" نظام الدعم ذو الاستهداف الذاتى"
الأثر التوزيعى لنظام دعم السلع الغذائية المصرى

Rishard H.Adams*

ترجمة: أمانى محمد عبد الوهاب**

أولا : مقدمـــــة

تتعرض برامج دعم السلع الغذائية للعديد من الانتقادات فى كثير من الدول النامية وذلك لأنها تسبب زيادة عجز الموازنة . ووفقا لرأى معارضى هذه البرامج ، فإنها تعتبر عبئا على الموازنة العامة كما أنها لا تتسم بالكفاءة الاقتصادية حيث إن الفقراء لا يحصلوا على منافعه فى الغالب(١) ، ويرجع النقاد ذلك الى أن الدعم لا يصل إلى مستحقيه فيتسرب معظمه إلى أصحاب الدخول المرتفعة .

بينما يرى مؤيدو برامج دعم السلع الغذائية أن هذه البرامج هامة لضمان إمداد الطبقة الفقيرة بالسلع الأساسية ، ونلاحظ ان الطبقة الفقيرة تنفق جزءا كبيرا من دخولها على بند الغذاء أكثر من الطبقة الغنية ، وبالتالى فإن دعم السلع الغذائية يعتبر هاما لحماية رفاهية الأفراد وكذلك تحسين وضع التغذية للفقراء .

وتحاول هذه الورقة البحثية تحليل والاجابة على التساؤلات الآتية بالنسبة للحالة المصرية :

- إلى أى حد تؤثر برامج دعم السلع الغذائية على الدخل ووضع التغذية بالنسبة للفقراء ؟

* هذه ترجمة لورقة العمل البحثية رقم ٢٣٢٢- البنك الدولى، قسم الفقر - شبكة تخفيف الفقر والادارة الاقتصادية ، ابريل ٢٠٠٠ .- تتضمن الوثيقة ١٢ جدولا وهى متاحة لدى هيئة التحرير للراغبين فى الاطلاع عليها.

** امانى محمد عبد الوهاب - باحث بمركز دراسات الاستثمار وتخطيط وادارة المشروعات

- ماهى النسبة المتسربة من برامج دعم السلع الغذائية الى غير مستحقيه مثل المستهلكين أصحاب الدخول المرتفعة ؟

- ماهى الأطراف السياسية التى تتدخل فى اصلاح برامج دعم السلع الغذائية ؟

وتعتبر مصر نموذجا لدراسة مثل هذه القضايا لأن لديها تاريخا طويلا مع برامج دعم السلع الغذائية يرجع الى الحرب العالمية الثانية ، وبحلول عام ١٩٨٠ امتد برنامج دعم السلع الغذائية ليشمل أكثر من ٢٠ بند من السلع الغذائية . وأصبح هذا البرنامج يمثل حوالى ١٥٪ من إجمالى النفقات الحكومية ، ومنذ ذلك الحين أصبحت هذه البرامج تمثل ضغط على الموازنة العامة مما أدى إلى محاولة تقليل حجمها .

ويشمل نظام الدعم فى مصر حوالى ٤ بنود أساسية وهم :

الرغيف البلدى الردىء (٢) ، ودقيق القمح المستخدم فى صناعة الخبز البلدى وزيت الطعام والسكر (يمثلان اقل من ٦٪ من اجمالى النفقات الحكومية) ، ويباع الخبز البلدى للمستهلكين بدون أى قيود كمية بواسطة المخابز الخاصة. أما عن دقيق القمح فيباع بواسطة المخازن الحكومية , وبالنسبة لزيت الطعام والسكر فيباع وفقا لحصص شهرية من البقالين .

ونظريا يعتبر دعم السلع الغنية بالسعرات الحرارية مثل الرغيف البلدى ودقيق القمح يساعد على تحسين وضع التغذية للفقراء وكذلك حماية مستوى الدخل لهذه الطبقة، وفى الواقع العملى نلاحظ أن نظام دعم السلع الغذائية المصرى غير موجه لفئة معينة حيث إنه متاح لكل المصريين . وهناك جدل حول جدوى هذا النظام ، ويؤكد النقاد أن جزءا كبيرا من الدعم يتسرب لغير مستحقيه ، ويتخوف صانعو القرار من القيام باصلاحات فى نظام دعم السلع الغذائية لاحتمال حدوث عدم استقرار سياسى .

وتحاول هذه الورقة إلقاء الجديد من الاضواء على الأثر السياسى والتوزيعى لدعم السلع الغذائية فى مصر(٣) ، وتنقسم هذه الورقة الى :

١- مقدمة .

٢- نظرة شاملة عن دور دعم السلع الغذائية فى الدول النامية .

٣- استرجاع تاريخ آلية عمل نظام دعم السلع الغذائية المصرى وسيتم التركيز على أزمة عام

١٩٧٧.

٤- استخدام بحث ميزانية الأسرة عام ١٩٧٧والبيانات المتاحة فيه عن الانفاق على السلع المدعمة فى مصر مما ساعد على معرفة الأثر التوزيعى لدعم الغذاء .

٥- استخدام بيانات المسح لتحليل أثر دعم السلع الغذائية على فئات الدخل المختلفة فى الريف والحضر .

٦- تقديم مقترحات لاصلاح نظام دعم السلع الغذائية المصرى .

٧- النتائج والتوصيات .

ثانيا : دور دعم السلع الغذائية فى الدول النامية

تعمل برامج دعم السلع الغذائية فى الدول النامية على بيع أو إتاحة بعض بنود السلع الغذائية للمستهلكين بأقل من سعر السوق وكذلك يكون لها مجموعة من الأهداف تسعى الى تحقيقها ، فمثلا فى بعض هذه الدول يخصص دعم السلع الغذائية لمساعدة موظفى القطاع العام بما فيهم العسكريين، وفى دول أخرى توجه هذه البرامج لتحسين الوضع الغذائى للأم الحامل وأطفال المدارس أيضا تستخدم هذه البرامج لزيادة دخول ومستوى التغذية للطبقة الفقيرة.(٤)

ويتوقف نجاح هذه البرامج على مدى وصول الدعم لمستحقيه (الأمهات الحوامل ، الفقراء، ولابد من وجود آلية واضحة لاختيار الفئة المستحقة للدعم .، ويمكن اختيار هذه الفئة عن طريق احدى الطريقيتن:

(١) استهداف فئة معينة من قبل الحكومة وهو ما يسمى بالاستهداف الرسمى

(٢) استهداف ذو توجه ذاتى .

وبالنسبة للآلية الأولى : تقوم بعض الهيئات الحكومية بتحديد المستفيدين من الدعم على أساس معيار الدخل .

ومن الصعب تحديد مستحقى الدعم فى الدول النامية على أساس الدخل وذلك لعدم توافر بيانات دقيقة عن دخل الأسر التى تعمل فى القطاع الزراعى أو القطاع غير الرسمى ، ولذلك يتم استخدام مؤشرات أخرى ذات علاقة قوية مع مؤشر الدخل مثل التركيز على سكان بعض المناطق ، فالاستهداف وفقا للتوزيع الجغرافى له ميزة متمثلة فى قلة احتياجه نسبيا للأعمال الادارية إلا أنه

قد لا يساعد على وصول الدعم لمستحقيه، فمثلا برنامج دعم السلع الغذائية فى منطقة معينة لا يستطيع الوصول الى الأم الحامل أو الطبقات الفقيرة فى المناطق الأخرى .

أما الآلية الثانية : فتقوم على الدعم ذى الاستهداف الذاتى لتحديد المستفيدين من برنامج دعم السلع الغذائية . ويكون نظام الدعم ذو استهداف ذاتى عندما نجد أن الدعم الغذائى متوافر للجميع ولكن البرنامج مصمم بحيث يتم اختيار الفئة المستهدفة للمشاركة فيه . وتقوم هذه الآلية على التركيز على مختلف السلع التى يستهلكها الفقراء عن باقى السكان ، فمثلا يوجه دعم القمح للفقراء فى بنجلاديش وذلك لان الفقراء يستهلكوا القمح بكميات كبيرة عن غير الفقراء الذين يفضلون استهلاك الأرز (٥) .

