چرا الگوی اقتصاد بازاری تحت نفوذ دولت در جهان عرب نتیجه نداد

درس‌هایی از سیاست رفاهی ۷ کشور عربی

سیدمقداد ضیاتبار
پژوهشگر پژوهشکده سیاست‌پژوهی و مطالعات راهبردی حکمت

استفن هرتوگ در کتاب «دورمانده از توسعه؛ خودی‌ها و غیرخودی‌ها در سرمایه‌داری عرب» به تبیین جنس خاص مداخله دولت در این کشورها می‌پردازد. در جهان عرب، به تعبیر هرتوگ ما با یک «اقتصاد بازاری تحت نفوذ دولت» مواجه هستیم که در آن مداخله دولت با هدف حمایت اجتماعی به شکل‌گیری یک اقتصاد چندپاره منجر شده است. در نگاه هرتوگ، اقتصاد بازاری تحت نفوذ دولت یک داستان علت و معلولی درهم‌تنیده متشکل از قطعات به‌هم پیوسته و حلقه‌های بازخوردی است و درک تعادل نهادی کنونی که در این کشورها جریان دارد مستلزم بررسی موشکافانه تاریخ طولانی مداخله بلندپروازانه دولت در این منطقه است و به‌طور ویژه، مطالعه الگوی دولت‌سازی ناسیونالیستی عربی از دهه ۱۹۵۰ به بعد، می‌تواند به درک بهتر ویژگی‌های چنین اقتصادهایی بینجامد. به باور هرتوگ، حضور عمیق دولت در اقتصاد کشورهای عربی، فی‌نفسه عملکرد اقتصادی را مختل نمی‌کند، بلکه حضور بسیار ناکارآمد دولت علت اصلی عملکرد ضعیف اقتصادی است. فصل دوم این کتاب روایتی تاریخی از چگونگی گسترش انگیزه‌های دولت‌گرایی و سیاست‌های توزیعی با هدف حمایت از اقشار متوسط جامعه است و آنچه در ادامه می‌آید شرح مختصری از این فصل است. مطالعه چنین تجربه‌ای به‌جهت وجود برخی اشتراکات در نحوه سیاست‌گذاری رفاه و تامین اجتماعی در اقتصاد ایران که هدف محوری آن حمایت از اقشار ضعیف و متوسط جامعه بوده و در قالب سیاست‌هایی نظیر پرداخت یارانه، کنترل نرخ ارز و... بروزیافته است می‌تواند حائز اهمیت و قابل تأمل باشد.

الگوی اقتصاد بازاری تحت نفوذ دولت

مفاهیم کلیدی الگوی «اقتصاد بازاری تحت نفوذ دولت» نظیر بروکراسی‌های عریض و طویل، بازارهای کار رسمی، بخش بنگاه‌های رسمی و سیستم‌های مهارتی سازمان‌دهی شده توسط دولت، عمدتا عواملی بوده که در قرن بیستم و به‌ویژه دوران پس از استقلال به‌وجود آمده است.

در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، زمانی که کشورهای مغرب و مشرق[1] در هسته جهان عرب به استقلال دست یافتند، فقیر و توسعه‌نیافته بودند و دستگاه‌های دولتی کوچکی داشتند.[2] این کشورها به‌طور کلی نسبت به همتایان خود در سایر مناطق در حال توسعه، مسیر بلندپروازانه‌تری را برای ساختن دولت در پیش گرفتند که به سهم بالای هزینه‌های دولت در تولید ناخالص داخلی منجر شد. نمودار نشان می‌دهد سهم مخارج هفت کشور عربی (مصر، سوریه، الجزایر، تونس، اردن، یمن و مراکش) نسبت به تولید ناخالص داخلی بالاتر از متوسط همین رقم در کشورهای با درآمد پایین و متوسط است.

در میان این کشورها، مصر الگویی برای بسیاری از همسایگانش بوده است. همچنین در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ سوریه شدیدترین حالت دولت‌گرایی در میان رژیم‌های ملی‌گرای عرب را داشته است. مصر و سوریه الگویی را نمایندگی می‌کنند که به‌طور گسترده در بقیه مناطق کپی شده‌اند.

