المركز المصري للدراسات الاقتصادية
ECES
The Egyptian Center for Economic Studies

آراء في السياسة الاقتصادية

العدد (٢٥) ديسمبر ٢٠١٠

بدائل لتطوير نظام الدعم في مصر

تعبر سلسلة "آراء في السياسة الاقتصادية" عن وجهة نظر المركز المصري للدراسات الاقتصادية ومجلس إدارته إزاء القضايا الهامة التي تواجه الاقتصاد المصري. كما تستند هذه السلسلة إلى الأبحاث التي يقوم بها المركز حول هذه القضايا.

أعضاء مجلس الإدارة
طاهر حلمي – رئيس مجلس الإدارة
عمر مهنا – نائب رئيس مجلس الإدارة
حازم حسن – الأمين العام
منير عبد النور – أمين الصندوق
جلال الزربة
رائد هاشم يحيى
شفيق بغدادي
محمد فريد خميس
معتز الألفي

الإدارة
ماجدة قنديل، المدير التنفيذي ومدير البحوث
أمنية حلمي، نائب المدير لشئون البحوث وكبير الاقتصاديين
ماجدة عوض الله، نائب المدير للشئون المالية والإدارية

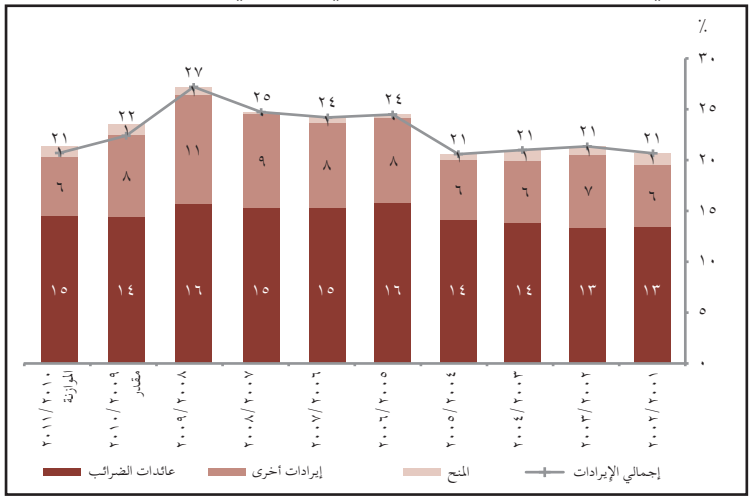
يحتل تخفيف العبء المالي لنظام الدعم والحاجة لتطويره مرتبة متقدمة ضمن أولويات تحسين أوضاع المالية العامة في مصر، خاصة في ضوء زيادة تكاليف الدعم بمرور الوقت، مما يشجع على الاستهلاك المفرط ولا يحقق العدالة الاجتماعية المرجوة، كما يؤدي إلى إهدار الموارد العامة التي يمكن استغلالها بصورة أفضل في تلبية المتطلبات الاجتماعية المتزايدة من خلال توفير مزيد من الدعم للفئات الأكثر ضعفا. وبداية، يلقي هذا العدد من *آراء في السياسة الاقتصادية* نظرة عامة على الأوضاع المالية العامة والعبء الذي يشكله نظام الدعم الحالي، بعدها يتناول تفاصيل النظام الحالي لدعم الوقود والغذاء. وفي هذا السياق، يوضح التكلفة المتزايدة للنظام الحالي للدعم وافتقاره للعدالة، ثم يطرح عددا من الاقتراحات المحددة الرامية إلى الإلغاء التدريجي للدعم وتوجيه ما يتم توفيره من موارد إلى المجموعات الأكثر ضعفا. وختاما، يؤكد العدد على أهمية تطوير نظام الدعم لضمان استمرارية أوضاع المالية العامة، مع ضرورة وضع سياسات مكملة لضمان تحقيق هدفي تعزيز العدالة الاجتماعية واحتواء التضخم.

نظرة عامة على الأوضاع المالية العامة

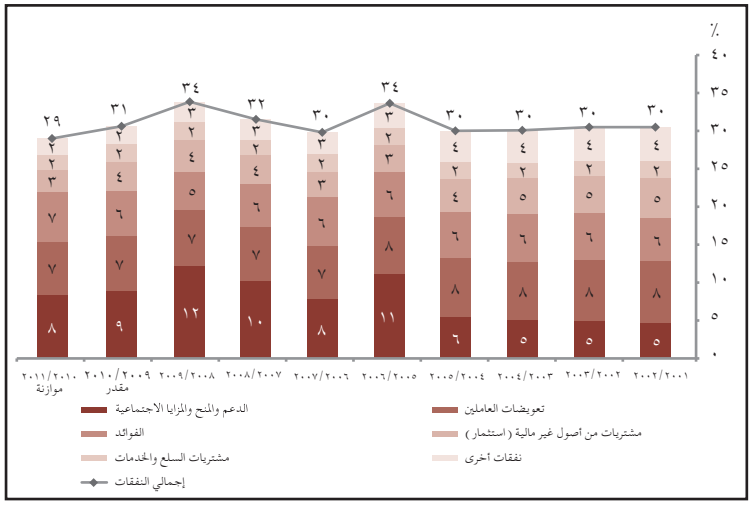
على الرغم من أن الجهود التي بُذلت في الآونة الأخيرة لتعبئة إيرادات إضافية قد أثمرت نتائجا إيجابية، إلا أنه مازال هناك مجال لتحقيق مزيد من التحسن. حيث ارتفع إجمالي إيرادات الموازنة العامة إلى ٢٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي في

الشكل (١): إجمالي الإيرادات والنفقات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

أ. إجمالي الإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



ب. إجمالي النفقات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: وزارة المالية.

عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، وإن انخفض إلى ٢٢٪ خلال الأزمة التمويلية العالمية (الشكل ١أ). ويعكس هذا التحسن في الإيرادات عددا من الإصلاحات التي تم تنفيذها في الآونة الأخيرة، ولكن مازال هناك مجال لتعبئة المزيد من الموارد العامة. كذلك ارتفعت النفقات بفعل زيادة أسعار الغذاء والطاقة خلال عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨، وبلغت نسبة الإنفاق على الدعم ١٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وفي استجابة من جانبها للأزمة الاقتصادية العالمية أدخلت الحكومة في عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ زيادات ضخمة على أجور العاملين بالحكومة بالإضافة إلى حزمة تحفيز مالي قيمتها ١٤,٤ مليار جنيه لتعزيز النمو الاقتصادي، الأمر الذي أدى إلى زيادة النفقات إلى ٣٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل ١ب).

