

نظام مقترح لدعم الفقراء في مصر

أ.د. محمد البنا (*)

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد
كلية التجارة - جامعة المنوفية

(*) الدكتور محمد البنا: أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة بكلية التجارة جامعة المنوفية عمل وكيل كلية التجارة لشئون خدمة المجتمع وتنمية البيئة تولى اعتباراً من ١٦/٥/١٩٩٦ الإشراف على كلية السياحة والفنادق اعتباراً من (٣/٩/١٩٩٧- لمدة عامين) عمل وكيل كلية التجارة لشئون التعليم والطلاب وعميداً لكلية السياحة والفنادق جامعة المنوفية اعتباراً من ٧/٩/٢٠٠٣. له اهتمامات بحثية في مجالات السياسات الاقتصادية، والتجارة الدولية والسياحة.

مقدمة:

تحتل عملية تحقيق التوازن بين آليات الاقتصاد الحر أو اقتصاد السوق والبعد الاجتماعي أهمية كبيرة في إطار تحول الاقتصاد المصري باتجاه اقتصاد السوق والاعتماد على القطاع الخاص وآليات السوق في تخصيص الموارد والإنتاج، بدءاً من منتصف السبعينات من القرن الماضي.

وقد صاحب عملية التحول تقليص لدور قطاع الأعمال العام بل وتحويل ملكية عدد من المشروعات العامة إلى القطاع الخاص فيما يعرف بسياسة الخصخصة التي تنفذها الحكومة حالياً في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي والذي بدأته عام ١٩٩١.

كذلك تقلصت الاستثمارات العامة التي تقوم بها الحكومة من خلال الموازنة العامة للدولة، إضافة إلى الدعوات التي توجهها المنظمات الدولية لتحقيق الإصلاح المالي في مصر من خلال توسيع قاعدة الضرائب على الدخل وإصلاح الضريبة العقارية وتطوير ضريبة المبيعات، وضبط عجز الموازنة العامة وتخفيض نفقات الدعم، وإصلاح نظام التأمينات الاجتماعية بما يخفف العبء عن كاهل الحكومة.

من هنا ظهرت المخاوف من أن التحول إلى اقتصاد السوق قد يصاحب بتراجع دور الدولة في إعادة توزيع الدخل والثروة وتحقيق العدالة الاجتماعية ودعم الفقراء ومكافحة الفقر.

وعلى عكس ما يتصور البعض فإن دور الحكومة في النشاط الاقتصادي في الدول الرأسمالية والتي تطبق اقتصاد السوق وتقوم على مبادئ الحرية الفردية، أخذ في التزايد، ليس فقط بسبب توفير السلع العامة التي تنقسم بعدد من الخصائص تحول دون قدرة القطاع الخاص على توفيرها، ولكن هناك دواع أخرى تعود إلى فشل السوق في تحقيق اعتبارات الكفاءة في بعض الأحيان واعتبارات العدالة في أحيان أخرى.

فالقطاع الخاص يعزف في حالات كثيرة عن بناء مساكن للفقراء نظراً لانخفاض الأرباح، وهنا يصبح تدخل الدولة مسألة حتمية لدعم جانب العرض وبناء مساكن للفقراء، حيث أن الدعم النقدي لا يكون كافياً لتوفير احتياجات الفقراء من الإسكان بشكل كفاء.

ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد بل تتعدد أدوار الحكومة في النشاط الاقتصادي لتشمل تخصيص الموارد وإعادة توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وهو ما يتضح من الدور البارز للحكومات في توفير الضمان الاجتماعي بما فيه نظم التأمينات الاجتماعية وبرامج مساندة الفقراء.

من هنا تناقش الورقة نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية في مصر بعد التحول إلى الاقتصاد الحر والاعتماد على آليات السوق، ودورها في توفير الحماية للفقراء وتقديم الدعم اللازم لمعالجة مشكلة الفقر، وتستهدف في النهاية اقتراح نظام متكامل لدعم الفقراء في مصر. وبالإضافة إلى هذه المقدمة تضم الورقة أربعة عناصر رئيسية:

أولاً: دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

ثانياً: تطور برامج دعم الغذاء في مصر.

ثالثاً: محاولات إصلاح برامج دعم الفقراء.

رابعاً: عناصر تطوير نظام دعم الفقراء.

أولاً: دور الدولة في النشاط الاقتصادي:

١. لماذا تتدخل الحكومة في آليات السوق؟

عندما يعتمد الاقتصاد الوطني على آليات السوق كنظام لتخصيص الموارد، وتحديد مستويات الإنتاج والأسعار والسلع والخدمات، ويتحدد نمط توزيع الدخل والثروة على أساس من الندرة والكفاءة، ووفق قوى الطلب والعرض، يصبح تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية مثار تساؤل عن مدى وجود مبررات لذلك التدخل.

والحقيقة أن الاعتماد على آليات السوق في تخصيص الموارد وتوزيع الدخل -رؤية لا يعني تخلي الدولة عن دورها في الحياة الاقتصادية، فهناك مجموعة من السلع والخدمات يعزف القطاع الخاص عن الانخراط في إنتاجها لما لها من سمات لا تتفق مع مبادئ السوق ولا تحقق له أهدافه، وتعرف هذه المجموعة بالسلع العامة كالمدافع والأمن والعدالة والمرافق العامة كالطرق وإنارة الشوارع، والسلع الاجتماعية كالتعليم والصحة وغيرها مما يدخل في نطاق السلع العامة أو السلع الجماعية.

لكن بعيداً عن هذه المجموعة من السلع والخدمات العامة، هناك أسباب أخرى كثيرة تدعو الدولة للتدخل في الحياة الاقتصادية معظمها يرجع إلى فشل السوق في إنتاج أو توفير سلع وخدمات مرغوبة، أو عدم إنتاج بعض السلع بالكمية والنوعية المناسبة، أو عندما ينتج سلعة أو خدمات غير مرغوبة، أو ينتجها بكميات كبيرة أو ذات آثار ضارة؛ في مثل هذه الحالات تتدخل الدولة لضبط الإنتاج عند مستويات قريبة من المستويات المثلى.

وترجع أسباب فشل السوق في مثل هذه الحالات إلى صعوبة توفر الشروط اللازمة لتحقيق اعتبارات الكفاءة التي يركز عليها أداء القطاع الخاص، مثل كثرة عدد المنشآت في مختلف المجالات، وعدم تركيز الأسواق أو سيطرة عدد محدود أو منشأة واحدة على نسبة عالية من السوق، وتوفر المعلومات الكافية وصعوبة تحريك أو نقل عناصر الإنتاج والموارد، وعدم وجود آثار خارجية للإنتاج أو الاستهلاك.

ناهيك عن اعتبارات العدالة التي تؤكد على وجود اعتبارات إضافية بجانب الكفاءة الاقتصادية، تدعو إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية. ورغم صعوبة الاتفاق على مفهوم العدالة إلا أن هناك توافق على أهمية تحقيق نوع من المساواة (Fairness) في توزيع الأعباء والمنافع الناجمة من النشاط الاقتصادي سواء بين أفراد الجيل الواحد أو بين الأجيال المتعاقبة، الأمر الذي يصعب تحقيقه إذا ما تركت الأمور لآليات السوق أو اليد الخفية.

ورغم تباين دور الدولة في النشاط الاقتصادي وأدوات وطرق ممارسة هذا الدور من دولة إلى أخرى، إلا أن الاقتصادات المتقدمة أو النامية التي تأخذ بآليات السوق، وتمثل معظم دول العالم في الوقت الحاضر، تعتبر اقتصادات يسيطر عليها القطاع الخاص مع تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي في حالات كثيرة وإلى مدى بعيد، وعلى عكس ما يعتقد البعض فإن هذه الحالات كثيرة بسبب فشل القطاع الخاص وآليات السوق في توفير جانب من احتياجات المجتمع أو لغير ذلك من الأسباب على ما أوردنا.

وهكذا فإنه بصرف النظر عن مدى كفاءة القطاع الخاص في تخصيص الموارد وتوظيفها والقيام بعمليات الإنتاج والتوزيع للعديد من السلع والخدمات، يبقى للدولة دور أو وظيفة يصعب تصور وجود الحكومات بدون اضطلاعها بهذا الدور، بمعنى آخر، فإن فشل السوق أو حتى عزوف المنشآت الخاصة عن إنتاج أو تقديم مجموعة من السلع والخدمات كان سبباً رئيسياً في وجود الحكومات، وهو ما أعطاها دوراً في الحياة الاقتصادية، مكملاً لآليات السوق، ومصححاً لما تسفر عنه هذه الآليات من مثالب، أو مقدماً السلع والخدمات التي يفشل في إنتاجها أو توفيرها سواء بشكل مطلق أو بالكميات والنوعيات المناسبة.

٢. ما هي آليات الحكومة للتدخل في النشاط الاقتصادي؟

يكنم الفرق الأساسي بين الأسواق وبين الحكومات عند إنتاج سلعة ما أو توفير خدمة معينة، في أن التعبير عن تفضيلات الأفراد أو المجتمع لدى الحكومة يتم عبر البرلمان أو التصويت بما يعكس الرأي العام، في حين يتم ذلك لدى القطاع الخاص عبر جهاز الثمن وعبر البيع والشراء.

كذلك فإن الحكومات وإن تحصلوا على نفس السلع العامة ونفس الكميات، إلا أنهم يدفعون أعباءً مختلفة متمثلة في الضرائب في معظم الأحوال في حالة الحكومة، أما في الأسواق، فإن الأفراد يدفعون عادة نفس الأثمان مقابل الحصول على سلعة أو خدمة ما، لكن تظل لديهم الحرية في استهلاك كميات مختلفة بحسب رغبتهم وقدرتهم على الدفع.

