مجلس الوزراء
مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار
قطاع الدراسات التنموية

بدائل تطوير نظام الدعم الغذائى
فى مصر

إعداد

أحمد كمال هيبة
مصطفى السيد سمير
مها إسماعيل محمود
مروة عادل سعد
محمود مناع عبد الرحمن
هناء عبد المولى الشناوى

مراجعة

د/ طارق نوير

أبريل ٢٠٠٥

مستخلص

يعد ترشيد نظام الدعم فى مصر من أهم التحديات التى تواجه الحكومة حالياً نظراً لتسرب الدعم إلى غير مستحقيه، لذا فإن قصر الدعم على الفئات المستحقة توفر موارد على ميزانية الدولة يمكن أن تستخدم لتوجيه مزيد من الدعم للفئات غير القادرة.

وتهدف هذه الدراسة إلى التعرف على كيفية إصلاح نظام الدعم الحالى فى مصر من خلال دراسة البدائل المطروحة فى الأدبيات لنظم الدعم المختلفة ومزايا وعيوب كل منها مع التطبيق على مصر. وتعد الخطوة الأولى فى سبيل ذلك هى تحديد الفئات المستفيدة من الدعم بعناية، ثم بعد ذلك يتم طرح بديلين رئيسيين لترشيد الدعم، يتمثل البديل الأول فى تطوير نظام الدعم العينى الحالى، من خلال تحسين نظام دعم الخبز والبطاقات التموينية، بينما يتمثل البديل الثانى فى تقديم الدعم النقدى بدلاً من الدعم العينى، ويتطلب ذلك تطوير الإطار المؤسسى من خلال إنشاء لجنة تقوم بإدارة الدعم النقدى وتحديد قيمته.

Abstract

Egypt subsidies system is a major component of social safety net for the poor. However, rationalizing this system is one of the main challenges that facing the Egyptian government due to the cost of this system. This study explores the current subsidies systems in Egypt and some other countries in the world, it also develops a proper system that considers the new economic and social environment in Egypt.

The first step towards this is to determine the eligible people accurately. Then, providing two main alternatives to rationalize the subsidies system. The first one is to develop the current in-kind subsidies system through out enhancing the subsidies system of "baladi" bread and the rations, while the other alternative is to provide cash transfers instead of in-kind and that require developing the institutional frame work through out establishing a committee to manage the cash transfers system and determine the value of it

قائمة المحتويات

مقدمة ٦

القسم الأول: الأنواع المختلفة للدعم ٧

١. ١ مجموعة برامج الدعم العينى ٨

١. ٢ مجموعة برامج الدعم النقدى ١٠

١. ٣ المفاضلة بين الدعم النقدى والعينى ١١

القسم الثانى: تصميم برامج الدعم النقدى فى الدول النامية ١٥

٢. ١ متطلبات تطبيق نظام الدعم النقدى فى الدول النامية ١٥

٢. ٢ المبادىء التى يجب مراعاتها عند تصميم برامج الدعم النقدى ١٧

٢. ٣ الآثار الاقتصادية المتوقعة نتيجة تطبيق الدعم النقدى ١٨

القسم الثالث: كيفية إصلاح نظام الدعم فى مصر ٢٤

٣. ١ تحديد الفئات المستهدفة ٢٤

٣. ٢ البديل الأول: ترشيد نظام الدعم العينى ٢٦

٣. ٣ البديل الثانى: التحول إلى الدعم نقدى ٢٩

الملاحق ٣٦

ملحق (١) ٣٧

ملحق (٢) ٤٥

ملحق (٣) ٤٩

ملحق (٤) ٥٠

قائمة المراجع ٥١

ملخص تنفيذى

يدور الجدل منذ فترة طويلة فى مصر حول مدى فاعلية نظام الدعم الغذائى الحالى فى الوصول إلى مستحقيه، حيث أن الدعم المباشر لبعض السلع، مثل رغيف الخبز يطبق على الجميع بغض النظر عن مستوى الدخل مما يعنى أن الدولة تدعم القادرين إلى جانب دعمها للفئات غير القادرة ومما لاشك فيه أن قصر الدعم على الفئات غير القادرة يؤدى إلى توفير موارد يمكن تحويلها إلى دعم إضافى لغير القادرين، خاصةً فى ظل عمل الحكومة الدئوب لتخفيف الأعباء عن الفئات غير القادرة.

وتهدف هذه الورقة إلى اقتراح مجموعة من البدائل من أجل إصلاح نظام دعم الغذاء الحالى فى مصر ومحاولة بيان أثر كل منها على الموازنة العامة للدولة.

وتبدأ الورقة بعرض لأنواع الدعم المختلفة والتى يمكن تقسيمها إلى دعم عينى والذى يشمل البرامج المرتبطة بالغذاء التى تشتمل بدورها على عدة أنواع نذكر منها: الدعم المرشد أو البطاقات التموينية وكوبونات الغذاء ودعم أسعار الغذاء وبرامج التغذية المكملة (مثل الوجبات المدرسية). بالإضافة إلى أن الدعم العينى يشمل أنواع أخرى مثل دعم الإسكان والطاقة. ثم تم بعد ذلك عرض أنواع الدعم النقدى والتى تشتمل على المساعدات الاجتماعية والمساعدات العائلية الخاصة والتحويلات النقدية المشروطة.

كما قامت الدراسة بالمفاضلة بين الدعم العينى والدعم النقدى فى ضوء كل من المعايير الاقتصادية والإدارية والسياسية وعرض مزايا وعيوب كل نوع من أنواع الدعم، وانتقلت الدراسة إلى متطلبات تطبيق الدعم النقدى والتى تتمثل فى تكوين الإطار المؤسسى للبرنامج وتحديد الفئات المستهدفة مع توفير نظام معلومات دقيق عن الفئات المستحقة.

أما المبادئ التى يجب مراعاتها عند تصميم برامج الدعم النقدى فتتمثل فى: ضرورة استخدام آلية الاستهداف التى تتوافق مع مستوى توافر المعلومات عن الفقراء،وبناء القدرات الإدارية، وعدم المبالغة فى قيمة الدعم النقدى المقدم، واختيار توليفة البرامج التى تتوافق مع احتياجات الفقراء فى الدولة،إضافة إلى تشجيع المساواة بين الجنسين عند إعطاء الدعم النقدى، وضمان المساندة السياسية لبرامج الدعم النقدى.

وأخيراً، قامت الدراسة بعرض خطوات إصلاح نظام الدعم فى مصر، حيث يلزم فى البداية تطوير آليات استهداف الفقراء، ثم بعد ذلك طرح بدائل إصلاح نظام الدعم فى مصر، وذلك من خلال بديلين رئيسيين، يتمثل البديل الأول فى تطوير نظام الدعم العينى الحالى من خلال تحسين نظام دعم الخبز ودعم البطاقات التموينية.

ويتمثل البديل الثانى لإصلاح الدعم فى مصر فى التحول من الدعم العينى إلى الدعم النقدى، وذلك من خلال تحديد قيمة الدعم النقدى من خلال بديلين: يشمل الأول إعطاء المستفيدين مبلغاً نقدياً مساوياً للفارق بين السعر المدعم وسعر السوق للسلع التموينية والخبز، وفقاً لهذه التقديرات فمن المقترح أن تصل قيمة الدعم النقدى فى الموازنة العامة نحو ٣,٥ مليار جنيه. بينما يشمل البديل الثانى إعطاء المستفيد دولار فى اليوم مقوماً بالقوة الشرائية للدولار، وذلك طبقاً لنتائج بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠٠٠/٩٩ "بعد مراعاة معدل التضخم حتى عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤" (أى ٢,١ جنيه)، وبالتالى يبلغ قيمة الدعم الموجه للأسرة شهرياً ٢٩٦,١ جنيه أى ٣٥٥٣,٢ جنيه سنويا، وبالتالى يجب أن تبلغ قيمة الدعم النقدى فى الموازنة العامة ١٠,٧ مليار جنيه، وهناك قيد على البديل الثانى لقيمة الدعم النقدى فى أنه يقلل الحافز على العمل لدى قطاع كبير من السكان.

ثم بعد ذلك تم عرض البرنامج التنفيذى لتطبيق الدعم النقدى من خلال إنشاء قواعد بيانات عن الدخل والفئات المستحقة للدعم النقدى، وتحديد كيان مؤسسى رئيسى مسئول عن تصميم وإدارة البرنامج مكون من الهيئات والوزارات ذات الصلة، كما قد يتم الاعتماد فى توصيل الدعم للفئات المستهدفة على مؤسسات منتشرة على مستوى الجمهورية (مثل: مكاتب البريد)، بالإضافة إلى بعض الإجراءات التكميلية لنظام الدعم النقدى والتى تتمثل فى إنشاء آليات للرقابة على الأسواق والحصول على الدعم الإعلامى والسياسى اللازم.

مقدمة

يعد التحول من الدعم العينى للدعم النقدى أحد الخيارات المطروحة حالياً فى أجندة صانع القرار، خاصةً مع عمل الحكومة الدءوب للحفاظ على مستوى الدعم للفئات الفقيرة. وفى هذا الصدد تواجه الحكومة مجموعة من التحديات أهمها: زيادة عدد السكان التى تؤدى بدورها إلى زيادة الأسر التى تحتاج إلى الدعم، بالإضافة إلى ارتفاع أسعار السلع الأساسية التى يتم دعمها، خاصةً وأن كثيراً من هذه السلع يتم استيراده من الخارج، حيث ارتفع المبلغ المخصص لدعم السلع التموينية فقط (الخبز والسلع المدرجة على بطاقة التموين) من ٥ مليار جنيه عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ إلى ١١,٦ مليار جنيه عام ٢٠٠٥/٢٠٠٤[١].

لذا فهناك ضرورة ملحة لتحقيق أقصى استفادة من المبالغ المخصصة للدعم بالموازنة العامة للدولة، من خلال تطبيق نظام للدعم أكثر كفاءة يتيح للفئات المستحقة الحصول على السلع الأساسية ويساهم فى تخفيف العبء على الموازنة العامة من خلال تقليل تسرب الدعم إلى غير مستحقيه.

وتقوم الورقة بالإجابة على عدد من الأسئلة وهى أيهما أفضل الدعم العينى أم الدعم النقدى؟ وما هى الآثار الناجمة عن التحول من الدعم العينى إلى الدعم النقدى من واقع الأدبيات الاقتصادية ومن تجارب الدول التى تحولت؟ ثم ما هى البدائل المطروحة بشأن تطوير نظام الدعم الحالى فى مصر؟

وتعرض الورقة الأنواع المختلفة لأنظمة الدعم والمفاضلة بين الدعم النقدى والعينى، ومتطلبات تطبيق الدعم النقدى، ومعوقات تطبيق الدعم النقدى فى الدول النامية ثم آثار تطبيق الدعم النقدى على كل من الموازنة العامة للدولة والكفاءة الاقتصادية والتضخم. وأخيراً، بدائل تطوير نظام الدعم الحالى فى مصر.

[١] وزارة المالية، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٤، القاهرة، ٢٠٠٤.

القسم الأول

الأنواع المختلفة للدعم

تعد شبكات الضمان الاجتماعى مكون رئيسى من مكونات استراتيجية مكافحة الفقر فى مختلف دول العالم، وهى عبارة عن مجموعة من البرامج التى تهدف إلى مساعدة الأفراد والأسر الأكثر تعرضاً للفقر.

وتتضمن شبكة الضمان الإجتماعى أشكال عديدة من البرامج هى[1]:

- **برامج الدعم النقدى** Cash Transfer programs: ويتضمن منح مساعدات نقدية للفقراء أو الفئات الأكثر عرضة للوقوع فى خطر الفقر. وهى تشمل نوعين هما المساعدات الإجتماعية النقدية العامة General Cash Social Assistance والمساعدات العائلية الخاصة Specific Family Assistance.

- **برامج الدعم النقدى المشروط** Conditional Cash Transfer: ويتضمن منح مساعدات نقدية للأسر الفقيرة بشروط معينة، مثل: انتظام أبنائهم فى المدارس أو قيامهم بزيارات منتظمة للمراكز الصحية الوقائية.

- **البرامج المرتبطة بالغذاء** Food-Related Programs: تقوم على توفير كميات كافية من الغذاء للفقراء. وهى تشتمل على برامج التغذية المكملة Supplementary Feeding Program وكوبونات الغذاء (Food Stamps, Vouchers or Coupons) ودعم أسعار الغذاء (Food Price Subsidies).