تأثير الدعم على العجز في المالية العامة

من المتوقع أن يزيد حجم الدعم وأن يستمر في استحواذه على النصيب الأكبر من النفقات خلال السنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١، كما أن هناك زيادات ملحوظة في الإنفاق على الأجور والمرتبات وتكلفة خدمة الدين الحالي. وأصبحت الزيادة في حجم الدعم أحد العوامل الرئيسية التي تحول دون ضبط أوضاع المالية العامة، وأدت إلى ارتفاع عجز الموازنة في الآونة الأخيرة (الشكل ٢أ). وتحديدا، فإن الزيادة في النفقات الأولية فاقت الزيادة في الإيرادات، الأمر الذي نتج عنه زيادة العجز الأولي في الآونة الأخيرة. وترجع الزيادة في النفقات الأولية إلى زيادة حجم الدعم والمنح مؤخرا (الشكل ٢ب).

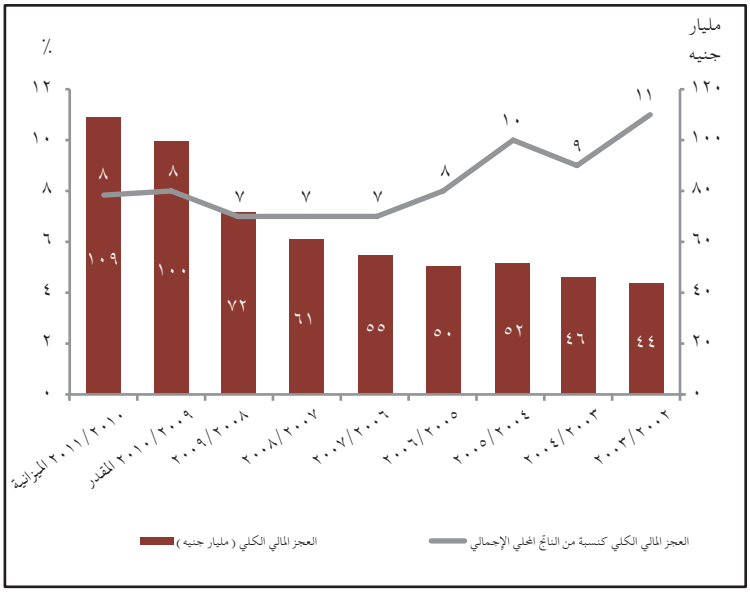
ويتم تخصيص أكثر من ثلثي إجمالي الدعم لمنتجات الوقود، في حين يتم توجيه ما يقل عن ربع الدعم إلى المنتجات الغذائية. وتحاول الحكومة إعادة هيكلة نظام الدعم بغية خفض العجز في المالية العامة، إلا أن عملية الإصلاح قد تعرضت لضغوط خارجية تتمثل في ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء والطاقة بصورة ملحوظة (٢٠٠٧–٢٠٠٨)، فضلا عن الأزمة المالية العالمية في أواخر عام ٢٠٠٨، وهو ما شكل بصورة متزايدة تحديا أمام قدرة السياسة الاقتصادية على الالتزام بتطوير نظام الدعم.

دعم الطاقة: العبء المالي وعدم العدالة

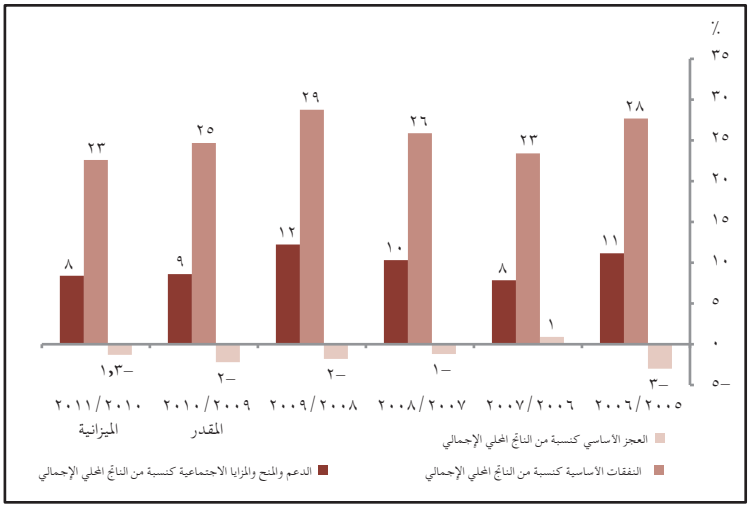
تشير التقديرات الرسمية إلى أن إجمالي الدعم المباشر الموجه للمنتجات البترولية قد بلغ ٣٦٨ مليار جنيه خلال الفترة ٢٠٠٠–٢٠١٠ (الشكل ٣). ويمثل الدعم المباشر الفرق بين التكلفة المحلية والأسعار المدعمة للمستهلكين في السوق المحلية. غير أن التقدير الأكثر قربا للواقع لتكلفة الدعم يجب أن يأخذ في الاعتبار الفجوة بين الأسعار المحلية والأسعار الدولية للمنتجات البترولية، الأمر الذي يؤدي إلى مضاعفة تكلفة الدعم إلى ٧٣٦ مليار جنيه خلال تلك الفترة.

الشكل (٢): عجز المالية العامة في مصر

أ. العجز المالي الكلي



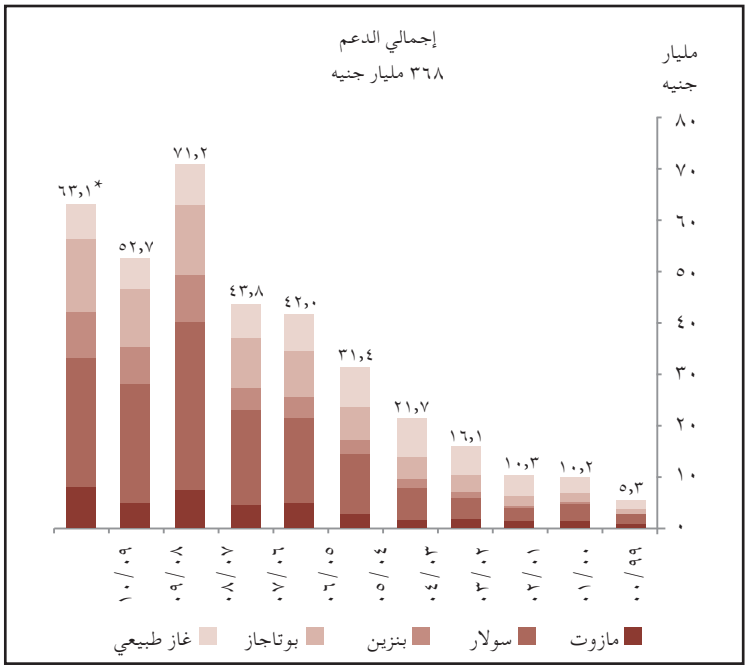
ب. العجز الأساسي، والنفقات الأساسية والدعم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: وزارة المالية.

