مجلس الوزراء
مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار

دراسة التحول من الدعم السلعى إلى الدعم النقدى

(بالتطبيق على السلع التموينية)

نوفمبر ٢٠٠٤

قائمة المحتويات

مقدمة..... ٢

القسم الأول: نظام الدعم الحالى فى مصر..... ٤

١. ١ الصورة الكلية للدعم..... ٤

١. ٢ تقييم نظام الدعم الحالى ٧

القسم الثانى: نظام دعم السلع التموينية..... ٨

١. ٢ الواقع الحالى لنظام دعم السلع التموينية ٨

٢. ٢ مبررات التحول نحو نظام الدعم النقدى ١٠

القسم الثالث: برنامج التحول إلى الدعم النقدى..... ١٢

٣. ١ الهدف الرئيسى ١٢

٣. ٢ مكونات البرنامج..... ١٢

٣. ٣ التحديات الأساسية ومقترحات الحل..... ١٤

القسم الرابع: مكونات برنامج التحول إلى الدعم النقدى ١٦

٤. ١ المكون الأول: تحديد المستفيدين ١٦

٤. ٢ المكون الثانى: تحديد قيمة الدعم النقدى ١٩

٤. ٣ المكون الثالث: إدارة نظام الدعم النقدى ٢٣

الملاحق..... ٢٦

مقدمة

يعتبر ضمان مستوى معيشة مقبول لأفراد المجتمع أحد أهم توجهات الدولة ومن أبرز مبررات وجودها، ولذلك تحاول الحكومات بشكل عام سواء في البلدان النامية أو المتقدمة ضمان حد أدنى لمستوى المعيشة وهو ما يعتبر احد الدعائم الأساسية للاستقرار السياسى والاجتماعى .. وعلى الرغم من الأهمية البالغة لذلك الهدف، تواجه الدول النامية على وجه الخصوص صعوبات عديدة في توفير الموارد المالية اللازمة لتمويل برامج الدعم المختلفة بسبب ندرة الموارد الاقتصادية ومحدودية الإيرادات العامة للدولة.

ويعبر الدعم عن مجموعة الإجراءات التي تتخذها الحكومات بهدف تحقيق مزايا مالية للأسر والمشروعات الخاصة بهدف تمكينها من شراء السلع أو مستلزمات الإنتاج الرئيسية بأسعار مخفضة، حيث يمكن الدعم المستهلكين – وبخاصة محدودى الدخل – من توفير أو زيادة استهلاكهم من بعض السلع دون أن يضطروا لخفض إنفاقهم من السلع الأخرى، فيما يشجع الدعم المنتجين على مواصلة العملية الإنتاجية من خلال تيسير عملية الحصول على مستلزمات الإنتاج.

وتمشياً مع التزام الدولة بدورها فى تخفيف العبء عن محدودى الدخل، تقوم الحكومة بتوفير عدداً من السلع الأساسية بأسعار مخفضة للفئات المستحقة للدعم، كما تتحمل جزءاً كبيراً من تكاليف الخدمات الأساسية مثل الكهرباء والماء والمواد البترولية، ويعد الدعم الحكومى للسلع والخدمات الأساسية من أهم بنود الإنفاق الحكومى فى الموازنة العامة للدولة حيث يمثل حوالى ٢٦,٥٪ من إجمالى النفقات العامة للدولة فى عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥.

وفى الآونة الأخيرة، ظهر اتجاه نحو استبدال السياسة الحالية للدعم العينى (لبعض السلع منها السلع التموينية) بأخرى تقوم على الدعم النقدى لمحدودى الدخل، ويرى أنصار هذا الاقتراح أن سياسة الدعم الحالية تتضمن الكثير من العيوب مما يجعلها غير صالحة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، حينئذ يكون الدعم النقدى هو الأسلوب الفعال لترشيد نظام الدعم الحالى وضمان وصوله إلى مستحقيه. من جانب آخر يرى مؤيدو نظام الدعم النقدى أن السياسة الحالية للدعم العينى أصبحت عاجزة عن تحقيق أهدافها الرئيسية المتمثلة فى رفع المستوى المعيشى لمحدودى الدخل، ويؤكدون إن

الأسلوب الوحيد لمعالجة هذا التسرب يكمن فى التعويض النقدى لمحدودى الدخل، هذا ويمكن التحول من الدعم العينى إلى النقدى بطريقتين هما:

- **تحول فورى:** وفيه يتم تحويل الدعم العينى إلى نقدى بخطوة واحدة بحيث يشمل جميع السلع والخدمات على أن يعوض محدودى الدخل بمقدار إجمالى قيمة الدعم العينى المستحق لهم مع وضع نظام يضمن أن يقتصر وصول الدعم النقدى إلى المستحقين على ضوء مستوى الدخل.
- **تحول تدريجى:** وفى هذه الحالة يتم التحول من دعم عينى إلى نقدى على مراحل بحيث يتم التعويض النقدى عن عدد معين من السلع المدعومة وفقاً لبرنامج زمنى محدد.

تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على أهم سمات نظام الدعم الحالى فى مصر من خلال القسم الأول، فيما يتناول القسم الثانى نظام دعم السلع التموينية بالمزيد من التفصيل حيث يتعرض لواقع النظام الحالى للبطاقات التموينية ومبررات التحول إلى نظام الدعم النقدى، فى حين يتناول القسم الثالث من الدراسة الأهداف الرئيسية ومكونات برنامج الدعم النقدى، وأخيراً تقترح الدراسة من خلال القسم الرابع برنامجاً عملياً للتحول للدعم النقدى يشمل تحديد المستفيدين، وقيمة الدعم، وبرنامج إدارة نظام الدعم النقدى.

القسم الأول

نظام الدعم الحالى فى مصر

تسعى الحكومات إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية من وراء تطبيق سياسة الدعم، إلا أن هناك مجموعة أهداف أساسية مشتركة لسياسة الدعم يمكن تحديد أهمها فيما يلى:

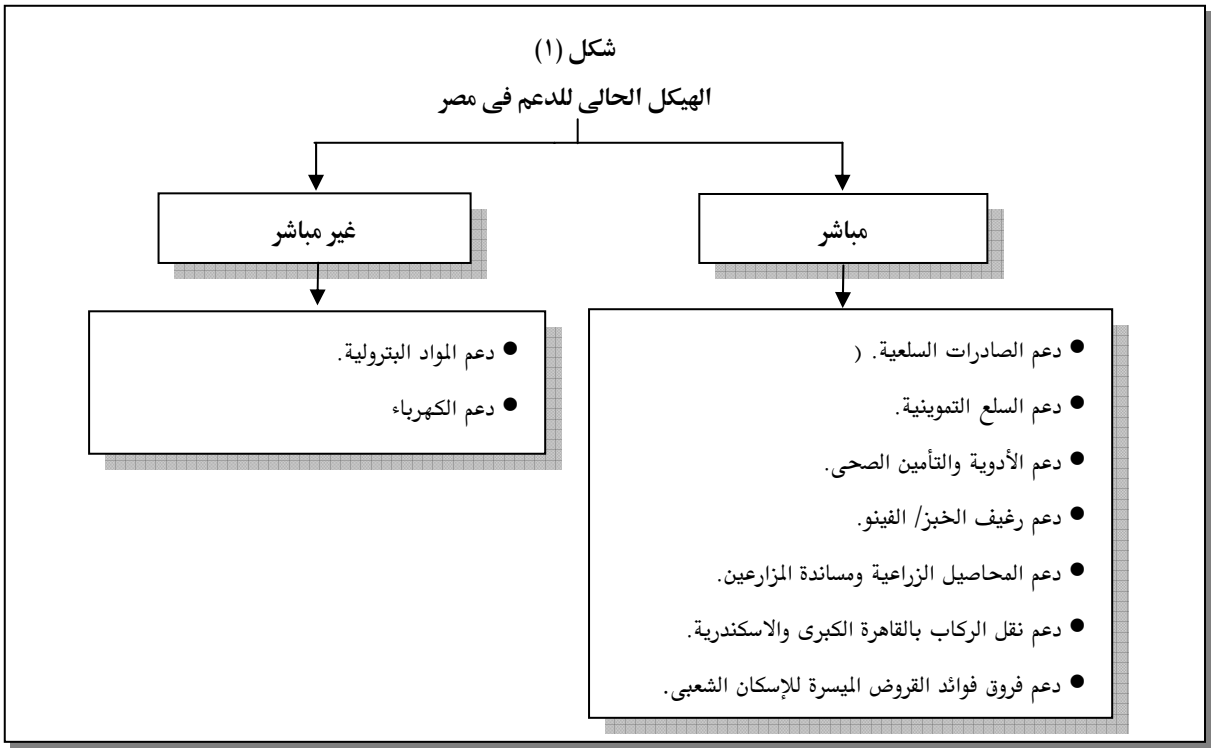
- **إعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء:** فغالباً ما تستخدم سياسة الدعم لإعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء وذلك بشرط توفر أمرين رئيسين وهما الاختيار الدقيق للسلع التى تحظى بالدعم، وفرض قيود على نظام توزيع السلع المدعمة لضمان وصوله لمستحقيه من الفئات الأشد فقراً.
- **استقرار أسعار السلع الأساسية:** من جانب آخر تستخدم سياسة الدعم لضمان استقرار أسعار السلع الأساسية، وذلك عن طريق الربط بين الأسعار ومستويات الدخل، أو عن طريق الدعم العينى الذى يستهدف توفير السلع للطبقات المستحقة بأسعار تتناسب مع دخولها.

١.١ الصورة الكلية للدعم

تقوم الحكومة المصرية بتطبيق نظام دعم يعتمد فى جزء منه على الدعم المباشر، والجزء الآخر على الدعم غير المباشر كما هو موضح فى الشكل رقم (١).