نتایج فاجعه‌بار مداخله حداکثری دولت‌های عرب در اقتصاد

تجربه مصر

مصر اولین کشور مستقل عربی بود که در سال ۱۹۵۲ سلطنت محافظه‌کار آن به‌دست یک انقلاب ملی‌گرایانه سقوط کرد و کانال سوئز در دوره ریاست‌جمهوری جمال عبدالناصر در سال ۱۹۵۶ ملی شد و سیاست‌های اقتصادی پس از یک دوره نسبتا معتدل، به‌سمت سیاست‌های تندروانه تغییر مسیر داد. در اوایل دهه ۱۹۶۰، حرکت به‌سوی سوسیالیسم با ملی شدن طیف وسیعی از بخش‌های اقتصادی مانند بانکداری، صنایع سنگین و حمل‌ونقل؛ و دستگیری سرمایه‌داران برجسته به اوج خود رسید. اصلاحات ارضی گسترده، سقف مالکیت را برای تقسیم زمین‌های بزرگ تعیین کرد. تاجران و تولیدکنندگان کوچک‌تر توانستند از سیاست ملی‌سازی در امان بمانند، اما تحت کنترل قیمت‌ها و سایر مقررات سنگین قرار گرفتند. تجارت خارجی و معاملات ارزی به‌شدت تحت کنترل دولت بود. به قول جان واتربوری، استاد برجسته اقتصاد سیاسی مصر پس از استقلال، «تاکنون تعداد اندکی از کشورهای در حال توسعه به‌جز کشورهایی که ظاهرا مارکسیست هستند، به اندازه مصر در بخش خصوصی خود مداخله کرده‌اند.» مداخله عمیق دولت در فعالیت‌های بخش خصوصی که با سیاست‌های توزیع و بازتوزیع رانت در مقیاس بزرگ همراه بود، مصرف طبقات پایین و متوسط مصر را افزایش داد. ناصر در سال ۱۹۶۱ برای افراد با درآمد بالا، نرخ مالیات ۹۰ درصدی اعمال کرد. این نرخ در سال ۱۹۶۵ به ۹۵ درصد رسید. ایجاد اشتغال بی‌رویه توسط دولت، برای طبقه متوسط تحصیلکرده رو به رشد، ابزاری برای توزیع مجدد درآمد بود. به‌عنوان مثال در سال ۱۹۶۱، دولت ناصر تضمین رسمی داد که تمام فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در دستگاه‌های دولتی استخدام می‌شوند، این سیاست در سال ۱۹۶۴ به فارغ‌التحصیلان دبیرستان تعمیم داده شد و متعاقبا توسط سایر کشورهای عربی الگوبرداری شد. در پایان دهه ۱۹۶۰، سهم هزینه‌های دولت در تولید ناخالص داخلی به ۲۵ درصد رسید. رژیم ناصر به‌وضوح مصرف و منافع کوتاه‌مدت مصرف‌کنندگان را بر تولید ارجح می‌دانست.

تجربه سوریه

«اقتدارگرایی پوپولیستی» که در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در سوریه ظهور کرد، شباهت زیادی به الگوی اجتماعی-اقتصادی مصر دارد، اما مداخله و توزیع مجدد در سوریه حتی بیشتر بوده است. این وضعیت تا سال ۲۰۱۱ (پیش از به‌هم‌ریختن وضعیت اجتماعی- سیاسی سوریه) ادامه یافت.

دیگر انواع ناسیونالیسم عربی با گرایش سوسیالیستی و ضد بورژوایی، به‌ویژه بعثیسم، به سرعت در سوریه گسترش یافت. برجسته‌ترین وجه از تاثیرپذیری سوریه از ایدئولوژی عرب‌گرایی فراملی، اتحاد رسمی این کشور با مصر از سال ۱۹۵۸ تا ۱۹۶۱ بود که توسط ناسیونالیست‌های عرب در رژیم سوریه انجام شد.

کارشناسان مصری که در دوران این اتحاد به سوریه اعزام شدند، بسیاری از سیاست‌های اقتصادی ناصر را با خود به سوریه بردند. اتحادیه مصر و سوریه، طیف وسیعی از کنترل‌ها بر قیمت، عرضه کالا و واردات را اعمال کرد، تولید صنعتی و بازرگانی را مشمول صدور مجوزهای جدید متعددی قرار داد، سقف سود برای بخش خصوصی تعیین کرد و سیاست کنترل معاملات ارز خارجی را به اجرا گذاشت.

جمهوری متحده عربی در سپتامبر ۱۹۶۱ در پی وقوع یک ضد کودتا در سوریه فروپاشید. ولی چهارچوب رژیم اقتصادی عمیقا مداخله‌گر ایجاد شده بود و حتی بعدها عمیق‌تر شد. دولت سوریه در آن دوره، نخبگان سیاسی زمین‌دار را به حاشیه راند و به توزیع مجدد اراضی بزرگ کشاورزی اقدام کرد، کنترل دولتی بر تجارت خارجی تشدید شده و صنایع بیشتری ملی شد، که درنهایت طی این دوره سه‌چهارم اقتصاد ملی در کنترل مستقیم دولت قرار گرفت. در دهه ۱۹۷۰، سهم بخش دولتی در تشکیل سرمایه به ۶۹ درصد رسید.

