عرض لكتاب:
التنمية العادلة، النمو الإقتصادي، توزيع الدخل، مشكلة الفقر*

عرض أ.د.على عبد العزيز سليمان**

مقدمة:

اهتم الإقتصاديون فى الثلث الأخير من القرن العشرين بقضايا توزيع الدخل والتنمية وبالذات فى الدول المتقدمة. وسرعان ما انتقل الإهتمام إلى الدول النامية التى انشغل اقتصاديوها لفترة طويلة بقضايا التنمية والإستثمار دون غيرها. وآمن الكثير منهم بفرضية أن التنمية الإقتصادية كفيلة وحدها بحل مشكلة الفقر والعدالة معا على أساس مبدأ "تساقط ثمار أو منافع التنمية إلى الفقراء" Trickle down effect. مع ذلك سرعان ما تخلوا عن هذا الاعتقاد بسبب تزايد القلاقل الإجتماعية المصاحبة لعملية التتنمية، وعلى ضوء مابينتة الإحصاءات من زيادة سوء توزيع الدخل مع ارتفاع الدخول بشكل عام، أي بعبارة أخرى زيادة نصيب الأغنياء من الناتج المحلى الإجمالي.
وتحتل مساهمة الدكتور عثمان محمد عثمان مكانا مهما نظرا لأنه بالإضافة إلى مكانته العلمية المتميزة، قد شغل أيضا منصب وزير التخطيط لفترة امتدت لما يزيد على عشرة سنوات متتالية. وبالتالي كانت له مساهمات عملية هامة فى وضع السياسات الإقتصادية وكذلك أتيحت له أكثرمن غيره فرصة لتتبع ومراقبة صناعة السياسات الإقتصادية. ويتمتع هذ العمل بمستوى عال من الرصانة النظرية، والمام محمود بجوانب موضوع البحث.

العرض النظري:

يقدم كتاب الدكتور عثمان عرضا شاملا لتطور الفكر الإقتصادي فى مجال العلاقة بين النمو الإقتصادي وتوزيع الدخل. ويرجع بداية الإهتمام بهذا المجال إلى سيمون كوزنيتس في مقالنه الشهيرة (١٩٥٥) والتى تلخص تلك العلاقة فى منحنى، سمى فيما بعد "منحنى كوزنتس"، والذي يربط العلاقة بين تفاوت توزيع الدخل ومراحل التنمية على شكل ناقوس أو حرف U مقلوب. أي

* المؤلف: أ.د. عثمان محمد عثمان، أستاذ الاقتصاد ووزير التخطيط الأسبق، الناشر: روابط للنشر وتقنية المعلومات، القاهرة ٢٠١٦.
** أستاذ الاقتصاد فى الجامعة البريطانية بالفاهرة.

أن التفاوت يزداد فى المراحل الأولى للتنمية ثم تبدأ منافع التنمية فى الوصول إلى الفقراء بشكل متزايد. وبالرغم من اتفاقنا مع المؤلف فى أن الدراسات التى تمت فى النصف الثاني من الثمانينيات، بإستخدام بيانات من مجموعة كبيرة من الدول، تميل إلى "تأييد مشروط لوجود منحنى كوزنيتس.." (ص. ٣٢)، فإنه ليس من المحتم أن يكون للمتغيرت الإقتصادية اليد العليا فى تحقيق هذه النتائج. ففى جميع الأحوال تتأثر سياسات توزيع الدخل بالمناخ السياسي الحاكم للسياسات الإقتصادية. ومنذ عشرينيات القرن العشرين بدأت الدول الغربية فى تحسين ظروف العمال استجابة للتحدي الشيوعى من قبل الاتحاد السوفيتي وكتلته. وبالمقابل يمكن القول أن التدهور فى مكون الأجور من الناتج المحلى الإجمالى، الذي أصبح معترفا به فى الأدبيات الإقتصادية منذ منتصف تسعينيات القرن العشرين، يعود بشكل أساسي إلى تفشى الليبرالية الجديدة وسياسات العولمة. (أنظر فى ذلك مثلا كتابات جوزيف ستيجليتز عن زيادة عدم عدالة التوزيع بسبب تنامي قوة الأغنياء السياسية، Joseph Stiglitz, 2012.