شكل (١)

الهيكل الحالى للدعم فى مصر



بلغ إجمالى الدعم الحكومى للسلع والخدمات، حوالى ٤٢,٢ مليار جنيه فى مشروع موازنة العام المالى ٢٠٠٤/٢٠٠٥، يمثل الدعم المباشر منها ١٥,٦ مليار جنيه، والدعم غير المباشر ٢٦,٦ مليار جنيه، متنوعاً ما بين دعم سلعى وآخر نقدى.

جدول (١)

إجمالى الدعم للسلع والخدمات فى مشروع موازنة ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥

(مليار جنيه)

البيان	القيمة	الهيكل النسبى ٪
قيمة الدعم المباشر	١٥,٦	٣٧,٠
قيمة الدعم غير المباشر	٢٦,٦	٦٣,٠
إجمالى قيمة الدعم	٤٢,٢	١٠٠
نسبة الدعم إلى إجمالى الموازنة (٪)	٢٦,٥	

المصدر: وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥، البيان المالى.

وتتنوع أشكال الدعم الذى تقدمه الدولة للمواطنين ما بين دعم سلعى وآخر نقدى، ويوضح الجدول رقم (٢) توزيعات الدعم المباشر وغير المباشر على السلع والخدمات المختلفة، حيث يلاحظ أن السلع التموينية والمواد البترولية تستحوذ على النسبة العظمى من اجمالى الدعم، بنسبة تصل إلى نحو ٨٣٪.

ويشكل دعم المواد التموينية الرئيسية (الخبز والسكر والزيت و الفول والعدس والأرز والمكرونة الشعبية والشاى والمسلى النباتى) نحو ٢٧,٥٪ من إجمالى الدعم، بينما تستحوذ المواد البترولية على ٥٥,٥٪ من اجمالى الدعم، وذلك على النحو الموضح بالجدول التالى:

جدول (٢)

طبيعة بنود الدعم المختلفة واعتماداتها فى الموازنة العامة للدولة ٢٠٠٤/٢٠٠٥

(مليار جنيه)

البيان	طبيعة الدعم	قيمة الدعم	التوزيع النسبى (٪)
أولا: الدعم المباشر		١٥,٥٥٢	٣٧,٠
– دعم السلع التموينية الرئيسية (الخبز والسكر والزيت والفول والعدس والأرز والمكرونة الشعبية والشاى والمسلى النباتى)	دعم سلعى	١١,٦٠٠	٢٧,٥
– القروض الميسرة لتوفير الإسكان الشعبى والاقتصادى، والأغراض اجتماعية وللمشروعات الصغيرة.	دعم سلعى + دعم نقدى	١,٧٠٠	٤,١
– دعم الأدوية الأساسية (كالأنسولين وألبان الأطفال) والتأمين الصحى على الطلاب بالمدراس	دعم سلعى	٠,٥٣٠	١,٣
– دعم الصادرات السلعية (خاصة الملابس الجاهزة والمفروشات والمحاصيل الزراعية والبستانية).	دعم نقدى	٠,٥٠٠	١,٢
– دعم لنقل الركاب بالقاهرة الكبرى والإسكندرية	دعم سلعى	٠,٣٥٩	٠,٩
– دعم فروق أسعار الأقطان المسلمة للمغازل المحلية	دعم نقدى	٠,٣٠٠	٠,٧
– دعم المحاصيل الزراعية ومساندة المزارعين	دعم نقدى	٠,٢٦٣	٠,٦
– عناصر اخرى مختلفة للدعم	–	٠,٣٠٦	٠,٧
ثانياً: الدعم غير المباشر		٢٦,٦٠٠	٦٣,١
– دعم المواد البترولية	دعم سلعى	٢٣,٤٠٠	٥٥,٥
– دعم الكهرباء	دعم سلعى	٣,٢٠٠	٧,٦
الإجمالى		٤٢,١٥٢	١٠٠,٠

المصدر: الموازنة العامة للدولة ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥البيان المالى، وزارة المالية.

١. ٢ تقييم نظام الدعم الحالى

يتسم نظام الدعم الحالى فى مصر بإتباع سياسة الدعم المفتوح للسلع دون تمييز بين المستحق وغير المستحق، وفيما يلى تحليل السمات الرئيسية لنظام الدعم الحالى:

- **تشوه الأسعار:** حيث أن نظام الدعم الحالى للسلع يفرض على السوق وجود سعرين لنفس السلع التموينية، وهما سعر بيع السلع عن طريق البطاقات التموينية والسعر السوقى.

- **عدم ضمان وصول الدعم إلى مستحقيه:** فالآليات الحالية التى يقدم الدعم من خلالها تستهدف دعم السلعة أو الخدمة، وليس دعم الأفراد، وهو الأمر الذى لا يضمن فقط وصول الدعم إلى مستحقيه فقط، وإنما يحمل الموازنة العامة للدولة أيضاً بأعباء إضافية يمكن تجنبها دون الإضرار بمحدودى الدخل.

- **تشوه نظم الدعم المطبقة ما بين أقاليم الجمهورية:** على الرغم من انخفاض مستوى الدخل فى المحافظات الريفية عن المحافظات الحضرية، إلا أنه ومن خلال تحليل الدعم الذى يُقدم للمحافظات المختلفة يلاحظ الآتى:
  - انخفاض سعر المتر المكعب من مياه الشرب في المحافظات الحضرية عن المحافظات الريفية.
  - انخفاض تعريفة النقل فى المحافظات الحضرية عن المحافظات الريفية.

ومما سبق تبدو أهمية إعادة النظر فى سياسات الدعم، والآليات التي يقدم من خلالها؛ من أجل تفعيل دور الدعم فى المجتمع، وتوفير أقصى استفادة منه للطبقات المستحقة، وفى الجزء التالى سيتم التركيز على نظام دعم السلع التموينية من خلال دراسة الواقع الحالى لهذا النظام، والمبررات الأساسية التى تدعو إلى التحول إلى نظام الدعم النقدى للسلع التموينية.

القسم الثانى

نظام دعم السلع التموينية

اعتمدت الحكومة خلال الثمانينات من القرن الماضى على نظام الدعم العينى للسلع التموينية الرئيسية لضمان توفير الاحتياجات الأساسية للفئات المستحقة من السكان وتمكين الطبقات الفقيرة من الحفاظ على مستوى معين من القدرة الشرائية، واستمر تطبيق النظام على ضوء قناعة الحكومة بأن العائد الاقتصادى من الإبقاء على هذا البرنامج يفوق تكلفة ما يمكن أن يتسرب من مواد مدعومة إلى السوق السوداء، وذلك حتى عام ١٩٨٨ عندما اضطرت الحكومة تحت ضغط محدودية الموارد إلى عدم إصدار بطاقات جديدة أو إضافة مواليد جدد على البطاقات القائمة.

٢. ١ الواقع الحالى لنظام دعم السلع التموينية

ومع بداية التسعينات انتهجت الدولة سياسات للإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى تنادى بضرورة تقليص الدعم، ومن ثم انخفضت السلع التى تشملها البطاقة إلى ثلاث سلع فقط هما السكر والزيت والشاى، إلا أن الحكومة اتجهت مرة أخرى فى عام ٢٠٠٤ إلى تكثيف الدعم السلعى الموجه للمواطنين وذلك تحت ضغط ارتفاع أسعار معظم السلع الرئيسية وتراجع مستويات الدخول الحقيقية، ولذا قامت الحكومة بإضافة سبع سلع جديدة لنظام البطاقات المعمول به وهى (الأرز – المكرونة – العدس – الفول – المسلى النباتى – شاى، إضافةً إلى زيادة الكمية المقررة من زيت الطعام) بتكلفة قدرت بنحو ٣,٧ مليار جنيه في موازنة عام٢٠٠٤/٢٠٠٥ يستفيد منها حاملو بطاقات التموين سواء فيما يتعلق ببطاقات الدعم الكلى أو الجزئى المعمول بها حالياً والتى تغطى احتياجات ٤٠ مليون مواطن وذلك فى محاولة من جانب الحكومة للتخفيف عن محدودى الدخل[1].

- **قيمة الدعم السلعى المقدم للمواطنين**

تقوم الحكومة بتقديم دعم للمقررات التموينية (تسع سلع أساسية) يبلغ ٩,٢٧ جنيه للفرد الواحد شهرياً، حيث تبلغ تكلفة المقررات التموينية للفرد الواحد شهرياً بالسعر المدعوم ١٠,٨٠ جنيه،

[1] قرار وزارى رقم (٧٥) لسنه ٢٠٠٤.

بينما تبلغ نفس المقررات بسعر السوق وفقاً لأسعار شهر أغسطس ٢٠٠٤[1]، حوالى ٢٠ جنيه، أى أن الحكومة تتحمل سنوياً دعماً إجمالياً قدره ٤,٤ مليار جنيه (لنحو ١٠ مليون بطاقة تموينية تخدم ٤٠ مليون فرد فى الوقت الراهن).

جدول (٣)

دعم السلع التموينية المقدم إلى المواطنين

المقررات التموينية (الكمية/ الفرد)	اجمالى تكلفة المقررات التموينية بالسعر المدعم (للفرد الواحد شهريا) *	تكلفة المقررات بسعر السوق (أغسطس ٢٠٠٤) **	مقدار الدعم (قرش)	نسبة تغطية الدعم لسعر السوق (٪)
السلع الرئيسية				
كيلو سكر***	٦٠,٠٠	٢٠٣,٣٠	١٤٣,٣٠	٧٣
نصف كيلو زيت طعام***	٥٠,٠٠	٢٥٦,٢٥	٢٠٦,٢٥	٨٠
السلع المضافة حديثاً				
كيلو أرز	١٠٠,٠٠	٢٢٥,٠٠	١٢٥,٠٠	٥٦
كيلو مكرونة	١٥٠,٠٠	٢٨٧,٥٠	١٣٧,٥٠	٤٨
نصف كيلو زيت طعام****	١٨٠,٠٠	٢٥٦,٢٥	٧٦,٢٥	٣٠
نصف كيلو عدس	١٥٠,٠٠	٢٢٠,٠٠	٧٠,٠٠	٣٢
نصف كيلو فول	١٠٠,٠٠	١٤٦,٢٥	٤٦,٢٥	٣٢
نصف كيلو مسلي نباتي	٢٢٥,٠٠	٢٨٧,٥٠	٦٢,٥٠	٢٢
باكو شاى (٥٠ جرام)*****	٦٥,٠٠	١٢٥,٠٠	٦٠,٠٠	٤٨
الإجمالى (قرش/ شهر)	١٠٨٠,٠٠	٢٠٠٧,٠٥	٩٢٧,٠٥	٤٦

* المصدر: وزارة التموين والتجارة الداخلية.