در سوریه همانند مصر، دستگاه دولتی ماشین ایجاد شغل برای طبقه متوسط رو به رشد بود و دولت به‌زودی به کارفرمای مورد علاقه اکثر شهروندان تبدیل شد. سیاست عامدانه ایجاد بی‌رویه فرصت‌های شغلی، به گسترش چشمگیر حقوق و دستمزد در بخش عمومی منجر شد و دولت با هدف افزایش حمایت از مردم، به طیف گسترده‌ای از کالاهای مصرفی یارانه پرداخت. دولت سوریه، همانند مصر، مصرف مبتنی‌بر حمایت دولتی را بر پس‌انداز ترجیح داد. والدنر چنین رژیمی را «کینزینیسم زودرس»[3] می‌نامد که به معنای تغییر به‌سمت مصرف انبوه قبل از ایجاد یک پایه صنعتی گسترده است. گرچه مفهوم «کینزینیسم زودرس» برای سوریه ابداع شده، اما در بخش بزرگی از جهان عرب مصداق دارد. دوره ناسیونالیستی دهه ۱۹۶۰، هم در مصر و هم در سوریه، میراث عمیقی از کنترل بروکراتیک فرآیندهای تولید و سیاست‌های گسترده توزیعی برای حمایت از طبقه متوسط، به‌ویژه از طریق رشد بی‌رویه اشتغال دولتی برجای گذاشت.

تجربه تونس

دیگر جمهوری‌ها در هسته اصلی جهان عرب از الگوی مشابهی پیروی کردند. تونس درحالی‌که از دهه ۱۹۷۰ به‌عنوان کشوری در مسیر آزادسازی اقتصادی شناخته شده، در دهه ۱۹۶۰ آشکارا نظامی سوسیالیستی بود که تحت ریاست‌جمهوری حبیب بورقیبه و وزیر قدرتمند برنامه‌ریزی و دارایی، احمد بن صالح قرار داشت. این کشور برنامه‌ای به سبک جمال عبدالناصر به اجرا گذاشت که مجموعه‌ای از ملی شدن صنایع، کنترل دستمزدها و قیمت‌ها، سیاست‌های تجاری حمایت از تولید داخلی، گسترش سریع اشتغال دولتی، یارانه‌های سخاوتمندانه و دیگر سازوکارهای رفاهی بود.

تجربه الجزایر

الجزایر در کنار سوریه، یکی دیگر از کشورهای اصلی عربی با عمیق‌ترین سابقه دولت‌گرایی است. رهبران ارشد حزب حاکم جبهه آزادیبخش ملی الجزایر، در دهه ۱۹۵۰ در قاهره تحت حمایت جمال عبدالناصر قرار داشتند. هنگامی که الجزایر در سال ۱۹۶۲ از فرانسه مستقل شد، مسیر معمولی سوسیالیسم عربی با مداخله عمیق در اقتصاد، حمایت از تولید داخلی، رشد بی‌رویه اشتغال دولتی و تامین یارانه‌های سخاوتمندانه را آغاز کرد. اعمال این‌گونه سیاست‌ها با درآمد حاصل از میادین نفتی که در دهه ۱۹۵۰ کشف شد، افزایش یافت. در سال ۱۹۶۵ نفوذ ایدئولوژیک الجزایر در منطقه با برکناری رئیس‌جمهور «احمد بن‌بله» که از نزدیکان ناصر بود، رو به افول گذاشت و به‌جهت‌گیری «جهان‌سوم‌گرایی» منجر شد. با این حال مداخله دولت در اقتصاد به‌ویژه با افزایش قیمت جهانی نفت در دهه ۱۹۷۰، که امکان ساخت صنایع بزرگ دولتی را فراهم می‌کرد، به‌شدت ادامه یافت.

تجربه یمن‌شمالی

کشور دیگری که به‌طور غیرعادی مستقیما در معرض نفوذ مصر قرار داشت، یمن‌شمالی بود. از سال ۱۹۶۲ تا ۱۹۷۰ در طول جنگ داخلی، طرف جمهوریخواه-ناسیونالیست که سلطنت قدیمی را از طریق کودتا حذف کرده بود، به جمال عبدالناصر بسیار نزدیک بود و تلاش می‌کرد تا از طریق جنگ نیابتی علیه عربستان سعودی محافظه‌کار، بر اعتبار ناسیونالیسم عربی خود بیفزاید. حدود ۶۰ هزار سرباز مصری در جبهه جمهوریخواهان می‌جنگیدند و هزاران کارشناس و معلم مصری دولت نوپای یمن‌شمالی را اداره می‌کردند. ناصری‌های محلی و دیگر ملی‌گرایان عرب در دولت یمن‌شمالی نقش کلیدی داشتند. یمن‌شمالی برخلاف کشورهای نسبتا ثروتمندتر و توسعه‌یافته‌تر مغرب و مشرق، هرگز منابع لازم برای انجام طرح‌های بلندپروازانه دولتی در اختیار نداشت. با این حال روند مشابهی از مداخله عمیق دولت در اقتصاد، حمایت از تولید ملی، رشد بی‌رویه اشتغال در ادارات و سازمان‌های دولتی و ارائه یارانه‌های انرژی در یمن‌شمالی اعمال شد.