ويتبين من الجدول (١) أن الدعم الموجه للمنتجات البترولية يشمل عدة منتجات للطاقة، وبنسب متفاوتة تتراوح من ٢٠٪ للبنزين–٩٥ إلى ٩٣٪ للبوتجاز (أبو العينين، والليثي، وخير الدين ٢٠٠٩). ووفقا لأنصبة المنتجات المختلفة في سلة الاستهلاك، يقدر النصيب المرجح للدعم ٣٢,٧٪ من السعر الفعلي لكافة المنتجات البترولية.

الشكل (٣) : الدعم المباشر للمنتجات البترولية : الفرق بين التكلفة الفعلية والإيرادات وفقا للأسعار المدعمة



المصدر: عرض إيضاحي تم تقديمه خلال ورشة العمل التي نظمها المركز المصري للدراسات الاقتصادية بعنوان «بدائل لتطوير نظام الدعم في مصر»، بتاريخ ٥ أكتوبر ٢٠١٠ .

* تقديرات مبدئية.

الجدول (١) : تكلفة وأسعار المنتجات البترولية والدعم المخصص لها

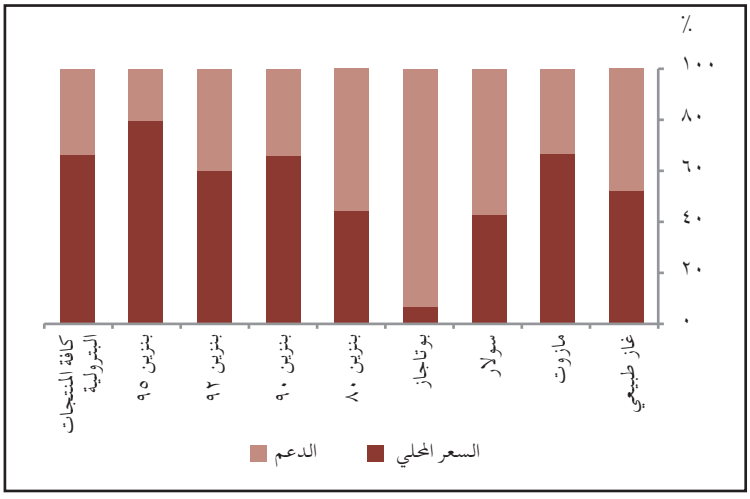
الوحدة	المنتجات البترولية	السعر المحلي (بالجنيه المصري)	التكلفة الفعلية (بالجنيه المصري)	الدعم للوحدة* (بالجنيه)	النصيب من الدعم للتكلفة (٪)
متر مكعب	غاز طبيعي (للكهرباء)	٠,٢٤	٠,٤٦	٠,٢٢	٤٨
طن	مازوت	١٠٠٠	١٤٩٥	٤٩٥	٣٣
لتر	سولار	١,١	٢,٥٧	١,٤٧	٥٧
أسطوانة	بوتجاز	٢,٥	٣٦,١٦	٣٣,٦٦	٩٣
لتر	بنزين–٨٠	٠,٩	٢,٠٣	١,١٣	٥٦
	بنزين–٩٠	١,٧٥	٢,٦٥	٠,٩	٣٤
	بنزين–٩٢	١,٨٥	٣,٠٨	١,٢٣	٤٠
	بنزين–٩٥	٢,٧٥	٣,٤٥	٠,٧	٢٠
المتوسط المرجح لكافة المنتجات البترولية		٢٤٠,٦	١٢٢,١٠	١١٨,٥	٣٢,٧

المصدر: مجلس الشعب، الحسابات الختامية للسنة المالية ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، لجنة الخطة والموازنة (مارس ٢٠١٠).

* محسوب بطرح السعر المحلي من التكلفة الفعلية.

ويوضح الشكل (٤) التالي نسبة الأسعار والدعم إلى التكلفة الفعلية للمنتجات البترولية في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ .

الشكل (٤) : نسبة الأسعار والدعم إلى التكلفة الفعلية للمنتجات البترولية في ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩



المصدر: أبو العينين، والليثي، وخير الدين (٢٠٠٩)؛ مجلس الشعب، الحسابات الختامية، لجنة الخطة والموازنة للسنة المالية ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ .

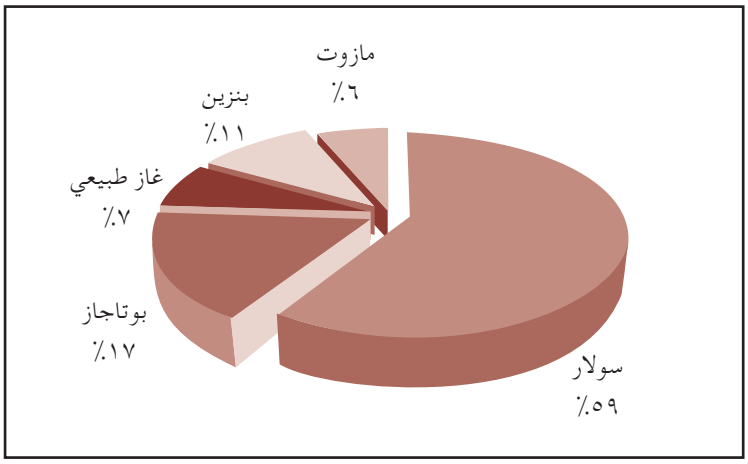
غير أنه يُلاحَظ عدم اتساق هيكل الدعم مع هيكل استهلاك المنتجات البترولية بل إنه يعكس تناقضات حادة. على سبيل المثال، تبلغ تكلفة الغاز الطبيعي والمازوت ١٣٪ فقط من إجمالي دعم المنتجات البترولية في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، في حين تقدر نسبة استهلاكهما بنحو ٦٧٪ من إجمالي استهلاك المنتجات البترولية وخاصة بين المجموعات منخفضة الدخل. وذلك خلافا للسولار والبوتجاز اللذين يبلغ نصيبهما معا ٧٦٪ من إجمالي الدعم، بينما يشكلان ٢٧٪ من إجمالي الاستهلاك (الشكل ٥).

ويفرض عدم الاتساق بين أنصبة التكلفة والاستهلاك مسارا معينا على أجندة الإصلاح، حيث يجب أن يستهدف الإلغاء المرحلي للدعم تعديل أسعار السولار والبوتجاز بصورة تدريجية لخفض تكلفة الدعم التي تتحملها الحكومة، ومن ثم تحقيق الاتساق بينها وبين أنصبة الاستهلاك مستقبلا. وفي ذات الوقت ينبغي تنفيذ أجندة إصلاح شاملة لإلغاء دعم الأسعار بالكامل تدريجيا، وإعداد خطة تحدد المستفيدين وفقا لمستويات الدخل.