- **برامج العمل العام** (Public Work Programs): ويتم فى هذه البرامج توفير فرص عمل للفقراء القادرين على العمل فى أعمال البنية الأساسية باستخدام أساليب كثيفة للعمل، ويتم دفع الأجور عينياً أو نقدياً.

[1] World Bank, Types of Safety Nets, 29 March 2005, http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Price%20Subsidies.asp

- **برامج القروض الصغيرة** Micro-Finance: ويتم خلال هذه البرامج تقديم قروض صغيرة للفقراء بأسعار فائدة أقل من أسعار السوق تستخدم فى شراء أصول تساهم فى توليد الدخل، أو فى مواجهة الأزمات الطارئة.

- **دعم الأسعار والضرائب**: وهذا الدعم يقدم إما فى صورة دعم مباشر للأسعار أو تخفيض لضرائب المبيعات أو من خلال دعم غير مباشر (دعم لأسعار خدمات النقل) أو من خلال سعر صرف أقل من السعر الحقيقى.

بالإضافة إلى ما سبق فإن هناك أنواع أخرى لدعم الخدمات، مثل برامج التنازل عن الرسوم فى مقابل الخدمات الاجتماعية (Fee Waivers) وتعنى تقديم الخدمات (مثل خدمات الصحة والتعليم) للفقراء بدون مقابل. أنظر جدول (١) بملحق رقم (١).

ونظراً لأن القضية المثارة حاليا تدور حول المفاضلة بين الدعم العينى والدعم النقدى وإمكانيات التحول من النوع الأول إلى النوع الثانى، لذا يمكن تقسيم أنواع الدعم إلى مجموعتين رئيسيتين من البرامج على النحو التالى:

١.١ مجموعة برامج الدعم العينى (In-Kind Transfers)

وتشمل توفير سلع أو خدمات معينة للفقراء وللفئات الأكثر تعرضاً للفقر (Vulnerable Groups) بأسعار مخفضة، ويعد هذا النوع من الدعم الأكثر قبولاً على المستوى السياسى كما يعد هو الأفضل فى حالات التضخم المرتفع حيث تتآكل قيمة المعونات النقدية فى تلك الظروف. ويمكن توفير صوراً لدعم الخدمات كما هو الحال بالنسبة للسلع. وتضم ثلاثة أنواع رئيسية برامج دعم الغذاء وبرامج دعم الطاقة وبرامج دعم الإسكان.

أولاً: برامج دعم الغذاء : وتنقسم إلى أربع أنواع رئيسية.

- **الدعم المرشد أو البطاقات التموينية** (Rationed Subsidies): يشمل توزيع حصص محددة من السلع بأسعار أقل من الأسعار السائدة فى السوق وبجودة تساوى أو تقترب من جودة السلع المناظرة لها فى السوق. ويتناسب حجم السلع المعطاة مع عدد أفراد الأسرة، ويعيب على هذا

النظام أنه يؤدى إلى حدوث تشوهات فى الأسعار تؤدى فى حالة عدم وجود آليات رقابة فعالة على الأسواق إلى ظهور السوق السوداء.

- **كوبونات الغذاء** (Food Stamps, Vouchers or Coupons): يتم توزيع كوبونات ذات قيمة نقدية محددة على الفئات المستهدفة ليمكنها من الحصول على مجموعة من السلع عند مستوى أسعار السوق.
- **دعم أسعار الغذاء** (Food Price Subsidies): يشمل مفهوم الدعم العام للأسعار توافر السلع بكميات كبيرة عند أسعار أقل من أسعار السوق، وقد ساهم هذا النظام فى توفير السلع لكافة فئات المجتمع بأسعار مناسبة، لكنه لا يضمن وصول الدعم للفئات الأكثر احتياجاً. ويمكن تطبيق آليات الاستهداف الذاتى (Self-Targeting) أى دعم السلع التى يستهلكها الفقراء بهدف تقليل التسرب فى الدعم.
- **برامج التغذية المكملة** (Supplementary Feeding Program): تستهدف فئات معينة مثل تلاميذ المدارس والأطفال الرضع والأمهات فى فترة الحمل وتشمل الوجبات المدرسية وأغذية الأطفال الصغار.

ثانياً: برامج دعم الطاقة

وتتم فى إطار سيطرة القطاع العام على قطاع الطاقة فى كثير من دول العالم، حيث يتم تسعير الطاقة بأقل من تكلفتها الحقيقية للفئات الفقيرة[1].

ثالثاً: برامج دعم الإسكان

وتنقسم إلى نوعين، النوع الأول متعلق بالموازنة العامة وهو إما دعم مباشر للمساكن التى توفرها الحكومة أو دعم لصيانة المساكن التى تقيمها الدولة، فى دول وسط آسيا على سبيل المثال يتم منح دعم مباشر للإسكان لموظفى الحكومة. النوع الثانى غير متعلق بالموازنة ويأخذ عدة أشكال مثل تخفيض الفائدة على قروض الإسكان و تخفيض الإيجارات[2].

[1] Kalanidhi Subbarao, "Safety net programs and poverty reduction", World Bank, November 1999,p61.

[2] Kalanidhi Subbarao, "Safety net programs and poverty reduction", Op Cit, p55.

٢.١ مجموعة برامج الدعم النقدى

تنتشر تلك البرامج بأشكال مختلفة فى كثير من الدول. وهناك عدة أنواع من برامج الدعم النقدى منها المساعدات الاجتماعية والمساعدات العائلية الخاصة والتحويلات النقدية المشروطة.

- **المساعدات الاجتماعية النقدية العامة**

ويتم منح هذه المساعدات طبقاً لدخل الأسرة (أو الفرد) أو القدرة على الكسب، ويتم توفير هذه المساعدات لرعاية المعاقين وكبار السن من غير القادرين على العمل. والهدف من تقديم هذه المساعدات هو ضمان أن مستوى دخل الأفراد لا يقع تحت خط الفقر.

- **المساعدات العائلية الخاصة**

ويتم ربط هذه المساعدات بعدد الأطفال فى الأسرة، وهدف هذه المساعدات الحفاظ على حد أدنى من الدخل لكل أسرة مع كل طفل جديد فى الأسرة، مع الحفاظ على قدرة الأسرة على رعاية أبنائها باستمرار، وتمكين الأسرة من إلحاق أبنائها بالتعليم النظامى. ويتم إجراء اختبارات لتحديد الفئات الدخلية للأفراد وتوفير المساعدات للأسر ذات الدخول المنخفضة.

- **التحويلات النقدية المشروطة** Conditional Cash Transfer:

تقوم الحكومة بربط التحويلات النقدية للأسر بشرط التحاق جميع أطفال هذه الأسرة بالمدارس، أو بشرط إجراء زيارات دورية للمستشفيات، بما يساعد على تحقيق مجموعة من الأهداف الفرعية إلى جانب التخفيف من حدة الفقر (مثل: تقليل التسرب من التعليم وتحسين الحالة الصحية)، وذلك حتى يمكن حماية الفئات المستهدفة من استمرار الفقر فى المستقبل[١].

إذن يتضح من العرض السابق أن:

- لا يوجد دعم عينى أو نقدى واحد وإنما هناك عدة أنواع، كل نوع مصمم ليناسب أوضاع وخصائص معينة للأسر الفقيرة.
- يجب أن تختار كل دولة التوليفة التى تناسبها من أنواع الدعم المختلفة.

[1]World Bank, "Social Safety Net", <
http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Keyconcepts.asp#Right%20SN>.

١.٣ المفاضلة بين الدعم النقدى والعينى

عند المفاضلة بين الدعم العينى والدعم النقدى هناك مجموعة من المعايير الاقتصادية والإدارية والسياسية التى يجب أخذها فى الاعتبار:

- **المعايير الاقتصادية:**

من منظور الكفاءة الاقتصادية[١] يعتبر الدعم النقدى أفضل من الدعم العينى، حيث تزداد الكفاءة الاقتصادية فى الأسواق إذا كانت السلع تباع بما يعادل تكلفتها الحقيقية، أما فى حالة تدخل صانع السياسة بتحديد السعر عند سعر أقل من التكلفة الحقيقية (أى تباع السلع بسعر مدعم)، فيحدث تشوه فى الأسواق وعدم كفاءة فى استغلال الموارد المتاحة فى المجتمع.

وعلى الجانب الآخر، يتيح الدعم النقدى قدر أكبر من الحرية أمام الأفراد عند اختيار السلع (أى يحقق مبدأ سيادة المستهلك)، على العكس من الدعم العينى الذى يستخدم كوسيلة من وسائل التأثير على المستفيدين.

كما يسهل التنبؤ بمتطلبات الدعم النقدى فى الميزانية حيث أن الدعم النقدى يمثل نسبة معينة فى الميزانية. على عكس الدعم العينى الذى يتأثر المبلغ المخصص له فى الميزانية بالتغيرات فى أسعار السلع.

- **المعايير الإدارية:**

تتطلب أنظمة الدعم النقدى وجود إطار مؤسسى أكبر وأكثر تعقيداً من الموجود فى أنظمة الدعم العينى، ولكن بمجرد إتمام النظام الإدارى اللازم، فإن تكلفة إدارة البرنامج تقل كثيراً عن تكلفة إدارة نظام مماثل للدعم العينى حيث لا تشتمل تكلفة الدعم النقدى على طباعة وإصدار البطاقات أو كوبونات الغذاء، بالإضافة إلى تكلفة نقل السلع المدعمة من منطقة إلى أخرى(كما هو الحال فى الدعم العينى).

[١] الكفاءة الاقتصادية تعنى حسن استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة بغرض تعظيم منفعة الأفراد فى المجتمع.

ولكن يعيب الدعم النقدى أنه يتطلب وجود معيار موضوعى لتحديد الفئات المستحقة للدعم النقدى بشكل دقيق، حيث لا يمكن تطبيق الاستهداف الذاتى للدعم النقدى فأصغر برامج الدعم النقدى تتطلب بيانات تفصيلية عن الفقراء وهى غير متوافرة فى الدول النامية.

إذن فالقضية الأساسية عند تطبيق الدعم النقدى فى الدول النامية هى أن معظم هذه الدول لا تمتلك البنية المؤسسية اللازمة لتشغيل نظام واسع للدعم النقدى، ولا تمتلك قواعد بيانات محدثة عن الفقراء، وقد تكون نسبة كبيرة من الفقراء يعيشون فى أماكن لا تقع تحت سيطرة الحكومات المحلية.

- **المعايير السياسية**:

على الرغم من المزايا الاقتصادية للدعم النقدى فانه لا يحظى بالتأييد السياسى الكافى. ففى مقابل الحرية التى يوفرها الدعم النقدى أمام الأفراد فى اختيار السلع فانه قد يشجع الأفراد على شراء سلع لا ترغب الحكومة أن يزيد استهلاكها بين المواطنين مثل السجائر والكحوليات. لذا يستطيع السياسيين من خلال الدعم العينى التأكيد على وصول السلع الأساسية للفقراء[١].

لذا غالباً ما تلجأ الدول النامية نحو تفضيل الدعم العينى عن الدعم النقدى، خاصةً فى الحالات التالية:

- **نقص المعلومات المتاحة**: قد تواجه الحكومة نقص فى المعلومات التى يمكن فى ضوئها أن تحدد من هم المستحقون للدعم، خاصةً فى ظل كبر حجم القطاع غير الرسمى والتوظف الذاتى فى الدول النامية، مما يصعب معه الحصول على معلومات دقيقة عن الدخل والثروة[٢].

- **ارتفاع معدلات التضخم**: فى بعض الدول التى تعانى من مستويات مرتفعة من التضخم يصبح الدعم العينى أفضل من التحويلات النقدية، وذلك لأن معدلات التضخم المرتفعة سوف تمتص جزءاً كبيراً من الدعم النقدى[٣].

---

[1] Steven R. Tabor, "direct cash transfers", World Bank, June 2002,p7-12.
[2] Steven R. Tabor, Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs, Human Development Network, The World Bank, September 2002.
[3] Aniruddha Bonnerjee, et al., "Safety Net Programs and Poverty Reduction", World Bank, March 1997, p22.