تجربه جمهوری خلق یمن

دولت دیگر در قلمرو یمن مدرن، جمهوری دموکراتیک خلق یمن (۱۹۹۰-۱۹۶۷) بود که در پی مبارزه ضد استعماری به رهبری ائتلافی از نیروهای ناسیونالیست و مارکسیست عرب پدید آمد. جمهوری دموکراتیک خلق یمن تنها کشور عربی بود که رسما مارکسیسم را به‌عنوان ایدئولوژی حاکم معرفی کرد. این کشور از اواخر دهه ۱۹۶۰، با منابعی بسیار محدود، کارزار سوسیالیستی ملی شدن صنایع و برنامه‌ریزی مرکزی را آغاز کرد. در سال ۱۹۹۰، با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، دو یمن برای اتحاد اقدام کردند؛ ولی در پی بروز یک جنگ داخلی کوتاه‌مدت، در سال ۱۹۹۴ مجددا برای اتحاد موافقت کردند. میراث دولت‌گرایی در یمن متحد نیز حفظ شد. در مجموع همه جمهوری‌های مورد مطالعه، دوره‌های طولانی اعمال سیاست‌های دولتی- پوپولیستی و گسترش مداخله دولت را پشت‌سر گذاشته‌اند که اغلب محصول دوران رقابت ملی‌گرایانه در جهان عرب بوده است.

تجربه اردن

جهان عرب در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ یک فضای ایدئولوژیک به‌هم پیوسته بود که در آن ایده‌های پان‌عربیسم و گرایش به براندازی نظام سیاسی حاکم در میان مرزها جریان داشت. در این زمینه سیاست‌های توزیعی پوپولیستی اولین جمهوری‌های ملی‌گرا -که عمدتا در پی کودتاهای ملی‌گرایانه علیه سلطنت‌های محافظه‌کار به‌قدرت رسیده بودند- فشار سنگینی بر رژیم‌های حاکم بر دیگر کشورهای منطقه وارد می‌آورد تا در جهت کنترل اقتصاد ملی به‌منظور فراهم کردن مزایای گسترده برای طبقه متوسط و تحقق خواست‌های مردم بی‌قرار کشورشان گام بردارند. این فشار روی سلطنت‌های محافظه‌کار منطقه بسیار سنگین بود.

پس از سال ۱۹۵۶، چنین فشارهایی به‌طور خاص به شیوع سریع الگوهای اقتصادی دولت‌گرا و پوپولیستی مرتبط با ناسیونالیسم عرب منجر شد. این روند به‌ویژه در اردن قابل مشاهده است. اردن پیش از دوره ناصری، در طرح‌های اتحاد نافرجام با سوریه شرکت کرده بود. درنتیجه انتخابات نسبتا آزاد در اکتبر ۱۹۵۶ -درست در آستانه بحران کانال سوئز- ملک حسین مجبور شد کابینه‌ای متمایل به جمال عبدالناصر را منصوب کند. در آوریل ۱۹۵۷، مدت کوتاهی پس از استعفای اجباری نابلسی، کشور اردن شاهد کودتای ناصری در سطوح عالی کشور بود. اگرچه این کودتا خنثی شد، اما اردن همچنان با تهدیدهای شدید افسران ناصری و بعثی مواجه بود. پس از جنگ شش روزه ۱۹۶۷، تهدیدهای ناصری و بعثی با فشارهای جدید گروه‌های چریکی فلسطینی مستقر در اردن که از حمایت گروه‌های پان‌عرب برخوردار بودند، همراه شد. تنها راه ملک حسین برای مقابله با خواسته‌های ملی‌گرایانه و پان‌عربیسم -و حفظ اردن به‌عنوان کشوری مستقل- ارائه مزایای مشابهی برای مردم اردن بود که رقبای «سوسیالیست عرب» او، برای مردم خود فراهم کرده بودند. او سیستم حمایتی گسترده‌ای ایجاد کرد که به‌شدت بر استخدام در بخش دولتی، به‌ویژه مشاغل نظامی با مزایای اجتماعی سخاوتمندانه متکی بود. پس از شوک نفتی ۱۹۷۳، افزایش کمک‌های مالی از سوی نظام‌های پادشاهی منطقه خلیج‌فارس دولت‌گرایی اردن را تقویت کرد و به شکل‌گیری «دستگاه دولتی بیش از حد بزرگ» منجر شد.

