كفاءة وعدالة سياسة الدعم في مصر

د. أمنية حلمي

ورقة عمل رقم (105)

نوفمبر 2005

يتقدم المؤلف بالشكر للدكتور أحمد جلال (المركز المصري للدراسات الاقتصادية) على ملاحظاته المفيدة للغاية. وتنطبق التحفظات المعتادة على هذه الدراسة.

ملخص

تقوم هذه الدراسة بتقييم كفاءة وعدالة سياسة الدعم الحالية في مصر وتطرح بدائل للإصلاح. وتوضح الدراسة أن السياسة الحالية، بما تشمله من دعم ظاهر وضمني، قد ساعدت على حماية الفقراء وتخفيف العبء عن محدودي الدخل، إلا أنها أدت إلى زيادة العبء على الموازنة العامة للدولة، وتشوه الأسعار والتربح من ازدواجية الأسواق، وتسرب الدعم لغير المستحقين.

وقد طرحت الدراسة بديلين للإصلاح، الأول يتمثل في تطوير السياسة الحالية من خلال مجموعة من المقترحات أهمها تحسين آليات الاستهداف والتسعير ورفع كفاءة وعدالة الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية. أما البديل الثاني فهو التحول من الدعم السعري إلى سياسة الدعم النقدي المشروط. وخلصت الدراسة إلى إمكانية تطبيق البديل الأول في الوقت الحالي مع التحول تدريجيا نحو البديل الثاني وتطبيق سياسة للأجور تحقق التوازن بين هيكل الأجور وتكلفة الحصول على الاحتياجات الأساسية للمواطنين، ومتوسط مستوى الإنتاجية في الاقتصاد القومي، خاصة وأن هذا التحول لا يترتب عليه فقط تحسين نمط توزيع الدخل وتخفيف حدة الفقر في الأجل القصير، بل أيضا تراكم رأس المال البشري وتحقيق النمو الاقتصادي في الأجل الطويل.

Abstract

This study assesses the efficiency and equity of the current subsidy policy in Egypt and offers options for reform. It shows that current implicit and explicit subsidies of commodities and social services have contributed to poverty alleviation. However, this has been achieved at a high cost, including increased burden on the treasury, price distortions and commodity arbitrage, and leakage of subsidies to non-target groups. To reform the current subsidy policy, the paper suggests better targeting and pricing mechanisms, and more efficient and equitable public spending on social services. Better yet, it makes the case for a gradual shift away from price-based subsidy to conditional cash transfers and a new wage policy.

1- مقدمة

تبذل الحكومة المصرية جهودا كبيرة لحماية الفقراء وتخفيف العبء عن محدودي الدخل بدعم السلع والخدمات الأساسية وتوفيرها بأسعار مناسبة، مما يساعد على الارتقاء بمستوى المعيشة وتحسين نوعية الحياة وتحقيق التكافل الاجتماعي والاستقرار السياسي. فوفقا لسياسة الدعم الحالية، تخصص الحكومة نسبة كبيرة من الموارد العامة للإنفاق على الدعم بصورة ظاهرة وصريحة، كما تتنازل عن قدر كبير من الإيرادات العامة لتوفر دعما ضمنيا لأسعار عديد من المنتجات والخدمات.

وعلى الرغم من تلك الجهود، تؤكد الأدلة المتاحة أن قدرا كبيرا من هذا الدعم لا يصل إلى مستحقيه ويتسرب لغير مستحقيه. ويؤدي ذلك إلى عدم العدالة الاجتماعية، وتزايد الإنفاق العام، وانخفاض الإيرادات الحكومية، وتترتب عليه زيادة عجز الموازنة العامة وصعوبة إدارة السياسة المالية، وخاصة مع تناقص الإيرادات الضريبية في الأجل القصير نتيجة للتخفيض الذي تم مؤخرا في معدلات الضرائب الجمركية على الواردات ومعدلات الضرائب على الدخل. كما تؤدي سياسة الدعم الحالية إلى سوء تخصيص الموارد الاقتصادية نتيجة لتشوه الأسعار وعدم توافر الحوافز السليمة لكل من المنتجين والمستهلكين، مما يترتب عليه انخفاض الكفاءة الاقتصادية. وبالإضافة لما سبق، يفوق الدعم الضمني قيمة الدعم الظاهر بكثير، وتوضح هذه الدراسة أنه أحد العوامل الرئيسية وراء عدم العدالة الاجتماعية وانخفاض الكفاءة الاقتصادية لسياسة الدعم الحالية في مصر.

وبالرجوع إلى الأدبيات المتاحة، وجد أن غالبية الدراسات المحلية والأجنبية قد ركزت على سياسة الدعم الغذائي، وخاصة دعم الخبز.[1] ومؤخرا، تناول عدد محدود من الدراسات الدعم الضمني للمنتجات البترولية والكهرباء (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005د؛ و Al-Shawarby 2005). أما هذه الدراسة فتتناول الدعم الظاهر بمكوناته المختلفة وهي الدعم المباشر للسلع والخدمات الأساسية والدعم غير المباشر للهيئات الاقتصادية العامة، كما تقوم بتقدير الدعم الضمني في بعض القطاعات ذات العلاقات الترابطية الأمامية والخلفية المهمة، كالبترول والكهرباء والتعليم، نظرا لصعوبة حصر الدعم الضمني لجميع السلع والخدمات في كافة القطاعات وتحديد قيمته بدقة في دراسة واحدة. وبعد تقييم سياسة الدعم الحالية، تطرح هذه الدراسة البدائل الممكنة لتحقيق مزيد من عدالة وكفاءة سياسة الدعم في ضوء الخبرة الدولية، وتحديد أكثر هذه البدائل ملاءمة لمصر.

---

[1] وقد تناولت هذه الدراسات سياسة الدعم الغذائي من حيث تكلفتها المالية وتأثيرها على الموازنة العامة (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005أ؛ الخطيب 2004؛ ومحمد علي وإبراهيم وعبد الرحمن 1998؛ والعيسوي 1985؛ ورزق 1985؛ World Bank 2005b; Abdel Khalek and Korayem 2002; Ahmed et al. 2001; Alderman, Von Braun, and Sakr 1982)، والآثار التوزيعية لها (Galal 2003; Adams 2000; Ali and Adams Jr. 1996; Harik 1992; Alderman and Von Braun 1984)، والآليات المستخدمة لاستهداف المستحقين لدعم الغذاء (Ahmed and Bouis 2002)، وعلاقة سياسة دعم الغذاء بالسياسة الزراعية (Alderman 1986).

وتتكون الدراسة من ثلاثة أجزاء رئيسية بالإضافة للمقدمة والخاتمة. في الجزء الثاني يتم تحديد الأنواع الرئيسية للدعم ومكوناتها والأهمية النسبية لكل منها. وفي الجزء الثالث يتم تقييم سياسة الدعم الحالية ومناقشة ما إذا كانت تحقق هدفي الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية معا. أما في الجزء الرابع فنطرح بديلين لتطوير سياسة الدعم، ثم نحدد أكثرهما ملاءمة لمصر. يتعلق البديل الأول بإصلاح سياسة الدعم الحالية من خلال مجموعة من المقترحات التي تساعد على رفع الكفاءة الاقتصادية وتحقيق قدر أكبر من العدالة الاجتماعية. أما البديل الثاني فهو التحول من سياسة الدعم السعري الحالية إلى سياسة الدعم النقدي المشروط (conditional cash transfers) لمساعدة الأسر الفقيرة ومحدودة الدخل على الاستثمار في تعليم أفرادها وتحسين حالتهم الصحية، مما يؤدي إلى تنمية رأس المال البشري والارتقاء بنوعية الحياة. وأخيرا، نركز في الخاتمة على أهم النتائج التي خلصت إليها هذه الدراسة.

2- سياسة الدعم الحالية في مصر

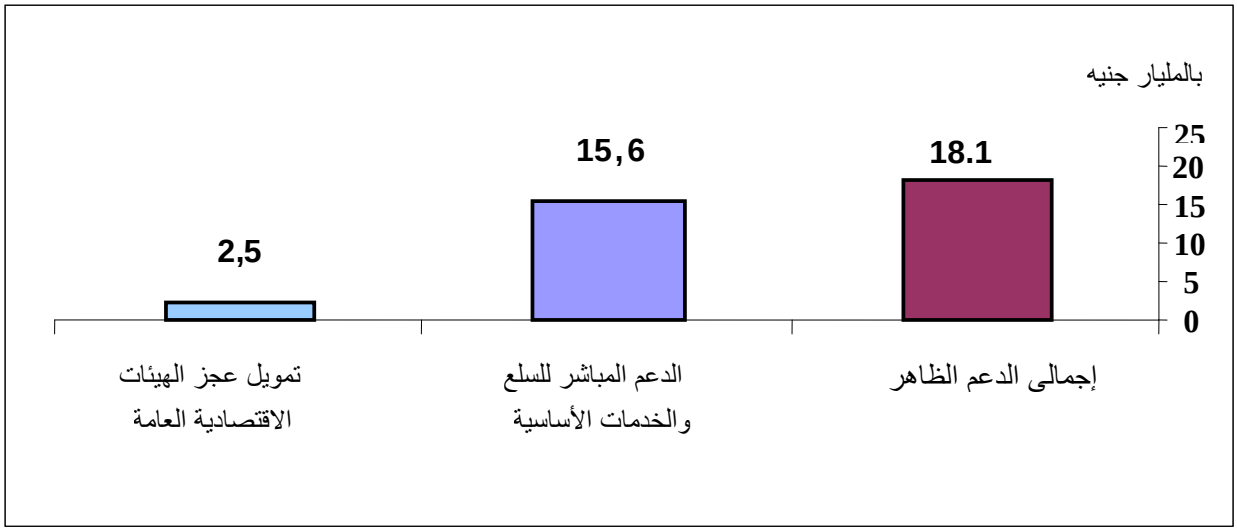
تقوم الحكومة بدعم أسعار عديد من السلع والخدمات إما بصورة ظاهرة أو ضمنية، لتوفر الاحتياجات الأساسية للفقراء ومحدودي الدخل بأسعار مناسبة. ويقصد *بالدعم الظاهر* الإنفاق العام الذي يتم تسجيله بصورة واضحة وصريحة في جانب النفقات بالموازنة العامة كدعم مباشر للسلع والخدمات الأساسية ودعم غير مباشر لتمويل عجز الهيئات الاقتصادية العامة. أما *الدعم الضمني*، فهو يمثل إيرادات عامة ضائعة لا تظهر بشكل صريح في الموازنة العامة، لكنها تسهم في زيادة العجز بها، مثل دعم أسعار المنتجات البترولية والكهرباء وبعض الخدمات كالتعليم والصحة.[2] وسوف نقوم فيما يلي بإلقاء مزيد من الضوء على هذين النوعين الرئيسيين من الدعم ومكوناتهما وتحديد الأهمية النسبية لكل منهما.

آهلإنيخع لي هضئ ه د

بلغ إجمالي الدعم الظاهر أكثر من 18 مليار جنيه مصري في عام 2005/2004، وهو ما يمثل نحو 14% من إجمالي النفقات العامة للدولة (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005أ). ويعتبر الدعم المباشر للسلع والخدمات الأساسية المكون الرئيسي في الدعم الظاهر، حيث يستحوذ على نحو 15.6 مليار جنيه منه، أما غير المباشر فيتمثل في تمويل عجز الهيئات الاقتصادية العامة ويبلغ 2.5 مليار جنيه، كما يوضح الشكل رقم (1). وفيما يلي، نتناول كل من الدعم المباشر وغير المباشر بمزيد من التفصيل.

[2] اعتبارا من العام المالي 2006/2005 سوف يتم إظهار دعم المنتجات البترولية كإنفاق عام صريح في الموازنة العامة للدولة. ويقابل هذه النفقات إيرادات مماثلة تمثل ما كان سيحول إلى الخزانة العامة في شكل أرباح وضرائب وغيرها من الفوائض المحققة في الهيئة المصرية العامة للبترول (وزارة المالية المصرية 2005).

الشكل رقم (1): الدعم المباشر للسلع والخدمات الأساسية هو المكون الرئيسي في الدعم الظاهر (عام 2005/2004)



المصدر: وزارة المالية المصرية 2005؛ ومجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة 2005ب، و2004ب.

الدعم المباشر للسلع والخدمات الأساسية

يشمل هذا النوع من الدعم مجموعة من السلع الغذائية (مثل الخبز والسكر والزيت والمسلي النباتي وغيرها)، وبعض الأدوية الأساسية (كالأنسولين وألبان الأطفال). وذلك بالإضافة إلى دعم الصادرات السلعية المختلفة، والقروض الميسرة للإسكان الشعبي لمحدودي الدخل، ومساندة المزارعين، ودعم عديد من الخدمات كالتأمين الصحي لطلاب المدارس، والنقل العام لركاب مدينتي القاهرة والإسكندرية. ويوضح الجدول رقم (1) توزيع اعتمادات الدعم المباشر للسلع والخدمات الأساسية في عام 2005/2004. ويتضح من هذا الجدول، أن دعم السلع الغذائية يستحوذ على غالبية الدعم المباشر للسلع والخدمات الأساسية.

