كفاءة نظام الاستهداف لشبكات الأمان الاجتماعى فى مصر

د. أمانى فوزى الجندى*

د. شيماء أحمد حنفى**

تهدف المقالة الراهنة إلى التعرف على مدى كفاءة نظام الاستهداف لبرنامج دعم الغذاء وبرنامجى تكافل وكرامة. حيث تشير النتائج إلى ارتفاع نسب التغطية للأسر التى تحصل على دعم الغذاء ومعاشى تكافل وكرامة فى الشرائح الأقل دخلا، إلا أنه مازال هناك تسرب للدعم للأسر فى الشرائح الأعلى دخلا. فقد أبرزت النتائج أنه مازال يوجد تسرب لدعم البطاقات التموينية للأسر فى الشرائح الأعلى دخلا وخاصة الشريحة التاسعة والعاشرة. كذلك الأمر بالنسبة للأسر التى تحصل على معاش تكافل وكرامة أو معاش كرامة فقط أو معاش تكافل فقط. فى ضوء ذلك تكمن أهمية تطبيق المعايير التى حددتها وزارة التموين والتجارة الداخلية ووزارة التضامن الاجتماعى لاستحقاق برنامج دعم البطاقات التموينية ومعاشى تكافل وكرامة، وذلك من خلال التحديث والتنقية الدورية للبيانات الخاصة بالمسجلين ببرامج شبكات الأمان الاجتماعى.

مقدمة

تعتبر الحماية الاجتماعية عنصرًا مهما فى سياسات دول العالم لتحقيق جودة الحياة لمواطنيها وتخفيف الآثار الناجمة عن الفقر والبطالة والتفاوت فى توزيع الدخول. فى ضوء تلك الأهمية تم إدخال استحداث تدابير للحماية الاجتماعية كغاية رئيسية لتحقيق الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة العالمية ٢٠٣٠ والمتمثل فى القضاء على الفقر(١).

وتستخدم شبكات الأمان الاجتماعى آليات متعددة ومختلفة تتحقق من خلالها سياسات الحماية الاجتماعية، وتتضمن التحويلات النقدية والعينية سواء المشروطة وغير المشروطة.وقد ركزت السياسات الاقتصادية والاجتماعية فى مصر فى أعقاب تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى فى عام ٢٠١٤ على زيادة المقررات المالية الموجهة لشبكات الأمان الاجتماعى،

* أستاذ الاقتصاد المساعد، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية.

** مدرس الاقتصاد، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية.

المجلة الاجتماعية القومية، المجلد الستون، العدد الثالث، سبتمبر ٢٠٢٣.

منها زيادة الدعم المقرر على البطاقة التموينية للسلع الغذائية وإطلاق برنامجى تكافل وكرامة. وجاءت تلك السياسات بهدف تخفيف الآثار الناجمة عن ارتفاع معدل التضخم والخفض التدريجى لدعم الطاقة.

ولضمان توجيه الدعم لمستحقيه من الفئات الفقيرة ومحدودة الدخل فقد حددت وزارة التموين والتجارة الداخلية معايير استحقاق البطاقة التموينية للسلع الغذائية، كما وضعت وزارة التضامن الاجتماعى معايير للحصول على معاشى برنامجى تكافل وكرامة[٢].

ومن هنا تأتى أهمية هذه الدراسة فى التعرف على كفاءة نظام الاستهداف لبرنامج دعم الغذاء وبرنامجى تكافل وكرامة لتحديد مدى كفاءة معايير استحقاق الدعم. إذ تنطوى نظم الاستهداف على أهداف ضمان وصول الدعم لمستحقيه وترشيد الموارد المالية للدولة.

هدف ومنهجية الدراسة

تهدف الورقة البحثية الراهنة إلى تقييم كفاءة الاستهداف لشبكات الأمان الاجتماعى والتى تشمل برامج التحويلات العينية والتحويلات النقدية،حيث يتم التركيز على برنامج دعم الغذاء (البطاقة التموينية للسلع الغذائية)، وبرنامجى تكافل وكرامة، ويمكن تقييم كفاءة نظام الاستهداف من خلال مؤشرين:معدل التغطية للمستحقين للدعم ومعدل تسرب الدعم لغير المستحقين.فكلما ارتفع معدل التغطية للفئات المستهدفة والمستحقة للدعم وانخفضت نسبة التسرب لغير المستحقين كلما دل ذلك على كفاءة نظام استهداف الدعم.

اعتمدت الدراسة فى تحقيق ذلك الهدف على المنهج الوصفى لإبراز الإطار النظرى لدور أدوات السياسات المالية فى مجال الحماية الاجتماعيةوالسياسات الرئيسية للحماية الاجتماعية فى إطار تطور تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادى، كما اعتمدت على المنهج التحليلى لبحث كفاءة نظام الاستهداف لبرامج دعم البطاقات التموينية وبرنامجى تكافل وكرامة وتستند فى ذلك إلى البيانات الخاصة بمسح الدخل والإنفاق والاستهلاك الصادرة عن الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء لعام ٢٠١٩/ ٢٠٢٠.

