معهد التخطيط القومى

لقـــاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصاديـــة

العـــدد رقم (١٨)

مايو

٢٠١٣

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر-القاهرة مكتب بريد مدينة نصر رقم ١١٧٦٥

A.R.E. Salah Salem St. Nasr City, Cairo P.O. Box: 11765 Nasr City

معهد التخطيط القومي

لقـــاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصاديـــة
العـــدد رقم (١٨)

مايو

٢٠١٣

تقديـــــم

يصدر العدد الثامن عشر من سلسلة الأوراق الاقتصادية للقاء الخبراء الذى يعقد من خلال حلقات نقاشية تتم بمقر المعهد ويهدف إلى تكوين رأى عام علمى مشترك يمثل خلفية مرجعية لاتخاذ القرارات ، وذلك من خلال طرح ومناقشة القضايا المختلفة على الساحة الاقتصادية وبيان درجة تشابكها وتعقد جوانبها ، كذلك اختلاف وجهات النظر بشأن معالجة الآثار المترتبة عليها بحيث تسهم نتائج الحوارات فى تقديم الأسس العلمية والموضوعية التى تساعد وتخدم متخذ القرار .

ويتم ذلك من خلال دعوة المتخصصين المعنيين بتلك الموضوعات من الأكاديميين المميزين، وأصحاب الخبرات من رجال الأعمال ومؤسسات المجتمع المدنى ، وذوى الاختصاص من متخذى القرار السابقين والحاليين .

وتتفاوت الموضوعات ما بين :

١- مناقشة مشروعات القوانين الاقتصادية المطروحة .

٢- مناقشة أسس رسم السياسات واتخاذ القرار .

٣- موضوعات ذات طابع مؤسسى .

٤- موضوعات ذات طابع أكاديمى لمناقشة النظريات العلمية الاقتصادية والاجتماعية ومدى قدرتها على تفسير الظواهر المستجدة على الصعيد العالمى والاقليمى والمحلى .

ويتناول هذا العدد الموضوعات الآتية :

- الجزء الأول :

" العدالة الاجتماعية والدعم بين الإبقاء والإلغاء "

الورقة الأولي : علاقة البعد الاجتماعى بالسياسة الاقتصادية

الدعم : تكلفة مرتفعة وعدالة مفقودة

إعـداد

أ.د. عثمان محمد عثمان

أستاذ الاقتصاد ووزير التخطيط والتنمية الاقتصادية الأسبق

الورقة الثانية : "الدعم السلعى بين الإبقاء والإلغاء وتحقيق العدالة الاجتماعية"

إعـــداد

أ.د. حمدى عبد العظيم

أستاذ الاقتصاد

الرئيس الأسبق لأكاديمية السادات للعلوم الادارية

- الجزء الثانى :

" مناقشة مشروع قانون تنمية محور قناة السويس كمركز لوجستى عالمى والهيكل المؤسسى المقترح "

الورقة الأولى : "تأملات في شأن الإطار التشريعي المقترح لتنظيم تنمية إقليم قناة السويس"

إعـــداد

د. خالد سرى صيام

كلية الحقوق/ جامعة عين شمس

المدير التنفيذي لمعهد الخدمات المالية

الورقة الثانية : مسودة القانون المقترح من

أ. د. عصام شرف

رئيس الوزراء الأسبق

وتأمل إدارة المعهد أن تلبى هذه السلسلة الاقتصادية احتياجات رسم السياسات واتخـــاذ القرارات .

والله ولى التوفيق ،،

مدير المعهد

أ.د عزة الفندرى

(أ.د.عزة الفندرى)

الجزء الأول

" العدالة الاجتماعية والدعم بين الإبقاء والإلغاء "

"العدالة الاجتماعية والدعم بين الإبقاء والإلغاء "

مقدمه:

لم يحظ موضوع على مدى العقود الماضية حتى الآن بالاهتمام والمناقشة والجدل مثلما حظي موضوع الدعم والعدالة الاجتماعية والتي كانت من أهم أهداف ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ التى قوضت أركان نظام استمر في الحكم ثلاثون عاماً.