ويقوم برنامج دعم السلع الغذائية المصرى على استخدام الآلية الثانية فى تحديد الفئة المستحقة للدعم . ويعتبر دعم السلع الغذائية ذا توجه ذاتى عندما تكون السلعة المدعمة سلعة رديئة (٦) وهى التى يستهلكها الفقراء بكثرة عن الأغنياء من الناحية النسبية والمطلقة .

ومن الناحية العملية ، من الصعب تحديد البنود الغذائية التى تستهلك بكثرة بواسطة الفقراء عن الأغنياء سواء من الناحية النسبية أو المطلقة، وبمعنى آخر، بينما ينفق الفقراء نسبيا جزء كبير من ميزانيتهم على بنود غذائية معينة أكثر من الأغنياء، وبما أن الأغنياء ينفقون بكثرة على الغذاء من الناحية المطلقة، فمن الصعب تحديد بنود غذائية معينة التى يقوم الفقراء بالانفاق عليها بكثرة من الناحية المطلقة عن الأغنياء .

فمثلا وجدت دراسة حديثة فى تونس ، أنه بينما ينفق الأغنياء أكثر بصورة مطلقة ونسبية على الخبز المدعم فإن الفقراء ينفقو أكثر مطلقا ونسبيا على الخبز المدعم المنخفض الجودة(٧) .

وبمعنى آخر ، فإذا كان الهدف هو التوجيه الذاتى للدعم الغذائى للفقراء فيكون فى غاية الأهمية اختيار السلعة التى سيتم دعمها .

ثالثا : (أ) تاريخ نظام دعم السلع الغذائية فى مصر

يرجع نظام الدعم الحالى الى الحرب العالمية الثانية ، ففى عام ١٩٤١ قامت الحكومة المصرية بتقديم نظام التموين الغذائى وذلك لاتاحة السلع الأساسية مثل زيوت الطعام والسكر والشاى

والبنزين للمستهلكين بأسعار منخفضة نسبيا عن سعر السوق ولم يكن نظام التموين مصمما لتوفير سلع غذائية بسعر أقل للفقراء.

واستمر حجم التكلفة الكلية لبرنامج دعم السلع الغذائية خلال الخمسينات والستينات صغيرا ، وشمل النظام فى السبعينات على سلع غذائية اضافية مثل السمك المجمد واللحوم البيضاء والحمراء المجمدة والفول والعدس [٨] . وفى الثمانينات شمل البرنامج حوالى ٢٠ سلعة غذائية متوافرة فى شكل حصة شهرية لكل السكان الذين لديهم بطاقات تموينية ، فالدعم الغذائى كان متوفرا لجميع المصريين تقريبا ، ونتيجة لذلك ارتفعت تكلفة برنامج دعم السلع الغذائية المصرى فوصل حجم دعم السلع الغذائية لنحو ١٦,٩٪ من اجمالى النفقات الحكومية فى عام ١٩٧٥ .

ومنذ بداية حقبة السبعينات ، مثل دعم السلع الغذائية جزءا كبيرا من برنامج رفع مستوى معيشة الأفراد الذى شمل دعم المياه والكهرباء والمواصلات والبنزين . وشمل برنامج رفع مستوى معيشة الأفراد الدعم المباشر مثل دعم الغذاء أما الدعم غير المباشر شمل دعم المياه والكهرباء .

ونجد أن الدعم غير المباشر غير مدرج فى الموازنة العامة للدولة [٩] وبالتالى يصعب حساب حجم هذا الدعم ، فمثلا يمثل الدعم غير المباشر (دعم المياه والكهرباء) خسارة تتحملها شركات القطاع العام التى تقوم بتوفير وبيع هذه الخدمات للسكان بسعر أقل من تكلفة الانتاج ، ولا يتم تسجيل هذه الخسائر فى الموازنة العامة .

وفى محاولة لاستخدام البيانات المتاحة لتقدير التكلفة الكلية للدعم المباشر وغير المباشر فى مصر ، اتضح أن القيمة الكلية لدعم المياه والكهرباء عالية جدا . فوصلت القيمة الكلية للدعم غير المباشر حوالى ٣٩٥٠ مليون جنيه فى عام ٩٤/٩٣ على حين وصل دعم السلع الغذائية حوالى ٢٤٨٦ مليون جنيه، وهذا التقدير للدعم غير المباشر لسكان الحضر فقط وبالتالى فإن القيمة الحقيقية للدعم غير المباشر ثلاثة أو أربعة أمثال القيم المعلنة.

ودائما يتم التركيز على دعم السلع الغذائية عن باقى أنواع الدعم وذلك لان دعم السلع الغذائية يتم إدراجه مباشرة فى الموازنة العامة حيث إن غالبية السلع المدعمة مثل القمح ودقيق القمح يتم استيراده إلى مصر . ووصل حجم التكلفة المتوسطة للقمح ودقيق القمح المستورد الى مصر حوالى١١٨٨ مليون دولار أمريكى ، ونتيجة لزيادة انتاج القمح المصرى فى التسعينات

انخفضت حجم التكلفة المتوسطة للواردات لحوالى ٨٠٠ مليون دولار أمريكى . وعلى الرغم من ذلك تظل مصر أكبر مستوردى القمح ودقيق القمح بعد كل من الصين وروسيا ، ونتيجة لزيادة واردات مصر من القمح ارتفاع العجز فى الميزان التجارى المصرى والحساب الجارى فى معظم السنوات . ولمواجهة هذا الوضع اضطرت الحكومة المصرية الى الاقتراض من الخارج فارتفع حجم الديون الخارجية المصرية من ٤٨٢٨ مليون دولار امريكى الى ٤٠٦٢٦ مليون دولار خلال الفترة ما بين ١٩٧٥-١٩٩٣ .

ونتيجة لزيادة الديون الخارجية ، اضطرت مصر لاعادة جدولة ديونها وذلك عن طريق الدخول فى مفاوضات مع صندوق النقد الدولى (IMF) ولم تقم مصر بالحصول على قروض كثيرة من البنوك التجارية مثل أمريكا اللاتينية . وكانت معظم الديون بضمانات تشمل قروضا طويلة الاجل من الحكومات والمؤسسات الدولية ، ولكن تطمئن الدائنين توصلت مصر الى توقيع اتفاقيات دعم ومساندة مع الصندوق افى أعوام ٧٧ ، ٨٧ ، ١٩٩١ [١٠] ونصت هذه الاتفاقيات على ضرورة تقليل النفقات العامة وذلك عن طريق خفض الدعم ومرتبات العاملين بالحكومة والقطاع العام وكذلك الاستثمار فى شركات القطاع العام.

ب- الديون الخارجية ودعم السلع الغذائية وأزمة عام ١٩٧٧

فى عام ١٩٧٧ وقبل شهور من عقد مصر أول اتفاقية مع صندوق النقد الدولى ارتفع اجمالى ديون مصر الخارجية لتصل الى ٥,٧ بليون دولار أى حوالى ٤٢٪ من الناتج القومى الاجمالى ، وبعض هذه القروض كانت قصيرة الأجل لتمويل الواردات من السلع الغذائية قبل ١٩٧٤ وذلك عندما زاد دعم السلع الغذائية .

ومع ارتفاع حجم الديون الخارجية رفض المقرضون اعطاء الحكومة المصرية المزيد من القروض حتى يتم اتخاذ خطوات سريعة فى مجال خفض النفقات العامة ,فمثلا رفضت منظمة الخليج ومجموعة من الدول العربية منح مصر قروضا بحوالى ١ بليون دولار لتمويل العجز فى ميزان المدفوعات .