وتنقسم الورقة البحثية إلى أربعة أقسام رئيسية، الأول، يتناول الإطار النظرى للعلاقة بين السياسات المالية والحد من الفقر فى إطار سياسات الحماية الاجتماعية، والقسم الثانى، يبرز

نظم الحماية الاجتماعية المختلفة، ويستعرض القسم الثالث، مناهج الاستهداف والتصنيفات الرئيسية لبرامج الدعم، بينما يهدف القسم الرابع، إلى تحليل كفاءة نظام الاستهداف لشبكات الأمان الاجتماعى فى مصر بالتطبيق على برنامج دعم الغذاء وبرنامجى تكافل وكرامة.

أولاً: الإطار النظرى للعلاقة بين السياسات المالية والحد من الفقر فى إطار سياسات الحماية الاجتماعية

تتمثل السياسات المالية فى قيام الدولة باستخدام وتوظيف كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة للاقتصاد القومى والتى يأتى فى مقدمتها تحقيق الاستقرار الاقتصادى والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتلعب السياسات المالية بأدواتها المختلفة دورًا مهمًا فى كل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، وتسهم فى علاج العديد من المشكلات كالفقر والذى يُعد انعكاسًا لصور التمييز الاجتماعى واللامساواة، واحتكار البعض لجانب أكبر من الموارد المتاحة على حساب الآخرين، إضافة إلى الحرمان المادى والحرمان من خيارات وفرص العيش والحياة الكريمة.

ويُقصد بالبُعد الاجتماعى للسياسات المالية الدور الذى تلعبه هذه السياسات وتأثيرها على حياة المواطن، من خلال الوقوف على كيفية توظيف أدوات السياسة المالية لخدمة قطاعات الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة على سبيل المثال.

وبعبارة أخرى يمكن القول إن توظيف أدوات السياسات المالية كالإنفاق على برامج دعم أنظمة الحماية الاجتماعية يعزز رأس المال البشرى والإنتاجية، ويحد من أوجه عدم المساواة، ويبنى القدرة على مواجهة الأزمات، ويسهم فى إنهاء حلقة الفقر المتوارثة من جيل لآخر. وهذه الأنظمة والأدوات قادرة على إحداث التحول؛ فهى تساعد الفئات الفقيرة والأكثر احتياجاً على التخفيف من حدة الصدمات الاقتصادية والمالية، وتتيح الفرص من خلال منحهم فرصة الخلاص من براثن الفقر، وأن يصبحوا أفراداً منتجين فى المجتمع.

ويتمثل الهدف الرئيس للسياسات المالية فى تحقيق الاستقرار الاقتصادى، وذلك بتحقيق التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة، والاحتفاظ بمعدل نمو حقيقى مناسب فى الناتج

القومى، وتلعب السياسات المالية دورًا مهمًا فى تحقيق الاستقرار الاقتصادى وخاصة وقت الكساد أو الرواج نظرًا لتأثيرها فى كلٍ من مستوى التشغيل ومستوى الأسعار ومستوى الدخل.

كذلك تتمثل أبرز الأهداف الاجتماعية للسياسات المالية فى رفع كفاءة الإنفاق وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام لصالح القاعدة العريضة من المواطنين واتباع سياسات توزيعية وحمائية أكثر كفاءة وعدالة سواء من الناحية الجغرافية أو من حيث الاستهداف، كما تتضمن تلك الأهداف ما يلى:

- رفع مستوى الدخول للأفراد وبالتالى رفع مستوى معيشتهم.
- تحقيق التوظيف الكامل للموارد.
- تحقيق استقرار الأسعار.
- تحسين توزيع الدخل بين أفراد المجتمع[٣].

١- دور السياسات الضريبية كإحدى أدوات السياسات المالية فى تحقيق العدالة الاجتماعية

السياسات الضريبية هى مجموعة البرامج المتكاملة التى تخططها وتنفذها الدولة مستخدمة جميع مصادرها الضريبية الفعلية والمحتملة، لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوبة، وتجنب آثار أخرى غير مرغوبة للمساهمة فى تحقيق أهداف اجتماعية. وتشمل الأهداف الأساسية للسياسات الضريبية ما يلى:

- زيادة موارد الخزينة لتمويل الإنفاق وبرامج التنمية (منها الإنفاق الاجتماعى والبرامج التنموية).
- تحفيز النشاط الاقتصادى لتعزيز الإنتاج وتوفير فرص العمل.
- إعادة توزيع الثروة من الأكثر إلى الأقل دخلًا، بهدف الحد من التفاوتات.
- تعزيز قيم المواطنة والمساءلة (حيث إن دفع الضرائب يعزز المواطنة ويقابله حقوق سياسية ومدنية)[٤].

