

محمود مقدس*

سید حمد الله اکوانی**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۸/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۱۰/۲

چکیده

به نظر می‌رسد انقلاب ۲۵ ژانویه مصر بیش از هر چیز ریشه در نابسامانی اقتصادی، بیکاری و فقر گسترده این کشور و ناتوانی دولت در پاسخ‌گویی به نیازهای اساسی مردم به خصوص قشر جوان داشت. مشکلات اقتصادی را که مصر سال‌ها با آن دست و پنجه نرم می‌کرد، بایستی در متن ساختار اقتدارگرایانه نظام حکومتی این کشور مورد بررسی قرار داد. مقاله حاضر در پاسخ به این سوال که ساختار و نهادهای سیاسی مصر از زمان جمال عبدالناصر تا حسنی مبارک چه تأثیری بر روند توسعه اقتصادی این کشور، و نهایتاً انقلاب داشته، این فرضیه را به آزمون می‌گذارد که با توجه به تمرکز قدرت و وجود نظام الیگارشیک، فرصت تولید و توزیع ثروت در این کشور محدود بوده است و اگرچه حکومت مصر در ایجاد اتصالات بین‌المللی مشکل سیاسی نداشته، ساختار داخلی سیاسی مصر تسهیل‌کننده فعالیت‌های آزاد اقتصادی نبوده است. بر این اساس، چنانچه اصلاحات دولتمردان جدید مصر در این زمینه نتواند قرین موفقیت باشد، وضعیت الیگارشی و توسعه نیافتگی در این کشور ادامه خواهد یافت.

واژگان کلیدی: انقلاب ۲۵ ژانویه، نظام الیگارشیک، مشکلات اقتصادی، ساختار سیاسی، توسعه نیافتگی

* دکتری علوم سیاسی از دانشگاه آزاد اسلامی- واحد علوم و تحقیقات (تهران) aintmahmoud@gmail.com

** عضو هیات علمی گروه علوم سیاسی دانشگاه یاسوج hamdallah. akvani@gmail.com

فصلنامه مطالعات خاورمیانه، سال نوزدهم، شماره چهارم، زمستان ۱۳۹۱، صص ۹۳-۱۱۸.

مقدمه

شاید بتوان سرنگونی دومینو وار دیکتاتوری‌های عرب را مهم‌ترین رخداد جهان در سال‌های گذشته دانست که در این میان، برچیده شدن بساط دیکتاتوری ۳۰ ساله حسنی مبارک، رئیس‌جمهور مهم‌ترین کشور جهان عرب، از اهمیت بسزایی برخوردار است. مشکلات لاینحل سیاسی در کنار گرفتاری‌های اقتصادی، چنان رژیم را به بن‌بست کشانیده بود که چاره‌ای جز فروپاشی برای آن متصور نبود؛ رخدادی که نیاز به جرقه‌ای در آن سوی آفریقا داشت تا شعله‌هایش به مصر هم برسد. نظام معیوب سیاسی، نهادهای فرمایشی و ناکارآمد، عدم وجود چرخش نخبگان، وجود هزاران زندانی سیاسی، فساد و سرکوبگری نیروهای امنیتی، در کنار وضعیت معیشتی اسفبار مصریانی که درآمد روزانه بیشترشان کمتر از دو دلار بود؛ از جمله نابسامانی‌های این کشور بزرگ و مهم در دوران حسنی مبارک بود.

ساموئل هانتینگتون معتقد است، یک نظام سیاسی زمانی کارآمد و معتبر است که از درجه بالای نهادینگی برخوردار باشد؛ یعنی سازمان‌ها و آیین‌های زیربنایی آن متعدد و به اندازه کافی، ثابت و از نظر مردم، ارزشمند باشد. به باور وی، نهادها تجلی رفتاری توافقی اخلاقی و بر مبنای مصلحت متقابل‌اند. هرچه نیروهای اجتماعی در جامعه‌ای تمایز بیشتری می‌یابند، نهادهای سیاسی نیز باید پیچیده‌تر شوند. این تحول در بسیاری از کشورهای رو به رشد سده بیستم تحقق نیافته است. در این کشورها، نیروهای اجتماعی نیرومندند، ولی نهادهای سیاسی ناکارآمد و ناتوانند. قوای مقننه و اجراییه، مراجع عمومی و احزاب سیاسی هم‌چنان شکننده و بی‌سازمان برجای مانده‌اند. بنابراین، کلید توسعه تقویت نهادهاست. هانتینگتون این ضرورت و الزام را به‌طور طبیعی، با پیچیده‌تر شدن جامعه در ارتباط می‌بیند و معتقد است هرچه جوامع و نظام‌های سیاسی، پیچیده‌تر می‌شود، نهادهای سیاسی آن باید نیرومندتر شوند.^۱ در پی مواجهه با غرب و آشنایی با پیشرفت‌های آن، حاکمان مصر طی سال‌ها همواره کوشیدند از دستاوردها و مواهب تمدن غرب بهره‌مند شوند. مشکل اینجا بود که نگاه اینان به غرب همواره نگاهی ابزاری و سطحی بود. حسنی مبارک به مانند اسلاف خود در پی آن بود که با قبضه کردن قدرت و موروثی نمودن آن، نهادهای دموکراتیک را از روح و محتوای واقعی‌شان تهی کند و ساختاری الیگارشیک و

اقتدار گرایانه بیافریند. در واقع در تمام این سال‌ها، مراد از توسعه همانا مدرنیزاسیونی کجدار و مریز بود که هیچ‌گاه نتوانست به جامعه‌ای توسعه‌نیافته و مرفه منتهی شود. پروژه به تاخیر انداختن توسعه سیاسی و اولویت دادن به توسعه اقتصادی نه تنها به اهداف خود نرسید، بلکه به علت ایجاد نهادهایی ناکارآمد و معیوب و با وجودی که حکومت مصر در ایجاد اتصالات بین‌المللی، که لازمه پیشرفت در دنیای جهانی شده امروز است، مشکل خاصی نداشت، حتی همان توسعه اقتصادی هم حاصل نشد. نتیجه این شد که مردم خسته از نظام اقتدارگرا و توسعه نیافته مصر، میدان التحریر را بدل به زادگاه انقلاب خود کردند. اینکه ساختار و نهادهای سیاسی مصر چه نقشی در انقلاب ایفا نمود، مستلزم بازگشت به گذشته و بررسی پیشینه برنامه‌های توسعه دولت‌مردان مصر است.

مصر و پیشینه برنامه‌های توسعه

در ۲۳ جولای ۱۹۵۲ جمال عبدالناصر به همراهی گروه افسران آزاد دست به کودتا زدند که سبب روی کار آمدن دولتی نظامی گردید. به‌طور کلی، انور عبدالمالک حاکمیت نظامیان را از سال ۱۹۵۲ به سه دوره تقسیم می‌کند: مرحله اول رژیم نظامی (۱۹۵۶-۱۹۵۲) که در پاسخ به اصلاح ساختار قدرت برای ایجاد یک جامعه مدرن صنعتی و مستقل شکل گرفت. این امر با انحلال سلطنت و ایجاد جمهوری مصر، انحلال همه احزاب و سازمان‌های موجود و حذف نخبگان سیاسی سنتی ایجاد شد.^۲ در ۳۱ جولای ۱۹۵۲ افسران آزاد اعلام کردند که احزاب سیاسی «عناصری نامطلوب» محسوب می‌شوند و این به‌معنای آن بود که سیاستمداران سنتی توانایی اصلاح ندارند.^۳ مرحله دوم (۱۹۶۱-۱۹۵۶) با بحران کانال سوئز آغاز شد. حکومت نظامی موضع خصمانه‌ای نسبت به پیمان بغداد اتخاذ کرد و مسائل اقتصادی پیش روی مصر، مهم‌تر از همه، سد بزرگ آسوان را مد نظر قرار داد. موضع‌گیری‌های حکومت نظامی سبب قطع کمک‌های مالی آمریکا برای ایجاد سد گردید. شرکت‌های فرانسوی و انگلیسی به‌دستور ناصر یا می‌بایست کارگران مصری به خدمت می‌گرفتند و یا ملی اعلام می‌شدند و تحت حاکمیت دولت در می‌آمدند. مرحله سوم (از جولای ۱۹۶۱ تا ژوئن ۱۹۶۷) با تصویب قانون ملی‌سازی آغاز شد. با شروع سال ۱۹۶۱، کلیه بانک‌ها، صنایع سنگین، بیمه و شرکت‌های اقتصادی عمده دولتی