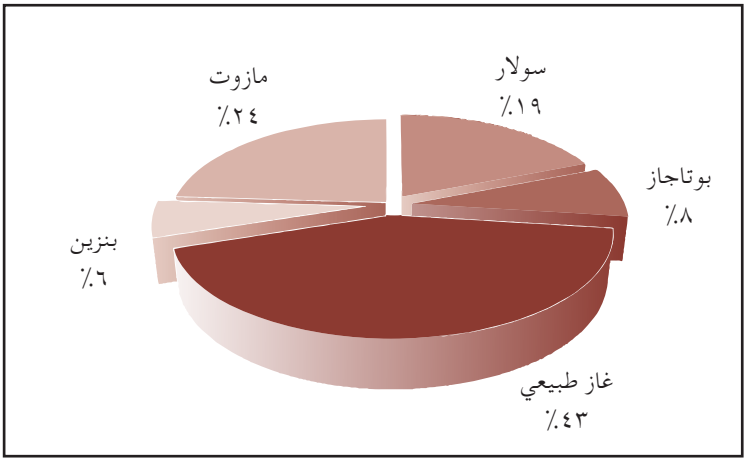
وجدير بالذكر في هذا السياق أن ارتفاع حجم الدعم الموجه للمواد البترولية مع الوقت إنما يعكس الزيادة في الاستهلاك بالإضافة إلى التقلبات في الأسعار العالمية. حيث ارتفع دعم المنتجات البترولية في عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ إلى ٦٦,٥ مليار جنيه أي ما يعادل ٧٠٪ من إجمالي

الشكل (٥) : هيكل دعم واستهلاك الطاقة في مصر

أ. دعم الطاقة (٢٠٠٨ / ٢٠٠٩)



ب. استهلاك الطاقة (٢٠٠٦ / ٢٠٠٧)



المصدر: أبو العينين، والليثي، وخير الدين (٢٠٠٩)؛ مجلس الشعب، الحسابات الختامية، لجنة الخطة والموازنة للسنة المالية ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ .

الدعم، و١٨٪ من إجمالي النفقات، و٢٤,٧٪ من إجمالي الإيرادات، و٥,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وينبغي على أي خطة جادة تستهدف إلغاء الدعم تدريجيا أن تأخذ في الاعتبار الآثار المباشرة وغير المباشرة المترتبة على الإلغاء التدريجي للدعم الموجه لمختلف المنتجات البترولية. ويعتمد تقدير هذه الآثار على الزيادة في سعر كل منتج من المنتجات البترولية، وعلى وزن كل منتج في هيكل التكلفة الإجمالية لمختلف القطاعات، وكذلك وزن كل منتج في الاستهلاك النهائي للأسرة ونمط الروابط، وذلك باستخدام جداول المدخلات / المخرجات بين القطاعات المختلفة. وجدير بالذكر أن القطاعات الثلاثة كثيفة الاستهلاك للمنتجات البترولية هي الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة، والكهرباء والنقل، والاتصالات.

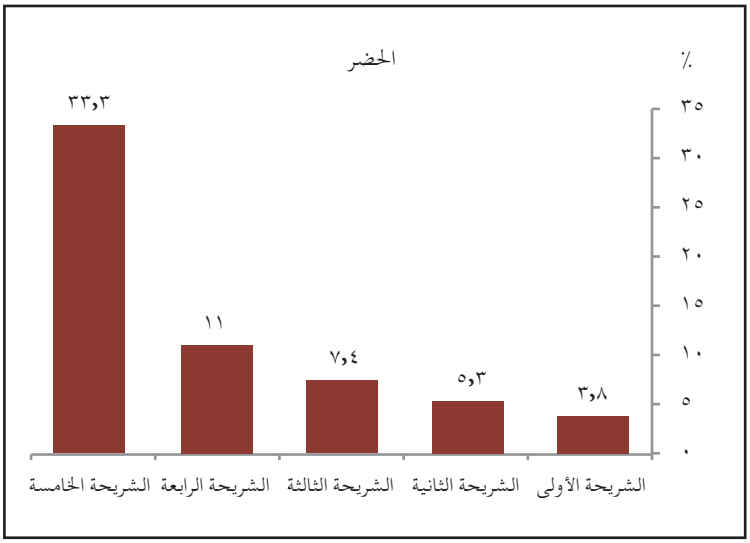
وفي هذا السياق، فإن زيادة موحدة في أسعار كافة منتجات الطاقة سوف تكون بمثابة ضريبة تصاعدية مع زيادة الاستهلاك، وهو ما يخالف مبدأ العدالة الاجتماعية. وفي ظل سيناريو يفترض تطبيق زيادة موحدة قدرها ١٠٪ على أسعار كافة منتجات الطاقة، سوف تعكس الزيادة في الأسعار وفقا للرقم القياسي لأسعار المستهلكين وزن كل منتَج في سلة الاستهلاك. وعليه، يقدر معدل التضخم وفقا للرقم القياسي لأسعار المستهلكين بـ ١,٥٪، ويسهم الغاز الطبيعي والمازوت (واللذان يستحوذان على أكبر نصيب من الاستهلاك) بثلثي هذه الزيادة.

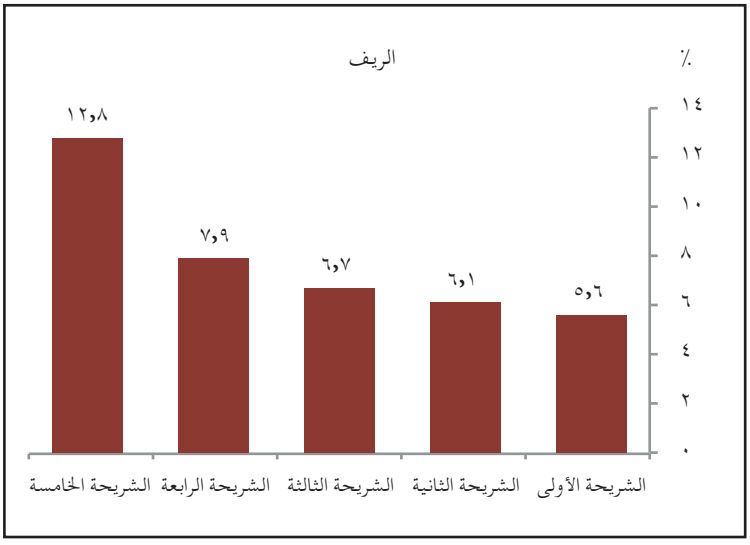
ويتعين على استراتيجية الإصلاح أن تستهدف تعديل أسعار المنتجات التي تحصل على أكبر نصيب من الدعم بينما معدل استهلاكها هو الأقل، وذلك لاحتواء الضغوط التضخمية وتحقيق مزيد من العدالة الاجتماعية. وتُقدر نسبة الزيادة المتراكمة في معدل التضخم وفقا للرقم القياسي لأسعار المستهلكين في ظل سيناريو الحالة القصوى والذي يلغي الدعم الموجه لكافة المنتجات البترولية بشكل كامل، بـ ٣٠,١٪. ويعود النصيب الأكبر في هذه الزيادة إلى ارتفاع سعر البوتجاز والذي يحصل حاليا على أكبر نسبة من الدعم الحكومي.