** المصدر: وزارة التموين والتجارة– النشرة الشهرية لأسعار السلع–العدد ١٢٢.

*** أسعار السلع المدعومة لبطاقات الدعم الكلى، بينما يبلغ سعر كيلو السكر وزيت الطعام فى بطاقات الدعم الجزئى ٨٥، ١٥٠ قرش على التوالى.

**** تم إضافة نصف كيلو زيت على بطاقات التموين، تدعمها الحكومة بقيمة تقل عن قيمة الدعم المخصصة للنصف كيلو زيت المقررة سابقاً.

***** المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء– نشرة التغير فى أسعار الجملة والتجزئة–يوليه ٢٠٠٤.

[1] وزارة التموين والتجارة– النشرة الشهرية لأسعار السلع–العدد ١٢٢..

وتشير تقديرات وزارة التموين، إلى أن السلع السبع المدعمة التى تمت إضافتها مؤخراً، تتكلف دعماً قدره (٣,٢ مليار جنيه سنوياً) بمتوسط دعم للبطاقة الواحدة (٣٢٣) جنيه سنويا، ولكن وفقا لحسابات الجدول رقم (٣)، نجد أن تكلفة دعم السلع السبع تقدر بنحو ٢,٧٣ مليار جنيه سنوياً، بمتوسط دعم للبطاقة الواحدة يقدر بنحو ٢٧٣,٦ جنيه سنوياً، ويمكن تفسير هذا الفارق، والذى يقدر بنحو ٥٠٠ مليون جنيه، على أنه يمثل التكاليف الإضافية لتطبيق نظام توزيع السلع من خلال بطاقات التموين (المصروفات الإدارية – تكاليف النقل).

٢. ٢ مبررات التحول نحو نظام الدعم النقدى

يستند أنصار فكرة الدعم النقدى إلى عدد كبير من المبررات تجعلهم يفضلون الدعم النقدى، وأساس هذه المبررات هى مجموعة المزايا التى يوفرها نظام الدعم النقدى والتى من أهمها:

- التعويض النقدى يعتبر تعويضاً عادلاً لمحدودى الدخل عن الأضرار التى سوف تلحق بهم نتيجة ارتفاع الأسعار، وفى نفس الوقت يحقق الدعم النقدى العدالة الاجتماعية بين فئات المجتمع.
- الدعم النقدى يوجه مباشرة للمستهلك دون وسطاء مما يمنع تسربه إلى غير المستحقين.
- انخفاض الأعباء المالية التى تتحملها الدول: وبالتالى سينخفض عجز الموازنة العامة للدولة.
- ترشيد الاستهلاك: إن التحول إلى دعم نقدى سوف يساهم فى ترشيد الاستهلاك، حيث يرتبط بالتخلى عن الدعم العينى عادة اتجاه المستهلك إلى إعادة النظر فى مستويات استهلاكه بعد وصول أسعار السلع المدعمة إلى سعرها الحقيقى مما يؤدى إلى تخفيض الاستهلاك بصفة عامة.

هذا ويوضح الجدول رقم (٤) المزايا والعيوب المرتبطة بكل من نظام الدعم العينى والدعم النقدى.

جدول (٤)

مزايا وعيوب نظامى الدعم العينى والنقدى

المزايا/العيوب	نظام الدعم العينى	نظام الدعم النقدى
المزايا	– زيادة الدخل الحقيقى للمستفيدين. – توفير السلع الضرورية بأسعار مخفضة. – وسيلة فعالة لتحقيق استقرار الأسعار.	– يتمتع المستفيدون منه بالحرية الكاملة فى اختيار السلع المستهلكة. – وصول الدعم إلى مستحقيه بدون وسطاء. – أداة فعالة فى إعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء. – انخفاض الأعباء المالية التى تتحملها الدولة(عجز الموازنة). – ترشيد الاستهلاك.
العيوب	– زيادة فرص تسربه للفئات غير المستحقه. – زيادة الاستهلاك من السلع المدعمة. – لا يتيح للمستفيدين منه حرية اختيار السلع المستهلكة.	– يساهم فى رفع معدلات التضخم. – تسريح العمالة المتضمنة بنظام البطاقات التموينية. – عدم وجود بديل لمواجهة الأزمات فى حالة إلغاء البطاقة التموينية.

القسم الثالث

برنامج التحول إلى الدعم النقدى

فى ضوء عيوب النظام الحالى لدعم السلع التموينية وكذلك المميزات التى يقدمها نظام الدعم النقدى، يتناول هذا الجزء مقترح برنامج تنفيذى يسعى إلى التحول إلى نظام الدعم النقدى فيما يخص السلع التموينية، وذلك من خلال عدد من المحاور الرئيسية.

٣. ١ الهدف الرئيسى

التحول التدريجى من نظام الدعم السلعى إلى نظام الدعم النقدى، لتحقيق درجة أعلى من كفاءة وفاعلية نظام دعم السلع التموينية.

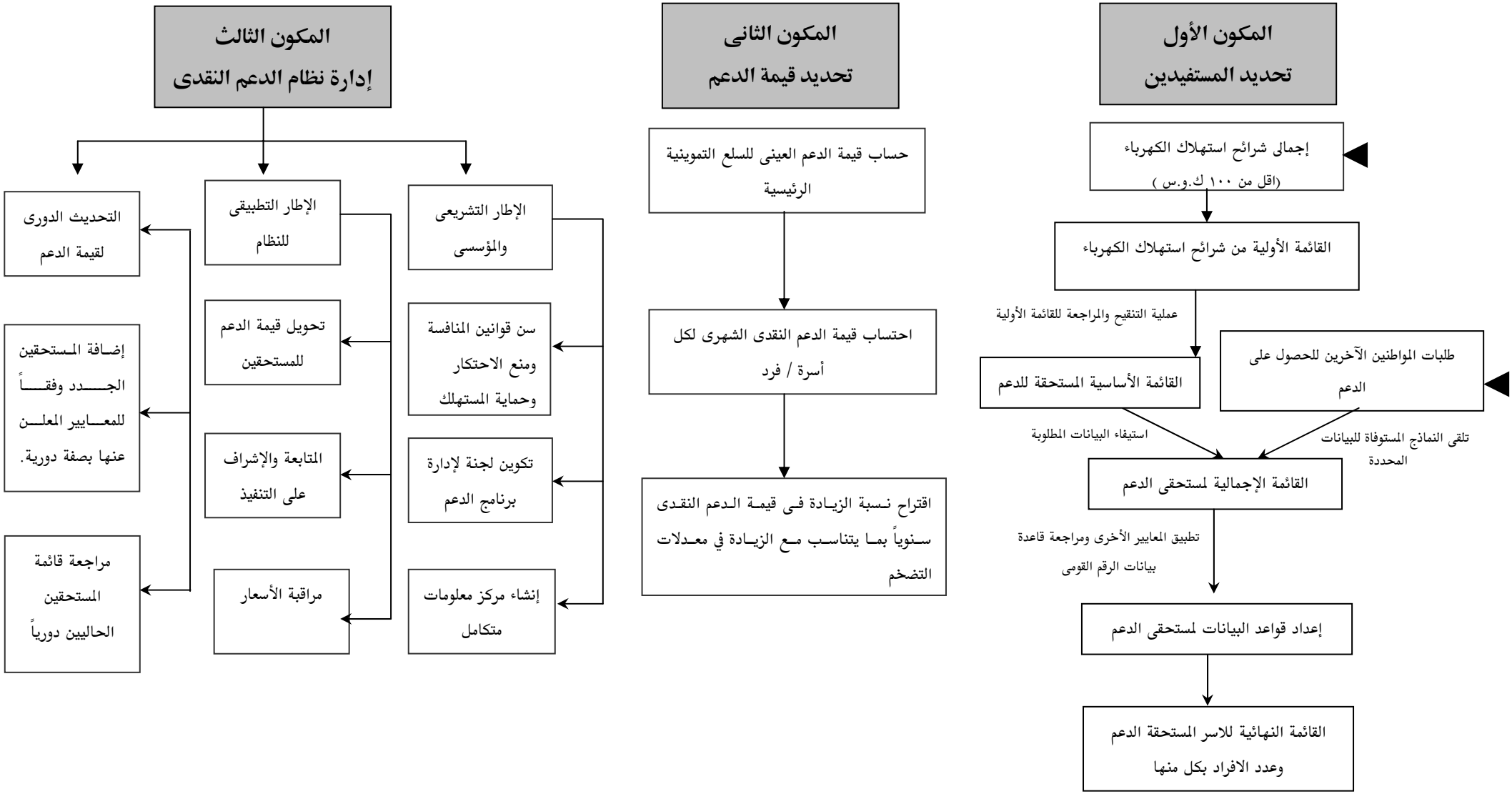
٣. ٢ مكونات البرنامج

يتكون البرنامج المقترح للتحول إلى نظام الدعم النقدى من ثلاث مكونات رئيسية، كما يعرضها الشكل رقم (٢)، تتمثل فى التالى:

- **المكون الأول:** تحديد المستفيدين: يتناول هذا المكون المعايير المستخدمة فى تحديد مستحقى الدعم، وإعداد قائمة نهائية تتضمنهم، وبناء قاعدة بيانات بهؤلاء المستحقين.
- **المكون الثانى:** تحديد قيمة الدعم النقدى: يتعرض هذا المكون إلى تحديد قيمة الدعم النقدى بالاستناد إلى بدائل مختلفة، بالإضافة إلى تقدير نسب الزيادة فى مقدار الدعم.
- **المكون الثالث:** إدارة نظام الدعم النقدى: يتناول هذا المكون تحديد الخطوات والمتطلبات اللازمة لضمان التطبيق السليم لهذا البرنامج سواء من الناحية التشريعية أو المؤسسية أو التطبيقية.