مداخله دولت در اقتصاد با ایجاد «وزارت عرضه» به سبک مصری در سال ۱۹۷۴، افزایش مقررات کنترل قیمت و ارائه طیفی از یارانه‌ها برای آرام کردن مصرف‌کنندگان عمیق‌تر شد (رابینز ۲۰۰۴، ۱۵۲، ۱۵۳). اردن رژیم تجاری نسبتا لیبرالی را به کار گرفت (ویلسون، ۱۹۸۸). این کشور به اندازه مصر، سوریه یا الجزایر به ملی کردن صنایع اقدام نکرد، با این حال دولت اردن مالک شرکت‌های آب و برق و مخابرات، بنادر، راه‌آهن، خطوط هوایی ملی، کارخانه‌های سیمان و بخش مهم معدن پتاس بود. بدین ترتیب اردن از یک پادشاهی متمایل به سرمایه‌داری، به‌سمت الگوی دولت‌گرایی عرب متمایل شد.

تجربه مراکش

مراکش از لحاظ ژئواستراتژیک و فرهنگی، یک پادشاهی در حاشیه جهان عرب با ریشه‌های تاریخی محلی عمیق بود. سلطان محمد پنجم، اولین حاکم مراکش پس از استقلال به جمال عبدالناصر و ناسیونالیسم عربی گرایش داشت. از دهه ۱۹۶۰ به بعد، این کشور برخی از سیاست‌های اقتصادی دولت‌گرا را دنبال کرد. در دهه ۱۹۷۰ این کشور استراتژی جایگزینی واردات را اعمال کرد که به افزایش تعرفه‌ها و اجرای سیاست سختگیرانه صدور مجوز واردات منجر شد. مالکیت دولتی در بخش‌های مختلف گسترش یافت و دربار سلطنتی نقشی آشکار در اقتصاد پیدا کرد. تا دهه ۱۹۷۰ حاکمان عرب ساختاری را شکل داده بودند که براساس آن رژیم‌های خودکامه عمیقا در اقتصاد مداخله می‌کردند، بخش خصوصی محلی را کم‌وبیش به حاشیه رانده بودند و هزینه‌های دولت را از طریق استخدام دولتی و یارانه‌های سخاوتمندانه به‌شدت افزایش داده بودند. این سازوکار حمایت شدیدی نسبت به طبقه متوسط اعمال می‌کرد؛ زیرا بیمه اجتماعی به استخدام رسمی (معمولا دولتی) گره خورده بود، و به‌جز یارانه‌های غذایی، هیچ یک از کشورها نظام تامین اجتماعی گسترده‌ای ایجاد نکرده بودند که به‌طور مستقیم شمار کثیر فقرا و شاغلان غیررسمی را مورد حمایت قرار دهد. با این حال، پایه اجتماعی حکومت‌های استبدادی عربی در مقایسه با اکثر کشورها در جنوب جهانی[4] نسبتا گسترده بود. روند همگرایی منطقه‌ای به سمت الگوی «اقتصاد بازاری تحت نفوذ دولت» با شیوع ایدئولوژی‌های پوپولیستی درون جمهوری‌ها و نسخه‌برداری از الگوی دولت‌گرا در میان پادشاهی‌ها تقویت شد. درنتیجه، دولت‌گرایی در هسته اصلی جهان عرب به‌طور قابل توجهی عمیق‌تر از سایر مناطق خارج از حوزه نظام کمونیستی بود.

جراحی عربی از دهه ۱۹۶۰

زمانی که الگوی اقتصاد دولت‌گرا با بحران‌های مالی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ مواجه شد، کشورهای عربی مجبور شدند که جاه‌طلبی‌ها و فعالیت‌های خود را کاهش دهند که به آزادسازی اقتصادی جزئی و کاهش تدریجی و اغلب تعارض‌آمیز تعهدات توزیعی منجر شد. با این حال، همان‌طور که در نمودار نشان داده شده، مخارج دولت در جهان عرب به‌طور مداوم بالاتر از میانگین بین‌المللی باقی مانده است. مصر و سوریه، به ترتیب یکی به‌عنوان نمونه‌ای از آزادسازی اقتصادی زودهنگام، و دیگری به مثابه کشور عرب سوسیالیستی که با وقفه این سیاست‌ها را اعمال کرد شناخته می‌شوند.