ويمكن بدلا من ذلك تعديل الأسعار تدريجيا بالنسبة للمنتجات التي تحصل على نسبة مرتفعة من الدعم بينما معدل استهلاكها هو الأدنى، إلى أن يصل سعر هذه المنتجات إلى مستوى يتسق مع التكلفة المحلية لها. ومن ثم يمكن لاحقا تطبيق نظام للتعديل التلقائي للأسعار المحلية وفقا للتحركات في التكلفة. وفي الوقت ذاته، يمكن توجيه الموارد التي يتم توفيرها من خلال تعديل الأسعار تدريجيا لدعم الفئات المستحقة، مع إتاحة حق الاختيار بين تحويلات نقدية أو عينية للمجموعات الضعيفة، الأمر الذي يمهد الطريق لإلغاء كافة أشكال دعم الأسعار، ويعمل في ذات الوقت على تهدئة المخاوف بشأن العدالة الاجتماعية.

وترجع الحاجة لتوجيه الدعم لمستحقيه إلى إخفاق النظام الحالي في تحقيق العدالة الاجتماعية المرجوة. ففي ظل النظام الحالي، تستفيد الشريحة الخمسية (٢٠٪) الأشد فقرا من السكان في الحضر بنسبة ٣,٨٪ فقط من إجمالي الدعم بينما تحصل الشريحة الخمسية الأكثر ثراء من السكان على ثلث إجمالي الدعم. وتقل حدة التفاوت في التوزيع بين الأغنياء والفقراء إلى حد ما بين السكان في الريف. ويعكس الفرق نمط الاستهلاك المفرط من جانب الشريحة الأكثر ثراء والذي يمكن ترشيده إذا ما أُجبرت هذه الشريحة على دفع أسعار أعلى يمكنها تحملها. فضلا عن ذلك، فإن المنافع التي تحصل عليها الشريحة الغنية هي بمثابة إهدار لموارد حكومية يمكن استغلالها لزيادة التحويلات والخدمات الاجتماعية الداعمة للمجموعات الأكثر ضعفا (الشكل ٦).

الشكل (٦) : توزيع دعم المنتجات البترولية وفقا لشرائح الإنفاق الخمسية في الحضر والريف المصري





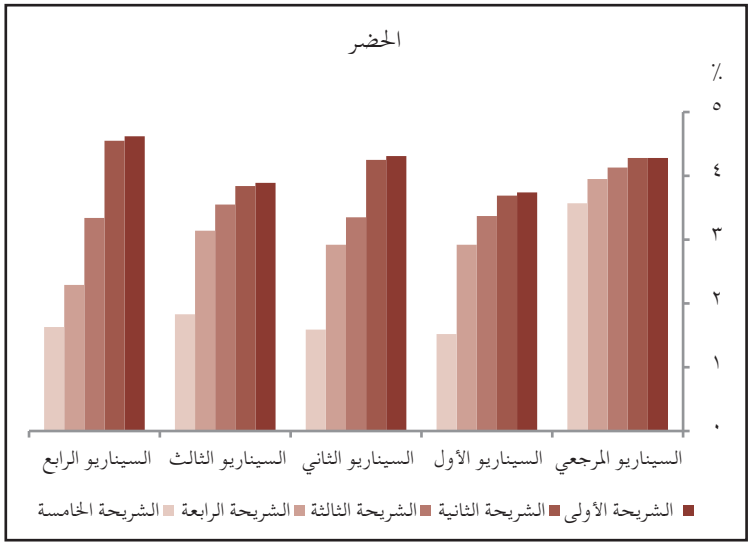
المصدر: أبو العينين، والليثي، وخير الدين (٢٠٠٩).

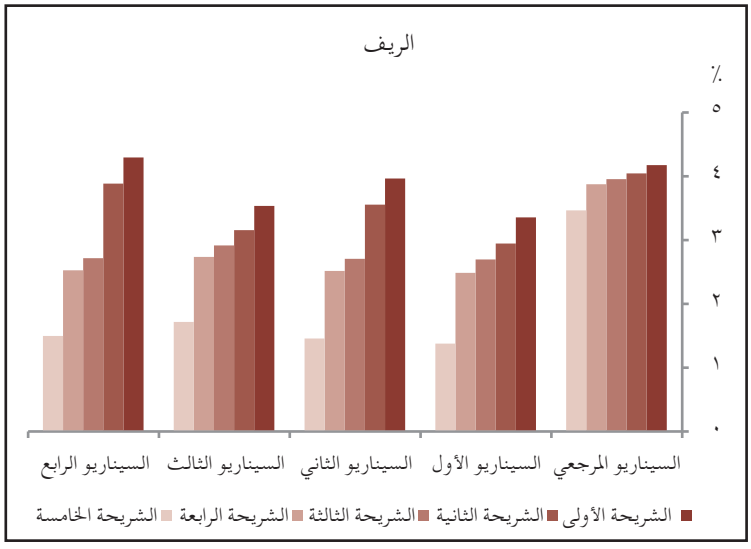
وتضيق الفجوة بين الأغنياء والفقراء بإلغاء دعم المنتجات البترولية تدريجيا وتوجيه الموارد التي يتم توفيرها من ذلك للمجموعات المعوزة. وفي هذا الإطار، قامت دراسة أبو العينين والليثي وخير الدين (٢٠٠٩) الصادرة عن المركز المصري للدراسات الاقتصادية باستخدام نموذج توازن عام محسوب لمقارنة أربعة سيناريوهات بديلة مع سيناريو مرجعي يُبقِي على النظام الحالي (الشكل ٧). يفترض السيناريو الأول تعديل أسعار المنتجات البترولية تدريجيا بدون اتخاذ تدابير تعويضية. بينما يقوم السيناريو الثاني بتعديل أسعار المنتجات البترولية مع زيادة التحويلات النقدية للشريحتين الخمسيتين الأشد فقرا في كل من المناطق الريفية والحضرية. ويفترض السيناريو الثالث تعديل أسعار المنتجات البترولية مع تحويل ٥٠٪ من الموارد التي يتم توفيرها لكافة الأسر. وأخيرا يفترض السيناريو الرابع تعديل أسعار المنتجات البترولية وتحويل ٥٠٪ من الموارد التي يتم توفيرها للشريحتين الخمسيتين الأشد فقرا في كل من الريف والحضر. وتقارن النتائج بين عدم العدالة في إطار السيناريو المرجعي، والسيناريو الرابع الذي يستهدف توجيه أكبر نسبة من الموارد التي يتم توفيرها للمجموعات الأشد فقرا، وهو ما يخفض بمضي الوقت الفجوة بين استهلاك الشريحة الأشد فقرا وتلك الأكثر ثراء.