شكل (٢)

برنامج التحول إلى الدعم النقدى : المكونات الأساسية



٣ .٣ التحديات الأساسية ومقترحات الحل

بالرغم من المميزات التى يتمتع بها نظام الدعم النقدى مقارنةً بنظام الدعم السلعى، إلا أن هناك بعض التحديات التى تواجهه عملية تطبيق هذا النظام، ويعرض الجدول رقم (٥) لأهم هذه التحديات:

جدول (٥)

التحديات الأساسية المتضمنة ببرنامج الدعم السلع والحلول المقترحة لمواجهتها

التحديات الأساسية	مقترحات الحل
• عدم كفاية إطار استهلاك الكهرباء لتحديد المستفيدين بشكل دقيق وذلك لعدة أسباب من أهمها: - تعدد شركات توزيع الكهرباء. - اختلاف التقسيم الجغرافى لأفرع شركات الكهرباء عن الإدارى. - انتشار ظاهرة سرقة التيار الكهربائى فى الريف. - لا يمثل الأسر المحرومة من الإمدادات الكهربائية.	• اعتماد معايير أخرى لتحديد المستفيدين مثل إطار الدخل والحالة الصحية والحالة الوظيفية والإطار الجغرافى. • استبعاد التكرارات فى بيانات المستفيدين. • استبعاد الوحدات السكنية المغلقة. • الاسترشاد بمتوسط الاستهلاك السنوى للكهرباء. • الاعتماد على المسح الميدانى، وإجراء دراسات حالة دورية لتحديد المستهدفين.
• ضمان استمرارية وصول الدعم إلى مستحقيه.	• استمرار تحديث قواعد بيانات المستفيدين وفقاً لمعايير الاستحقاق بشكل دورى (ودراسة حالة لمن لا يشملهم الدعم. • مقترح أن تمتد مدة سريان الدعم النقدى إلى حوالى ٥ سنوات يتم بعدها تنقيح النظام بشكل كامل. • تلقى طلبات الراغبين فى الاستفادة من الدعم.
• تآكل قيمة الدعم النقدى فى ظل الارتفاعات المتواصلة لأسعار السلع، وأهمية الحفاظ على نفس المستوى المعيشى للفئات المستحقة بعد رفع الدعم.	• تقدير نسبة زيادة سنوية فى قيمة الدعم النقدى بالاعتماد على مؤشر خاص بأسعار السلع التى يغطيها الدعم النقدى.
• توفير اعتمادات مالية كافية لإقرار الزيادات السنوية في قيمة الدعم النقدى	• تحويل جزء من قيمة الدعم العينى إلى نقدى وتوجيه المبالغ المتبقية إلى استثمارات حكومية

التحديات الأساسية	مقترحات الحل
	مضمونة تدر إيرادات سنوية يمكن استخدامها في زيادة قيمة الدعم.
• امتصاص الغضب الشعبى جراء إلغاء البطاقات.	• الاهتمام بإبراز فوائد نظام الدعم النقدى. • التدرج في التطبيق عن طريق تحويل جزء من الدعم العينى إلى دعم نقدى وقياس مدى نجاح التجربة قبل التحول الكامل للدعم النقدى، بإجمالى قيمة الدعم المدرج فى الموازنة.
• طول الفترة التى قد تستغرقها عملية سن القوانين اللازمة لتنظيم المنافسة ومنع الاحتكار وحماية المستهلك.	• عدم إلغاء نظام البطاقات لحين الانتهاء من سن تلك القوانين. • الإشراف على تنظيم الأسواق لمنع الممارسات الاحتكارية وتحقيق الانضباط على مستوى أسواق الجملة والتجزئة.
• ضمان تناسب قيمة الدعم النقدى مع الزيادات المسجلة فى مستويات الأسعار السوقية للسلع التى يتم دعمها.	• الاعتماد على مؤشر خاص بأسعار السلع التى يغطيها الدعم النقدى.
• السيطرة على الأسعار المحلية بعد رفع الدعم النقدى.	• رصد ومتابعة مستمرة لمستويات الأسعار العالمية ومقارنتها بالأسعار المحلية. • الإسراع بسن القوانين الخاصة بالمنافسة والاحتكار وحماية المستهلكين. • تيسير إقامة معارض السلع والمنتجات الاستهلاكية.
• وجود بعض الأنماط الاحتكارية فى توريد بعض السلع التموينية	• الإشراف على تنظيم الأسواق لمنع الممارسات الاحتكارية وتحقيق الانضباط على مستوى أسواق الجملة والتجزئة.
• الأزمات الطارئة (مثل حدوث أزمة فى الكميات المتوفرة من أحد السلع).	• إصدار بطاقة تسمى "بطاقة أزمات" تمنح لجميع المواطنين، ويتم صرف كوبونات نقدية عن طريقها بالكميات المقررة من السلعة التى حدث بها أزمة ما.

القسم الرابع

مكونات برنامج التحول إلى الدعم النقدى

يتعرض هذا القسم بشكل مفصل للمكونات الرئيسية لبرنامج التحول إلى الدعم النقدى، من خلال تناول المحاور الرئيسية لكل مكون وآليات التنفيذ المختلفة، بالإضافة إلى تحديد الجهات المنوطة بالتنفيذ.

٤. ١ المكون الأول: تحديد المستفيدين

تعد مهمة تحديد الأسر الفقيرة والأقل دخلا أو المستفيدين بشكل عام أحد أهم التحديات التى تواجه صانعى السياسات عند تصميم برامج لدعم الفقراء ومحدودى الدخل.

- **المحاور الرئيسية:**

- **صياغة معايير استحقاق الدعم:** فى هذا الصدد من المقترح الاعتماد على الإطار العام لشرائح استهلاك الكهرباء فى مصر، وذلك لشمولية ذلك الإطار حيث يقترب بشكل كبير من العدد الفعلى للأسر فى مصر "١٤,٨ مليون أسرة". هذا بالإضافة إلى أن شرائح الاستهلاك المختلفة تعد مؤشراً عن مستويات المعيشة المختلفة (وخاصة فيما يتعلق بامتلاك الأجهزة والأدوات الكهربائية)[1] يستتبع ذلك قيام المستحقين المحتملين باستيفاء البيانات والمستندات المطلوبة للحصول على الدعم مثل (البيانات الشخصية لرب الأسرة، والرقم القومى العائلى، وأحدث إيصال كهرباء وبعض البيانات عن طبيعة مصادر الدخل).
- **إعداد القائمة الأولية لمستحقى الدعم:** من خلال تجميع بيانات الأسر التى يقل استهلاكها شهرياً عن ١٠٠ ك.و.س فى المتوسط خلال العام، ثم تنقيحها للوصول إلى القائمة الأساسية لمستحقى الدعم من خلال دراسة التكرارات واستبعاد الوحدات السكنية المغلقة بالاسترشاد بمستويات الاستهلاك الشهرى للكهرباء خلال الفترة.

[1] حيث يمكن النظر إلى الأسر محدودة الدخل، على أنها الأسر التى يقل استهلاكها من الكهرباء عن حد معين، (مقترح ١٠٠ ك.و.س شهرياً) والبالغ عددها حالياً حوالى ٥,٢ مليون أسرة، ويمكن أن يتغير هذا المتوسط طبقاً لطبيعة المحافظة من حيث نمط الاستهلاك ومستويات الأسعار والحالة المعيشية. وبطبيعة الحال ، فإن هذا الإطار لا يضمن تمثيل محدودى الدخل بنسبة كمال ١٠٠٪ ، إلا انه يمكن تطويره باستخدام معايير أخرى

- **إعداد القائمة الأساسية لمستحقى الدعم:** من خلال مخاطبة الأسر المختارة لاستيفاء البيانات المطلوبة للحصول على الدعم والوسيلة المختارة لتحصيل قيمة الدعم الشهرى.
- **الإعلان عن بدء تلقى طلبات المواطنين غير المشمولين بالقائمة الأساسية:** من خلال إعلان موجه لجميع المواطنين الذين يرون استحقاقهم للدعم وفقاً للمعايير المعلن عنها.
- **إعداد القائمة النهائية لمستحقى الدعم:** والتى تضم القائمة الأساسية بالإضافة إلى ما يتم فرزه من طلبات المواطنين المقدمة للحصول على الدعم النقدى، ومن المقترح أن يتم الوصول لتلك القائمة عن طريق ما يسمى بكود الدخل[١].
- **بناء وتحديث قاعدة بيانات الأسر المستحقة.**

ويوضح الجدول التالى آليات التنفيذ المقترحة لتحديد المستحقين من برنامج الدعم النقدى وفقاً للمعايير المختلفة المتبناة والجهات التنفيذية المختلفة

[1] كود الدخل: آلية متبعة بالدول المتقدمة لتحديد مستحقى الدعم تقوم على أساس اعتماد عدة معايير مختلفة (الحالة الاجتماعية، الحالة الوظيفية، الحالة الصحية، وغيرها) تشير إلى مدى استحقاق الفرد للدعم من عدمه، بحيث يأخذ كل منها رقم مختلف داخل الكود، وعن طريق فحص القيم المختلفة للمعايير المكونة للكود يتم تحديد مستحقى الدعم أوتوماتيكياً فى إطار قواعد البيانات المتبناة

