که به حدود ۸٫۵ درصد در سال می‌رسید - نیز بیشتر است. رشد دیوانسالاری به صورت یکنواخت در همه بخشها صورت نگرفته است. با وجود خطاهایی که در مورد تمرکززدایی و حکومت‌های محلی ایراد می‌شود؛ استخدام در دیوانسالاری مرکزی، در طی همان دوره، ۶۰ درصد افزایش داشته است؛ در حالی که رشد آن در حکومت‌های محلی ۲۸٫۷ درصد بوده است. در محدوده همین آمارها و اطلاعات کلی، استخدام‌های خاص در بخش خدمات رفاه عمومی، تنها ۵٫۵ درصد و در سازمانهای اقتصادی عمومی، ۴ درصد بوده است. این امر نشان می‌دهد که دیوانسالاری معمول «قراردادی» بیش از دیوانسالاری «معتطف به توسعه»، هسته اصلی توجه در استخدام‌های جدید

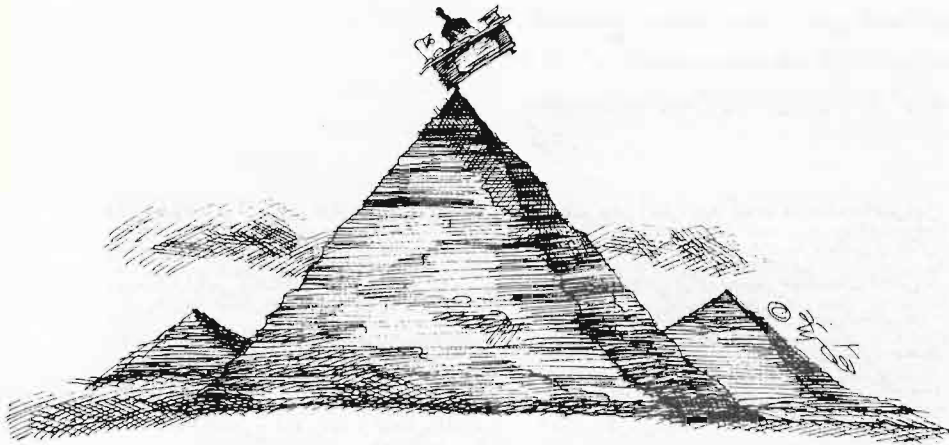
بوده است. رشد کارمندان عمومی نیز به نسبت بیشتر از اشل های بالای هر کدام از مراتب دیوانسالاری بوده است؛ بدین ترتیب مسئولیت های وزارتی (شامل حاکمان) تا ۴۸٫۴ درصد، معاونین وزارتخانه ها تا ۱۳۰ درصد و مدیران کل ارتقا ۱۲۶ درصد افزایش یافته است؛ اما مقامات بالاتر به طور کلی تا ۲۵٫۹ درصد رشد داشته اند؛ مدیران متوسط تا ۱۵۵٫۷ درصد و مقامات اجرایی و مشاوره ای پایین تر، تنها ۱۱۴٫۵ درصد افزایش داشته است.

با نگاه به بسط بخشها می توان دریافت که این بسط و گسترش برای بخشهای «متوجه به توسعه» چندان مطلوب نبوده است؛ به استثنای بخشهای صنعت و نفت که کارکنان آنها ۱۴۵٫۲ درصد رشد داشته اند (بخشی از این رشد تحت تأثیر ترقی ناگهانی قیمت نفت بوده است). بیشترین گسترش در میان سالهای ۱۹۷۷ تا ۸۰-۱۹۸۱، در بخشهای قضایی و امنیتی (دفاع، پلیس و دادگستری) با ۲۱۲ درصد انجام گرفته است. این گسترش در بخش بیمه ارتقا ۱۶۲ درصد، در بخش تهیه، توزیع و تجارت ارتقا ۱۴۲ درصد و در خدمات مربوط به ریاست جمهوری (حاکمیت) ۱۴۰٫۳ درصد بوده است. کمترین نرخ رشد به بخش برق و انرژی با ۳۳٫۴ درصد تعلق دارد. نرخ رشد در فرهنگ و اطلاع رسانی ۶۷٫۸ درصد؛ در جهانگردی و هواپیمایی ۱۱۳ درصد؛ در کشاورزی و آبیاری ۱۱۶ درصد؛ در تعلیم و تربیت، تحقیقات و جوانان ارتقا ۱۲۰ درصد برآورد شده است. بدین ترتیب می توان توجه کرد که رشد تعداد کارکنان، به طور کلی بیشتر مربوط به بخشهای قضایی و امنیتی، حاکمیت و دیگر نهادهای کنترلی و سرکوب کننده دیوانسالاری دولتی بوده است تا بخشهای «متوجه به توسعه» و رفاه اجتماعی (به استثنای نفت و برخی صنایع).

#### هزینه عمومی

هزینه عمومی به طور کلی به دلیل اتخاذ سیاست درهای باز کاهش نیافته است. در هر صورت درصد کل هزینه عمومی به تولید ناخالص داخلی از ۴۸٫۷ درصد در سال ۱۹۷۶، به ۶۲٫۹ درصد در ۸۱-۱۹۸۲ (به قیمت های جاری) افزایش یافته است. این نکته نشان می دهد که نقش اقتصادی دیوانسالاری دولتی از آغاز سیاست افتتاح - بخصوص نسبت به توزیع درآمد - افزایش یافته است.

مصرف عمومی کلی در چهار سال، از آغاز سیاست افتتاح (۱۹۷۶ تا ۸۰-۱۹۸۱) از ۳۲٫۲ میلیارد پوند به ۵۹ میلیارد - یعنی حدود ۸۴ درصد - افزایش یافته است. همه افزایش به بسط و گسترش فعالیتهای متوجه به توسعه باز نمی گردد؛



بلکه تا حدی معلول رشد بی سابقه بخشهای قضایی و امنیتی و سازمانهای سرکوبگر دولت (مثل نیروهای امنیت مرکزی، بازرسی امنیتی ایالتی، دادگاههای امنیتی ایالتی، دادگاههای مشهور به «دادگاههای اخلاقی»، نیروهای مسلح و...) است.

هزینه های امنیت و قضات از ۹۱٫۵ میلیون پوند در ۱۹۷۶، به ۲۴۱ میلیون پوند در ۸۰-۱۹۸۱ (یعنی تا ۲۶۳ درصد به قیمت های جاری و ۱۳۹٫۶ درصد به قیمت های ثابت) افزایش یافته است. سهم آنها نیز از مصرف عمومی کل از ۳٫۶ درصد در سال ۱۹۷۶، به ۴٫۱ درصد در ۸۰-۱۹۸۱ افزایش یافت. هزینه های نیروهای مسلح در طی همان دوره تا ۱۵۲ درصد افزایش یافت؛ اگر چه سهم آنها از هزینه عمومی کلی از ۲۲٫۶ درصد در سال ۱۹۷۶، به ۱۸٫۶ درصد در ۸۰-۱۹۸۱ کاهش یافته بود؛ اما این درصد بسیار بالایی بود و هزینه های نظامی، رشد و صعود خود را نیز دوباره از سر گرفتند.