كذلك فإن أسلوب الحكومة في تقديم خدماتها أو السلع التي توفرها يختلف عن أسلوب القطاع الخاص في توفير هذه السلع والخدمات؛ فبينما تقوم آلية الثمن أو الطلب بتحديد أنصبة الأفراد فيما يتم إنتاجه من سلع وخدمات في السوق، فإن الحكومة تعتمد في توفير السلع والخدمات العامة على مدى الحاجة (Needs)، وهو مفهوم اجتماعي أكثر منه اقتصادي.

ويتوفر للحكومة العديد من الأساليب والآليات التي تمكنها من التدخل في النشاط الاقتصادي والتأثير على آليات السوق من خلال تشجيع أو تثبيط (عدم تشجيع) إنتاج سلعة أو خدمة معينة لما لها من منافع عامة واسعة نجملها فيما يلي: (Holley Ulbrich, 2004)

أ- الدعم (Subsidies): ويتمثل في تقليل تكاليف البيع أو صافي السعر الذي يدفعه المشترون، مثل دعم التعليم العالي من خلال ما يقدم من منح للطلاب أو الكليات والجامعات، ويساعد الدعم على تشجيع القطاع الخاص لإنتاج أو تقديم سلعة أو خدمة بكميات أكبر، أو تشجيع الأفراد على الاستفادة من هذه السلعة أو الخدمة على نطاق أوسع عندما يكون لها منافع عامة واسعة، ويعتبر دعم الفقراء وتمكينهم من تحقيق مستوى مناسب من المعيشة والحياة الكريمة أحد مهام الحكومة لعلاج أهم مثالب الاقتصاد الحر.

ب- الحوافز الضريبية (Tax Incentives): كأن يتم خصم المصروفات على التعليم أو التبرعات من وعاء الضريبة، بما يشجع قطاع الأعمال أو الأفراد على زيادة إنتاج أو استهلاك سلعة أو خدمة معينة.

ج- تقديم الضمانات: بما يقلل من الأخطار التي تواجه نشاط معين، كما في حالة التأمين عند الكوارث، والتأمين على المحاصيل الزراعية، وضمان القروض العقارية وقروض

الطلاب، والتأمين على ودائع البنوك، ولا شك أن تقليل مثل هذه الأخطار يعمل على زيادة النشاط الاقتصادي.

د- كذلك بإمكان الدولة أن تلجأ إلى فرض أعباء ضريبية أو تحصيل مقابل استخدام أو فرض غرامات للحد من الإفراط في الإنتاج أو الاستهلاك من سلعة أو خدمة معينة لها آثار ضارة على الأفراد والمجتمع.

هـ- وضع الاشتراطات والقيود (Mandates): على الأفراد وهم بصدد استعمال سلعة أو خدمة معينة للحد من الأضرار التي قد حق بهم، مثل إلزام السائقين باستخدام حزام الأمان، أو الغطاء الواقي للرأس عند ركوب الموتوسيكلات.

و- سن القوانين وإصدار التعليمات أو الأوامر: التي تمنع إنتاج أو استهلاك سلعة أو خدمة معينة، مثل المخدرات، والتدخين.. إلخ.

ز- الإنتاج المباشر: لمجموعة من السلع والخدمات التي تدخل في نطاق السلع العامة والتي تنتم بمجموعة من الخصائص مثل صعوبة الاستبعاد والتجزئة، وانتشار المنافع أي الآثار الخارجية. والسلع أو الخدمات الاجتماعية التي تحقق منفعة عامة أو مكاسب اجتماعية مثل خدمات التعليم التي تحقق مبدأ تكافؤ الفرص.

ويبقى أمام الحكومة أن توكل للقطاع الخاص توفير سلعة أو خدمة ما بتمويل من الحكومة ذاتها، لذلك تعتمد الحكومة في تمويل نفقاتها اللازمة لتوفير هذه السلع والخدمات على أكثر من وسيلة أهمها الضرائب، ومقابل الاستخدام كما في حالات السكك الحديدية، والكهرباء أو استخدام الطرق العامة، أو استغلال المركز الاحتكاري لمشروعات الحكومة والتميز في الأسعار، أو فرض ضريبية عامة يخصص إيراداتها لتمويل تقديم الخدمة كما في الضريبة على البنزين لتمويل إنشاء وصيانة الطرق.

٣. نطاق تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي في مصر:

أ. اتجاهات الإيرادات العامة "الحجم والمكونات":

لا شك أن جانب الإيرادات من الموازنة العامة للدولة يشكل مؤشراً أساسياً على مدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وتأثيرها على عملية تخصيص الموارد وتوزيع الدخل والثروة.

وقد شكلت الإيرادات العامة للدولة نحو ٢٥% من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٧/٠٦، مما يعني أن الحكومة تستقطع ربع الدخل القومي كمصادر لتمويل نفقاتها العامة، وهي نسبة وإن بدت نسبة عالية إلا أنها لا ترقى لمستوى ما يحدث في بعض الدول المتقدمة التي تبلغ فيها نسب الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي (عام ٢٠٠١) مستويات أعلى بكثير مثل: السويد (٥٧%)، النرويج (٥٦%)، فرنسا (٤٨%)، إيطاليا (٤٥%)، تشيك (٤٠%)، الولايات المتحدة (٣٢%)، كوريا (٢٨%) (David N. Hyman 2005).

وقد تطورت هذه النسبة بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة من ٢١% عام ٢٠٠٤/٠٣ إلى ٢٥% عام ٢٠٠٧/٠٦ ومن المقدر أن تصل إلى ٢٧,٤% في موازنة ٢٠٠٩/٠٨ بما يعكس التوسع في نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، بما يؤكد فكرة أن التحول إلى اقتصاد السوق لا يعني انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية وأن الإيرادات العامة كانت تنمو بمعدل فاق معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. (تقرير لجنة الخطة والموازنة، ٢٠٠٨)

كما توضح بيانات الإيرادات أن الضرائب تشكل نحو ٦٣,٤% من إجمالي الإيرادات العامة ٢٠٠٧/٠٦، وتعتمد بشكل أساسي على الضرائب على أرباح الشركات والتي تشكل نحو ٤٢,٧% من الإيرادات الضريبية، وتأتي بعدها ضريبة المبيعات بنسبة ٣٤,٤%، بينما تمثل الضرائب على دخول الأفراد نسبة محدودة ٨,٥% في نفس السنة، وتعكس هذه المؤشرات طبيعة الاقتصاد المصري وتدني مستويات الدخل الفردية حتى الآن.

وتجدر الإشارة إلى أن الضريبة على أرباح الشركات الخاصة لا تزال محدودة ولا تتناسب مع مساهماتها في النشاط الاقتصادي، حيث تساهم بنحو ٣٠% من حصيلة الضرائب على الشركات، ونحو ١٢,١% من الإيرادات الضريبية، وهو ما يعود إلى تمتع عدد كبير من تلك الشركات بإعفاءات ضريبية لا تزال سارية حتى الآن، في حين تشكل حصيلة الضرائب على قناة السويس والبنترول والبنك المركزي الجانب الأعظم (٧٠%) من ضريبة الشركات.

ب. تطور النفقات العامة للدولة:

كانت السياسة المالية أحد المجالات الأساسية التي ارتكز عليها برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي طبقته مصر بدءاً من عام ١٩٩١/٩٠ حيث عمدت إلى تخفيض عجز الموازنة العامة لمكافحة الاتجاهات التضخمية التي عرفها الاقتصاد المصري خلال الثمانينات حتى وصلت إلى ٢٥% في بداية التسعينات من القرن الماضي، واعتمدت الحكومة في ذلك على تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال ضغط النفقات العامة، وزيادة حصيلة الضرائب والإيرادات العامة للدولة من ناحية أخرى.

ومن هنا شهدت نسبة الإنفاق العام للناتج المحلي الإجمالي تراجعاً ملحوظاً منذ ذلك الوقت وحتى ٢٠٠٧/٠٦، حيث هبطت من نحو ٣٦,٢% عام ١٩٩٦/٩٥ إلى ٣٠% عام ٢٠٠٧/٠٦، والتي من المتوقع أن تصل إلى ٣٤% في موازنة ٢٠٠٩/٠٨، هذا في حين تصل هذه النسبة إلى ٥٢,١% في السويد، ٤٩,١% الدانمارك، ٤٨,٨% فرنسا، ٣٢% الولايات المتحدة، ٢٥% في كوريا. (David N. Hyman 2005)

وتعتبر الاستثمارات العامة أهم البنود التي شهدت تراجعاً بسبب مصاعب ضغط باقي بنود النفقات العامة، خاصة مصروفات الدعم ومصروفات خدمة الدين العام، والتي شهدت قفزات كبيرة في السنوات الأخيرة، حيث زادت مصروفات الدعم من ١٠,٣ مليار جنيه عام ٢٠٠٤/٠٣ إلى نحو ٥٤ مليار جنيه عام ٢٠٠٧/٠٦ ومن المتوقع أن تصل إلى ٩٦ مليار جنيه في موازنة ٢٠٠٩/٠٨ لتشكل نحو ٢٨% من جملة النفقات العامة، في حين تمثل الاستثمارات العامة -التي تعتبر إضافة للأصول الرأسمالية العامة من طرق ومرافق عامة وخدمات اجتماعية- نحو ٧,٨% من مجمل النفقات المقدرة في موازنة ٢٠٠٩/٠٨ وهي نسبة ضئيلة للغاية في مواجهة الحاجة المتزايدة لتطوير الخدمات الاجتماعية كالتهذيب والصحة والمرافق العامة الأخرى كالطرق والمياه والصرف الصحي. (تقرير لجنة الخطة والموازنة، ٢٠٠٨).