ولمواجهة هذا الوضع اتخذت الحكومة المصرية قرارا بخفض النفقات وذلك عن طريق تقليل الدعم ,ووفقا لرأى د . حامد لطيف السايح وزير الاقتصاد الذى أوضح أن :

- فى عام ١٩٧٦ وصل عجز الموازنة الحكومية لحوالى ٢ بليون دولار أمريكى ، وعندما جاء الى الوزارة المصرية قرر خفض عجز الموازنة وأن هناك ٤ بنود رئيسية تشملها الموازنة وهى النفقات العسكرية ، الاستثمار والدعم وخدمة الدين . وبداية لا يمكن النظر الى تقليل الانفاق على الجيش وذلك لأنها نفقات ترتبط بالأمن القومى ، وبالنسبة للاستثمار فهو يعتبر عامل هام فى تحفيز النمو الاقتصادى أما عن خدمة الذين فوصلت لأكثر من ٢,٥ بليون دولار امريكى ولابد من سداده . فيبقى الدعم هو البند الوحيد الذى يمكن تقليل حجمه ، لقد بدأ برنامج الدعم بدعم الرغيف البلدى ثم دعم العديد من السلع الغذائية فارتفع بذلك حجم الدعم من ١٧٥ مليون دولار منذ اربع سنوات ليصل الى ١,٧ بليون دولار وعلى الفور تم التفكير دون الاعتبارات السياسية فى خفض الدعم كما هو متفق عليه مع صندوق النقد الدولى [١١] .

ووفقا لهذا أعلنت الوزارة فى ١٩ يناير ١٩٧٧ ارتفاع أسعار مجموعة من السلع المدعمة وهى : الخبز الفينو[١٢] ، والدقيق الفاخر، والسكر ، والأرز ، والشاى ، بينما ظلت أسعار السلع المدعمة الأخرى كما هى مثل الخبز البلدى الردىء وزيت الطعام ، كما ارتفعت أسعار بعض السلع غير الغذائية مثل السجائر والغاز وأنابيب البوتاجاس .

وكان رد فعل هذه الزيادات سريعا فانفجرت المظاهرات وحوصرت مراكز الشرطة ونهبت الملاهى والمحلات وراح ضحية ذلك ٧٧ قتيلا فى القاهرة فقط ، ونتيجة لهذه الاضطرابات تم خفض الزيادة فى الأسعار خلال اسبوع . ورغبة من صندوق النقد الدولى لاعادة الاستقرار فى مصر تم إعلان الموافقة على إعطاء مصر قرض بحوالى ١٤٠ مليون دولار أمريكى ، ومنذ ذلك الحين لم تحاول القيادة السياسية خفض الدعم .

فمنذ ذلك الوقت لم يحاول أى صانع قرار مصرى إلغاء دعم السلع الغذائية فجأة . وفى المقابل اصبحت الاستراتيجية المتبعة هى تخفيض الدعم تدريجيا ودون إعلان.

ولقد تضمنت هذه الاستراتيجية ثلاث محاور رئيسية :

المحور الأول : منذ عام ١٩٧٧ قامت الحكومة المصرية بتخفيض عدد من السلع الغذائية المدعمة ببطء، وعلى سبيل المثال فى عام ١٩٨٠ تضمن نظام الدعم حوالى ٢٠ سلعة غذائية

متضمنة السلع الغذائية ذات المرونة الدخلية العالية مثل اللحوم المجمدة والبيض والدجاج [١٣]. وكان الخبز المدعم يتم بيعه من غير قيود كمية، وكانت معظم السلع الغذائية المدعمة متوافرة فى شكل حصة شهرية لكل المصريين الذين يحملون بطاقات تموينية ، وكان أكثر من ٩٠٪ من السكان المصريين لديهم بطاقات تموينية، فكانت السلع الغذائية المدعمة متوفرة للجميع ، ومع نسيان أحداث ١٩٧٧ بدأت الحكومة المصرية فى تخفيض نظام الدعم الغذائى ببطء وبالتدريج . وعلى سبيل المثال فقد تم إزالة الدعم على اللحوم المجمدة عام ١٩٩١/٩٠ ، والدعم على الأسماك والشاى ١٩٩٢/٩١ وتلك التى كانت على الأرز عام ١٩٩٣/٩٢ .

وبحلول عام ١٩٩٧/٩٦ بقيت أربع سلع أساسية مدعمة وهى : العيش البلدى ، العيش البلدى المخبوز بدقيق القمح والسكر وزيوت الطعام .

المحور الثانى : ومنذ أحداث يناير ١٩٧٧ حاول صانعى القرار أن يخفضوا عدد الأفراد الذين يملكون بطاقات تموينية ويخصص لهم الدعم ، وفى عام ١٩٨١ وعام ١٩٩٤ خفضت وزارة التموين والتجارة الداخلية عدد حائزى البطاقات التموينية بالغاء أسماء من هم بالخارج أو من توفوا . كذلك قامت وزارة التموين والتجارة الخارجية بإيقاف تسجيل المواليد الجديدة فى نظام الدعم ، وبالرغم من هذه التعديلات انخفض عدد حاملى البطاقات التموينية بشكل طفيف ووصل إجمالى السكان الحاملين للبطاقات التموينية إلى ٧٨٪ من اجمالى السكان عام ١٩٩٤ [١٤] .

وقامت الوزارة أيضا بتقديم برنامج جزئى لدعم السلع الغذائية لأصحاب المهن ذوى الدخول المرتفعة باعطائهم بطاقات حمراء مثل المستثمرين وأصحاب المحلات والوحدات السكنية والسيارات وملاك الأراضى الزراعية (أكثر من ١٠ أفدنة) [١٥] ، أما اصحاب الدخول المنخفضة فيحصلون على بطاقات خضراء تنطوى على دعم كامل. ورغم ذلك ظل عدد المشاركين فى البرنامج الجزئى لدعم السلع الغذائية صغيرا . فعلى سبيل المثال أصبح حوالى ٣٪ من اجمالى السكان ينتمون الى البرنامج الجزئى لدعم السلع الغذائية وذلك عام ١٩٩٤ .

المحور الثالث : وتناولت الحكومة المصرية مسألة خفض الدعم على السلع الأساسية مثل الخبز بحذر شديد وذلك لان السعرات الحرارية الموجودة فى الخبز ودقيق القمح تمثل حوالى ٤٢٪ من اجمالى استهلاك السعرات الحرارية اليومية فى المناطق الحضرية [١٦] .

ونجد أن هناك ثلاثة أنواع من الخبز فى مصر وهى العيش البلدى والشامى والفينو ، وبعد ثلاثين سنة من استقرار أسعار الخبز ، ارتفعت أسعار الخبز المدعم من ٠,٠١ قرش إلى ٠,٠٢ قرش للرغيف فى الفترة ١٩٨٣/١٩٨٤ ، وكذلك ارتفعت أسعار الخبز مرة أخرى فى عام ١٩٨٨/٨٩ من ٠,٠٢ قرش إلى ٠,٠٥ قرش وبدون أى اعلان مسبق قامت الحكومة بخفض حجم العيش المدعم من ١٥٠ جرام إلى ١٣٠ جرام للرغيف . وفى نفس الوقت اهتمت الحكومة بالكيف وجودة السلع المقدمة عن طريق السماح لآليات السوق بالدخول فى بيع كميات كبيرة ذات جودة عالية من العيش الفينو والشامى غير المدعم . وأدى هذا - بيع الخبز بجودة عالية - إلى جذب طلب أصحاب الدخول المرتفعة وترك الخبز المدعم الذى يتميز بجودة أقل للفقراء، وفى عام ١٩٩٢ اوقفت الحكومة الدعم عن العيش الفينو الاكثر جودة وبعد ٤ سنوات ، فى يولية ١٩٩٦ أوقفت الحكومة المصرية دعم العيش الشامى .

ونجحت الحكومة المصرية فى رفع سعر الخبز بدون تكرار لأزمة عام ١٩٧٧ ومن أهم أسباب نجاح الحكومة فى ذلك هو أن الحكومة مازالت تدعم العيش البلدى - الخبز الرئيسى [١٧] فى مصر - وتم بيع العيش البلدى بـ ٠,٠٥ قرش للرغيف بينما بلغت التكلفة المتوسطة للرغيف ٠,١٢ قرش ، وسيطر الخبز البلدى ودقيق القمح البلدى على تكلفة نظام دعم السلع الغذائية فمثل حوالى ٦٠٪ من إجمالى التكلفة الكلية لدعم السلع الغذائية المصرية فى السنوات الحديثة .