وفي تقرير معلوماتي قيم وشامل صادر عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار عن منظومة الدعم في مصر انه قد تم رصد الآتي :

أن ٢٢,٣% من إجمالي إنفاق الموازنة العامة لعام ٢٠١٢/٢٠١١ هي نسبة مخصصات الدعم والتى ارتفعت بعد ذلك إلى ما يقارب ١٣٥ مليار جنيه في العام ٢٠١٣/٢٠١٢ .

- يمثل الدعم ٨,٨% من الناتج المحلى الإجمالي .
- يذهب ٧٣% منه إلى دعم المواد البترولية والذي يمثل نصفها تقريباً (٤٨,١%) دعم السولار .

إن كثرة الحديث عن دعم الخبز قد يوحي بأنه الفائز الأكبر من إجمالي الدعم لكن الحقائق التى يوردها هذا التقرير توضح أن نصيب الخبز من إجمالي الدعم هو ٨,٢% في موازنة ٢٠١٢/٢٠١١ .

في قسم من التقرير يتم توضيح لأنواع الدعم المختلفة مثل :

الدعم العينى أو الدعم السلعي والذي يندرج تحته دعم الغذاء ، ودعم المواد البترولية ... الخ ، والدعم النقدى .

ويجرنا هذا إلي السؤال الحائر ، عن أفضلية الدعم العينى أم الدعم النقدى ... ؟

وأسئلة أخرى كثيرة منها :

- في ظروف الاقتصاد المصري حيث ارتفاع معدلات التضخم وانعكاسها علي مستويات الأسعار يثور التساؤل هل يستحق المواطنون جميعاً أو معظمهم الدعم ؟
- هل يمثل الدعم حقيقة أداة هامة من أدوات تحقيق العدالة الاجتماعية وعلي هذا هل أى محاولة لتعديل أو ترشيد الدعم يضر بالمواطنين .
- ما هي حقيقة أن المواطن يفضل الدعم العيني عن الدعم النقدي .

- ما هو دور شبكات الضمان الاجتماعي في تحقيق العدالة الاجتماعية
- الدعم لمستحقيه... من هم مستحقوه حيث تشار مقولة أن ٤٠% فقط من الحاصلين على الدعم هم المستحقون له .
- إلى أى مدى أدى إدراج دعم الطاقة فى الموازنة العامة إلي إظهار حجم الدعم على غير حقيقته .
- والسؤال الآن هو ؟

إلى أى مدى ساهمت السياسات الاقتصادية وسوء توزيع الدخل والفساد في زيادة إعداد الفقراء واستحقاقهم لدعم ، ومن المعروف أنه خلال الفترة من ٢٠٠٥-٢٠٠٨ والذي تم الحديث فيها عن النمو الاقتصادي وارتفاع معدلاته ، هي الفترة التى زاد فيها سوء توزيع الدخل من ناحية وزادت اعداد الفقراء فيها من ناحية أخرى ، وهذا ما يدعونا لضرورة عدم الفصل بين الكفاءة والعدالة ، فلا يمكن تحقيق عدالة في غياب الكفاءة ولا يمكن تحقيق كفاءة في غياب العدالة وإلا انهارت النظم وهذا ما قد حدث في مصر .

إن الأوراق المقدمة في هذا اللقاء تضيف كثيراً من المعلومات والحقائق وتفتح آفاقاً واسعة للنقاش والحوار الذي قد يصل بنا إلي بعض التوصيات الهامة التى قد تساهم في حل بعض المشكلات في هذا الصدد .

المنسق العلمي للقاء

(أ.د. اجلال راتب)

مستشار مركز العلاقات الاقتصادية الدولية

الورقة الأولى

" علاقة البعد الاجتماعي بالسياسة الاقتصادية
الدعم: تكلفة مرتفعة وعدالة منقوصة "

إعـــداد

د. عثمان محمد عثمان

أستاذ الاقتصاد

وزير التخطيط والتنمية الاقتصادية الأسبق

بسم الله الرحمن الرحيم

" وما أسألكم عليه من أجر إن أجرى إلا على رب العالمين "

صدق الله العظيم

مقدمة :