ج. تطور مصروفات الدعم وهيكله:

لم تكن مصروفات الدعم تشكل عبئاً مالياً واضحاً في الموازنة العامة حتى أواخر التسعينات من القرن الماضي، حيث تشير البيانات إلى أن حجم الدعم قد بلغ ٤,٦ مليار عام ١٩٩٩/٩٨ بنسبة ٧% من المصروفات الجارية ونحو ٤,٥% من جملة الإنفاق العام، في حين من المتوقع أن

تصل مصروفات الدعم في موازنة ٢٠٠٩/٠٨ نحو ٩٦ مليار جنيه تشكل نسبة ٣٠,٥% من المصروفات الجارية وحوالي ٢٨% من إجمالي النفقات العامة. (تقرير لجنة الخطة والموازنة، ٢٠٠١)

ورغم هذه الزيادة الكبيرة في مصروفات الدعم ونسبته إلى إجمالي النفقات العامة، إلا أن الأهداف المعلنة لم تكن محددة بشكل واضح، وتمثلت في مساندة الفئات الأقل دخلاً، كما يرد عادة في البيان المالي للحكومة، وتشمل دعم السلع الأساسية والأدوية ووسائل النقل، ومساندة المزارعين وتغطية فروق الفوائد للقروض الميسرة التي تمنح لمشروعات الإسكان^١ لصالح الأراضي.

وكالعادة كان نصيب الهيئة العامة للسلع التموينية في صدارة بنود السلع والخدمات التي تتلقى الدعم، تليها فوائد القروض الميسرة، ثم كلا من الهيئة العامة للنقل العام وتعاونيات البناء والإسكان.

ولعل أهم ما طرأ على هيكل بنود الدعم مؤخرًا هو ظهور دعم المنتجات البترولية لنتفوق على كافة البنود الأخرى حيث بلغت أكثر من ٤٠ مليار عام ٢٠٠٧/٠٦، ومن المقدر أن تبلغ رقمًا قياسيًا في موازنة ٢٠٠٩/٠٨ بحوالي ٦٣ مليار جنيه، إضافة إلى ظهور دعم الكهرباء بدءًا من موازنة ٢٠٠٨/٠٧ ومن المتوقع أن يصل إلى ٣ مليار في موازنة ٢٠٠٩/٠٨.

ويمكن حصر أهم بنود الدعم التي من المفترض أن تكون موجهة أساسًا إلى الفقراء في دعم السلع التموينية مع ما يشوبها من عورات تضعف من درجة استهداف الفقراء، ثم دعم فائدة القروض الميسرة، ودعم تنمية الصعيد، ودعم إسكان محدودي الدخل، والدعم الموجه لخدمات النقل العام للركاب، والتأمين الصحي على الطلاب والأدوية، وألبان الأطفال، ويبلغ مجموعها ١١,٧ مليار بنسبة ٢١,٧% من إجمالي مصروفات الدعم عام ٢٠٠٧/٠٦.

فإذا أضفنا إليها مزايا الأمان الاجتماعي والتي تشمل معاش الضمان الاجتماعي ومعاش الطفل، ومزايا اجتماعية عينية والتي بلغت ١١٤٧,٢ مليون جنيه، فإن إجمالي ما يمكن أن يمثل دعماً مستهدفًا للفقراء حوالي ١٣ مليار جنيه بنسبة ١٤% من إجمالي مصروفات الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية لعام ٢٠٠٧/٠٦، وهو رقم ضئيل للغاية.

ويتولى عدد من المؤسسات العامة الإشراف وتنفيذ سياسات الدعم وهي الهيئة العامة للسلع التموينية المسؤولة عن دعم السلع التموينية بمشاركة من وزارة التضامن الاجتماعي حاليًا، كما توفر الهيئة العامة للبترول دعم الموارد البترولية وتتحمل مباشرة أعباء فروق الأسعار، وتشرف الهيئة العامة للتأمين الصحي على دعم الأدوية والتأمين الصحي، وتتولى هيئات النقل العام دعم نقل الركاب، في حين يشرف البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي على دعم المزارعين.

ثانيًا: تطور برامج دعم الغذاء في مصر:

١. بدايات دعم الغذاء في مصر:

بدأت الحكومة المصرية بتقديم برامج دعم الغذاء للمستهلكين في أعقاب الحرب العالمية الأولى بعد ارتفاع أسعار السلع الغذائية التي تستورد من استراليا وتقوم الحكومة بتسويقها بأسعار مدعومة.

ورغم استمرار الحكومة في دعم مجموعة من السلع وتوفيرها للمواطنين بنظم مختلفة - كقوبونات أو البطاقات - سواء بين الحربين العالميتين أو في أعقاب الحرب العالمية الثانية، إلا أن هذه السياسة شهدت تطورات بارزة منذ ثورة يوليو ١٩٥٢ والتي التزمت باتباع سياسات جماهيرية، ومنها بطبيعة الحال دعم السلع التموينية والتوسع فيها وشمولها لكافة أفراد المجتمع.

وفيما يتعلق بنطاق السلع المدعومة فقد شمل مجموعة من السلع الضرورية مثل زيت الطعام والسكر والشاي والكيروسين، ولم يكن القمح أو الدقيق ضمن هذه المجموعة، لكن الحكومة كانت تقدم الدعم حين تجد عجزاً في الإنتاج المحلي وترتفع الأسعار كما حدث في أواخر الأربعينات وأوائل الخمسينات من القرن العشرين.

ومع قدوم ثورة يوليو ١٩٥٢ زاد تدخل الحكومة في عمليات الإنتاج والتوزيع والتسويق للمنتجات الزراعية بصفة خاصة واستمر ذلك حتى بداية تحرير القطاع الزراعي من سيطرة الدولة عام ١٩٨٧.

من هنا توسعت الدولة في برامج دعم الغذاء في الستينات والسبعينات من القرن العشرين وأصبحت جزءاً من السياسات الحكومية الثابتة والتي استخدمتها في كسب ثقة الجماهير ودعمها، وامتدت إلى سلع أخرى غير غذائية مثل الصابون والسجائر مما ساعد على كبح جماح التضخم ومواجهة آثاره الاجتماعية.

وقد تم إدخال بطاقات التموين في منتصف الستينات وتضمنت عدداً محدوداً من السلع كرد فعل لارتفاع الأسعار المحلية نتيجة لعدم انتظام المساعدات الغذائية الأمريكية خاصة إبان حرب ١٩٦٧، حيث فاقت واردات مصر من القمح (٥٥ مليون جنيه) حصيلة صادراتها إلى الغرب (٥٢ مليون جنيه) خلال الفترة ٦٥-١٩٦٦. (Tammi Gunter, 1999)

وظل نظام الدعم القائم على بطاقات التموين يستهدف توفير كميات مناسبة للسكان من السلع الأساسية وتنظيم استخدامها، أكثر منه نظاماً للدعم يستهدف تخفيض الأسعار في المقام الأول، ومن ثم لم تشكل مصروفات الدعم عبئاً على الموازنة العامة في ذلك الوقت.

وعندما بدأت مصر تواجه عجزاً في إنتاج القمح، وانخفضت معدلات الاكتفاء الذاتي خلال تسعينات القرن العشرين حتى وصلت إلى ٢٠% عام ١٩٨٣ مما أدلى إلى تزايد الاعتماد على الخارج في استيفاء العجز في الإنتاج المحلي، وأصبح استيراد القمح من الخارج إحدى مسؤوليات الحكومة منذ عام ١٩٦١، وشكل باستمرار ضغطاً على موارد البلاد من النقد الأجنبي، ومجالاً للضغط السياسية الخارجية. (Tammi Gunter, 1999)

٢. التوسع في دعم الغذاء في مصر:

بدأت الدولة تتوسع في نظام الدعم بشكل ملحوظ مع تولي الرئيس أنور السادات الحكم فسي مطلع السبعينات حيث تم توسيع مجموعة السلع الغذائية المدعومة وشمل الفول والأسماك المجمدة واللحوم والدواجن والأرز والذرة الصفراء حتى وصلت قائمة السلع الغذائية المدعومة ١٨ سلعة.

ومع الارتفاع الهائل في أسعار القمح عام ١٩٧٢، وتفاقم قيمة واردات مصر من القمح من ١٤٧ مليون دولار إلى ٢٥٠ مليون دولار ما بين عامي ١٩٧٢، ١٩٧٣، قفزت مصروفات

الدعم من ٣ مليون جنيه عام ١٩٧١/٧٠ (بنسبة ٠,٢% من الإنفاق العام) إلى ١,٤ بليون جنيه ١٩٨١/٨٠ (بنسبة ١٤% من الإنفاق العام). (Tammi Gunter, 1999)

وتمثل أحداث يناير من عام ١٩٧٧ نقطة فارقة في سياسات الدعم في مصر حيث حاولت الحكومة بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي رفع أسعار بعض السلع مثل الخبز الفينو، والدقيق والسكر والأرز والشاي وزيت الطعام والبنزين والسجائر، مع إبقاء مجموعة أخرى من أسعار السلع المدعومة دون تغيير (الخبز البلدي والبقول والعدس والسكر وزيت الطعام).

ومع الاضطرابات الاجتماعية التي أعقبت هذه الزيادة، تراجعت الحكومة عن هذه الزيادات، ومنذ ذلك الحين أصبحت الحكومة تتعامل مع برامج إصلاح الدعم أو حتى الإصلاح الاقتصادي بحذر شديد وتردد كبير.

واتجهت الحكومة بعدئذٍ إلى توسيع نطاق الدعم في مواجهة النقد الذي وجه لها وعجزها عن تحقيق العدالة الاجتماعية أو الرفاهية التي وعدت بها مع تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي وأصبح دعم السلع الغذائية جزءاً من شبكة الأمان الاجتماعي وأداة لتحقيق العدالة الاجتماعية، وكانت الأهداف المعلنة من وراء سياسات الدعم هي حماية المستهلك من ارتفاع الأسعار وإتاحة السلع الغذائية الأساسية لكافة الأفراد.