جدول (٦)

آليات التنفيذ المقترحة لتحديد المستفيدين من برنامج الدعم النقدى والجهات المسئولة

آليات التنفيذ	الجهات التنفيذية
أ. صياغة معايير استحقاق الدعم	
• المعيار الأساسى هو حجم الاستهلاك من الكهرباء (مقترح ١٠٠ ك.و.شهرياً). • معايير أخرى لتحديد الفئات المستهدفة [1]. • تحديد البيانات المطلوبة استيفائها للتقدم بالحصول على الدعم.[٢]	• لجنة إدارة برنامج الدعم النقدى.
ب. إعداد القائمة الأساسية لمستحقى الدعم.	
• قائمة بيانات المستحقين من واقع قاعدة بيانات استهلاك الكهرباء. • تنقيح ومراجعة نمط الاستهلاك خلال فترة معينة (مثل مراجعة الوحدات السكنية المغلقة) بهدف الوصول إلى القائمة الأساسية من المستحقين. • إعلام المستحقين المتضمنين بالقائمة الأساسية وطلب بياناتهم.	• وزارة الكهرباء – شركات توزيع الكهرباء. • لجنة إدارة برنامج الدعم النقدى[٣].
ج. الإعلان عن بدء تلقى طلبات المواطنين.	
• الإعلان عن معايير استحقاق الدعم والبيانات والمستندات المطلوبة للتقدم للحصول على الدعم. • تلقى طلبات المواطنين من خلال مكاتب البريد.	• وزارة الإعلام. • لجنة إدارة برنامج الدعم النقدى. • وزارة الاتصالات والمعلومات.
د. إعداد القائمة النهائية لمستحقى الدعم.	
• **بناء قاعدة بيانات الأسر المستحقة للدعم النقدى للسلع التموينية** • بناء قاعدة بيانات تتضمن الأسر بالقائمة النهائية (متوقع ٥,٢– ١٠ مليون أسرة).	• مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار. • وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
• مراجعة وفرز طلبات المواطنين وفقاً للمعايير المحددة مسبقاً، وإضافة المقبولين منهم إلى القائمة الأساسية للوصول إلى القائمة النهائية.	• لجنة إدارة الدعم النقدى. • وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية

[1] وهى مجموعة من المعايير المقترحة (بخلاف استهلاك الكهرباء) لتحديد المستحقين، والموضحة بشكل مفصل فى الملحق.

[2] وهى مجموعة من البيانات الخاصة بالمستفيد مثل، الاسم والعنوان، والوظيفة، وغيرها ، والموضحة بشكل مفصل فى الملحق.

[3] من المقترح تكوين لجنة لإدارة برنامج الدعم النقدى تتبع وزارة المالية مباشرة وتتضمن ممثلين عن عدد من الجهات المعنية الأخرى وسيتم لاحقاً توضيح مهام ومسئوليات تلك اللجنة.

٤. ٢ المكون الثانى: تحديد قيمة الدعم النقدى

ويتعلق المكون الثانى من برنامج التحول الى الدعم النقدى بتحديد قيمة هذا الدعم بالشكل الذى يضمن مستحقى الدعم الحصول على نفس قيمة الدعم التى كانوا يحصلون عليها فى شكل عينى.

- **المحاور الرئيسية**

- **تحديد** قيمة الدعم النقدى: وذلك من خلال تحديد قيمة الدعم الذى تتحمله الدولة لدعم السلع التموينية الرئيسية بالنسبة لكل أسرة شهرياً، ومن ثم احتساب قيمة الدعم النقدى المطلوب تحويله إلى الأسر المستحقة شهرياً.
- اقتراح **الزيادة** السنوية في قيمة الدعم: وذلك على ضوء التغييرات الدورية في معدلات التضخم والتغييرات فى مستويات أسعار السلع الرئيسية بهدف الحفاظ على القوة الشرائية للفئات المستحقة للدعم عند مستوياتها المسجلة قبل إلغاء الدعم العينى.

- **البدائل المقترحة لتحديد قيمة الدعم النقدى:**

هناك بديلان مقترحان رئيسيان للتحول للدعم النقدى أولهما: افترض تفضيل الأسر المستحقة للدعم لاستهلاك نفس المقررات التموينية المحددة بنظام البطاقات وثانيهما: تعديل كمية المقررات التموينية في اتجاه زيادة استهلاك بعض السلع مثل (السكر والزيت والأرز) وذلك وفقاً للنتائج التى أظهرها استطلاع حديث للرأى العام حول البطاقات التموينية أجراه مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار[1]، وذلك فى ضوء الأطر المقترحة لتحديد الفئات المستحقة للدعم.

كذلك يمكن صياغة عدد من السيناريوهات لإجمالى تكلفة الدعم باختلاف عدد الأسر المستحقة وفى هذا السياق يمكن اقتراح ثلاث سيناريوهات أساسية عن عدد الأسر المستحقة، الأول: إن إجمالى عدد الأسر المستحقة يمثل نفس عدد الأسر التى يقل استهلاكها الشهرى من الكهرباء عن ١٠٠ ك. وات. ساعة بفرض أن عدد الأسر المنضمة لقائمة المستحقين يساوى عدد الأسر المستبعدة منها، الثانى: عدد

[1] مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، استطلاع رأى المواطنين حول البطاقات التموينية: مقارنة نتائج استطلاع رأى شهر مايو ٢٠٠٤ بنتائج استطلاع رأى شهر سبتمبر ٢٠٠٤ اكتوبر ٢٠٠٤

الأسر المستحقة يساوى نفس عدد الأسر التى تتلقى دعماً فى الوقت الحالى وفق إطار البطاقات التموينية، الثالث: سيناريو وسط بين الطرفين، ويعرض الجدول رقم (٧) تفصيل تلك السيناريوهات.

جدول رقم (٧)

البدائل المختلفة لتحديد قيمة الدعم وفقاً لسيناريوهات عدد الأسر

السيناريوهات		عدد الأسر المستفيدة (مليون أسرة)		
		السيناريو الأول ٥,١	السيناريو الثانى ١٠	السيناريو الثالث ٧
تكلفة الدعم* (مليار جنيه)	البديل الاول: نفس المقررات التموينية	٢,٦٦	٥,٢٢	٣,٦٥
	البديل الثانى: زيادة المقررات التموينية	٣,٢٤	٦,٣٥	٤,٤٤
الوفر في الموازنة العامة مقارنة (مليار جنيه)**	البديل الاول: نفس المقررات التموينية	١,٧٣	٠,٨٢٨-	٠,٧٤٠
	البديل الثانى: زيادة المقررات التموينية	١,١٥	١,٩٥-	٠,٠٤٩-

ملاحظات:

* حسبت على أساس تقديم الدعم النقدى للأسرة الواحدة بمتوسط عام لحجم الأسر فى مصر يبلغ ٤,٧ فرد وفقاً لتعداد ١٩٩٦.

** الوفر فى الموازنة يساوى التكلفة التى تتحملها الحكومة لدعم السلع التموينية التسع حالياً والتى تساوى ٤,٤ مليار جنيه (بواقع ٤أفراد للأسرة الواحدة) مطروحاً منه تكلفة الدعم النقدى فى إطار البرنامج المقترح (بواقع ٤,٧ لمتوسط عدد أفراد الأسرة الواحدة)، وذلك بخلاف الوفر المتحقق نتيجة إلغاء التكاليف الإدارية لبرنامج الدعم العينى والتى لا تقل عن ٥٠٠ مليون جنيه.

- **البديل الأول: بقاء المقررات التموينية عند نفس المستوى المحدد لها**

وكما هو موضح بالجدول السابق ووفقاً للسيناريو الأول والذى يفترض بقاء الكميات المستهلكة عند مستوياتها المسجلة سابقاً وعلى ضوء نتائج تحليل نظام دعم السلع التموينية السابق الإشارة إليه، والذي يشير إلى أن الحكومة تدعم كل أسرة مستحقة حالياً بمبلغ ٤٤٥ جنيه

سنوياً (التسع سلع التموينية) لضمان الحصول على السلع الأساسية المتضمنة بنظام البطاقات، بواقع ١١١,٢٤ جنيه للفرد سنوياً.
وبالاعتماد على الأطر المقترحة لتحديد الفئات المستحقة نجد أن العدد المتوقع للأسر المستحقة للدعم فى مصر سيتراوح بين ٥,١ مليون أسرة كحد أدنى (إطار شرائح استهلاك الكهرباء)، و١٠ ملايين أسرة كحد أقصى (إطار بطاقات التموين).

وبذلك ستتراوح تكلفة الدعم النقدى التى ستتحملها الموازنة العامة للدولة سنوياً ما بين ٢,٦٦ مليار (إطار استهلاك الكهرباء) و٥,٢٢ مليار جنيه (إطار البطاقات التموينية)، وهو ما يعنى أن الأثر المتحقق فى الموازنة العامة للدولة بعد التحول النقدى سيتباين ما بين تحقيق عجز قدره ٨٢٨ مليون جنيه (إطار البطاقات التموينية) وفائض يصل إلى ١,٧٣ مليار جنيه (إطار استهلاك الكهرباء).

- **البديل الثانى: زيادة كمية بعض المقرارات التموينية عن المستوى المحدد لها**

ووفقاً للسيناريو الثانى والمبنى على تفضيل المستهلكين زيادة الكمية المستهلكة من بعض المقررات التموينية لتصل إلى (١,٥ كيلو سكر وكيلو زيت وكيلو ونصف أرز، وبقاء باقى مكونات المقررات التموينية كما هى) ستصل تكلفة الدعم النقدى المقررة لكل أسرة سنوياً إلى نحو ٥٤١ جنيه،وكما يتضح من الجدول رقم (٧) ستتراوح تكلفة الدعم النقدى التى ستتحملها الموازنة العامة للدولة سنوياً وفق هذا البديل ما بين ٣,٢٤ مليار جنيه (إطار استهلاك الكهرباء) و٦,٣٥ مليار جنيه (إطار البطاقات التموينية)، ومن ثم سيتباين الأثر المتحقق فى الموازنة العامة للدولة جراء التحول النقدى ما بين وفر بقيمة ١,١٥ مليار جنيه (إطار استهلاك الكهرباء) وعجز يصل إلى ١,٩٥ مليار جنيه (إطار البطاقات).