جراحی در مصر

مصر همان‌گونه که منطقه را به سمت «سوسیالیسم عربی» سوق داد، اولین کشوری بود که در میان رژیم‌های ناسیونالیست اصلی عرب، روند تعدیل و آزادسازی را آغاز کرد. پس از جنگ اعراب و اسرائیل در سال ۱۹۷۳، انورسادات جانشین ناصر با یک بخش عمومی شکست خورده مواجه شد. واکنش او به کارگیری سیاست انفتاح (بازگشایی) بود که براساس آن، لفاظی‌های سوسیالیستی کاهش یافت. با این حال، بسیاری از مقررات سنگین کنترلی به جای خود باقی ماند و پروژه‌های خصوصی با محدودیت‌های ارزی و طیف وسیعی از الزامات صدور مجوز مواجه شدند. آزادسازی جزئی همراه با بروکراسی عریض و طویل ایجاد کننده «فساد بی‌سابقه در سطوح بالا» از ویژگی‌های دوران حکومت انور سادات بود. بخش خصوصی که از این روند سر بر می‌آورد، به جای یک حوزه اجتماعی مستقل، مشتری دیگری برای دولت بود و بهره‌وری عوامل تولید و توان ایجاد اشتغال در این بخش بسیار ضعیف بود. درحالی که فرصت‌های فعالیت برای بخش خصوصی رشد می‌کرد، سیاست‌های توزیع در مقیاس بزرگ ادامه یافت و از بسیاری جهات عمیق‌تر شد. از سال ۱۹۷۱ تا ۱۹۷۶، نیروی کار بخش دولتی سالانه ۵ درصد افزایش یافت. نظام پرداخت یارانه در مصر مشابه استخدام دولتی، در دوره انورسادات به گسترش خود ادامه داد. در اوایل دهه ۱۹۸۰، یارانه تسهیلات مالی معادل بیش از نیمی از تمام مخارج دولت مرکزی بود. در سال ۱۹۷۷، به دنبال تلاش انورسادات برای کاهش یارانه‌های مواد غذایی، شورش‌های ننگین نان درواقع توسط خودی‌های رژیم مانند کارگران صنعتی و کارمندان بخش دولتی رهبری شد. یارانه‌های مصرف‌کننده در سال ۸۱-۱۹۸۰ به ۲۰٫۵ درصد از کل هزینه‌های دولت رسید. این یارانه‌ها به‌تدریج در دهه‌های بعد کاهش یافت اما همچنان به‌طور قابل ملاحظه‌ای از سایر مناطق جهان بالاتر است.

عامل اصلی در افزایش انتظارات مردم نسبت به منابع دولتی، گسترش سریع نظام آموزشی بود. بین سال‌های ۱۹۶۹ تا ۱۹۷۰ و تا اوایل دهه ۱۹۸۰، تحصیلات متوسطه و دانشگاهی سالانه بیش از ۲۰ درصد رشد کرد. این رشد ناشی از انتظارات فزاینده درمورد اشتغال طبقه متوسط بود که به دلیل ضمانت رسمی دولت برای اشتغال فارغ‌التحصیلان ایجاد شده بود. این سیاست هرگز رسما در زمان مبارک کنار گذاشته نشد. درنتیجه اعمال این سیاست به‌تدریج تقسیم‌بندی غیرخودی‌ها و خودی‌ها پدیدار شد؛ اشتغال عمومی درحالی‌که به صورت مطلق بزرگ باقی می‌ماند، در مواجهه با افزایش عرضه نیروی کار ملی، عملا به سهمیه‌بندی مشاغل دولتی مبدل شد. باید توجه داشت که دولت سازوکارهای رفاهی قابل توجهی برای غیرخودی‌های خارج از بخش عمومی فراهم نکرده بود.

جراحی در سوریه

سوریه مسیری مشابه مصر را دنبال کرد. حافظ اسد در دهه ۱۹۷۰ به قدرت رسید و «جنبش اصلاحی» را برای مهار گرایشات سوسیالیستی افراطی رژیم بعث و ایجاد فضای بیشتری برای سرمایه‌گذاران محلی پایه‌ریزی کرد. دولت مناطق ویژه اقتصادی معاف از مالیات را برای سرمایه‌گذاران کاهش داد. با این حال، برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی گشایش چندانی رخ نداد و بخش صنعتی دولتی بزرگ حفظ شد. با بروز بحران مالی و ارزی در اواسط دهه ۱۹۸۰ مرحله جدیدی از اصلاحات جزئی آغاز شد که براساس آن دولت اجازه سرمایه‌گذاری دولتی - خصوصی در بخش کشاورزی را صادر کرد و کنترل بر تجارت کالاهای اساسی را کاهش داد. ماده ۱۰ قانون مصوب سال ۱۹۹۱ معافیت‌های مالیاتی و معافیت‌های جدید از تعرفه‌ها و محدودیت‌های وارداتی را برای سرمایه‌گذاران خصوصی، ازجمله سرمایه‌گذاران خارجی در نظر گرفت. سرمایه‌گذاران خارجی اجازه یافتند در هر بخشی از اقتصاد فعالیت کنند. با این حال، فعالیت‌های سرمایه‌گذاران خارجی مشمول طیف وسیعی از تاییدیه‌های بروکراتیک بود و بخش عمومی همچنان بزرگ باقی ماند. در سال ۱۹۹۰، بنگاه‌های دولتی (SOEها) هنوز ۷۳ درصد از تولید صنعتی را به خود اختصاص داده بودند.