شدند و همه واحدهای اقتصادی متوسط می‌بایست ۵۱ درصد سرمایه و در نتیجه مدیریت خود را تحت اختیار دولت قرار می‌دادند. در این مرحله برنامه ۵ ساله اول آغاز شد که هدفش دو برابر کردن تولید ناخالص ملی در همه حوزه‌های اقتصادی بود.^۴ ملاحظات سیاسی بر بسیاری از اقدامات اقتصادی ناصر تاثیر می‌گذاشت. پروژه‌های سدسازی و ماجرایی ملی شدن کانال سوئز نمونه‌هایی از این دست هستند.^۵ همچنان که ناصر قدرت خود را بیشتر تحکیم می‌کرد، مداخلات اقتصادی حکومت نیز افزایش می‌یافت. در سال‌های ۱۹۵۴ تا ۱۹۵۶، ناصر و طرفداران نزدیکش در ستایش از شرکت‌های دولتی سخنرانی‌هایی کردند. در اول سپتامبر ۱۹۵۴ ناصر در یک نطق آتشین اعلام کرد که عقب‌ماندگی اقتصاد مصر به دلیل اتخاذ سیاست‌های اقتصادی غلط بوده است. این سیاست‌ها امروز با برنامه‌ریزی‌های دقیق ایجاد بنیان‌های نهادی و زیرساختی و پروژه‌های بزرگ که در آنها دولت نقش اصلی را بر عهده دارد، تصحیح خواهد شد. افزایش این گرایش‌های دولت‌گرایانه اواسط دهه ۱۹۵۰، سبب تضعیف روابط مصر با شرکت‌های خارجی گردید.^۶ در دهه ۱۹۶۰ ناصر دیگر قادر به بازپرداخت بدهی‌ها و وام‌های گرفته شده از منابع بین‌المللی نبود و بانک‌های جهانی و موسسات اعتباری دیگر هیچ‌گونه کمکی به وی نمی‌کردند. در نتیجه برنامه ۵ ساله دوم وی که می‌بایست برنامه اول را تکمیل می‌کرد، هرگز اجرا نشد. ناصر در پی تغییر ساختار اقتصادی کشور نظارت دولت را بر بخش وسیعی از ابزار تولید گستراند که این امر به نحیف شدن بخش خصوصی و فرار سرمایه‌گذاران خارجی منجر شد. وی موفق گردید صنایع متعدد تازه‌ای را ایجاد کند، اما این کار را به قیمت تضعیف نیروهای بازار و کنترل بوروکراتیک محدودکننده‌ای بر بخش خصوصی انجام داد. صنایع ملی شده به زودی ناکارآمدی خود را نشان دادند و از انطباق با شرایط متغیر اقتصادی بازماندند. از دلایل شکست ناصر در تغییر ساختاری اقتصاد مصر می‌توان به ایجاد دیوان‌سالاری سنگینی اشاره کرد که در پی سیاست‌های ناصر ایجاد شده بود و توسط افسران بی‌تجربه مدیریت می‌شد. از سوی دیگر، وعده ناصر به دانشجویان دانشگاه‌ها مبنی بر اینکه برای همه فرصت شغلی فراهم خواهد کرد، منجر به افزایش مضاعف نرخ مزدگیران دولتی شد.^۷

در نتیجه دولت بیش از پیش بزرگ‌تر و ناکارآمدتر گردید.

بخش دولتی مصر حتی یک دهه پس از اجرای برنامه افتتاح یا آزادسازی از بزرگ‌ترین

بخش‌های دولتی کشورهای در حال توسعه بوده است. در اوایل دهه ۱۹۷۰ تقریباً ۹۰ درصد سرمایه‌گذاری‌ها در بخش دولتی انجام می‌شد. یک سوم حقوق‌بگیران به دولت وابسته بودند که این رقم در بخش غیر کشاورزی به نصف می‌رسید.^۸ رژیم انقلابی به ریاست جمهوری ناصر، رژیمی اقتدارگرا و متمرکز بود که ایدئولوژی آن سوسیالیسم عربی، ایدئولوژی انقلابی حاوی برنامه‌ای جامع برای اصلاحات ارضی، کم کردن فاصله و شکاف‌های طبقاتی و اجتماعی، افزایش کنترل دولت بر اقتصاد و یکسان‌سازی سیستم‌های قضایی و آموزشی بود.^۹ مصر در دوران وی از یک مشی اقتصادی به شدت برنامه‌ریزی شده پیروی می‌کرد که دولت در آن کنترل و نظارت گسترده‌ای بر بخش‌های مهم اقتصادی اعمال می‌نمود و سیاست درون‌گرایانه جایگزینی واردات دنبال می‌شد.^{۱۰} سادات فلسفه کاملاً متفاوتی برای اقتصاد مصر به ارمغان آورد. اگرچه وی خواهان رهایی از دستاوردهای سوسیالیسم و انقلاب ۱۹۵۲ نبود، تلاش کرد اقتصاد را به روی سرمایه‌گذاری خارجی آزاد باز کند و به تشویق بخش خصوصی بپردازد. در سال ۱۹۷۱ قانون جدیدی برای تشویق سرمایه‌گذاری خارجی تصویب شد، اما به موفقیت عمده‌ای دست نیافت؛ چرا که اعتماد به وضعیت اقتصادی مصر از بین رفته بود.^{۱۱}

در واقع ساختار اقتصادی مصر ریشه در میراث سوسیالیسم عربی داشت که خود ناصر در ۱۹۶۰ ایجادکننده آن بود. صنایع دولتی و به‌خصوص کارخانجات پرهزینه و کم‌بازده، میزان حقوق‌بگیران بالا و زیان‌ده بودن شرکت‌های دولتی، مشخصه اقتصاد مصر در این سال‌ها بود. ناصر برای همه فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها و سربازان فرصت‌های شغلی در موسسات دولتی مهیا نمود و گستره قدرت و تمرکز دولتی را هرچه بیشتر در سطح جامعه تسری داد؛ سیاستی که در زمان سادات و مبارک نیز در دهه ۱۹۸۰ ادامه یافت. افزایش یارانه‌های دولتی، کنترل و نظارت بر قیمت‌ها و سایر اقدامات تمرکزگرایانه آسیب‌های جدی بر اقتصاد مصر وارد نمود. در حقیقت این مشکلات با سوسیالیسم عربی آغاز شد و ناصر نیز با سیاست‌های خود فرصت‌ها و زمینه‌های آن را چندبرابر نمود (جدول شماره یک).^{۱۲}

در چنین زمینه و فضایی بود که نیاز به اصلاحات اقتصادی و تغییر مشی‌های قدیمی احساس شد. از این رو سیاست درهای باز یا انفتاح در سال ۱۹۷۴ به‌منظور کاهش نظارت دولت

بر اقتصاد اتخاذ شد.^{۱۳} طرفداران سیاست انفتاح مدل ویژه‌ای برای رشد اقتصادی را مد نظر داشتند که شامل راهبرد صنعتی‌سازی صادرات-محور بود. آنان در پی این بودند که رشد اقتصادی را با اتکا به فناوری و سرمایه خارجی به‌دست آورند. برای اجرای این سیاست، در دهه ۱۹۷۰ می‌بایست شرایط مورد نیاز سرمایه خصوصی خارجی و داخلی فراهم می‌شد. برای دستیابی به این مهم طرفداران انفتاح ناچار بودند روابط قدرت سیاسی را که از زمان ناصر ایجاد شده بود، تغییر دهند. اگرچه آنها به‌طور نسبی موفق به انجام این کار شدند، نتوانستند همه شرایط را به‌وجود آورند.^{۱۴} تصمیمات اتخاذ شده در دهه ۱۹۷۰ به میزان قابل توجهی کمک‌ها و سرمایه‌گذاری‌های خارجی را افزایش داد و سبب رشد عمده‌ای در اقتصاد مصر گردید. با وجود این، اقتصاد کشور همچنان درون‌گرایانه بود و رشد سریع آن با افزایش قیمت نفت در ۱۹۸۶ متوقف شد. در اواخر دهه ۱۹۸۰ اقتصاد مصر شاهد دوره بی‌ثباتی از کاهش نرخ رشد، افزایش تورم و کسری بودجه بود. دولت تحت هدایت بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول (IMF) در سال ۱۹۹۱ و در پاسخ به این مشکلات، اصلاحات اقتصادی و برنامه تعدیل ساختاری گسترده‌ای را پیاده نمود.^{۱۵} در واقع این اقدامات در راستای ادغام هرچه بیشتر اقتصاد مصر در فرایندهای جهانی شدن بود. دولت مصر برای افزایش نرخ رشد تصمیم به خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی کم‌بازده گرفت و بسترها و مشوق‌هایی برای افزایش حضور سرمایه خارجی فراهم نمود.