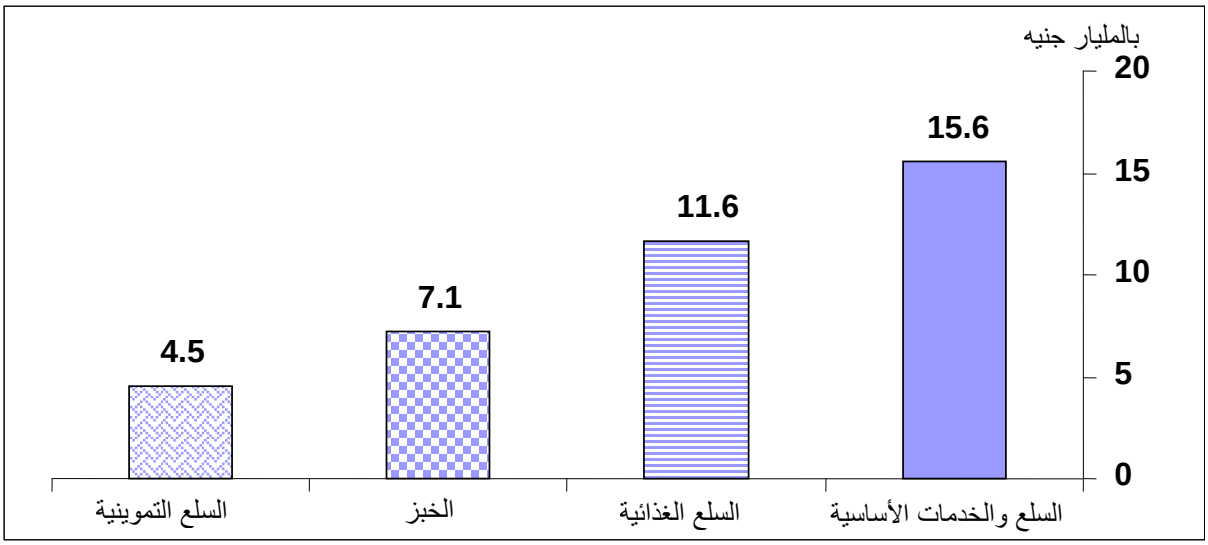
جدول رقم (1): توزيع اعتمادات الدعم المباشر في عام 2005/2004

بنود الدعم	القيمة بالمليون جنيه
السلع الغذائية (كالخبز والسكر والزيت والفول والعدس والأرز والمكرونة والشاى والمسلى النباتى)	11626.0
القروض الميسرة للإسكان الشعبى والاقتصادى وللمشروعات الصغيرة	1716.0
المزارعين	263.0
نقل الركاب بالقاهرة والإسكندرية	359.0
الأدوية الأساسية كالأنسولين وألبان الأطفال ودعم التأمين الصحى للطلاب بالمدارس	530.0
الصادرات السلعية	500.0
فروق أسعار الأقطان المسلمة للمغازل المحلية	300.0
باقى عناصر الدعم المباشر	306.0
الإجمالى	**15600.0**

المصدر: مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة 2004ب.

كما يتبين من الشكل رقم (2) أن دعم الخبز يمثل أكثر من 60% من قيمة الدعم المخصص للسلع الغذائية، وهو متاح لجميع المواطنين بغض النظر عن مستوى الدخل وبدون تحديد للكميات الممكن شراؤها.

الشكل رقم (2): استحوذ دعم السلع الغذائية وخاصة الخبز على غالبية الدعم المباشر في عام 2005/2004



المصدر: مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة 2005ب، 2004ب؛ ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005أ.

أما بالنسبة لباقي السلع الغذائية المدعومة، فيتم توزيعها من خلال نظام البطاقات التموينية، بما يضمن حصول الأسرة على قدر من السلع الغذائية الضرورية بأسعار مدعومة، ويساعد في نفس الوقت على الحد من الاعتمادات المالية المخصصة للدعم. ويستفيد من نظام البطاقات التموينية حوالي 40 مليون مواطن، لديهم نحو 9.5 مليون بطاقة تموينية (وزارة التموين والتجارة الداخلية، قرار وزاري رقم 75 لعام 2004). ويتم تقسيم المواطنين الذين يحصلون على السلع التموينية إلى فئتين: تتمتع الفئة الأولى ببطاقات خضراء (ذات دعم كلي) وتشمل نحو 32.5 مليون مواطن، أما الفئة الثانية فتحصل على بطاقات حمراء (ذات دعم جزئي) وتضم حوالي 7.5 مليون مواطن.[3]

وتجدر الإشارة إلى أن عدد البطاقات التموينية يتجه إلى الانخفاض، نظرا لاستبعاد المقيمين بالخارج والمتوفيين، فضلا عن أنه منذ عام 1989، توقف قيد المواليد الجدد بالبطاقات التموينية مما ترتب عليه أن أصبح بعض أفراد الأسرة الواحدة يحصل على دعم والبعض الآخر لا يحصل على دعم (Ministry of Supply and Internal Trade 2005).

ويرجع ارتفاع قيمة دعم السلع الغذائية بالنسبة لإجمالي الدعم المباشر للسلع والخدمات الأساسية، إلى ثلاثة أسباب رئيسية. أولا، الاعتماد الشديد على الواردات من القمح والتي وصلت إلى 73% تقريبا من إجمالي القمح المتاح للاستهلاك المحلي،[4] مع ارتفاع الأسعار العالمية للقمح بنسبة 110% سنويا في المتوسط

[3] تشمل الفئة الأولى العاملين بالحكومة والقطاع العام وأصحاب المعاشات والمهنيين والحرفيين المؤمن عليهم بدخل شهري لا يزيد عن 200 جنيه والعمالة المؤقتة والموسمية وكبار السن الذين لا يزاولون مهنة وذوي الاحتياجات الخاصة وأصحاب الأمراض المزمنة والأخت التي تعول إخوتها في حالة فقد الأبوين والحائزين على خمسة أفدنة فأقل والمسيحيات المنفصلات عن أزواجهن. أما الفئة الثانية فتضم المواطنين مرتفعي الدخل نسبيا كأصحاب الأعمال والأملاك والمباني، والحائزين على أكثر من عشرة فدادين.

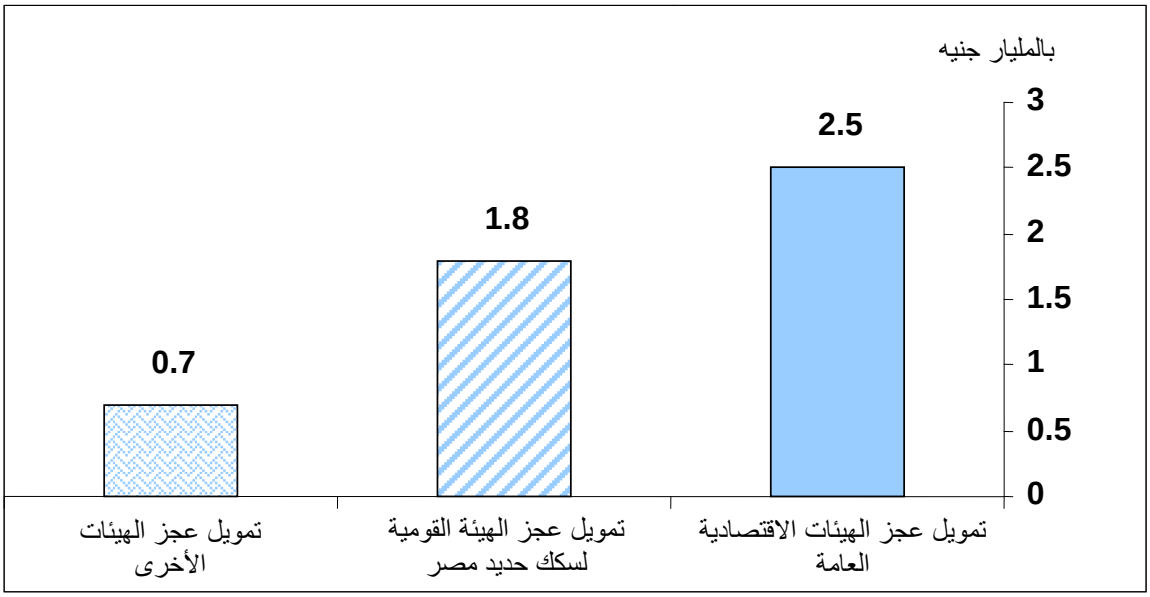
[4] تجدر الإشارة إلى أن متوسط استهلاك الفرد في مصر من الخبز يتراوح بين 180 إلى 200 كيلوجرام سنويا بما يمثل ثلاثة أضعاف متوسط استهلاك الفرد في العالم (الخطيب 2004).

خلال الفترة من عام 2001 إلى عام 2004 (Al-Shawarby 2005). ثانيا، انخفاض قيمة الجنيه المصري بحوالي30% عقب تحرير سعر الصرف في يناير 2003، مما أدى إلى ارتفاع أسعار الواردات مقومة بالعملة الوطنية. ثالثا، توسع الحكومة في نطاق وحجم الدعم بإضافة سبع سلع غذائية جديدة لنظام البطاقات التموينية وهي: الأرز والمكرونة والعدس والفول والمسلي النباتي والشاي في عام 2004، لتخفيف أثر ارتفاع أسعار السلع المستوردة (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005أ).[5]

الدعم غير المباشر: تمويل عجز الهيئات الاقتصادية العامة

يقدم عديد من الهيئات الاقتصادية مثل الهيئة العامة للسكك الحديدية، وهيئتي النقل العام بالقاهرة والإسكندرية، ومرافق المياه والصرف الصحي خدماته بأسعار اجتماعية لا تعكس التكلفة الحقيقية لها (عبد اللطيف وشحاتة 2005). وتتحمل الخزانة العامة أعباء متزايدة نتيجة قيامها بالمساهمة في معالجة العجز الجاري وتعويض فروق أسعار الخدمات وتمويل عجز التحويلات الرأسمالية لهذه الهيئات، بلغت حوالي 2.5 مليار جنيه في عام 2005/2004، بنسبة 1.7% من حجم الإنفاق العام.[6] ويذهب معظم تمويل عجز الهيئات الاقتصادية العامة (72% منه) إلى هيئة السكك الحديدية، كما يظهر من الشكل رقم (3).

الشكل رقم (3): ذهب معظم تمويل عجز الهيئات الاقتصادية إلى هيئة السكك الحديدية في عام 2005/2004



المصدر: مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة 2005ب، و2004ب.

[5] من المتوقع أن يتراجع دعم السلع الغذائية في عام 2006/2005 بنحو 1.9 مليار جنيه ليصل إلى 9.7 مليار جنيه. ويرجع ذلك بصفة أساسية إلى الانخفاض النسبي في الأسعار العالمية، وارتفاع قيمة الجنيه المصري مقابل الدولار وبعض العملات الأجنبية الأخرى مقارنة بما كان عليه في موازنة عام 2005/2004، فضلا عن اتجاه الدولة نحو تحسين فاعلية الدعم ووصوله إلى مستحقيه (وزارة المالية المصرية 2005).

[6] بلغ إجمالي الإعانات المستحقة للهيئات الاقتصادية من الموازنة العامة للدولة نحو 20 مليار جنيه خلال الفترة (2003/2002-1999/1998). كما بلغت مساهمة الموازنة العامة في سداد أعباء القروض وأقساطها المستحقة على هذه الهيئات حوالي 12.8 مليار جنيه خلال نفس الفترة المذكورة (مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة 2005أ، ب؛ و2004أ، ب).

تقييم الدعم الضمني

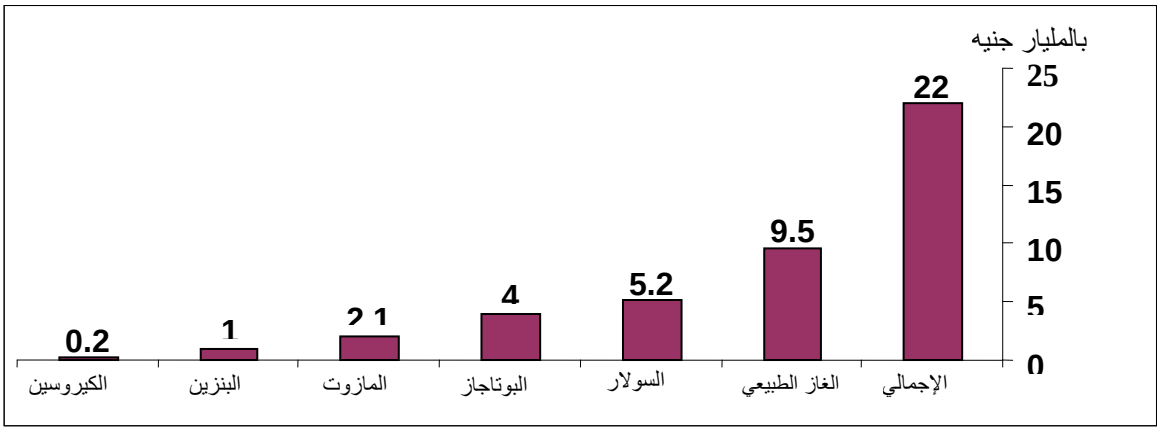
على الرغم من أن قيمة الدعم بصفة عامة هي الفرق بين سعر بيع السلعة أو الخدمة للمستهلك والتكلفة المتوسطة لها، إلا أنه من الصعب تحديد قيمة الدعم الضمني بدقة نظرا لأن طريقة حسابه تختلف من قطاع لآخر، بالإضافة إلى عدم وجود بيانات كافية أحيانا. فعلى سبيل المثال، دعم الكهرباء هو الفرق بين سعر الكيلووات/ساعة شهريا والتكلفة الحدية طويلة الأجل، ودعم البترول هو الفرق بين سعر البيع للمستهلك والسعر في السوق العالمية، والدعم في مجال الخدمات كالتعليم والصحة هو الفرق بين سعر الخدمة للمستهلك والتكلفة المتوسطة لها (Alderman 2002; Gupta et al. 2000; Legeida 2001).

ونظرا لصعوبة حصر الدعم الضمني لجميع السلع والخدمات في كافة القطاعات وتحديد قيمته بدقة في دراسة واحدة، فسوف نركز على دعم المنتجات البترولية والكهرباء نظرا لأهمية العلاقات الترابطية الأمامية والخلفية لهذين القطاعين. كما نقوم بتقدير متوسط قيمة الدعم الذي تتحمله الحكومة في مرحلتي التعليم قبل الجامعي (الأساسي والثانوي)، والتعليم العالي (الجامعي والمعاهد العليا)، كمثال على الدعم الضمني في مجال الخدمات الاجتماعية. وفيما يلي نتناول كل من دعم المنتجات البترولية، والكهرباء، والتعليم على التوالي.

دعم المنتجات البترولية

تقوم الهيئة المصرية العامة للبترول بشراء جزء من حصة شركات البترول الأجنبية العاملة في مصر بالأسعار العالمية لتوفر احتياجات السوق المحلية من المنتجات البترولية، وتبيع هذه المنتجات بأسعار مدعومة لم تتجاوز 24% من الأسعار العالمية في المتوسط، في عام 2005/2004 (Al-Shawarby 2005; IMF 2005). وقد ترتب على ذلك دعم ضمني للمنتجات البترولية يقدر بحوالي 22 مليار جنيه في ذلك العام وهو ما يمثل 16.9% من إجمالي الإنفاق العام، و4.6% من الناتج المحلي الإجمالي، تحملته موازنة الهيئة العامة للبترول، وهو ما أدى إلى خفض فائض الحكومة وكذلك الضرائب المحولة من الهيئة للموازنة العامة. ومن الواضح أن الدعم الضمني للمنتجات البترولية وحده (22 مليار جنيه) يفوق القيمة الإجمالية للدعم الظاهر (18 مليار جنيه) في عام 2005/2004. ويبين الشكل رقم (4) قيمة دعم كل منتج من المنتجات البترولية المختلفة بالمليار جنيه مصري، وأن دعم الغاز الطبيعي يستحوذ على أكثر من 43% من إجمالي دعم المنتجات البترولية.

