معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (٤٢)

نظم توزيع الغـذاء فى مصر

بين الترشيد والإلغاء

أكتوبر ١٩٨٨

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

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

(فلينظر الانسـن الى طعامـــه)

صدق الله العظيم

سورة عبس رقم الآية (٢٤)

رقم الصفحة

(٤) وسيلة التوجيه الغير مباشر ٢٨
(٥) وسيلة التوجيه السلعى ٢٨

الفصل الثانى

بعض التجارب المختارة لتوجيه منافع الدعم والاعانة

مقدمة :ـ

اولا : طوابع الغذاء فى الولايات المتحدة ٣١
١ ـ تاريخ البرنامج ٣١
٢ ـ تاثير البرنامج على اوضاع الدخل ٣٢
٣ ـ تاثير طوابع الغذاء على اوضاع التغذية ٣٤
ثانيا : برنامج دعم الغذاء فى الباكستان ٣٦
١ ـ تاريخ البرنامج ٣٦
٢ ـ تاثير البرنامج على اوضاع الدخل ٣٧
٣ ـ تاثير البرنامج على اوضاع التغذية ٣٨
ثالثا : برنامج دعم الغذاء فى بولندا ٣٩
١ ـ تاريخ البرنامج ٣٩
٢ ـ تاثير البرنامج على اوضاع الدخل ٤٠
٣ ـ تاثير البرنامج على اوضاع التغذية ٤٠
رابعا : الدروس المستفادة من التجارب السابقة ٤١

الفصل الثالـــث

دراسة تحليلية للبرامج التى اتبعت فى مصر لتحسين كفاءة توزيع الغـــذاء

مقدمة :ـ

		رقم الصفحـــه
أولا	: وصف البرنامج	٤٤
ثانيا	: الاقتصاد السياسى لدعم الغذاء فى مصر	٤٧
ثالثا	: الآثار الاقتصادية المترتبة على سياسة الدعم	٤٨
١ ـ	اثر سياسة الدعم على توزيع الدخل	٤٩
٢ ـ	اثر سياسة الدعم على انماط الاستهلاك ومستويات التغذية	٦٠
٣ ـ	اثر سياسة الدعم على الزراعة المصرية	٦٤
٤ ـ	اثر سياسة الدعم على التجارة الخارجية والنقد الاجنبى	٧٢

الفصل الرابـــــع

نحو منهج تكاملى لترشيد منافع برنامج دعم الغذاء فى مصر

مقدمة :ـ

اولا	: تحديد الفئات المستحقة لمنافع البرنامج	٧٥
ثانيا	: اعداد خريطة عن توزيع المجمعات التعاونية ومنافذ بيع السلع المدعمة	٧٦
ثالثا	: تحسين كفاءة الهيكل التسويقى	٧٦

	رقم الصفحه
رابعا : التثقيف الغذائى	٧٦
خامسا : زيادة درجة الاكتفاء الذاتى الغذائى	٧٦
ملخص ونتائج	٧٩
ثبت بالمراجع العربية والاجنبية المستخدمة فى البحث .	٨٧

مقدمـــة

على امتداد السنوات الاخيرة تكاثف جدل بالغ بين مختلف الفرق الاقتصاديه والسياسية فـــى مصر حول المنافع الاجتماعية والاقتصادية التى ينبغى ان تتطابق مع برامج الدعم والاعانه الحكومية التـى يفترض ان يترتب عليها تحسين الاوضاع التغذوية لمحدودى الدخل ٠

ولقد لجات الحكومات المصرية المتعاقبة الى التدخل فى نظم توزيع الغذاء كنتيجة لعجز الناتـج المحلى من الغذاء عن الوفاء بالاحتياجات الغذائية لمجموعات السكان المختلفة بهدف تحسين الاوضاع التغذوية لفئات السكان المتضررة نظرا لعجز دخولها عن الوفاء بالاحتياجات الغذائية ٠ على ان هذه التدخلات ارتفعت تكلفتها بشكل كبير فى الاونة الاخيرة وباتت تشكل عبئا ماليا كبيرا على الموازنة العامة للدولة لايتناسب مع كفائتها بسبب تسرب منافع هذه التدخلات لفئات لاتستحقها واصبح توجيه هـــذه المنافع على الفئات الحساسية ضرورة لامناص عنها عند تصميم هذه التدخلات لوقف الفقد والتســـرب الحادث فى منافعها ٠