هذا ومن المتوقع أن يزداد الوفر المتحقق عن الدعم النقدى عن القيم سابق احتسابها بما يفوق ٥٠٠ مليون جنيه والسابق الإشارة إليها مسبقاً، والتى تمثل أقل تقدير لتكاليف إدارة برنامج الدعم العينى.

وفيما يلى الآليات التنفيذية المقترحة لتحديد قيمة الدعم والجهات المسئولة المتضمنة بكل مرحلة.

جدول (٨)

آليات التنفيذ المختلفة والجهات التنفيذية المسئولة عن تحديد قيمة الدعم

آليات التنفيذ	الجهات التنفيذية
أ. تحديد قيمة الدعم النقدى	
• تحديد قيمة الدعم العينى المطلوب تحويلها إلى دعم نقدى. • احتساب قيمة الدعم النقدى السنوى المخصص لكل أسرة بقسمة قيمة الدعم النقدى على عدد الأسر. (من المقترح وفق التحليل السابق أن يخصص ٤٤٥ جنيه[1] لكل أسرة سنوياً بافتراض تحويل كامل قيمة الدعم المخصص للسلع التسع الأساسية المتضمنة بالبطاقات التموينية، وبقاء الكميات المستهلكة عند نفس مستوياتها الحالية، و٥٤١ جنيه لكل أسرة بافتراض زيادة المقررات التموينية وفقاً لرغبات المستهلكين).	• لجنة إدارة برنامج الدعم النقدى
ب. تقدير نسبة الزيادة فى قيمة الدعم النقدى.	
• تعديل قيمة الدعم النقدى بما يتماشى مع التغييرات فى أسعار السلع التى سيتم تغطيتها.	• لجنة إدارة برنامج الدعم النقدى. • وزارة التموين والتجارة الداخلية. • مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار. • وزارة المالية.

[1] حسبت من خلال احتساب قيمة الدعم الشهرى الذى تتحمله الحكومة للفرد الواحد والبالغ ٩,٢٧ جنيهات بافتراض ثبات المقررات التموينية عند مستوياتها الحالية بواقع ١١١ جنيه سنوياً أى ٤٤٥ جنيه للأسرة الواحدة بمتوسط أربعة أفراد للأسرة الواحدة، و١١,٢٧ جنيه للفرد لقيمة الدعم الشهرى مع افتراض زيادة المقررات التموينية وفقاً لرغبات الأفراد، بواقع ١٣٥ جنيه للفرد سنوياً ونحو ٥٤١ جنيه للأسرة الواحدة بمتوسط أربعة أفراد للأسرة الواحدة.

٤. ٣ المكون الثالث: إدارة نظام الدعم النقدى

ويتعلق المكون الثالث من برنامج التحول إلى الدعم النقدى بتحديد الخطوات والمتطلبات اللازمة لضمان التطبيق السليم لهذا البرنامج من الناحية التشريعية والمؤسسية والتطبيقية.

- **المحاور الرئيسية**

– الإطار التشريعى والمؤسسى:

- إقرار التشريعات والقوانين اللازمة لضمان كفاءة برنامج الدعم النقدى والتى تتضمن قوانين لتنظيم المنافسة ومنع الاحتكار وحماية المستهلك والتى يتوقف عليها إلى حد كبير نجاح برنامج الدعم النقدى وهو ما يستلزم سرعة إقرار تلك التشريعات.
- تكوين لجنة لإدارة الدعم النقدى: تتطلب عملية إدارة برنامج نظام الدعم النقدي وجود جهة مسئولة عن إدارة برنامج الدعم النقدى (من المقترح تكوين لجنة مستقلة لإدارة الدعم تجمع عدد من الخبراء من الوزارات المعنية وتكون تابعة لوزارة المالية) يقع من بين اختصاصاتها المسئوليات التالية:
  - وضع البرنامج الزمنى للتنفيذ.
  - التنسيق بين الجهات المعنية بعملية التنفيذ لضمان تنفيذ عملية التحول بكفاءة وبأقل مستوى ممكن من التكاليف.
  - متابعة ومراقبة عملية تحويل الدعم العينى إلى دعم نقدى لضمان التحديد الدقيق للمستفيدين والتأكد من ملائمة قيمة الدعم النقدى لمستويات الارتفاع فى الأسعار.
  - التنبؤ بمسار الأسعار بعد رفع الدعم العينى، ومتابعة أسعار الجملة والتجزئة للسلع المتضمنة بسلة الدعم النقدى عالمياً ومحلياً لمنع حدوث أية زيادات غير مبررة فى الأسعار بعد التحول لنظام الدعم النقدى.
- إنشاء مركز معلومات متكامل للدعم النقدى: يتبع لجنة إدارة الدعم ويقوم بكافة أعمال الدعم الفنى للنظام بما يشمله ذلك من بناء قواعد البيانات عن المستحقين وتنقيح البيانات والتحديث الدورى لأطر المستفيدين واقتراح الزيادة في قيمة الدعم.

- تطبيق النظام: من خلال تحويل قيمة الدعم للمستحقين عن طريق منظومة الأجور والمعاشات والإعانات الاجتماعية، والمتابعة والإشراف على تطبيق نظام الدعم النقدى ومراقبة مستويات الأسعار بعد رفع الدعم العينى لضمان عدم ارتفاعها بشكل غير مبرر يقضى على الفوائد المتوقعة من التحول للدعم االنقدى.
- التحديث الدورى: لضمان ديناميكية قوائم المستفيدين من الدعم وعدم تآكل قيمته، من خلال:
  - تحديث قوائم المستفيدين.
  - استمرار تلقى طلبات الراغبين فى الحصول على الدعم وتنقيحها وفقاً للمعايير المتبناة.
  - المسح الدورى للفئات المستحقة للدعم من خلال إجراء دراسات حالة.
  - تضمين الفئات المستحقة واستبعاد الفئات غير المستحقة.

ويعرض الجدول التالي آليات التنفيذ والجهات المسئولة فى مرحلة إدارة برنامج الدعم النقدى

جدول (٩)

آليات التنفيذ المختلفة وجهات التنفيذ المسئولة عن إدارة برنامج الدعم النقدى

آليات التنفيذ	الجهات التنفيذية
أ. الإطار التشريعى والمؤسسى.	
● سن تشريعات تضمن سلامة التطبيق ومن أهمها قانون تنظيم المنافسة التجارية ومنع الاحتكار وحماية المستهلك، وذلك كخطوة أساسية قبل إلغاء الدعم العينى.	● وزارة العدل.
● التنسيق مع الجهات المعنية لإنشاء مركز معلومات متكامل للدعم النقدى.	● لجنة إدارة نظام الدعم النقدى
● تأسيس لجنة مسئولة عن إدارة برنامج الدعم النقدى تتبع وزارة المالية تستعين بعدد كبير من الخبراء والمسئولين من الجهات المعنية.	● وزارة المالية ● وزارة الشؤون الاجتماعية ● وزارة التموين
ب. تطبيق النظام	

آليات التنفيذ	الجهات التنفيذية
• تنقيح القائمة الأولية لشرائح استهلاك الكهرباء للوقوف على الأسر المستحقة. • إخطار كافة المستفيدين غير المتضمنين بالقائمة الأولية للمستحقين للدعم بضرورة التقدم بطلبات مستوفاة للحصول على الدعم النقدى. • تنقيح القائمة الأساسية وفقاً للمعايير المتبناة للوصول للقائمة النهائية للمستحقين.	لجنة إدارة الدعم النقدى
• تحويل قيمة الدعم السلعى المخصص فى الموازنة إلى دعم النقدى. • تحويل المبالغ النقدية المخصصة للدعم من خلال مكاتب البريد.	وزارة المالية وزارة الاتصالات والمعلومات.
•اعتماد الزيادة السنوية في قيمة الدعم.	وزارة المالية
ج. المتابعة والإشراف	
• التنسيق بين الجهات المعنية بعملية التحول للدعم النقدى لضمان تنفيذ عملية التحول بكفاءة وبأقل مستوى ممكن من التكاليف. • متابعة ومراقبة عملية تحويل الدعم العينى إلى دعم نقدى لضمان التحديد الدقيق للمستفيدين وملائمة قيمة الدعم النقدى لمستويات الارتفاع فى الأسعار. • متابعة الأسعار المحلية ومقارنتها بالأسعار العالمية والتنبؤ بمسار الأسعار. • مراقبة هيكل السوق للسلع المتضمنة بسلة الدعم النقدى للتأكد من عدم وجود أية احتكارات.	لجنة إدارة الدعم النقدى. وزراة التموين والتجارة الداخلية.
د. التحديث الدورى والدعم الفنى	
• المسح الدورى لبيانات الفئات المستحقة لتحليل بياناتها من خلال: – استمرار تلقى طلبات الأفراد الراغبين فى الحصول على دعم. – استبعاد الفئات غير المستحقة.	لجنة إدارة الدعم النقدى.
• الربط والتنسيق مع كافة نظم المعلومات بالهيئات الأخرى المعنية بالدعم الاجتماعى.	لجنة إدارة الدعم النقدى.