٣. مرحلة تخفيض الدعم:

مع بداية حكم الرئيس مبارك كانت مصروفات الدعم قد بلغت ٢٠% من حجم الإنفاق العام في ١٩٨١/٨٠، وفي العام التالي تم تعميم نظام البطاقات التموينية لتغطي ٩٩% من مجموع السكان عام ١٩٨١، معظمهم يحصل على دعم كلي مرتفع ويحمل بطاقات خضراء، وشكلت مدفوعات القمح المستورد ضغوطاً على وضع ميزان المدفوعات واحتياجات البلاد من النقد الأجنبي والدين الخارجي طوال الثمانينات الذي بلغ نحو ٤٦ مليار دولار عام ١٩٨٩، إضافة إلى ما تشكله مدفوعات خدمة الدين من أعباء على عجز الموازنة العامة والضغوط التضخمية المتولدة عنها.

ومع هذه المصاعب كانت الحكومة تعالج مشكلة الدعم بحذر شديد وبتدرج خشية ردود الأفعال أو التأثير الكبير على أعباء المعيشة للمواطنين، وهو ما تمثل في بداية الثمانينات في التمييز بين حاملي البطاقات التموينية عام ١٩٨١ حيث تم تخفيض الدعم لبعض الفئات ممن مَجَّحُوا بطاقات حمراء في مقابل بطاقات الدعم الكلي الخضراء.

كذلك اتجهت الحكومة إلى تخفيض عدد السلع المدعومة التي توزع على بطاقات التموين وخاصة اللحوم والدواجن والأسماك وغيرها من السلع التي يستهلكها أصحاب الدخل المرتفعة، وتم رفع الدعم تماماً عن اللحوم في ١٩٩١/٩٠، وعلى الأسماك والشاي عام ١٩٩٢/٩١ وعلى الأرز عام ١٩٩٢.

تبع ذلك نقص أعداد حاملي بطاقات التموين إلى نحو ٧٠% عام ١٩٩٨ من خلال تخفيضات متتالية للأفراد والأسر المستحقة للدعم واستبعاد أفراد العائلات ممن سافروا للخارج وتوقفت وزارة التجارة والتموين عن تسجيل المواليد الجدد على البطاقات القائمة.

وهكذا عمدت الحكومة إلى التخفيض التدريجي للدعم مستخدمة أكثر من أسلوب مثل تخفيض الكميات من السلع المدعومة وإحلالها بأنواع أكثر جودة وأعلى سعراً، ورفع سعر الخبز (من قرش إلى قرشين عام ١٩٨٥ وإلى خمسة فروش عام ١٩٨٨-١٩٨٩)، مع الاستمرار في تقديم جانب من الخبز بنفس الأسعار إلى أن يتم سحبه من السوق مما يفرض أمر واقع دون ردود أفعال مضادة.

كذلك لجأت الحكومة إلى تخفيض وزن رغيف الخبز أو تغيير نوع الدقيق، ثم إضافة دقيق الذرة إلى القمح في مناطق معينة، وفي عام ١٩٩٦ أدخلت الحكومة نوعاً جديداً من الخبز الفينو غير المدعم والرغيف الشامي، في محاولة خلق واقع جديد يقلل من مصروفات الدعم بشكل تدريجي ودون مشاكل اجتماعية.

أسفرت هذه الإصلاحات التدريجية خلال الفترة ١٩٨٢/٨١-١٩٩٧/٩٦ عن انخفاض ملحوظ في عدد السلع الغذائية المدعومة واقتصرت على أربعة سلع، وانخفضت مصروفات الدعم من ٦ مليار جنيه إلى أقل من ٢,٥ مليار جنيه، وتراجعت الأهمية النسبية لمصروفات الدعم في الإنفاق العام من ١٤% إلى ٥,٥% خلال نفس الفترة.

كما سعت الحكومة إلى تحرير إنتاج القمح المحلي بشكل تدريجي سواء بالنسبة للمدخلات أو المخرجات بقصد تحقيق الأمن الغذائي منذ عام ١٩٨٧، وشهدت البلاد طفرة في إنتاج القمح المحلي منذ أوائل الثمانينات حتى ١٩٩٥ مما دعم انخفاض أعباء الدعم على ميزان المدفوعات بصفة خاصة.

٤. فشل استهداف الفقراء:

رغم هذه الإصلاحات والتطورات، إلا أن استهداف الفقراء كان نقطة الضعف الرئيسية في النظام كله، وأكدته بحوث ميزانية الأسرة والكثير من الدراسات العملية، بالنسبة للسلع التموينية المدعومة.

أما الدعم المقدم لرغيف الخبز والدقيق فيتاح لجميع أفراد المجتمع، ورغم الاعتقاد بأن الفقراء أكثر حصولاً على رغيف الخبز البلدي المدعوم، إلا أن نسبة من الأغنياء يشاركونهم ذلك وفقاً للبحوث الميدانية والتي تشير إلى أن نسبة ٤٠% الأعلى دخلاً من السكان في مصر يحصلون على ٣٧% من مزايا دعم رغيف الخبز، وعلى ٤٠% من دعم الدقيق البلدي، ٤٢% من السكر المدعوم، ٤٢% من زيت الطعام، ناهيك عما يتسرب خارج النظام من دقيق مدعوم أو خبز ويذهب بعيداً عن المجال الأصلي لاستخدامه. (محمد زكي، ٢٠٠٨)

لكن ذلك لم يمنع سعي الحكومة لاستهداف الفقراء بالنسبة لسلع مثل السكر وزيت الطعام من خلال البطاقات الخضراء التي تحصل عليها الفئات الأفقر، والبطاقات الحمراء التي تحصل عليها الفئات الأعلى دخلاً وهم المستثمرون، ومالكو الأراضي والعقارات، وأصحاب المحلات والسيارات، والذين يملكون أكثر من ١٠ أفدنة أراضي زراعية وأعضاء السالك الدبلوماسي، وأصحاب المشروعات المشتركة.

ورغم أن بطاقات التموين لا تزال تمثل أهم وسائل استهداف الفقراء في توفير السلع المدعومة في مصر، إلا أن النظام يشوبه العديد من المثالب كما هو واضح من نسبة من يحملون هذه البطاقات حتى الآن، كما أن جانباً من الفقراء لا يزالون خارج هذا النظام، ولا يحملون

بطاقات تموينية، في حين تحملها نسبة كبيرة من الأغنياء، لغياب المعايير المحددة للفقير والاستحقاق فضلا عن طول الإجراءات البيروقراطية التي تعرقل حصول المواطنين على البطاقات فضلا عن أن نسبة كبيرة من الأغنياء يحملون البطاقات الخضراء أكثر من الحمراء.

بالإضافة إلى فشل نظام البطاقات في استهداف الفقراء من الدعم المقدم للسلع الغذائية، فإن أسلوب إنتاج وتوزيع الخبز البلدي تشوبه العديد من المثالب والثغرات التي أدت إلى تسرب كميات منه بعيدًا عن المستهلكين في مرحلة تجارة الجملة، كأن يستخدم الدقيق المدعم في إنتاج الخبز غير المدعم أو أنواع أخرى من المخبوزات والحلويات، إضافة إلى إمكانية بيع السلع المدعومة بأسعار مرتفعة، أو لأغراض أخرى، وغيرها من صور الفساد والهدر نتيجة النقل والتخزين.

وتقدر بعض الدراسات أن ٣٠% من قيمة دعم الدقيق البلدي تتسرب خارج النظام، وفي حالة الخبز البلدي المدعوم تقدر بنحو ١٢% من العرض الكلي، أما في حالة السكر فتصل نسبة الترسب إلى ٢٥% ومن الزيت إلى ٢٨%. (Manal Metwally, 2001)

كما أن نصيب أفقر فئة من السكان تحصل على ١٦% من منافع الدعم في حين تتسلم أغنى فئة على ٢٨% من تلك المزايا، كما تشير بعض الدراسات إلى أن نسبة التسرب من المبالغ المخصصة للدعم تصل إلى الثلثين (٦٦%) في حين يبلغ نصيب المستحقين على النسبة المتبقية ٣٤% فقط. كما أن نسبة الأغنياء الذين لديهم بطاقات تموينية مدعومة بالكامل (٧٧% من الأغنياء)، في حين توجد نسبة عالية من الفقراء (١٤%) لديهم بطاقات تموين مدعومة جزئياً، ونسبة محدودة دون بطاقات. (Osman M. Osman, 2001)

وتكشف هذه الدراسات أن هناك مجالات أوسع لاستهداف الفقراء من خلال تطوير نظام دعم السلع الغذائية القائم حالياً على بطاقات التموين، بغرض رفع نسبة الفقراء المستفيدين أو قصر الدعم على المستحقين، فضلا عن تصميم نظم توزيع تعالج الثغرات القائمة والتي تتمثل في نسب التسرب العالية للدقيق والخبز المدعومين.

ومع ذلك فلا تزال الحكومة مترددة في تنفيذ أي برنامج جاد لإصلاح نظام دعم السلع الغذائية، وقد ساعد على ذلك ما ترتب على تنفيذ برنامج الإصلاح المالي والتكيف الهيكلي وتنفيذ سياسة الخصخصة من آثار سلبية على مستويات الأسعار والبطالة وتراخي معدلات النمو الاقتصادي منذ منتصف التسعينات ولبعض سنوات الألفية الجديدة مما أدى إلى تزايد نسبة الفقراء في مصر كما أشرنا.

ثالثًا: محاولات إصلاح برامج دعم الفقراء:

١. أبعاد مشكلة الدعم:

تأخذ مشكلة الدعم في مصر أكثر من بعد، تؤثر كلها بالسالب على الوضع المالي للدولة، وعلى عملية تخصيص الموارد وعدالة التوزيع، فضلًا عن تردي أحوال الفقراء في مصر وتزايدهم من ١٦,٧% عام ٢٠٠٠ إلى ١٩,٦% عام ٢٠٠٥. (IMF, 2006)

ويتمثل البعد الأول في نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي حيث يمكن أن تتزايد إلى ١٠% في السنوات القليلة القادمة (حتى ٢٠١١/٢٠١٠)، ما لم يتم اتخاذ مجموعة من الإجراءات يأتي على رأسها إصلاح نظم الدعم المتعددة وخاصة التي تستحوذ على نسبة عالية من مصروفات الدعم، وهي دعم المنتجات البترولية، ثم دعم السلع التموينية، والتي تزايدت نسبتها من ١٢,٩% إلى نحو ٢٠% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٩٩/٩٨-٢٠٠٦/٠٥، في حين ظل الإنفاق على التعليم والصحة ثابتًا عند نسبة متردية في حدود ٦% من الناتج المحلي الإجمالي خلال نفس الفترة بل ومن المتوقع أن تتراجع.