وبناءا على ماسبق فان الهدف الاساسى لهذا البحث هو المساعدة فى تصميم وتنفيذ اكفـــأ التدخلات التى تهتم بتوجيه المنافع الخاصة ببرامج الدعم والاعانة على الفئات الحساسة بهدف تحسين نصيب الفرد والاسرة ايضا من العناصر الغذائية ومن ثم تحسين صحة الفرد التى تعد دالة فـــى انتاجيته ٠ مع الاخذ فى الاعتبار ان البرامج التى اتبعتها الحكومات المتعاقبة فى مصر قد تعـددت ولكن آثارها وتحسين كفاءة هذه البرامج لم يتم دراستها بشكل فعال ٠ فالتكلفة التى ينبغى ان تتحملها الحكومة لبرامج التدخل الغذائى والتغذوى المتعددة تعتمد بشكل اساسى على نتائج كـــل

برنامج فى ضوء ظروف يفرضها تبنى هذه البرامج ومن ثم دراسة كل حالة على حدة لتحديد نوع التدخل المطلوب دون اعطاء تدخلات لها صفة العمومية يتسبب عنها ضياعات وهدر مختلف فى موارد الدولة الماليـــــة .

ومن اجل ذلك تحاول هذه الدراسة ان تجيب على التساؤلات التاليـــــة :ـ

١ ـ لماذا تتدخل الحكومات المختلفة غذائيا وتغذويا وماهى دوافعها فى ذلك ؟

٢ ـ ماهى التساؤلات الاساسية والمجاهيل المطلوب الاجابة عليها عند تصميم تدخلات الغذاء والتغذية ؟

٣ ـ ماهى الانواع المختلفة لتدخلات الغذاء والتغذية ؟

٤ ـ ماهى الدروس المستفادة والمشاكل الموجودة من بعض التجارب المختارة لبرامج الاعانـــة الغذائية فى بعض الدول المختارة مثل الولايات المتحدة وباكستان وبولندا ؟

٥ ـ ما هو حجم برنامج دعم الغذاء فى مصر وما هى طبيعة الاقتصاد السياسى الذى يصوغه ؟

٦ ـ ما هى آثار سياسة الدعم على بعض المؤشرات الاساسية مثل توزيع الدخل ، أنماط الاستهلاك ومستوى التغذية ، الزراعة ، التجارة الخارجية والنقد الاجنبى ؟

٧ ـ اذا كان لابد من الابقاء على سياسة الدعم كما توضح استخلاصات التحليل ما هو أنســـب المناهج لترشيد منافع برنامج دعم الغذاء فى مصر ؟

تلك هى أهم الجوانب التى تحاول أن تجيب عليها تلك الدراسة التى تتعرض لموضـــوع الدعم الذى أصبح موضوعا باهظ التكلفة بالنسبة لمحمل الانفاق الحكومى فى مصر وصعوبة قيـــاس المكاسب الاجتماعية المحققة منه بصورة موضوعية ، مما استحق أن تفرد له هذه الدراسه الموسعـــه التى قام باعدادها الاستاذ الدكتور / محمد سمير مصطفى المستشار بمركز التخطيط الزراعـــى بمعهد التخطيط القومى .