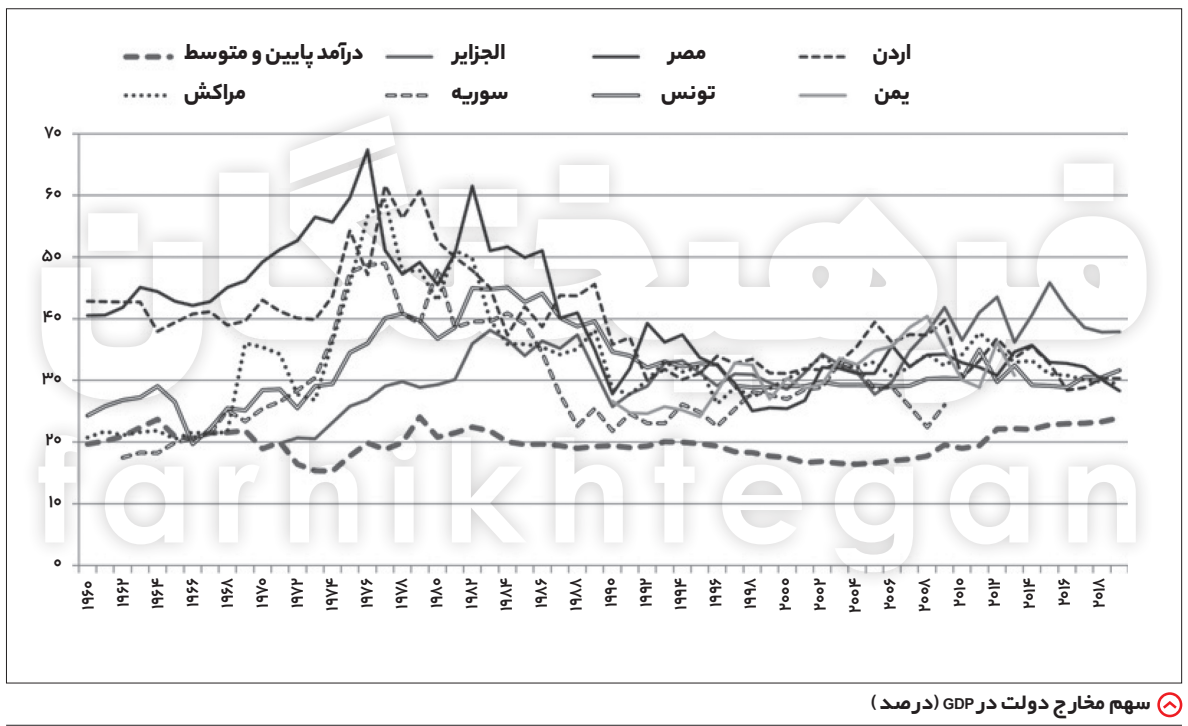
دهه ۲۰۰۰ شاهد موج دیگری از آزادسازی بود که به بانک‌های خصوصی اجازه فعالیت داد. بازار اجاره واحدهای مسکونی مقررات‌زدایی شد و بازار سرمایه محلی تاسیس شد. آزادسازی در تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری و دیگر جریان‌های سرمایه با شدت بیشتری اعمال گردید. با این حال در تمام دوره‌های آزادسازی جزئی، مقررات دولتی و الزامات صدور مجوز همچنان سفت‌وسخت باقی ماند. بورژوازی جدیدی که از دهه ۱۹۷۰ به بعد به وجود آمد، تابع دولت بود و حتی در دهه ۱۹۹۰ که فرصت برای فعالیت بخش خصوصی افزایش یافت، این بخش همچنان زیردست دولت بود. دولت به جای اجازه دادن به شکل‌گیری یک طبقه مستقل، مشتری دیگری برای خود ایجاد کرد. هرچند دولت مصر بخش خصوصی جدیدی ایجاد کرد اما تعهدات اصلی توزیعی گسترده برای مردم هرگز رها نشد. یارانه‌ها و سایر پرداخت‌های انتقالی از ۱۰ درصد کل بودجه در سال ۱۹۷۴، به ۲۱ درصد در سال ۱۹۸۰ افزایش یافت. تعداد ذی‌نفعان نظام یارانه‌ای همچنان رو به رشد بود. رژیم حمایتی سوریه در طول دهه ۱۹۹۰ دست‌نخورده باقی ماند و حتی اصلاحات بازار بشار اسد در دهه ۲۰۰۰ درخصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی، کوچک کردن بروکراسی یا کنار گذاشتن سیستم یارانه مصرف‌کننده ناموفق بود. سهم اشتغال دولتی از کل اشتغال کشور تا آغاز درگیری‌های داخلی در سال ۲۰۱۱ ثابت باقی ماند. درحالی‌که بخش خصوصی در سراسر منطقه رشد می‌کرد، این بخش همچنان در سایه دولت باقی ماند و دولت به نظارت، حفاظت و اعطای یارانه به بخش‌های کلیدی ادامه داد. به‌ویژه در جمهوری‌های سوسیالیستی سابق، بی‌اعتمادی عمیق تاریخی نسبت به بورژوازی به دولت اجازه می‌داد تا کنترل را بر رقابت آزاد ترجیح دهد. این مجموعه سیاست‌های متناقض به دسترسی نابرابر به فرآیند تصمیم‌گیری و منابع دولتی، ایجاد شبکه‌های رفاقتی و همپوشانی بین دولت و کسب‌وکارها انجامید.