رابعا: مسح ميزانية الأسرة الحديثة فى عام ١٩٩٧

وفى عام ١٩٩٦ قام (Ali and Adam) بنشر دراسة لتحليل الأثر التوزيعى لنظام دعم السلع الغذائية المصرى [١٨] ، واستخدمت هذه الدراسة بيانات الانفاق من مسح الدخل والانفاق للأسرة (HIES) لعام ١٩٩١/٩٠ وهو أكبر مسح قام به الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء[١٩] . وكانت احدى المشاكل الرئيسية للمسح أنه لم يجمع بيانات عن الانفاق على مختلف السلع الغذائية المدعمة وغير المدعمة ، فعلى سبيل المثال لم يقم مسح ١٩٩١/٩٠ بجمع بيانات عن مستوى الانفاق على الخبز المدعم (الخبز البلدى) كبديل عن الخبز غير المدعم (العيش الفينو)، مما أدى الى وجود صعوبة فى معرفة الأثر التوزيعى للغذاء المدعم على مختلف الشرائح الدخلية فى المجتمع المصرى .

ولعلاج قصور البيانات ، قام المعهد الدولى لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI) بالتعاون مع وزارة الزراعة المصرية ووزارة التموين والتجارة الداخلية بعمل مسح جديد للأسرة يسمى مسح الأسرة المتكامل (EIHS) الذى صمم لجمع بيانات تفصيلية عن السلع المدعمة وغير المدعمة فى مصر . وشمل المسح حوالى ٢,٥٠٠ أسرة ريفية وحضرية فى حوالى ٢٠ محافظة ، وتم استخدام نفس عينة الأسر المستخدمة فى مسح الأسرة والدخل (HIES) الذى قام به الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء [٢٠] .

واستخدمت الورقة البحثية بيانات مسح (IFPRI) ١٩٩٧ لتقييم الأثر التوزيعى لنظام دعم الغذاء فى مصر، وللقيام بهذا العمل تم اجراء مجموعة من الحسابات :

(أ) تم حساب اجمالى انفاق الفرد باستخدام بيانات مسح الـ (IFPRI) لكل اسرة[٢١]، وشمل اجمالى الانفاق : الانفاق على السلع الغذائية وعلى السلع غير الغذائية غير المعمرة وكذلك تم حساب قيم للسلع المعمرة والقيم الحقيقية أو المحسوبة للإيجارات [٢٢] .

(ب) تم استخدام بيانات من دراسة (IFPRI) لحساب الانفاق الأسبوعى على الغذاء سواء المدعم أو غير المدعم لكل أسرة .

وقامت هذه الورقة بتقسيم عينة سكان مسح المعهد الدولى لبحوث سياسات الغذاء لعام ١٩٩٧ إلى خمس فئات وتم ترتيب هذه الفئات حسب اجمالى انفاق الفرد . ونلاحظ أن جزءا هاما من التحليل يركز على الفوائد الغذائية التى يحصل عليها خمس مجموعات الانفاق المختلفة ، ويجب ملاحظ أنه يتم الحصول على نتائج مختلفة عندما يتم استخدام نفس المعلومات عن السعرات الحرارية المتاحة من (الانفاق على السلع الغذائية) فى تقسيم الأسر حسب مستوى الانفاق (الانفاق على السلع الغذائية والسلع غير الغذائية) . فعلى سبيل المثال ، الأسر التى تقوم بتقدير عشوائى لحجم الانفاق على السلع الغذائية بأعلى من قيمتها سيؤدى الى تقدير حجم السعرات الحرارية المتاحة بأعلى من قميتها الحقيقية وبالتالى يتم وضعهم على قمة فئات الانفاق الخمس المختلفة ، ونتيجة لذلك يتم تقدير الفجوة فى السعرات الحرارية المتاحة (إمداد السعرات الحرارية) بين أعلى فئة انفاق وأقل فئة بقيمة أعلى من قميتها [٢٣] .

ولمنع هذا التحيز، قامت هذه الورقة بحساب القيمة المقدرة (احصائيا) لمتغير إجمالى

النفقات للفرد عن طريق :

(١) تقدير معادلة الانحدار لمتغير الانفاق على السلع غير الغذائية وحجم الأسرة ومتغيرات وهمية لخمس مناطق جغرافية مختلفة (٢٤) .

(٢) حساب قيم مقدرة للانفاق على الغذاء من معاملات الانحدار .

(٣) اضافة قيم مقدرة للانفاق الغذائى الى الانفاق المشاهد على السلع غير الغذائية (٢٥) .

وبعد حساب القيم المقدرة للانفاق يتم استخدامها لتقسيم السكان الى فئات خمس للانفاق للمناطق الريفية والحضرية المصرية (٢٦) .

ونتيجة لهذا التحليل ، تعتبر أقل الفئات الخمس انفاقا هى الأسر الفقيرة بينما تعتبر الأسرة غنية عندما تكون ضمن أعلى الفئات الخمس انفاقا وبما أن الأثر التوزيعى لدعم السلع الغذائية مختلف فى المناطق الريفية عنه فى الحضرية ، سيتم تقسيم التحليل حسب المناطق الريفية والحضرية .

خامسا: الأثر التوزيعى لدعم السلع الغذائية : فى المناطق الحضرية

يلاحظ أنه من الأفضل لبرنامج مثل البرنامج العام لدعم السلع الغذائية مثل الموجود فى مصر أن يدعم السلع الغذائية الأكثر استهلاكا بواسطة الفقراء فى الشكل المطلق أو النسبى عن الأغنياء، ويطلق على البرنامج العام لدعم السلع الغذائية برنامج "الدعم ذو الاستهداف الذاتى" لأنه يقوم بدعم السلع الغذائية الردئية التى يقل استهلاكها مع زيادة الدخل حيث إن الأسر الغنية تفضل استهلاك السلع غير المدعمة ذات الجودة العالية .

ويعتبر نظام دعم السلع الغذائية المصرى فى المناطق الحضرية ذا استهداف ذاتى من حيث إن الفقراء أكثر مشاركة فى البرنامج عن الأغنياء ، ففى المناطق الحضرية افقر خمس فئات إنفاقها (تمثل ٢٠٪ من السكان) تنفق حوالى ٢٠,٨٪ من اجمالى انفاقها على السلع الغذائية المدعمة بينما تنفق أعلى فئة (تمثل ٢٠٪ من السكان) حوالى ١٦,٨٪ من اجمالى نفقتها على السلع المدعمة، ومن الناحية المطلقة تقوم الفئة الأفقر بانفاق حوالى أكثر من ١,٢ مرة على السلع المدعمة عن الفئة الأعلى .

ونلاحظ الآتى بالنسبة للخبز البلدى :

(١) انخفاض متوسط انفاق الفرد على الخبز البلدى بشدة مع ارتفاع الدخل .

(٢) اختلاف متوسط الانفاق على الخبز البلدى بين الطبقة العليا والدنيا يعتبر معنويا من الناحية الاحصائية .

(٣) بينما توضح مستويات الانفاق على ثلاثة الأنواع الأخرى من السلع الغذائية المدعمة اختلافا بسيطا بين فئات الدخل المختلفة .

ونستنتج من ذلك أن الخبز البلدى فى المناطق الحضرية يتصف بأنه سلعة رديئة أى أن يقل استهلاكها مع الزيادة فى الدخل بينما لا يعتبر ثلاثة الأنواع الأخرى من السلع المدعمة (الخبز المصنوع من دقيق القمح ، زيوت الطعام ، السكر) من السلع الرديئة فى المناطق الحضرية .