خصوصی‌سازی

همان‌گونه که اشاره شد، دولت مصر برای شتاب بخشیدن به روند رشد و توسعه اقتصادی برنامه تعدیل ساختاری و اصلاحات اقتصادی را در پیش گرفت. برنامه مزبور بر نقش سرمایه خصوصی در رشد اقتصاد تاکید می‌ورزید. بنابراین دولت نیز بر آن شد تا زمینه را برای حضور بخش خصوصی در اقتصاد فراهم کند. بدین منظور چارچوب قانونی و نهادی متعددی در این راستا تدوین و تشکیل شد. قانون ۲۰۳ سال ۱۹۹۱، ۳۱۴ شرکت دولتی را که تقریباً ۷۰ درصد بخش صنعت کشور را در اختیار داشتند، برای واگذاری مد نظر گرفت؛ ۱۶ شرکت مستقل نیز به‌منظور بازسازی ساختار این شرکت‌ها انتخاب گردیدند تا به عنوان شرکت‌های خصوصی با مسئولیت و

پاسخ‌گویی مالی و مدیریتی تام در فضای جدید فعالیت کنند همچنین در همین سال اداره موسسات دولتی (PEO) مسئول مدیریت خصوصی‌سازی و اصلاح بخش دولتی، تحت نظارت وزارت موسسات دولتی گردید. شیوه‌های متعددی در اجرای برنامه خصوصی‌سازی اجرا شد:

- فروش ۱۰۰ درصد دارایی‌ها و اموال شرکت‌های دولتی به سرمایه‌گذاران راهبردی (همچون کوکاکولا و پپسی‌کولا)؛

- فروش ۹۵ درصد شرکت‌ها به انجمن کارمندان سهام‌دار که این انجمن سهام‌ها را به کارمندان می‌فروختند (در مورد ده شرکت این شیوه مورد استفاده قرار گرفت)؛

- فروش بخش عمده‌ای از سهام شرکت در بازار سهام؛

- فروش بدهی شرکت‌ها؛ و

- فروش تعدادی از شرکت‌های کوچک و سرمایه واقعی شرکت‌های دولتی استفاده نشده از

طریق حراج.^{۱۶}

اما با وجود این، تا آخر ۱۹۹۵ هیچ گزارش یا تحلیلی از نتایج این برنامه‌ها ارایه نشد. از ۳۱۴ شرکت دولتی تنها در ۱۴ مورد، اکثریت سهام خصوصی شد و در ۱۲ مورد نیز این اتفاق در مورد اقلیت سهام اتفاق افتاد. شایان ذکر است از ۱۴ مورد فوق، در ۱۰ مورد سهام به انجمن کارمندان تعلق گرفت که مدیریت قبلی همین شرکت‌ها را بر عهده داشتند. تعاملات مذکور در حوزه مواد غذایی، جهان‌گردی، صنایع خدماتی و احیای زمین صورت پذیرفت که حجم سرمایه در گردششان چندان زیاد نبود.^{۱۷}

در توضیح عامل فوق (جدول شماره دو)، می‌توان به نبود نهادهای تسهیل‌کننده تولید ثروت در مصر اشاره کرد که به صورت مانعی در برابر خصوصی‌سازی درآمد. به این مورد در بخش‌های بعد اشاره خواهد شد، اما ذکر این نکته ضروری است که به علت نبود شفافیت در عملکردهای اقتصادی که ناشی از میراث سوسیالیسم و تصدی‌گری منتج از آن بود، یک بخش خصوصی غیررسمی در مصر سر بر آورد که بنا به برآوردها سرمایه آن در سال ۱۹۹۷ به ۲۴۰ میلیون دلار بالغ می‌شد. در سال‌های منتهی به انقلاب، این بخش حجم بزرگی از اقتصاد مصر را در اختیار خود داشت. هرچه سهم این بخش بیشتر بود، میزان اثرگذاری سرمایه خصوصی نیز کمتر بود.^{۱۸}

مصر و سرمایه‌گذاری خارجی

از اواسط دهه ۱۹۷۰، دولت قوانین متعددی را در جهت گشایش مصر به روی سرمایه خارجی به تصویب رساند. این قوانین عبارتند از قانون ۴۳ سال ۱۹۷۴، قانون ۲۳۰ سال ۱۹۸۹، قانون ۱۵۹ سال ۱۹۸۱ و قانون جدید سرمایه‌گذاری ۸ در سال ۱۹۹۷، قانون ۹۵ بازار سرمایه در سال ۱۹۹۲ و قانون مالیات ۹۶ در سال ۱۹۹۲. اصلاحات نهادی و قانونی دیگری نیز در مورد نحوه رفتار با سرمایه‌گذاران صرف نظر از تابعیت آنها، کاهش رویه‌های طولانی و زمان‌بر تعریف حقوق سهام‌داران و بهبود قوانین مالیاتی، صورت پذیرفت تا محیط سرمایه‌گذاری مناسبی در مصر پدید آید. سرمایه‌گذاران تحت قوانین مربوطه قادر به بازگشت سود و اصل سرمایه خود به کشور متبوع‌شان بودند، هیچ‌گونه محدودیتی در مورد اشتغال تعداد کارگران مصری در شرکت‌های خود نداشتند و انتقال سرمایه به صورت آزادانه و با قابلیت تبدیل به ارز خارجی صورت می‌گرفت. جدول شماره سه قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری را نشان می‌دهد.

داده‌های مربوط به میزان سرمایه‌گذاری خارجی در مصر نشان از یک سیر سینوسی در جذب سرمایه دارد که یکی از مشکلات مهم مصر در مسیر توسعه‌یافتگی بوده است. به‌علاوه مصر بخش اعظم سرمایه خارجی خود را از کشورهای عربی دریافت می‌کرد (حدود یک سوم) که عربستان با ۱۳ درصد از کل سرمایه‌گذاری خارجی در رتبه اول قرار داشت.^{۱۹} برعکس کشورهای در حال توسعه‌ای چون ترکیه که بخش اعظم سرمایه‌گذاری خارجی خود را از کشورهای توسعه‌یافته اروپایی همچون آلمان و نیز آمریکای شمالی جذب می‌کند، مصر نتوانسته این مهم را به انجام برساند. به علاوه، سهم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مصر در GDP تنها ۰/۹ درصد بوده که رقم بسیار پایینی است.^{۲۰} این امر نشان می‌دهد که مصر در جذب سرمایه از کشورهای توسعه‌یافته با مشکل مواجه بوده که به ساختار داخلی خاص و نوع نهادسازی آن برمی‌گردد.

فضای بسته سیاسی

موقعیت تاریخی و ژئوپلیتیکی مصر سبب گردیده بود حکومت‌های آن همواره تعریفی امنیتی از خود داشته باشند. شاید بتوان پیشینه این مساله را به‌طور مشخص به سال ۱۹۵۲ و کودتای

افسران آزاد برگرداند. افسران آزاد که فاقد یک برنامه سیاسی جامع بودند، رویه‌ای ایدئولوژیک و ضدلیبرالی را در پیش گرفتند که در آن روزها با مضامینی چون پان عربیسم و سوسیالیسم محبوبیت عمده‌ای کسب می‌کرد و بدین‌سان به آنها مشروعیت می‌بخشید. حاکمان جدید احزاب سیاسی مصر را منحل کردند و یک سیستم تک‌حزبی را بنیان گذارند که تا مدت‌ها نقشه سیاسی مصر را شکل می‌بخشید. اگرچه در دهه ۱۹۷۰ و تحت حاکمیت سادات تک‌حزبی و سیستم چندحزبی در دستور کار قرار گرفت، اما این روند تجربه‌ای به‌شدت کنترل شده بود که ساختار سیاسی مصر را دستخوش تغییری نکرد. گشایش نسبی که در این دوره پدید آمد با تعداد بی‌شماری از قوانین و مصوبات مهر شد که در همان زمان برای تحدید آزادی‌های اندک باقیمانده وضع گردید. از این رو، اصلاحات قانونی بسیاری برای افزایش نامحدود دوره ریاست و اختیارات رئیس‌جمهور صورت گرفت.^{۲۱} در حقیقت، سیاست در مصر ویژگی‌های ساختاری خاصی به خود گرفته بود که سبب امنیتی شدن تعاملات و روابط در صحنه سیاسی این کشور شد. قدرت گسترده قوه مجریه با محوریت رئیس‌جمهور در راس آن و یک چارچوب قانونی که ابزار کنترل و نظارت بر فعالیت‌های سیاسی را بدان می‌بخشید، از جمله این ویژگی‌های ساختاری بود. در درون این چارچوب قانونی، قوانین حاکم بر تشکیل احزاب سیاسی و موسسات مدنی که تحدیدکننده حقوق سیاسی است، به ظهور نوعی مالکیت ناکارآمد منجر شدند.^{۲۲}

ریاست جمهوری بیست و هشت ساله حسنی مبارک که یکی از طولانی‌ترین دوره‌های زمامداری در دنیاست، به‌خوبی نشان‌دهنده وضعیت سیاسی مصر است. قوانین بسیاری به تحکیم موقعیت دیکتاتورگونه وی کمک کرده بود. قانون حالت فوق‌العاده یکی از مهم‌ترین ابزارهای مبارک در تمرکز شدید قدرت در دستان وی بوده است. این قانون پس از ترور انور سادات در سال ۱۹۸۱ اجرایی شد. قانون مزبور به دولت اجازه می‌داد هر کس را به بهانه تهدید علیه امنیت ملی به مدت ۴۵ روز بدون اجازه و حکم از سوی دادگاه دستگیر و زندانی کند.^{۲۳} وی در یکی از سخنرانی‌های خود گفت: «امیدوارم از آزادی‌های موجود در مصر برای برهم زدن امنیت ملی استفاده نشود که در این صورت به کسی رحم نخواهم کرد.»^{۲۴} در حقیقت امنیت ملی در نظر وی همان امنیت رژیم تعریف شده و کوچک‌ترین مخالفتی علیه وی به تهدید برای امنیت ملی

تعبیر شده بود. نتیجه این قانون پر شدن زندان‌های مصر از مخالفان و فعالان مصری بود. در واقع وجود جریان‌های تندرو اسلامی دلیل ادامه این قانون بود. به عنوان مثال، در سال ۲۰۰۵ دو توریست فرانسوی و آمریکایی در منطقه الازهر قاهره کشته شدند، چند ماه بعد از این واقعه هفت نفر در جریان حمله‌ای در پایتخت مجروح شدند. در جولای، انفجار چندین خودروی بمب‌گذاری شده در شرم‌الشیخ باعث کشته شدن هفتاد نفر شد. به همین دلیل است که احمد نظیف، نخست‌وزیر سابق مصر، دلیل وجود قانون حالت فوق‌العاده را حفظ امنیت و ثبات کشور عنوان کرده بود: «اولویت ما حفظ ثبات و امنیت کشور است. تنها دلیلی که ما قانون حالت فوق‌العاده را کماکان حفظ کرده‌ایم مبارزه با تروریسم است. مصر همواره خط مقدم جنگ علیه تروریسم بوده است.»^{۲۵} در حقیقت می‌توان گفت قانون حالت فوق‌العاده مبارک را به یکی از پایدارترین فرعون‌های مصر بدل کرده بود.^{۲۶}