الشكل رقم (4): دعم المنتجات البترولية المختلفة في عام 2005/2004، بالمليار جنيه مصري



المصدر: مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة 2005ب؛ و2004ب.

وتختلف نسبة الدعم (المحسوبة على أساس الفرق بين سعر البيع للمستهلك ومتوسط تكلفة الإنتاج) من منتج بترولي لآخر ومن سنة لأخرى، كما يوضح الجدول رقم (2). فعلى سبيل المثال، يمثل دعم البوتاجاز أكثر من 90% من التكلفة، في حين أن دعم البنزين 80 والبنزين 90 يصل لحوالي 50% من تكلفتهما.

الجدول رقم (2): تختلف نسبة الدعم للتكلفة من منتج بترولي لآخر ومن سنة لأخرى

المنتج / السنة	غاز طبيعي	بوتاجاز	بنزين 80	بنزين 90	بنزين 92	كيروسين	سولار	مازوت
2004	75	91	50	46	--	74	74	79
2005	68	91	47	44	27	76	72	77

المصدر: تم حسابه بواسطة الباحثة بالاعتماد على: مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة 2005ب و2004ب؛ و2005 Al-Shawarby.

دعم الكهرباء

يعتبر قطاع الكهرباء أحد أهم القطاعات التي تدعمها الدولة لأغراض اقتصادية واجتماعية.[7] وتوجد في قطاع الكهرباء أشكال متعددة من الدعم المتبادل (cross-subsidy)، حيث تستخدم بعض المنتجات البترولية المدعومة كالغاز الطبيعي والمازوت والديزل في توليد الكهرباء، وتمثل حوالي 27% من التكلفة الكلية له (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005ج، د؛ و2005 Al-Shawarby). ويعني ذلك أن أي تغيير في دعم المنتجات البترولية سوف يؤثر بالضرورة على التكلفة المتوسطة لإنتاج الكهرباء وبالتالي على أسعارها.

[7] على سبيل المثال، قد يساعد دعم الكهرباء على زيادة ساعات المذاكرة لأبناء محدودي الدخل، مما يرفع مستوى التعليم. كما قد تستخدم الطاقة الكهربائية في توفير مياه الشرب النظيفة مما يحسن المستوى الصحي للمواطنين.

وبالإضافة لهذا الدعم المتبادل بين قطاعي البترول والكهرباء، هناك دعم متبادل بين مستهلكي الكهرباء نظرا لاختلاف سعر الكيلووات/ساعة حسب طبيعة القطاع المستهلك. حيث يدفع كل من القطاعين العائلي والزراعي أسعارا أقل من متوسط تكلفة إنتاج الكهرباء، مقابل تحمل قطاعات أخرى كالصناعة لأسعار أعلى من متوسط هذه التكلفة. وأخيرا، يتم حساب قيمة الاستهلاك الشهري للأسرة من الكهرباء وفقا لستة شرائح متصاعدة يتزايد فيها السعر تدريجيا مع تزايد الاستهلاك، كما يتم تقسيم كل شريحة من شرائح استهلاك الكهرباء إلى مجموعة من الشرائح الفرعية ومحاسبة كل منها بسعر مختلف، على النحو الوارد بالجدول رقم (3).

جدول رقم (3): هيكل أسعار الكهرباء بالنسبة للقطاع العائلي بالجنيه المصري في عام 2005/2004

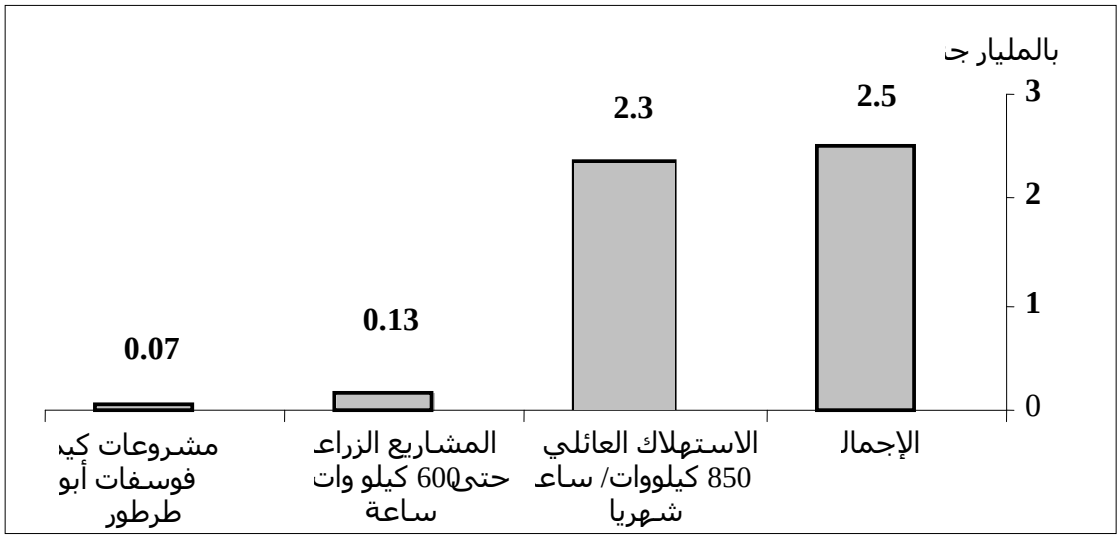
استهلاك الأسرة شهريا / السعر للكيلووات/ساعة	الـ50 الأولى	+100	+150	+250	+400	أكثر من 400	إجمالي المستحق على المستهلك بالجنيه
حتى 50	2.5	–	–	–	–	–	2.5
حتى 200	2.5	13.08	–	–	–	–	15.58
حتى 350	2.5	13.08	17.77	–	–	–	33.35
حتى 650	2.5	13.08	17.77	42	–	–	75.35
حتى 1000	2.5	13.08	17.77	42	94.8	–	170.15
أكثر من 1000	2.5	13.08	17.77	42	94.8	الاستهلاك* 0.285	170.15 + الاستهلاك* 0.285

*المصدر:*محسوب بواسطة الباحثة من World Bank 2005a, b؛ مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005ج، د.

وقد بلغ الدعم الضمني للكهرباء نحو 2.5 مليار جنيه في عام 2005/2004، أي ما يعادل حوالي 1.7% من إجمالي الإنفاق العام. ويعتبر القطاع العائلي أكثر القطاعات المستفيدة من دعم الطاقة الكهربائية، حيث يستحوذ على حوالي 92% منه، كما يوضح الشكل رقم (5).[8] ويعادل سعر الكيلووات/ساعة نحو 57% من متوسط التكلفة بالنسبة للاستهلاك العائلي من الكهرباء، أي أن دعم الكهرباء يبلغ نحو 43% من التكلفة (World Bank 2005a, b).

[8] تجدر الإشارة إلى أن القطاع العائلي هو أكبر القطاعات المستهلكة للكهرباء في مصر، حيث يشكل استهلاكه 47.3% من إجمالي استهلاك الكهرباء، ونحو 86.3% من إجمالي مشتركي الكهرباء (World Bank 2005a, b؛ مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005د).

الشكل رقم (5): استحوذ الاستهلاك العائلي على غالبية دعم الكهرباء في عام 2005/2004



المصدر: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005د؛ و Al-Shawarby 2005؛ World Bank 2005a, b.

ووفقا للتقديرات السابقة، أدى الدعم الضمني للمنتجات البترولية والكهرباء في عام 2005/2004 إلى انخفاض الإيرادات الحكومية بنسبة 5.3% من الناتج المحلي الإجمالي وبما يمثل 20% من الإنفاق الحكومي (World Bank 2005a, b).[9] وهذه الموارد العامة كان من الممكن الاستفادة بها في أغراض أخرى مثل زيادة الإنفاق على الصحة والتعليم.

دعم التعليم

تؤكد كثير من الدراسات التطبيقية على أن التعليم أمر ضروري لتراكم رأس المال البشري وتحقيق النمو الاقتصادي. وتوضح أن الاستثمار العام بهدف نشر التعليم على نطاق واسع يعد من أفضل الوسائل الكفيلة بالحد من الفقر وتحقيق المساواة بين أفراد المجتمع، وأن الأم المتعلمة تكون أكثر فعالية في العناية بصحة أطفالها وتعليمهم (جلال 2002ب؛ El Baradei 2000 ؛ Birdsall and Londono 1997).

وقد حققت مصر توسعا ملحوظا في معدلات الالتحاق بالتعليم، حيث بلغ عدد الملتحقين بالتعليم قبل الجامعي (الأساسي والثانوي) نحو 17 مليون طالب، وبالتعليم العالي (الجامعي والمعاهد العليا) أكثر من 2 مليون طالب.[10] وعلى الرغم من ذلك، هناك حاجة لبذل مزيد من الجهود لتحسين نوعية التعليم وجعله مواكبا

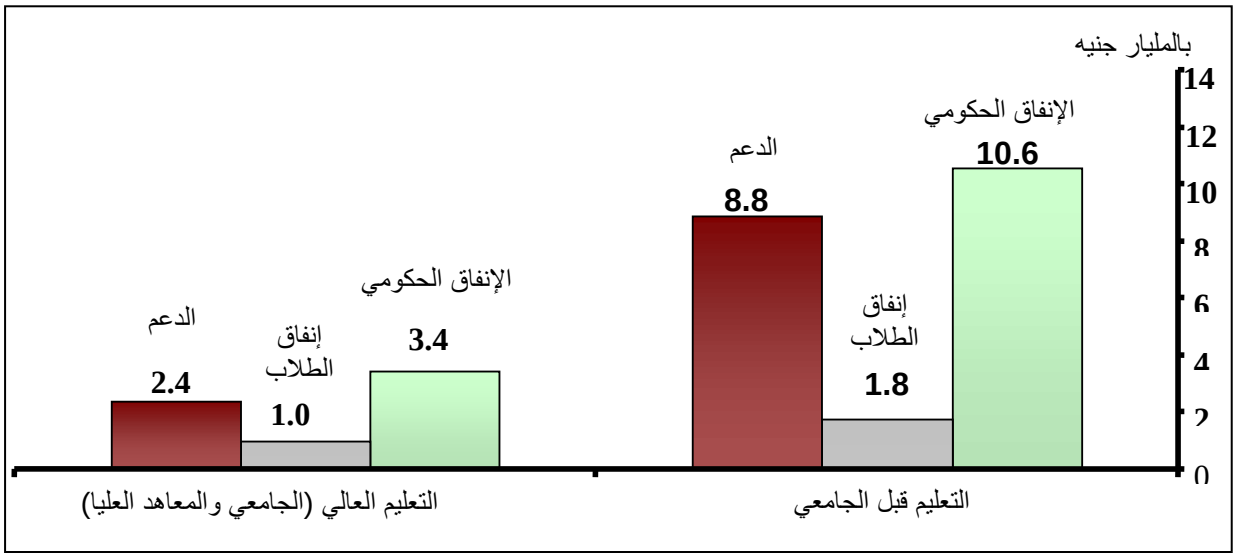
[9] على سبيل المثال، تناقص العائد المحول من الهيئة المصرية العامة للبترول للموازنة العامة للدولة نتيجة لدعم أسعار المنتجات البترولية من 1.3 مليار جنيه في عام 2001/2000 إلى أقل من 100 مليون جنيه في عام 2003/2002 (مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة 2004أ).

[10] ارتفع معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية من 61.3% في أوائل الستينيات ليصل إلى حوالي 92% في عام 2001/2000، وبالمدارس الثانوية من 17.1% إلي 71.1%، خلال نفس الفترة (United Nations 2005).

لاحتياجات المجتمع بما يساعد على تحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي المنشود (United Nations 2005).

ومما يؤكد التزام الحكومة بوضع التعليم على قائمة أولوياتها هو أن الإنفاق العام على التعليم قبل الجامعي والعالي قد بلغ نحو 18.2 مليار جنيه مصري في عام 2001/2000، أي أكثر من 18% من إجمالي الإنفاق العام ونحو 6% من الناتج المحلي الإجمالي في ذلك العام. ووفقا لأحدث بيانات متاحة، تقدر هذه الدراسة الدعم الضمني للتعليم قبل الجامعي والعالي بحوالي 11 مليار جنيه في عام 2000/1999، كما يوضح الشكل رقم (6).

الشكل رقم (6): الدعم الضمني للتعليم قبل الجامعي والعالي في عام 2000/1999، بالمليار جنيه مصري



المصدر: تم حسابه بواسطة الباحثة بالاعتماد على البيانات الواردة في تقارير التنمية البشرية لمصر منذ عام 1998/1997، وكذلك في: International Network for Higher Education in Africa: Egypt Higher Education Profile: http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/ihea/profiles/Egypt.htm (June 20, 2005).

وخلاصة الأمر، بلغ مجموع الدعم الضمني للمنتجات البترولية (22 مليار جنيه) والكهرباء (2.5 مليار جنيه) والتعليم قبل الجامعي والعالي (11 مليار جنيه)، حوالي 35.5 مليار جنيه مصري في عام 2005/2004، وفقا لتقديرات هذه الدراسة. ويمثل هذا الدعم الضمني حوالي 26% من الإنفاق العام، و7% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2005/2004. وبذلك تتجاوز قيمة الدعم الضمني في هذه القطاعات الثلاثة وحدها القيمة الكلية للدعم الظاهر والتي بلغت 18 مليار جنيه مصري تقريبا في عام 2005/2004، والتي تمثل نحو 14% من الإنفاق العام، و4% من الناتج المحلي الإجمالي. وإذا أخذنا في الاعتبار أن الدعم الضمني لا يقتصر فقط على المنتجات البترولية والكهرباء والتعليم، بل يمتد ليشمل العديد من السلع والخدمات في قطاعات أخرى كثيرة، لتأكدنا من ارتفاع الأهمية النسبية للدعم الضمني بالمقارنة بالدعم الظاهر، وأنه أحد العوامل الرئيسية المؤثرة على الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية لسياسة الدعم الحالية.