در مقابل هزینه های 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 سالهای ۸۰-۱۹۸۱. هزینه های بهداشت عمومی کاهش می یابد و عدد مشخص کننده آن به قیمت های ثابت، از ۳۴۰ در ۱۹۷۶ (۱۰۰ = ۶۳-۱۹۶۲) به ۲۷۳ در ۸۰-۱۹۸۱ می رسد. سهم آن از مصرف عمومی کل نیز در ۸۰-۱۹۸۱، همان میزان در سال ۱۹۷۶ (یعنی ۲٫۹ درصد کل) است.

نتیجه گیری کلی در مورد سالهای ۱۹۷۶ و ۸۰-۱۹۸۱ آن است که هزینه های قضایی و امنیتی - در هر دو سال، حدوداً دو برابر هزینه های

تعلیم و تربیت و بهداشت است (۲۶٫۲ درصد به ۱۲٫۹ درصد در ۱۹۷۶ و ۲۲٫۲ درصد به ۱۲٫۹ درصد در ۸۰-۱۹۸۱). لوازم سیاسی و توسعه ای این امر روشن است؛ نوع اول از هزینه ها، بیانگر کارکرد سرکوب گرانه دولت و نوع دوم نمایانگر نقش آن در بازآفرینی نیروی کار و افزایش بهره وری آنان است.

بنابراین می توان نتیجه گرفت که با وجود سیاست درهای باز، دیوانسالاری در مصر به گسترش خود از حیث نیروی انسانی و هزینه ها ادامه داده است. این گسترش در قلمروهای مربوط به کارکردهای کنترلی و سرکوب گرانه دولت، قابل توجه تر از کارکردهای خدماتی یا اقتصادی - اجتماعی آن بوده است. اعداد و ارقام بررسی فوق، بر این نکته تأکید دارد که نقش دیوانسالاری دولتی، به هیچ وجه کاهش نیافته است؛ اما شاهد برخی دگرگونی های اساسی بوده است. من از این موضوع در جای دیگری به تفصیل سخن گفته ام. در ادامه مطلب، پیشنهاد ما بدون درخواست صرف نظر کردن دولت از کارکردهای کنترلی، این است که دیوانسالاری باید نقش اقتصادی خود را از حالت «توسعه دهنده» به «تولید کننده» و «تاجر» تعدیل کند. برای فهم این تغییر به طور مختصر بررسی ماهیت بحرانی که دولت مصر را از اواخر دهه ۶۰ احاطه کرده است، ضرورت دارد.

#### دولت گرایی در برابر عامه گرایی: دولت مصر در بحران

مصر دوره ناصر هم «دولت گرا» و هم

• ضربه اصلی سیاست درهای باز را کاهش نقش اقتصادی دولت و باز گذاشتن راه برای سرمایه خصوصی خارجی و داخلی و تجدید روابط سیاسی با غرب وارد کرد.

• به هیچ وجه نمی توان از نقش اقتصادی و اصلی دولت صرف نظر کرد؛ اما به تحول در ماهیت این نقش نیز باید توجه کرد.

بحث ما این است که انفتاح، یک سیاست اصلی و بنیادی است که دولت مصر برای حفظ بقای خویش آن را در پیش گرفته است و هدف حفظ نقش دولت گرای آن در اقتصاد و جامعه، در شرایط متحول اقتصادی - سیاسی بوده است. معنی این سخن آن نیست که حرکت به سوی انفتاح، همیشه آسان، روشن و بدون تناقض بوده است؛ اما ما بر این باوریم که این نتیجه، به حد کافی توانایی تصور کردن آنچه در حال وقوع است و تشخیص آن در «چهره آشکار» دولت را ایجاد می کند.

حرکت اصلی ایدئولوژیک برای انفتاح، در اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰، از خود نهادهای دولتی ریشه گرفت - که رهبری سیاسی و بخش عمومی نیز بدان تمایل داشتند. این سیاست به هیچ وجه از بخش سرمایه داری داخلی نشأت نمی گرفت؛ بلکه خود دولت، بخصوص در قلمرو صنعت، بیشترین بهره داری را از سیاست درهای باز می کرد و از طریق آن سیاست انتقال، می توانست اقتدار خودش بر اقتصاد را حفظ کرده و به کنترل دقیق کارکردهای آن ادامه دهد. در مقابل، بخش خصوصی صنعت در داخل، هیچگاه تاریخ شناخته ای شده از توجه به آزادسازی اقتصادی نداشته و به هیچ روی از سیاست انفتاح بهره مند نمی شد. برخی معتقدند که این بخش تا حدی نیز از انفتاح - به دلیل تقویت حلقه ارتباطی بخش دولتی با سرمایه خارجی و خارج کردن بخش خصوصی داخلی و قراردادن کم و بیش آن در «خارج از بازی» - ناراضی بوده است.

به هیچ وجه نمی توان از نقش اقتصادی اصلی دولت صرف نظر کرد؛ اما به تحول در ماهیت این نقش نیز باید توجه کرد. سرمایه داری دولتی مصر کم کم حلقه های اتصال خود با سرمایه داری داخلی کاهش داد و آنها را نسبت به سرمایه داری بین المللی عمق بخشید. دولت مصر نیز همچین در حال افزایش نقش خود به عنوان واسطه میان سرمایه گذاران خارجی و بازار داخلی است.

در دوران بعد از سال ۱۹۷۷ - یعنی سالی که در آن شورشی زیادی برای غذا رخ داد - کم کم

موضوع در آغاز، دیدگاه ما در حال حاضر این است که اتخاذ سیاست درهای باز، ناشی از تلاش بورژوازی دولتی برای تطبیق سیاستهای دولتی با شرایط متغیر داخلی، منطقه ای و بین المللی بوده است. دیدگاه حاکم بر این رفتار، حفظ دولت گرایی و جلوگیری از کنار گذاشتن آن بوده است. اگر رژیم سادات (۷۰-۱۹۸۱)، نشانه های یک «دولت ملایم» را از خود نشان می داد، این امر به هیچ وجه بدین معنی نبود که کارکردهای کنترلی دولت در حال کاهش است؛ بدین معنی بود که دولت در استخراج منابع اضافی برای اهداف شکل گیری یا انباشت سرمایه و توسعه شکست خورده یا تمایلی نشان نداده است.

• نتیجه گیری کلی در حدود سالهای ۱۹۷۶ و ۸۱-۱۹۸۰ آن است که هزینه های قضایی و امنیتی در هر سال حدوداً دو برابر هزینه های تعلیم و تربیت و بهداشت است.

• مصر دوره ناصر هم «دولت گرا و هم عام گرا» بوده است. این رژیم تلاش می کرد که رشد، رفاه، تولید و توزیع، با براساس سخن مبهم آن دوره، «کارآبی و عدالت» را در کشور به وجود آورد.