رابطه حکومت با احزاب سیاسی نیز همواره رابطه‌ای امنیتی و تردیدآمیز بود. در سال ۱۹۷۷ قانون شماره ۴۰ که توسط سادات وضع شد، قیودی بر آزادی تشکیل احزاب اعمال می‌کرد. بسیاری از احزاب در زمان سادات و نیز مبارک برای تشکیل باید از سوی دادگاه‌ها مورد تایید قرار می‌گرفتند. تحت همین قانون بود که رسمی شدن فعالیت اخوان المسلمین هیچ‌گاه مورد تایید قرار نگرفت. این قانون حق تایید یا رد احزاب را به کمیته امور احزاب سیاسی می‌داد که از رییس شورای مشورتی، وزیر دادگستری، وزیر کشور و وزیر پارلمانی تشکیل می‌شد. قانون شماره ۳۶ حتی محدودیت‌های بیشتری بر روند تاسیس حزب وارد آورد. به‌طور مثال، رهبر حزب مسئول آنچه روزنامه‌های حزبی به چاپ می‌رسانند، شمرده می‌شد. قانون ۱۰۸ سال ۱۹۹۲ هم محدودیت‌هایی را برای تاسیس احزاب اسلامی وضع کرد.^{۲۷} محدودیت‌های فوق‌الذکر سبب تضعیف اپوزیسیون قانونی در کشور گردید. جنبش اخوان المسلمین هرچند بزرگ‌ترین اپوزیسیون مصر بود، اجازه فعالیت قانونی نداشت. در انتخابات سراسری نوامبر ۲۰۰۵، ۸۸ عضو این جنبش که به صورت مستقل در انتخابات پیروز شدند، تحت فشار فزاینده‌ای قرار گرفتند. نیروهای امنیتی ۱۵۳ نفر شخصیت دانشگاهی و همین‌طور ۵۰ بازرگان برجسته مصر را به اتهام ارتباط نزدیک با اخوان المسلمین دستگیر کرد. حسنی مبارک که همواره اخوان المسلمین را

نادیده می‌گرفت، آنان را «تهدیدی علیه امنیت ملی» می‌خواند.^{۲۸} بنا به گزارش «خانه آزادی» مصری‌ها آرام آرام به این نتیجه رسیده بودند که امکان تغییر حکومت به شیوه‌ای دموکراتیک را ندارند، چه آنکه پس از بیست و اندی سال، کمیته احزاب سیاسی که در کنترل حزب دموکراتیک ملی است، تنها اجازه تاسیس دو حزب سیاسی جدید را داده بود.^{۲۹} ایمن نور، تنها رقیب جدی حسنی مبارک تنها چندی پس از آخرین انتخابات ریاست‌جمهوری دوران مبارک (۲۰۰۵) و قول برگزاری انتخابات آزادانه و منصفانه دستگیر و به پنج سال زندان محکوم شد.

سندیکاهای حرفه‌ای نیز از جمله نهادهای مدنی بوده‌اند که همواره از سوی دولت تحدید می‌شدند. مصر تا زمان سقوط مبارک صاحب ۲۲ سندیکای حرفه‌ای با بیش از ۳/۵ میلیون نفر عضو بود. این حقیقت که سندیکاها تجلی و تبلور منافع طبقه متوسط تحصیل کرده مصر بوده است، همواره منبع ترس و نگرانی برای رژیم مصر محسوب می‌شد.^{۳۰} به عنوان مثال، سندیکایی چون سندیکای وکلا به دلیل ماهیت حرفه‌ای خود وارد فضاهایی چون حمایت از حقوق بشر و قانون اساسی می‌شد که عرصه ترکتازی دولت بوده است.^{۳۱} از این رو دولت همواره می‌کوشید محدودیت‌هایی بر این نهاد اعمال کند. دخالت دولت در امور سندیکاها به چهار صورت بوده است: انحلال، مداخله در انتخابات سندیکایی، استفاده از زور و تهدید به ممنوعیت فعالیت آنها.^{۳۲}

همچنین آزادی مطبوعات در مصر دوران مبارک محدود بوده است. دولت مالکیت همه رسانه‌های تصویری و صوتی را در اختیار داشت.^{۳۳} در سال ۱۹۹۵ دولت قانون مطبوعات جدید دیگری را وضع کرد که آزادی بیان را محدودتر می‌نمود. این قانون به دادگاه‌ها اجازه می‌داد روزنامه‌نگاران را پیش از تفهیم اتهام بازداشت کند.^{۳۴} مورد دیگر محدودیت بر سر آزادی‌های مدنی و فردی، به قوانین مربوط به استفاده از اینترنت برمی‌گردد. در واقع دولت مصر استفاده از اینترنت را تهدیدی برای خود قلمداد می‌کرد. رفعت رضوان، رییس مرکز اطلاعات کابینه حسنی مبارک اعلام داشت که «کافی نت‌ها باید تحت کنترل قرار گیرند. باید بر مواد ارسالی از طریق اینترنت که می‌تواند برای کشور تهدیدآمیز باشد نظارت شود.» وزارت کشور در کنترل این کافی نت‌ها نقش اصلی را بر عهده داشت. کاربرد اینترنت در مصر به ۱۹۸۳ برمی‌گردد. طبق یک برآورد رسمی، تا سال ۱۹۹۳، ۵۵ درصد جمعیت مصر رایانه شخصی داشتند. تعداد کاربران اینترنت امروزه حدود

۲۰ میلیون نفر برآورد می‌شود. در سال ۲۰۰۱ پلیس مصر سخت‌گیری نسبت به کاربران اینترنت را آغاز کرد. به عنوان مثال، اشرام ابراهیم به اتهام ارسال اطلاعات نادرست به سازمان‌های خارجی (سازمان‌های حقوق بشر) در مورد نقض آزادی‌های مدنی به زندان افتاد. احمد هریدی، صاحب وبلاگ «میثاق العربی»، به جرم نوشتن مقالاتی در اینترنت به ۶ ماه زندان محکوم شد.^{۳۵} در رتبه‌بندی که موسسه مالی بین‌المللی (IFC) در مورد مصر منتشر کرده بود، این کشور از نظر کاربران اینترنتی در رتبه ۵۲ و از لحاظ میزان امنیت سرویس‌دهنده‌های اینترنتی نیز ۵۲ بود.^{۳۶} که نشان از ناامنی فضای مجازی در این کشور داشت. در خصوص آزادی‌های سیاسی، «موسسه خانه آزادی» هر ساله آمارهایی را منتشر می‌کند که نشان‌دهنده میزان آزادی‌های سیاسی در کشورهاست. مصر در این مورد آمار خوبی از خود بر جای نگذاشته است. این آمارها نشان می‌دهد که میانگین آزادی مصر طی دو دهه گذشته ۵/۵ بوده که شاخص بسیار ضعیفی در زمینه آزادی‌های سیاسی محسوب می‌شود (جدول شماره چهار).

چنان‌که ملاحظه شد، ماهیت اقتدارآمیز حکومت رابطه آن با جامعه را وارد فضایی امنیتی کرده بود که هرگونه انتقاد و اندیشه اصلاحی به سرعت از سوی گفتمان حاکم سرکوب و از گسترش آن جلوگیری می‌شد. به عبارتی، فضای خصوصی برای اندیشیدن بسیار محدود شده بود. از سوی دیگر، فضای قدرت‌نمایی دولت بسیار گسترده و فراخ بود. بنا به آمار، ۴ میلیون نفر از حقوق‌بگیران مصری در بخش دولتی شاغلند که این رقم نیروهای نظامی و امنیتی را در بر نمی‌گیرد.^{۳۷} این به معنای نفوذ هرچه بیشتر دولت در سطح اجتماع، در اختیار داشتن منابع زندگی و در نتیجه کنترل روابط فردی بود. از طرفی، تجربه حکومت اقتدارگرایانه مصر نشان داده که رهبران و کارگزاران سیاسی در خلال سال‌ها از برخی رانت‌ها بهره‌مند شده‌اند که سبب به‌وجود آمدن فساد شده است. بنا به گزارش سازمان راهنمای تجاری کشور که وابسته به وزارت خارجه آمریکاست، فساد و ارتشا در همه وزارت‌خانه‌ها و نهادهای اقتصادی مصر گسترده شده بود.^{۳۸} از سال ۱۹۹۱ که مصر تحت هدایت بانک جهانی و IMF سیاست خصوصی‌سازی را درپیش گرفت، شاهد مقاومت‌های بسیاری در برابر آن بود. کسانی که سودهای کلانی از قبل رانت بخش دولتی به‌دست می‌آوردند، در برابر برنامه‌های خصوصی‌سازی مقاومت می‌کردند.^{۳۹} در

واقع، این امر به صورت مانعی در برابر رشد اقتصادی در آمد و سبب کجدار و مریز شدن حرکت توسعه در مصر شد (جدول شماره پنج).