إعتادت الحكومات المصرية منذ الحرب العالمية أن تدعم الناس فى مواجهة غلاء المعيشة، بإدخال نظام بطاقة التموين المشهورة ، وتتابعت منذ ذلك الوقت أنظمة متعددة للضمان الاجتماعى. فكان نظام الدعم ، سواء العينى (السلعى) أو النقدى ، كامن فى قلب مسئولية الحكومات منذ زمن بعيد. فى النصف الثانى من السبعينات ، وفى غمار ما عرف بسياسة الإنفتاح وارتفاع المستوى العام للأسعار بمعدلات غير مسبوقة ، وحينما حاولت الحكومة التخفيف من أعباء الدعم ، انفجر الغضب الشعبى، فتراجعت الحكومة عن قراراتها. ومنذئذ تضمنت السياسة العامة شعارات "لا مساس" و"توصيل الدعم لمستحقيه".

رغم أن الاتفاقية مع صندوق النقد الدولى فى أول التسعينات تضمنت إنشاء الصندوق الاجتماعى ، للعمل من خلال برامجه على تقليل الفقر وحل مشكلة العمالة التى يتم الاستغناء عنها فى ظل برنامج الخصخصة، فإن السياسات الحكومية فى ذلك العقد خلت ليس فقط من الاعتراف بمشكلة الفقر ، ولكن أيضاً من أى برامج صريحة أو ضمنية للتعامل مع هذه المشكلة ، أبعد من سياسة الدعم.

فى عام ٢٠٠٣، ومع ارتفاع الأسعار فى أعقاب تخفيض العملة devaluation ، حاولت الحكومة تصميم برامج وسياسات تعويضية عن زيادة الأسعار ، ولكن قيادات الحزب الوطنى أصرت على أمرين:

١- زيادة عدد السلع المدعومة فى بطاقة التموين : إلى جانب السكر والزيت والشاى اللذين زيدت كمياتهم للفرد وأضيف الأرز ، المكرونة ، العدس ، الفول .. الخ [١].

٢- زيادة أعداد الأسر المسجلة على بطاقات التموين ، وهو ما يعد تراجعاً عن السياسة السابقة لترشيد البطاقات من خلال إيقاف التسجيل للمواليد الجدد ، والتمييز بين

---

[١] تم التوقف عن حذف هذه السلع الإضافية .

فئات المستفيدين (بطاقة خضراء ، وأخرى حمراء ...) لتصل نسبة المستفيدين الى أكثر من ثلثى المصريين .

منذ عام ٢٠٠٣ قامت وزارة التخطيط بالتعاون مع الجهاز المركزى للإحصاء وبرنامج الأمم المتحدة الانمائى والبنك الدولى بإعداد خريطة إجتماعية تتضمن نمط توزيع الدخل بين الفئات الاجتماعية ، وتحديد نسبة الفقراء والفقراء المدقعين وعلي ضوء ذلك تم إعداد برامج ومبادرات تختص بالدعم ومشكلة الفقر من أهمها :

١- حل مشكلة الاستهداف Targeting لمعرفة من هم الفقراء وأين يقيمون وماذا يشتغلون ..الخ. وتم تصميم مشروع " الألف قرية " الأفقر ، ويعيش فيها ما يقرب من نصف الفقراء فى مصر.تم إفراغ هذا المشروع من مضمونه حينما تبنته لجنة السياسات فى الحزب الوطنى ووضع " تحت الإشراف المباشر لجمال مبارك ".

٢- البدء فى تنفيذ تدريجى لوصول الدعم لمستحقيه ، من خلال :

- الإبقاء على دعم العيش ، وترشيده من خلال زيادة عدد المخابز المليونية وفصل إنتاج الرغيف عن توزيعه .
- زيادة أسعار المنتجات البترولية ، وخاصة البنزين (ماعدا ٨٠ أوكتين) على جانب زيادة رسوم الترخيص للسيارات الفارهة .
- قرار إلغاء دعم الكهرباء والغاز الطبيعى للصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة .
- قرار السماح للمشروعات الخاصة الجديدة بإنشاء محطات توليد للكهرباء و/ أو استيراد غاز طبيعى .
- البدء فى إعداد قاعدة بيانات الأسر ، وعمل البطاقات الذكية ، تمهيداً لتطبيق الدعم النقدى المشروط .

وفى ضوء ذلك كله تم إعداد مذكرة شاملة لبرنامج الإنتقال إلى الدعم النقدى إلا أن ذلك لم يتم .