3- تقييم سياسة الدعم الحالية

تحقق سياسة الدعم الحالية فوائد عديدة، من أهمها تخفيف حدة الفقر، وتوفير الحد الأدنى من الاحتياجات الغذائية للمواطنين لحمايتهم من سوء التغذية، وتحقيق الاستقرار السياسي. فقد ساهم دعم أسعار السلع والخدمات الأساسية لصالح 12.6 مليون أسرة (حوالي 50.5 مليون فرد)، في تخفيض نسبة الفقراء لإجمالي السكان من 20.2% في عام 1996/1995 إلى 16.7% في عام 2000/1999 (United Nations 2005). كما ساعد دعم الخبز البلدي على إبقاء حوالي 730 ألف نسمة فوق خط الفقر (وهؤلاء يمثلون نحو 18.9% من إجمالي الفقراء) خلال عام 2000/1999 (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005أ). ووفر دعم السلع الغذائية الأساسية حوالي 40% من احتياجات محدودي الدخل من السعرات الحرارية (World Bank 2001). أما بالنسبة لتحقيق الاستقرار السياسي، فتدرك الحكومة صعوبة تقبل المواطنين لتخفيض أو إلغاء الدعم حيث مازال ماثلا في الأذهان قرار رفع أسعار بعض السلع المدعومة كالخبز والأرز والسكر والسجائر والبوتاجاز عام 1977، والذي أدى إلى مظاهرات كبيرة في يناير من نفس العام مما اضطرها إلى التراجع وإعادة الأسعار المدعومة لما كانت عليه.

وعلى الرغم من فوائد سياسة الدعم الحالية، إلا أنها تتسم بانخفاض الكفاءة الاقتصادية وعدم العدالة الاجتماعية وهو ما نناقشه فيما يلي.

ي مع ئص ي ق ئب ي لإ ة ش ي ب

تؤدى سياسة الدعم الحالية إلى سوء تخصيص الموارد الاقتصادية نتيجة لتشوه الأسعار، والمغالاة في الاستهلاك، وتربح البعض من ازدواجية الأسعار والأسواق للسلعة الواحدة على حساب الآخرين. فبالنسبة لسوء تخصيص الموارد نتيجة لتشوه الأسعار، يشجع دعم المنتجات البترولية والكهرباء مثلا على الاستثمار في صناعات كثيفة الطاقة ورأس المال على حساب صناعات كثيفة العمالة، وهو ما يؤدي لانخفاض قدرة الاقتصاد القومي على استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل، ولا يساعد على الاستفادة من الوفرة النسبية لعنصر العمل في مصر (جلال 2002أ). كما أن دعم الطاقة يؤدي إلى تخفيض مصطنع لتكلفة الإنتاج، مما قد يشجع على استمرار بعض المنتجين غير الأكفاء في السوق. أما فيما يتعلق بالهيئات الاقتصادية العامة، فكثير منها يحقق عجزا نتيجة لتقديم خدماته بأسعار اجتماعية لا تغطي التكلفة الحقيقية، مع عدم كفاية الدعم أو المساهمة التي يحصل عليها من الموازنة العامة. ويمثل العجز المرحل لهذه الهيئات عبئا مستترا على الخزانة العامة في المستقبل، نتيجة لتآكل حقوق الملكية بتلك الهيئات وضرورة تعويضها (مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة 2005أ، 2004أ).[11] كما أن ضعف القدرة الإيرادية لهذه الهيئات ساهم في تراجع الاستخدامات الاستثمارية لها من 9.4 مليار جنيه في عام 1999/1998 إلى 8.7 مليار جنيه في عام 2003/2002، مما

[11] تراجع رصيد صافي حقوق الملكية لهيئات العجز المرحل من 19.9 مليار جنيه في يونيو 1999 إلى 12.5 مليار جنيه في يونيو 2003. كما أن رصيد العجز المرحل فاق إجمالي رأس المال في 10 هيئات، مما أدى لظهور صافي حقوق الملكية بقيمة سالبة.

يحول دون إحلال وتجديد مرافقها، أو القيام بإنشاءات جديدة، رغم تزايد الطلب على خدمات هذه الهيئات والحاجة لرفع جودتها.

وعلى الرغم من الجهود الملموسة التي قامت بها الحكومة المصرية من أجل تطوير نظام التعليم في مصر حيث خصصت نسبة كبيرة من الموارد العامة لبناء المدارس، وتطوير المناهج، وتدريب المدرسين والاستعانة بالتقنيات الحديثة في الفصول الدراسية، مازال المردود من التعليم متدنيا بالمقارنة بارتفاع الإنفاق عليه، وتتزايد تكلفة الدروس الخصوصية رغم شعار "مجانية التعليم"، وهناك عدم توافق بين مخرجات التعليم من ناحية والطلب في سوق العمل من ناحية أخرى (جلال 2002 أ، ب؛ El Baradei 2000).

ويدفع الدعم المتاح لجميع المواطنين بغض النظر عن مستوى الدخل وبدون تحديد للكميات الممكن شراؤها إلى المغالاة في الاستهلاك نظرا لعدم تحمل المستهلك للتكلفة الحقيقية للإنتاج. فقد تبين أن الخبز المدعوم يستخدم أحيانا في تغذية الدواجن، خاصة وأن نوعيته غير جيدة (الخطيب 2004؛ Ahmed et al. 2001).[12] كما أن دعم المنتجات البترولية والكهرباء يشجع على زيادة الطلب المحلي على الطاقة، وهو ما يثير المخاوف من أن تتحول مصر إلى مستورد صاف للبترول خلال خمس سنوات، نظرا لاحتمال نضوب آبار البترول (مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة 2005أ، ب).

وتشجع سياسة الدعم الحالية على تربح البعض من ازدواجية الأسعار والأسواق للسلعة الواحدة على حساب الآخرين. ومن الأمثلة على ذلك قيام بعض الأسر ببيع جزء من حصته التموينية في السوق الموازية لتحقيق ربح نتيجة لفروق الأسعار (الحزب الوطني الديمقراطي 2004). كما أكدت دراسة (الخطيب 2004) على أن معظم الدقيق المدعوم يتم التربح من بيعه في السوق بفارق سعر يتجاوز 500% عن ثمنه الأساسي. وتباع أسطوانة البوتاجاز في السوق الموازية بسعر يتراوح ما بين 5 إلى 8 جنيهات، حسب الموقع الجغرافي والموسم الذي تباع فيه كالأعياد، وذلك على الرغم من أن السعر الرسمي لبيعها هو 2.5 جنيه فقط، مما يعني أن نسبة تربح الوسطاء من بيع الأسطوانة الواحدة تتراوح ما بين 100% إلى 220% (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005ب).

وبالإضافة لما سبق، هناك أدلة عديدة على ارتفاع التكلفة الاقتصادية لسياسة الدعم السعري الحالية، منها ما يترتب على الانخفاض الشديد في الإيجارات المحددة لبعض المساكن من تدهور صيانتها وتآكل الثروة العقارية وتعريض أمن وسلامة المواطنين للخطر. وأيضا، اهتمام نظام التعليم بزيادة أعداد الخريجين على حساب نوعية التعليم الذي يحصلون عليه.

[12] وفقا لدراسة (Ahmed et al. 2001)، يستخدم 4% من القمح المنتج محليا كعلف للماشية. كما أن نسبة الخبز البلدي المدعوم التي تستخدم في تغذية الدواجن، بلغت نحو 6.4% في الحضر و7.8% في الريف.

تتحيز سياسة الدعم الحالية لصالح الأغنياء على حساب الفقراء، ويستفيد منها سكان الحضر أكثر من المقيمين في الريف، ويستحوذ المواطنون في الوجه البحري على النصيب الأكبر منها بالمقارنة بالمقيمين في الصعيد. ويؤدي عدم وصول الدعم إلى المواطنين الأكثر فقرا واحتياجا له، وتسربه لغير مستحقيه، إلى عدم العدالة الاجتماعية.

وعلى الرغم من أن الخبرة الدولية تؤكد أن تحقيق مزيد من العدالة الاجتماعية يستلزم أن تكون سياسة الدعم المطبقة تصاعدية لصالح الفقراء (progressive targeting)، بمعنى أن تحصل أفقر 40% من الأسر على ما يتراوح بين 50% إلى 80% من القيمة الكلية للدعم (Coady, Grosh, and Hoddinott 2004)، هناك أدلة عديدة على تحيز سياسة الدعم الحالية في مصر لصالح الأغنياء على حساب الفقراء.

فبصفة عامة، تستفيد الأسر مرتفعة الدخل من الدعم المتاح لجميع المواطنين بدون تحديد للكميات الممكن شراؤها أكثر من الأسر ذات الدخل المحدود، نظرا لقدرة الأولى على شراء كميات أكبر من السلع والخدمات المدعومة. كما يستحوذ أغنى 60% من السكان في مصر على حوالي ثلثي قيمة الغذاء المدعوم، أما نصيب أفقر 40% من السكان فلا يتجاوز الثلث (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005أ؛ Ministry of Planning 2005و). ووفقا لدراسة (محمد علي، وإبراهيم، وعبد الرحمن 1998)، يصل 35% فقط من دعم الخبز ودقيقه إلى الفقراء، في حين يتسرب أكثر من 48% منه لأغنى 60% من المواطنين، كما يتسرب حوالي 17% منه على مستوى المؤسسات التسويقية. ويقدر عدد المواطنين غير القادرين على الحصول على احتياجاتهم من الغذاء أو غيره من السلع والخدمات بنحو 10.7 مليون فرد (16.7% من إجمالي السكان) في عام 2000/1999 (United Nations 2005)، خاصة وأن كثيرا من المواطنين مرتفعي الدخل نسبيا (71% تقريبا من الأعلى دخلا) لديهم بطاقات تموينية مدعومة بالكامل، في حين أن بعض الفقراء (14% من الأسر الفقيرة)، بطاقاتهم مدعومة جزئيا وقد لا تكون لديهم بطاقات أصلا (الخطيب 2004؛ Ministry of Planning 2005).

ويستأثر أغنى 20% من السكان على حوالي 22% من الإنفاق العام على التعليم، في حين لم يتجاوز نصيب أفقر 25% منهم 15.6% من هذا الإنفاق في عام 2000/1999 (United Nations 2005). ويرجع تحيز الإنفاق العام على التعليم لصالح الأغنياء إلى انخفاض معدلات الالتحاق بالتعليم للفقراء من ناحية، وارتفاع نسبة الإنفاق العام على التعليم الجامعي على حساب التعليم الأساسي والثانوي من ناحية أخرى. فوفقا لبيانات عام 2003/2002، يبلغ نصيب التعليم الأساسي والثانوي 36% فقط من ميزانية التعليم، على الرغم من أن حوالي 80% من إجمالي الطلاب ملتحقين بهاتين المرحلتين. وبالتالي، فإن إعادة توزيع هذه الموارد لصالح التعليم الأساسي يعتبر أمرا ضروريا لتحقيق العدالة وتعظيم العائد الاجتماعي من الإنفاق العام على التعليم (جلال 2002ب؛ El Baradei 2000).

ويستحوذ سكان المناطق الحضرية على النصيب الأكبر من الدعم على حساب المقيمين في الريف. فوفقا للبيانات المتاحة، يقدر نصيب سكان الحضر من دعم السلع الغذائية بحوالي 70%، على الرغم من أن حوالي 63% من الفقراء في مصر يعيشون في الريف (Ministry of Planning 2005; and Ministry of Supply and Internal Trade 2005). كما يستأثر سكان المناطق الحضرية بدعم بعض المنتجات البترولية كالغاز الطبيعي، دون سكان الريف.

وعلى الرغم من ارتفاع وتزايد معدلات الفقر في الصعيد خلال الفترة من عام 1995 إلى عام 2000، حيث زاد الفقر في المناطق الريفية به من 29% إلى 35%، وكذلك في مناطقه الحضرية، من 11% إلى 19%، إلا أن سكان الوجه البحري يحصلون على غالبية الدعم. على سبيل المثال، يتم توزيع نحو 60% من الخبز المدعوم في الوجه البحري و40% منه فقط في الصعيد (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005أ؛ معهد التخطيط القومي، مصر، تقرير التنمية البشرية لعام 2003). كما أن بعض الأسر الفقيرة بالمناطق الريفية بالصعيد لا تصل إليه شبكة الكهرباء ولا تتوفر له كميات كافية من أسطوانات البوتاجاز، وبالتالي لا يستفيد كثيرا من الطاقة المدعومة (معهد التخطيط القومي، مصر، تقرير التنمية البشرية لعام 2003؛ ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005ب، ج).

وفي ضوء التحليل السابق، تتضح أهمية التوصل إلى سياسة للدعم تحقق التوازن بين الاعتبارات الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية، مع الأخذ في الاعتبار التوجه الجديد للحكومة المصرية نحو حصر المواطنين المستحقين للدعم بأكبر قدر ممكن من الدقة؛ ودعم أسعار السلع والخدمات النهائية والتخلي عن دعم المدخلات؛ وعدم التدخل الإداري في تحديد أسعار السلع والخدمات لتحسين عملية تخصيص الموارد الاقتصادية؛ وتوجيه الدعم إلى الأسرة في مجموعها بدلا من الدعم المخصص للفرد؛ وتشجيع الفقراء ومحدودي الدخل على المشاركة في أنشطة منتجة لتحسين دخولهم ورفع مستوى معيشتهم، بما يمكنهم من الاعتماد على أنفسهم تدريجيا وانتفاء حاجتهم للدعم (الحزب الوطني الديمقراطي 2004). وسوف نطرح في الجزء التالي من هذه الدراسة البدائل الممكنة لتحقيق مزيد من عدالة وكفاءة سياسة الدعم في ضوء الخبرة الدولية، ونحدد أكثر هذه البدائل ملاءمة لمصر.

4- تطوير سياسة الدعم في مصر

نطرح في هذا الجزء من الدراسة بديلين لتطوير سياسة الدعم في مصر، ثم نحدد أيهما أكثر ملاءمة لمصر. يتعلق البديل الأول بإصلاح سياسة الدعم الحالية من خلال مجموعة من المقترحات لرفع الكفاءة الاقتصادية وتحقيق قدر أكبر من العدالة الاجتماعية. أما البديل الثاني فهو التحول من سياسة الدعم السعري الحالية إلى سياسة الدعم النقدي المشروط لمساعدة الأسر الفقيرة ومحدودة الدخل على الاستثمار في تعليم أفرادها وتحسين حالتهم الصحية، مما يؤدي إلى تنمية رأس المال البشري والارتقاء بنوعية الحياة.