- **ضعف الأطر المؤسسية**: الدول التى لديها أطر مؤسسية وإدارية ضعيفة وتنتشر فيها البيروقراطية، وتضارب مسئوليات الجهات المختصة من الأسهل لها تطبيق نظام الدعم العينى عن التحويلات النقدية، بالإضافة إلى إمكانية الحصول على تأييد سياسى أكبر للدعم العينى عن الدعم النقدى[١].

- **عدم مرونة العرض**: فى حالة انخفاض استجابة الجهاز الانتاجى (بمعنى عدم توافر السلع حتى لو امتلك الأفراد النقود اللازمة لشرائها)، ففى هذه الحالة فان زيادة الطلب سوف تؤدى إلى رفع أسعار السلع دون أن تحدث زيادة فى الاستهلاك، نظراً لعدم توافر السلع التى تقابل زيادة الطلب[٢].

هذا ويعرض جدول رقم (١) أهم مزايا وعيوب كلاً من الدعم النقدى والدعم العينى، ولمزيد من التفاصيل عن مزايا وعيوب كل نوع أنظر ملحق رقم (١).

[1] Steven R. Tabor, Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs Op Cit, P37.
[2] Beatrice Lorge Rogers, "Food – Based Safety nets and Related Programs", World Bank, September 2002, p9.

جدول (١)

مزايا وعيوب الدعم النقدى والعينى

الدعم	الدعم النقدى	الدعم العينى
المزايا	• تحقيق مبدأ سيادة المستهلك، حيث يتمتع المستفيدين بحرية تحديد أوجه إنفاق الدعم وبالتالى يختلف اختيار السلع المستهلكة من فرد إلى آخر. • لا يحتاج إلى تكاليف إدارية كبيرة، حيث لا يوجد تكاليف لنقل السلع والخدمات أو توصيلها للمستفيدين. • إذا تم إنفاق الدعم النقدى محلياً فإنه قد تظهر آثار المضاعف فى توليد تيارات من الدخل والإنفاق فى الاقتصاد. • لا ينتج عنه تشوه فى الأسعار، حيث لا يوجد سعرين لنفس السلعة. • سهولة التوقع بحجم الإنفاق العام اللازم لتطبيق الدعم النقدى. • يساعد فى استقرار الاقتصاد الكلى بحيث يمكن زيادة الدعم النقدى فى أوقات تدنى الأداء الاقتصادى أو مستوى المعيشة.	• ضمان توفير السلع الأساسية بأسعار مخفضة. • يساهم فى تحسين مستوى التغذية للفقراء. • يتمتع بتفضيل سياسى.
العيوب	• يتطلب تطبيق برامج الدعم النقدى توافر بيانات تفصيلية عن الفقراء. • قد يساهم فى رفع المستوى العام للأسعار. • يمكن إنفاق هذه المبالغ النقدية على سلع غير ضرورية. • غير مفضل سياسياً.	• تسرب بعض المنتجات المدعومة إلى السوق السوداء. • قد يؤدى إلى حدوث تشوه فى الأسعار. • يحتاج إلى مصاريف إدارية أكبر من الدعم النقدى.

Source: - Paul Harvey, " Cash and Vouchers in emergencies", HPG Discussion Paper, February 2005, p11.

- Armando Barrientos and Jocelyn Dejong, "Child Poverty and Cash Transfers", Childhood Poverty Research and Policy Centre, p11.

القسم الثانى

تصميم برامج الدعم النقدى فى الدول النامية

يستعرض الجزء التالى المتطلبات اللازم توافرها عند تطبيق نظام للدعم النقدى، بالإضافة إلى المبادىء التى يجب مراعاتها عند تصميم برامج الدعم النقدى فى الدول النامية، وذلك من واقع الأدبيات الاقتصادية ومن تجارب الدول التى طبقت برامج للدعم النقدى.

٢. ١ متطلبات تطبيق نظام الدعم النقدى فى الدول النامية

يتطلب تطبيق الدعم النقدى أطر مؤسسية أكثر تطوراً من تلك التى يتطلبها تطبيق الدعم العينى، وذلك حتى يمكن تحقيق الاستهداف الجيد للفئات المستحقة. إلا أنه فى حالة توافر هذه الأطر المؤسسية فإن تكلفة الاستمرار فى إعطاء الدعم النقدى تكون أقل. وتتراوح عادة نسبة التكاليف الإدارية لبرنامج الدعم النقدى الجيد بين ٥-١٠٪ من إجمالى تكاليف البرنامج. وهناك دائماً علاقة طردية بين جودة استهداف الفقراء والتكاليف الإدارية للبرنامج[1].

وتتمثل خطوات تطبيق الدعم النقدى فى:

- **تكوين الإطار المؤسسى للبرنامج:** من خلال إنشاء جهة واحدة مسئولة عن تخطيط الدعم يتوافر بها الكوادر الإدارية المؤهلة والتى عادة ما تكون الوزارات المسئولة عن التأمينات الاجتماعية، ويمكن تطبيق اللامركزية فى أحد أو بعض مراحل البرنامج مثل التنفيذ أو التمويل أو التصميم (وضع مجموعة المعايير والأهداف). فى العديد من دول أوروبا الشرقية على سبيل المثال يتم تنفيذ البرامج محلياً ولكن التصميم والتمويل يتم مركزياً. وترتبط درجة اللامركزية فى تطبيق برامج الدعم طردياً بوجود تفاوتات إقليمية واضحة داخل الدولة الواحدة[2].

كما قامت العديد من دول العالم مثل ماليزيا والفلبين وأورجواى بإدخال الحاسب الآلى فى مكاتب تسجيل المستحقين وتوزيع الدعم النقدى، مما ساهم فى سرعة توزيع الدعم النقدى على الفئات المستحقة. وتقليل حالات التلاعب فى طلبات استحقاق الدعم.

---

[1] World Bank, Overview Of Social Safety Nets Instruments- Summary Note.
[2] World Bank, Ibid, P3.

وعلى جانب آخر، قامت بعض دول العالم باتخاذ إجراءات إضافية –بخلاف إدخال الحاسب الآلى– لخفض تسرب الدعم لغير مستحقيه يأتى فى مقدمتها: تغليظ العقوبات القانونية المفروضة فى حالات التلاعب، ومنح مكاتب الضمان الإجتماعى السلطات التى تمكنها من التحقيق فى حالات الغش والتلاعب من قبل المستفيدين. فقد قامت استراليا بتشغيل موظفين يقومون بالتأكد من المعلومات التى تم الحصول عليها من المتقدمين للحصول على الدعم عن طريق البحث الميدانى، بالإضافة إلى التنسيق بين مكاتب الضمان الإجتماعى والجهات الحكومية الأخرى من خلال نظام آلى يمكن عن طريقه التأكد من صحة بيانات دخل المستفيدين. وقد قدرت السلطات الأسترالية المبلغ الذى تم توفيره من خلال تقليل حالات التلاعب بحوالى ٣٠٠ مليون دولار عام ١٩٩٥/١٩٩٦[1].

- **تحديد الفئات المستهدفة:** وذلك بالاستناد إلى معايير موضوعية يمكن التحقق منها ومراجعتها بصورة دورية. ويمكن وضع معيار الاستهداف مركزياً ثم يطبق بعد ذلك على كافة المناطق، أو يمكن تحديده على المستوى المحلى بأخذ الظروف المحلية والتفضيلات والأولويات فى الاعتبار كما حدث فى أوزباكستان وألبانيا. وهنا يمكن الاستعانة بالمنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدنى والمؤسسات الدينية فى تحديد قوائم استرشادية بأسماء الأفراد المستهدفين وتوصيل الدعم إليهم. وبصفة عامة فى البرامج الجيدة تتراوح نسبة الدعم التى تذهب لأفقر٤٠٪ من السكان بين ٥٠٪–٨٠٪ من إجمالى الدعم المقدم فى البرامج[2].

- **توفير نظام معلومات دقيق عن الفئات المستحقة:** لدى الجهات المسئولة عن توزيع مبالغ الدعم (مكاتب الضمان الإجتماعى، مكاتب البريد، البنوك) ويتم التطبيق الفعلى للدعم النقدى من خلال صرف شيكات شخصية أو حوالات بريدية والتى يتم توزيعها من خلال الجهات السابقة، كما يجب أن يتوافر لدى المواطنين المستحقين بطاقات هوية سارية ومقر إقامة ثابت[3].

- **توفير بنية أساسية مصرفية منتشرة وخصوصاً بالقرب من المناطق التى ينتشر بها الفقراء:** حيث يسهل تطبيق نظام الدعم النقدى فى حال توافر البنية الأساسية المصرفية والوعى المصرفى لدى

[11] Steven R. Tabor, Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs, Human Development Network, The World Bank, September 2002, PP36-38.
[2] World Bank, Overview of Social Safety Nets Instruments, Op Cit, P3.
[3] Laura B. Rawlings, et al., Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America, World Bank, June 2003.

المنتفعين، ويمكن فى حالة عدم توافر أو عدم انتشار البنية المصرفية بالشكل الكافى الاعتماد على فروع مكاتب الضمان الاجتماعى المنتشرة أو مكاتب البريد.

٢. ٢ المبادىء التى يجب مراعاتها عند تصميم برامج الدعم النقدى

- استخدام آلية الاستهداف التى تتوافق مع مستوى توافر المعلومات عن الفقراء:

حيث يصعب تحديد المستهدفين غالباً فى الظروف التى لا يمكن فيها تحديد متوسطات الدخول الرسمية، وتصبح آليات الاستهداف التى تتطلب معلومات قليلة آليات فعالة فى هذه الحالة ومنها الاستهداف الجغرافى ومشاركة جهات المجتمع المدنى فى تحديد الفئات المستهدفة (Community-Based Screening). وللمزيد من التفاصيل عن آليات تحديد الفئات المستهدفة أنظر ملحق رقم (٢).

- عدم المبالغة فى قيمة الدعم النقدى المقدم:

لا يجب أن تتسم برامج التحويلات النقدية فى الدول النامية بالإفراط فى قيمة الدعم النقدى المقدم. فإذا كانت الفئات الفقيرة تكتسب جزء من دخولها من العمل غير الرسمى أو من التحويلات الخاصة فيقتصر دور التحويلات النقدية هنا فى سد فجوة الفقر، كما أن تقييد قيمة التحويلات النقدية يقلل من الآثار السلبية على عرض العمل التى يمكن أن تنتج عن التحويلات المرتفعة.

- اختيار توليفة البرامج التى تتوافق مع احتياجات الفقراء فى الدولة:

لا توجد حزمة مثالية وحيدة من برامج الدعم النقدى تناسب جميع الفقراء فى جميع الدول، فلابد من اختيار البرامج التى تقابل الاحتياجات الأولية للمجموعات المختلفة من الأسر الفقيرة فى الدولة، وكلما كانت هذه البرامج أبسط فى التصميم كلما كانت أسهل فى التطبيق.

- ضمان المساندة السياسية لبرامج الدعم النقدى:

يعد التأكيد على وضوح أهداف البرامج على مستوى واسع وانتشار الإحساس العام بأنها فعالة ومؤثرة أساسياً لاستمرار ثقة الجمهور والحصول على دعم السلطة التشريعية لبرامج التحويلات النقدية.

- بناء القدرات الإدارية:

من أحدث الاتجاهات التى اتبعت مؤخراً لتحسين إدارة نظام الدعم النقدى التشغيل الآلى (automation) وتعنى استخدام تكنولوجيا حديثة لتوزيع الأموال آلياً، وتخزين أفضل للبيانات، ودمج

المسؤوليات الإدارية، والتعاقد الخارجى مع القطاع الخاص لإتمام بعض الوظائف بشكل أفضل. وفصل واضعى السياسات عن مديرى البرامج، وتحسين أساليب الرقابة عليها، والاستعانة بالبحوث العلمية فى إصلاح البرامج.

٢. ٣ الآثار الاقتصادية المتوقعة نتيجة تطبيق الدعم النقدى

يتناول هذا الجزء الآثار المترتبة على التحول من الدعم العينى إلى الدعم النقدى من خلال الأدبيات والتجارب الدولية التى تمت مراجعتها.