الواقع العملي لسياسات عدالة التوزيع فى مصر:

يعتقد المعلق، والكثير من أبناء المهنة من الإقتصاديين المصريين، أن سياسات إعادة توزيع الدخل قد صادفت إهمالا لسنوات طويلة منذ بداية الإنفتاح الإقتصادي في ١٩٧٤. ولعل السبب فى خفوت الإهتمام بقضايا عدالة توزيع الدخل كانت الفورة الكبيرة فى اسعار النفط بعد حرب أكتوبر المجيدة، وما تلاها من زيادة فى هجرة العمالة إلى منطقة الخليج والعراق، وفى تحويلاتهم، التى كانت كفيلة برفع مستوى المعيشة فى القرى والمناطق المحرومة بصورة كبيرة. وساعدت سياسات الرئيس السادات لتحرير الإقتصاد القومي فى خلق فرص عمل وأيضا فرصا للتكسب للطبقات الفقيرة وغير المؤهلة وبالذات فى قطاع الخدمات، والبناء والتشييد، وفى بعض المناطق الإقتصادية المحرومة وبالذات فى منطقة القنال التى عانت من التهجير وتوقف الملاحة لسنوات طويلة، والصعيد (السياحة والمعمار). مع ذلك سرعان ما أدي التضخم الكبير، وارتفاع أسعار السلع نتيجة للأزمة الإقتصادية التى ألمت بالبلاد عام ١٩٧٧ إلى عودة الإهتمام بوصول السلع الرئيسية للفئات الفقيرة ضمن ما يسمى بسياسات الدعم.

وتصدرت سياسات "الدعم" أولويات الحكومة لفترة طويلة. ويمكن القول أن فرضية " تساقط ثمار أو منافع التنمية" ظلت هى المبدأ الضمنى الذي تتبعه السياسة الإقتصادية لفترة طويلة. وأن الاهتمام بسياسات صريحة لمكافحة الفقر أو لتحسين توزيع الدخول كاد أن يكون معدوما فى وزارة الدكتور كمال الجنزوري، التى امتدت من ١٩٩٦ إلى نوفمبر ١٩٩٩، والتى حققت تقدما كبيرا فى وضع مصر الإقتصادي، ومعدلات نمو محترمة فى الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك حققت زيادة كبيرة فى الصادرات السلعية وغير السلعية مما أظهر فائضا فى ميزان المدفوعات، حيث كان من السهل بيان تأثير سياسات النمو الإيجابي على وضع الفقراء. وفى الوزارة التالية للدكتور عاطف عبيد (١٩٩٩-٢٠٠٤)، لم تتقدم سياسات مكافحة الفقر، بل من الأرجح أنها تراجعت مع السياسة الضرائبية الليبرالية. وفى الفترة التالية التى سبقت ثورة يناير ٢٠١١، تحسن توزيع الدخل نتيجة تسارع معدلات النموالإقتصادي.

وبخلاف التحليل السابق الذي قد يمثل تصورا لتطور وتقلبات سياسات إعادة توزيع الدخل ومكافحة الفقر فى مصر، يؤكد المؤلف أن بيانات توزيع الدخل فى مصر عبرعدة عقود تثبت أن نصيب الطبقات الدنيا تحسن. فحسب دراسة للدكتورة هبه الليثي أعدت خصيصا للكتاب موضوع العرض ، فإن نسبة الفقراء إنخفضت من ٢٤,٣% فى العام المالي ١٩٩١ إلى ١٩,٦ % عام ٢٠٠٠. ورغم زيادة النسبة فى العقد التالى إلى ٢١,٦% عام ٢٠٠٩، فإن محصلة العشرين عاما السابقة لثورة يناير ٢٠١١ شهدت تحسنا فى نسبة الفقراء. مع ذلك تدهورت هذه النسبة بعد الثورة إلى ٢٦,٣% عام ٢٠١٣. وكان التدهور أكبر فى الريف عن الحضر. (جدول ١٥، ص ٢٣٠). والمؤلف مطمئن الى أن "مصر لا تعاني من اللامساواة" وإلى أن الدراسات الرصينة فى هذا المجال- تجمع على جودة البيانات والإحصاءات المتاحة للإستخدام. (ص. ٢٣٢، وص. ٢٩٦).