ويتمثل البعد الثاني في صعوبة استهداف الفقراء بشكل دقيق سواء فيما يتعلق بالسلع التموينية أو الخبز البلدي أو بدعم المنتجات البترولية والتي تفيد بدرجة كبيرة قطاع الإنتاج، خاصة وأن نصيب المستهلكين من استهلاك الطاقة أقل من ٢٠%، وهو ما تشير إليه عدد من الدراسات الأخيرة (البنك الدولي، USAID، برنامج الغذاء العالمي)، هذا في حين يحصل أغنى ٢٠% من السكان على ٩٣% من دعم البنزين، وعلى ٦٥% دعم الغاز الطبيعي.

ويقدر البنك الدولي أن نسبة الفقراء في مصر يمكن أن تقل بنحو ٦,١% نقطة مئوية لتصل إلى ١٣,٥% إذا تم تخفيض مصروفات الدعم بنسبة ٥٠% وتحويلها إلى دعم نقدي أو تحويلات مباشرة للأسر الفقيرة.

أما البعد الثالث فيتمثل في الأثر السلبي للدعم على تخصيص الموارد، حيث تعتبر أسعار التجزئة للبنزين (الجازولين) في مصر من أرخص الأسعار في العالم، الأمر الذي يحايي الصناعات كثيفة استخدام الطاقة ويزيد من ربحيتها على حساب الأنشطة ذات العائد الاجتماعي الأعلى، وقد كان معدل استخدام الطاقة لكل وحدة إنتاج في مصر قريبة من معدلها في الولايات المتحدة عام ٢٠٠٠، مما جعل انبعاث ثاني أكسيد الكربون CO_2 من أعلى المعدلات في العالم (WDI 2000).

البعد الرابع وهو البعد السياسي والاجتماعي حيث عادة ما تصطدم جهود الإصلاح لمصروفات وبرامج الدعم بالاضطرابات السياسية وعدم الاستقرار الاجتماعي سواء نتيجة لعدم كفاءة نظم التطوير أو الارتفاعات الكبيرة في الأسعار بما يفوق معدلات التضخم، وشمول الإصلاح لعدد كبير من السلع والخدمات المدعومة، أو بسبب تزايد حدة الفقر المصاحبة للمراحل الأولى لعمليات الإصلاح الاقتصادي والهيكلي الذي تجرته مصر حاليًا.

لذلك فقد كانت هناك ردود أفعال وعدم استقرار في عدد من الدول مثل: إندونيسيا، وبعض دول شمال أفريقيا مثل مصر وتونس، وبعض دول أمريكا اللاتينية رغم تركيزها على الوقود وتكاليف النقل، إضافة إلى ما حدث في السودان عام ١٩٨٥ وأدى إلى تغيير نظام الحكم.

وأخيرا فإن البعد الخامس يتمثل في ضرورة الموازنة بين الأهداف التي قد تبدو متعارضة أو يصعب تحقيقها بشكل متزامن، وهي أن يستهدف نظام الدعم، وخاصة دعم الغذاء، الفقراء بشكل أفضل، وأن يدار النظام بكفاءة أعلى تضمن التحكم في مصروفات الدعم والحبولة دون تفاقمها.

٢. خيارات الإصلاح:

لا يوجد توجه واضح لدى الحكومة لتحسين نظام دعم السلع الغذائية في مصر حتى الآن (٢٠٠٨)، فمنذ أن ألزمت الحكومات المتعاقبة من الستينات وحتى الآن نفسها بدعم اسلع الغذائية وإدخال نظام البطاقات التموينية لا توجد محاولة مدروسة لتطوير النظام بشكل جذري في ظل مخاوف سياسية أو تحت ضغوط اقتصادية واجتماعية، بل وتم استخدام النظام في أحيان كثيرة لكسب ثقة الأفراد في الحكومات والاعتماد عليه كأحد شبكات الأمان الاجتماعي.

كذلك لم تتمكن الحكومة من استغلال القنوات المتزايدة لدى كافة الأطراف بما فيهم أفراد المجتمع أنفسهم من خلال المسوحات وبحوث ميزانية الأسرة، وكذلك لدى المسؤولين والجهات الدولية المانحة للمساعدات وذات العلاقة مثل صندوق النقد الدولي وهيئة المعونة الأمريكية، بضرورة إصلاح نظام دعم السلع الغذائية وتحقيق درجة عالية من الاستهداف للفقراء، إلا أن الحكومة لا تزال مترددة، بل واتخذت مزيداً من الخطوات نحو تأصيل الوضع الحالي وزيادة درجة تعقيد النظام ومصاعب الإصلاح بالتوسع في عدد حاملي البطاقات والأفراد المستفيدين وعدد السلع المدعومة وكمياتها.

ومع ذلك فإنه على الرغم مما يعترى النظام من مثالب وتعدد أوجه عدم الكفاءة والتسرب الحادث في منظومة دعم الفقراء، وعدم فاعليته بدرجة كافية في مكافحة الفقر ومصاعب استهداف الفقراء في ظل الأسلوب الحالي، إلا أن إصلاح هذه الأوضاع يعطي مجالات واسعة للإصلاح تحقق مزيداً من الموارد لصالح الفقراء في الوقت الذي يتم فيه تحسين كفاءة عمل النظام.

وبالتالي فإن من أهم مداخل إصلاح النظام التأكيد على تحقيق الغاية الأساسية من الإصلاح وهي توصيل الدعم إلى الفقراء بفعالية أكبر وهو ما يمكن أن يتحقق دون تكاليف إضافية لانتسابهم من هوة الفقر وتوفير حياة كريمة لهم.

ويعتمد حل إشكالية التعارض بين تحقيق اعتبارات الكفاءة في النظام والمخاوف السياسية على أمرين أساسيين: الأول هو المشاركة الجماهيرية بدءاً من تبصيرهم بالمثلث ومخاطر استمرار الوضع الراهن على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وانتهاءً بمشاركتهم في اختيار أنسب الخيارات المطروحة لتطوير النظام.

الأمر الثاني أن التكافل الاجتماعي يقضي بضرورة دعم الأسر الفقيرة وتمكينهم وزيادة قدراتهم على العمل والكسب، لأن المجتمع لا يقبل أن يكون من بين أفراد أسر تعيش تحت خط الفقر، أو يتم مزاحمتهم من باقي أفراد المجتمع ممن يعيشون على مستويات أعلى من الدخل في الحصول على سلع وخدمات أساسية لحياتهم.

من ناحية أخرى فإن خيار إصلاح نظام دعم السلع الغذائية يجب أن يقترن بحزمة أخرى من السياسات والإجراءات تستهدف الفئات التي ستخرج من نطاق دعم الفقراء، ولكنهم من أصحاب الدخل المنخفضة أو المتوسطة ولا ينتسبون للفقراء، والتي يمكن أن تركز على تحسين الخدمات الحكومية خاصة في مجالات المرافق العامة والتعليم والصحة وإصلاح نظام الأجور وضبط الاتجاهات التضخمية بما يدعم النجاحات المتحققة على مستوى النمو الاقتصادي الذي بدأ يتحقق مؤخراً ومنذ ٢٠٠٥/٠٤ وحتى ٢٠٠٨/٠٧.

مما سبق يتضح أن الحاجة أصبحت ملحة لتطوير نظام دعم السلع الغذائية في مصر في إطار منظومة متكاملة لدعم الفقراء، والفصل بين هذا النوع من الدعم الذي يستهدف فئات معينة تحول الظروف دون حصولهم على دخل يوفر لهم متطلبات الحياة الأساسية، وبين أنواع الدعم الأخرى التي تستهدف أغراض اقتصادية أخرى.

وتطرح في هذا الصدد ثلاثة خيارات أساسية:

الخيار الأول: تحقيق درجة أعلى من استهداف الفقراء دون حرمان الأغنياء الذين يستفيدون من دعم السلع الغذائية حالياً من مزايا النظام الحالي.

ويقوم هذا الخيار على التمييز بين حملة البطاقات الخضراء (دعم كلي) وحملة البطاقات الحمراء (دعم جزئي) سواء من خلال قصر الدعم الكلي على الفقراء، أو التمييز في الأسعار التي يتم تحصيلها وفقاً لنوع البطاقة، ويستبعد هذا الخيار دعم الدقيق والخبز خلال مرحلة انتقالية تجنباً لأية مشاكل اجتماعية على أن يتم إصلاحه في مرحلة لاحقة نظراً لما يعتريه من مشاكل سياسية واجتماعية، وتتراوح الحلول المطروحة ما بين خلط دقيق الذرة بدقيق القمح المدعوم، أو تغيير نوعية الدقيق ودرجة استخراجه (Extraction rate)، أو إدخال نوع محسن من الخبز البلدي ورفع أسعاره، وتركز مخابر الخبز البلدي في المناطق المستهدفة للفقراء، وتطوير الجانب الإداري كما حدث مؤخراً من فصل الإنتاج عن التوزيع، أو إعادة توزيع الدقيق المدعوم بين المحافظات والتركيز على المحافظات الفقيرة.

ورغم أن هذا الخيار يعد أفضل الخيارات من الناحية السياسية حيث لا يمس المصالح التي ترتبت على النظام الحالي ولفترات طويلة، إلا أنه خيار مكلف من الناحية الاقتصادية، وسيزيد من الأعباء المالية التي تمثل إحدى التحديات التي تواجه نظام دعم السلع الغذائية في مصر، خاصة بعد اتساع نطاق البطاقات التموينية وزيادة عدد المسجلين عليها بشكل كبير.