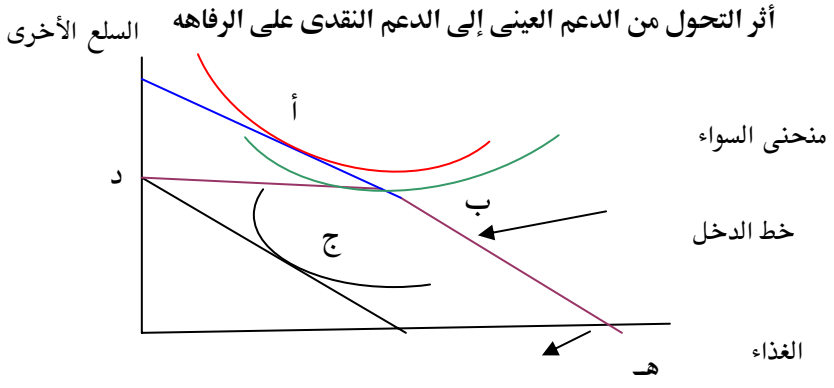
أولا: الأثر على الرفاهة

يمنح الدعم النقدى المستهلك حرية اختيار السلع التى يستهلكها، حيث لا يفرض نمط استهلاكى محدد على العكس من الدعم العينى الذى قد يؤدى إلى فرض نمط استهلاكى محدد غير مرغوب من قبل المستهلك،فتشير نتائج تطبيق برامج الدعم النقدى فى إثيوبيا إلى تمتع الطبقات المستفيدة من الدعم النقدى بالتوازن الغذائى على العكس من الوضع فى ظل الدعم العينى.

ويتضح من الشكل التالى، أن التوازن قبل أى دعم (سواء نقدى أو عينى) يتحقق عند النقطة ج، وفى ظل توزيع دعم عينى ينتقل التوازن إلى النقطة ب (حيث أن خط الدخل الجديد هو د ب هـ)، أما إذا تم توزيع الدعم فى صورة نقدية فسوف ينتقل التوازن إلى النقطة أ وهى على منحنى سواء أعلى من النقطة ب (وذلك فى ظل افتراض أن الدعم العينى يفرض نمط استهلاكى مخالف لتفضيلات المستهلكين المستفيدين من الدعم).

شكل (١)

أثر التحول من الدعم العينى إلى الدعم النقدى على الرفاهه



وعلى الرغم من إمكانية توجيه الدعم النقدى للإنفاق على السلع غير الضرورية مثل السجائر بدلا من إنفاقها على السلع الأساسية مما يؤثر سلبا على مستوى التغذية، إلا أن نتائج التطبيق الفعلى لبرامج الدعم النقدى تشير إلى استخدام الدعم لشراء السلع الأساسية وبصفة خاصة الغذاء[1].

وبصفة عامة، تتوقف طبيعة مجالات انفاق الدعم على مستوى دخول الطبقات المستفيدة من الدعم: فكلما استهدف الدعم النقدى الطبقات الأكثر فقرا، كلما انخفضت احتمالات انفاق الدعم على السلع غير الضرورية، مثال:

- إثيوبيا: أشارت نتائج تطبيق الدعم النقدى إلى أن الدعم الموجه للطبقات الأكثر فقرا تم إنفاقه على السلع الأساسية مثل الغذاء والملابس، فى حين أن الدعم الموجه للطبقات المتوسطة تم استخدامه للاستثمار فى مجال الزراعة مثل شراء البذور، بالإضافة إلى بعض أدوات الزراعة.
- روسيا: أشارت نتائج تطبيق الدعم النقدى إلى أن الدعم النقدى الموجه لكبار السن تم استخدامه بصورة أساسية لشراء الأدوية.

ثانيا: الأثر على الموازنة العامة

يتضح من الجدول رقم (٢) الخاص بآثار تطبيق الدعم النقدى، أن التحول نحو الدعم النقدى أدى إلى انخفاض تكلفة دعم الغذاء بنسب تتراوح ما بين ٢و٣٪ من الناتج المحلى الإجمالى فى كل من سيريلانكا والأردن والجزائر.

[1] Paul Harvey, "Cash and vouchers in emergencies", Humanitarian Policy Group Discussion Paper, February 2005, p34.

جدول (٢)

مقارنة بين تكاليف الدعم النقدى والعينى

الدولة	تكلفة الدعم العينى	تكلفة الدعم النقدى
سيريلانكا*	بلغت نحو ٥٪ من الناتج المحلى الإجمالى فى منتصف السبعينات	بلغت تكاليف نحو ٢٪ فقط من الناتج المحلى الإجمالى عام ١٩٨٢.
الأردن	بلغت نحو ٣,٤٪ من الناتج المحلى الإجمالى عام ١٩٩٠	بلغت نحو ١,٤٪ من الناتج المحلى الإجمالى فى منتصف التسعينات.
الجزائر	بلغت نحو ٣,٣٪ من الناتج المحلى الإجمالى عام ١٩٩٢	بلغت نحو ٠,٩٪ من الناتج المحلى الإجمالى عام ١٩٩٥

Source: World Bank, " Consumer Food Subsidy Programs in the MENA Region", 1999, p 65.
* Neville Edirisinghe, " Food Subsidy Changes in Sri Lanka: The Short-Run Effect on the Poor", p5

وبصفة عامة يمكن تفسير الانخفاض فى تكاليف الدعم النقدى، بالرجوع إلى العوامل الآتية:

- تطوير آليات تحديد الفئات المستهدفة وهو ما يؤدى إلى خفض التسرب فى الدعم إلى الفئات غير المستحقة، ولقد استخدمت كلا من سيريلانكا والأردن طريقة المتوسطات.

- انخفاض التكاليف الإدارية للدعم النقدى، حيث تنخفض تكلفة توزيع الدعم فى صورة نقدية على الفئات المستهدفة مقارنة بالدعم العينى وذلك نظرا لارتفاع تكلفة نقل البضائع مقارنة بالنقود، حيث تشير نتائج تطبيق برامج الدعم فى دول أمريكا اللاتينية (البنك الدولى ١٩٩٩) إلى أن التكاليف الإدارية لبرامج الدعم النقدى لم تتجاوز ٩٪ من إجمالى تكاليف برامج الدعم[1].

ويوضح الجدول التالى أثر التحول نحو الدعم النقدى على تكاليف برامج دعم الغذاء فى كل من موزمبيق وأفغانستان وإثيوبيا.

[1] World Bank, " Consumer Food Subsidy Programs in the MENA Region", 1999, p19.

جدول(٣)

أثر التحول نحو برامج الدعم النقدى على تكاليف دعم الغذاء

الدولة	الأثر على تكاليف دعم الغذاء
موزمبيق	أدى تطبيق برامج الدعم النقدى عام ١٩٩٩/٢٠٠٠ إلى خفض تكاليف توزيع الدعم بنحو ١٠٪.
أفغانستان	بلغت تكلفة تقديم طن الدقيق المدعم نحو ٣٣٢ دولار أمريكى عام ٢٠٠٣ فى حين أن سعر السوق لم يتجاوز ١٦٧ دولاراً خلال نفس العام أى أن تكلفة توصيل الدعم بلغت نحو ٥٠٪ من إجمالى قيمة الدعم.
إثيوبيا	أدى التحول نحو الدعم النقدى إلى انخفاض تكاليف الدعم بنحو ١٩٪.

Source: Paul Harvey, "Cash and vouchers in emergencies", Humanitarian Policy Group Discussion Paper, February 2005,p37.

ثالثاً: الأثر على الأسعار

يتخوف بعض الاقتصاديين من الدعم النقدى نظرا لما قد يترتب علية من ارتفاع فى الأسعار، إلا أن ذلك يتوقف على كيفية استجابة الأسواق للزيادة فى الطلب الناتجة عن ضخ التدفقات النقدية، حيث يؤدى الدعم النقدى إلى زيادة دخل الأفراد (انتقال منحنى الطلب)، مما يؤدى إلى ارتفاع أسعار السلع ما لم تحدث زيادة فى العرض مماثلة للزيادة فى الطلب وهو ما يتوقف على[1]:

- مرونة العرض وغالبا ما تكون مرونة عرض السلع الغذائية منخفضة حيث يتوقف إنتاج الغذاء على العديد من الاعتبارات من أهمها مساحة الأراضى الزراعية المتاحة لزراعة المحاصيل المستهدفة.

- الطبيعة التنافسية للأسواق: ففى حالة تشوه الأسواق ووجود قوى احتكارية يؤدى الدعم النقدى إلى تشجيع الضغوط التضخمية نتيجة لجوء بعض التجار إلى رفع هامش الربح الخاص بهم.

ويشير جدول (٤) إلى أن التحول نحو الدعم النقدى فى كل من سيريلانكا والجزائر والأردن أدى إلى ارتفاع أسعار السلع الغذائية، وهو ما أدى إلى تبنى هذه الدول عدة سياسات لخفض تأثير هذه

[1] Lorge Rogers," Food-Based Safety Nets and Related Programs", World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, September 2002, p16.

الزيادة على مستوى معيشة الطبقات الفقيرة مثل رفع أجور العاملين فى القطاع العام والخاص وتصميم برامج العمل العام، إضافة إلى رفع معدلات نمو قطاع الزراعة.

جدول(٤)

آثار تطبيق الدعم النقدى على ارتفاع الأسعار

الدولة	المدى الزمنى	الأثر على الأسعار	الإجراءات التكميلية المتبعة
سيريلانكا*	• بدأ التخفيض التدريجى للدعم العينى منذ عام ١٩٧٦ ووصولا إلى الإلغاء التام عام ١٩٨٢.	• ارتفعت أسعار معظم السلع الغذائية بنحو ١٠٠٪ خلال الفترة من ١٩٧٦حتى عام ١٩٨٢، كما ارتفعت أسعار دقيق الخبز بنحو ١٧٠٪ خلال نفس الفترة السابقة.	• زيادة أجور العاملين فى القطاع الحكومى. • زيادة أجور العاملين فى القطاع الخاص من خلال خفض رسوم الصادرات والواردات (تحويلات غير مباشرة). • رفع معدل نمو قطاع الزراعة من خلال تشجيع الاستثمار فى مشاريع الرى وتحسين شبكة النقل والتوزيع. • خلق المزيد من فرص العمل من خلال تحرير قطاع التجارة.
الأردن	• بدأت الأردن فى إصلاح نظام الدعم منذ ١٩٩٠ وتم استبدال الدعم العينى بالدعم النقدى عام ١٩٩٦	• ارتفعت أسعار الخبز من ٠,٠٨٥ دينار/ كجم إلى ٠,٢٢ دينار/ كجم (أى بنحو ١٥٩ ٪) خلال النصف الأول من التسعينات.	• قامت الحكومة الأردنية بعمل تحويلات للفئات المتضررة (من يقل دخولهم عن ٤ آلاف دينار) من ارتفاع الأسعار خلال فترة التسعينات ثم قامت بإلغاء الدعم تماما مع حلول عام ١٩٩٩.
الجزائر	• تم البدء فى التحول من الدعم العينى إلى الدعم النقدى عام ١٩٩٢.	• ترتب على التحول نحو الدعم النقدى ارتفاع أسعار السلع الغذائية وهو ما أدى إلى انخفاض القوة الشرائية للطبقات الفقيرة بنحو ٢٠٪ خلال النصف	• تعويض الفئات المتضررة من إلغاء الدعم العينى من خلال: – تقديم تحويلات الضمان الاجتماعى لكبار السن (٦٠ عاما فأكثر) غير المستفيدين من شبكة الضمان الاجتماعى.

الدولة	المدى الزمنى	الأثر على الأسعار	الإجراءات التكميلية المتبعة
		الأول من التسعينات.	– تنفيذ برنامج العمل العام لتوفير دخل للمتعطلين (يتم إعطاء أجر أقل من المستوى العام للأجور بما يقرب من النصف).

Source: World Bank, " Consumer Food Subsidy Programs in the MENA Region", 1999, p49-68.
* Neville Edirisinghe, "Food Subsidy Changes in Sri Lanka: The Short-Run Effect on the Poor",p4.

القسم الثالث

كيفية إصلاح نظام الدعم فى مصر

يتناول هذا الجزء من الدراسة كيفية إصلاح نظام الدعم فى مصر وذلك من خلال تطوير آليات استهداف الفقراء فى مصر، ثم بعد ذلك طرح بدائل إصلاح نظام الدعم فى مصر، وذلك من خلال بديلين رئيسيين، يتمثل البديل الأول فى تطوير نظام الدعم العينى الحالى من خلال تحسين نظام دعم الخبز ودعم البطاقات التموينية. بينما يتمثل البديل الثانى فى التحول من الدعم العينى إلى الدعم النقدى.