ك‌لغوك‌ىلآهك: أ شلاج زيئز بلئخ ع‌لك‌ط‌لي ب

يتطلب تحقيق مزيد من كفاءة وعدالة سياسة الدعم الحالية في مصر توفير آليات تضمن وصول الدعم لمستحقيه وعدم تسربه لغير المستحقين له بأكبر قدر من الدقة وبأقل تكلفة ممكنة؛ وتغيير تركيبة السلع المدعومة بما يتفق وتفضيلات المواطنين؛ وتحديث نظام التسجيل في بطاقات التموين؛ ورفع كفاءة نظام توزيع السلع والخدمات المدعومة؛ ووضع آلية لتسعير المنتجات البترولية والكهرباء؛ وجعل الإنفاق العام على التعليم أكثر عدالة وكفاءة ومن ثم أكثر فعالية.

توفير آليات لاستهداف المستحقين للدعم

يساعد تحسين عملية استهداف المستحقين للدعم على ضمان وصول الدعم لمستحقيه وعدم تسربه لغير المستحقين له، مما يؤدي إلى تحقيق قدر أكبر من العدالة الاجتماعية وزيادة قدرة الدولة على تخفيض عجز الموازنة وتمويل الإنفاق على المشاريع الاجتماعية لتحسين نوعية الحياة.

وتشير التجارب الدولية إلى وجود آليات عديدة لتحديد المستحقين للدعم تعتمد في ذلك على دخل الأسرة (means test)، أو مؤشرات تقريبية تدل على دخل أو إنفاق الأسرة وتساعد في تحديد مستوى معيشتها ويكون من الصعب التلاعب فيها (proxy means test)، أو الاستعانة بالمسئولين في المجتمع المحلي في تحديد الأسر المستحقة للدعم في ضوء معرفتهم بالظروف المعيشية لكل منها (community targeting)، أو الاستهداف الجغرافي للأسر المستحقة للدعم في حالات التركز الجغرافي للفقر أو في المناطق التي تنتشر بها عمالة الأطفال (geographical targeting)، أو الاستهداف الديموجرافي للأسر الفقيرة باستخدام مؤشرات معينة مثل سن رب الأسرة وعدد أطفالها خاصة الفتيات (demographic targeting)، أو من خلال ما يعرف بالاستهداف/الاختيار الذاتي لدعم السلع والخدمات التي من المتوقع أن يقل طلب المستهلك عليها كلما ارتفع دخله (self-targeting).

وتجدر الإشارة إلى أنه كلما اتسمت الآلية المستخدمة بالدقة في استهداف الفقراء ومحدودي الدخل، ارتفعت تكلفتها المالية والإدارية، نظرا لما تتطلبه من جمع قدر كبير من المعلومات عن المستحقين للدعم والتحقق من صحة هذه المعلومات وتحديثها باستمرار وفي توقيت مناسب. كما أن بعض آليات الاستهداف يتطلب الإعلان عن الأسر المستحقة للدعم مما يمثل لبعضها حرجا اجتماعيا شديدا قد يحول دون مطالبتها بحقها في الدعم رغم استحقاقها له (World Bank 2003). ونتناول في الملحق رقم (1) بهذه الدراسة آليات الاستهداف المختلفة بقدر أكبر من التفصيل، موضحين أهم المنافع والتكاليف المترتبة على كل منها، والمتطلبات اللازمة لنجاح تطبيقها، والدول التي تطبقها (Coady, Grosh, and Hoddinott 2004؛ مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2004أ).

وعلى الرغم من وجود آليات عديدة لتحديد المواطنين الأكثر احتياجا للدعم، إلا أنه في أغلب الدول يتم استخدام أكثر من آلية في آن واحد. فقد قام Coady, Grosh, and Hoddinott (2004) بدراسة وتحليل

122 برنامجا للدعم في 48 دولة، ووجدوا أن 74 برنامجا منها اعتمدت على استخدام عدة آليات للاستهداف. ففي المكسيك مثلا يتم تحديد المناطق الفقيرة أولا، ثم تستخدم بعض المؤشرات التقريبية الدالة على دخل أو إنفاق الأسرة لاختيار الأسر المستحقة للدعم واستبعاد الأسر غير الفقيرة. وأخيرا يتم التأكد من صحة الاختيار باللجوء إلى مساعدة بعض المسئولين في المجتمع المحلي. كما تقوم بعض الدول باتباع الاستهداف الذاتي والجغرافي معا، وذلك من خلال بيع السلع الرديئة المدعومة في الأحياء الفقيرة (World Bank 2003).

وفي ضوء ما تقدم، يبدو أن الأكثر ملاءمة لمصر من الناحية العملية هو استخدام مزيج من الآليات التي تتميز بانخفاض تكلفتها المالية والإدارية والاجتماعية نسبيا، وتتمتع في الوقت ذاته بقدر معقول من القبول السياسي واللامركزية في توزيع الدعم وتخصيصه لصالح المواطنين في المناطق الأكثر احتياجا. خاصة وأن 53% من سكان المناطق الريفية بالصعيد فقراء (حوالي 5.8 مليون فقير)، كما أن معدلات الفقر في الصعيد (نحو 35% في المناطق الريفية و19% في المناطق الحضرية)، أعلى بكثير منها في الوجه البحري (حوالي 12% في المناطق الريفية و5% في المناطق الحضرية) ويعاني 22% من سكان الصعيد من سوء التغذية (United Nations 2005)، كما يتحرج كثير من الأسر الفقيرة من الإفصاح عن دخله الحقيقي، وينتشر القطاع غير الرسمي، وعمالة الأطفال. وهذه الآليات تحديدا هي تلك المعتمدة على الاستهداف الجغرافي، والخصائص الديموجرافية للأسر، والاستهداف الذاتي.[13]

تغيير تركيبة السلع المدعومة

تؤكد استطلاعات رأي المواطنين حول دعم السلع الغذائية الأساسية وفقا لبطاقات التموين، رغبتهم في زيادة الكمية المدعومة من الأرز والشاي والسكر وزيت الطعام مقابل إلغاء الدعم عن الفول والعدس والمسلي (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005أ). وفيما يتعلق بدعم المنتجات البترولية، تؤيد نسبة كبيرة من المواطنين قصر دعم أسطوانات البوتاجاز على الاستخدام المنزلي فقط، وتركيز الدعم على المنتجات البترولية التي يستهلكها المواطنون أصحاب الدخل المحدود (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005ب، ج). ومن المتوقع أن يساعد تغيير تركيبة السلع المدعومة بما يتفق وتفضيلات المواطنين على ضبط الإنفاق العام على الدعم والاستفادة من الوفر المتحقق من ذلك في استخدامات أخرى تساعد على تحسين نوعية الحياة.

تحديث نظام التسجيل في بطاقات التموين

وفقا للتقديرات الواردة في (Ministry of Planning 2005؛ Ministry of Supply and Internal Trade 2005)، يؤدي تحويل المستهلكين الفقراء من بطاقات التموين الحمراء (ذات الدعم الجزئي) إلى تلك الخضراء (ذات الدعم الكامل) إلى زيادة التكلفة المالية للدعم بنحو 16 مليون جنيه سنويا. كما أن توفير بطاقات التموين

[13] وفقا لآلية الاستهداف الذاتي، يمكن إنتاج الخبز المدعوم باستخدام الدقيق نسبة استخراج 82%، مع تحرير أسعار أنواع الخبز الأخرى من الدقيق نسبة استخراج 72%، مما قد يجذب أعدادا متزايدة من متوسطي ومرتفعي الدخل بعيدا عن الخبز المدعوم.

الخضراء لنحو 558 ألف مواطن مستحقين لها سوف تترتب عليه تكلفة إضافية تقدر بنحو 51 مليون جنيه سنويا، في حين يؤدي تحويل المستهلكين غير الفقراء من بطاقات التموين الخضراء إلى البطاقات الحمراء إلى توفير 98 مليون جنيه سنويا. أي أن الأثر الصافي لتحديث نظام التسجيل في بطاقات التموين هو وفر قدره 31 مليون جنيه في تكلفة دعم السلع التموينية.

رفع كفاءة نظام التوزيع

تبذل الحكومة المصرية حاليا جهودا كبيرة لضمان وصول السلع التموينية المدعومة لمستحقيها ومنع تسربها لغير المستحقين لها. فقد بدأت في محافظة السويس مؤخرا تجربة لاستخدام ما تعرف بالبطاقات الذكية (الممغنطة) بدلا من بطاقات التموين الورقية، من خلال ثلاثة مراحل.[14] تم في المرحلة الأولى حصر منافذ توزيع السلع التموينية بالمحافظة والبالغ عددها 147 منفذا، وتحديد عدد المواطنين المستفيدين من بطاقات التموين وهم حوالي 263 ألف مواطن، والتعرف على تفضيلاتهم من خلال مشترياتهم الفعلية من السلع التموينية المتاحة. ويتم في المرحلة الثانية بناء قاعدة بيانات عن دخل هؤلاء المواطنين واللجوء أحيانا إلى بعض المؤشرات التقريبية الدالة على الدخل كاستهلاكهم من الكهرباء، للتأكد من استحقاقهم لدعم السلع التموينية وباقي أنواع الدعم. أما في المرحلة الثالثة والأخيرة، فسوف يستطيع المستحق للدعم استخدام بطاقته الذكية في الحصول على السلع التموينية المدعومة من أي منفذ للتوزيع، وكذلك باقي السلع والخدمات المدعومة. وعند التأكد من نجاح هذه التجربة في محافظة السويس، يمكن عندئذ تعميمها على باقي المحافظات تدريجيا كمرحلة انتقالية تساعد على التحول التدريجي من الدعم السعري إلى الدعم النقدي.

وتجدر الإشارة إلى أن المكسيك قد نجحت إلى حد كبير في التغلب على مشكلة تسرب دعم الخبز لغير مستحقيه باستخدام البطاقات الذكية، والتي تسمح لحاملها بالحصول على حصة يومية مجانية من الخبز. حيث يتم تسجيل الكمية التي يتم صرفها بموجب كل بطاقة من هذه البطاقات بواسطة أجهزة تم توفيرها عند منافذ توزيع الخبز. وقد ساعد هذا الإجراء على التحديد الدقيق لعدد المواطنين الذين يحصلون على الخبز المجاني عند كل منفذ من منافذ التوزيع، وبالتالي على سهولة متابعة عملية توزيع قيمة الدعم المخصصة لكل مخبز (Sadoulet, de Janvry, and Davis 2001).

وفي بعض دول أمريكا اللاتينية، يحصل المواطن المستحق للدعم على بطاقة ذات قيمة نقدية محددة، يستخدمها في الحصول على احتياجاته من السلع الأساسية بالأسعار السائدة في السوق. ويسترد البائع قيمة هذه البطاقة من بنك معين تحدده الحكومة (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2004أ). وتتمثل الميزة الرئيسية لهذه البطاقات في أنها تستخدم النظام القائم للتسويق وبالتالي لا تتطلب أعباء إدارية جديدة، مما يقلل من التكلفة المالية لبرنامج الدعم. كما أنها تتلافى وجود سعرين لنفس السلعة الواحدة.

[14] تجدر الإشارة إلى أن اختيار محافظة السويس جاء نظرا لأن بها 147 منفذ توزيع فقط، ونحو 83 ألف بطاقة تموين يستفيد منها 263 ألف مواطن، فضلا عن قربها الجغرافي من القاهرة.

وبالإضافة لما سبق، من الممكن رفع كفاءة نظام توزيع السلع والخدمات المدعومة في مصر (كما في حالة أسطوانات البوتاجاز مثلا)، بزيادة عدد منافذ البيع، وتشديد الرقابة والتفتيش عليها. كما أن سرعة إتمام مد شبكات الغاز الطبيعي تساعد على وصول الدعم للمستحقين له في المناطق الريفية بالصعيد (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005ج).

وضع آلية لتسعير المنتجات البترولية والكهرباء

بالنسبة للمنتجات البترولية، يمكن التخفيف من أثر التقلبات في أسعار البترول العالمية على الموازنة العامة للدولة بوضع آلية لمواءمة الأسعار المحلية للمنتجات البترولية مع تكلفة الفرصة البديلة لبيع هذه المنتجات في السوق العالمية، أو مع المتوسط المتحرك لأسعار المنتج البترولي في السوق الحاضرة خلال السنوات الثلاثة السابقة، أو تحديد مدى معين يسمح لسعر المنتج البترولي بالتقلب في حدوده (Gupta et al. 2002; Hossain 2003).

ونظرا لأنه من المتوقع أن يؤدي أي ارتفاع في أسعار المنتجات البترولية إلى حدوث جولات متتالية من ارتفاع أسعار كثير من السلع والخدمات في القطاعات ذات العلاقات الترابطية مع قطاع البترول (مثل الكهرباء والنقل والمواصلات)، فمن الأفضل أن يتم تخفيض الدعم على المنتجات البترولية تدريجيا والبدء بأكثرها استهلاكا من قبل الفئات مرتفعة الدخل نسبيا والأكثر قدرة على تحمل عبء تخفيض الدعم (Clements, Jung, and Gupta 2003).

أما بالنسبة لتسعير الكهرباء، فنظرا لوجود علاقة طردية بين المستوى الاقتصادي للأسرة ومستوى الاستهلاك الشهري لها من الكهرباء، يمكن طرح عدة بدائل لتخفيض دعم الكهرباء. ففي بعض الدول، يتم إعفاء الأسرة التي يقل دخلها عن حد معين من نسبة محددة من قيمة فاتورة الاستهلاك. علي سبيل المثال يقتصر دعم الكهرباء في أوكرانيا على الأسر التي يستنفد استهلاكها من الكهرباء نسبة 15% إلى 25% من دخلها. وفي دول أخرى (لتوانيا، مثلا) يتم تخفيف العبء على ميزانية الأسرة محدودة الدخل، بإعفائها من دفع 15% إلى 30% من القيمة الفعلية لفاتورة الاستهلاك، حسب مستوى دخلها. ويتحدد دخل الأسرة من خلال مستندات رسمية من رب العمل أو من هيئة التأمينات الاجتماعية، أو بالرجوع إلى مصلحة الضرائب. وتجدر الإشارة إلى أنه يتم تحديد حد أقصى لدعم الكهرباء بالنسبة للأسرة الواحدة بناء على معايير فنية معينة تأخذ في اعتبارها الاستخدام المتوقع للطاقة لمسكن متوسط الحجم (Lovei et al. 2000; Tabor 2002).

ويطبق بعض الدول ما يعرف بتسعير أوقات الذروة، ويقصد بذلك تحديد أسعار أعلى خلال الفترات التي يبلغ فيها استهلاك الكهرباء ذروته كشهور الصيف، حيث إن مواجهة الطلب المتزايد على استهلاك الكهرباء في فترات الذروة قد يستلزم تشغيل معدات أقدم وأقل كفاءة (United Nations Environment Program (UNEP), and the International Energy Agency (IEA) 2002).