• رژیم ناصر نیز همانند اکثر رژیمهای عامه گرا که از نظر اقتصادی بر سیاست جایگزینی واردات و از نظر سیاسی بر دیوانسالاری دولتی متکی هستند، با یک بحران در اواخر دهه ۶۰ روبرو شد.

«عامه گرا» بود. این رژیم تلاش می کرد که رشد و رفاه، تولید و توزیع، را براساس سخن مبهم آن دوره، «کارآیی و عدالت» در کشور به وجود آورد.

تناقض میان این مفاهیم دو گانه در روند کار دولت مصر، بعد از پایان برنامه پنج ساله اول (۶۰-۱۹۶۵) به اوج خود رسید و اتخاذ برنامه دوم به خاطر کاهش بسیار منابع مالی خارجی و داخلی، بخصوص پس از دوران جنگ ژوئن ۱۹۶۷، غیر ممکن بود. رژیم ناصر نیز همانند اکثر رژیمهای عامه گرا که از نظر اقتصادی بر سیاست جایگزینی واردات و از نظر سیاسی بر دیوانسالاری دولتی متکی هستند؛ در اواخر دهه ۶۰ با یک بحران روبرو شد. علت این بحران تنها محدودیتهای فنی استراتژی جایگزینی واردات نبود؛ بلکه اوضاع سیاسی پس از جنگ (۱۹۶۷) و نتایج حاد آن نیز مؤثر بود. دولت ناصر نسبت به تقاضای کمکهای مستقیم اجتماعی از طبقات اصلی اجتماعی، برای تداوم طرحهای توسعه رژیم، اکراه داشت. پس از آن بورژوازی دولتی به دو جناح تقسیم شد؛ جناح طرفدار سرمایه خصوصی و لیبرالیسم اقتصادی و جناح دیگر طرفدار تقویت سرمایه داری دولتی و حفظ کنترلهای عمومی.

رهبری سادات به نفع جناح اول منتهی شد و ضربه اصلی سیاست درهای باز را کاهش نقش اقتصادی دولت و باز گذاشتن راه برای سرمایه خصوصی خارجی و داخلی و تجدید روابط سیاسی با غرب، وارد کرد؛ ولی آن جهت گیری سیاسی در مورد مصر همان نتایجی را که در موارد دیگر - مثل برزیل و آرژانتین - به چشم می خورد، به دنبال نداشت. در آن موارد، سیاستهای مذکور به پیشرفت صنعتی شدن با هزینه بالای افزایش تنشهای اجتماعی منتهی شده بود.

چه عواملی مصر را از تجربه های دیگر در آزادسازی و خصوصی سازی متمایز می کند؟

انفتاح: سیاست دولت

علی رغم برخی نشانه های ابهام و روشن نبودن

روشن شد که تا چه حد نقش افتتاح، در انتقال به سرمایه‌داری - که هدایتگر آن سرمایه‌های خصوصی داخلی است - محدود بوده است. در حال حاضر دولت به روشهای تازه‌ای برای محکم کردن پیوندهای خود با جامعه و هدایت دیگرگون روال اقتصادی توسل می‌جوید؛ ولی این کار به گونه‌ای است که موجب بازگرداندن کامل سرمایه‌های خارجی نمی‌شود. در این ارتباط، آشکار شد که نخبگان حاکم، با سرمایه‌های داخلی همکاری و فمدلی ندارند - در واقع آنچنانکه خواهیم دید ایده‌های قبلی در باب «فروش» بخش خصوصی به سرمایه‌گذاران ملی هرگز اجرا نشد؛ همچنین با سرمایه‌های اعراب نیز تقریباً قطع رابطه شد (به واسطه کمپ دیوید و صلح جداگانه با اسرائیل در سالهای ۷۷-۱۹۷۹) و دولت به جای آن همکاری مستقیم میان بخش صنعتی عمومی و سرمایه‌های بین‌المللی را اختیار کرد.

سیاست درهای باز تحت تأثیر بورژوازی دولتی که اتحاد با سرمایه‌های بین‌المللی را اختیار کرده بود توسعه یافت که این تأثیر، بسیار بیشتر از فشار سرمایه‌داران صنعتی داخلی بود. این بدین معنی است که بورژوازی دولتی مصر، راههای تازه‌ای برای ندادن سلطه بر دولت و بهره‌گیری از منابع اقتصادی آن در پیش گرفته است. این انتقال با تضادهای بی‌شمار در قلمرو دولت - در سطوح سیاسی، در میان وزرا و رهبران بخش عمومی، در رسانه‌ها، اتحادیه‌های تجاری و... - همراه شد و «سیاست دیوانسالارانه» فرایندی جدی را در رسیدن به این انتقال مطرح کرد. این انتقال عمدتاً از طریق ماشین دولتی و با حضور ابزارهای نظامی و امنیتی، به عنوان تضمین‌کننده‌های بقا و خفای رژیم انجام می‌گرفت.

نتیجه این توسعه، تصویری مبهم، پر از تناقض و علامت سؤال است و نمی‌توان آن را به خوبی فهمید. این چهره از دولت نمی‌تواند همزمان کارکرد توسعه و کارکرد رفاه را با هم داشته باشد؛ بلکه میزبان بورژوازی دولتی در خودفرورفته‌ای است که می‌تواند تمایز خود را از حیث قدرت و ثروت حفظ کند. بدین ترتیب این دولت با مسئله

«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 (حتی اگر بدین معنی باشد که شرکتهای صنعتی عمومی خود را در بازرگانی درگیر کنند) و برداشتن کارکردهای رفاه - مثل دستمزدها، مستماری بازنشستگی، تأمین اجاره، نمایندگی کارگران و... - از دوش شرکتهای عمومی بوده است. پیوندهای سیاسی و ایدئولوژیک فوق نیز میان کارکردهای توسعه و کارکردهای رفاه دولت قرار می‌گیرند. هنگامی که این شرکتهای عمومی به بالاترین ظرفیت خویش، از حیث تولید و سوددهی می‌رسند، دولت به سوی سرمایه‌داری بین‌المللی دست دراز می‌کند تا آنها را به همکاری با بخش عمومی مصر در «معاملات مشترک» جلب کند.

نتیجه این سیاست آن است که سرمایه‌های داخلی تنها فرصت سرمایه‌گذاری در بخشهای مالی و بازرگانی را پیدا می‌کنند - و نقش «انگلی» آن تقویت می‌شود. در همین حال سرمایه‌های صنعتی و داخلی کوچک مأیوسانه تلاش می‌کنند تا از منافع ارائه شده به بخش عمومی و سرمایه‌های خارجی و معاملات آنها بهره‌برند. بخش عمده‌ای از بورژوازی دولتی، سرمایه‌داری خصوصی داخلی را با دیده تحقیر می‌نگرد و آن را به طرف بازرگانی و امور مالی سوق می‌دهد؛ اما این بخش از خود دفاع می‌کند و خود را برای دفاع از منافع خویش در برابر دولت، با صدای بلند آماده می‌کند.