ارتش

در بررسی جایگاه و نقش نهادهای سیاسی مصر، در درجه اول باید به نقش ارتش در تحولات سیاسی-اقتصادی آن کشور پرداخت. همان طور که اشاره شد، مصر از سال ۱۹۵۲ که تحت رهبری افسران آزاد شاهد کودتایی علیه نظام پادشاهی بود، تا به امروز حضور پررنگ ارتش و نظامیان را در بافت سیاسی خود احساس کرده است. نخبگان سیاسی مصر طی این سالها یا نظامی بوده‌اند یا در پیوند با نهادهای نظامی و به پشتیبانی آنها در صحنه سیاسی مصر فعالیت می‌کرده‌اند. سلطه و تمرکز نهاد حکومت طی این سالها میراثی بوده که نخبگان نظامی مصر همچون ناصر، سادات و مبارک خود از ارتش به ارمغان آورده و سبب گسترده‌ی دولت شدند. حضور افسران آزاد در راس سیاست کشور با پیاده‌سازی یک سلسله برنامه‌ها همراه بود که تحت لوای سوسیالیسم عربی قابل بررسی است. در واقع این برنامه‌ها به تمرکزگرایی شدید دولت، کاهش آزادی‌های مدنی، برچیده شدن نظام چندحزبی و خروج سرمایه‌های خارجی منجر شد که بر اقتصاد مصر تاثیر بدی گذاشت. شرایط خارجی مصر نیز این شرایط را دامن می‌زد؛ وجود تهدیدی همچون اسرائیل همواره بهانه خوبی برای افزایش هزینه‌های نظامی و تسلط ارتش بر کشور بوده است. در سال ۱۹۸۷ هزینه‌های نظامی مصر ۸/۲ درصد GNP آن کشور بوده است که این رقم جدا از سرمایه‌گذاری در صنایع نظامی است. این سلطه نظامیان بر اقتصاد مصر مانع بزرگی در رشد خصوصی‌سازی بوده است. از آنجا که صلح در خاورمیانه همچنان بی‌نتیجه مانده، رقابت تسلیحاتی سبب تقویت موضع نظامیان شده است. ارتش تحت عنوان امنیت ملی کمتر حاضر به پذیرش آزادسازی کامل سیاست و اقتصاد بوده و حتی امروز که دولت گذشته سرنگون شده است، حاضر نیست از مواضع خود عقب‌نشینی کند.^{۴۰}

در خصوص نقش ارتش و قوه قهریه در صحنه سیاسی مصر باید عنوان نمود که ظاهراً در زمان مبارک این نهاد نقشی کمتر از زمان ناصر و سادات ایفا می‌کرد. هر سه رئیس‌جمهور مصر

خاستگاه نظامی داشته‌اند. در زمان جمال عبدالناصر ارتش نقش گسترده‌تری بر عهده داشت و حدود ۳۴ درصد کابینه در اشغال افسران آزاد قرار داشت. سادات خود به‌عنوان یکی از افسران آزاد سابق روند استخدام نظامیان در مناصب حکومتی را ادامه داد. ۲۲ درصد اعضای کابینه در زمان وی به افسران نظامی تعلق داشت. در سال‌های آخر زمامداری مبارک این رقم به کمتر از ۱۰ درصد رسید، اما نقش این نهاد به عنوان حافظ و مدافع رژیم بیشتر شده بود؛ گواه آن هم نقش دستگاه‌های نظامی و امنیتی در کنترل فعالیت‌های سیاسی بود. قانون حالت فوق‌العاده به‌علاوه اصلاحیه‌های قوانین ۱۰۹ تا ۱۱۶، قدرت و مسئولیت پلیس را تحت عنوان «حفظ امنیت عمومی» افزایش داده بود و تخمین زده می‌شد چیزی در حدود ۱۲۰۰۰ تا ۱۵۰۰۰ زندانی سیاسی در زندان‌های مصر وجود داشته باشد. نظارت بر انتخابات محلی و پارلمان از دیگر وظایف نیروهای امنیتی بوده است.

به‌طور کل فضای سیاسی مصر شاهد حاکمیت آشکار نیم قرن نظامیان بود که به ایجاد فضایی امنیتی منجر شد. بهترین شاخص وضعیت نظامیان در چارچوب کادر رهبری کنترل آنها بر پست‌های حساس و مهم بود. در این راستا می‌توان از روسای جمهور مصر همچون نجیب، ناصر، سادات و مبارک نام برد که همگی نظامی بودند. همچنین همه معاونان رئیس‌جمهور افسر نظامی بوده‌اند. پنج نفری که به‌طور متوالی پست نخست‌وزیری را اشغال کردند، افسران سابق ارتش بودند. از زمان شروع مداخله مستقیم ارتش در حکومت در سال ۱۹۵۳ می‌توان سه راهبرد اساسی برای حضور آنان مشخص نمود: نخستین و ناپخته‌ترین آنها اشغال وزارت‌خانه‌های کلیدی توسط اعضای شورای فرماندهی انقلاب بود که البته غیرنظامیان را به‌عنوان مشاور تخصصی انتخاب می‌کردند؛ دومین راهبرد حضور نظامیان در وزارت‌خانه‌های تحت ریاست غیرنظامیان بود؛ بدین معنی که افسران به پست‌های درجه دوم وزارت‌خانه‌ها منصوب می‌شدند؛ سومین راهبرد وجود افسران تکنوکرات بود که تحصیلات خود را ادامه داده و در رشته‌های مختلف فارغ‌التحصیل شده بودند. ارتش توانست از طریق این تکنوافسرها کنترل خود بر جامعه را به‌طور موثری ارتقا بخشد و اتکای خود به متخصصان غیرنظامی را کاهش دهد.^{۴۱}

در مورد حضور ارتش در ساخت جامعه و سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها، نظریات

گوناگونی ارایه شده است. برای مصر می‌توان به سه الگوی پیشنهادی اریک نوردلینگر، کریستوفر کلافم و جرج فیلیپ اشاره کرد. این سه الگو از نظر اهداف، مدت حضور در رأس قدرت و درجه نفوذ و کنترل ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی از هم متمایز می‌شوند. البته باید اذعان نمود که مرز بین این سه الگو کاملاً از هم جدا و مشخص نیست.

- «الگوی میانجی» یا رژیم‌هایی که دارای حق و تو بر تصمیمات دولت‌اند بدون اینکه نظامیان خود رأساً قدرت را در دست گیرند. دولت تحت فرمان سیاستمداران است و نهادهای سیاسی مدنی (احزاب، پارلمان و غیره) به فعالیت‌های خود ادامه خواهند داد. با این حال، ممکن است تصمیمات دولت در بسیاری از زمینه‌ها توسط نظامیان تحدید شود. رژیم‌های میانجی از این رو محافظه‌کارند و هدفشان حفظ وضع موجود است.

- «الگوی نگهبان» که در آن نظامیان دارای بالاترین میزان نفوذ و کنترل هستند و قدرت سیاسی را مستقیماً در دست می‌گیرند. رژیم‌های نگهبان ادعا می‌کنند وظیفه‌شان بازگرداندن بی‌نظمی و آشوب‌های ایجاد شده توسط سیاستمداران و اعاده قدرت به‌دست جامعه است. رژیم‌های نگهبان مانند همه رژیم‌های نظامی اقتدارگرایند و حقوق مدنی را محدود می‌کنند، اما میزان کنترلشان بر ساختارهای اجتماعی و اقتصادی توسط انتظارات و محدودیت‌های این ساختارها محدود می‌شود؛ چرا که طول مدت زمامداری‌شان به وضعیت این ساختارها وابسته است.

- «الگوی حاکم» که رژیم‌های این گروه نسبت به دو رژیم قبل از کنترل سیاسی بیشتر و به‌مدت طولانی‌تر برخوردارند. رهبران چنین رژیم‌هایی بلندپروازی‌های بیشتری دارند و شاید خود را انقلابی یا رادیکال توصیف کنند. هدف آنان تغییرات بلندمدت در توزیع قدرت سیاسی و براندازی نهادهای سیاسی موجود (مانند پادشاهی‌ها یا احزاب سیاسی) از طریق ساخت مجدد اجتماعی و سیاسی با سازوکارهایی مانند اصطلاحات ارضی یا ملی کردن است. در تلاش برای دستیابی به چنین اهدافی، این رژیم‌ها از رژیم‌های رادیکال اقتدارگرایند، بر رسانه‌ها کنترل شدیدی اعمال می‌کنند و احزاب و سازمان‌های شبه‌سیاسی غیر از احزاب فرمایشی خود را منحل می‌کنند. آنها می‌کوشند نه‌تنها دولت را تحت کنترل خود درآورند، بلکه به میزان بالایی از نفوذ و بسیج جامعه از بالا دست یابند.

بررسی ویژگی‌های حضور نظامیان در عرصه سیاست مصر با در نظر گرفتن تقسیم‌بندی نوردلینگر، کلافم و فیلیپ، نشان می‌دهد حضور نظامیان در ساختار سیاسی مصر از الگوی حاکم پیروی می‌کرد که در آن نظامیان با به‌دست‌گیری قدرت و حضور در دولت، بر رسانه‌ها کنترل شدیدی اعمال نموده و احزاب و سازمان‌های شبه‌سیاسی غیر از احزاب فرمایشی خود را منحل می‌کنند.