وبالرغم من أهمية النتائج التى تم التوصل اليها إلا أنه لم يمكن إثبات أن نظام دعم السلع الغذائية المصرى فى المناطق الحضرية موجه لفقراء الحضر ذاتيا . وبما أن معدل الدعم يختلف حسب نوعية السلع الغذائية لابد أن يأخذ فى الاعتبار الأثر الايجابى على الدخل الذى يحصل عليه مختلف شرائح الدخل من كل سلعة غذائية مدعمة . وهذا الاثر الايجابى على الدخل يمكن تحديده عن طريق الفارق الذى تدفعه الأسرة على السلع الغذائية المدعمة وما كان يتم دفعه للحصول على السلعة فى السوق الحر وفى غياب دعم السلع الغذائية .

ومن الصعب حساب الأثر الايجابى على الدخل (تحويلات الدخل) الذى يوجه للمستهلكين من مختلف السلع الغذائية المدعمة ، ولم تقم وزارة التموين والتجارة الداخلية بتسجيل أى بيانات عن معدل الدعم على مختلف السلع الغذائية المدعمة . وفى غياب وجود بيانات عن السعر السوقى للسلع المدعمة فى مصر ، لابد من حساب حدود سعرية لكل سلعة مدعمة ، حيث إن معظم السلع المدعمة فى مصر يتم استيرادها من الخارج (٢٧) .

ولحساب الحدود السعرية لكل السلع الغذائية المدعمة نبدأ بحساب سعر "سيف" للواردات (أى السعر فى المطارات والموانى وعلى الحدود) ثم اضافة التكلفة المحسوبة للمواصلات ، والبيع بالتجزئة . وفى حالة الخبز البلدى ، يتم إضافة مصاريف التصنيع والخبز ، ولسوء الحظ لا نشمل

هذه الطريقة تكاليف ادارة أو منح دعم السلع الغذائية فى مصر لان هذه التكاليف الادارية غير معروفة ، إلا أنه يمكن اقتراض تساوى التكاليف الادارية للسلع الأربع الغذائية المدعمة، وحذف هذه التكلفة ربما يعطى قيمة منخفضة عن القيمة الحقيقية لمعدل الدعم لكل سلعة غذائية.

وفى كل الاحوال وباتباع الطريقة السالف ذكرها نجد أن معدل الدعم فى الفترة ١٩٩٧/٩٦ (يعرف على أنه قيمة تحويلات الدخل مقسوم على السعر السوقى) ووصل حجم الدعم لحوالى ٥٩٪ بالنسبة للخبز البلدى المدعم ٤٧٪ ، بالنسبة للخبز المدعم المصنوع من دقيق القمح ٥٦٪، لزيت الطعام وحوالى ٦٢٪ للسكر(٢٨).

وباستخدام القيم المحسوبة لمعدل الدعم ، يتضح توزيع تحويلات الدخل للمستهلكين فى المناطق الحضرية لكل سلعة غذائية مدعمة ,وتوضح النتائج أن نظام دعم السلع الغذائية يكون ذاتيا موجها للفقراء فى المناطق الحضرية لان تحويلات الدخل تنخفض مع زيادة الدخل .

ويحصل أقل فئة انفاق على حوالى ١,٨٣ جنيه للفرد اسبوعيا من السلعة الغذائية المدعمة ، بينما تحصل ثالث فئة على ١,٩٦ جنيه أما عن أعلى فئة فتحصل على أقل قيمة حوالى ١,٦٠ جنيه .

وعن نتائج توزيع تحويلات الدخل من سلعة غذائية واحدة وهى الخبز البلدى . فهو يمثل حوالى ٧٤٪ من اجمالى تحويلات الدخل للفقراء من السلع الغذائية المدعمة، ولكن ينخفض مستوى تحويلات الدخل من الخبز البلدى بشدة داخل الفئة الدخلية الواحدة وبشكل ملحوظ بين الفئة الأعلى والأدنى ، ونلاحظ أيضا أن حجم تحويلات الدخل من باقى السلع الغذائية المدعمة يختلف بشكل بسيط بين فئات الدخل المختلفة .

ونسبيا، يستفيد الفقراء في المناطق الحضرية من تحويلات الدخل عن الأغنياء، فقد انخفض حجم تحويلات الدخل من السلع المدعمة كنسبة من إجمالى النفقات بنسبة ثابتة مع الدخل من حوالى ٨,٧٪ للفقراء والى ١,٤ ٪ للأغنياء .

أما عن توزيع السعرات الحرارية المتاحة من السلع الغذائية المدعمة في المناطق الحضرية(٢٩). فيمثل الخبز البلدى مصدرا هاما للسعرات الحرارية حيث انه يمد الشريحة الأدنى من الانفاق حوالى ٣٣٪ من إجمالى السعرات الحرارية التى يتم الحصول عليها ويمثل حوالى ١٨٪ للشريحة العليا من

الإنفاق .

وبالنسبة للسعرات الحرارية التى يتم الحصول عليها من السلع الغذائية الاربع المدعمة، فهى تمثل حوالى ٤٤٪ من إجمالى السعرات الحرارية المتاحة للشريحة الأدنى من الإتفاق فى المناطق الحضرية.

سادسا: الأثر التوزيعى لدعم السلع الغذائية : المناطق الريفية

ان دعم السلع الغذائية فى الريف المصرى لا يبدو موجها بشكل جيد للفقراء كما هو موجود فى الحضر المصرى . وينفق أدنى شريحة إنفاق حوالى ١٩,٥٪ من اجمالى الإنفاق على السلع الغذائية المدعمة اما عن الشريحة الأعلى من الإنفاق فيصل إنفاقها لنحو ٢١٪ من اجمالى الإنفاق على السلع الغذائية وهذه النتائج متعلقة بالخبز البلدي .. ونجد زيادة متوسط إنفاق الفرد على الخبز البلدى المدعم مع زيادة الدخل وذلك فى المناطق الريفية اما فى المناطق الحضرية ، فنجد انخفاض متوسط إنفاق الفرد على الخبز البلدى المدعم مع زيادة الدخل .

ويقوم فقراء الريف بشراء الخبز المصنوع من دقيق القمح بدلا من الخبز البلدى المدعم (٣٠) ويستخدم فقراء الريف الدقيق البلدى فى الخبز ويتضح ان متوسط مستوى الإنفاق للفرد على الخبز المصنوع بدقيق القمح ينخفض تدريجيا مع الزيادة فى الدخل وبالتالي يعتبر الخبز المصنوع من دقيق القمح سلعة منخفضة الجودة وليس الخبز البلدى .

وهناك سببان محتملان لاختلاف نمط استهلاك الخبز بين الريف والحضر :

- السبب الأول : لا يستطيع الفقراء فى الريف الوصول الى المخابز مقارنة بذويهم فى الحضر لأن معظم المخابز تقع فى المدن والقرى الكبرى وبالتالى يصعب على الفقراء الذين يعيشون خارج هذه المناطق الحصول على الخبز البلدى المدعم .

- السبب الثانى : تعتبر السيدات هن القائمات على صناعة الخبز فى الصعيد ونتيجة للعادات الاجتماعية وقلة فرص العمل للمرأة ، يكون لديها الوقت الكافى لتحضير الخبز فالمرأة فى قرى الصعيد (حتى المرأة الفقيرة) ترفض العمل باجر خارج منزلها وبالتالى يتوافر لديها مزيد من الوقت لاستخدام دقيق القمح المدعم للخبز (٣١) .

وفيما يتعلق بنظام دعم السلع الغذائية في الريف المصرى فهو غير موجه لمستحقيه من الفقراء كما هو فى المناطق الحضرية . وتحصل أدنى شريحة من الإنفاق على حوالى ١,٦٢ قرش للفرد اسبوعيا من الغذاء المدعم بينما تحصل أعلى شريحة من الإنفاق على ١,٨٦ قرش . ويعتبر الخبز المصنوع من دقيق القمح هو السلعة الوحيدة المدعمة التى تقوم بايصال الدخل الى الفقراء أكثر من الاغنياء . وقد انخفض مستوى ايصال الدخل من الخبز المدعم المصنوع من دقيق القمح انخفض الى ٠,٦٤ قرش للفرد فى الأسبوع بالنسبة لأدنى شريحة من الإنفاق ولحوالى ٠,٤٦ قرش بالنسبة للشريحة العليا .