### از کارکرد «توسعه‌گرا» تا سودآوری

بنابراین سیاست افتتاح، معرف نوع طرح ساخته شده توسط دولت، بر اساس مضمون دولت‌گرایی است و پیروزی بخش خصوصی تصور داخلی بر دولت، به حساب نمی‌آید. این تعدیل تا حدی که تصور می‌شود، دشوار نبوده است؛ زیرا دولت کارکردهای رفاه در فعالیتهای عمومی را کاهش داده است؛ با وجود اینکه این کاهش کاملاً ناگهانی و کامل نبوده است. کارکردهای رفاه در

مقیاس گسترده‌ای - مثل آموزش و پرورش، بهداشت، سوبسید بر مواد غذایی و... - میراث شعارهای عامه‌گرا در دوران ناصر است. این امر نیز از طریق دسترسی دولت به منابع مالی مشخص، و مشخصاً از طریق فراهم آمدن منابع خارجی (جهانگردی، کانال سوئز، نفت و کمکهای خارجی) ممکن بود.

حفظ حداقل مشخصی از کارکرد رفاه دولت برای بقای رژیم ضروری است؛ به همین دلیل دولت نقش توسعه‌ای خود را فدا می‌کند و کارکرد رفاه خویش را به خطر نمی‌اندازد. افتتاح، اساساً به معنای نجات کارکرد رفاه دولت، از کارکرد صنعتی شدن آن است، سیاستهای دولت گرایانه در



• شکی نیست که مفهوم انتقال کلی در سیاستهای اقتصادی دولت آن بود که بخش عمومی سربار، منابع کمتری برای احیای ماشین خود داشته باشد و کارمندان با کیفیت را حفظ کند.

مورد سوسیدها ادامه می‌یابد؛ استخدام نیروی انسانی و خدمات اساسی صورت می‌گیرد؛ در صورتی که در قلمرو صنعتی شدن، دولت تنها سرمایه‌گذاری در میان سرمایه‌گذاران است؛ مثل دیگران تلاش می‌کند تا سود بیشتری به دست آورد و اگر همکاری با سرمایه‌های بین‌المللی بهترین روش برای کسب سود باشد نیز همین کار را انجام می‌دهد. بدین ترتیب نقش دولت در اقتصاد، از یک نقش توسعه‌ای کلی به نقش تولید کننده تحول می‌یابد، بر این اساس، نقش دولت در روند صنعتی شدن به عنوان یک قطب اصلی در سیاست کلی توسعه جامعه ملی، به جایی می‌رسد که دولت به یکی از سرمایه‌گذاران صنعتی که به دنبال سود است تبدیل می‌شود - حتی اگر بزرگترین سرمایه‌گذار باشد.

این مطلب اهمیت دارد که اکثر سرمایه‌گذاری‌ها در تحت سیاست افتتاح که مشوق سرمایه‌های خارجی است - در مصر صورت گرفت تا طرحهای خارجی. سهم اصلی در سرمایه‌طرحهای صنعتی نیز بیشتر از سرمایه دولتی مصری است. از کل طرحهای دوران سیاست افتتاح، تا سال ۱۹۸۱،  $\frac{1}{3}$  کل سرمایه مصری بوده است - نیمی از آن متعلق به بخش عمومی و نیمی متعلق به بخش خصوصی - بویژه می‌توان گفت سرمایه‌گذاری در قلمرو صنعت، بالاخص در کارهای فلزی متمرکز بوده است و دولت در اینجا تقریباً تنها سرمایه‌گذار بوده است. سرمایه‌گذاری قابل توجهی نیز در قلمرو «مکالمه کاری» صورت گرفته است. نقش تازه دولت به عنوان یک سرمایه‌گذار سرمایه‌دار، بیشتر به سود متوجه است تا توسعه اجتماعی - اقتصادی، و توسط این واقعیت مشخص می‌شود که ۴۴ درصد از سرمایه بانکهای افتتاح، متعلق به خود دولت است؛ چون همان بانکهایی هستند که اکثر سرمایه‌های جاری و خارجی خود را سرمایه‌گذاری می‌کنند و برای تقویت مالی توسعه صنعتی در داخل مصر، از آن سرمایه‌ها استفاده نمی‌کنند.

تأثیر اصلی افتتاح در عمل «بازرگانی» بوده است. سودجویی «اسم‌بازی» بوده است و این امر بر بخش عمومی نیز صدق می‌کند. بسیاری از شرکت‌های عمومی صنعتی مجبور بوده‌اند که به فعالیتهای تجاری روی بیاورند تا از نظر مالی پا بر جای مانده و از ورشکستگی فرار کنند. همچنین به عنوان نمونه، اهمیت دارد که شرکت واگذاری

صنایع مصر (بخش عمومی) که از اساس به عنوان جزئی از تلاشهای «طلعت حرب» در قرون ۱۲ و ۱۳ برای پیشرفت صنعت، در مصر تأسیس شد؛ اکنون بیشتر در واردات کالاهای غیرمصری کار می‌کند تا آنکه اقتضانات مالی دوران افتتاح را برآورده کند.

دیوانسالاری دولتی به طور کلی در ارائه کالاهای و خدمات به شهروندان در جستجوی یک نگرش «بازرگانی» است؛ به همین دلیل اگر کسی به ارز خارجی پول بپردازد، به او وامهای سریع و طولیل‌مدت، خانه و... داده می‌شود. کالاهای خدماتی که پیش از این به آنها سوسید پرداخت می‌شد، اکنون در مقولات گوناگون و با قیمت‌های متفاوت به فروش می‌رسند؛ به همین دلیل در قلمرو تغذیه، نانهای معمولی، مرغوب و عالی و برنجهای معمولی، مرغوب و «نوریستی» به چشم می‌خورد. همچنین در حمل و نقل عمومی، مقولات 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 نرخیهای معمولی، با پرداخت هزینه‌های بالاتر، با سرعت بیشتری تلفن دریافت کند یا گذرنامه خود را به سرعت بگیرد.

### دیوانسالاری سرمایه‌های خارجی

با وجود تسهیلات و امکاناتی که تحت سیاست افتتاح در اختیار سرمایه‌های خارجی قرار می‌گیرد، چرا آنها به سرمایه‌گذاری شوقی نشان نمی‌دهند و دولت در این رابطه چه جایگاهی دارد؟

دلایل بی‌شماری برای فقدان سرمایه‌گذاری خارجی وجود دارد؛ یکی از آنها عدم ثبات سیاسی منطقه و دیگری جدایی مصر از دنیای عرب، بعد از صلح با اسرائیل بوده است. دلیل دیگر می‌تواند دیوانسالاری رسوای مصر، با حجم زیاد و سرعت اندک، و فرایندهای پیچیده آن باشد. محتمل است که دیوانسالاری مصر به منظور حفظ خود و اثبات اینکه خدماتش را در دوران افتتاح نمی‌توان جبران کرد، به دنبال تضمین بقای خویش، از طریق انگیزش «تفاضاً» در مورد خدمات، بخصوص در حوزه پروانه‌ها و مجوزها و ایجاد انواع معضلاتی - که فقط دیوانسالاران می‌توانند آنها را حل کنند - باشد. افتتاح فرصتهایی را نیز برای استفاده

«مناسب» از ادارات عمومی، برای مصارف شخصی ایجاد کرده است.