وفى اعتقادنا، وبالرغم من الإقرار بأن أحوال توزيع الدخل فى مصر قد تكون أفضل من الهند والبرازيل وبعض الدول الأخرى، إلا أن هناك عدداً من الدراسات "الرصينة" الأخرى التى تؤكد زيادة عدم توازن توزيع الدخل، وزيادة عدد الفقراء فى مصر. وتظل المشكلة هى مشكلة بيانات وقياس. فالمؤكد أن بيانات الناتج المحلى الإجمالى وبيانات إنفاق الأسر (التى تستخدم فى قياس

توزيع الدخل) يصيبها الكثير من الشكوك. وهناك تقديرات متفاوته للاقتصاد السري تقدر بين ثلث وثلثي[1] قيمة الإقتصاد المعلن. ولقد أظهرت محاكمات بعض المسئولين الكبار حصولهم على ملايين بل مليارات من الدخول غير المسجلة. وهناك أنشطة تتم بالكامل خارج المحاسبة المعتادة ومن ذلك قطاع النفط والغاز والتعدين. هذا الى جانب أن الأنشطة المدنية للقوات المسلحة، والأموال المجمعة فى "الصناديق الخاصة".

وفى حالة غياب البيانات الموثقة لا يعدم الإقتصاديون وسائل بديلة للتقدير. والمؤكد أن مستوى الواردات السلعية التى وصلت إلى مستويات قياسية فى السنتين الأخيرتين لا يمكن تبريرها فى ضوء بيانات الدخل والإنفاق الرسمية. هذا إلى جانب استفحال أنشطة العقارات الفاخرة والمنتجعات، واستهلاك المخدرات، وشراء الذهب، وكلها أنشطة ترتبط بالإقتصاد السري.

ويشير المؤلف فى الكتاب موضع العرض إلى إمكانية تراجع النصيب النسبي للفقراء، وأصحاب الأجور عموما. وهو يرى أنه "ليس من الصعب أن نقرن التغيرات فى الأنصبة النسبية للفئات الإجتماعية فى جملة الإنفاق الإستهلاكي العائلي (،) بالتوزيع الوظيفي للدخل فى الفترات المختلفة." ص ٢٢٩. ويستعرض الكاتب انخفاض نصيب الأجور فى الدخل القومي. وللأسف فإن بياناته لاتتجاوز عام ١٩٨٢/١٩٨١ حيث يعتمد اساسا على دراسة بنت هانسن (١٩٩١) Bent Hansen.

كيف نخفف من حدة الفقر فى المجتمع:

يقدم المؤلف عرضا صحيحا ونمطيا للإطار النظري لسياسات مكافحة الفقر فى الفصل التاسع "مثلث التنمية العادلة"، صص ٢٣٩-٢٦٦. ذلك أن نجاح سياسات محاربة الفقر يمكن التعبيرعنه كدالة فى النمو، وموقف التوزيع قبل بداية السياسات المعنية بالدخل، و التغير فى

[1] فى تقرير شنيدر عن حجم الإقتصاد غير الرسمي فى ١١٠ من دول العالم،

Schneider, F. 2002

. Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World, Rapid Response Unit, World Bank

يقدر الإقتصاد غير الرسمي فى مصر عام ١٩٩٩-٢٠٠٠ ب٣٦,٤% من الناتج المحلي الإجمالي. ونحن نعتقد ان هذا المستوى قد زاد بعد ثورة يناير لغياب أو ضعف أجهزة الرقابة، أولإنشغالها بمهام أخري. ويقدر الإقتصادي صالح جودة حجم الإقتصاد السري ب ٦٥ % من الرسمي. أنظر **مافيا الاقتصاد السرى تهدر ٢٧٠ مليار جنيه سنوياً**، المصري اليوم، السبت ٠٩-٠٨-٢٠١٤.

التوزيع أثناء عملية النمو. ص ٢٤٢. ومع هذه البداية المشجعة، لم يحقق الفصل العاشر والأخير "السياسات المالية المطلوبة لإعادة توزيع الدخل،" الطموحات المرجوة فى تقديم سياسات ناجحة لمكافحة الفقر، وإعادة توزيع الدخل. ولم تختلف التوصيات فى هذا المجال كثيرا عما اتبع فى السنوات الأخيرة من حكم الرئيس المخلوع محمد حسنى مبارك. فالفقر تم مواجهته أساسا عن طريق دعم السلع وشبكات الأمان الإجتماعي. وإذ تكفي هذه السياسات فى التخفيف من وطأة الفقر عند بعض الفئات، فلا يمكن الاعتماد عليها كلية فى تغيير توزيع الدخل بشكل جذري. ومن المعروف أن إعادة توزيع الدخل تتأثر بشكل مباشر بالسياسة الضريبية. وللأسف فقد أظهرت السياسة الضريبية تحيزا كبيرا للطبقات عالية الدخل وذلك بتخفيض الحد الأعلى للضرائب على الدخل إلى ٢٠% وفى ذات الوقت رفع الحد الأدني لشرائح الضريبة على دخول الأفراد. أنظر فى هذا-El Sabaa & Soliman, (2013).