أما في شيلي بأمريكا اللاتينية، فبدلا من دعم الاستهلاك الشهري للأسرة من الكهرباء، تقدم الدولة دعما جزئيا أو كليا للتكلفة الرأسمالية اللازمة للربط بشبكة الكهرباء على أن يتم استرجاع هذا الدعم في صورة رسوم تضاف لفاتورة الكهرباء الشهرية، وذلك لتشجيع كهربة الريف.

وقد طرحت دراسة صادرة عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء (2005د) أسلوبين لترشيد دعم الكهرباء للاستخدام المنزلي وضمان وصوله لمستحقيه، وقامت بتقدير أثر كل منهما على المستهلك والموازنة العامة للدولة.[15] وفقا للأسلوب الأول، يتم الإبقاء على دعم المنتجات البترولية المستخدمة في توليد الكهرباء مع تخفيض دعم الكهرباء بطرق مختلفة مثل زيادة أسعار الكهرباء، أو تغيير طريقة حساب الفاتورة، أو تعديل الشرائح الحالية. ويعتمد الأسلوب الثاني على إلغاء دعم المنتجات البترولية المستخدمة كمدخلات في إنتاج الكهرباء مع الإبقاء على الأسعار الحالية للكهرباء. ويتم تسعير المنتجات البترولية مرة بسعر التصدير ومرة أخرى وفقا للتكلفة المحتسبة من بيانات وزارة المالية.

وقد خلصت تلك الدراسة إلى أن الوسيلتين التاليتين هما الأفضل لتخفيف العبء على المستهلك وتحقيق وفر في الموازنة العامة للدولة يمكن استخدامه في عمليات تطوير محطات توليد الكهرباء وشبكات التوزيع، بما يساعد على زيادة تغطية شبكات الكهرباء لكافة الأقاليم من ناحية وخفض تكاليف الإنتاج والتوزيع من ناحية أخرى:

الوسيلة الأولى، تعديل شرائح استهلاك الكهرباء للاستخدام المنزلي بدءا من الشريحة الاستهلاكية 200 كيلووات/ساعة فأكثر، مع رفع سعر الكيلووات/ساعة بنسبة تتراوح من 10% إلى 15% عن السعر الحالي، مما سيترتب عليه زيادة العبء على المستهلك في الشرائح الاستهلاكية المختلفة بمعدل 10% و15%، ولكنه سيحقق وفرا في ميزانية الدعم نسبته 6% و9%، على التوالي.

أما الوسيلة الثانية فتتمثل في الإبقاء على طريقة الحساب الحالية لفاتورة الكهرباء، مع زيادة أسعار الكهرباء بدءا من الشريحة الاستهلاكية 200 كيلووات/ساعة فأكثر بنسبة تتراوح ما بين 10% و15%، وهو ما سيؤدي إلى ارتفاع العبء على المستهلكين بنسب تتراوح ما بين 8% و12.5% تقريبا، وإن تحقق وفر في ميزانية الدولة بمعدلات تتراوح ما بين 5% و7.5% تقريبا.

أما إلغاء دعم الغاز الطبيعي المستخدم في توليد الكهرباء للاستخدام المنزلي ورفع سعره بنسبة 56% ليصل إلى سعر التصدير، فسوف يؤدي إلى ارتفاع تكلفة إنتاج وتوزيع الكهرباء بنسبة 12.5% وبالتالي إلى زيادة فاتورة دعم الكهرباء بنسبة 14.9%، للمحافظة على ثبات الأسعار الحالية للكهرباء.[16]

---

[15] تفترض تلك الدراسة ثبات أسعار الكهرباء لشرائح المستهلكين حتى 200 كيلووات/ساعة شهريا عند الأسعار الحالية على اعتبار أن هؤلاء المستهلكين من محدودي الدخل، وكذلك نمط استهلاك الكهرباء السائد حاليا بين المواطنين، وأيضا الفن الإنتاجي الحالي.

[16] تجدر الإشارة إلى أن إلغاء دعم الغاز الطبيعي المستخدم في توليد الكهرباء للاستخدام المنزلي وإن ترتب عليه وفر في الدعم المخصص للغاز الطبيعي من ناحية، إلا أنه يؤدي لزيادة دعم الكهرباء من ناحية أخرى. وبحساب الأثر الصافي وجد أن رفع سعر الغاز الطبيعي إلى سعر التصدير يحقق وفرا في الدعم بنسبة 5.7% مقارنة بالوضع الحالي، بينما يؤدي رفع سعر الغاز الطبيعي إلى سعر التكلفة وفقا لبيانات وزارة المالية إلى حدوث وفر نسبته 16.7% (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2005د).

زيادة عدالة وكفاءة الإنفاق العام على التعليم

نظرا لأهمية جعل الإنفاق العام على التعليم في مصر أكثر عدالة وكفاءة ومن ثم أكثر فعالية، يمكن الاستفادة من المقترحات التي طرحها عديد من الدراسات المهتمة بإصلاح نظم التعليم وأهمها تغيير دور الحكومة من دور يرتكز بصفة أساسية على توريد الخدمات التعليمية، إلى دور قوامه التمويل والتنسيق، مع السماح بالمنافسة في توريد الخدمات بين الموردين من كلا القطاعين العام والخاص، وضمان أن الفقراء سيكون لديهم اختياراتهم كمستهلكين من خلال نظام الكوبونات مثلا لدعم الطلب (جلال 2002أ، ب؛ Birdsall and Londono 1997). فقد قام عديد من الدول مثل شيلي وكولومبيا وساحل العاج وجمهورية التشيك وبنجلاديش، بتغيير أسلوب تخصيص الموارد العامة حيث تم التحول إلى التعليم بمصروفات مع قيام الحكومة بتوزيع "كوبونات" على الطلاب غير القادرين ليتمتعوا بحرية الاختيار بين المدارس العامة والخاصة التي يرغبون في الالتحاق بها. ونظرا لأن الموارد العامة أصبحت تذهب مباشرة إلى الطلاب، تزايدت المنافسة بين المدارس لاستقطابهم بتحسين أداء المدرسة ونوعية التعليم بها (Galal 2003).

والآن بعد أن طرحنا بعض المقترحات التي تساعد في تحقيق مزيد من عدالة وكفاءة سياسة الدعم الحالية، سوف ننتقل إلى مناقشة جدوى التحول من سياسة الدعم السعري الحالية إلى سياسة الدعم النقدي المشروط في معالجة المشاكل الرئيسية للفقراء ومحدودي الدخل من خلال تحسين مستوى التغذية، وتوفير الرعاية الصحية المناسبة، وزيادة معدلات الالتحاق بالتعليم والارتقاء بنوعيته، مما يساعد على تنمية رأس المال البشري والارتقاء بنوعية الحياة.

[illegible]

تؤكد الخبرة الدولية أن أفضل وسيلة لحماية الفقراء وتخفيف العبء عن محدودي الدخل وتقليل حاجتهم للدعم هي تحقيق نمو اقتصادي سريع وعادل ومستدام يساعد على توفير فرص عمل جديدة مرتفعة الإنتاجية، ورفع مستويات الدخول، وتحسين نمط توزيع الدخل. هذا جنبا إلى جنب مع تطبيق سياسة قومية للأجور تحقق التوازن بين هيكل الأجور وتكلفة الحصول على الاحتياجات الأساسية للمواطنين، ومتوسط مستوى الإنتاجية في الاقتصاد القومي. وفي حالة تحقيق تقدم ملموس في هذه المجالات، يمكن التحول من دعم أسعار السلع والخدمات إلى الدعم النقدي المشروط.

فقد وجد كثير من دول العالم مثل المكسيك والبرازيل وشيلي وكولومبيا وجاميكا ونيكاراجوا وبنجلاديش وروسيا وتركيا وبعض دول أوروبا الشرقية أن توجيه الدعم للأسر الفقيرة ومحدودة الدخل مقابل التزامها بإلحاق أطفالها بالمدارس وانتظامهم بها، وبالمراجعة الدورية لمراكز الرعاية الصحية، وبتخفيض عمالة الأطفال، يساعد على تحسين نمط توزيع الدخل وتخفيف حدة الفقر في الأجل القصير، وأيضا يشجع على تراكم رأس المال البشري وتحقيق النمو الاقتصادي في الأجل الطويل، وهو ما يعود بالمنفعة على أفراد الأسرة والمجتمع ككل، ويحقق مزيدا من العدالة الاجتماعية، ويلقى قدرا كبيرا من القبول السياسي

(Bourguignon, Ferreira, and Leite 2002; Rawlings 2004).[17] كما أن التحول من الدعم السعري إلى الدعم النقدي المشروط يساعد على رفع الكفاءة الاقتصادية من خلال وجود سعر واحد معلن ومعروف لكل سلعة أو خدمة يتحدد وفقا لقوى العرض والطلب في السوق، مما يحافظ على الحوافز السعرية السليمة لكل من منتجي السلعة أو الخدمة ومستهلكيها (Makintosh and del Ninno 2003).

ومن المفيد مراجعة تجارب هذه الدول لتحديد جدوى التحول من سياسة الدعم السعري الحالية إلى سياسة الدعم النقدي المشروط في معالجة المشاكل الرئيسية للفقراء ومحدودي الدخل في مصر، والتعرف على الكيفية التي يمكن أن يتم بها هذا التحول. وسوف نناقش فيما يلي شروط استحقاق الدعم النقدي، والآليات المستخدمة في هذه الدول لاستهداف المستحقين للدعم، والمعايير المطبقة في تحديد قيمة الدعم النقدي. وفي ضوء النتائج التي ترتبت على تطبيق سياسة الدعم النقدي المشروط في هذه الدول، يمكننا تحديد جدوى هذا التحول في تحقيق التوازن بين الكفاءة الاقتصادية والاعتبارات الاجتماعية في مصر (Coady 2004).

شروط استحقاق الدعم النقدي

تهدف سياسة الدعم النقدي المشروط إلى مساعدة الأسر الفقيرة التي يقل دخلها عن حد معين (نصف الحد الأدنى من الأجر، مثلا) والأسر التي تقوم الأم بإعالتها، على إلحاق أطفالها الذين تتراوح أعمارهم ما بين 6 سنوات إلى 17 سنة في التعليم وانتظامهم به، وعلى توفير الرعاية الصحية الأولية للرضع والأطفال حتى سن ست سنوات، والأمهات، والمسنين فوق 65 سنة.

وتستحق الأسرة الدعم النقدي مقابل وفائها بشروط معينة، أهمها: إلحاق أطفالها بالتعليم وانتظامهم في الدراسة بنسبة لا تقل عن 85% من إجمالي الأيام الدراسية، وألا يعيد الطفل السنة الدراسية أكثر من مرة واحدة. وكذلك أن تلتزم الأم وأطفالها بالاشتراك في برامج الرعاية الصحية الوقائية وبالمراجعة الدورية لمراكز الرعاية الصحية لضمان سلامة نمو الطفل وصحة الأم. وفي المكسيك مثلا، تستحق الأسرة دعما نقديا لشراء المواد الغذائية والدراسية لأطفالها مقابل إثبات حضورهم لبرامج التوعية الصحية والغذائية وانتظامهم في التعليم من خلال بطاقة ممغنطة (Sadoulet, de Janvry, and Davis 2001؛ ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2004أ).

آليات استهداف المستحقين للدعم

ولضمان كفاءة تخصيص الموارد المتاحة للدعم والمحدودة نسبيا وضمان وصولها لمستحقيها، تستخدم برامج الدعم النقدي المشروط مزيجا من الآليات لاستهداف المناطق والأسر الفقيرة المستحقة للدعم، كالاستهداف الجغرافي بالتركيز على المناطق التي تنتشر بها عمالة الأطفال مثلا، والاعتماد على بعض الخصائص

[17] في المكسيك، شمل برنامج الدعم النقدي المشروط نحو 4 مليون أسرة تمثل حوالي 20% من إجمالي السكان، وتعادل ميزانيته نحو 0.32% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2002.

الديموجرافية للأسرة كعدد الأطفال أو كبار السن، أو بعض المؤشرات الدالة على الدخل مثل خصائص المسكن (انظر الملحق رقم (1) بهذه الدراسة لمزيد من التفاصيل حول آليات الاستهداف).

معايير تحديد قيمة الدعم النقدي

لتشجيع الالتحاق بالتعليم، تشمل قيمة الدعم النقدي التكلفة المباشرة كرسوم الدراسة، كما تأخذ في اعتبارها أيضا تكلفة الفرصة البديلة الناتجة عن الدخل الضائع عند التحاق الأطفال بالمدرسة بدلا من العمل. وتزيد قيمة الدعم النقدي مع الارتقاء في المراحل التعليمية، وقد تكون أكبر بالنسبة للفتيات عن البنين، لتشجيعهن على مزيد من الالتحاق والانتظام في التعليم ولإفادة أسرهن مستقبلا.

كما تسمح قيمة الدعم النقدي بتوفير الاحتياجات الغذائية الأساسية والرعاية الصحية الأولية لمستحقي الدعم لضمان حصولهم على كمية متوازنة من الغذاء، وتحسين حالتهم الصحية. وأيضا تعوض الأم عن الوقت المستغرق في الذهاب إلى المركز الطبي والانتظار به. وفي المكسيك مثلا، تتحدد قيمة الدعم النقدي بنسبة تتراوح ما بين 5% و25% من تكلفة الحصول على سلة السلع والخدمات الأساسية التي يستهلكها الفقراء، أو بنسبة من متوسط إنفاق الأسرة على السلع الغذائية الأساسية قبل تطبيق برنامج الدعم النقدي، أو تكون قيمة الدعم كافية لتغطية تكلفة الوجبات الغذائية الأساسية للطفل أقل من خمس سنوات.

وترتبط قيمة الدعم النقدي بالتغيرات في المستوى العام للأسعار، أو تكلفة المعيشة، أو الحد الأدني للأجر. وللمحافظة على القيمة الحقيقية للدعم النقدي من التآكل مع الارتفاع المحتمل في معدل التضخم، يتم مواءمة قيمة الدعم النقدي مع معدل التضخم كل ستة أشهر أو سنة (Tabor 2002).

والآن بعد أن أوضحنا شروط استحقاق الدعم النقدي، والآليات المستخدمة في هذه الدول لاستهداف المستحقين للدعم، والمعايير المطبقة في تحديد قيمة الدعم النقدي، سوف نلقي الضوء على أهم النتائج التي ترتبت على تطبيق سياسة الدعم النقدي المشروط في هذه الدول، وهو ما يساعدنا على تحديد جدوى هذا التحول في تحقيق التوازن بين الكفاءة الاقتصادية والاعتبارات الاجتماعية في مصر.