ويعتبر هذا الاختلاف فى توصيل الدخل من الخبز المدعم المصنوع من دقيق القمح بين أدنى وأعلى شريحة من الإنفاق معنويا من الناحية الإحصائية .

ويمكن اعتبار أن فقراء الريف لا يحصلون على منافع كثيرة مثل أغنياء الريف من السلع الغذائية المدعمة . وبالنسبة لإجمالى تحويلات الدخل من السلع الغذائية المدعمة كنسبة من إجمالى الإنفاق فى الريف المصرى فيعتبر أعلى من المناطق الحضرية وهذه التحويلات تنخفض بنسبة ثابتة مع الدخل وبما أن الأسر الريفية فى المتوسط افقر من الأسر فى الحضر [٣٢] فإنهم بيقومون بإنفاق نسبة كبيرة من دخولهم على الغذاء عامة وعلى السلع الغذائية المدعمة خاصة إلا انه فى المناطق الريفية والحضرية على حد سواء نجد ان مع زيادة الدخل تنخفض نسبة الانفاق علي السلع الغذائية عامة وعلى السلع الغذائية المدعمة خاصة .

وبالنسبة لتوزيع السعرات الحرارية المتاحة من السلع الغذائية المدعمة في المناطق الريفية يمكن ملاحظة النقاط التالية :

١- لا يعتبر الخبز البلدى المصدر الوحيد للسعرات الحرارية وهذا عكس ما توصلنا اليه بالنسبة للمناطق الحضرية وذلك لأن الأفراد فى الريف يقومون بتصنيع الخبز البلدى والخبز المصنوع من دقيق القمح وكلاهما من المصادر الرئيسية للسعرات الحرارية ، فكل منهما يمثل حوالى ١٦٪ من إجمالى السعرات الحرارية المتاحة للشريحة الأدنى من الإنفاق .

٢- يحصل الأغنياء على سعرات حرارية أعلى من السلع الغذائية المدعمة عن الفقراء وذلك لعدم الاستهداف الأمثل فى االمناطق الريفية .

٣- تحصل الشريحة الأعلى من الإنفاق على ١,١٩٥ سعر حرارى من السلع الغذائية المدعمة وفى المقابل تحصل الفئة الأدنى على ١,٠٨٩ سعر حرارى .

٤- يحصل أغنياء الريف على سعرارات حرارية من الخبز البلدى المدعم أعلى من الفقراء .

سابعا : مقترحات لاصلاح نظام دعم السلع الغذائية المصرى

ومن الممكن مقارنة توزيع تحويلات الدخل فى نظام دعم السلع الغذائية المصرى مع باقى الدول بمقارنة مختلف برامج دعم السلع الغذائية التى تستخدم " الاستهداف الذاتى للوصول الى الفقراء . ففى مصر تحصل أدنى شريحة من الإنفاق على نفس النسبة من إجمالى تحويلات الدخل من السلع الغذائية المدعمة حوالى (١٩ الى ٢٠٪) وهى نفس النسبة التى تحصل عليها أدنى شريحة فى برامج الاستهداف الذاتى للدعم فى تونس والمغرب .

ويمكن ملاحظة ان برامج دعم السلع الغذائية التى تستخدم استهداف إدارى تستطيع توصيل فوائد دعم السلع الغذائية الى الفقراء . فعلى سبيل المثال فإن نظام دعم السلع الغذائية المستخدم فى جاميكا هو " استهداف إدارى " لتوزيع بطاقات التموين فى العيادات الصحية فوصلت حوالى ٤٤٪ من اجمالى تحويلات الدخل الى الشريحة الأدنى من الانفاق ، وأولى البرنامج فى جاميكا عناية أفضل تجاه الفقراء وذلك لعدة أسباب :

١- تم استخدام هيئة حكومية لمعرفة الفقراء وغير الفقراء .

٢- استخدام طوابع (كوبونات) للسلع الغذائية للطبقة الفقيرة فقط .

٣- توزيع هذه البطاقات للعيادات الصحية العامة التى لا تقوم الأسر الغنية بالتردد عليها .

وبالتالى فإن تحويل نظام دعم السلع الغذائية فى مصر من نظام " الاستهداف الذاتى " الى الاستهداف الإدارى مثل النظام الموجود فى جاميكا سيؤدى الى تحسن فى توصيل منافع برنامج دعم السلع الغذائية الى الفقراء إلا ان تطبيق هذه الاستراتيجية يحتوى على مشكلتين :

الأولى : لتطبيق تجربة جاميكا فى مجال دعم السلع الغذائية ، لا بد من انشاء نظام إدارى كفء لمعرفة الأسر الفقيرة والأخرى غير الفقيرة والتأكد من ان الأسر الفقيرة هى التى تتسلم دعم السلع الغذائية. إلا أن هذا النظام الإدارى سيحتاج الى ميزانية كبيرة .

الثانية : فى الحالة المصرية ، لا بد من عزل الأسر غير الفقيرة التى تحصل على دعم السلع الغذائية فى برنامج الدعم ذى الاستهداف الإدارى وربما يكون عزل هذه الأسر صعبا من الناحية السياسية . وبالنسبة لنظام دعم السلع الغذائية فى جاميكا ، فإنه لم يستمر لفترة طويلة وذلك لافتقاره الدعم السياسى من الطبقة التى لا تحصل على دعم . ونلاحظ ان هناك تكاليف سياسة وادارية للتحويل لنظام الدعم القائم على " الاستهداف الإدارى " .

ويمكن استخدام طرق اقل حدة لاصلاح نظام دعم السلع الغذائية المصرى ومنها تقليل التكلفة المالية لنظام دعم السلع الغذائية القائم كإحدى طرق الإصلاح .

ولإمكانية التنبؤ بالأثر التوزيعى للإصلاحات الممكنة فى نظام الدعم القائم ، يمكن تقدير مصفوفة كاملة من معلمات الطلب على الغذاء بالنسبة لشرائح الدخل الفقيرة وغير الفقيرة فى الريف والحضر المصرى عن طريق استخدام خصائص نظام الطلب على السلع الغذائية المقترحة من قبل Bouis[٣٣] وتم التطبيق على البيانات المصرية بواسطة Bouis and Ahmed[٣٤] ويعتمد هذا النظام على حساب المرونة السعرية والمرونة القطعية ومرونة الإنفاق للسلع الغذائية وغير الغذائية تحت فروض معينة .

وتم حساب مرونة الإنفاق لحوالى ١٥ سلعة غذائية ، وحساب مرونة الإنفاق لأفقر ٤٠٪ فى السكان منفصلة وكذلك تم حسابها لأغنى ٦٠٪ من السكان فى كل من المناطق الحضرية والريفية.

وتم معاملة السكر المدعم وغير المدعم وكذلك زيت الطعام المدعم وغير المدعم كسلعة واحدة (سلع مجمعة) وذلك لأن نسبة صغيرة من الأسر المصرية سواء فى المناطق الريفية أو الحضرية يعتمد بشكل كبير على شراء هاتين السلعتين المدعمتين - إما بالنسبة للخبز البلدى المدعم والخبز المصنوع من دقيق القمح لا يوجد قيود كمية عليهما وبالتالى تم حساب مرونة الإنفاق لهاتين السلعتين منفصلين .

وأتضح ان مرونة الإنفاق للخبز البلدي المدعم والخبز المدعم المصنوع من دقيق القمح سالبة في معظم الحالات وذلك باقتراض ان هاتين السلعتين " سلع منخفضة الجودة " اما عن الخبز الفينو فوجدنا انه يتسم بأعلى مرونة انفاق سواء في المناطق الريفية والحضرية .

وباستخدام مرونات الإنفاق يمكن معرفة الأثر التوزيعى للإصلاحات الثلاثة لنظام دعم السلع

الغذائية المصرى .