بدین ترتیب دیوانسالاران نه تنها هیچ علاقه‌ای برای آسانتر کردن امور برای سرمایه‌گذار از خود نشان نمی‌دهند؛ بلکه بالعکس هر چه قضایا دشوارتر باشد، بهتر است و کارمند می‌تواند قیمت ساده کردن امور را - در صورتی که مسائل موجود درست باشند - طلب کند. افتتاح نیز دیوانسالاری خاص خود را بخصوص در حوزه‌های تجارت، حقوق گمرکی، ارز و پرداختها ایجاد کرده است. بنابراین در میان دلایل دوری از سرمایه‌گذاری خارجی، این واقعیت نیز وجود دارد که رژیم نیروی کافی برای از سرآغاز کردن کامل کارکردهای رقابته‌ارث رسیده از دولتهای پیشین و سرازیر کردن نیروی کار مصری، به عنوان کارگران منفرد به بازار «آزاد» کار را ندارد. این کار توسط دولت کرد؛ انجام شده که تحت نظارت نیز قرار گرفت. بخش عمومی نیز مقاومت زیادی در برابر کاهش نیروی انسانی، و فروش به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، جاری شدن به بازار کار و از هم گسیختگی، از خود نشان داده است. سرمایه‌های بین‌المللی نیز آمادگی ندارند که خطرات موجود در یک نیروی کار فاسد یا ضایع شده را بپذیرند.

از سوی دیگر جریان اصلی در حکومت و نخبگان دیوانسالاری به همکاری بخش عمومی با سرمایه‌های خارجی، در شکل معاملات دو طرفه و مستقیم تمایل دارند. برخی از این طریق راهی برای نجات بخش عمومی از بحران مالی و تولیدی می‌بینند، و برخی دیگر آن را فرصتی برای پیشرفت مسیرها و وجوه سرمایه‌گذاری تلفی می‌کنند. بخش عمومی صنعتی علاقه زیادی به همکاری با سرمایه‌های خارجی داشته است، تا آنجا که اغلب موجودی خویش را در برابر استفاده از نام بازرگانی به شریک خارجی خود واگذار می‌کرده است (نمونه آن رابطه میان شرکت ینجبال اید آل و شرکت تامپسون است). ارتباط با سرمایه‌های خارجی از این جهت است که شرکتهایی تأسیس شود که با شرکتهای عمومی موجود، در بازاریابی همان کالاهای رقابت کند (نمونه‌های آن شرکت النصر برای تولیدات لاستیک و تایر، شرکت عمومی محصولات الکترونیکی و مبدلها، شرکت عمومی بالابرها و تهویه هوا است.

سرمایه‌های خارجی به سهم خود به همکاری با

ناصر گرابی، به وجود آمدن سازمانهای موازی، از قبیل چنین مسائلی بوده است. وجود حق قضاوت در نهاد های مختلف، انتصابات و اخراجهای ناگهانی که غالب نیز بودند، ابزارهایی برای اعمال قدرت رهبری - سیاسی به شمار می آمدند. نتیجه امر رقابت دائم برای نفوذ بیشتر، تأثیر توسط رهبری و اختصاص منابع بود.

بعد از افتتاح، رقابت ادامه یافت، ولی هسته اصلی سیاسی ضعیف تر شد و رهبری نتوانست یا نمی خواست به تنازع میان سازمانها در مورد مسائل توسعه سامان دهد. هم اکنون رقابت زیادی بر سر نقاط ارتباط با بخش خصوصی (شخصی برای مدیران و نهادی برای سازمانهای عمومی در سطح گسترده) و نیز بر سر دسترسی به منابع مالی خارجی - کمک دهنده ها و سرمایه گذاران خارجی و بین المللی - وجود دارد.

به دلیل ضعف سنتی «وزارت برنامه» و مقاومت موجود در برابر آن توسط وزارتخانه های قدرتمندی که به منابع مالی خارجی دسترسی دارند (مثل وزارت کشاورزی و وزارت صنایع) این فرض معقول است که سیاستها و طرحهای توسعه، کاملاً هنگام با ماشین دیوانسالاری نباشند. همچنین نیروهای مسلح در دهه ۸۰ با سازمانهای عمومی در قلمرو توسعه، رقابت سختی داشته اند که در حال حاضر فعالیتهای آنان به قلمروهای بسیار و متنوعی از خانه سازی تا تولید و صنعت گسترش یافته و بویژه شامل طرحهای مربوط به «امنیت غذایی» می شود.

می توان حوزه های خارجی را تصور کرد که سیاستهای موجود در آن همراهی بیشتری با عناصر بیرون از دیوانسالاری دارند تا عناصر درون آن. بسیاری از دیوانسالارها اکنون می توانند امنیت بیشتری در برابر تأثیر سرمایه خصوصی و سرمایه گذاران خارجی، نسبت به تأثیر کارمندان جزء در هر نقطه از نظام دیوانسالاری داشته باشند. گروههای جدید مبتنی بر منافع، از منافع موجود در کشور حمایت کرده و خود معرف آن هستند.

انجمن مدیران مصر (جماعه رجال العمل المصریین) از تأثیر خاص و ویژه ای برخوردار است. در این انجمن منافع بخشهایی از بورژوازی دولتی، سرمایه گذاران داخلی و سرمایه بین المللی با هم تلاقی پیدا می کند. این انجمن علاوه بر وزرای سابق و کارمندان، شامل تعداد زیادی از اعضای بانکها و شرکتهای بخش عمومی (در صنعت و تجارت) و بزرگان بخش خصوصی صادرات به واردات و عوامل بازرگانی (۲۸ درصد از همه اعضا در سال ۱۹۸۴) و سرمایه گذاران در حوزه های مواد غذایی منسوجات، اثاثیه منزل، جهانگردی و مشاوره است. سرمایه خارجی از طریق مشارکتهای «کمپته های مشورتی» (مثل کمپته تجارت مصری - امریکایی) و تعدادی از نمایندگان گنبدی مالی



• سیاست درهای باز تحت تأثیر بورژوازی دولتی که اتحاد با سرمایه های بین المللی را اختیار کرده بود، توسعه یافت و این تأثیر بسیار بیشتر از فشار سرمایه داران صنعتی داخلی بود.

• بسیاری از شرکتهای عمومی صنعتی مجبور بوده اند که به فعالیتهای تجاری روی بیاورند تا از نظر مالی پابرجای مانده و از ورشکستگی فرار کنند.

• از زمان اتخاذ سیاست افتتاح، توانایی بخش عمومی برای تولید مازاد کاهش یافته است.

• دولت نمی تواند یا نمی خواهد که این تناقص را از طریق تکیه بر منابع اقتصادی و اجتماعی جامعه حل کند؛ به همین دلیل به بیگانگان متوجه شده و راه حلی دوسویه را اختیار کرده است.