الملاحق

ملحق (١)
أسس ومعايير تحديد الفئات الأكثر فقراً

تعتمد المنهجية المقترحة لتحديد الإطار العام للأسر الفقيرة محدودة الدخل فى مصر على عدد من الأسس التى تراعى الأبعاد الوظيفية والجغرافية والاجتماعية والاستهلاكية. وتمثل تلك الأسس محددات اختيار الأسر الفقيرة ومحدودة الدخل، حيث يتم تحديد الفئات الأكثر فقراً اعتمادا على أربعة أسس هى الأساس الوظيفى والأساس الجغرافى والأساس الاستهلاكى والأساس الاجتماعى، (على أن يراعى التأكد من عدم الحصول على الدعم أكثر من مرة بالاستناد إلى أسس مختلفة) وهى كما يلى:

١. الأساس الوظيفى

ويتضمن الأساس الوظيفى السكان ذوى الخصائص التالية:

- العاملون بالوظائف الموسمية.
- موظفو الحكومة أقل من أجر معين.

٢. الأساس الجغرافى

ويتضمن الأساس الجغرافى استهداف السكان فى الأحياء الفقيرة والمعدمة:

- سكان المناطق العشوائية.
- سكان المناطق الشعبية.
- سكان المقابر.
- سكان العشش.

٣. الأساس الاستهلاكى

ويتضمن الأساس الاستهلاكى الوصول إلى الفقراء من خلال نمط الاستهلاك الخاص بالسكان/ الأسر وقد تم اختيار استهلاك الكهرباء كممثل لنمط استهلاك الأسر حيث يتوفر إطار عام للكهرباء بمصر يحصر كافة الأسر المشتركة فى الكهرباء.

٤. الأساس الاجتماعى

ويتضمن الأساس الاجتماعى استهداف الأسر غير القادرة على الوفاء بالاحتياجات الأساسية للمعيشة ويتم حصرها من خلال:

- بيانات معاش الضمان الاجتماعى بأنواعه
- الجمعيات الأهلية "مساعدة الأرامل– تكافل اجتماعى– مشروعات الطفل اليتيم وغيرها"
- الأسر التى تعولها امرأة وليس لها دخل
- أصحاب الحالات المرضية المزمنة والذين يتم علاجهم على نفقة الدولة
- الأسر التى يقل دخل عائلها عن حد الإعفاء الضريبى للأعباء العائلية
- الأسر ذات الدخل المنخفض (اقل من دخل معين)
- الأسر التى تحصل على إعانات من المؤسسات الدينية.
- أخرى (مثل أصحاب المشروعات التجارية الصغيرة ، أصحاب المهن الحرفية الحرة، ... إلخ).

ملحق (٢)
البيانات المطلوبة للحصول على الدعم

يفرض الاعتماد على معايير أخرى بجانب إطار شرائح استهلاك الكهرباء القيام بتحديد البيانات التى سيتم طلبها من المتقدمين للحصول على الدعم وتتلخص هذه البيانات فيما يلى:

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

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

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

ملحق (٣)

قرار وزارى رقم ٢٢٥ لسنة ٢٠٠٢

أولا : البطاقات ذات الدعم الكلى

مادة ١– تستخرج بطاقات تموينية ذات دعم كلى تخول لصاحبها وأسرته الحصول على سلع تموينية بالسعر المدعم كليا للفئات التالية :

- العاملون بالحكومة وقطاع الأعمال العام وأرباب المعاشات منهم.
- المستحقون لمعاش مبارك والضمان الاجتماعى والسادات.
- أرباب المعاشات من غير العاملين بالحكومة وقطاع الأعمال العام.
- الأرامل من أصحاب المعاشات.
- المهنيون والحرفيون من ذوى الأعمال الحرة أصحاب الدخول الضئيلة والمؤمن عيهم بصفته عامل بدخل شهرى لا يزيد عن ٢٠٠ جنية.
- العمالة الموسمية والمؤقتة والزراعية وغير المنتظمة.
- كبار السن ذوى الدخول الضئيلة (مواليد عام ١٩٣٧ وما قبلها).
- أصحاب المهن الحرة المنقرضة.
- المهنيون والحرفيون من ذوى الأعمال الحرة أصحاب الدخول الضئيلة غير المؤمن عليهم.
- العاملون الذين أحيلوا إلى التقاعد نتيجة الخصخصة بمكافأة شاملة ولم يحصلوا على معاش شهرى.
- المعوقون وأصحاب الأمراض المزمنة.

- الأرامل من ربات المنازل.
- المطلقات من ربات البيوت.
- المسيحيات المنفصلات عن أزواجهن.
- الآنسات اللاتى تعولن أخواتهن وليس لهن دخل ثابت.
- الحائزون على خمسة أفدنة فأقل
- القصر الذين ليس لهم عائل أو دخل ثابت لوفاه الوالدين.
- أصحاب البطاقات التموينية الحاصلون على مؤهلات علمية ولم يعملوا بعد.

ثانيا : البطاقات ذات الدعم الجزئى

مادة ٢– تستخرج بطاقات تموينية ذات دعم جزئى تخول لصاحبها الحصول على سلع تموينية بالسعر المدعم جزئيا لباقى الفئات غير المنصوص عليها بالمادة السابقة مع مراعاة الآتى:

- أصحاب الأعمال أو الحائزون على أكثر من خمسة أفدنة وأسرهم من الفئات المذكورة فى المادة الأولى من هذا القرار تستخرج لهم بطاقة دعم جزئى.
- إذا كان رب الأسرة من غير الفئات المستحقة للدعم الكلى تستخرج بطاقة دعم جزئى له والأفراد المقيدون ببطاقته التموينية.
- إذا كان أحد الأفراد المقيدين بالبطاقة التموينية لا يستحق دعم كلى يتم فصلة من بطاقة الأسرة وتستخرج له بطاقة دعم جزئى.

ملحق (٤)

تجارب دولية فى التحول من الدعم العينى إلى النقدى

تجربة ليبيا:

إنطلاقا من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لبرامج الدعم فقد تبنت ثورة الفاتح منذ السنوات الأولى لانطلاقها سياسة الدعم لبعض السلع الاستهلاكية التي تمثل أهم المواد الغذائية للمواطن ، وقد أوكل إلى المؤسسة الوطنية للسلع التموينية التي تأسست فى عام ١٩٧١ أمر تنفيذ هذه السياسة، وقد استندت سياسة الدعم في الجماهيرية على ركيزتين أساسيتين هما [1]:

١ – ان يكون الدعم سلعيا : وهذا يعني قيام الدولة بتوفير بعض السلع التموينية الغذائية الأساسية بأسعار تقل عن تكلفتها الفعلية بحيث تتولى خزينة المجتمع دفع الفرق بين سعر البيع الفعلي والتكلفة الإجمالية لتلك السلع .. وقد بدأت سياسة الدعم بتكليف المؤسسة الوطنية للسلع التموينية المنشأة وفقا للقانون ٦٨ لسنة ١٩٧١ بتوفير السلع التالية: الدقيق ، القمح ، الشعير ، الأرز ، السكر ، الشاي ، الملح بأسعار مدعومة، وبمرور السنوات تبدلت هذه القائمة بدخول وخروج بعض السلع غير أن أهم السلع والتي تمثل وزنا خاصا في ميزانية الأفراد خصوصا ذوي الدخل المحدود قد ظلت على حالها حتى الآن.

٢ – أن يكون الدعم شاملاً: حيث يتم تقديم برنامج الدعم إلى جميع أفراد المجتمع الليبي بكافة فئاته دون تمييز فهو لا يستهدف شريحة دخلية معينة دون غيرها وهو يقدم في شكل حصة ثابتة للفرد الواحد في الاسر كبيرا أم صغيرا وأيا كان عدد أفراد الأسرة ومهما بلغ دخلها .. وهذا الدعم مقصور على الليبيين دون غيرهم ، أما غير الليبيين فيجب أن يحصلوا على حاجتهم من هذه السلع بأسعار السوق (هذا ما تقرره سياسة الدعم لكن الواقع أثبت أن نسبة كبيرة من الدعم اتجهت إلى غير الليبيين.

---

[1] حول نظام الدعم السلعى فى ليبيا واقعه وسبل إصلاحه ١٩٩٩، صحيفة الفجر الجديد، المؤسسة العامة للصحافة، الجماهيرية العربية الليبية.

وعلى ضوء ثبات عدم فاعلية نظام الدعم العينى قررت المؤتمرات الشعبية الأساسية إعادة دراسة موضوع دعم السلع التموينية، أعيدت دراسة موضوع دعم السلع التموينية بالتعاون بين أمانة اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة وكل من مركز بحوث العلوم الاقتصادية والمؤسسة الوطنية للسلع التموينية .. حيث تمت مراجعة كافة ملاحظات المؤتمرات الشعبية الأساسية المرفقة القرار والتى أكدت على أهمية:

- إعادة دراسة النظام الحالي للدعم بهدف رسم السياسات اللازمة لإصلاحه.
- تحديد وتوضيح مخصصات الفرد من السلع التموينية والمقابل النقدي لرفع الدعم، عنها.
- دراسة الأسعار ومحاولة توضيح الأسعار المتوقعة بعد رفع الدعم.
- دراسة إمكانية تطبيق البرنامج على مراحل ضمانا لحسن التنفيذ ومعالجة أي سلبيات.
- الاهتمام بدراسة البدائل الممكنة لآلية توزيع البديل النقدي وأهمية اختيار الأنسب منها.
- إيجاد تشريعات تضمن سلامة التطبيق.

آليات التحول إلى الدعم النقدى :

- إسناد عملية توفير السلع التموينية إلى القطاع الأهلي، والذي ثبتت كفاءته فى توفير السلع التموينية بسعر يقل بنحو ١٧ ٪ أو أكثر فى حالة بعض السلع عن تكلفة القطاع الأهلي.
- سن تشريعات لتنظيم المنافسة ومنع الاحتكار وحماية المستهلك.
- تحديد مخصصات الفرد من السلع التموينية والمقابل النقدي لرفع الدعم عن السلع بحيث يمكن للمستهلك أن يظل عند نفس المقدرة الشرائية السابقة، بالاستناد إلى أربع قيم أساسية وهى: إجمالي التكلفة الفعلية لوحدة السلعة أى السعر بعد التحرير، سعر بيع الوحدة للجمعيات الاستهلاكية والمخابز أى سعر البيع الحالى، الفرق بين إجمالي تكلفة الوحدة وسعر بيعها للجمعية والمخبز وهو يمثل مقدار الدعم النقدي الذي تتحمله الدولة في وحدة السلع التموينية المدعومة، الكمية التى يستهلكها الفرد سنوياً.