الخيار الثاني: يتمثل الخيار الثاني بأخذ الاتجاه الآخر، بمعنى قصر الدعم على الفقراء، واستبعاد أكبر عدد من غير المستحقين للدعم، وبعد هذا الخيار هو الأقل جاذبية من الناحية السياسية، ويواجه بعدد من المحاذير الاجتماعية، خاصة في ظل ما ترتب من مكاسب ومزايا لفترات طويلة لفئات عديدة، وفي ضوء الاتجاهات التضخمية التي أثرت سلباً على مستويات المعيشة بصفة عامة.

الخيار الثالث: ويمثل الخيار الوسط الذي يقصر الدعم على الفقراء مع تحسين أحوال الفئات الأخرى، من خلال وضع نظام للضمان الاجتماعي لدعم الفقراء تحديداً، وقصره على من يعيشون تحت خط الفقر، مع توفير برامج لتحسين الأحوال المعيشية لباقي الفئات القريبة من خط الفقر أو المتوسطة، تشمل برامج لتحسين الخدمات الاجتماعية خاصة التعليم الأساسي والصحة

العامة، وخدمات النقل العام والمرافق الأساسية، وإصلاح نظام الأجور وضبط الاتجاهات التضخمية، والاستمرار في تحقيق معدل نمو اقتصادي مرتفع لفترات زمنية أطول.

ويحكم هذا الخيار بلا شك الأهداف الرئيسية لنظام دعم الفقراء، إضافة إلى المحاذير التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار والقيود التي تحكم عملية الإصلاح.

فمن حيث الأهداف يأتي استهداف الفقراء أي قصر الدعم على الفقراء والمحتاجين الحقيقيين، وزيادة المزايا التي يتحصلون عليها لتحسين أحوالهم، وهو ما يستدعي استبعاد غير المحتاجين ممن تزيد دخولهم عن خط الفقر من نظام دعم الفقراء، والعمل على رفع مستوى عيشهم من خلال وسائل أخرى.

أما أهم المحاذير فتتمثل في مصاعب تحديد خط الفقر وتعريف من هم الفقراء وأساليب الحصر والتحديد لمستوى الاستحقاق، إضافة إلى المخاوف السياسية من ردود الأفعال نتيجة سوء الفهم وغياب الثقة وحدوث اضطرابات اجتماعية إذا ما تم تقليل مزايا ترتبت لفترات طويلة.

لكن تحديد خط الفقر ليس مستحيلاً، وهناك تقديرات في مصر لمستوى خط الفقر من خلال تحديد الاحتياجات الأساسية للفرد من مأكلاً ومسكن وملبس وغيرها، هذا فضلاً عن وجود عدد من الفئات ممن يتحصلون على معاشات الضمان الاجتماعي ويمكن اعتبارها نقطة إنطلاق للفئات المستحقة للدعم.

رابعاً: عناصر تطوير نظام دعم الفقراء:

تركز في هذا الجزء على أهم عناصر النظام المقترح لدعم الفقراء في مصر، بهدف معالجة مشكلة الفقر ومساندة الفقراء وتوفير سبل الحياة الكريمة لهم، والحيلولة دون وقوع فئات جديدة في الفقر، أو وقوع المستفيدين من الدعم في فخ الفقر دون تمكينهم من كسب سبل العيش لأنفسهم.

ويتركز النظام المقترح على العناصر التالية:

١. استهداف الفقراء والمحتاجين.
٢. الحيلولة دون الوقوع في فخ الدعم.
٣. أسلوب تقديم الدعم ونطاقه.
٤. تطوير نظام دعم الغذاء الحالي (السلع التموينية والدقيق والخبز البلدي).
٥. برامج تحسين الخدمات الاجتماعية.
٦. تطوير نظم التأمينات الاجتماعية ورعاية كبار السن.

١. استهداف الفقراء والمحتاجين:

يجب أن يكون واضحاً أن دعم الفقراء يقوم على أساس تقديم المساعدة لبعض فئات المجتمع ممن تحول ظروفهم الصحية أو الاجتماعية أو لأسباب خاصة بفشل السوق، دون حصولهم على دخول نقدية أو عينية تكفل لهم حد أدنى من مستوى المعيشة، وذلك من منطلق مسؤولية الحكومة والمجتمع عن علاج عيوب اقتصاد السوق، والتكافل الاجتماعي بين أفراد المجتمع الواحد، وصعوبة الاعتماد على الصدقات أو الإحسان أو جهود المؤسسات الخيرية في مواجهة هذه

الأوضاع، نظرًا لظهور ما يعرف بمشكلة الراكب الحر أو المجاني، حيث قد ينصرف بعض الأفراد عن مساعدة الفقراء اعتمادًا على أن الآخرين سوف يقدمون هذه المساعدة.

ومن هنا فإن نقطة البداية ستكون تحديد من هم الفقراء، ثم تحديد مستوى الاستحقاق وفق معايير محددة. أما من حيث الفئات المحتاجة، فإن في مقدمتها أصحاب الظروف الصحية، كالعجزة والمرضى بأمراض مزمنة، ومن أصحاب الظروف الاجتماعية، البيئى والأرامل والمطلقات دون عائل، والأطفال وغيرهم، هذا بالإضافة إلى الذين تحول ظروف اقتصاد السوق دون حصولهم على دخل مناسب، كعمال اليومية والعمالة غير الماهرة عمومًا، والذين يعانون من بطالة مزمنة بسبب ظروفهم أو مهاراتهم أو سوء تعليمهم، إلى غير هؤلاء.

المهم أن يكون هناك حصر لهذه الفئات من خلال تحديد الحالات (Status test) كخطوة أولى، ثم تأتي بعد ذلك خطوة مدى الاستحقاق ويتم الاعتماد على إجراء فحص دقيق لكل حالة تحدد مستوى الدخل الحالي وفجوة الفقر وتصنيف المستحقين، ويتم الاعتماد على ما يعرف بأسلوب (Means test) أي فحص الحالات.

ومن ثم فإن خطوة تحديد الحالات المستحقة تؤكد على أن المستفيد ينتمي إلى واحدة من فئات معينة تحتاج إلى مساعدة، أما الخطوة الثانية لتحديد مدى الاستحقاق، فتؤكد على إخضاع نواتج الخطوة الأولى من الفئات المستحقة لفحص دقيق وفق اشتراطات ومعايير، لتحديد مدى ونطاق الاستحقاق، ومدة الاستفادة من الدعم واشتراطاته كحَث من يتلقون المساعدة على العمل أو البحث عن عمل أو التدريب أو التأهيل وتحديد فترة الاستحقاق.

لكن يجب أن يكون معلومًا أنه لا يمكن القضاء على الفقر أو الفقراء تمامًا في أي مجتمع، فدائمًا سيكون هناك فقراء يحتاجون إلى مساعدة المجتمع من غير القادرين على العمل، أو الذي يتحصلون على دخول متدنية، أو في حالة بطالة، وهذه سمة من سمات اقتصاد السوق وأحد عيوبه، حيث عادة ما تفرز آليات السوق فئة من الأفراد يتحصلون على دخول لا توفر لهم الحد الأدنى اللازم للمعيشة كالعمالة غير الماهرة، أو ارتفاع نسبة الإعالة، ونقص فرص التعلم أو التدريب، أو وجود عقبات تحول دون العمل أو العمل بأجور متدنية.

الخلاصة أن الدولة ستكون مسؤولة عن توفير حد أدنى للمعيشة لهذه الفئات ودعم دخولهم المنخفضة من خلال ما يعرف ببرنامج أو برامج دعم الفقراء، تعويضًا لهم عن فشل آليات السوق، كما يمكن النظر للمسألة كنوع من التأمين لغير الفقراء وتحقيقًا للاستقرار الاجتماعي، وإذا كان من الصعب الاعتماد على التبرعات أو الإحسان والصدقات، فإنه يمكن النظر إلى دعم الفقراء كنوع من السلع العامة التي يجب أن يشارك في تمويلها الأغنياء من خلال الضريبة العامة وتوجيهها لهذا الغرض.

ويرى البعض أنه لكي تعتبر الدولة "دولة رفاهية" فإنها يجب أن تتفق ٢٠% من دخلها القومي على الضمان الاجتماعي، وتحقق عدد من الدول المتقدمة هذه النسبة، يأتي في مقدمتها الدول الإسكندنافية كالسويد والدانمارك، في حين تقترب اليابان من هذه النسبة حيث تتفق ١٧% من دخلها القومي على الضمان الاجتماعي.

٢. الحيلولة دون الوقوع في فخ الدعم:

إذا كان دعم الفقراء يمثل نوعاً من السلع العامة والتكافل الاجتماعي، وعلاجاً لبعض مشاكل اقتصاد السوق، إلا أن هناك دائماً مخاطر لوقوع بعض المستحقين للدعم في فخ تلقي المعونة أو السعي إليها، والتراخي عن العمل أو السعي للعمل أو اكتساب مهارات أفضل.

لذلك فإن نجاح برنامج دعم الفقراء يجب أن يقتصر بمجموعة من الإجراءات في ضوء سياسة محددة توفر فرص عمل متساوي لجميع أفراد المجتمع، وتوفير سبل التعليم التي تركز على تأكيداً لمبدأ تكافؤ الفرص، لأن نسبة كبيرة من الفقراء تعود إلى عدم كفاية الدخل المكتسب، وليس لعدم المقدرة على العمل، أو قد تعود لضعف الكفاءات والمهارات بسبب سوء التعليم أو صعوبة الحصول على الخدمة التعليمية والتدريب أو التأهيل.

٣. أسلوب تقديم الدعم ونطاقه:

يمثل الدعم مدفوعات تحويلية تجريها الحكومة لمصلحة فئات معينة، لتحقيق أهداف محددة، وتعتبر برامج دعم الفقراء والأسر المحتاجة أهم برامج الدعم في دول العالم. ويمكن أن يأخذ الدعم شكل مساعدات نقدية للأسرة الفقيرة أو المحتاجة، إضافة إلى برامج عينية سواء بتوفير مجموعة من السلع والخدمات الأساسية بشكل مباشر أو توفير هذه السلع أو بعضها في شكل أسعار مدعومة.