السيناريو الأول :

إلغاء الدعم الحالى لزيوت الطعام ، حيث ان زيوت الطعام تمثل حوالى ١٥٪ من إجمالى تكلفة دعم السلع الغذائية وتوضح البيانات أن زيت الطعام يمثل أقل من ٤٪ من إجمالى السعرات الحرارية المتاحة للفرد فى المناطق الريفية والحضرية وعلاوة علي ذلك لا يوجد اختلاف كبير فى متوسط مستوى إنفاق الفرد على زيت الطعام بين فئات الدخل المختلفة فى الريف والحضر ، وبالنسبة للسيناريوهات التى تعتمد على خصائص الطلب على الغذاء فإنها تقترح أن إلغاء الدعم على زيوت الطعام سيؤدى الى انخفاض فى قيمة تحويلات الدخل لفقراء الحضر بحوالى ١١٪ و١٤٪ بالنسبة لفقراء الريف .

السيناريو الثانى :

يتمثل فى الغاء الدعم على السكر وفى الوقت الحالى يمثل الدعم على السكر حوالى ١٨٪ من إجمالى تكلفة الدعم على السلع الغذائية وعلاوة على ذلك يمثل السكر مثل زيت الطعام نصيب صغير حوالى ٣٪ من إجمالى السعرات الحرارية المتاحة للفرد فى الريف والحضر المصرى ويوضح هذا السيناريو ان إلغاء هذا الدعم سيؤدى الى انخفاض فى قيمة تحويلات الدخل الى فقراء الحضر بحوالى ١١٪ وحوالى ١٩٪ لفقراء الريف وبمعنى أخر نجد ان الغاء الدعم على السكر له نفس تأثير الغاء الدعم على زيت الطعام .

السيناريو الثالث :

يقترح ان مضاعفة سعر رغيف الخبز البلدى المدعم من ٥ , ٠قرش الى ١٠ , ٠ [٣٦] سيؤدى الى تأثير هام من الناحية الاقتصادية والتوزيعية على الفقراء فى مصر .

وبالنسبة للسينورهات التى تعتمد علي خصائص نظام الطلب فهى تقترح خفض تكلفة دعم السلع الغذائية بحوالى ٤٧٪

ونظرا لارتفاع استهلاك الخبز البلدى بواسطة فقراء المناطق الحضرية فإن مضاعفة سعر الخبز سيؤدى الى انخفاض قيمة تحويلات الدخل بحوالى ٦١٪ بالنسبة لفقراء الحضر، وبالإضافة الى

ذلك سيكون هناك تأثير سلبى على دخول الأفراد فى المناطق الحضرية نتيجة مضاعفة سعر الخبز البلدي المدعم ، فسينخفض الإنفاق على السلع الغذائية فى الحضر بحوالى ٧٪ اما عن زيادة سعر الخبز البلدى المدعم فى المناطق الريفية فسيكون له تأثير بسيط على استهلاك الغذاء ومستوى الدخل وذلك لأن الأفراد فى الريف يستهلكوا كمية اقل من الخبز البلدى المدعم عن الأفراد فى الحضر .

ثامنا: التوصيات

أثارت قدرة نظام دعم السلع الغذائية المصرى على تحسين وضع الرفاهة والتغذية بالنسبة للفقراء فى مصر جدلا واسعا وذلك لأن نظام الدعم فى مصر مازال برنامجا عاما غير موجه لمستحقيه فهو مفتوح امام كل المصرين للفقراء وغير الفقراء .

وحاولت هذه الورقة استخدام مسح الأسرة الحديث لإثبات ان دعم السلع الغذائية المصري يعتبر موجها ذاتيا للفقراء وذلك لأنه يدعم السلع الغذائية التى تتسم بكونها سلعا منخفضة الجودة وهذه النتائج تعتبر صحيحة فى حالة الحضر المصرى فيسيطر الخبز البلدى منخفض الجودة الذى يستهلك بواسطة الفقراء اكثر من الاغنياء على نظام الدعم فى المناطق الحضرية .

ونتيجة لتختيار السلع الغذائية التى يتم دعمها ، يحصل الفقراء على تحويلات دخل من السلع المدعمة أكبر من الأغنياء اما فى المناطق الريفية ، لا يعتبر نظام دعم السلع الغذائية موجه للفقراء حيث ان الخبز البلدى لا يعتبر سلعة منخفضة الجودة كما ان السلعة المدعمة الوحيدة التى يستهلكها الفقراء بكثرة هى الخبز المصنوع من دقيق القمح وبالرغم من ان الفقراء يستفيدون من تحويلات الدخل من الخبز المصنوع من دقيق القمح عن الأغنياء الا ان نظام دعم السلع الغذائية بشكل عام فى المناطق الريفية يتحيز بشكل واضح لغير صالح الفقراء حيث انهم يحصلون على تحويلات دخل اقل من الاغنياء .

وتشير تجارب الدول الأخرى مع نظم الدعم ذى الاستهداف الإدارى ، ان هذه البرامج تستطيع خدمة الفقراء فعلى سبيل المثال استخدمت جاميكا نظام الدعم الموجه إدارايا لتوصيل البطاقات التموينية للفقراء فى العيادات الصحية مما ادى الى مضاعفة تحويلات الدخل للشريحة الأدنى من الإنفاق مقارنة بالنظام الحالى المصرى .

ولتطبيق تجربة جاميكا بالنسبة لبرنامج دعم سلع الغذائية ، لا بد من إنشاء مؤسسة حكومية تقوم بتحديد الفقراء وغير الفقراء ثم التأكد من حصول الفقراء على الدعم ولكن خلق مؤسسة إدارية كهذه سيكون له تكلفة سياسية وكذلك سيمثل عبئا على الموازنة .

ومن الناحية السياسية من الصعب منع فئة كبيرة من الأسر غير الفقيرة فى الحصول على بعض المنافع من برنامج دعم السلع الغذائية المصرى .

ومنذ أزمة ١٩٧٧ ، لا يفضل صانعو القرار القيام بتغيرات مفاجئة وعلى نطاق واسع في نظام دعم السع الغذائية ولذلك تم اتباع إستراتيجية تقوم على محاولة خفض تكلفة وتغطية هذا النظام بالتدريج . فعلى سبيل المثال ، قام صانعو القرار منذ ١٩٨٠ بتقليل عدد السلع الغذائية المدعمة من ٢٠ سلعة الى اربع سلع فقط وقل عدد انواع الخبز المدعم من ثلاثة انواع الى نوع واحد .. ومن المتوقع استمرار اتباع هذه المنهجية وستركز جهود الإصلاح على الغاء الدعم الحالى للسكر وزيت الطعام وكلاهما يعتبران سلعا منخفضة الجودة وبالتالى إلغاء الدعم على إحداهما سيكون له تأثير ضيئل على وضع التغذية والرفاهة للفقراء فى مصر ولكنه سيساعد على خفض تكلفة نظام الدعم .

المراجع والهوامش

١- يعتبر أدنى ٢٠٪ من السكان فقراء خلال هذه الورقة البحثية .

٢- يطحن الخبز البلدى منخفض الجودة فى مصر بمعدل استخراج حوالى ٨٢٪ وهو أعلى معدل استخراج لأى خبز فى مصر وعامة فإن الخبز المصنوع من الدقيق الفاخر يكون اسمر اللون وترتفع نسبة الردة فيه وكذلك الألياف مما يجعله ذا قيمة غذائية عالية .

3- Sonia Ali and Richard Adams, jr, " The Egyptian food Subsidy System : "operation and effects On income distribution **Word development** 24 November 1996 : 1777-1791

٤- لمعرفة المزيد عن أهداف برامج دعم السلع الغذائية فى الدول النامية، يمكن النظر فى :

Timothy Besley and Ravi : Kanbur , kanbur, " food subsidies and poverty alleviation ,**Economic Journal** 98 (september 1988) :701-719 and Harold Alderman , " food subsidies and the poor, " in George Psacharopoulos.(ed) , **Essays on Poverty , Equity and Growth** (Elmsford, NY : Pergamon Press,1991 .

5- Richard Adams political economy of the food subsidy system in Banga ladesh, " **Journal of Development Studies** 35 (October 1998) : 66 -88 , esp 82 .