- ومن خلال النقاط الأربع السابقة تم التوصل إلى تحديد المبلغ السنوي الذي تدفعه الخزانة العامة إلى المؤسسة الوطنية للسلع التموينية نيابة عن كل مواطن ، وهو المبلغ الذي يمثل المتوسط السنوي لحصة الفرد من الدعم التي يمكن أن تسلم له نقدا بشكل مباشر ، وهي القيمة التي تكفي لاستمرارية قدرته على شراء حصته المقررة من السلع بالكامل.
- وتأسيساً على ما تقدم ومن خلال التحليل الشامل للدعم وجد أن البديل النقدي الواجب دفعه للفرد هو ١٥٠ ديناراً سنويا مقابل التحرير الكامل للسلع التموينية، وقد روعي في ذلك اهمية أن تكون الكميات المخصصة للفرد متوافقة وطبيعة استهلاك المواطن ودون التأثير على القدرة الشرائية المستقبلية للمواطن.

وتتمثل الدروس المستفادة من تلك التجربة فى الآتى:

- انخفاض كفاءة نظام الدعم العينى بمرور الوقت بسبب تسرب الدعم لغير المستحقين وتراجع كفاءة إدارة نظام الدعم.
- أهمية سن تشريعات لمنع الاحتكار وتنظيم المنافسة وحماية المستهلك قبل رفع الدعم العينى لمنع استغلال التجار لعملية التحول في تحقيق أرباح مغالى فيها على حساب المستهليكن.
- ضرورة تحديد قيمة الدعم النقدى المقابل لعملية التحول بشكل يتوافق مع طبيعة استهلاك المواطن ولا يؤثر على مقدرته الشرائية مستقبلاً.

تجربة الولايات المتحدة:

اتجهت الولايات المتحدة في أوائل التسعينيات من القرن الماضى إلى تحويل الدعم العينى إلى دعم نقدى من خلال برامج مشروطة للدعم النقدى بما يعنى التزام الحكومة بتحويل مبالغ نقدية للمستحقين مقابل التزامهم بتحقيق بعض الأهداف الموضوعة من قبل الدولة مثل تقليص البطالة أو التوظف ببرامج العمل الاجتماعى او تقليص معدلات الأمية.

وتؤكد تجربة الولايات المتحدة نجاح نظام الدعم النقدي المباشر وغير المباشر المشروطة في تقليص معدلات الفقر وبخاصة بين الأطفال بمعدلات بلغت ٣٢,٦٪ في عام ١٩٩٤، كما توضح الدراسات أن الدعم النقدي ساهم في إخراج ٢١,٤٪ من العائلات التي تعول أبناء من دائرة الفقر في عام ١٩٩٤.

تحديد الفئات المستحقة:

تعتمد الولايات المتحدة على آلية أكواد للدخل لتحديد الفئات المستهدفة، وأكواد الدخل[1] هي عبارة عن رقم قومي لكل فرد من أفراد المجتمع يتكون من عدة أرقام أو أكواد فرعية تعبر عن عدة متغيرات منها:

- مصادر الدخل.
- الحالة الوظيفية.
- الحالة الاجتماعية.
- الحالة الصحية.
- المنطقة الجغرافية.
- الحالة التعليمية.

[1] Survey of income and program participation (sipp) 1993 panel, wave 9 core microdata file, Washington: The Bureau [producer and distributor], 1997. U.S. Census of Bureau.

يعتمد تصميم هذا الكود على تحديد قيمة فرعية لكل نوع من انواع المتغيرات السابق الإشارة إليها توضح مدى استحقاق الفرد للدعم النقدي من عدمه وفقاً لكل متغير على حده، فيما يتم من خلال الكود الرئيسي تحديد محصلة مدى استحقاق الفرد للدعم وفقاً لكافة المتغيرات السابق الإشارة لها أم لا، ومقدار الدعم المستحق شهرياً.

ويتكون كود الدخل من أربعة أكواد فرعية تتمثل فى كود الأسرة، وكود العنوان،وكود الإدخال، والكود الشخصى، وترتبط هذه الأكواد ببعضها البعض بحيث تمنع تكرار أى بيانات أى وحدة ممثلة هنا بالأسرة وتقوم على أساس الاستبعاد الاوتوماتيكى للأشخاص الذين يفوق دخلهم الشهرى ٨,٣٣٣ ألف دولار.

ويتضمن الكود قدراً كبيراً من التفصيل فيما يتعلق ببيانات ومصادر الدخل ولتوضيح ذلك نشير إلى أن متغير الدخل بمفرده يشمل عدة متغيرات فرعية ممثلة فيما التالى:

بيانات مصادر الدخل الرئيسية:

- الضمان الاجتماعى.
- الدخل الحكومى التعويضى.
- تعويضات البطالة.
- تأمينات الحكومية الاتحادية والحكومات المحلية.
- التعويضات أو التامينات من الجهات الأخرى.
- دخل وثائق التأمين على الحياة وغيرها.
- اعانات التعليم.
- اعانات الاطفال.
- النقود المتحصله من الأقارب والأصدقاء.

- دخل الخدمة المدنية.
- مساعدات عامة للقضاء على الفقر.
- الدخل من أي من صور الدعم العينى أو النقدى.
- اعانات صحية للأمراض المختلفة
- تعويضات العمالة.
- اعانات اجتماعية باختلاف أنواعها.
- التخفيضات فى أسعار وجبات الإفطار والغذاء للأطفال من بعض الأسر أو تقديمها مجاناً.
- أخرى.

بيانات مصادر الدخل من التوظف:

- الأجور والمرتبات.
- الدخل من التوظف الذاتى في قطاعات بخلاف الزراعة.
- الدخل من التوظف الذاتى في قطاع الزراعة.

بيانات مصادر الدخل من امتلاك الأصول:

- الدخل من الحساب الجارى.
- متحصلات الاستثمار فى أسواق العملات.
- متحصلات الاستثمار فى أسواق المال (مكاسب رأسمالية، أرباح الأسهم والسندات).
- دخل شهادات الادخار.

- الدخل المتحصل من امتلاك عقارات.
- عائدات صناديق الاستثمار.
- فوائد الرهونات.
- أية عوائد مالية أخرى.

وتجدر الإشارة إلى أن عملية تحديث هذا الكود تتم بشكل شهرى وفق قواعد بيانات دقيقة تعكس تطور أوضاع المستحقين للدعم فى أى فترة زمنية أو فى حال حدوث أية مستجدات ترتبط بالمتغيرات المكونة للكود، ويشار إلى أن العديد من المتغيرات المكونة للكود في مصر متوافرة من خلال بعض الجهات الحكومية المعنية بجمع كل نوع من تلك البيانات، ويبقى أن يتم ربطها معاً في رقم واحد يربط بينها وبين البيانات التقريبية للدخل لكل أسرة تحصل على دعم فى إطار نظام الدعم النقدى، وسيمكن هذا الكود صانع القرار من تحديد الفئات المستحقة للدعم بدقة، ومن الأهمية بمكان الإسراع فى بناء كود شخصى للدخل فى مصر يتم الاعتماد عليه لتحديد الفئات المستحقة للدعم، كما أن ذلك الكود سيمثل حجر الزاوية لبناء قاعدة بيانات قومية للفقر.

وتتمثل الدروس المستفادة من تلك التجربة فى الآتى:

- اعتماد نجاح برنامج الدعم النقدى على التحديد الدقيق للمستفيدين.
- أهمية التحديث الدورى الإليكترونى الدقيق لقواعد البيانات المتضمنة.
- ضرورة حصر مصادر دخل الأسرة المختلفة بشكل دقيق للاقتصار على تقديم الدعم للفئات المستحقة فقط.
- تعتبر برامج الدعم النقدى المشروط بتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المهمة مثل تقلص البطالة، وزيادة فرص الحصول على التعليم بالنسبة للفئات المهمشة، والقضاء على الأمراض، وغيرها من الأهداف الأخرى أكثر كفاءة مقارنة ببرامج الدعم النقدى غير المشروط.

قائمة المراجع

المراجع العربية:

- وزارة التموين والتجارة الداخلية، النشرة الشهرية، العدد ١١٢، سبتمبر ٢٠٠٤.
- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، نشرة التغير في أسعار التجزئة لبعض السلع الغذائية والصناعية خلال شهر يونيه٢٠٠٤مقارنة بشهرى يناير ٢٠٠٣ ومايو ٢٠٠٤.
- الحزب الوطنى الديموقراطى، أوراق المؤتمر السنوى ٢٠٠٤، مكافحة الفقر والنهوض بأوضاع محدودي الدخل، أوراق السياسات، التوجهات الاقتصادية، http://www.ndp.org.eg/2nd_confrence/eco_2.asp.
- المؤسسة العامة للصحافة، صحيفة الفجر الجديد، الجماهيرية العربية الليبية، حول نظام الدعم السلعي في ليبيا واقعه وسبل إصلاحه.

المراجع الإنجليزية:

- Breunig, Robert and Dasgupta, Indraneel (1999): "Towards An Explanation of The Cash-out Puzzle in the US Food Stamps Program".
- Effects of government transfers on poverty Section 2, (Trends 1997) Economic Security United States Department of Health Human Services.
- Survey of income and program participation (SIPP) 1993 panel, wave 9 core microdata file, Washington: The Bureau [producer and distributor], 1997. U.S. Census of Bureau.