وعندما يكون السعر عموماً أقل من تكاليف إنتاج السلعة أو توفير الخدمة، كما في حالة الدعم العيني، يحدث فائض في الطلب وتكون الحكومة في حاجة إلى أسلوب لتخصيص السلعة وتحديد نطاق الطلب عليها، ووضع آلية للتنفيذ، عكس الحالات التي تتحدد فيها أسعار السلع في السوق حيث تتولى الأسعار استبعاد جزء من الطلب وذلك بالنسبة للأفراد الذين لا تتوفر لديهم القدرة على الدفع أو الرغبة في الشراء، أي أن وجود ثمن للسلعة يؤدي إلى استبعاد جزء من الأفراد من غير القادرين على دفع الثمن، أو أن يستبعدون أنفسهم.

أما فيما يتعلق بنطاق السلع والخدمات، فإن نقطة البداية هي في تحديد مجموعة من السلع والخدمات (الخاصة) التي تمثل احتياجات أساسية لحياة الأفراد، وبمعنى آخر فإن نطاق السلع والخدمات المدعومة يتحدد بعيداً عن السلع العامة التي تتولى الحكومة أمر توفيرها للكافة وتمول من الضرائب، ويستفيد منها كافة أفراد المجتمع نظراً لما تنسم به هذه السلع من سمات فرضت على الحكومات توفيرها لفشل القطاع الخاص في تقديمها وتمول من الضرائب بصرف النظر عن مدى الفائدة أو المنافع التي تعود على الأشخاص.

ويمكن أن تأخذ آليات التخصيص والتوزيع في حالة السلع والخدمات المدعومة أحد شكلين:

أ. الدعم النسبي (Flat-rate subsidies):

حيث يتم تخفيض سعر السلع والخدمات المدعومة، لكل المستخدمين، بصرف النظر عن الرغبة أو القدرة على الدفع، ولا يكون بمقدور مقدمي الخدمات أو السلع المدعومة الحصول على أسعار أعلى من المستعدين للدفع أكثر، وقد يستخدم هذا الأسلوب في توفير خدمات إسكان الفقراء.

ورغم ما يبدو من كرم هذا الأسلوب وجعل السلعة أو الخدمة المدعومة متاحة للجميع أي ذات منافذ مفتوحة (Open access) فسيظل هناك بعض الأفراد لن يكون بإمكانهم الحصول على

هذه المنتجات رغم استحقاقهم، في حين قد يتمكن آخرون من الحصول على أكثر من احتياجاتهم، أو الحصول على السلعة دون استحقاق، فضلا عن فتح منافذ سوء الاستخدام والإفراط في الاستهلاك، وخلق فرص للفساد والتربح خلال مختلف مراحل الإنتاج والتوزيع، ولعل أسلوب توزيع الخبز البلدي في مصر يمثل نموذجا لكل هذه المثالب.

ب. أسلوب الدعم المشروط (Means-tested subsidies):

ويأخذ هذا الأسلوب في توفير دعم السلع والخدمات للفقراء قدرتهم على الدفع في الاعتبار، حتى يمكن أن يحقق غرض الدعم في استهداف المحتاجين والمستحقين، وإضفاء نوع من العدالة في الاستحقاق، وضمان حصول الفئات المختلفة على نصيب عادل ويرتفع بمستوى معيشتهم إلى ما بعد خط الفقر.

ويرتبط بهذه الاشتراطات اختيار أسلوب للتخصيص مثل البطاقات الذكية والكوبونات أو الطوابع أو أي نظام ائتمان مناسب.

وتتمثل أهم هذه السلع والخدمات الخاصة التي يشملها الدعم في: الغذاء، والمسكن، والعلاج، وغيرها من السلع الضرورية، وتشير كثير من التجارب الدولية الناجحة إلى أن برنامج دعم الفقراء يمكن أن يشتمل على البرامج الفرعية التالي:

- برنامج دعم السلع الغذائية.
- برنامج دعم الإسكان.
- التأمين الصحي للفقراء.
- المساعدات النقدية للأسر الفقيرة.
- برنامج التدريب والتأهيل والتشغيل للأسر الفقيرة.

وبالتالي تغطي البرامج الفرعية الثلاثة الأولى أهم السلع والخدمات الأساسية اللازمة لتوفير حياة كريمة للفئات المحتاجة، أما البرنامج الفرعي الرابع فيوفر دعماً نقدياً، ويمثل دعماً مكملًا وليس بديلاً للدعم العيني، للوفاء بباقي الاحتياجات الأساسية كالملبس والمواصلات وغيرها، هذا في حين يتصدى البرنامج الخامس لمنع الفقراء من الوقوع في فخ الدعم وتمكينهم من العمل وكسب الدخل أو إقامة المشروعات المناسبة.

٤. تطوير نظام دعم الغذاء الحالي (السلع التموينية والخبز البلدي):

يمكن أن يعتمد برنامج دعم السلع الغذائية على تطوير نظام البطاقات التموينية القائم حالياً، إضافة إلى ضم الخبز البلدي إلى قائمة السلع التموينية من خلال البطاقات الذكية، أو إصدار كوبونات أو طوابع للخبز البلدي.

فكما رأينا يتسم نظام دعم السلع الغذائية في مصر بالعديد من المثالب والعيوب سواء فيما يتعلق بالسلع التموينية أو الخبز البلدي، ولذلك فإن تطور هذين النظامين ودمجهما في نظام شامل لدعم الفقراء يمثل خطوة أساسية في إنجاح البرنامج ككل.

أما بالنسبة لنظام السلع التموينية الحالي، فإن تطويره يستند على الخطوة الأولى التي تحدد الفئات الفقيرة والأسر المحتاجة ومدى الاستحقاق، على أن يتم استبعاد غير الفقراء تماما من الفئات المستحقة.

ولا شك أن تحديد خط الفقر وحصر الفئات والأسر المحتاجة بناءً على ذلك من خلال خطوتي تحديد حالات الاستحقاق (Status test) وفحص الحالات (Means test) سوف يساعد في حصر حالات الاستحقاق واستبعاد من دون ذلك ويعمل على إنجاح النظام في تحقيق استهداف الفقراء.

كما أن تحديد خط الفقر بالاعتماد على تكلفة الاحتياجات الإنسانية من الغذاء في اليوم الواحد، ومضاعفة هذه التكلفة لتغطية باقي الاحتياجات اليومية أو الإنسانية عموماً، سوف يساعد في تحديد السلع والمقادير والكميات التي يحتاجها الإنسان بما فيها الخبز.

كذلك فإن الاعتماد على استهداف الدعم للفقراء من خلال أسلوب التحديد والفحص (Means tested) والوضوح في تحديد خط الفقر ومن ثم الأسر المحتاجة يمثل هدفاً مشروعاً.

ومع ذلك سنبقى هناك محاذير من ردود أفعال الفئات المستعدة من برنامج دعم الفقراء، في ظل المخاوف من تأثير مستوى معيشتهم سلباً عند استبعادهم من الفئات التي تتلقى دعم السلع التموينية أو الحصول على الخبز البلدي كما هو سائد حالياً، وهنا يكون التعامل الحذر مطلوباً ليس فقط من الناحية السياسية ولكن أيضاً من الناحية الاجتماعية في ظل اتجاهات التضخم العالية، وذلك من خلال برامج تحسين الخدمات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية ورعاية كبار السن.

٥. برامج تحسين الخدمات الاجتماعية:

سيبقى دائماً بعض الفئات التي قد تخرج من نطاق الفقر أياً كان مفهومه وأسلوب قياسه، ولكنها تظل قريبة جداً من خط الفقر.

ومما لا شك فيه أن تطوير برامج دعم الفقراء وإن استهدفت انتشار الفقراء من هوة الفقر، فإنها لا يجب أن تؤدي إلى إفقار أحد، بل يجب أن تمنع أو تحول دون وقوع أحد أو إحدى الأسر في هوة الفقر، ومن هنا فإن جانباً من الأسر التي قد تخرج عن نطاق نظام دعم الفقراء يجب أن تعامل بشكل حذر ليس فقط بقصد تجنب المشاكل السياسية، وإنما لضمان عدم تردي أحوالهم المعيشية.

ومن المقترح أن تستمر بعض الأسر في تلقي دعم الغذاء سواء بدفع جزء أكبر من التكلفة أو بالحصول على كميات أقل من السلع المدعومة، أو أي أسلوب تمييزي آخر، حيث أن السياسة العامة لا تستهدف مكافحة الفقر المادي فحسب، وإنما تستهدف تحسين ظروفهم المعيشية الأخرى خاصة الخدمات الاجتماعية.

ومن هنا فإن زيادة الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية كالتهذيب والصحة والمرافق العامة تمثل في الواقع استثماراً في البشر وتحسن من قدراتهم وتمكينهم على العمل والكسب بطريقة أفضل.

وفي هذا الصدد يلاحظ أن الأسر الفقيرة تتحمل بأعباء مالية كبيرة سواء في الحصول على خدمات التهذيب أو الخدمات الصحية في الوقت الحالي، وكما تشير دراسات بحوث الأسرة فإن

المصروفات الخاصة من التعليم والصحة قد زادت للأسر الفقيرة بنسبة ٧٥% في حين زادت بالنسبة للأسر الغنية بنسبة ٣٣%.

كما تؤكد هذه النتائج أن الاتفاق الحكومي على التعليم ينجح دائماً إلى الطبقات الأعلى دخلاً، حيث أن مشاركة الفقراء واستفادتهم من خدمات التعليم أقل من متوسطي الدخل بالنسبة للتعليم الأساسي (٣١% من الفقراء، ٥٠% من متوسطي الدخل، في حين يستفيد ١٠% من الفقراء من التعليم الجامعي مقابل ٣٦,٣%، ٥٣,٧% من متوسطي الدخل والأغنياء على التوالي).