ويبذل المؤلف جهدا كبيرا فى بيان أن القوانين الضريبية وبالذات القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ قد ساهمت فى زيادة الإيرادات العامة وفى زيادة نصيب الضريبة على الدخل إلى إجمالى إيرادات الدولة. (ص. ٢٩٢). ومع صحة هذه النتيجة، الا أن الجهد الضريبي فى مصر وبالذات حصيلة الضرائب المباشرة تظل أقل كثيرا من غيرها من الدول متوسطة الدخل، فهى لاتزيد فى مصر عن ١٥% من إجمالى الناتج المحلى الإجمالي، وقد تصل إلى ضعف هذا فى دول متوسطة الدخل الأخرى.

ولقد أدى القانون المشار إليه الى تراجع هذه النسبة أو جمودها. وهكذا فإن الحكومات المتتالية قبل ثورة ٢٥ يناير قد عملت على تحييد السياسة الضريبية فى مجال إعادة توزيع الدخل. ويزيد من هذه المشكلة أن القانون قد سمح بإعفاءات ضريبية هائلة لمصادر هامة من الدخل الذي يذهب معظمه إلى الأغنياء ومن ذلك الفوائد الدائنة بالبنوك، أرباح البورصة، وكذلك الأرباح العقارية التى تتم فى السوق السوداء.

وفى النهاية يجب التأكيد أن سياسات العدالة الإجتماعية قد أصبحت تهتم ليس فقط بعدالة توزيع الدخل، ولكن الأهم هو عدالة توزيع الفرص الحياتية. ومن الأسف أن سياسات الحكومات المتعاقبة فى الربع قرن الأخير قد أدت إلى حرمان الطبقات الدنيا من فرص توليد الدخل بعدم

إتاحة التعليم الجيد والمتساوى، وكذلك حرمتهم من فرص الصحة والغذاء الآمن، ومياه الشرب النظيفة والبيئة الخالية من التلوث، وارتبط هذا بتقلص فرص العمل اللائق والمجزي، إلى جانب إرتفاع هائل فى معدلات الإصابة بالفشل الكلوي والسرطان والوفاة فى حوادث الطرق. أنظر فى هذاRay Bush and Habib Ayeb, 2012.

خاتمة:

فتح الدكتور عثمان الباب لنقاش حيوي حول سياسات التنمية العادلة وإعادة توزيع الدخل فى مصر. ويقدم الكتاب استعراضا مميزا للمفاهيم النظرية وتطور الفكر الإقتصادي فى هذا المجال. وهناك المزيد من العمل المطلوب لإستكمال صورة مدى عدالة توزيع الدخل فى مصر بتقصي الدخول المولدة فى الإقتصاد السري، وبتحليل تطور أنصبة عوامل الإنتاج فى الدخل القومى، وأخيرا بتوسيع مفهوم العدالة ليشمل أيضا الفرص الحياتية التى تضمن تحقق عدالة توزيع الدخل عبر الأجيال.

References:

- Bent Hansen, 1991, **The Political Economy of Poverty; Equity and Growth: Egypt and Turkey**; Oxford University Press.
- Christian von Haldenwang and Maksym Ivanyna, 2012, A Comparative View on the Tax Performance of Developing Countries: Regional Patterns,;Non-Tax Revenue and Governance; Economics, Open e-Journal, http://dx.doi.org/10.5018/economics-journal.ja.2012
- Joseph Stiglitz, 2012, **The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future** , W. W. Norton & Company.

- Ray Bush and Habib Ayeb, 2012, **Marginality and Exclusion in Egypt**, Zed Books.
- Salah El-Sabaa & Ali A. Soliman, 2013**,** Fiscal Policies and Equity: The Case of Egypt's Post-revolutionary Budget**, "**The International Journal of Business and Economics", Volume 4, Number 2, Winter, USA.