٣. ١ تحديد الفئات المستهدفة

يتمثل التحدى الأساسى أمام إصلاح نظام الدعم الحالى فى تحديد الفئات المستهدفة، ويعد متوسط دخل الفرد هو أكثر المؤشرات الموضوعية التى يمكن الاستناد إليها فى تحديد الفئات المستهدفة، إلا انه نظرا لأن قياس متوسط دخل الفرد يتطلب تكاليف مرتفعة نسبياً، بالإضافة إلى صعوبة التحقق من دخل الفرد بسبب ارتفاع حجم الاقتصاد غير الرسمى فى مصر، يمكن استخدام متوسط الإنفاق كمؤشر تقريبى لمستوى معيشة الفرد وذلك لأن بيانات الإنفاق يمكن التحقق منها بصورة أفضل نسبياً من بيانات الدخول، بالإضافة إلى الاستقرار النسبى فى مستوى الإنفاق للأفراد مقارنة بمستويات الدخول. وفى هذا الإطار يمكن استخدام طريقة المتوسطات التقريبية Proxy Means

- **المتغيرات المقترحة لتحديد متوسط إنفاق الأفراد فى مصر**

وفى هذا الإطار يمكن الاستعانة بالمتغيرات التى وردت بالنموذج الذى وضعه المعهد الدولى لبحوث السياسات الغذائية IFPRI بالتعاون مع وزارة التجارة والتموين ووزارة الزراعة واستصلاح الأراضى، حيث قام بتصميم نموذج لتحديد المتغيرات المفسرة لمتوسط إنفاق الفرد فى مصر بالاستناد على عينة مكونة من ٢٥٠٠ نسمة.

وتشير نتائج النموذج إلى أنه يمكن الاعتماد على سبعة متغيرات أساسية لتفسير التغير فى متوسط إنفاق الفرد فى مصر وهى متوسط عدد أفراد الأسرة ،التعليم، الاستهلاك الشهرى من الكهرباء والتليفون، عدم توافر مرحاض خاص، امتلاك الأصول (سيارة وثلاجة) وذلك على النحو التالى[1].

- عدد أفراد الأسرة.
- التعليم
  - أكبر عدد سنوات للتعليم يحصل عليها الأفراد العاملين فى الأسرة.
  - إذا كان هناك أفراد يتم تعليمهم فى المدارس الخاصة (يأخذ ١ إذا كان هناك أفراد فى المدارس الخاصة وصفر فى الحالة العكسية).
  - إذا كان أحد أفراد الأسرة غير متعلم وتجاوز عمرة ١٥ سنة (يأخذ ١ إذا انطبق هذا الشرط على أحد أفراد الأسرة وصفر فى الحالة العكسية).
- قيمة الاستهلاك الشهرى من الكهرباء.
- قيمة الاستهلاك الشهرى من التليفون.
- امتلاك الأسرة لسيارة خاصة (١ يوجد، صفر لا يوجد).
- امتلاك الأسرة لثلاجة (١ يوجد، صفر لا يوجد).
- عدم امتلاك الأسرة لمرحاض خاص بها وذلك لتحديد المساكن الأكثر فقراً (١ لا يوجد، صفر يوجد).

- **تحديد القيمة الحرجة للإنفاق**

يتم تقدير معلمات النموذج باستخدام عينة ممثلة لجميع فئات المجتمع. وتمثل قيمة المؤشر التقريبى لإنفاق الأسرة إجمالى حاصل ضرب قيمة كل متغير من المتغيرات السابقة فى المعامل الخاص به، وبعد ذلك يتم استخدام المؤشرات المحسوبة لترتيب الأسر تنازلياً طبقا لقيمة المؤشر الذى تحصل عليه كل أسرة. وتكون القيمة الحرجة للمؤشر –النقطة التى تفصل بين الأسر الفقيرة وغير الفقيرة– هى أعلى قيمة

[1]Akhter U. Ahmed," Weighing What's Practical: Proxy Means Tests For Targeting Food Subsidies In Egypt" International Food policy Research Institute,2002,p20.

تحصل عليها أسرة من بين أدنى ٢٠,١٪ (نسبة السكان تحت خط الفقر عام ٢٠٠٣)[١] من الأسر التى تضمنتها العينة المستخدمة لحساب معلمات النموذج .

- **تكوين قاعدة بيانات الأسر المستهدفة**

- فتح الباب أمام تلقى طلبات الأسر للانضمام إلى قائمة مستحقى الدعم والتحقق من هذه الطلبات.
- إعداد قائمة مستحقى الدعم والتى تشتمل على السكان الذين تقل قيمة المؤشر التقريبى لمستوى إنفاقهم عن القيمة الحرجة للمؤشر المحسوب من النموذج ، وربط هذه القائمة بقاعدة الرقم القومى فى محاولة لمنع تكرار أسماء المستحقين للدعم.
- مخاطبة الأسر المستحقة للدعم، لتقوم بإحضار مستندات تثبت صحة المعلومات الواردة باستمارة البيانات (أنظر الملحق لمزيد من التفاصيل عن البيانات والمستندات المطلوبة).
- مراجعة مدى استحقاق الأسر المتضمنة فى قائمة مستحقى الدعم كل خمس سنوات، أو فى حالة حدوث أزمات طارئة.

٣. ٢ البديل الأول: ترشيد نظام الدعم العينى

من واقع التجارب الدولية، يفضل غالباً تطوير برامج الدعم الحالية عن تطبيق نظام جديد للدعم. وهناك ثلاثة عناصر رئيسية يجب أخذها فى الاعتبار عند تطوير نظام الدعم :

- التغطية: زيادة عدد المستفيدين من برامج الدعم.
- الملائمة: وذلك من خلال التأكيد على أن قيمة الدعم تساعد على تحسين مستوى معيشة الطبقات المستهدفة.
- الكفاءة: من خلال خفض التكاليف الإدارية لبرامج الدعم الحالية مقارنة بالبرامج الأخرى.

ويقوم هذا البديل على الإبقاء على نظام الدعم الحالى للغذاء (الدعم العام للخبز والبطاقات التموينية) مع اتخاذ بعض السياسات لتطوير إدارة هذا البرنامج بما يحقق ترشيد فاتورة هذا البرنامج من خلال اقتراح بعض الآليات لأحكام الرقابة وتقليل التسرب وتنقية البطاقات التموينية. وفيما يلى جدول يوضح برنامج تنفيذى لترشيد الدعم العينى فى مصر:

[١] معهد التخطيط القومى، تقرير التنمية البشرية، مصر، ٢٠٠٣، ص١.

جدول(٥)

البرنامج التنفيذى لترشيد نظام الدعم العينى الحالى

المشكلة	السياسات	آليات التنفيذ	جهات التنفيذ
• ارتفاع نسبة التسرب من الدقيق والخبز المدعوم، حيث بلغت نسبة تسرب الخبز البلدى ١١,٨٪، كما بلغت نسبة تسرب الدقيق المدعوم ٢٧,٨٪ عام ١٩٩٧* • عدم كفاية الحصة اليومية من الدقيق المخلوط لعدد كبير من المخابز • انخفاض عدد ساعات العمل • انتشار ظاهرة طوابير الخبز وزيادة مدة الانتظار فيها.	• تطوير برنامج الدعم العام للخبز.	• الاستمرار فى سياسة خلط دقيق الذرة مع دقيق القمح مع التأكيد على إتمام عملية الخلط فى المطاحن وليس فى المخابز لتقليل فرص تسرب الدقيق. • الاستمرار فى حصر المخابز التى لا تستهلك حصتها اليومية المدعمة ويتم تخفيضها وزيادة حصة المخابز التى تستهلك حصتها بالكامل من الدقيق والتى تنتشر فيها ظاهرة الطوابير مع زيادة عدد ساعات عمل فى تلك المخابز. • تشديد الرقابة على المخابز عن طريق حملات تموينية مكثفة صباحاً ومساءاً. • تغيير مواقع مفتشى التموين وموظفى الوحدات المحلية القائمين بمراقبة الأسواق دورياً.	• وزارة التجارة الداخلية والتموين.
• عدم دقة نظام الاستهداف فى ظل البطاقات التموينية، حيث لا يمتلك ١١٪ من أفقر ٢٠٪ من الأسر المصرية عام ١٩٩٧ بطاقات تموينية، فى حين أن ٦٥٪ من أغنى ٤٠٪ من الأسر المصرية يمتلكون بطاقات تموينية كلية[٢].	• تنقية قوائم حاملى البطاقات التموينية.	• مراجعة مدى استحقاق حاملى البطاقات الحاليين للدعم. • فتح الباب لتلقى طلبات الانضمام إلى نظام البطاقات وذلك من خلال تقديم المستندات الدالة على ذلك. • المراجعة الدورية للفئات المستفيدة من البطاقات.	• الجمعيات الأهلية. • وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية. • وزارة التجارة الداخلية

المشكلة	السياسات	آليات التنفيذ	جهات التنفيذ
			والتموين.
• ارتفاع تكاليف الدعم العينى للبطاقات التموينية، حيث بلغت قيمته ٤,٥ مليار جنية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥.	• خفض عدد السلع التى تتضمنها البطاقات التموينية.	• حذف السلع غير المرغوبة من البطاقات التموينية مثل المسلى والفول والعدس واستبدالها بصرف كيلو جرام سكر للفرد [٣].	• وزارة التجارة الداخلية والتموين.

Source:[1] IFPRI , "The Egyptian Food Subsidy System", 2001,p51.

[٢] خالد زكريا أمين، "سياسات دعم الغذاء فى مصر الواقع وبدائل الإصلاح"، مارس ٢٠٠٥، ص١٠.

[٣] مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، "نتائج استطلاع لرأى المواطنين حول التحول من الدعم العينى إلى الدعم النقدى"، ديسمبر ٢٠٠٤.

أثر تطبيق البديل الأول على الموازنة العامة:

طبقاً لتقديرات معهد بحوث الغذاء بلغت نسبة التسرب فى دعم الغذاء المصرى حوالى ١٦٪ من إجمالى تكلفة دعم الغذاء عام ١٩٩٧، وبافتراض ثبات نسبة التسرب حتى العام الحالى (٢٠٠٤/٢٠٠٥) والذى بلغ مقدار الدعم للغذاء فيه حوالى ١١,٦ مليار جنيه، إذن سيبلغ مقدار الوفر فى الموازنة العامة للدولة إذا ما تم القضاء على هذا التسرب نهائياً حوالى ١,٨٦ مليار جنيه.

٣. ٣ البديل الثانى: التحول إلى الدعم نقدى

يقترح أن تسبق عملية التحول إعداد وتنفيذ حملات توعية بأسباب التحول نحو الدعم النقدى والفوائد التى سوف تعود على المواطنين من تطبيق الدعم النقدى. ويتطلب تطبيق الدعم النقدى فى مصر: تحديد الفئات المستهدفة (كما سبق وأشرنا فى بداية القسم)، وتحديد قيمة الدعم النقدى، ثم تحديد آليات للتحول إلى نظام الدعم النقدى ومواجهة الآثار الناتجة عن هذا التحول.

- **تحديد قيم الدعم النقدى**

يوضح جدول رقم (٦) قيمة الدعم المخصص للسلع الأساسية والتموينية والذى بلغ ١١,٦ مليار جنيه عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، يحتل الخبز منها ٦١,٥٪ بما قيمته ٧,١ مليار جنيه، بينما يبلغ دعم المخصصات التموينية ٤,٥ مليار جنيه يمثل زيت الطعام أكبر مكون فيها حيث يصل المبلغ المخصص له إلى ١,٦ مليار جنيه.

جدول رقم (٦)

قيمة الدعم المخصص للسلع الأساسية بالبطاقة التموينية والخبز عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥

السلعة	قيمة الدعم (مليون جنيه)	النسبة (٪)
الخبز	٧١٣٤	٦١,٥
زيت الطعام	١٥٧١	١٣,٥
السكر	٦٠٩	٥,٣
العدس	٥٤٠	٤,٧
المسلى النباتى	٤٨٠	٤,١
الفول	٤٥٠	٣,٩
الأرز	٣٦٠	٣,١
المكرونة	٣٦٠	٣,١
الشاى	٩٦	٠,٨
الإجمالى	**١١٦٠٠**	**١٠٠**

المصدر: وزارة التموين والتجارة الداخلية

- **نصيب الفرد المستفيد من الدعم الموجه للبطاقات التموينية**

يبلغ عدد البطاقات فى مصر ٩,٨ مليون بطاقة، وبالتالى يبلغ متوسط قيمة دعم البطاقة ٣٨,٣ جنيه أى ٨,١ جنيه للفرد[١].