بخش عمومی تمایل دارد و از موفقیت خاص آن بر منابع سازمانی و انسانی، در کشور و در اختیار داشتن بخش زیادی از منافع انحصاری و مبتنی بر امتیازات در اقتصاد و نیز توانایی های مهم سیاسی و شورایی بهره می برد. شرکت با بخش دولتی، به طور کلی ضمانت و شرط مطمئن تری برای سرمایه های بین المللی، در شرایط امروز مصر است. همچنین سرمایه گذاران خارجی تمایل بوده اند که از کمکهای خارجی مشخص به مصر، از طریق سازمانهای خارجی و بین المللی، بعد از کمپ دیوید - که مستقیماً به دولت تعلق می گرفت - استفاده کرده و سود ببرند. سازمان کمکهای ایالات متحده و بانک جهانی، برای دادن وام به شرکتهای بخش عمومی این شرط را گذاشته اند که آنها باید به معاملات دو طرفه با بخش خصوصی خارجی و داخلی اقدام کنند.

برای خلاصه کردن این بخش می توان گفت که در دولت امروز مصر، تناقص میان دو جهت گیری، میان جهت گیری توسعه گرا - که شامل نقش دولت گرا یا تولید کننده است - و جهت گیری رفاه گرا - که شامل کارکردهای رفاه دولت است - وجود دارد. دولت نمی تواند یا نمی خواهد که این تناقص را از طریق تکیه بر منابع اقتصادی و اجتماعی جامعه حل کند، به همین دلیل به بیگانگان متوجه شده و راه حلی دوسویه را اختیار کرده است. یک سوی این راه حل کاهش بخش زیادی از نقش توسعه ای دولت و محدود کردن خود به نقش تولید کننده، با همکاری سرمایه خارجی و سوی دیگر آن تلاش برای افزایش منابع خارجی و درآمدزا برای دولت، به منظور ارائه حداقل خدمات رفاهی با در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی و سیاسی - امنیتی است. برای تکمیل این آخرین تریه، افراد نیز به بهره گیری از منابع خارجی برای خود تشویق می شوند (بخصوص از طریق کار خارج)، با این امید که این امر باعث شود شرکتهای زیادتری از جامعه، اتکای خود به دولت را کاهش دهند.

#### سیاست دیوانسالارانه

در محدوده خود دیوانسالاری، سیاست دیوانسالارانه، بیش از همیشه اهمیت دارد و خود را گره های متفاوتی نشان می دهد. در دوره

بین‌المللی، ارائه می‌شود.

## تأثیر این سیاستها بر بخش عمومی

این تحولات بر بخش عمومی به طور کلی تأثیری ویرانگر داشته‌اند. به نظر ما با در نظر گرفتن همه جوانب، بسیاری از صنایع بخش عمومی، به نسبت بد عمل کرده‌اند؛ کاهش تولید در حال حاضر تا حد زیادی به اعمال سیاست انفتاح باز می‌گردد.

بخش عمومی تا زمان اعلام سیاست درهای باز، در سال ۱۹۷۴، ۷۷ درصد از تولید صنعتی را در کشور در اختیار داشت، ۷۲٫۶ درصد از نفت و محصولات آن، ۷۸ درصد از کارهای ساختمانی، ۱۰۰ درصد از تولید برق، ۷۶٫۸ درصد از حمل و نقل و ارتباط، ۵۰٫۹ درصد از تجارت، ۱۰۰ درصد از امور دارایی و مالی و ۷۸٫۸ درصد از خدمات.

بخش عمومی در ۵۴٫۵ درصد از کل تولید ناخالص داخلی و ۸۵٫۹ درصد از کل پس‌اندازهای ملی سهم بوده و ۹۰ درصد از سرمایه‌گذاریهای ملی را انجام می‌داده است. بخش عمومی شامل ۳۸۰ واحد اقتصادی (شرکت، مؤسسه و بنگاه که هر یک دارای کارخانه‌ها، مغازه‌ها و شعبه‌های مختلف بوده‌اند) است که ۲۳۹ واحد در بخش تولید، ۷۵ واحد در بخش مالی و تجارت و ۶۶ واحد در بخش خدمات به کار مشغول بوده‌اند.

از حیث کارمندان بخش اداری، بخش عمومی اقتصادی با ۳۴ هزار مدیر (از رؤسا تا کارمندان درجه چهار) اداره می‌شده است که در مراجع عمومی، سازمانها و شرکتهای مشغول به کار بوده‌اند. اکثر این مدیران یعنی ۲۰ هزار یا ۵۷٫۷ درصد آنان فارغ‌التحصیلان دانشگاه هستند (هزاران تن از آنها درجه‌های بالاتری نیز داشته‌اند). از حیث مسیر کاری، ۳۱ درصد از مدیران بخش عمومی کار خود را در شرکتهای خصوصی و قبل از ملی شدن آنها آغاز کرده‌اند و بقیه از طریق کارهای حکومتی، آکادمیک یا نظامی به مدیریت اقتصادی وارد شده‌اند. بسیاری از آنان از طریق «تماسهای شخصی» (۴۳ درصد) و راههای دیگری که مستقیماً به فعالیتهای این واحد اقتصادی مربوط نبوده، به سمتهای خویش دسترسی پیدا کرده‌اند.

این نکته قابل بحث است که درصد مدیرانی که هیچ تجربه و سابقه‌ای نداشته‌اند، بسیار بالاست؛ ولی باید به یاد داشت که بخش خصوصی بومی بسیار کوچک است (که بخشی از آن نیز دشمنی سختی با انقلاب ۱۹۵۲ داشته است) و برنامه‌های صنعتی شدن سریع و جاه‌طلبانه انقلاب، گسترش سریع بخش عمومی را ایجاب می‌کرده است.

انتخاب سیاست درهای باز، به پایان کنترل عمومی بر «مدیران سطح بالای» اقتصاد انجامید که این کار از طریق باز کردن راه برای سرمایه‌های

خصوصی در قلمرو امور مالی، صنعت سنگین و تجارت خارجی انجام شده است. این سیاست همچنین «سازمانهای عمومی» (مؤسسات عامه) را به عنوان بنگاههای برنامه‌ریزی و هماهنگی کنار گذاشته و به واحدهای بخش عمومی آزادیهایی گسترده‌ای در حوزه مدیریت عطا کرده است؛ ولی آنها را از موقعیت خوب بهره‌برداری از کمکهای بانکهای دولتی محروم کرده است. با کنار گذاشته شدن اصل برنامه‌ریزی ملی، بخش عمومی دیگر تابع ملاحظات اجتماعی و سیاسی پیشین نیست. در نتیجه این تحولات سهم مشارکت بخش عمومی در کل تولید ناخالص داخلی، به سرعت کاهش یافته است؛ یعنی از ۵۴٫۵ درصد در سال ۱۹۷۴، به ۴۹ درصد در سال ۱۹۷۹ رسیده است.