من هنا فإن هناك حاجة إلى برامج خدمات اجتماعية تستهدف تلك الفئات والفقراء على حد سواء لزيادة نصيبهم من الاستفادة من خدمات التعليم والصحة والمرافق العامة الأخرى، وتخفيض ما يتكبده من نفقات في سبيل الحصول على هذه الخدمات، وتسهيل حصولهم عليها.

من ناحية أخرى فإن إصلاح نظم الدعم الأخرى التي لا تستهدف الفقراء في المقام الأول والقائمة على أسلوب الدعم النسبي أو الدعم دون تمييز (Flat-rate sub.) كما في حالة دعم المنتجات البترولية، سوف يساعد في تحسين أحوال هذه الفئات والفقراء عمومًا، فضلاً عن تحرير جانب من النفقات الموجهة للأغنياء لاستخدامها في تحسين الخدمات الاجتماعية وتمكين الفقراء منها.

صحيح أن الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة والمرافق العامة تدخل في نطاق السلع العامة أو الجماعية التي توفرها الحكومة بصرف النظر عن مشاركة المستفيدين بمقابل مباشر، إلا أن سياسات إعادة التوزيع وتحقيق العدالة الاجتماعية تقتضي العدالة في التوزيع وتمكن الفقراء من الحصول على نصيب عادل من هذه الخدمات التي تدعم قدراتهم وتحسن من أحوال معيشتهم.

٦. تطوير نظم التأمينات الاجتماعية ورعاية كبار السن:

تشكل نظم التأمينات الاجتماعية الموجهة للفئات العامة، والتي تؤمنهم ضد أخطار الشيخوخة، والمرض والعجز والتقاعد والوفاة، عنصرًا هامًا في الحيلولة دون وقوع فئات كثيرة في الفقر، كذلك فإن رعاية كبار السن وتقديم الدعم النقدي والرعاية الصحية لهم تسد منبعًا هامًا لتزايد أعداد ونسب الفقراء في المجتمع. (الصندوق الاجتماعي للتنمية، ٢٠٠٤)

لذلك فإن تطوير نظام التأمينات الاجتماعية في مصر يجب أن يستهدف منع وقوع هذه الفئات في هوة الفقر، وأن ينظر إلى التأمينات الاجتماعية باعتبارها مسؤولية للدولة والمجتمع ككل، وأن توفير الحماية من أخطار العجز والمرض والشيخوخة والتقاعد مسؤولية مجتمعية في إطار من التكافل الاجتماعي. (محمد البناء، ٢٠٠٧)

C

١. يمثل الدعم أحد الوسائل التي تستخدمها الحكومات للتدخل في الأسواق والتأثير على عملية تخصيص الموارد بين الاستخدامات المختلفة، وإعادة توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع، وتلافي بعض أوجه قصور أو فس السوق في توفير بعض السلع والخدمات أو عدم توفيرها بالقدر المناسب لبعض الفئات.

وتتعدد صور الدعم بتعدد الأهداف التي تبتغيها الدولة، حيث يمكن تقديم الدعم للإنتاج أو الاستهلاك بقصد المحافظة على التوازن في الأسواق واستقرار الأسعار، وتشجيع انتاج أو استهلاك سلعة معينة، وتشجيع الصادرات أو زيادة حرة التنافسية للمنتجين المحليين، وعلاج سوء توزيع الدخل ومكافحة الفقر.

وتمثل برامج دعم الفقراء بصورها المختلفة إحدى وظائف الدولة الأساسية في الوقت الحالي بحيث أصبح ينظر لدعم الفقراء ومكافحة الفقر وتوفير الضمان الاجتماعي بشئى صورته على أنه سلعة عامة تتولى الدولة أمر توفيرها وتعد إحدى وظائفها.

٢. ينضمّن دعم الفقراء أو برامج الضمان الاجتماعي توفير مجموعة من السلع والخدمات لتلك الفئة من السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر ولا تمكنهم ظروفهم الاجتماعية أو الصحية أو الاقتصادية من كسب دخول تغطي نفقات الحصول على الحد الأدنى من السلع والخدمات الضرورية.

ومن ثم لا يقتصر دعم الفقراء على توفير الغذاء فحسب بل يشمل الرعاية الصحية، والإسكان، ودعم التعليم الجامعي لغير القادرين، إضافة إلى ما يعرف ببرامج التمكين، أي زيادة قدرات الفقراء على الإسهام في العمل والإنتاج والحصول على الخدمات الأساسية.

٣. تشمل برامج تمكين الفقراء توفير التدريب أو منح قروض لبدء العمل أو إقامة مشروعات صغيرة، ومن ثم فإن حث من يتلقون الدعم على العمل أو البحث عن عمل وتوفير سبل ذلك من خلال التعليم والتدريب والرعاية الصحية يمثل جزءاً أساسياً في برامج دعم الفقراء حتى لا يقعوا في فخ الدعم.

٤. تقوم برامج الضمان الاجتماعي ودعم الفقراء على معايير موضوعية تحدد الفئات التي تشملها تلك البرامج، كما يتم إخضاع من تشملهم مظلة الضمان الاجتماعي للفحص لتحديد مدى الحاجة ومقدار الدعم المستحق وفترة الاستحقاق.

وبالتالي هناك حاجة إلى تصميم نظام للضمان الاجتماعي ودعم الفقراء يكفل حصر وتحديد الفئات المستحقة وأسلوب الفحص، ونطاق الاستحقاق من خلال برامج دعم عيني يشمل توفير السلع والخدمات الأساسية سواء بشكل مباشر أو بأسعار مدعومة لمساعدة المستحقين في الحصول على احتياجاتهم الأساسية وبما يخرجهم من نطاق الفقر، إضافة إلى

برامج الدعم النقدي للأسر المحتاجة بما يليق باقي الاحتياجات الأساسية بخلاف الغذاء والإسكان والعلاج.

وتشير معظم التجارب الدولية الناجحة إلى ضرورة استهداف برامج الضمان الاجتماعي لفئات محددة، وإخضاعها للفحص أي توفير الدعم باشتراطات ولفترات محددة والعمل على تمكينهم على الاندماج في النشاط الاقتصادي.

ويقتضي ذلك إحداث تطوير جذري لدعم الفقراء في مصر بحيث يتم قصره على فئات مددة، وإجراء فحص للمستحقين وتحديد مجموعة من السلع والخدمات الأساسية كالخبز وبعض السلع الأساسية الأخرى، والإسكان والعلاج، والاعتماد على الدعم العيني لما له من مميزات عديدة كالتحكم في نمط الإنفاق على السلع التي يستهلكها الفقراء، إضافة لدعم نقدي مكمل يمكنهم من الإنفاق على الاحتياجات الأخرى.

٥. استكمالاً لمنظومة دعم الفقراء يتم تطوير الخدمات الاجتماعية الأساسية، كالتعليم والصحة والنقل والمرافق العامة، لتحسين الأحوال المعيشية للفئات التي ستخرج من نطاق دعم الفقراء أو الضمان الاجتماعي، وتسهيل فرص حصولهم على تلك الخدمات لتمكينهم على العمل وعلى مزيد من الكسب الشخصي.

٦. تعتبر برامج التأمينات الاجتماعية وتوفير الحماية لكبار السن من العناصر المهمة في تجفيف بعض منابع الفقر في المجتمع، لذلك لا تزال هذه البرامج ضمن المسؤوليات الأساسية للحكومات في العديد من دول العالم.

X

- 1- David N. Hyman, Public Finance, Thomson, USA, 2005, P.15 and P.402.
 - 2- Egypt Human Development Report 2008, Egypt Social Contact: The Role of the Civil Society.
 - 3- Holly Ulbrich, Public Finance in Theory and Practice, Thomson, USN, 2003.
 - 4- Human Development Report, Egypt, 1997 – 98.
 - 5- IMF: Country Report, No. 06/253, Arab Republic of Egypt, P.12.
 - 6- Manal Metwalli, Poverty Alleviation Programs in Egypt: Current Situation and Future Steps, in: Social Economic Policies and Poverty Alleviation Programs in Egypt, Heba Nassar, Heba El laithy (Eds). CEFRS, Cairo, Egypt, 2001, P.32- 45.
 - 7- Osman M. Osman, Combating Poverty in Egypt: The Role of Economic Growth and Social Spending, in Social Economic Policies and Poverty Alleviation Programs in Egypt, Heba Nassar, Heba El laithy (Eds). CEFRS, Cairo, Egypt, 2001, P.40-50.
 - 8- Peter H. Linder, "What Has Happened to The Inefficient Welfare State", University of California Davis, 2006. P.2, P.3, P.18.
 - 9- Tammi Gunter, The Political Economy of Food Subsidy Reform in Egypt, IFRPI, Washington, 1999, P.24.
 - 10- The Financial Monthly, MOF, different issues, 2001- 2008.
 - 11- Trade Liberalization and Poverty, Policy Brief 3/4, May 2007, ECES and UNDP, Egypt.
١. التقرير العام للجنة الخطة والموازنة، مجلس الشعب، مصر، مايو ٢٠٠٨.
 ٢. التقرير العام للجنة الخطة والموازنة، مجلس الشعب، مصر، أبريل ٢٠٠١.
 ٣. التمكين القانوني للفقراء في مصر، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، ديسمبر ٢٠٠٧.
 ٤. الصندوق الاجتماعي للتنمية، مذكرة حول سياسات مكافحة الفقر في مصر، يناير ٢٠٠٤.
 ٥. د. محمد البنا، التأمينات الاجتماعية في مصر، إلى أين، مؤسسة الطوبجي، القاهرة، ٢٠٠٧.
 ٦. د. محمد البنا، قضايا اقتصادية معاصرة، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
 ٧. محمد زكي، الحوكمة في الموازنة العامة للدولة، مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢١ و ٢٥.
 ٨. نحو تطوير سياسة الحد الأدنى للأجور في مصر، آراء في السياسة الاقتصادية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، العدد ١٨، يونيو ٢٠٠٦.