- **نصيب الفرد من دعم رغيف الخبز البلدى**

تم تحكمياً افتراض التكلفة الحقيقية لرغيف الخبز البلدى (التى تغطى جميع تكاليف الإنتاج) بـ٢٠ قرش، يتحمل المواطن منها ٥ قروش بينما تتحمل الحكومة ١٥ قرش. ويبلغ المتوسط اليومى لاستهلاك الفرد من الخبز ٢,٩ رغيف يوميا أى ١٠٦٣ رغيف سنويا، وبالتالى تبلغ قيمة ما تتحمله لدعم الخبز للأسرة شهريا ٦١,٢ جنيه، أنظر جدول (٣) بالملحق. وبالتالى فمن المقترح أن يكون هناك بديلين للمبلغ المقترح توزيعه.

البديل الأول:

لكى تتحول الدولة نحو تطبيق الدعم النقدى، فيجب عليها أن تعوض كل أسرة من الأسر الفقيرة بمبلغ نقدى مساو للفرق بين سعر السوق والسعر المدعم للسلع التموينية بما فيها الخبز، أى ٩٩,٥ جنيه للأسرة شهرياً (دعم الخبز + دعم البطاقات التموينية)، بما يساوى ١١٩٤ جنيه سنوياً.

وبما أن ٢٠,١٪ من السكان فى مصر يعيشون تحت خط الفقر أى حوالى ٢,٩٧ مليون أسرة (بلغ عدد الأسر فى مصر فى ٢٠٠٥/١/١ حوالى ١٤,٨ مليون أسرة)[٢]. وبالتالى يجب أن تبلغ قيمة الدعم النقدى فى الموازنة ٣,٥ مليار جنيه.

البديل الثانى

ويقترح من خلال هذا البديل أن تشمل قيمة الدعم النقدى للفئات المستهدفة ٢,١ جنيه للفرد يوميا (وهو ما يعادل دولار للفرد فى اليوم مقوما بالقوة الشرائية للدولار، وذلك طبقاً لنتائج بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠٠٠/٩٩ "بعد مراعاة معدل التضخم حتى عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤")[٣].

---

[١] باعتبار متوسط عدد أفراد الأسرة ٤,٧ فرد طبقاً للتعداد العام للسكان ١٩٩٦.

[2] World Bank ,"Country At A Glance : Egypt " ,2003.

[٣] الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، تقرير عن نتائج بحث الدخل والإنفاق والإستهلاك لعام ٢٠٠٠/٩٩، يوليو ٢٠٠١، ص٧.

وبالتالى يبلغ قيمة الدعم الموجه للأسرة شهرياً ٣٠٠,٢ جنيه أى ٣٦٠٢,٥٥ جنيه سنوياً*، وبالتالى يجب أن تبلغ قيمة الدعم النقدى فى الموازنة العامة ١٠,٧ مليار جنيه.

القيود على هذا البديل: أن هذا البديل يقلل الحافز على العمل لدى قطاع كبير من السكان.

جدول (٧)

بدائل المبلغ المخصص للدعم النقدى

(مليار جنيه)

	البديل الأول	البديل الثانى
الفروض	• يتم تعويض كل أسرة من الأسر الفقيرة بمبلغ نقدى مساو للفرق بين سعر السوق والسعر المدعم للسلع التموينية بما فيها الخبز. • يبلغ عدد الأسر المستهدفة ٢,٥٢ مليون أسرة (الأسر تحت خط الفقر)	• تشمل قيمة الدعم النقدى٢,١ جنيه للفرد وهو ما يعادل دولار للفرد فى اليوم مقوما بالقوة الشرائية للدولار . • يبلغ عدد الأسر المستهدفة ٢,٥٢ مليون أسرة (الأسر تحت خط الفقر) • ثبات العوامل الأخرى على حالها
المبلغ المخصص لدعم الأسرة شهرياً (جنيه)	٩٩,٥	٣٠٠,٢
إجمالى تكلفة الدعم النقدى سنوياً (مليار جنيه)	٣,٥	٩,١
قيمة الدعم المخصص للسلع التموينية والخبز عام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ (مليار جنيه)	١١,٦	١١,٦
فائض الموازنة المتوقع نتيجة تطبيق البديل (مليار جنيه)	٨,١	٠,٩

المصدر: تم حسابه بواسطة الباحث

* يمكن تعديل عدد الأسر المستحقة للدعم فى ضوء نتائج الاستهداف.

** يفترض هذا التحليل ثبات العوامل الأخرى على حالها

* قيمة الدعم النقدى المقترح توجيهه للأسرة سنوياً= ٢,١ (جنيه)* ٤,٧ (متوسط عدد أفراد الأسرة) * ٣٦٥ (يوم)= ٣٦٠٢,٥٥ جنيه

- **آليات تنفيذ برنامج الدعم النقدى**

يمكن تطبيق برنامج الدعم النقدى فى مصر بصورة تدريجية، حيث يمكن البدء بتطبيق برنامج الدعم النقدى على بعض المناطق الجغرافية، حتى يمكن تقييم آثار تطبيق البرنامج، ثم بعد ذلك تعميم التجربة على باقى الجمهورية ويمكن فى هذا الصدد اختيار بعض المناطق الجغرافية أو المحافظات التى يزداد فيها نسب الفقر، وفيما يلى هيكل البرنامج التنفيذى المقترح لتطبيق الدعم النقدى:

جدول(٨)

البرنامج التنفيذى لتطبيق الدعم النقدى

متطلبات التحول	الهدف	السياسات المقترحة	آليات التنفيذ	جهات التنفيذ
تحديد الفئات المستهدفة	خفض تسرب الدعم للفئات غير المستحقة وعدم إهمال بعض الفئات الفقيرة	• إنشاء قواعد بيانات عن الدخل والفئات المستحقة للدعم النقدى	• تصميم استمارات عن المتغيرات التى يمكن من خلالها تحديد الفئات المستهدفة، يتم ملء هذه الاستمارات بواسطة الأسر التى تتقدم للحصول على الدعم حتى يمكن تحديد الفئات المستهدفة.	• الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء.
بناء وتحديد الإطار المؤسسى والإدارى	تحديد الكيانات المؤسسية التى ستتولى عملية تصميم وإدارة برنامج الدعم النقدى وتوزيع هذا الدعم.	• تحديد كيان مؤسسى رئيسى مسئول عن تصميم وإدارة البرنامج مكون من الهيئات والوزارات ذات الصلة	• إنشاء إدارة مستقلة لبرامج الدعم النقدى (إدارة الدعم النقدى)	• وزارة المالية.
		• التنسيق بين إدارة الدعم النقدى (المقترح إنشائها) وكافة الجهات المعينة بتحسين مستوى معيشة الطبقات الفقيرة مثل وزارة الشئون الاجتماعية.	• يمكن التنسيق من خلال عقد لقاءات دورية	• وزارة التأمينات الشئون الاجتماعية. • المنظمات غير الحكومية.
		• الاعتماد فى توصيل الدعم للفئات المستهدفة على	• يمكن الاعتماد على مكاتب البريد نظرا لانتشارها الجغرافى مما يساهم فى سهولة توصيل الدعم	• وزارة الاتصالات والمعلومات

متطلبات التحول	الهدف	السياسات المقترحة	آليات التنفيذ	جهات التنفيذ
		مؤسسات منتشرة على مستوى الجمهورية.	للفئات المستهدفة.	• وزارة المالية
		• متابعة تقييم التحول نحو الدعم النقدى	• إنشاء مكاتب إقليمية تابعة لإدارة برامج الدعم النقدى لتلقى شكاوى المواطنين وتقييم نتائج التطبيق.	• إدارة الدعم النقدى (المقترح إنشائها).
الإجراءات التكميلية	• خفض الآثار السلبية التى تنتج عن التحول نحو الدعم النقدى.	• إنشاء آليات للرقابة على الأسواق	• إصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المنافسة ومنع الاحتكار حتى يمكن تنظيم المنافسة فى الأسواق قبل التحول إلى نظام الدعم النقدى.	• الوزارات المعنية بتنفيذ القانون
			• تفعيل دور جمعيات حماية المستهلك فى مراقبة الأسواق والتغيرات الحادثة فيها.	• وزارة التجارة الداخلية التموين • جمعيات حماية المستهلك
حشد المساندة الشعبية للبرنامج		• الحصول على الدعم الإعلامى والسياسى اللازم	• القيام بحملات توعية إعلامية تهدف إلى توعية المواطنين بأهمية التحول إلى الدعم النقدى، واستهداف الفئات الفقيرة.	• وزارة الإعلام

- **آليات مواجهة ارتفاع الأسعار الناتجة عن تطبيق الدعم النقدى**

تشير نتائج التحول نحو الدعم النقدى فى بعض الدول إلى إمكانية ارتفاع أسعار السلع الغذائية وهو ما يتطلب ضرورة تطبيق عدة سياسات لخفض الأثر السلبى لهذا الارتفاع من أهمها:

- زيادة أجور العاملين فى القطاع الحكومى بناء على معدل التضخم.
- تطوير الإطار التشريعى بما يساعد على مواجهة احتكار السلع والمنتجات التى من المتوقع ارتفاع الطلب عليها من قبل الفئات الفقيرة، وتجدر الإشارة فى هذا الصدد إلى ضرورة التعجيل بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المنافسة ومنع الاحتكار حتى يمكن تنظيم المنافسة فى الأسواق قبل التحول إلى نظام الدعم النقدى.
- الإسراع بإصدار قانون الضرائب الجديد والذى يساهم فى تخيف الأعباء الضريبية على الممولين.
- تفعيل دور جمعيات حماية المستهلك فى مراقبة الأسواق والتغيرات الحادثة فيها وتوفير بيانات عن الممارسات الضارة للتجار وتلقى الشكاوى والمقترحات من المواطنين، حتى يمكن للجهاز الرقابى القيام بدوره الإشرافى.
- الربط بين التغيرات الحادثة فى أسعار السلع الغذائية والتغيرات فى قيمة الدعم النقدى بما يساعد فى الحفاظ على مستوى معيشة الفئات المستهدفة.
- رفع معدلات نمو القطاع الزراعى من خلال زيادة الاستثمار فى مشاريع الرى وتطوير شبكات النقل والتوزيع، بالإضافة إلى الاهتمام بتحسين إنتاجية القطاع الزراعى، وزيادة الرقعة الزراعية.

الملاحق

ملحق (١)

جدول (١)

مكونات شبكة الضمان الإجتماعى: المزايا والعيوب

اسم البرنامج	المستفيدين	آليات الاستهداف الشائعة	المزايا	العيوب
التحويلات النقدية	• الأسر الفقيرة، والنساء والأطفال. • العمال الفقراء سواء فى القطاع الرسمى أو غير الرسمى. • غير القادرين. • كبار السن.	• آلية المتوسطات وآلية المؤشرات التقريبية. • الخصائص الديموغرافية.	• تجنب حدوث تشوهات فى الأسعار. • الدعم النقدى يمكن توجيهه مباشرة لمقابلة احتياجات الأسر الفقيرة المختلفة.	• تساعد على التباطؤ والتكاسل فى البحث عن عمل. • التحويلات من الممكن أن تصرف فى استعمالات غير ضرورية. • التطبيق يحتاج إلى توافر معلومات تفصيلية.
برامج العمل العام	• المتعطلين الفقراء. • الفقراء الذين يعملون تحت مستوى التشغيل فى القطاع الرسمى أو غير الرسمى. • العمال الزراعيين الفقراء فى غير المواسم الزراعية.	• الاختيار الذاتى (من خلال التشغيل عند أجور أقل من الحد الأدنى للأجر) • تطبيق هذه البرامج على أساس جغرافى.	• من الممكن أن يتم تعديلها سريعاً خلال فترات الأزمات. • يمكن تقييد البرنامج بعد تجاوز الأزمات. • يمكن من خلاله صيانة أو تشييد مشروعات البنية الأساسية	• تقليل حوافز المشاركة فى سوق العمل. • التسرب لغير الفقراء فى حالة ارتفاع الأجور. • صعوبة إدارته.
منح المتعطلين	• المتعطلون.	• مدى مساهمة العامل (الذى تقاعد عن العمل لأى سبب) وصاحب العمل فى برامج	• سرعة توفير الدعم للمستفيدين. • يتم تقليل المبالغ المخصصة له فى أوقات الرخاء.	• تقلل من حوافز مشاركة العاملين فى سوق العمل. • من الصعب تعديله سريعاً. • التحيز للقطاع الرسمى فى الحضر.