الفصـــــل الاول

اولا : تدخلات التغذية والغذاء ... لماذا ؟

ليس هناك ثمة شك ان سوء التغذية على المستوى العالمى لاينبع من نقص موارد الغذاء ولكن من سوء توزيعه . وفى الدول التى تتميز بوفرة مواردها الغذائية مثل الولايات المتحدة التى تعد أكبر دولة مصدرة للغذاء أو الدول النامية التى تعانى من نقص امدادات الغذاء الكافية لاطعام سكانها ، فان كلا المجموعتين على السواء تتبنى سياسات مختلفة وتصمم تدخلات متباينة لتحسين اوضاع الغذاء والتغذية بين فئات السكان المختلفة يصوغها علماء الاقتصاد والتغذية وترتكز على احدث التطورات فى الاحتياجات من العناصر الغذائية المختلفة — وينبع هذا الاهتمام بتدخلات الغذاء والتغذية بهدف الوصول الى تحسين توزيع الغذاء وتوفير الاحتياجات الغذائية الاساسية للفقراء ومحدودى الدخل انطلاقا من تاثير التغذية الجيدة على انتاجية واداء الافراد ومن ثم اسهامهم فى تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ولا شك فى وجود عدد من المبررات الاقتصادية والاجتماعية التى يسوقها انصار التدخلات الغذائية والتغذية من اجل محدودى الدخل والفقراء تستند الى ارضية صلبة ووجاهة فى المنطق (١) نسوقها فيمايلى :

١ — ان هذه التدخلات تنبه طلب المستهلك على الغذاء .

٢ — زيادة العرض استجابة لزيادة طلب المستهلك .

٣ — تعزيز دخول المستهلكين محدودى القوة الشرائية من خلال نظم البطاقات ووجبات الغذاء المدرسية والبرامج الشائعة فى هذا الصدد .

٤ — الضرورات الاخلاقية والالتزام الاجتماعى لدعم محدودى الدخل وبخاصة الاطفال منهم لتقليل وفيات الاطفال وانتشار امراض سوء التغذية .

٥ — ان دعم الاطفال والحوامل سوف يجنب الدولة مخاطر وخسارة تخلف المهارات العقلية والذهنية فى المستقبل للولادات ناقصة الوزن والاطفال الذين يعانون من سوء التغذية .

٦ — ان ارتفاع تكلفه الرعاية الطبية فى المستقبل والتأهيل الاجتماعى والتربوى للاطفال الذين من سوء التغذية وأمراضها هى مدعاه اساسية لاستمرار تدخلات الغذاء لانها اقل تكلفة من سابقتها .

على انه بالرغم من الميزات والمنافع التى تقدمها تدخلات الغذاء والتغذيه فانها تنطوى على عدد من الخطايا الاساسية تكمن فيمايلى :—

١ — انها تحيد فى احيان كثيره عن المستحقين ذوى الحاجة الشديدة وتتحيز لفئات ليست هى الفئات الاقل دخلا او المناطق الحضرية دون غيرها من المناطق الريفية او المناطق النائيه مثل محافظات الحدود وغيرها ، حيث تشير الدراسات المتاحة عن توزيع منافع هذه البرامج الى تسرب نسبة كبيرة منها الى غير المستحقين ففى مصر تشير الدراسات المتاحة الى ان افقر ٦٠٪ من السكان قد حصلوا على دعم كلى وليس دعما غذائيا فقط نسبته ٩٪ من دخولهم — وبالرغم من معقولية نصيبهم اذا قورن بنصيب اعلى ١٠٪ من السكان الذى لم يتجاوز ٤٪ ، الا انه بدا منخفضا بالقياس الى نصيب الثلاثين فى المائة الوسطى من السكان الذى بلغ ٧٪ وايضا تشير البيانات الى ان نصيب الحضر فى دعم السلع التموينية يصل الى ٧٠٪ بينما لايتعدى نصيب الريف ٣٠٪ منه .

٢ — ارتفاع تكلفة توزيع الاغذية التى تنطوى عليها تدخلات الغذاء والتغذية وايصالها للفرد وهو مايعرف بتكلفة ادارة البرنامج .

٣ — صعوبة قياس وتقييم اثر هذه التدخلات على تحسين مستوى غذاء وتغذية الفرد .

٤ — ان كل اسرة لها سلم التفضيلات الغذائية الخاص بها كما ان دالة منفعة رب الاسرة

تختلف عن الزوجة ومما يؤكد صدق هذا ان كثيرا من الدراسات تشير الى ضعف او سلبية العلاقة بين منافع دعم والغذاء وانتاجية العمال .

ومن سوء الحظ ان تدخلات الغذاء والتغذية وهى تدخلات قصيرة الامد قد لجا اليها صناع السياسات الغذائية فى دول العالم النامى واستحوذت على الاهتمام والموارد المالية اللذين كان بالامكان تعبئتهما لتنفيذ استراتيجيات غذائية وزراعية يمكن تبنيها فى الامد الطويل من اجل تعديلات وتحسينات قاطعة واقل تكلفة فى اوضاع الغذاء والتغذية لصالح محدودى الدخل وغيرهم على السواء .