الخبرة الدولية

تشير التجربة الدولية إلى ضرورة أن يكون إصلاح هيكل أسعار المنتجات البترولية مسبوقا ومدعوما ببعض التدابير التي تهدف إلى زيادة الوعي بشأن أهمية الحيلولة دون إهدار الموارد الحكومية وتحقيق مزيد من العدالة

الشكل (٧) : بدائل لإلغاء الدعم تدريجيا : متوسط الزيادة سنويا في إجمالي استهلاك قطاع الأسر بحسب الشرائح الخمسية





المصدر: أبو العينين، والليثي، وخير الدين (٢٠٠٩).

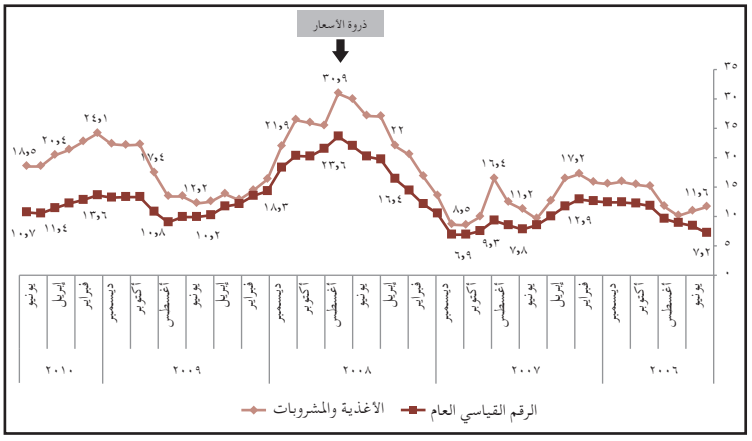
من خلال نظام للدعم يستهدف مستحقيه بصورة أفضل. على أن تقوم الاستراتيجية المتبعة بتوضيح ضرورة وأسباب تعديل الأسعار، وتحديد الفئات المستفيدة وتلك الخاسرة، فضلا عن الإعلان عن تدابير واضحة لتعويض المجموعات الضعيفة الخاسرة من جراء التعديلات السعرية. ويجب أن تشمل حملة التوعية ما يلي: (١) تقييم تأثير تطوير نظام الدعم على معدل الفقر والصحة والبيئة، (٢) إصلاح برامج المساعدات الاجتماعية بحيث تستهدف تلبية احتياجات الفقراء بصورة أفضل، (٣) تحديد مقدار أو مستوى المساعدة اللازمة لكل مجموعة من المجموعات المستهدفة، (٤) تحديد الآلية الملائمة لمساعدة كل مجموعة من المجموعات المستهدفة والقدرات الإدارية اللازمة لتنفيذ هذه الآلية بفعالية، (٥) تصميم تدابير تعويضية غير مباشرة أخرى، (٦) تحديد الإطار الزمني اللازم لتنفيذ برنامج تعديل أسعار المنتجات البترولية. وتتراوح آليات دعم المجموعات المستهدفة بين تحويلات نقدية مباشرة وتحويلات مباشرة باستخدام البطاقات الذكية أو الكوبونات، أو اتخاذ تدابير تعويضية غير مباشرة قصيرة الأجل ومنها توزيع البوتجاز من خلال المنظمات المجتمعية (بوليفيا)، وتقديم مساعدات لقطاعات بعينها (الصين)، خفض رسوم النقل (ماليزيا)، دعم خدمات التعليم والصحة والنقل والكهرباء في المناطق الريفية (الصين)، دعم المرتبات (الأردن)، تقديم المنح وكوبونات الطعام (سريلانكا)، وتقديم مساعدات لمجموعات مستهدفة (فيتنام).

دعم الغذاء: العبء المالي وعدم العدالة

على الرغم من أن حجم الدعم الموجه للغذاء أقل من ذلك الموجه للوقود، إلا أنه مكلف للحكومة ولا يحقق العدالة الاجتماعية المرجوة.[1] وتجدر الإشارة إلى ارتفاع تأثير التضخم في أسعار الغذاء في مصر، إذ يستحوذ على ٤١,٥٪ من إجمالي إنفاق قطاع الأسر، ويعادل ٥٤٪ من إجمالي نفقات الأسر المصرية الأشد فقرا. وفي الحقيقة، أدى ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء إلى تزايد الأسعار المحلية للغذاء، ومن ثم إلى زيادة تكلفة المعيشة (الشكل ٨).

وفي عام ٢٠٠٨، وقع التأثير الأكبر لصدمة الأسعار على شريحتي الدخل المتوسط والمنخفض في الاقتصاد المصري، مما استلزم توفير موارد إضافية للتخفيف من حدة هذا التأثير على الشرائح الاجتماعية الأكثر ضعفا بهدف الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. وعليه، اعتمد مجلس الشعب القانون ١١٤ / ٢٠٠٨ بهدف تعزيز التدابير الرامية إلى زيادة إيرادات مستديمة لتعويض بنود الإنفاق الإضافية المرتبطة بارتفاع الإنفاق على الأجور والمعاشات ودعم الغذاء بما يتجاوز ما كان مقترحا في الأصل في مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩.

الشكل (٨) : الأسعار العالمية للغذاء، ومعدل التضخم في مصر وفقا للرقم القياسي لأسعار المستهلكين



المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

ويتم دعم الغذاء من خلال قناتين رئيسيتين هما: (١) دعم الخبز "البلدي" (دقيق استخراج ٨٢ ٪)، وهو متاح للجميع، و(٢) البطاقات التموينية التي توفر للأسر المستفيدة حصة محددة نقدا من السلع الغذائية الأساسية (بما في ذلك الأرز والسكر وزيت الطعام) بحد أقصى أربعة أشخاص في كل بطاقة (انظر الجدولين ٢ و٣). وجدير بالذكر أن نحو ٦٩٪ من فاتورة دعم الغذاء خلال السنة المالية ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ تم تخصيصه لدعم الخبز البلدي، مقابل ٣١٪ للسلع المدعمة الأخرى ومنها السكر، والأرز، وزيت الطعام من خلال بطاقات التموين.