پارلمان

وجود یک پارلمان قدرتمند و کارآمد از ملزومات توسعه سیاسی به‌شمار می‌آید. در حقیقت پارلمان می‌تواند با درایت و تصویب لوایح از یک‌سو و نظارت بر عملکرد دولت‌ها از سوی دیگر، نقش قابل ملاحظه‌ای در روند توسعه هر کشور ایفا نماید. طبق ماده ۸۶ قانون اساسی مصر در دوران حسنی مبارک، پارلمان مصر صاحب اقتدار و اختیار قانون‌گذاری بود و می‌بایست سیاست‌های کلی دولت، بودجه عمومی و برنامه‌های توسعه اقتصادی-اجتماعی را بررسی و تصویب نماید. همچنین مواد ۱۳۴-۱۳۱ به پارلمان حق نظارت گسترده بر قوه مجریه از طریق ابزارهایی چون پرسش و استیضاح نخست‌وزیر و وزرا را اعطا می‌کرد. تحقیق و تفحص و درخواست ایجاد کمیته‌های رسمی نیز از دیگر موارد اختیارات پارلمان بود. اما نکته قابل تعمق این است که پارلمان مصر هرگز نتوانست از این اختیارات قانونی خود استفاده کند. به عنوان مثال، اگر به میزان لوایح تصویب شده توسط پارلمان توجه کنیم و یا موارد استفاده از ابزارهای نظارتی فوق‌الذکر را مورد بررسی قرار دهیم، متوجه ضعف و قدرت این نهاد خواهیم شد. از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵ حدود ۱۱۷۱ لایحه از سوی دولت جهت تصویب به پارلمان ارایه شد که از این میان تقریباً همگی بدون وجود مخالفت خاصی به تصویب رسید.^{۴۲} این آمار بالای تصویب لوایح پیشنهادی دولت آشکارا نشان می‌دهد که تسلط حزب دموکراتیک ملی (NDP) در پارلمان مصر این نهاد را به صورت مهر پلاستیکی دولت در آورده بود. همچنین در زمینه استفاده از ابزارهای نظارتی پارلمان باید گفت که در همین دوره زمانی، نمایندگان پارلمان ۵۴۸ بار از کابینه سوال پرسیدند که به همگی آنها پاسخ داده شد و نمایندگان قانع شدند، تنها ۹ بار درخواست تشکیل

کمیته‌های رسمی پذیرفته شد و هیچ‌گاه از درخواست رای عدم اطمینان استفاده نکرد.^{۴۳} بررسی داده‌های مربوطه نشان می‌دهد، ضعیف‌ترین ابزار نظارتی پارلمان پرکاربردترین آنها نیز بوده که این به بی‌خطر بودن آنها برای دولت مربوط می‌شد، اما ابزارهایی چون استیضاح و کمیته‌های بررسی کم‌کاربردترین بوده است. ضعف پارلمان در اجرای کارویژه‌های نظارتی خود را می‌توان به تسلط بلامنازع حزب حاکم نسبت داد. نمایندگان این حزب نخست آنکه، به دلیل وفاداری‌شان به دولت، نقش مهمی در ممانعت از هرگونه اجرای صحیح کارویژه پارلمان ایفا می‌کردند؛ و دوم آنکه، انتصاب رییس پارلمان از سوی رییس‌جمهور ضعف پارلمان را تشدید می‌کرد و نقش مهمی در خنثی کردن اپوزیسیون داشت. نکته دیگر مربوط به بودجه عمومی است. بنابر قانون اساسی، تصویب بودجه عمومی بر عهده پارلمان بود، اما در عمل هرگونه تغییری در بودجه عمومی با موافقت دولت صورت می‌پذیرفت.^{۴۴}

با توجه به موارد فوق، می‌توان ادعان داشت که پارلمان در روند توسعه کشور هیچ نقشی ایفا نمی‌کرد؛ چرا که هیچ اختیار و قدرتی نداشت و تنها تابع قوه مجریه بود. بنابراین، قوانین مصوب در خصوص سرمایه‌گذاری خارجی یا خصوصی‌سازی را باید در این چارچوب مورد بررسی قرار داد. از اواسط دهه ۱۹۷۰ قوانین مختلفی به پارلمان ارایه شد. این قوانین عبارتند از: قانون ۴۳ در ۱۹۷۴، قانون ۲۳۰ در ۱۹۸۹، قانون ۱۵۹ در ۱۹۸۱، قانون ۸ در ۱۹۹۷، قانون ۹۵ در ۱۹۹۲، قانون ۹۶ در ۱۹۸۹، و قانون ۳ در ۱۹۹۷. اصلاحات قانونی برای کاهش رویه‌های بروکراتیک، تعریف حقوق سرمایه‌گذار، بهبود قوانین مالیاتی و غیره در این سال‌ها صورت گرفت، اما بنا به گزارش هندوسا و المکاوای سیستم قانون‌گذاری در مصر کم‌کان از این نقایص رنج می‌برد:

– نبود یک چارچوب مشخص برای اصلاحات و بازنگری‌ها؛

– ماهیت مبهم و دل‌خواهانه قوانین؛ بدین معنی که اغلب به قوانین دیگری ارجاع می‌دهند یا آنها را نقض یا اصلاح می‌کردند؛

– سرعتی که قانون‌ها تصویب می‌شدند، اعتبار رویه‌های قانون‌گذاری را مخدوش می‌کردند؛

– اصلاح پیوسته قوانین اعتبار قوانین را زیر سوال می‌برد.^{۴۵}

با توجه به موارد فوق، فقدان یک چارچوب قانونی مشخص و ثابت سبب ناامنی محیط جهت

سرمایه‌گذاری و اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی شد و در نتیجه، بسترهای لازم برای توسعه اقتصادی پایدار فراهم نیامد. در واقع، ضعف سیستم قانون‌گذاری در مصر را می‌توان در همان چارچوب ساختار سیاسی مصر تبیین نمود که به این قوه اجازه استقلال نهادی را نداده و آن را از نقش و کارویژه اصلی خود دور کرده بود.

نظام قضایی

به اعتقاد تام پالمر، قضات مستقل و بی‌طرف برای دموکراسی و نیز بازار آزاد ضروری‌اند. مانکور اولسون که در پی یافتن پاسخ این پرسش بود که چرا برخی جوامع پیشرفت می‌کنند و برخی شکست می‌خورند، نظام قضایی مستقل را به عنوان پاسخ مطرح می‌کند و بیان می‌دارد که نظام قضایی مستقل، قضات بی‌طرف و احترام به قانون و حقوق فردی برای یک دموکراسی پایا و نیز تامین حقوق مالکیت افراد الزامی است. یک نظام قضایی مستقل برای فرایند اصلاحات در هر کشوری و در هر جای دنیا ضروری است. هیچ دموکراسی و هیچ نظام اقتصادی پویایی بدون سیستم قضایی مستقل در جهان وجود ندارد. هیچ توسعه اقتصادی و سرمایه‌گذاری بلندمدت کارایی لازم را در نبود این موارد نخواهد داشت. در واقع، وجود فضای خصوصی و فردی تنها در صورت استقلال دستگاه قضایی موجودیت دارد که قدرت قوای مجریه و مقننه را تحدید کند و زمینه‌های ابراز فرد و جامعه را فراهم آورد. بدون وجود سیستم قضایی مستقل وعده‌های دولت‌ها معتبر نیستند و نمی‌توان از حکومت‌ها انتظار داشت به آنها عمل کنند. وقتی قوه قضاییه تحت کنترل سیاستمداران باشد، قول و وعده‌های شهروندان به یکدیگر در مورد فرضا قراردادهایی که میان یکدیگر می‌بندند، اعتبار کمتری خواهد یافت. داوری منصفانه برای موفقیت یک اقتصاد نقش کلیدی دارد. این نکته‌ای پذیرفته شده است که اقتصادهای موفق که خدمات و کالا تولید می‌کنند، نیاز به برنامه‌ریزی بلندمدت دارند که به نوبه خود نیاز به اطمینان و اعتماد فراوان و انتظارات واقع‌گرایانه از این نکته دارد که قراردادهای بلندمدت مورد رعایت قرار گیرند. نظام قضایی مصر بنا به همان روابط و ساختار سیاسی خاص خود، هرگز نتوانست قدرت خود را به‌طور مستقل اعمال کند و همواره تابع قوه مجریه بود. عملکرد دادگاه‌های مصر گواه این مدعاست.^{۴۶}

احکام صادره در مورد فعالان سیاسی، روزنامه‌نگاران، نویسندگان و روشنفکران مصری نشان از عملکرد جانبدارانه این دستگاه داشته است. برپایی دادگاه‌های ویژه و انتصاب قضات توسط رییس‌جمهور، این وابستگی را تشدید می‌کرد. حسنی مبارک از طریق این نهاد توانسته بود قدرت سرکوب خود را نهادینه کرده و هرگونه مخالفتی را به‌شدت پاسخ دهد. آخرین نمونه هم زندانی کردن ایمن نور، رقیب انتخاباتی وی در سال ۲۰۰۵، به جرم فساد بود که به‌خوبی نشان‌دهنده اعمال قدرت بی‌حد و مرز و دل‌خواهانه وی از طریق نهادهای قضایی است.