جدوى التحول إلى سياسة الدعم النقدي المشروط

بالرجوع إلى تجارب بعض الدول التي تحولت من الدعم السعري إلى الدعم النقدي المشروط (البرازيل والمكسيك وكولومبيا ونيكاراجوا وبنجلاديش)، وجد أن هذه السياسة قد حققت قدرا كبيرا من النجاح من حيث زيادة معدلات الالتحاق بالتعليم والانتظام فيه، وتحسين الرعاية الصحية الوقائية، وزيادة استهلاك الأسر الفقيرة من السلع الغذائية الأساسية، والحد من عمالة الأطفال. كما تبين أن سياسة الدعم النقدي المشروط تحقق مزيدا من العدالة الاجتماعية، حيث إنها تساعد على حصول أفقر 40% من السكان على نسب تتراوح ما بين 60% و80% من القيمة الإجمالية لبرنامج الدعم (Attanasia et al. 2005).

ففي كولومبيا، ارتفع معدل التحاق التلاميذ من سن 12 إلى 17 بالتعليم بنسبة تتجاوز 10 نقاط مئوية في المناطق الريفية وبنسبة 5 نقاط مئوية في المناطق الحضرية. وفي نيكاراجوا، زادت نسبة الالتحاق بالمدارس الابتدائية من 69% إلى 91%، وكذلك في بنجلاديش من 9% إلى 17%. كما شهدت المكسيك زيادة معدل التحاق الفتيات بمراحل التعليم المختلفة من 67% إلى 75% (Coady 2004).

وفيما يتعلق بتحسين الأوضاع الصحية للمواطنين ومستوى التغذية المتوفرة لهم، ساعد الدعم النقدي المشروط في المكسيك على زيادة متوسط ما تحصل عليه الأسرة من سعرات حرارية بنسبة 8% تقريبا، وعلى تخفيض نسبة الأمراض بين الأطفال دون سن الخامسة بنسبة 20%. وفي كولومبيا، شجع على زيادة نسبة المراجعة الدورية للأطفال أقل من عامين لمراكز الرعاية الصحية من 17% تقريبا إلى حوالي 40%. كما ساعد الدعم النقدي المشروط على الحد من عمالة الأطفال. ففي المكسيك، انخفضت عمالة الأطفال بين سن الثامنة والسابعة عشر بنسب تتراوح ما بين 10% و14% (Cardoso and Souza 2004).

وفي ضوء المراجعة السابقة للخبرة الدولية، من المتوقع أن يساعد التحول من الدعم السعري إلى الدعم النقدي المشروط في مصر على تخفيف معدلات الفقر وتحسين الأوضاع التعليمية والصحية والحد من عمالة الأطفال. فعلى الرغم من تحسن مجموعة من المؤشرات الاجتماعية مثل انخفاض معدلات وفيات الرضع والأطفال وزيادة معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية والثانوية خلال العقود القليلة الماضية، إلا أن دليل الفقر البشري في مصر مازال 30.9%، مما يعني أن ثلث السكان يعاني من أحد أنواع الحرمان (معهد التخطيط القومي، مصر، تقرير التنمية البشرية لعام 2004). ويظل تخفيض معدل الفقر إلى 6% فقط بحلول عام 2022 هو أحد أهم الأهداف التنموية لمصر.

كما أنه بالرغم من الجهود المبذولة لزيادة معدلات الالتحاق بمراحل التعليم المختلفة، والارتقاء بنوعيته، مازال حوالي 30% من الأفراد فوق خمسة عشر عاما أميين (7.5 مليون فرد)، أكثرهم من النساء الريفيات. كما أن نسبة الأطفال الفقراء الأميين في مصر بلغت 23% في عام 2000/1999 (United Nations 2005). وتتراوح عمالة الأطفال ما بين 2.6% و 3.3% من إجمالي الأطفال المصريين.[18]

ويعاني حوالي 21.8% من المواطنين في المناطق الريفية بالصعيد من سوء التغذية (معهد التخطيط القومي، مصر، تقرير التنمية البشرية لعام 2003)، وفي بعض المحافظات مثل الأقصر والفيوم والمنوفية، لا يحصل ثلث السكان على الحد الأدنى من احتياجاته اليومية من السعرات الحرارية، ويبلغ معدل وفيات الأمهات الحوامل 67 لكل 100 ألف مولود حي (United Nations 2005).

ويتطلب تحقيق المنافع المتوقعة من التحول من سياسة الدعم السعري إلى سياسة الدعم النقدي المشروط في مصر ضرورة وضع جدول زمني تفصيلي للإجراءات التي سوف تتبع لتحقيق ذلك، بالاستفادة من الخبرة الدولية في تحديد شروط استحقاق الدعم النقدي، والآليات المستخدمة لاستهداف المستحقين للدعم، والمعايير

[18] يحدد قانون الطفل الصادر في مصر عام 1996 الحد الأدنى القانوني لسن العمل بأربعة عشر عاما.

المطبقة في تحديد قيمة الدعم النقدي. كما أنه من المهم تطبيق سياسة نقدية قادرة على استهداف معدل مقبول من التضخم للحد من ارتفاع التكلفة المالية لسياسة الدعم النقدي، ووجود بنية أساسية ملائمة تساعد على توفير خدمات تعليمية وصحية ذات نوعية مناسبة في المناطق الفقيرة (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2004ب).

وفي ضوء ما سبق، يؤدي التحول من الدعم السعري إلى الدعم النقدي المشروط إلى تحسين تخصيص الموارد الاقتصادية بفضل وجود سعر واحد معلن ومعروف لكل سلعة أو خدمة يتحدد وفقا لقوى العرض والطلب في السوق، والمحافظة على الحوافز السعرية السليمة لكل من منتجي السلعة أو الخدمة ومستهلكيها. كما أنه يساعد على زيادة معدلات الالتحاق بالتعليم والانتظام فيه، وتحسين الرعاية الصحية الوقائية، والحد من عمالة الأطفال. وهذه الفوائد ترجح كفة التحول نحو سياسة الدعم النقدي المشروط بالنسبة لمصر، بالمقارنة بالمقترحات التي تم طرحها لإصلاح سياسة الدعم الحالية، مع ما سبق التأكيد عليه من ضرورة الإسراع باستكمال الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية التي تساعد على توفير فرص عمل جديدة مرتفعة الإنتاجية، ورفع مستويات الدخول، وتحسين نمط توزيع الدخل، وتطوير القطاعات الاجتماعية كالصحة والتعليم، وتطبيق سياسة قومية للأجور تحقق التوازن بين هيكل الأجور وتكلفة الحصول على الاحتياجات الأساسية للمواطنين، ومتوسط مستوى الإنتاجية في الاقتصاد القومي.

5- الخاتمة

كان الهدف من هذه الدراسة هو طرح البدائل الممكنة لتحقيق مزيد من عدالة وكفاءة سياسة الدعم في ضوء الخبرة الدولية، وتحديد أكثر هذه البدائل ملاءمة لمصر. وقد وجدت الدراسة أنه على الرغم من أن سياسة الدعم الحالية تحقق منافع عديدة للمواطنين كتخفيف حدة الفقر، وتوفير الحد الأدنى من الاحتياجات الغذائية اللازمة لحمايتهم من سوء التغذية، وتحقيق الاستقرار السياسي، إلا أنها تؤدي إلى انخفاض الكفاءة الاقتصادية وعدم العدالة الاجتماعية. فبالنسبة لانخفاض الكفاءة الاقتصادية، تؤدي السياسة الحالية إلى سوء تخصيص الموارد الاقتصادية نتيجة لتشوه الأسعار، والمغالاة في الاستهلاك، وتربح البعض من ازدواجية الأسعار والأسواق للسلعة الواحدة على حساب الآخرين. أما فيما يتعلق بعدم العدالة الاجتماعية، فتتحيز سياسة الدعم الحالية لصالح الأغنياء على حساب الفقراء، ويستفيد منها سكان الحضر أكثر من المقيمين في الريف، ويستحوذ المواطنون في الوجه البحري على النصيب الأكبر منها بالمقارنة بالمقيمين في الصعيد.

وقد أكدت الدراسة على أنه على الرغم من إمكانية إصلاح سياسة الدعم الحالية من خلال توفير آليات تضمن وصول الدعم لمستحقيه وعدم تسربه لغير المستحقين له؛ وتغيير تركيبة السلع المدعومة؛ وتحديث نظام التسجيل في بطاقات التموين؛ ورفع كفاءة نظام توزيع السلع والخدمات المدعومة؛ ووضع آلية لتسعير المنتجات البترولية والكهرباء، وجعل الإنفاق العام على التعليم أكثر عدالة وكفاءة، إلا أن التحول من الدعم السعري إلى الدعم النقدي المشروط يساعد ليس فقط على تحسين نمط توزيع الدخل وتخفيف حدة الفقر في

الأجل القصير، ولكن أيضا على تراكم رأس المال البشري وتحقيق النمو الاقتصادي في الأجل الطويل، مما يحقق قدرا أكبر من العدالة الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية. ويستلزم هذا التحول تحقيق تقدم ملموس في الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية التي تساعد على توفير فرص عمل جديدة مرتفعة الإنتاجية، ورفع مستويات الدخول، وتحسين نمط توزيع الدخل، وتطوير القطاعات الاجتماعية كالصحة والتعليم، وتطبيق سياسة قومية للأجور تحقق التوازن بين هيكل الأجور وتكلفة الحصول على الاحتياجات الأساسية للمواطنين، ومتوسط مستوى الإنتاجية في الاقتصاد القومي.

ملحق (1): آليات تحديد المستحقين للدعم

نتناول في هذا الملحق الآليات المختلفة لاستهداف المستحقين للدعم، موضحين أهم المنافع والتكاليف المترتبة على كل منها، والمتطلبات اللازمة لنجاح تطبيقها، والدول التي تطبقها (Coady, Grosh, and Hoddinott 2004؛ مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2004أ).

اختبار الموارد (Means Test)

تطبق هذه الآلية في دول أمريكا اللاتينية وبعض دول شرق ووسط أوروبا كالمجر وبولندا ورومانيا. ووفقا لها، تستحق الأسرة الدعم عندما يقل دخلها عن مستوى معين محدد مسبقا (نصف الحد الأدنى للأجر، مثلا). ويتطلب تحديد الأسر المستحقة للدعم جمع معلومات عن دخل الأسرة والتحقق منها من مصادر مستقلة كمصلحة الضرائب على الدخل، وضمان تحديث تلك المعلومات باستمرار وفي توقيت مناسب. ولذلك فعلى الرغم مما تتسم به هذه الآلية من دقة كبيرة، إلا أن تكلفة إدارتها مرتفعة، كما قد تتحرج بعض الأسر من الإفصاح عن دخلها الحقيقي، بالإضافة إلى صعوبة تطبيقها حيث ينتشر القطاع غير الرسمي ولا توجد سجلات رسمية (World Bank 2003).

اختبار الموارد بالوكالة (Proxy Means Test)

تستخدم هذه الآلية في شيلي والمكسيك والبرازيل وكولومبيا والإكوادور وأرمينيا وروسيا وتركيا ومصر وبعض دول شرق ووسط أوروبا وإندونيسيا.[19] فعندما يصعب تحديد الدخل الحقيقي للأسرة بدقة، يتم استخدام بعض المؤشرات الدالة عليه والتي تساعد على تحديد مستوى معيشة الأسرة ويكون من الصعب التلاعب فيها مثل: حجم الأسرة، والمستوى التعليمي لرب الأسرة، ومعدل الإعالة بها، والموقع السكني ونوعيته، وفاتورة استهلاك الكهرباء (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء 2004أ). وبالاعتماد على مسح إنفاق الأسرة وباستخدام أساليب التحليل الإحصائي، يتم تحديد الأهمية النسبية لكل مؤشر من هذه المؤشرات، ثم حساب مؤشر مجمع تتم مقارنته بمعيار محدد مسبقا لتحديد مدى استحقاق الأسرة للدعم. وهذه الآلية مرتفعة التكلفة المالية والإدارية لأنها تتطلب عددا كبيرا من الموظفين لجمع وتحليل المعلومات، واستخدام كثيف لتكنولوجيا المعلومات، ومراجعة دورية للمعلومات لضمان دقتها وحداثتها (Ahmed et al. 2001).

استهداف المجتمع المحلي (Community Targeting)

تستخدم هذه الآلية في بعض دول أمريكا اللاتينية كالمكسيك، لتعزيز اللامركزية في تطبيق برامج الدعم . حيث تتيح هذه الآلية مشاركة عناصر المجتمع المدني في تحديد قوائم استرشادية بأسماء الأسر المستحقة للدعم، والاستفادة من المعلومات المتوافرة لدى المسئولين في المجتمع المحلي عن الظروف المعيشية للأسر بهذا المجتمع. وتصلح هذه الآلية لبرامج الدعم ذات القيمة المحدودة والتي تشمل نسبة بسيطة من السكان. وعلى

[19] تم تطبيق هذه الآلية في مصر عند تحديد المستحقين للبطاقات التموينية.

الرغم من أن هذه الآلية تتميز بانخفاض تكلفة إدارتها، إلا أنها تخضع في كثير من الأحوال للسلطة التقديرية لهؤلاء المسئولين دون معايير واضحة تماما.

آليات الاستهداف الذاتي (Self-Targeting)

تطبق هذه الآلية في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كتونس، والإكوادور والهند. وتستخدم في دعم السلع أو الخدمات التي من المتوقع أن يقل طلب المستهلك عليها كلما ارتفع دخله (تلك ذات مرونة الطلب الدخلية المنخفضة أو السالبة والمعروفة بالسلع الرديئة أو الدنيا). ومن أهم مزايا هذه الآلية أنها لا تتطلب جمع معلومات عن دخل المستهلك أو أية خصائص أخرى تتعلق به، مما يخفض من تكلفتها المالية والإدارية (Tuck and Lindert 1996).[20] كما تساعد هذه الآلية على تحقيق قدر أكبر من العدالة الاجتماعية، حيث يضمن الاستهداف الذاتي وصول الدعم لمستحقيه من الفقراء ومحدودي الدخل. وأيضا، يلقى الاستهداف الذاتي قبولا سياسيا لأن الفرد يقرر بنفسه اشتراكه في برنامج الدعم من عدمه. وعلى الرغم من المزايا السابق ذكرها، إلا أن عدد السلع والخدمات القابلة للاستهداف الذاتي محدود نسبيا وفي كثير من الأحيان يمثل نسبة بسيطة من إنفاق الأسر حتى الفقيرة منها.