ثانيا : تساؤلات اساسية وراء تدخلات التغذية والغذاء

يرى كثير من المهتمين باقتصاديات الغذاء ان تصميم اى برنامج من برامج التدخلات الغذائية والتغذوية لتحقيق الاهداف المرجوة يدعونا للاجابة على اسئلة ستة لامناص عنها :ـ

١ ـ من هم اكثر الافراد تضررا فى المجتمع من عدم كفاية الغذاء ، واين يتوزعون اجتماعيا وجغرافيا ؟

وللاجابة على هذا السؤال فان قدرا كبيرا من البيانات المطلوبة فى هذا الصدد يمكن ان تتوفر لدينا من خلال البيانات المتحصل عليها من مسوح ميزانية الاسرة ومسوح الدخل والمسوح التغذوية وتقارير المستشفيات الاقليمية والعيادات حيث تكشف طبيعة البيانات المتاحة عن مدى نقص الغذاء وعدم كفايته ، ومن ثم يمكن تقدير حجم المشكلة التى فى ايدينا وبيان أهمية التدخل التغذوى لحياة الفرد والاسرة والمجتمع . فمثلا يمكن ان تكشف الادلة المتاحة والبراهين الظاهرة عن بعض الفئات الاكثر تضررا من عدم كفاية الغذاء من الذكور والاناث البالغين فى اجمالى القوة العاملة ، وهم على سبيل المثال لا الحصر (الاطفال الرضع ـ الاطفال ـ الامهات الحوامل ـ المرضعات) . وتوضح صحة البيانات المتوافرة من خلال المسوح السابق الاشارة اليها ، مدى وتكلفة الخيارات المختلفة بين مجموعة التدخلات التغذوية المتاحة ، فعندما يتوافر قدر كاف من الموارد الغذائية على مستوى

القطاع العائلى بينما تظهر مشكلة سوء التغذية بين بعض افراد الاسرة فان استراتيجية التدخل سوف تختلف عنها حينما لايتوافر اساسا قدرا كافيا من الغذاء للاسرة للوفاء باحتياجاتها .

٢ ـ كيف يغير محدودى الدخل انماط استهلاكهم الغذائى عندما تتغير بعض العوامل المحددة لهذا التغيير ؟

وبينما يحتاج التساؤلات الاول لبراهين وصفية ، فان الاجابة على السؤال الثانى تستلزم الاجابة عن كيف يتغير نصيب الفرد من البروتين والطاقة مع التغيرات الآتية :ـ

ـ تغيرات الدخول .
ـ التغيرات فى اسعار السلع الغذائية بالنسبة لاسعار السلع غير الغذائية وبين بعضها البعض .
ـ التغيرات فى حجم الاسرة .
ـ التغيرات فى مكان الاقامة .
ـ التغيرات فى الحالة الصحية .
ـ تغير مواسم السنة المختلفة .

وتفيد المؤشرات المستخلصة من الاجابات السابقة ، فى تحليل اوضاع الاستهلاك الغذائى وتحديد انسب تدخلات الغذاء والتغذية انطلاقا من فرضيتين اساسيتين : الاولى امكانية الاحلال بين بعض الحبوب السائد زراعتها او الداخلة فى التركيب المحصولى ، مثل امكانية ومدى العلاقة الاحلالية بين القمح والارز مثلا او بين الحبوب وبعض الجذور والدرنات النشوية ـ كالقمح والبطاطس .

والفرضية الثانية هى ان مستهلكى الغذاء يتمتعون برشد كاف فى تخصيص موارد القطاع العائلى التى تتميز بالندرة بهدف تحقيق اهداف الاستهلاك العائلى ـ ومن ثم فان البراهين والادلة المتاحة عن هذا الرشد الاستهلاكى بخيارات الاستهلاك الغذائى تمكننا من استخدام النماذج الاقتصادية المناسبة المتصلة باتخاذ قرارات القطاع العائلى الريفى .