نقش توزیعی دولت‌های اصلی عرب، درست مانند نفوذ عمیق بخش خصوصی در اقتصاد، در طول دهه‌های آزادسازی ثابت ماند. به‌طور مشابه، اعطای یارانه‌ها درحالی‌که در همه موارد کم شده، هرگز در کشورهای اصلی جهان عرب رها نشده است. حتی در مراکش، یکی از لیبرال‌ترین کشورهای عربی، یارانه مواد غذایی و انرژی در دهه ۲۰۱۰، مهم‌ترین مولفه شبکه تامین اجتماعی بوده است. این دیدگاه که دولت مسئول تامین نیازهای اساسی است، همچنان رایج است، حتی اگر دولت‌ها برای انجام تعهدات تاریخی خود در تنگنا بوده باشند.

برخلاف بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین و جنوب صحرای آفریقا، در جهان عرب هیچ بخش دولتی شاهد تعدیل نیروی انسانی در مقیاس بزرگ نبوده است. این امر چسبندگی حقوق توزیعی موجود را به‌وضوح نشان می‌دهد. با این وجود، افراد تازه‌وارد به بازار کار به‌طور فزاینده‌ای از مشاغل دولتی محرومند، زیرا دولت‌ها منابع لازم برای ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر را در اختیار ندارند. از آنجا که بخش خصوصی رسمی نمی‌تواند اشتغال قابل توجهی ایجاد کند، اشتغال غیررسمی در میان تازه‌واردها رشد کرده است و تقسیم‌بندی جدیدی بین افراد خودی مسن و غیرخودی‌های جوان در بازار کار شکل گرفته است.

جمع‌بندی پایانی

به‌طور کلی تجربه کشورهای عربی تصویری از انگیزه بالای دولت‌های عرب برای حمایت از اقشار ضعیف و متوسط جوامع‌شان را نشان می‌دهد. در این راستا دولت‌های متعدد در جهان عرب درصدد بودند با کنترل بیشتر بر جوانب مختلف اقتصاد و مداخله در آن، رفاه را برای مردم خود به ارمغان آورند. با این وجود همان‌گونه که هرتوگ نشان می‌دهد، این تلاش‌ها صرفا به بزرگ‌تر شدن دولت‌ها و پویایی ضعیف اقتصادی آنها انجامیده است. تمایل مردم این کشورها و مطالبه روزافزون آنها برای دریافت حمایت‌های اجتماعی نیز منجر شد حتی زمانی که دولت‌های عرب در مسیر آزادسازی‌های جزئی گام برداشتند، در عمل کاهش قابل توجهی در نوع مداخله دولت در اقتصاد رخ ندهد. در پایان باید اذعان داشت مشکل این کشورها همان‌گونه که هرتوگ به آن اشاره می‌کند، مداخله عمیق دولت در اقتصاد نیست، بلکه حضور بسیار ناکارآمد دولت است که پویایی اقتصاد ضعیف کشورهای این منطقه را توضیح می‌دهد.



سهم مخارج دولت در GDP (درصد)

پی نوشت‌ها:

1- Maghreb and Mashreq Countries

۲- مغرب عربی به کشورهایی اطلاق می‌شود که در غرب جهان عرب واقع شده‌اند (نظیر الجزایر، لیبی، مراکش، تونس و...). به همین صورت، مشرق عربی به کشورهایی اطلاق می‌شود که در شرق جهان عرب (کشورهای واقع در غرب آسیا و شمال شرق آفریقا) قرار دارند. نظیر مصر، لبنان، فلسطین، عربستان سعودی، امارات، قطر و...

3- Precocious Keynesianism

۴- جنوب جهانی اصطلاحی است که عموما خطاب به کشورهای واقع در مناطق آمریکای لاتین، آفریقا، آسیا و اقیانوسیه استفاده می‌شود.