الجدول (٢) : أسعار الخبز المدعم والمدعم جزئيا وغير المدعم

نوع الخبز	نوع الدقيق المستخدم	النسبة من إجمالي إنتاج الخبز	عدد المخابز	السعر
خبز مدعم بالكامل	دقيق استخراج ٨٢٪	٧٥٪	١٩٠٠٠	خمسة قروش للرغيف (١٣٠ جرام)
خبز نصف مدعم (طباقي)	دقيق استخراج ٧٦٪	١٥٪	٥٠٠٠	عشر قروش للرغيف (٨٠ جرام) ١٥ قرشا للرغيف (١٥٠ جرام)
خبز أبيض (غير مدعم)	دقيق استخراج ٧٢٪	١٠٪	—	٢٥ قرشا للرغيف

المصدر: أبو العينين وآخرون (٢٠١٠).

[1] لمزيد من التفاصيل راجع دراسة أبو العينين وآخرين (٢٠١٠).

الجدول (٣): تكلفة دعم الغذاء في السنوات ٢٠٠٦/٢٠٠٧، ٢٠٠٧/٢٠٠٨، و٢٠٠٨/٢٠٠٩ (مليون جنيه، بالقيمة الاسمية)

	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
قمح مستورد	٤٤٩٦	١١٣٩٧	٨٠٨٥
قمح محلي	٢٥٦٢	٢٦٨١	٤٩٧٠
ذرة	٢٤٧	٢٩٢	٩٤٣
خبز فينو	١٧٣	٢٨١	٨
دقيق	٥١٢	٥١٣	٢٠٠
إجمالي دعم الخبز	٧٩٩٠	١٥١٦٤	١٤٢٠٦
زيت تموين	٦٤٩	١٠٩٩	٢٣٥٢
سكر محلي	١٠٩٤	١١٣٧	٢٢٠٨
زيت طعام حر	٢٩٢	٩٤٥	١٢٨٨
أرز	٤٧١	٧٥٤	٥٧٧
شاي	-٣	-١٣	٦
مواد غذائية مدعمة أخرى	٢٥٠٣	٣٩٢٢	٦٤٣٧
إجمالي الدعم	١٠٤٩٣	١٩٠٨٦	٢٠٦٣٧

المصدر: أبو العينين وآخرون (٢٠١٠).

ويُقدر دعم الغذاء في عام ٢٠٠٩/٢٠١٠ بنحو ١٦,٨ مليار جنيه (الجدول ٤). وأدت الزيادات الكبيرة التي شهدتها الأسعار العالمية منذ منتصف ٢٠٠٦ إلى ارتفاع نسبة دعم الغذاء إلى الناتج المحلي الإجمالي من ١,٣٪ في ٢٠٠٦/٢٠٠٧ إلى ١,٨٪ في ٢٠٠٧/٢٠٠٨ و٢٪ في ٢٠٠٨/٢٠٠٩.

الجدول (٤): دعم الغذاء في مصر (٢٠٠٥/٢٠٠٦-٢٠١٠/٢٠١١)

	٠٦/٢٠٠٥	٠٧/٢٠٠٦	٠٨/٢٠٠٧	٠٩/٢٠٠٨	١٠/٢٠٠٩ مقدر	١١/٢٠١٠ الموازنة العامة
بالمليار جنيه	٩,٤	٩,٤	١٦,٤	٢١,٠٧	١٦,٨٢	١٣,٥٨
نسبة من الناتج المحلي الإجمالي	١,٥	١,٣	١,٨	٢,٠٢	١,٤	٠,٩٨

المصدر: أبو العينين وآخرون (٢٠١٠).

ويعود الارتفاع في فاتورة الدعم جزئيا إلى زيادة كميات المواد الغذائية المنصرفة على البطاقات التموينية وارتفاع عدد الأسر التي تغطيها هذه البطاقات. حيث قررت الحكومة في استجابة منها لارتفاع أسعار الغذاء في عام ٢٠٠٨ تحديث بيانات التسجيل للحصول على بطاقات التموين في إطار برنامج دعم الغذاء بحيث يتم تسجيل الأشخاص الذين ولدوا بعد عام ١٩٨٩ في النظام. ونتيجة لذلك، أضيف ٢٢ مليون شخص إلى نظام البطاقات التموينية مما أدى إلى ارتفاع عدد المستفيدين منه إلى نحو ٦٩,٢ مليون شخص في نوفمبر ٢٠٠٨. كما أصبحت البطاقات التموينية توفر كميات إضافية من الأرز والسكر والزيوت النباتية اعتبارا من نوفمبر ٢٠٠٨ بأسعار أقل كثيرا من أسعار السوق.

فضلا عن ذلك، لا يحقق نظام دعم الغذاء العدالة المرجوة، حيث يحصل أربع من كل خمس أسر في مصر على الخبز المدعم و٦٧٪ من الأسر لديها بطاقات تموينية. وتشتري الشرائح الخمسية الثلاث الوسطى النصيب الأكبر من الخبز البلدي نظرا لأنه متاح للجميع. وعلى النقيض، يتناقص نصيب حاملي بطاقات التموين مع زيادة الإنفاق حيث يتم تطبيق معايير معينة لاستبعاد الشريحة الغنية من النظام (جدول ٥).

الجدول (٥): نسبة الأسر التي تحصل على دعم الغذاء (مقسمة بحسب الشرائح الخمسية)

	١	٢	٣	٤	٥	المتوسط
الخبز البلدي	٧٨,٠١	٨٠,٩٦	٨٣,٨٠	٨٤,٨٦	٧٧,٧٤	٨١,٠١
بنود الغذاء المنصرفة على بطاقة التموين	٧٥,٩٩	٧٣,٣٣	٧١,٥٤	٦٧,٦٧	٥٧,٣٨	٦٧,٦٠

المصدر: أبو العينين وآخرون (٢٠١٠).

ويمثل تسرب الدعم إحدى المشكلات الكبيرة في نظام دعم الخبز (الجدول ٦)، حيث يتم دعم الدقيق بنسبة كبيرة وتوزيعه على عدد كبير من المخابز مما يعيق جهود الرقابة ويوفر حوافز لتسريبه إلى السوق السوداء. وهذا بالإضافة إلى أن الخبز المدعم أرخص سعرا من علف الحيوانات مما يشجع مربي الماشية والدواجن على إساءة استخدام الدعم واستغلال الخبز المدعم كعلف للحيوانات. الأمر الذي يؤدي إلى حدوث نقص في كميات الخبز ويتعارض مع الأهداف الرئيسية لنظام الدعم.

الجدول (٦): المشكلات الأخرى في نظام دعم الخبز

	دقيق مدعم بالكامل (استخراج ٨٢٪)	دقيق نصف مدعم (استخراج ٧٦٪)	دقيق غير مدعم (استخراج ٧٢٪)
مباع للمخابز	١٦٠ جنيه للطن	٩٠٠ جنيه للطن	٢٥٠٠ جنيه للطن
مباع في السوق السوداء	١٧٥٠-٢٠٠٠ جنيه للطن	١٢٠٠ جنيه للطن	—

المصدر: أبو العينين وآخرون (٢٠١٠).