اسم البرنامج	المستفيدين	آليات الاستهداف الشائعة	المزايا	العيوب
		الضمان الاجتماعى.		
الدعم العام للأسعار (الغذاء، الطاقة، الإسكان)	• الأسر الفقيرة، وخاصة أسر العمال الفقيرة فى الحضر نظراً لأنه فى الريف يتم الاعتماد على الاستهلاك الذاتى.	• اختيار ذاتى (من خلال دعم السلع الأساسية).	• انخفاض المصروفات الإدارية. • يمكن تطبيقه أو تعديله سريعاً بعد حدوث الأزمات.	• يؤدى إلى حدوث تشوه فى الأسعار. • تسرب الدعم إلى الفئات غير المستحقة. • التحيز إلى سكان الحضر. • من الصعب التخلى عنه بسبب ضغوط الفئات المستفيدة.
التحويلات النقدية المشروطة	• الطلاب الفقراء. • الأسر الفقيرة التى تحتاج إلى رعاية صحية.	• الاعتماد على الموقع الجغرافى. • آلية المتوسطات وآلية المؤشرات التقريبية. • المشاركة المجتمعية فى تحديد الفئات المستهدفة.	• تشجيع الذهاب للمدارس، أو تحسين الاستفادة من وسائل الرعاية الصحية. • زيادة دخل الفقراء. • من الممكن أن يساهم فى تحسين مستوى التنمية البشرية.	• يتأثر مدى فاعلية البرنامج بالبنية الأساسية الموجودة للتعليم والصحة. • ارتفاع تكلفة تنفيذ البرنامج، والحاجة إلى رقابة مكثفة.
برامج التنازل عن الرسوم فى مقابل الخدمات الاجتماعية	• الطلاب الفقراء. • الأسر الفقيرة التى تحتاج إلى رعاية صحية.	• الاعتماد على الموقع الجغرافى. • آلية المتوسطات وآلية المؤشرات التقريبية. • المشاركة المجتمعية فى تحديد الفئات المستهدفة.	• المساهمة فى تحسين مستوى التنمية البشرية.	• تتأثر فاعلية البرنامج بالبنية الأساسية الموجودة للتعليم والصحة. • تضاءل أثر البرنامج على الصحة والحضور المدرسى فى المدى الطويل.
برامج القروض	• أصحاب المشروعات الصغيرة	• آلية المتوسطات أو المؤشرات	• تشجيع التراكم الرأسمالى فى	• يستفيد منه فئات محدودة.

اسم البرنامج	المستفيدين	آليات الاستهداف الشائعة	المزايا	العيوب
الصغيرة	الفقراء. • النساء الفقيرات.	التقريبية. • الموقع الجغرافى. • جودة المشروع.	المناطق الفقيرة. • تساهم فى زيادة دخول الأسر الفقيرة.	• مكلف إدارياً.
برامج التغذية المكملة	• الأطفال الصغار. • الأمهات خلال فترة الحمل والرضاعة.	• الموقع الجغرافى. • آلية المتوسطات وآلية المؤشرات التقريبية. • استهداف ذاتى.	• المساهمة فى زيادة ذهاب الأطفال الفقراء إلى المدارس. • المساهمة فى تحسين مستوى رأس المال البشرى.	• محدودية الفئة المستهدفة. • تحيز لصالح سكان الحضر. • الاستفادة من البرنامج تعتمد على آلية تحديد الفئة المستهدفة.

Source: World Bank, Matrix of Safety Net Intervensions.

جدول (٢)

أنظمة الدعم: المزايا والعيوب

اسم البرنامج	الوصف	المزايا	العيوب
الدعم العام للأسعار	• يشمل مفهوم الدعم العام للأسعار توفير جميع السلع بكميات غير محدودة عند أسعار أقل من أسعار السوق. • من الدول التى استخدمت هذا النظام الجزائر والمغرب وإثيوبيا والبرازيل.	• توفير السلع للفقراء بأسعار مناسبة.	• ارتباط الدعم طردياً بالاستهلاك وبالتالى تسرب الدعم للأغنياء على حساب الفقراء. • تهريب السلع المدعومة إلى السوق السوداء مما يؤدى إلى ارتفاع تكاليف وأعباء الدعم على الحكومات.
الاستهداف الذاتى	• دعم السلع التى يستهلكها الفقراء، حيث ينخفض الاستهلاك منها مع ارتفاع مستوى الدخل (يطلق عليها سلع رديئة Giffen) ومن أمثلة تلك السلع أنواع الدقيق والسكر والحبوب منخفضة الجودة.	• تضمن وصول الدعم لمستحقيه وتقلل من معدلات تسرب الدعم. • البيانات التى تحتاجها خطط تطبيق الاستهداف الذاتى يتطلب جمعها مجهوداً وتكلفة أقل من أى وسيلة استهداف أخرى. • يتمتع بمرونة الاستجابة للتغييرات فى الظروف الاقتصادية حيث يمكن للمستهلكين تغيير اختيارهم للسلع بسرعة حسب الظروف المتغيرة. • الاستهداف الذاتى أقل قابلية للفساد الادارى والاحتكار من أى من وسائل الاستهداف الأخرى. • مقبول سياسياً ويقل حوله الخلاف عن التقييم الفردى أو الاستهداف الجغرافى لأن قرار المشاركة يقوم به الأفراد وليست البيروقراطية.	• عدم توفير السلع المدعومة فى المناطق الريفية الفقيرة التى تعتمد على المقايضة وليس الدفع النقدى فى شراء الغذاء. • الاعتماد على ذلك النوع من السلع قد يؤدى إلى نتائج غير دقيقة، حيث يمكن أن يتحول النظام إلى دعم سلع من غير المألوف أن تدعم. • أحياناً ما تتاح السلع فقط لمن يقفون فى طابور أو يصفون بأنهم فقراء أو يصرفون مستحقاتهم من مكان مخصص للفقراء. • ارتفاع التكاليف الإدارية لهذا النوع من البرامج عادة ما يأتى بخسائر كبيرة على الاقتصاد لأنه لا يحقق

اسم البرنامج	الوصف	المزايا	العيوب
		• يمكن للحكومة أن تدعم السلع التى لها مكون غذائى مرتفع من بين البدائل.	الرفاهية فى استخدام الموارد.
الدعم المرشد أو البطاقات التموينية	• توزيع حصص محددة من السلع بأسعار أقل من الأسعار السائدة فى السوق. • من الدول التى استخدمت هذا النظام مصر وبنجلاديش والهند.	• يساهم هذا النظام فى توفير السلع للفقراء بأسعار مناسبة.	• ارتفاع معدلات تسرب السلع إلى السوق الموازية.
كوبونات الغذاء	• توزيع كوبونات ذات قيمة نقدية محددة على الفئات المستهدفة ليمكنها من الحصول على مجموعة من السلع عند نفس مستوى أسعار السوق. • من الدول التى استخدمت هذا النظام كولومبيا وهندرواس.	• عدم وجود تشوهات سعرية نتيجة لوجود سعرين لنفس السلعة الواحدة. • عدم الإجبار على شراء سلع بعينها، حيث يمكن للفرد المفاضلة بين السلع فى ضوء القيمة النقدية للكوبون.	• إمكانية تسرب الدعم إلى غير مستحقيه لا يزال قائم إذا لم يتم تحديد الفئات المستهدفة (تعريف الفقراء) بدقة فى كل دولة ومراعاة الاختلافات بين الأقاليم المختلفة داخل الدولة الواحدة.
برامج التغذية المكملة	• تستهدف فئات معينة مثل تلاميذ المدارس والأطفال الرضع والأمهات خلال فترة الحمل وتشمل الوجبات المدرسية وأغذية الأطفال الصغار.	• تحسن الحالة الصحية للفئات المستفيدة من هذا النظام وخاصة الأطفال.	
التحويلات النقدية	• يشير إلى قيام الدولة بتحويلات نقدية فى صورة مساعدات اجتماعية نقدية عامة أو مساعدات عائلية خاصة.	• تلافى عملية تهريب السلع المدعمة للسوق السوداء كما هو الحال فى نظام الدعم العينى. • تجنب حدوث تشوهات فى الأسواق أو ازداوجية فى الأسعار	• إمكانية تسرب الدعم إلى غير مستحقيه لا يزال قائم إذا لم يتم تحديد الفئات المستهدفة (تعريف الفقراء) بدقة فى كل دولة ومراعاة الاختلافات بين الأقاليم

اسم البرنامج	الوصف	المزايا	العيوب
		حيث تحصل الفئات المستهدفة على مبالغ مالية تقوم باستخدامها فى شراء السلع من الأسواق. • عدم الإجبار على شراء سلع بعينها.	المختلفة داخل الدولة الواحدة. • عدم فاعلية هذا النظام فى حالة ارتفاع معدلات التضخم
برامج التنازل عن الرسوم فى مقابل الخدمات الاجتماعية	• توفير الخدمات سواء حكومية أو غير حكومية (مثل خدمات الصحة والتعليم) للفقراء بدون مقابل.	• يساهم فى زيادة فرص حصول الفقراء على الخدمات الاجتماعية.	• ضرورة وجود نظام لتعويض من يقومون بهذه الخدمة بمقابل مادى تدفعه الدولة لهم.

جدول رقم (٣)

مقدار ما تتحمله الحكومة لكل رغيف خبز بلدى عام ٢٠٠٥/٢٠٠٤

البيان	الكمية / العدد	القيمة
الدقيق المستخرج لإنتاج الخبز البلدى	٧٠٨٥ (ألف طن)	١٠,٩ (مليار جنيه)
رغيف الخبز البلدى المدعوم (١٠٠ كيلو دقيق تنتج ١٠٥٠ رغيف خبز بلدى)	٧٤,٤ (مليار رغيف)	١٠,٩ (مليار جنيه)
القيمة الفعلية للدقيق المستخدم فى إنتاج رغيف الخبز البلدى		١٤,٦ (قرش)

المصدر: وزارة التموين والتجارة الداخلية

من حسابات الجدول السابق يتضح أن:

- نصيب المواطن سنوياً من أرغفة الخبز البلدى = ٧٤,٤ مليار رغيف / ٧٠ مليون مواطن = ١٠٦٣ رغيف
- متوسط نصيب المواطن من الخبز البلدى يوميا = ١٠٦٣ رغيف/٣٦٥ يوم = ٢,٩ رغيف
- متوسط نصيب الأسرة من الخبز البلدى يوميا = ٢,٩ رغيف * ٤,٧ فرد = ١٣,٦ رغيف
- متوسط نصيب الأسرة من الخبز البلدى شهريا = ١٣,٦ رغيف * ٣٠ يوم = ٤٠٨ رغيف

ملحوظة: سوف يتم (تحكميا) افتراض أن التكلفة الحقيقية لرغيف الخبز البلدى ٢٠قرش وهى التكلفة التى تغطى كافة مدخلات الإنتاج، يتحمل المواطن منها ٥ قروش بينما تتحمل الحكومة ١٥ قرش من تكلفة الرغيف، وبالتالى فإن:

متوسط دعم الخبز البلدى الذى تحصل عليه الأسرة شهرياً= ٤٠٨ رغيف*١٥ قرش= ٦١,٢ جنيه

جدول رقم (٤)
معدل التضخم فى مصر خلال الفترة
(٢٠٠٠/٩٩- ٢٠٠٤/٢٠٠٣)

(٪)

السنة	معدل التضخم
٢٠٠٠/٩٩	٢,٨
٢٠٠١/٢٠٠٠	٢,٥
٢٠٠٢/٢٠٠١	٢,٧
٢٠٠٣/٢٠٠٢	٣,٢
٢٠٠٤/٢٠٠٣*	١٢

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء

*تم تغيير سنة الأساس من ١٩٩٥/١٩٩٦ إلى ١٩٩٩/٢٠٠٠

ملحق (٢)

معايير تحديد الفئات المستهدفة

يتمثل الهدف الأساسى من تطوير معايير تحديد الفئات المستهدفة فى زيادة فاعلية وكفاءة برامج الدعم. ويوجد العديد من الآليات لتحديد فئات القطاع العائلى التى تدخل ضمن الفئات المستهدفة أو المستفيدة من برامج الضمان الاجتماعى. وبصفة عامة يوجد خمسة آليات لتحديد الفئات المستهدفة وهى معيار المتوسطات ،المؤشرات التقريبية، خصائص الفئات المستهدفة، الاستهداف الذاتى، بالإضافة إلى الاستهداف المجتمعى.