## خصوصی‌سازی انجام ناگرفته

خواسته دولت فروش بخشی از واحدهای بخش عمومی به سرمایه‌گذاران داخلی بوده است، ولی این ایده هرگز محقق نشده است. دیدگاههای بی‌شماری در مورد دلیل این امر وجود دارد. برخی این امر را به عدم تمایل بخش خصوصی مصر به سرمایه‌گذاری در کارهای تولیدی و برخی آن را به مقاومت دائمی کارمندان بخش عمومی، در برابر این انتخاب نسبت می‌دهند. در هر دو دلیل حقیقتی وجود دارد؛ ولی به نظر ما دلیل اصلی آن است که دولت و بورژوازی دیوانسالار، آمادگی کاهش کارکردهای کنترل و حق‌تقدیمهای مختص به آنان از طریق بخش عمومی را نداشته‌اند؛ بخش اصلی بورژوازی دولتی، به نحو فزاینده به پیوند دادن بخش عمومی با سرمایه بین‌المللی علاقه‌مند بوده‌اند و به پیوند آن با سرمایه داخلی و قدرت بخشیدن به آن تمایلی نداشته‌اند.

دو پیشنهاد اصلی برای فروش یا واگذاری بخش عمومی به سرمایه‌های داخلی در سال ۱۹۸۰ به جای نرسید. یک پیشنهاد از آن «عبدالرضا عبدالمجید» وزیر سابق اقتصاد بود، مبنی بر تبدیل شرکتهای عمومی در حوزه تجارت خارجی و بیمه به شرکتهای مختلط (عمومی و خصوصی) بود و پیشنهاد دیگر را «طاهار زکی»، وزیر سابق صنایع مطرح کرد که هدف آن درگیر کردن سرمایه خصوصی و محلی در شرکتهای عمومی صنعتی موجود و جدید بود. پیشنهاد دوم می‌تواند پاسخی به اتهامات فزاینده، مبنی بر اینکه انفتاح بیشتر جهت‌گیری مصرفی دارد باشد.

در سال ۱۹۸۱، پیشنهاد دیگری تحت عنوان «جداسازی مالکیت از اداره» ارائه شد، بدین صورت که مالکیت بخش عمومی از آن دولت باشد و یک بانک سرمایه‌گذاری ملی و تازه آنها را با تشکیل شرکتهایی که می‌توانند سرمایه‌های شرکتهای مختلط (عمومی/خصوصی) را اداره کنند، آنها را

تحت نظر بگیرد. در همان زمان تصور دیگری بر بخش جهانگیری شکل گرفت. در اینجا دو شرکت عمومی مالکیت را در اختیار داشتند؛ ولی مدیران را بر عهده نداشتند و هتلهای موجودیهای خود را به شش شرکت سرمایه‌گذاری خارجی - که بخش عمومی در آنها سهم بودند - واگذار کردند؛ در طی همین مدت، بسیاری از شرکتهای مهم بخش عمومی به مدیرانی که در ارتباط با دولت باشند، واگذار شدند.

پیشنهاد دیگر در سال ۱۹۸۲، به دنبال تأسیس سازمانهای تازه برای هماهنگی و کنترل بود (که حدی‌یاد آور «سازمانهای عمومی» دوره ناصر است). کار این سازمانها دادن مشاوره به وزیران است که با فعالیتهای سودآوری شرکتهای متعلق به آنان درگیر هستند. پیشنهاد دیگر در سال ۱۹۸۵ در ارتباط با «عقلانی کردن» بخش عمومی مطرح شد. بر اساس این پیشنهاد از حجم همه شرکتهای زیان‌آور و شرکتهای عمومی در بخش مسافرت و تجارت داخلی کاسته شده و به بخش خصوصی داده می‌شوند. این پیشنهاد در سال ۱۹۸۷، کم و بیش مورد تصویب پارلمان قرار گرفت. بر طبق این ایده، بخش عمومی فقط در قلمرو شرکتهای بزرگ تولیدی مثل معادن و منسوجات حفظ می‌شدند. اغراق در خصوصی‌سازی تا آنجا پیش رفت که پیشنهاد واگذاری کانال سونز به سرمایه‌گذاران خارجی - جهت بازپرداخت وامهای مصر - مطرح شد.

هیچیک از این پیشنهادهای فروش و واگذاری بخش عمومی، انجام نشد؛ ولی شکی نیست که مفهوم انتقال کلی در سیاستهای اقتصادی دولت آن بود که بخش عمومی سربار، منابع کمتری برای احیای ماشین خود داشته و کارمندان با کیفیت را حفظ کند. این در زمانی است که رقابت سریع ناشی از آزادسازی، در کنترل تجارت و دادن حق تقدم به طرحهای انفتاح، به چشم می‌خورد. از زمان انحاء سیاست انفتاح، توانایی بخش عمومی برای تولید مازاد کاهش یافته است؛ بدین ترتیب سرمایه‌گذاری در بخش عمومی از ۴٫۲۵ بلیون پوند در سال ۱۹۷۵، به ۳٫۱۹۸ بلیون در سال ۱۹۸۵ (حدوداً شش برابر) رسیده است و مازاد آن که توسط این بخش تولید شده تنها از ۱۳۵ میلیون پوند در سال ۱۹۷۵، به ۱۳۷۶ میلیون در سال ۱۹۸۵، به قیمت‌های جاری رسیده است. به بیان دیگر مازاد سال ۱۹۷۵، نمایانگر ۱۰ درصد از سرمایه‌گذاری است که در سال ۱۹۸۵ یک درصد از سرمایه‌گذاری افول می‌کند.

این اطلاعات را به دو طریق می‌توان تفسیر کرد؛ یا بخش عمومی آن قدر عدم کارایی داشته است که نمی‌توانستند رقابت خارجی یا بخش خصوصی را تحت شرایط سیاست درهای باز تحمل کند، و یا آنکه غفلت کرده است و تحت سیاست



## • از زمان اتخاذ سیاست انفتاح، توانایی بخش عمومی برای تولید مازاد کاهش یافته است.

مقیاسی وسیع است. این امر تا حدی نتیجه یک بخش خصوصی قابل توجه با منابع مالی بهتر است؛ در حالی که بخش عمومی از نظر ساختاری آسیب دیده و از منابع مالی محروم شده است. محدودیتهای فضای بحث امکان بررسی کامل آن را به ما نمی‌دهد؛ ولی من به علل و چگونگی ظهور و بروز آن در جای دیگری پرداخته‌ام. فساد در دهه ۷۰ تا حد زیادی «تهدید شده» بود و از یک سر شیر اطمینانی برای دیوانسالاری با پرداختهای بد و از سوی دیگر نشانه‌ای از سیاست آزادسازی است. تلاشهایی که در آغاز حکومت مبارک صورت گرفت، نمایانگر موارد گسترده‌ای است که جالب‌ترین آنها، برادر رئیس‌جمهور قبلی یعنی «عصمت السادات» است. او از جایگاه یک راننده و فروشنده در بارانداز اسکندریه آغاز کرد و به یک میلیونر تبدیل شد که این کار را از راه انجام دادن انواع مانورها برای بهره‌برداری از نقاط اتصال میان بخشهای عمومی و خصوصی که در پروانه‌های غیرقانونی درگیر بودند و تجارت در کشور، ماشین‌سازی، کشتی، کارخانه‌ها، نفت، مواد غذایی و به گفته‌ای مواد مخدر انجام داد.