وكما يتضح من الجدول (٧)، يتسم دعم الغذاء بسوء الاستهداف، والمغالاة في التكلفة، مما يؤدي إلى تسرب الموارد بصورة كبيرة إلى الأسر مرتفعة الدخل. وبرغم توفير الدعم العيني منذ فترة طويلة وتوسع نطاق تغطية نظام دعم الغذاء على مدى سنوات عديدة، إلا أن معدلات الفقر مستمرة في الارتفاع ومازالت نسبة كبيرة من السكان تفتقد الأمن الغذائي وتعاني من سوء التغذية. لذلك، لا بد من وجود نظام يستهدف مستحقي الدعم بصورة أفضل للقضاء على الاستهلاك المفرط والحيلولة

دون إهدار الموارد الحكومية وضمان توجيه الموارد التي يتم توفيرها للمستحقين والأشخاص الذين يحتاجون دعما إضافيا في صورة مواد غذائية وخدمات أساسية.

الجدول (٧): نصيب الفرد من مزايا دعم الغذاء بالقيمة المطلقة سنويا (مقسمة بحسب الشرائح الخمسية)

	١	٢	٣	٤	٥	المتوسط
الدعم الموجه للخبز البلدي	١٢٣,٠	١٣٤,٩	١٤٦,٩	١٦٤,٤	١٦٧,٨	١٤٧,٤
الأرز	١٧,٤	٢٠,١	٢٠,٩	٢١,٥	٢٢,١	٢٠,٤
القمح	٤٥,٠	٢٩,٨	١٩,٢	١٣,٦	٧,٧	٢٣,١
الزيت	٤٢,٢	٤٩,٥	٥٣,٨	٥٨,٤	٥٩,٩	٥٢,٧
السكر	٢٥,٩	٢٧,٩	٢٩,٢	٢٩,٩	٢٨,٦	٢٨,٣
الشاي	٤,٥	٤,٥	٤,٢	٤,٩	٤,٣	٤,٥
كافة بنود الدعم	٢٥٧,٩	٢٦٦,٦	٢٧٤,٣	٢٩٢,٩	٢٩٠,٥	٢٧٦,٤
استهلاك الفرد	١٧١٤,٠	٢٤٢٣,٦	٣٠٣٢,٥	٣٨٨٧,٠	٧٥٠٣,٧	٣٧١٢,١
إجمالي الدعم كنسبة من إجمالي الاستهلاك	١٥,٠	١١,٠	٩,٠	٧,٥	٣,٩	٧,٤

المصدر: أبو العينين وآخرون (٢٠١٠).

ملاحظات ختامية

يؤدي نظام الدعم الحالي إلى إهدار الموارد الحكومية ولا يحقق العدالة المرجوة. كما يترتب عليه تحويل معظم الدعم لغير مستحقيه ومن ثم يدعم الاستهلاك الترفي لهؤلاء الذين لديهم القدرة على دفع أسعار أعلى مقابل الغذاء ومنتجات الوقود. ورغم ذلك، لا تزال هناك حاجة لمزيد من موارد الدعم لمساندة الفئات الضعيفة من خلال توفير خدمات جيدة وذات تكلفة معقولة في مجالات التعليم والصحة والنقل والبنية التحتية.

وفي ضوء ما تقدم، ينبغي إلغاء الدعم تدريجيا مع مراعاة تأثير ذلك على الفئات الضعيفة وعلى التضخم. كما يجب وضع سياسات مكملة لتخفيف آثار إلغاء الدعم على التضخم وضمان تحقيق مزيد من العدالة. وبالتوازي، يجب إعداد نظام يتم بمقتضاه منح الفئات الضعيفة المستحقة للدعم حق الاختيار بين الحصول على تحويلات نقدية أو عينية مباشرة.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هدف الحكومة الرامي إلى خفض العجز المالي الكلي بنحو ٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥، يعد ذا أهمية حيوية لتحقيق نمو يقوده القطاع الخاص وللحد من مواطن الضعف في الاقتصاد. فارتفاع العجز المالي يزيد من الحاجة إلى التمويل المحلي ويؤدي إلى المزاحمة على الموارد التي يمكن إتاحتها للقطاع الخاص. كما أن ارتفاع الدين العام يؤدي إلى زيادة المخاوف بشأن استمرارية أوضاع المالية العامة وإلى تراجع ثقة المستثمرين. وفي هذا الإطار، يعد خفض العجز في المالية العامة من الأهداف الممكن تحقيقها كما يتضح من تجارب البلدان الأخرى، ومن المتوقع أن يؤدي إلى مزيد من التراجع بمقدار ١٥ نقطة مئوية في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي والمقدرة حاليا بـ ٧٤٪.

وتستند استراتيجية الإصلاح إلى تدابير لزيادة كفاءة الإنفاق العام وتطوير نظام الدعم بالتحول إلى نظام قائم على التحويلات المباشرة للفئات المستحقة. وسوف يؤدي ذلك إلى معالجة مواطن الضعف الرئيسية في المالية العامة وإتاحة مزيد من الموارد لدعم الأجندة الاجتماعية للحكومة. وسوف تكون هذه التعديلات ضرورية للحفاظ على ثقة المستثمرين، والحد من عدم العدالة الاجتماعية ومعدلات الفقر، والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي الكلي لضمان تحقيق مستوى مرتفع ومستديم من النمو، وإتاحة المجال لتطبيق سياسات مالية عامة مضادة للاتجاهات الاقتصادية الدورية، وهو ما أثبت فعاليته خلال الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة.

المراجع

أبو العينين، سهير، وهبة الليثي، وهناء خير الدين. ٢٠٠٩. *تأثير خفض الدعم للمنتجات البترولية في مصر*. ورقة عمل رقم ١٤٥، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة.

أبو العينين، سهير، وهبة الليثي، وأمنية حلمي، وهناء خير الدين، ودينا مندور. ٢٠١٠. *تأثير صدمة أسعار الغذاء العالمية على الفقراء في مصر*. ورقة عمل رقم ١٥٧، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة.

كتب هذا العدد من سلسلة آراء في السياسة الاقتصادية، د. ماجدة قنديل، المدير التنفيذي ومدير البحوث، المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

لمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية
أبراج نايل سيتي، البرج الشمالي، الدور الثامن – كورنيش النيل، رملة بولاق
القاهرة ١١٢٢١ – مصر
تليفون ٢٤٦١٩٠٣٧ (٢٠٢) فاكس: ٢٤٦١٩٠٤٥ (٢٠٢)
E-mail: eces@eces.org.eg http://www.eces.org.eg