إنهم يفضلون " العينى " :

منذ أن بدأت الحكومات فى غضون فترة الحرب العالمية الثانية فى اتباع سياسة تقديم المساعدة والعون للفئات المستضعفة على مواجهة أعباء المعيشة تم اللجوء الى نظام الدعم السلعى (العينى) فى صورة بطاقات التموين (وانتشر البقال التموينى فى ربوع البلاد : ريفاً وحضراً) وفى نفس الوقت تقريباً حددت الحكومة " علاوة " غلاء معيشة للعاملين بأجر ، وخاصة لموظفى الحكومة والمشتغلين فى القطاع الخاص الرسمى . ومنذ ذلك الوقت أخذ نظام بطاقة التموين فى التوسع أحياناً والتراجع أحياناً أخرى سواء على مستوى أعداد الأسر والأفراد المستحقين أو عدد وكمية السلع التى تشملها البطاقة . لقد بدأ نظام بطاقة التموين مفتوحاً أى من حق كل أفراد الأسرة الحصول على الحصة التموينية المقررة من السلع المحددة فى البطاقة . وفى الثمانينات جرت أول محاولة " للاستهداف " من خلال التمييز بين نوعين من البطاقات : الخضراء للأسر " الفقيرة " ، والحمراء للأسر الأقل احتياجا . ولكن لم تكتمل هذه الخطوة لمحاولة ترشيد الدعم السلعى (بطاقات التموين). وفى غير الاتجاه نحو الترشيد بوصول الدعم (من خلال البطاقات) الى مستحقيه تم فتح باب التسجيل فى نظام البطاقات على مصراعيه ، وزيد عدد السلع الموزعة من خلال البطاقات فى أعقاب قرار " تخفيض قيمة الجنيه فى يناير ٢٠٠٣ ". وفى الفترة الأخيرة بلغ عدد المسجلين على بطاقة التموين حوالى ٧٠ مليون فرد !! كما كان قد تم توزيع ٧ سلع على البطاقة (قبل أن يتم استبعادها).

لم يكن نظام بطاقة التموين هو أسلوب الدعم السلعى الوحيد . ففى الستينات ومع سيادة شعارات الاشتراكية بدأ نظام الدعم السلعى فى التوسع على نطاق كبير من خلال سياسة التمييز السعرى ، أى بيع عدد كبير من السلع بأقل من تكلفة انتاجها أو إستيرادها وكان أبرز هذه السلع بالتأكيد هو رغيف العيش ، ولكن يشمل هذا الأسلوب سلعاً أو خدمات يحصل عليها المستهلك مباشرة مثل الكهرباء أو قماش الكستور ، أو الأسمدة ...الخ . أدت محاولة تقليل تكلفة دعم العيش فى ١٩٧٧ إلى انفجار مظاهرات عارمة أدت إلى التراجع عن رفع سعر الرغيف . ورغم ابتكار عدة اشكال للتحايل على انخفاض سعر الرغيف ، بإنتاج عدة أنواع من العيش : المميز، السياحى ، الطباقى .. الخ ، وآخرها فصل إنتاج الرغيف عن توزيعه ظلت مخصصات دعم الرغيف كبيرة . ومن ناحية أخرى ، ففى ظل برامج الإصلاح الاقتصادى فى الثمانينات والتسعينات واستنادا إلى توافق عام شمل بصفة

أساسية التيار النقدى ، فقد جرى التخفف تدريجياً من أسلوب " الدعم الضمنى " ؛ أى حصول الشركة العامة المنتجة لسلعة ما على مدخلات إنتاجها بأسعار تقل عن التكلفة . ولكن مع تمويل الشركات العامة أى قطاع الأعمال العام أصبحت الأمور أكثر تعقيداً، بعد أن قامت معظم هذه الشركات بتحرير أسعارها ، أو دخلت فى نظام الخصخصة – ولم يعد محسوباً أسباب الخسارة التى تحققها بعض الشركات العامة وتتحملها ميزانيات الشركات القابضة. وتفاقمت مشكلة " الدعم السعرى " لمنتجات الطاقة (البنزين، السولار، البوتاجاز ..) وأصبحت مخصصات دعم هذه السلع – بعد إظهارها ضمن بنود الموازنة العامة – تمثل عبئا هائلاً على المالية العامة وعجز الموازنة.