احزاب

ماهیت اقتدارگرایانه حکومت مصر سبب شده بود احزاب مصر نتوانند به‌معنای واقعی کلمه کارکردهای خود را به انجام برسانند. محدودیت‌های قانونی، عدم دسترسی به انحصار دولتی رادیو و تلویزیون، دستگیری‌ها و انحلال‌ها و بسیاری از مشکلات دیگر سبب ناتوانی احزاب از رقابت با حزب حاکم شده بود. در واقع طی دو دهه گذشته این تنها حزب دموکراتیک ملی بود که حرف اول و آخر را در پارلمان زده و تمامی سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها توسط و با تایید این حزب عملی و اجرایی می‌شد. از سوی دیگر، نتیجه این امر وجود فساد گسترده میان اعضای حزب حاکم بود، به‌طوری که در برابر برنامه‌های خصوصی‌سازی اتخاذ شده مقاومت به‌وجود می‌آمد. افرادی که سودهای کلانی از قبل بخش دولتی به‌دست می‌آوردند، در برابر برنامه‌های خصوصی‌سازی مقاومت می‌کردند. بسیاری از اعضای حزب مالکیت اغلب شرکت‌های دولتی را در اختیار داشتند که ترس از دست رفتن امتیازات گسترده آن، آنان را به مقاومت در برابر برنامه‌های اصلاحی وا می‌داشت. از سوی دیگر، در مصر احزاب سیاسی توانایی دستیابی به قدرت را نداشتند و در نتیجه آرا و نظرات این احزاب تاثیری در روند سیاست‌گذاری‌های کلان کشور نداشته است. به بیان دیگر، کلیه برنامه‌ها و تصمیمات از بالا اتخاذ شده و هیچ‌گونه فرصت و امکانی برای اجماع سیاسی میان همه نخبگان نبود. در نتیجه بسیاری از نخبگان فکری و سیاسی از روند تصمیم‌سازی‌ها کنار گذاشته می‌شدند. این کنارگذاشته شدن شامل گروه‌های اپوزیسیون غیررسمی چون اخوان المسلمین نیز می‌شد که اعضای آن مجبور به شرکت در انتخابات به صورت مستقل بودند.

بنابراین می‌توان دید که ماهیت رژیم و تمرکز تصمیم‌گیری‌ها سبب بیرون ماندن احزاب و برنامه‌هایشان از صحنه سیاسی و کوچک شدن دایره سیاست‌گذاری می‌گردید. در واقع، در دوران حسنی مبارک احزاب سیاسی مصر به صورت اغیار گفتمان حاکم رژیم مصر درآمدند که نمی‌بایست در عرصه سیاست‌گذاری‌ها وارد شوند. در نتیجه عدم چرخش نخبگان، عرصه سیاست از ایده‌ها و برنامه‌های سایر نخبگان محروم ماند که این امر در حوزه‌های دیگر همچون اقتصاد تاثیر مخربی داشته است. از این رو می‌توان گفت که احزاب مصر نه تنها نقش مثبت و تسهیل‌کننده‌ای در روند توسعه کشور اعم از سیاسی و اقتصادی ایفا نمی‌کردند، بلکه به صورت مخالفان سیاست‌های دولت درآمدند که به دلیل جلوگیری از مشارکت‌شان در صحنه سیاسی مصر توسط رژیم حاکم، سیاست‌های رادیکالی را برای مقابله برمی‌گزیدند. با توجه به مباحث مطرح شده، می‌توان ماتریس دور باطل اقتدارگرایی و توسعه‌نیافتگی در مصر را به صورت نمودار شماره یک ترسیم نمود.

نتیجه گیری

به اعتقاد یان برمر یک کشور باثبات بر پایه نهادهای سیاسی کارآمد و دموکراتیک قرار دارد. تنش‌های اجتماعی در چنین کشوری قابل مدیریت‌اند. در واقع ثبات همان توانایی کشور در مقابله با شوک‌ها و قابلیت آن کشور در جلوگیری از بازتولید آنهاست. ثبات به کشورها کمک می‌کند آشوب‌های اجتماعی سیاسی و اقتصادی را از سر بگذرانند. در واقع کشورها از این نظر به سه دسته تقسیم می‌شوند: کشورهایی با ثبات بسیار، همچون فرانسه، آمریکا و آلمان که همه تعارضات و خواسته‌ها از مجرای نهادهای سیاسی همچون احزاب، سندیکاها، اتحادیه‌ها و ... در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها لحاظ می‌شود؛ کشورهایی با ثبات متوسط که ساختارهای سیاسی و اقتصادی به آنان اجازه کارکرد معتدل و موثر را می‌دهد اما همچنان چالش‌هایی وجود دارد که بر مدیریت کشور اثر می‌گذارند؛ و نیز کشورهایی با درجه ثبات پایین یعنی کشورهایی که قادرند قوانین موجود را اجرایی کنند و اقتدارشان قابل شناسایی است، اما به خوبی آماده انطباق و سازواری با شوک‌های ناگهانی نیستند.

مصر را باید در گروه سوم جای داد. دیدیم که چیزی نزدیک به نیم قرن در ساختار سیاسی مصر تنها یک قوه مجریه بزرگ وجود داشت و سایر ارکان و نهادها در ذیل این نهاد فعالیت می‌کردند. ساختار سیاسی خاص مصر با حاکمیت پنجاه ساله نظامیان در بالاترین عرصه‌های قدرت، سبب به‌وجود آمدن فضایی گردید که در آن هرگونه مخالفتی سرکوب می‌شد و در نتیجه فرصت انتقاد و بازسازی از بین رفت. نهاد حاکمه همواره از بالا به جامعه نگرسته و نهادهای مدنی را به‌صورت تهدیدی برای خود قلمداد می‌کرد که این امر به احساس ناامنی دوسویه منجر شده بود. به‌علت گسترش بسیار قوه مجریه، عدم تفکیک واقعی قوا، مبهم بودن وظایف و نقش نهادها و مداخله نهادهای حکومتی در امور سایر نهادها، روند تصمیم‌گیری‌ها از بالا بدون نظارت از سوی نهادهای نظارتی بود که به واسطه نبود نظام حزبی واقعی و کارآمد، ارتباط میان خواست‌ها و تقاضاها برقرار نشد و تصمیمات بدون دخالت آرای سایر نخبگان و نظرات جامعه گرفته می‌شد. همین امر سبب توسعه‌نیافتگی نهادهای دیگر شد که این خود به عنوان مانعی در برابر توسعه کشور در آمد. نبود رقابت حزبی واقعی در کشور و در نتیجه مطرح شدن برنامه‌ها و سیاست‌های سایر نخبگان، قوه قضاییه ناکارآمد و غیرمستقل و پارلمانی با اکثریت حزب حکومتی طی دو دهه اخیر، ازجمله موانع بر سر راه توسعه کشور بودند. در واقع نبود نهادهای سیاسی تمایز یافته و کارآمد در مصر که مورد پذیرش و مشروع باشد، عامل عمده بی‌ثباتی‌هایی بود که نهایتاً به انقلاب مصر انجامید. البته با همه امیدواری‌هایی که امروزه در صحنه سیاسی مصر موج می‌زند، به نظر نمی‌رسد مشکلات ساختاری مزبور به این زودی‌ها مرتفع گردد. باید صبر کرد و منتظر عملکرد دولت‌مردان تازه بود.

جدول شماره ۱. وضعیت تورم و بیکاری در مصر

۲۰۱۰	۲۰۰۹	۲۰۰۸	۲۰۰۷	۲۰۰۶	۲۰۰۵	
۱۰/۷	۹/۹	۲۰/۱	۸/۵	۷/۲	۴/۶	تورم
۹/۲	۹/۴	۸/۹	۹/۲	۱۰/۹	۱۱/۴	بیکاری

Source: <http://www.economiwatch.com/economic-statistics/country/>

جدول شماره ۲: سهم بخش خصوصی مصر در GDP

سال	۹۱-۹۲	۹۲-۹۳	۹۳-۹۴	۹۴-۹۵	۹۵-۹۶	۹۶-۹۷	۹۷-۹۸
سهم بخش خصوصی از GDP به درصد	۶۱/۲	۶۱/۸	۶۱/۷	۶۴/۳	۶۵/۵	۶۸/۸	۶۸/۵
سال	۱۹۹۸ تا ۱۹۹۹	۱۹۹۹ تا ۲۰۰۰	۲۰۰۰ تا ۲۰۰۱	۲۰۰۱ تا ۲۰۰۲	۲۰۰۲ تا ۲۰۰۳	۲۰۰۳ تا ۲۰۰۴	۲۰۰۴ تا ۲۰۰۵
سهم بخش خصوصی از GDP به درصد	۷۰/۷	۷۰/۴	۷۰/۷	۶۵/۴	۶۴/۹	۶۲/۲	۶۲/۳