٣ ـ كيف يمكن لبرامج الحكومة المختلفة التدخل فى قرارات الاستهلاك الغذائى لدى الافراد لتحسين المستويات التغذوية؟ مع الاخذ فى الاعتبار ان البرامج التى اتبعتها الحكومات المتعاقبة فى مصر قد تعددت ولكن آثارها وتحسين كفاءة هذه البرامج لم يتم دراستها بشكل كاف أو على أحسن الفروض لم يتم تفهما كافيا . فالتكلفة التى ينبغى أن تتحملها الحكومة لبرامج التدخل التغذوى المتعددة تعتمد بشكل اساسى على نتائج كل برنامج فى ضوء ظروف يفرضها تبنى هذه البرامج ومن ثم دراسة كل حالة على حدة لتحديد نوع التدخل دون اعطاء تدخلات لها صفة العمومية قد يتسبب عنها ضياعات وهدر محقق .

٤ ـ كيف يمكن التنسيق بين برامج الاستهلاك المختلفة من ناحية والسياسات الحكومية من ناحية اخرى؟ فالعناصر المتنافسة فى السياسات المختلفة تكمن وراء نجاحات واخفاق هذه البرامج ايضا ، كيف يمكن ربط برامج استهلاك الغذاء بباقى عناصر الاقتصاد الغذائى الاخرى حيث ترتبط سياسات استهلاك الغذاء بكل من سياسات انتاج وتوزيع الغذاء كما ترتبط سياسة الغذاء بسياسات الاقتصاد الكلى واتجاهات التجارة العالمية للغذاء .

٥ ـ ماهى الاحتياجات من العناصر الغذائية المختلفة لافراد المجتمع بحسب الجنس والسن والمهنة ومكان الاقامة؟ وذلك لمقابلتها بمسوح الدخل والتعرف على اعداد هؤلاء الذين لايجدون قدرا كافيا من الطعام .

٦ ـ توزيع الغذاء ليس فقط بين مجموعات الدخل المختلفة للمجتمع ولكن بين افراد الاسرة الواحدة . فبينما تكشف بيانات ميزانية الاسرة عن اوضاع استهلاك الغذاء بين فئات الدخل المختلفة على مستوى الاسرة بدقة كافية ، فانه لايوجد لدينا بيانات كافية عن توزيع الغذاء بين افراد الاسرة الواحدة على انه من خلال البيانات الخاصة عن حجم الاسرة وتوزيعها طبقا لمؤشرات العمر والجنس والحرفة يصبح بامكاننا احيانا اجراء تقدير

اولى لتوزيع الغذاء بين افراد الاسرة الواحدة كاستجابة لتغيرات الدخل والاسعار ٠ ومن ثم يمكننا القول بان محللى التدخلات الغذائية يهتمون بالمشكلة بين فئات الدخل المختلفة على مستوى الاسرة بينما يهتم محللى التدخلات التغذوية بتوزيع الغذاء بين افراد الاسرة وذلك لتصويب منافع البرامج المناسبة على الفئات المتضررة والاكثر حساسية داخل الاسرة مثل الاطفال الرضع والامهات الحوامل والمرضعات والمسنين ٠

ثالثا : الوسائل المختلفة لتدخلات التغذية والغذاء

(٣)

يهدف هذا الجزء الى استعراض الوسائل المختلفة لتدخلات التغذية والغذاء التى تهدف الى تحسين نصيب الفرد والاسرة ايضا من العناصر الغذائية المختلفة ٠

وتضم تدخلات التغذية والغذاء مدى واسع من الانواع التى تميز بين ماهو موجه لتحسين التغذية وماهو موجه لاستهلاك الغذاء على الرغم من ان الخط الفاصل بين المجموعتين يمكن تمييزه بصعوبة ٠ وعلى الجانب الآخر بين ماهو موجه نحو مجموعة مستهدفة من مجموعات السكان الحساسة مثل الامهات الحوامل والامهات المرضعات والاطفال الرضع واطفال المدارس والمسنين وسكان المناطق الهامشية المنعزلة وماهو موجه الى كل فئات السكان على السواء ودون تمييز ٠

(انظر الجدول رقم ١) ٠