إلى جانب أشكال الدعم السلعى التى استمرت أو حتى اتسع نطاقها كان هناك بعض أشكال الدعم النقدى ، " التحويلات " أو المساعدات المالية ، التى تبنتها بصفة أساسية وزارة الشئون الاجتماعية (لا يدخل فى إطارها نظام التأمينات والمعاشات).

وكما هو واضح فإن أشكال الدعم المختلفة التى طبقت فى مصر من فترة لأخرى شملت – وربما تجاوزت – النظم التقليدية المعروفة لشبكة الأمان (الضمان) الاجتماعى. إذ المعروف أن شبكة الضمان الاجتماعى Public social safety net تشير الى مجموعة البرامج العامة التى تقدم " دخلاً نقدياً " أو " دعماً عينياً " أو توفر خدمات اجتماعية أساسية للفئات الاجتماعية الفقيرة أو Vulnerable . وتختلف هذه البرامج عن بعض أشكال الحماية الاجتماعية التى تشمل التأمين الاجتماعى مثل المعاشات أو بعض اشكال التدخل فى سوق العمل ونظم الأجور والمرتبات. ومن ثم فإن برامج الأمان الاجتماعى تشمل فى معظم البلدان :

١- تحويلات نقدية (قد يطلق عليها مساعدات اجتماعية) لمساعدة بعض الأسر الفقيرة أو كبار السن ، أو المرضى والعجزة .
٢- تحويلات عينية مثل كوبونات الطعام (أو البطاقات) وبرامج تغذية (لأطفال المدارس مثلاً).
٣- دعم سعرى وضريبى للفقراء.
٤- برامج تنمية بشرية تستهدف الفقراء وذوى الدخل المحدود (وقد تأخذ شكل التحويلات النقدية المشروطة) .
٥- قوافل وحملات صحية ، تعليمية ، وغيرها من الخدمات الأساسية .

وتشير البيانات المنشورة بواسطة البنك الدولى أنه حتى السنوات الأخيرة من القرن الماضى ، بلغ الإنفاق على شبكة الضمان الاجتماعى فى مجموعة بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (بما فيها مصر) حوالى ٥% من الناتج المحلى الاجمالى ، وتقل هذه النسبة كثيراً عن مثيلتها فى الدول الأوروبية حيث ترتفع إلى ما يزيد على ١٠%-١٤%. حتى عام ٢٠٠٥ كانت نسبة الإنفاق على البرامج الأساسية للضمان الاجتماعى [١] فى مصر تتراوح حول ٢% من الناتج المحلى الإجمالى. وكانت هذه النسبة تتوزع على النحو التالى :

- دعم السلع الغذائية للمستهلكين (١,٧% من الناتج المحلى) .
- برامج الصندوق الاجتماعى (٠,١٨% من الناتج المحلى) .
- برامج المساعدات الاجتماعية والتحويلات النقدية من وزارة الشئون الاجتماعية (٠,١٢% من الناتج المحلى).

ولكن بالإضافة إلى ذلك فإن الدعم الاقتصادى لمنتجات الطاقة كان يستنزف أكثر من ٨% من الناتج المحلى الاجمالى.

وفيما بعد اجتماع فبراير ٢٠٠٥ المشار إليه قام فريق عمل مصرى مع خبراء البنك الدولى بإجراء تقييم لبرامج شبكة الضمان الاجتماعى والعمل على تقديم اقتراحات لإصلاح اجتماعى شامل. وأظهر التقرير بوضوح أن الانفاق على هذه البرامج ، وخاصة إذا كان فى شكل دعم سلعى ، ينطوى على اختلال سعرى ضار يؤدى إلى عدم كفاءة وقصور فاعلية القرارات الاقتصادية المعنية كما يعوق النمو الاقتصادى .