Source: <http://www.amacham.org.eg/BSAC/EconomicIndicators/EcIndicators.asp>

جدول شماره ۳: ماتریس مقایسه‌ای قوانین سرمایه‌گذاری در مصر

قانون ۱۹۹۷/۸	قانون ۱۹۸۱/۱۵۹	قانون ۱۹۸۹/۲۳۰	قانون ۱۹۷۴/۴۳	مقوله
همانند قانون ۲۳۰ علاوه بر زیرساخت‌ها (برق، آب، ترابری) خدمات اکتشاف و بهره برداری نفت، انتقال و تحویل گاز، تسویه نفت و تولیدات سینمایی	بدون قابلیت کاربردی	مشابه قانون ۴۳	بیابان‌زدایی، احیای اراضی، صنعت، توریسم، خانه سازی و توسعه املاک	حوزه فعالیت
غیر الزامی	حداقل ۴۹ درصد باید مصری باشد	غیر الزامی	الزامی اما بدون تعیین حداقل	میزان مشارکت اتباع مصر
مجاز	غیر مجاز	مجاز	مجاز	برگشت سرمایه و سود

Source: <http://www.London.edu/assets/documents> www

جدول شماره ۴: وضعیت مصر بر اساس شاخص های خانه آزادی

۲۰۱۰	۲۰۰۹	۲۰۰۸	۲۰۰۷	۲۰۰۶	۲۰۰۵	
۶	۶	۶	۶	۶	۶	آزادی‌های سیاسی
۵	۵	۵	۵	۵	۵	آزادی‌های مدنی
غیر آزاد	غیر آزاد	غیر آزاد	غیر آزاد	غیر آزاد	غیر آزاد	ماهیت نظام

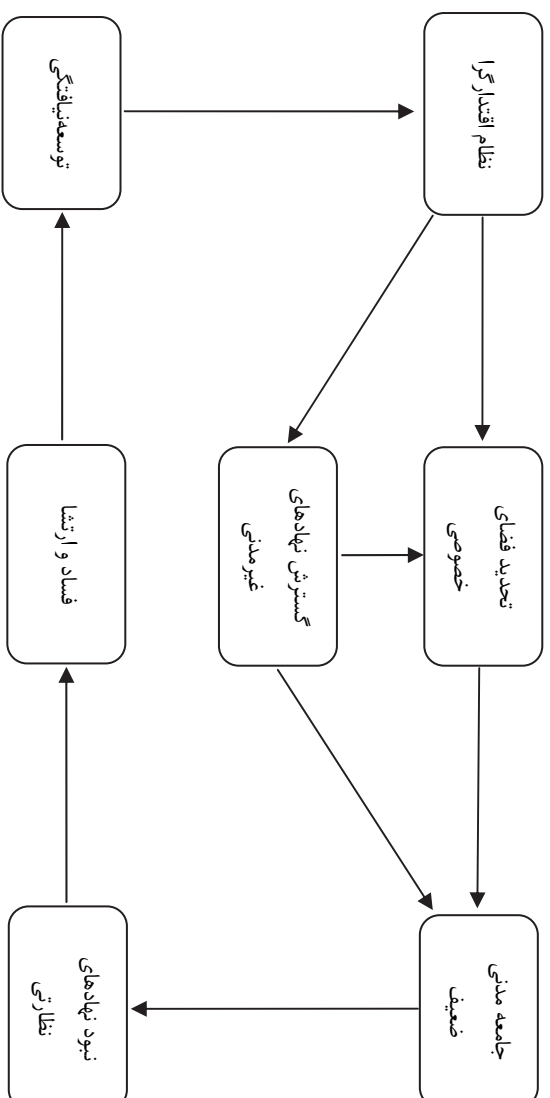
Source: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?>

جدول شماره ۵: شاخص فساد در مصر بر اساس رتبه بندی موسسه شفافیت بین‌المللی

۲۰۱۰	۲۰۰۹	۲۰۰۸	۲۰۰۷	۲۰۰۶	۲۰۰۵	
۳/۱	۲/۸	۲/۶	۲/۹	۳/۳	۳/۴	شاخص فساد
۹۸	۱۱۱	۱۱۵	۱۰۵	۷۰	۷۰	رتبه

Source: [http://www.transparency.org/regionalpages/africa middle east/current projects/mabda/focus countries/egypt](http://www.transparency.org/regionalpages/africa%20middle%20east/current%20projects/mabda/focus%20countries/egypt)

نمودار شماره یک: رنجیره اقتدارگرایی و توسعه نیافتگی مصر



Source: Ninette Fahmi. Politics of Egypt: State – Society Relationship. Routledge. 2002. p.25

پاورقی‌ها:

۱. ساموئل هانتینگتون، *سلمان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: نشر علم، ۱۳۷۵، صص ۲۲-۱۸.
2. Anouar Abdolmalek, *Egypt: Military Society, The Army Regime, The Left, and Social Change Under Naser*, USA, Random House, 1968, p. xiii.
3. Derek Hopwood, *Egypt: Politics and Society 1945-1990*, Routledge 1993, p. 78.
4. Anouar Abdolmalek, op.cit., pp. xiv-xv.
5. Derek Hopwood, op.cit., p. 130.
6. Robert Tignor, "Foreign Capital, Foreign Communities and Egyptian Revolution of 1952," in *Egypt From Monarchy to Republic: A Reassessment of Revolution and Change*, (ed.) by Shimon Shamir, Westview Press, 1995, pp. 112-113.
7. Gad Gilbar, "Egypt From Laissez Fair To Soft Revolution: Birth Rates, Saving Patterns, and Economic Growth," in Shimon Shamir, Ibid., p. 75.
8. John Waterbury, "Reflection on The Extent of Egypt's Revolution: Socioeconomic Indicators," in Shimon Shamir, Ibid., p. 63.
9. Michael Winter, "Islam in The State: Pragmatism and Growing Commitment," in Shimon Shamir, Ibid., p. 49.
10. Maryse Louis and Others, *Foreign Direct Investment In Egypt*, Available at: http://www.London.edu/assets/documents/pdf.drc01_egypt.pdf.
11. Derek Hopwood, op.cit., p. 131.
12. *Egypt Economy: Perpetually in Ruins?* Available at: <http://www.biu.ac.il/SOC/besa/books/kan.v/chapter5.htm>.
13. Maryse Louis and Others, op.cit.
14. Nadi Farah, "Political Regimes and Social Performance: The Case of Egypt," in *Developmentalism and Beyond: Society and Politics in Egypt and Turkey*, (ed.) by Ayse Onsu and Others, The American University of Cairo Press. 1994. p. 147.
15. Maryse Louis and Others, op.cit.
16. Ibid.
17. Boyan Belev, "Privatization In Egypt And Tunisia: Liberal Outcomes and / or Liberal Politics," Available at: <http://www.gdnet.org/pdf/belev.pdf>.
18. Samiha Fawzy, "The Business Environment in Egypt: Constraints to the Private Sector Development," Available at: <http://www.worldbank.org/wbi/mdfz/papers/partnerships/pdf>.
19. Klaus Moyer, "Foreign Direct Investment in Emerging Markets: A Comparative Study in Egypt, India, South Africa and Vietnam," Available at: <http://www.euroset.economiaunit.it/Eaces/papers/Foreign%20Direct%20Investment.pdf>.
20. Samiha Fawzy, op.cit.

21. Hala Mustafa, "A Policy For Promoting Liberal Democracy in Egypt," Available at: http://www.defenddemocracy.org/usr_doc/promoting_Democracy_in_Egypt.pdf.
22. Ismail Salwa, "State-Society Relation in Egypt: Restructuring the Political," Available at: <http://www.encyclopedia.com/doc/161-17716342.htm>.
23. A Long Time in Politics, Middle East, May 2006, Issue 367, Database: Academic Search Premier.
24. Derek Hopwood, op.cit., p. 185.
25. A Long Time in Politics, Middle East, op.cit.
26. Thomas Barnett, "The Country to Watch, Esquire," October 2006, Vol. 146, Issue 4, Database: Academic Search Premier.
27. Fahmi Ninette, *Politics of Egypt: State-Society Relationship*, Routledge, 2002, p. 69.
28. *Economist*, Vol. 382, Issue. ve 8512, 1/20/2007, p. 57.
29. http://www.freedomhouse.org/modules/mad_call_dsp_country_fiw.cem9.year=2003&country=382.
30. Fahmi Ninette, op.cit., p. 107.
31. Ismail Salwa, op.cit.
32. Fahmi Ninette, op.cit., p. 108.
33. <http://www.Freedomhouse>.
34. Saad-Eddin Ibrahim, *Egypt's Civil Society Challenge*, Civil Society, July 1995, p. 7.
35. <http://www.hrinfo.net/en/reports/net2004.shtml>.
36. http://www.foreignpolicy.com/issue_marapr_2004_countrydetail.php?country=egypt.
37. *Egypt Economy: Perpetually in Ruins?*, op.cit.
38. Boyan Belev, op.cit.
39. *Egypt Economy: Perpetually in Ruins?*, op.cit.
40. Addel Saialy, "International System And Beyond: the Case of Egypt," in *Developmentalism And Beyond: Society And Politics In Egypt and Turkey*, (eds.) by: Ayse Oncu and Others, 1994, p. 196.
41. Hrair Dekmejian, *Egypt Under Naser: A Study in political Dynamics*, State University of New York Press, 1971, p. 173.
42. Fahmi Ninette, op.cit., p. 48.
43. Ibid., p. 50.
44. Ibid., pp. 46-51.
45. Maryse Louis and Others, op.cit.
46. Tom Palmer, "The Egyptian Judiciary Blazing the Path to Democracy and Economic Development," Available at: http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=G411-27K.