- **آلية المتوسطات Means Tested**

تقوم هذه الطريقة على تحديد حد أدنى للدخل (مثل: خط الفقر)، بحيث يتم استبعاد الأفراد التى تتجاوز دخولهم هذا الحد، وتستخدم هذه الآلية مع برامج الدعم النقدى. يحتاج استخدام هذه الطريقة إلى توافر بيانات دقيقة ومحدثة عن الدخل والأجور، لذا ينتشر استخدام هذه الآلية فى دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD، بينما يصعب تطبيقها فى الدول النامية نظرا لعدم توافر بيانات دقيقة عن الدخل.

- **آلية المؤشرات التقريبية Proxy Indicators**

تتميز هذه الآلية عن آلية المتوسطات بإمكانية التطبيق فى الدول النامية حيث لا يتوافر بيانات دقيقة عن الدخل. تقوم هذه الطريقة على استخدام مؤشرات تقريبية لمستوى دخل الفرد مثل مدى ممارسة الفرد لأى نشاط اقتصادى ونوع هذا النشاط ونوع المسكن وكذلك حجم الأصول الرأسمالية التى يمتلكها الفرد ويمكن جمع بيانات عن هذه المؤشرات من خلال تصميم استمارات استبيان يتم جمعها بواسطة الموظفين المختصين كما هو الحال فى كل من شيلى وكوستاريكا وكولومبيا.

- **آلية المشاركة المجتمعية Community Based targeting**

وفقاً لهذه الآلية، تقوم السلطة المحلية ومنظمات المجتمع المدنى بتحديد الفئات المستحقة للدعم، ويمكن أن تكون هذه السلطة قائمة بالفعل (حيث يقوم عمدة القرية فى تايلاند بتحديد الفئات المستحقة) أو يتم تشكيلها (كما هو الحال بالنسبة لاندونيسيا حيث يتم تشكيل لجنة مشتركة من الآباء و الموظفين الحكوميين لتحديد الأطفال المستحقين للتعليم المجانى).

- **آلية الاستهداف الذاتى Self targeting**

يشير مفهوم الاستهداف الذاتى إلى توجيه الدعم إلى السلع التى يستهلكها الفقراء بصورة أساسية وبالتالى تنخفض احتمالات تسرب الدعم إلى غير مستحقيه، وتتميز طريقة الاستهداف الذاتى بانخفاض حجم المعلومات المطلوبة لتنفيذها مقارنةً بأساليب تحديد الفئات المستهدفة الأخرى.

- **آلية خصائص الفئات المستهدفة Targeting Group Characteristic**

تقوم هذه الطريقة على تحديد الفئات المستهدفة بالاعتماد على الخصائص الاجتماعية والجغرافية لهذه الفئات، ومن أهم هذه الخصائص:

- **العمر:** ووفقاً لهذا المعيار يتم تحديد الفئات المستهدفة باعتبارها الفئات التى تنتمى إلى فئة عمرية معينة مثل الأطفال حتى سن معين ومن تجاوز عمرهم الستين عاماً.
- **نوع العائل:** مثل تحديد الأسر التى تعولها امرأة.
- **الحالة الاجتماعية:** مثل تقديم المساعدات للنساء المطلقات أو الأرامل.
- **الحالة الصحية:** حيث يمكن تحديد بعض الفئات المستهدفة بناء على درجة الإعاقة والمرض.
- **الموقع الجغرافى: يمكن** تحديد الفئات المستهدفة باعتبارها الفئات التى تقيم فى مناطق محددة كما هو الحال فى فنزويلا.

جدول(١)

معايير تحديد الفئات المستهدفة

المعيار	الوصف	المزايا	متطلبات التنفيذ
آلية المتوسطات	• تقوم هذه الطريقة على تحديد حد أدنى للدخل (مثل: خط الفقر)، بحيث يتم استبعاد الأفراد الذين تتجاوز دخولهم هذا الحد.	• تتميز الآلية بدقة تحديد الفئات المستهدفة	• زيادة حجم الاقتصاد الرسمى بما يساعد على تسجيل المعاملات الاقتصادية. • توافر قواعد بيانات متطورة. • توافر كوادر مدربة.
آلية المؤشرات التقريبية	• تقوم هذه الطريقة على تحديد مستوى معيشة الفرد من خلال استخدام مؤشرات تقريبية مثل مدى ممارسة الفرد لأى نشاط اقتصادى ونوع هذا النشاط ونوع المسكن وكذلك حجم الأصول الرأسمالية لدى الفرد.	• تناسب هذه الآلية الدول النامية التى لا تتوافر فيها بيانات دقيقة عن دخل الأفراد. • تعتمد على مؤشرات يمكن التأكد من صحتها بسهولة نسبيا.	• توافر كوادر مدربة. • توافر الموارد المالية اللازمة لتمويل الاستبيانات اللازمة لجمع البيانات.
آلية المشاركة المجتمعية	• تقوم السلطة المحلية ومنظمات المجتمع المدنى بتحديد الفئات المستحقة للدعم، ويمكن أن تكون هذه السلطة قائمة بالفعل.	• مراعاة التفاوت فى مستويات المعيشة من منطقة لأخرى.	• ضرورة توافر حوافز مالية للقيادات المحلية لتحفيزهم على دقة الاستهداف.

المعيار	الوصف	المزايا	متطلبات التنفيذ
آلية الخصائص الديموغرافية والجغرافية	• يتم تحديد الفئات المستهدفة بالاستناد على مؤشرات مثل العمر والنوع أو المناطق التى يقطنها الفقراء.	• انخفاض التكاليف الإدارية. • أكثر قبولاً من الناحية السياسية. • من السهل مقارنتها مع نتائج الآليات الأخرى.	• من الضرورى تدعيم نتائج هذه الآلية بمؤشرات أخرى حيث قد لا يكون هناك ارتباط بين الفقر والخصائص الديموغرافية. • يتطلب إنشاء قواعد معلومات عن التوزيع الجغرافى للفقراء.
آلية الاستهداف الذاتى	• يتم توجيه الدعم إلى السلع التى يستهلكها الفقراء.	• خفض تسرب الدعم إلى غير مستحقيه. • انخفاض التكاليف الإدارية.	• أن يكون هناك اختلاف نسبى بين السلع التى يستهلكها الفقراء والأغنياء.

ملحق (٣)

نموذج تحديد الفئات المستهدفة

تم صياغة النموذج فى صورة Semi Log (حيث تم أخذ اللوغريتم الطبيعى لمتوسط انفاق الأسرة باعتباره المتغير التابع) وذلك باستخدام طريقة المربعات الصغرى Ordinary Least Squares، وفيما يلى استعراض للمتغيرات المفسرة التى تم استخدامها فى النموذج.

Log ACON = 208.460 -10.364 HHSIZE + 1.240 EDUEMP + 52.210 PVTSCH -22.756 NOEDU15 + 1.934 ELECBIL + 1.486 PHONEBIL - 19.451 NPVTOILT + 87.676 CAR_VEH -33.674 NOREFRIG

جدول(١)

المتغيرات المفسرة المستخدمة فى النموذج

المتغير	التفسير
LOG ACON	متوسط إنفاق الأسرة
HHSIZE	عدد أفراد الأسرة
EDUEMP	أكبر عدد سنوات للتعليم يحصل علية الأفراد العاملين فى الأسرة
PVTSCH	إذا كان هناك أفراد يتم تعليمهم فى المدارس الخاص (يأخذ ١ يوجد، وصفر لا يوجد)
NOEDU1 5	إذا كان أحد أفراد الأسرة غير متعلم وتجاوز عمرة ١٥ سنة (يأخذ ١ إذا كان هناك أحد الأفراد و صفر فى حالة عدم وجود أفرد غير متعلمة)
ELECBIL	قيمة الاستهلاك الشهرى من الكهرباء
PHONEBIL	قيمة الاستهلاك الشهرى من التليفون
NPVTOILT	عدم امتلاك الأسرة لمرحاض خاص وذلك لتحديد المساكن الأكثر فقرا (١ لا يوجد، صفر يوجد)
CAR_VEH	امتلاك الأسرة لسيارة خاصة (١ يوجد ، صفر لا يوجد)
NOREFRIG	امتلاك ثلاجة (١ لا يوجد ، صفر يوجد)

ملحق (٤)

البيانات المطلوبة للحصول على الدعم

وتتلخص البيانات التى سيتم طلبها من المتقدمين للحصول على الدعم فيما يلى:

- اسم رب الأسرة (رباعى).
- تاريخ وجهة الميلاد.
- الوظيفة – جهة العمل.
- العنوان بالتفصيل.
- الرقم القومى (فى حالة عدم وجوده، يلتزم المتقدمون للدعم باستخراج رقم قومى).
- اسم الزوجة – الوظيفة.
- أسماء الأبناء – الوظيفة.
- مصادر الدخل (من الوظيفة– معاش الضمان الاجتماعى– إعانات من جمعيات أهلية).

كما يجب على المتقدمين للحصول على الدعم توفير عدد من المستندات من المقترح أن تتضمن:

- إيصال استهلاك كهرباء حديث.
- عقد إيجار أو تملك الوحدة السكنية التى يشغلها.
- أحدث فاتورة تليفون.
- المؤهلات الدراسية لرب الأسرة والزوجة، والمؤهلات الدراسية للأبناء.
- شهادات الالتحاق بالمدارس للأطفال فى مرحلة التعليم قبل الجامعى، وقيمة المصروفات السنوية.
- رقم تأمينى إن وجد.
- بيان معتمد بمصادر الدخل للعاملين بالحكومة.
- أية مستندات يحصل بموجبها على إعانات من وزارة الشؤون الاجتماعية.

قائمة المراجع

المراجع العربية

- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، "تقرير عن نتائج بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٩٩/٢٠٠٠"، يوليو ٢٠٠١.
- خالد زكريا أمين، "سياسات دعم الغذاء فى مصر الواقع وبدائل الإصلاح"، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مارس ٢٠٠٥.
- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، "نتائج استطلاع لرأى المواطنين حول التحول من الدعم العينى إلى الدعم النقدى"، ديسمبر ٢٠٠٤.
- معهد التخطيط القومى، تقرير التنمية البشرية، مصر، ٢٠٠٣.
- وزارة التنمية المحلية، "مجلس المحافظين"، أكتوبر ٢٠٠٤.
- وزارة المالية، "البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٤/٢٠٠٥"، القاهرة، ٢٠٠٤.

المراجع الأجنبية

- Akhter U. Ahmed," Weighing What's Practical: Proxy Means Tests For Targeting Food Subsidies In Egypt" International Food policy Research Institute,2002.
- Alain de Janvry, et al., Conditional Cash Transfer Programs: Are they really magic bullets?, University Of California, June 2004.
- Aniruddha Bannerjee, et al., "Safety Net Programs and Poverty reduction", World Bank, March 1997.
- IFPRI , "The Egyptian Food Subsidy System", 2001.
- Kalanidhi Subbarao, "Safety net programs and poverty reduction", World Bank, November 1999.
- Laura B. Rawlings, et al., "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America", World Bank, June 2003.
- Lorge Rogers," Food-Based Safety Nets and Related Programs", World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, September 2002.

- Paul Gertler, etc," Investing Cash Transfers to Raise Long Term Living Standards", February 2005.
- Steven R. Tabor, "Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs, Human Development Network", The World Bank, September 2002.
- Steven R. Tabor “Direct Cash Transfers”, World Bank, June 2002.
- World Bank, " Consumer Food Subsidy Programs in the MENA Region", 1999.
- World Bank, Overview Of Social Safety Nets Instruments- Summary Note.
- World Bank, "Protecting the vulnerable: the design and implementation of effective safety nets", December 2002.
- World Bank ,"Country At a Glance : Egypt 2003 ", 22 March 2005, http:// www.worldbank.org.