ولعل النتيجة الأبرز التى توصلنا إليها أن عناصر شبكة الأمان الاجتماعى لا تصل إلى الفقراء والفئات الأكثر احتياجاً. إن غالبية الأسر الفقيرة وغير الفقيرة (أكثر من ٧٠%) على حد سواء تحصل على دعم السلع الغذائية، وعلى النقيض من ذلك فإن أقل من ١٢% يحصلون على تحويلات نقدية، وكان مثيراً للدهشة أن نتائج العينة بينت أن أيا من برنامجى شبكة الضمان الاجتماعى لم يكن بالفاعلية الواجبة فى تخليص الفقراء من وأدة فقرهم ، فهؤلاء لايمثلون سوى ٠,٦% فقط من الفقراء (حوالى نصف مليون فرد) الذين استفادوا من برامج المساعدات النقدية التى تقدمها الحكومة.

---

١) لا تشمل برنامجين رئيسيين لا يستهدفان الفقراء أساساً ، وهما برامج توليد دخل من خلال الاقراض الميسر ، والتأمينات الاجتماعية من خلال نظام المعاشات للعاملين بعد سن التقاعد .

وترجع محدودية أثر التحويلات (الدعم) النقدية ليس فقط إلى تبعثر، وتفتت آليات وهيئات تقديم المساعدات المالية ، ولكن – وبصفة أساسية – إلى انخفاض نسبة التغطية (لمن تشملهم هذه الآليات) وانخفاض قيمة المساعدة المالية التى تحصل عليها الأسرة المشمولة بها . فحتى عام ٢٠٠٥ كانت وزارة الشئون الاجتماعية تدفع حوالى ٥٤٠ جنيه سنويا للأسرة المستفيدة ، وبلغ عدد الأسر التى تتلقى هذه المساعدات حوالى مليون أسرة (تمثل ٧% من مجموع السكان) . والواقع أن قيمة المساعدة المالية كانت منخفضة إلى حد بعيد، ولم تكن تمثل سوى ٨% تقريبا من قيمة خط الفقر لأسرة من ٥ أفراد (ترتفع هذه النسبة إلى ٢٥% فى بعض البلدان التى تطبق هذا النظام) .

الدعم لمستحقيه .. من هم المستحقون ؟

كان ولا زال شعار وصول الدعم لمستحقيه، هو التعبير عن هدف السياسة المعلنة، وكذلك توصية ونصيحة كل من تناول مسالة الدعم بالدراسة والتحليل ، ولاشك أن الاتفاق على تبنى سياسة قصر الدعم على مستحقيه ، كان يمثل خطوة إيجابية مقارنة مع ما كان معلناً لفترة طويلة من مواقف رسمية تطمئن الكافة على أنه " لا مساس بالدعم" ، ولكنه يعنى عمليا ضرورة تحديد الفئات المستحقة للدعم بأى من أشكاله حيث كان منطقياً ان تقدم الدولة دعمها ومساعدتها العينية أو المالية للفئات الفقيرة وذات الدخل المنخفض ، ولذلك كان لابد من تحديد اسلوب علمي ودقيق للاستهداف Targeting .

والذي كان من نتائجه ، قياس قيمة " خط الفقر " ؛ أى حجم الإنفاق الفعلى الذى تحملته الأسرة لكى تحصل على إحتياجها من السلع الغذائية الأساسية (خط الفقر المدقع) ، أو من السلع والخدمات الأساسية (بما فيها الغذائية) ، وكذلك نسبة الفقراء إلى اجمالى السكان . آخذين في الاعتبار التغير فى الظروف الاقتصادية والاجتماعية للأسر (مثل تغيرات المستوى العام للأسعار الشهرية كذلك الرقم القياسى لأسعار المستهلكين . فلقد كانت هذه التغيرات حادة ومتقلبة بشكل واضح، إذ ارتفع معدل التضخم الى ١٥% فى ٢٠٠٧ ، ثم إلى أكثر من ٢٠% (سنويا) فى ربيع وصيف ٢٠٠٨، ليعود إلي الانخفاض مرة أخرى حتى منتصف ٢٠٠٩. فضلاً عن ذلك فإن التقدير الواقعى لقيمة خط الفقر يستلزم ليس فقط أخذ الرقم العام للأسعار ولكن نسبة التغير فى أسعار السلع الغذائية الأساسية. وكما تسجل البيانات الإحصائية فإن المكون الغذائى فى الرقم القياسى العام للأسعار شهد زيادة فى