٦- للسلع منخفضة الجودة مرونة دخليه سالبة أى انه يقل الانفاق عليها مع زيادة الدخل .

7- Laura Tuck and Kathy lindert, **From Universal Food Subsidies to a Self - Targeted Program: Acase Study of Tunisian Reform,** World Bank Discussion paper 351 (Washingtom D.C : World Bank, 1996) , p.37-39

8- Abla latif and Amina kamel, **Application of Targeting Options to Egypt : Background Study for the Egyptian Social Welfare Program** (Cairo : Center for Economic and Financial Research Studies, 1993).

٩- وفقا لـ Iliya Harik من الصعب تحديد التكلفة الكلية للدعم المباشر وغير المباشر- ارجع الى: Harik , **Economic Policy Reform in Egypt** (Gainesville, fl : University Press of Florida, 1997) , p. 89

١٠- فى ١٩٩١ تمت الموافقة على اسقاط ٢٨ بليون دولار امريكى من الديون المدنية والعسكرية وكان ذلك مرتبطا بنجاح مصر فى تطبيق حزمة الإصلاح الاقتصادى المتفق عليها مع صندوق النقد الدولى .

١١- لقاء مع د. حامد لطيف السايح **New York Times**, February 26,1977, p.7.

١٢- هناك ٣ أنواع أساسية من الخبز فى مصر " العيش البلدى ، الشامى ، الفينو ، ويعتبر الخبز البلدى النوعية الوحيدة المدعمة .

١٣- تشمل قائمة السلع المدعمة فى ١٩٨٠ : السكر ، الدقيق ، الأرز ، الشاى ، زيت الطعام ، البقول ، العدس ، المكرونه، البن ، السمسم، اللحوم المجمدة ، السمك، البيض ، الدجاج ، العيش البلدى والشامى والفينو ، والجبنه المستوردة .

14-Ali and adams , note (3) above,.

١٥- فدان = ١,٠٣٨ قيراط

16-Harold Alderman and joachim von Braun, **The Effect of the Egyption Food Ration and Subsidy System on Income Distribution and Consumption,** Research Report 45 (Washington ,DC : International Food Policy Research Institute , 1984)

١٧- وتم التوصل الى ان ٨٠٪ من دقيق القمح المستهلك فى مصر يأتى من دقيق القمح البلدى ،انظر :

Adel Mostafa, " Leakage in the Food Subsidy System (January 1997, p.28)Draft Report Prepared for Food Security Research Project in Egypt, Cairo .

18- Ali and Adams (note l3 above) .

١٩- ضم مسح الدخل والأسرة عام ١٩٩٠/١٩٩١ حوالى ١٤,٢٣٢ اسرة ، منها ٨,٣٥٢ أسرة حضرية وحوالى ٥,٨٨٠ اسرة ريفية .

٢٠- للمزيد من التفاصيل عن مسح الاسرة المجمع انظر الى :

Guarav Datt , Dean Joliffe and Manohar Sharma, " A Profile of Poverty in Egypt : 1997 " (final draft report, International Food Policy Research Institute , Washington , Dc,March 31, 1998) .

٢١- فى هذه الورقة تم استخدام الإنفاق كبديل عن الدخل وبالتالى يستخدم اى منهما للتعبير عن الأخر .

٢٢- للمزيد عن مكونات إجمالى الإنفاق انظر الى:

Datt, Jolippe and Sharma(note 120 above)

٢٣- يمكن الرجوع فى هذه النقطة الى :

Howarth Bouis and Lawrence Heddad, "Are Estimates of Colorie - Income Elasticities too high = A Recalibration of the Plausible Range" , **Journal of Development Economics** 39 (December) : 333-364 .

٢٤- تضم المتغيرات الوهمية للمناطق الجغرافية :

(١) القاهرة والإسكندرية (٢) حضر مصر السفلى (٣) ريف مصر السفلى

(٤) حضر مصر العليا (٥) ريف مصر العليا

٢٥- لمعرفة المزيد عن هذه الطريقة ، انظر الى :

Howarth Bouis and Akhter Ahmed , " the Egyption Food Subsidy System : Impacts on the Poor and Evaluation of Alternatives for Policy Reforms " (Final Draft Report, International Food Policy Research Institute , Washington , Dc, March 31,1998)

٢٦ -إن الأثر التوزيعى لنظام دعم السلع الغذائية يعتبر فى أحيان كثيرة واحدا سواء باستخدام قيم مطابقة أو غير مطابقة للإنفاق وإن استخدام هذه القيم يؤدى الى الوصول لمستوى السعرات الحرارية المتاحة لفئات الإنفاق المختلفة بطريقة صحيحة .

٢٧- تضمنت الواردات عام ٩٥/٩٦ حوالي ٨٣٪ من حبوب القمح للخبز البلدى المدعم والدقيق البلدى المدعم ، وحوالى ٩٠٪ من زيت الطعام المدعم انظر :

Sonia Ali and Ali Abdel Rahman , " Subsidized Baladi Bread in Egypt" (Draft Report Pepared for Food Security Research Project in Egypt , Cairo ,January 1996 , p.5) .

٢٨ -وفقا لهذه الحسابات عام ١٩٩٧/٩٦ : وصل سعر السوق غير المدعم للسلع الغذائية

المدعمة : ١٢١ , ٠ قرش للرغيف البلدى ٢٤ , ١ قرش للكيلو جرام من دقيق القمح البلدى و٣ جنيه للكيلو جرام من زيت الطعام و١جنيه للكيلو جرام من السكر ويقدم المؤلف معلومات عن طريقة حساب سعر السوق .

٢٩- عدد السعرات الحرارية المتاحة بدلا من السعرات الحرارية التى يحصل عليها الأفراد فعلا وتعتبر السعرات الحرارية المتاحة عالية مقارنة بالمستويات العالمية .. ولكن يجب ملاحظة الآتى :

(١) عندما يتم استخدام مسح ميزانية الأسرة تكون السعرات الحرارية المتاحة فى مصر عالية جدا.

(٢) ونتيجة لمشاكل تتعلق بكيفية حساب المشتريات الغذائية والمبادلات بواسطة أعضاء خارج الأسرة (مثل الخادم أو العمالة المؤجرة) قد يؤدى استخدام مسح دخل الأسرة الى تقدير مستوى السعرات الحرارية المتاحة بقيمة أعلى من قيمتها الحقيقية .. ولدقة حساب السعرات الحرارية المتاحة والسعرات الحرارية التى يحصل عليها الأفراد فعلا يمكن استخدام مسح الاربع وعشرين ساعة.

٣٠- يعتبر متوسط إنفاق أدنى شريحة دخلية في المناطق الريفية حوالى ٦ مرات أكثر من الشريحة الدخلية فى المناطق الحضرية .

٣١- لمعرفة المزيد عن هذه النقطة يمكن الرجوع الى :

Richard Adams, Jr, **Development and Social Change in Rural Egypt** (Syracuse University Press, 1986) .

٣٢- يعتبر متوسط إجمالى إنفاق الفرد فى الأسرة اسبوعيا على السلع الغذائية وغير الغذائية ، حوالى ٧٧٪ أعلى فى المناطق الحضرية : ٥٧ , ٨جنيه فى المناطق الحضرية وفى المقابل ٣٢ , ٣ جنيه فى المناطق الريفية .

33- Howarth Bouis , " A Food Demand System Based on Demand for Characteristics; if there is Curvature in the Slutsky Matrix what do the curves look like and why ?" **Journal of Development Economics** 51 (December 1996 239-266 .

34 - Bouis and Ahmed (Not 25 above)

٣٥- لقائمة كاملة من المرونة السعرية والمرونة السعرية القطعية التى تم التوصل اليها من خلال النموذج يمكن الرجوع الى : (Bouis and Ahmed (note (25) above

٣٦- نظرا لعدم وجود قرش فى العملة المصرية سيكون من الصعب زيادة سعر الخبز البلدى المدعم بإقل من خمسة قروش .