آليات الاستهداف الجغرافي (Geographical Targeting)

تطبق هذه الآلية في دول أمريكا اللاتينية وشرق أوروبا وجنوب وشرق آسيا وبعض دول إفريقيا جنوب الصحراء. وتصلح هذه الآلية عندما توجد اختلافات كبيرة في مستويات المعيشة بين المناطق الجغرافية داخل الدولة (أي في حالات التركز الجغرافي للفقر)، أو في المناطق التي تنتشر بها عمالة الأطفال أو تلك التي لا تصل إليها المرافق العامة. وتشجع على تطبيق اللامركزية في توزيع الدعم وتخصيصه لصالح المواطنين في المناطق الأكثر احتياجا. وفي المكسيك مثلا، تم استخدام عدة مؤشرات لتحديد المناطق الفقيرة بها، أهمها: معدل الأمية بين الفئة العمرية التي تزيد عن 15 سنة، وعدد الأفراد الذين يعيشون في غرفة واحدة، ونسبة الأسر التي لا تتوافر لها مياه شرب نقية أو صرف صحي أو كهرباء. وتتميز هذه الآلية بسهولة إدارتها وإمكانية استخدامها مع آليات أخرى للاستهداف، إلا أنها قد تثير بعض الجدل السياسي نظرا لأنها تركز على بعض المناطق الجغرافية وتستبعد مناطق أخرى.

آليات الاستهداف الديموجرافي (Demographic Targeting)

[20] فعلى سبيل المثال، ساعد استخدام تلك الآلية في تونس على تخفيض التكلفة المالية لبرنامج دعم الغذاء من 4% من الناتج القومي الإجمالي إلى 2% فقط خلال الفترة من عام 1985 إلى عام 1993، بالإضافة إلى زيادة نصيب أفقر 20% من مواطني تونس من 8% إلى 21% من دعم الغذاء، خلال نفس الفترة (Tuck and Lindert 1996).

تطبق هذه الآلية في دول أمريكا اللاتينية وجنوب وشرق آسيا وشرق أوروبا وإفريقيا جنوب الصحراء، ودول الجنوب الإفريقي. وتعتمد على استخدام بعض المؤشرات لتحديد مدى استحقاق الأسرة للدعم من أهمها: سن رب الأسرة وعدد أطفالها خاصة الفتيات. وتستخدم هذه الآلية عادة في دعم السلع الغذائية في حدود حصص كمية معينة كالبطاقات التموينية. وهذه الآلية مقبولة سياسيا، ويمكن استخدامها بسهولة مع آليات الاستهداف الأخرى. ولكن يؤخذ عليها أنه في بعض الأحيان، قد لا يكون الارتباط بين الخصائص الديموجرافية والفقر وثيقا.

مراجع باللغة العربية

الحزب الوطني الديمقراطي، 2004، *التوجه الاقتصادي*، المؤتمر السنوي للحزب، سبتمبر.

الخطيب، أحمد، 2004، *سياسة دعم الخبز والبدائل الاقتصادية والفنية الممكنة*، مركز البحوث الزراعية، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي.

العيسوي، إبراهيم، 1985، "أضواء جديدة على قضية الدعم في مصر"، *ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر العلمي السنوي العاشر للاقتصاديين المصريين عن السياسة المالية في مصر*، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، نوفمبر.

جلال، أحمد، 2002أ، "التشغيل والبطالة في مصر"، *آراء في السياسة الاقتصادية"، العدد رقم 11*، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، يونيو.

جلال، أحمد، 2002ب، "مفارقة التعليم والبطالة في مصر"، *ورقة عمل رقم 67*، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، أكتوبر.

رزق، فوزي حليم، 1985، "حقيقة الدعم المباشر للسلع الغذائية وترشيده"، *ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر العلمي السنوي العاشر للاقتصاديين المصريين عن السياسة المالية في مصر*، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، نوفمبر.

عبد اللطيف، لبنى، وعبد الله شحاتة، 2005، "قضية الاستدامة المالية والإصلاح المالي في مصر"، ورقة مقدمة لمؤتمر إصلاح المالية العامة في مصر، المؤتمر التاسع لقسم الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، يونيو.

مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة، 2004أ، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن حساب ختامي الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية العامة، والهيئة القومية للإنتاج الحربي، والخزانة العامة عن السنة المالية 2002/2001، الفصل التشريعي الثامن، دور الانعقاد العادي الرابع، إبريل.

مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة، 2004ب، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2005/2004، ومشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام 2005/2004، العام الثالث من الخطة الخمسية (2003/2002– 2007/2006)، الفصل التشريعي الثامن، دور الانعقاد العادي الرابع، مايو.

مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة، 2005أ، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن حساب ختامي الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربي والخزانة العامة عن السنة المالية 2003/2002، الفصل التشريعي الثامن، دور الانعقاد العادي الخامس، فبراير.

مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة، 2005ب، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2006/2005، ومشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام 2006/2005، العام الرابع من الخطة الخمسية (2003/2002– 2007/2006)، الفصل التشريعي الثامن، دور الانعقاد العادي الخامس، يونيه.

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، 2004أ، تجارب دولية في أنظمة الدعم المختلفة، أغسطس.

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، 2004ب، استطلاع رأي المواطنين حول التحول من الدعم العيني إلى الدعم النقدي، ديسمبر.

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، 2005أ، دراسة عن الدعم الغذائي في ضوء تفضيلات المواطنين واعتبارات الموازنة العامة للدولة، إبريل.

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، 2005ب، استطلاع رأي حول الدعم الحكومي المقدم على أنابيب البوتاجاز، مايو.

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، 2005ج، استطلاع رأي لقياس مدى وعي المواطنين حول قيام الحكومة بدعم الكهرباء، إبريل.

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، 2005د، بدائل تطوير دعم الطاقة الكهربائية في مصر، مايو.

محمد علي، سونيا، وعلي أحمد إبراهيم، وعلي عبد الرحمن، 1998، "حسن إدارة دعم الغذاء في مصر"، *مجلة مصر المعاصرة، العدد رقم 449–450*، جمعية الاقتصاد والإحصاء والتشريع، يناير/إبريل.

معهد التخطيط القومي، مصر، *تقرير التنمية البشرية*، أعوام مختلفة، القاهرة.

وزارة المالية المصرية، 2005، *البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2006/2005*.

مراجع باللغة الإنجليزية

Abdel Khalek, Gouda, and Karima Korayem. 2002. Fiscal policy measures in Egypt: Public debt and food subsidy. *Cairo Papers in Social Science* 23, no. 1. Cairo, Egypt: American University in Cairo Press.

Al-Shawarby, Sherine. 2005. The Egyptian subsidy scheme: Evolution, operation, and the road ahead. Paper presented at conference, Meeting the Challenges of Economic Reform in Egypt, organized by the Center for Economic and Financial

Research and Studies (CEFRS), Faculty of Economics and Political Science, Cairo University, and the United States Agency for International Development (USAID), June 28th and 29th.

Adams, Richard H. 2000. *Self-targeted subsidies: The distributional impact of the Egyptian food subsidy system.* Policy Research Working Paper, no. 2322. Washington, D.C.: The World Bank.

Ahmed, Akhter, Howarth E. Bouis, Tamar Gutner, and Hans Lofgren. 2001. *The Egyptian food subsidy system: Structure, performance, and options for reform*. International Food and Policy Research Institute Research Paper (IFPRI), no.119. Washington, D.C.: IFPRI.

Ahmed, Akhter, and Howarth E. Bouis. 2002. *Weighing what is practical; proxy means tests for targeting food subsidies in Egypt.* International Food and Policy Research Institute Research Paper, no. 132. Washington, D.C.: IFPRI.

Alderman, Harold, J. Von Braun, and S.A. Sakr. 1982. *Egypt's food subsidy and rationing system: A description.* International Food and Policy Research Institute Research Report, no. 34, October. Washington, D.C.: IFPRI.

Alderman, Harold, and J. Von Braun. 1984. *The effects of the Egyptian food ration and subsidy system on income distribution and consumption*. International Food and Policy Research Institute Research Report, no. 45, July. Washington, D.C.: IFPRI.

Alderman, Harold. 1986. Food subsidies and state policies in Egypt. In *Food, states, and peasants: analyses of the agrarian question in the Middle East,* edited by Alan Richard. Boulder:Westview Press.

Alderman, Harold. 2002. *Subsidies as a social safety net, effectiveness and challenges.* The World Bank Social Protection Discussion Paper Series, no. 0224. Washington, D.C.: The World Bank.

Ali, Sonia M., and Richard Adams Jr. 1996. The Egyptian food subsidy system: Operation and effects on income distribution. *World Development* 24, no. 11.

Attanasia, Orazio, Erich Battistin, Elma Fitzsimons, Alice Mesnard, and Marcos Vera-Hernandez. 2005. *How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia.* Briefing Note, no. 54. London: The Institute for Fiscal Studies.

Birdsall, Nancy, and Juan Luis Londono. 1997. *Inequality and human capital accumulation in Latin America (with some lessons for Egypt).* Distinguished Lecture Series, no. 7. Cairo: The Egyptian Center for Economic Studies.

Bourguignon Francois, Francisco Ferreira, and Phillippe Leite. 2002. Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs: The case of Bolsa Escola. Available at:

http://www.bus.umich.edu/KresgeLibrary/Collections/Workingpapers/wdi/wp516.pdf

Cardoso, Eliana, and Andre Porela Souza. 2004. The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil, Available at: http://www.vanderbilt.edu/Econ/wparchive/workpaper/vu04-w07.pdf

Clements, Benedict, Hong-Sang Jung, and Sanjeev Gupta. 2003. *Real and distributive effects of petroleum price liberalization: The case of Indonesia.* International Monetary Fund Working Papers, no. 204. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Coady, David. 2004. Designing *and evaluating social safety nets: Theory and evidence and policy conclusions.* FCND Discussion Paper, no. 172. Washington, D.C.: International Food and Policy Research Institute.

Coady, David, Margaret Grosh, and John Hoddinott. 2004. *Targeting cash transfers in developing countries: Review of lessons and experience*. Washington, D.C.: The World Bank and the International Food and Policy Research Institute.

El Baradei, Mona. 2000. Towards a pro-poor educational policy for Egypt. Paper presented at conference, Socioeconomic Policies and Poverty Alleviation Programs in Egypt, sponsored by the Center for Economic and Financial Research and Studies, Cairo, October 16-17.

Galal, Ahmed. 2003. *Social expenditure and the poor in Egypt.* ECES Working Paper, no. 89. Cairo: The Egyptian Center for Economic Studies.

Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Kevin Fletcher, and Gabriela Inchauste. 2002. *Issues in domestic petroleum pricing in oil producing countries.* International Monetary Fund Working Papers, no.140. Washington, D.C.: International Monetary Fund. .

Gupta, Sanjeev, Marijn Verhoeven, Robert Gillingham, Christian Schiller, Ali Mansoor, and Juan P. Cordoba. 2000. Equity and efficiency in the reform of price subsidies: A guide for policymakers. Available at: The International Monetary Fund online: http://www.imf.org/external/pubs/ft/equity/index.htm.

Harik, Iliya. 1992. Subsidization policies in Egypt: Neither economic growth nor distribution. *International Journal of Middle East Studies* 24, no.3.

Hossain, Shahabudding M. 2003. *Taxation and pricing of petroleum products in developing countries, a framework for analysis with application to Nigeria*. International Monetary Fund Working Papers, no. 03/42. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (International Monetary Fund). 2005. Arab Republic of Egypt: Selected issues. IMF Country Report, no. 05/179.

International Network for Higher Education in Africa: Egypt Higher Education Profile: http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/ihea/profiles/Egypt.htm, (June 20, 2005).

Legeida, Nina. 2001. Implicit subsidies in Ukraine: Estimation, developments and policy implications. Available at: unpan1. Un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN004660.pdf., October.

Lovei, Lazlo, Eugene Gurenko, Mishael Haney, Philip O'Keefe, and Maria Shkaratan. 2000. *Scorecard for subsidies: How utility subsidies perform in transition economies.* The World Bank Group: Private Sector and Infrastructure Network Note, no. 218. Washington, D.C.: The World Bank.

Makintosh, Fiona, and Carlo del Ninno. 2003. *Price and tax subsidies: Effectiveness and Challenges.* The World Bank Social Safety Nets Primer Note, no. 4. Washington, D.C.: The World Bank.

Ministry of Planning (Egypt). 2005. Food subsidies in Egypt: Facts, issues, and policy recommendations. World Bank meeting with the Egyptian government, Luxor, February.

Ministry of Supply and Internal Trade (in Egypt). 2005. The food subsidy program in Egypt supporting the poor and vulnerable. World Bank meeting with the Egyptian government, Luxor, February.

Rawlings, Laura B. 2004. A new approach to social assistance: *Latin America's experience with conditional cash transfer programs.* The World Bank Social Protection Discussion Paper Series, no. 0416. Washington, D.C.: The World Bank.

Sadoulet, Elisabeth, Alain de Janvry, and Benjamin Davis. 2001. *Cash transfer programs with income multipliers. Procampo in Mexico.* International Food and Policy Research Institute Discussion Paper, no. 99. Washington, D.C.: IFPRI.

Tabor, Steven R. 2002. *Assisting the poor with cash: Design and implementation of social transfer programs.* Social Protection Discussion Paper Series, no. 0223 (September). Washington, D.C.: The World Bank.

Tuck, Laura, and Kathy Lindert. 1996. *From universal food subsidies to a self-targeted Program: A case study in Tunisian reform.* The World Bank Discussion Paper, no. 351. Washington, D.C.: The World Bank.

United Nations Environment Program (UNEP), and the International Energy Agency (IEA). 2002. *Reforming energy subsidies.* Oxford: United Nations.

United Nations. 2005. *Egypt: UN common country assessment 2005. Embracing the spirit of the Millennium Declaration.* United Nations Egypt Country Team (UNCT).

World Bank. 2001. *Egypt: Social and structural review.* Sector report, no. 22397. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. 2003. *Targeted transfers in poor countries: Revisiting trade-offs and policy Options.* The World Bank Social Safety Nets Primer Note, no. 3048. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. 2005a. Social safety nets in Egypt: Review and future options. World Bank meeting with the Egyptian government, Luxor, February.

World Bank. 2005b. The budgetary cost of subsidies in Egypt: Structure and trends. World Bank meeting with the Egyptian government, Luxor, February.