خلاصه گزارش «سازمان نظارت اجرایی» در ژوئن ۱۹۸۰، ذهن بسیاری از افراد را به این مورد و موارد دیگر فساد جلب کرد. گزارش سه جلد آنان در مورد عدم کارآیی و سوء عمل دیوانسالاری در دوره سالهای ۷۰-۱۹۷۷، در پایان دهه ۷۰ به چاپ رسید و دشمن شخصیت‌های بسیار و بلند مرتبه‌ای را برانگیخت. حکم تعیین شده تأیید می‌کرد که عصمت السادات و دیگر اعضای خانواده او در کلاهبرداری، بازاریاسیای تجاری، تخصیص نادرست منابع عمومی و بسیاری موارد دیگر (با فهرستی از ۲۴ اتهام) درگیر بوده‌اند. این مورد و مواردی شبیه به این، تنها یک مورد از فساد نبوده است؛ بلکه «در کل دوره جاری بوده‌اند»، که لوازم آن برای رژیم بسیار تهدید کننده بوده است. همچنین مجموعه‌ای از اعمال اقدام به فساد روشن تر شد.

### بهره‌وری در برابر توسعه

به موضوع گسترده توسعه نمی‌توان در این محدوده اندک پرداخت، و در اینجا به برخی عبارتهای کوتاه اکتفا می‌کنیم. تحول در نقش اقتصادی دولت بعد از انفتاح که از آن انتظار پیشرفت در بهره‌وری و تولید می‌رفت، به توسعه کمکی نکرده است. تحولات جاری بدین معنی بوده است که دولت نقش توسعه‌دهنده خود را کنار

گذاشته و «وابستگی» فزاینده و طابق النمل بالنملی»، از سرمایه‌های بین‌المللی پیدا کرده است. انفتاح حتی در مفهوم دقیق رشد اقتصادی موفق نبوده است. می‌پذیریم که تولید ناخالص داخلی با نرخ حدود ۸٫۴ درصد در سال، از اواسط دهه ۷۰ تا اواسط دهه ۸۰، در مقایسه با میانگین حدود ۶٫۶ درصد سالانه طی دوران ۵۵-۱۹۶۵ افزایش یافته است؛ ولی اکثر رشد حاصله در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ در مورد گسترش صنعت و دیگر بخشهای تولیدی راجع است؛ در صورتی که اکثر رشد در دوره‌های انفتاح حاصل از منابع درآمدی و خارجی بوده است که دولت مصر نظارت اندکی بر آنها داشته که در هر صورت تضعیف کننده بوده‌اند.

در واقع با سقوط جاری در این منابع، نرخ سالانه رشد سقوط کرده و بر اساس تخمین امریکاییها - کمتر از یک درصد و بر اساس تخمین مصریان به کمتر از ۵ درصد در سال رسیده است. همچنین اعداد زیر در دهه ۸۰ باید در نظر آورده شوند؛ نرخ تورم حدود ۲۳ درصد؛ کسری بودجه در حدود ۳٫۵ میلیارد؛ کسری تجاری سالانه حدود ۸ میلیارد؛ و وام انباشته شده تا حدود ۵۰ بیلیون.

### نتیجه‌گیری

از تحلیل مطالب گذشته چه نتیجه‌گیریهای کلی‌ای قابل استخراج است؟ این نکات حداقل می‌توانند تأمل برانگیز باشند:

۱- کاهش دیوانسالاری دولتی یک کار کاملاً دشوار (غیرممکن) است، حتی اگر دگرگونی‌های ایدئولوژیک و تحولات سیاستهای جاری، در جهت آن باشد.

۲- کاهش نقش اقتصادی دیوانسالاری دولتی به نحو ضروری، مستقیم و متناسب با کاهش کارکردهای سیاسی آن (کنترل و سرکوب) همراه نمی‌شود.

۳- مولد بودن و توسعه یک چیز نیستند؛ تولید می‌تواند افزایش پیدا کند، ولی توسعه کلی ملی با مشکلاتی روبرو می‌شود.

۴- اصلاحاتی مثل انفتاح، آزادسازی و خصوصی‌سازی همیشه بر تغییر جهت‌گیری‌ها دلالت نمی‌کنند؛ بلکه برخی از اوقات فرایند پیچیده ایجاد رژیمهای تازه را که می‌خواهند دولت و بازیگران فعالیت‌های خصوصی را بیشتر متوجه بازار سازند، مبهم می‌سازند. - این کار اغلب تحت تأثیر نیروهای بین‌المللی انجام می‌گیرد.

### مأخذ:

توضیح: این مقاله از مجله مطالعات «آسیایی و افریقایی» با مشخصات کتاب‌شناسی زیر ترجمه شده است:

Aynbi, Nazih N. Bureaucracy and Development in Egypt Today. Journal of Asian and African Studies XXIV 1-2 (1989).

منابع خود محروم شده است؛ تا آنجا که از سقوط غیرممکن بوده است. گزاره اول درست است، ولی شواهد بسیاری برای رد دوم به عنوان تبیین اصلی برای سقوط بخش عمومی حقیقتاً ناموفق نبوده است. سال ۱۹۷۶، تعداد واحدهای سودآور بومی، ۳۲۴ واحد بوده است که تنها ۴۴ داشته‌اند که این ضرر به بیشتر از ۸۰۰ بند نبوده است. تعداد آنها نیز در حال کاهش است. در طی این ده سال (۷۷-۱۹۸۵) صورت میانگین ۶۷٫۵ درصد از مازاد قابل بخش عمومی را به دست می‌آورد (۲۷٫۲٪ شکل مالیات بردرآمد و ۴۰٫۳ درصد در تخصیص یافته)، بدین ترتیب شرکت‌های سود این هزینه‌ها برای تغذیه مالی خود و پیشرفت محروم شده‌اند. با این وجود می‌تواند کاملاً از هم فرو نمی‌ریزد؛ در سال ۸۳، شرکت سودآور، سودی معادل ۱۰۰۰ پوند داشته‌اند، در حالی که بقیه کسری معادل ۱۴۲ میلیون داشته‌اند و آنها به ۱۲۶ میلیون پوند رسیده است.

### انفتاح بر کارآیی

سیاستهای انفتاح، بدون شک به حل مشکلات فنی (تولید) در بخش عمومی و از این تنگناها در مسائل پولی (بخصوص خارجی) کمک کرده است؛ ولی مسئله مورد مالی حل نشده است؛ همچنین به دلیل باز شدن راه بازار محلی برای محصولات خارجی و شکسته شدن یای کشورهای سوسیالیست - به یک تبدیل شده است. همچنین حفظ هر و با کیفیت، بسیار دشوار شده است؛ از این افراد بخش عمومی را برای کارایی عربی یا بخش خصوصی محلی (بومی) برک می‌کند.

از راهی غیرمستقیم نیز باعث ایجاد بخش عمومی شده است که آن فساد در