ومن أهم سمات النظم الضريبية التى تراعى مفاهيم العدالة الاجتماعية أنها تأخذ بعين الاعتبار العبء النسبى على الشرائح الاجتماعية المختلفة، وتفرض ضريبة تصاعدية (تتصاعد كقيمة مطلقة وكنسبة من الدخل مع ارتفاع دخل الشخص المعنى)، كما أنها جزء من منظومة

اجتماعية شاملة وتغطى شريحة واسعة من الأنشطة الاقتصادية وتمتد على قاعدة ضريبية واسعة.

وتُعد الضرائب إحدى أهم أدوات السياسة المالية التى تعول عليها الحكومات لتحقيق الأهداف المتعلقة بالعدالة الاجتماعية، حيث تُستخدم حصيلة الضرائب فى تمويل الأنشطة الأساسية التى تقوم بها الدولة بشكل عام والخدمات العامة والاجتماعية التى ينتفع منها الفقراء والأقل دخلًا بشكل خاص، كخدمات الصحة والتعليم والإسكان الاجتماعى.

كذلك يمكن القول إن السياسة الضريبية تلعب دورًا مهمًا فى تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال تأثيرها فى إعادة توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار الاجتماعى. كما يرتبط تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال السياسة الضريبية بسياسة الإنفاق الخاصة بالدولة وهل يتم توجيه الحصيلة الضريبية لتمويل القطاعات الأكثر احتياجاً والتى تسعى لتحقيق العدالة الاجتماعية كقطاع الصحة والتعليم وبرامج محاربة الفقر. كما اتضح من تجارب الدول لتحقيق العدالة الاجتماعية أنها قامت باستهداف معدلات الفقر والبطالة من خلال سياستها لرفع مستويات التعليم والصحة وإيجاد برامج لتحويل الدخل للفقراء بأشكال مختلفة بحيث توجد ستة مجالات أساسية تتخذ فيها الدول العديد من السياسات لتحقيق تلك العدالة وهى تخفيض نسبة الفقر، الاهتمام بقطاع الصحة، وزيادة فرص العمل والإندماج فى سوق العمل، الارتقاء بمستوى التعليم،الحرص على الترابط الاجتماعى وعدم التمييز، وتحقيق العدالة بين الأجيال، لذلك تعمل الدول على اتباع مجموعة من السياسات المتكاملة تتمثل هذه السياسات فى تطبيق سياسات ضريبية تتمتع بقدر كبير من العدالة، بالإضافة إلى وجود تأمين صحى شامل لجميع أفراد المجتمع، وإدماج أكبر عدد من العمال فى سوق العمل، بالإضافة إلى مجانية التعليم مع المساواة بين جميع الأفراد فى المجتمع(٥).

٢- دور السياسات المالية فى الحد من الفقر

تسهم السياسات المالية فى تحقيق العديد من الأهداف ذات الطبيعة الاجتماعية يأتى على رأسها إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة ودعم وتطوير بعض الأنشطة الاجتماعية عن طريق الإعفاءات الضريبية، والمساهمة فى المحافظة على المستوى الغذائى والصحى

لأفراد المجتمع، و ذلك من خلال فرض ضرائب مرتفعة على بعض السلع التى تسبب أضرارًا صحية للأفراد (كالسجائر والمشروبات الكحولية) وتخفيض الضرائب على سلع الاستهلاك الضرورى والأساسى[٦].

وتسعى السياسات المالية كغيرها من السياسات إلى مكافحة الفقر والحد منه، حيث إن دول العالم لا تشكل كتلا متجانسة من حيث مستوى تطورها الاقتصادى والاجتماعى، بل هى مزيج من الدول المختلفة والمتباينة فى قدرتها وإمكانياتها وفى مواردها وفى سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، فضلًا عن اختلاف مستوى الفقر وحدته من بلد لآخر، وإلى أى مدى وصلت فى معالجته للقضاء عليه، فاستراتيجيات وإجراءات القضاء على الفقر اختلفت فعلا بين هذه الدول، لكن ما يمكن الجزم به أن هناك بعض السياسات والآليات تكون مشتركة التوجهات، ومن بين هذه الآليات والإجراءات التى تتبعها السياسات المالية فى الحد من الفقر ما يلى:

- **وضع نموذج لتنمية اقتصادية واجتماعية شاملة:** ويكون من خلال تبنى آليات نمو لمناصرة الفقراء وذلك باتباع سياسات مالية متمحورة حول الاستثمار، تتسم بمزيد من التوسعية فضلا عن سياسات نقدية أكثر مرونة، وتطوير الادخار المحلى والاستثمار، إضافة إلى تبنى أجور عادلة تمكن من التوفيق بين متطلبات النمو الاقتصادى والحفاظ على مستوى المعيشة، أى اعتماد وترسيخ النمو الاقتصادى الذى يصب فى مصلحة الفقراء.
- **هيكلة السياسات الضريبية:** باعتبارها أحد أبرز أدوات السياسات المالية، فإنه لابد من خفض الضرائب التى تطال الفقراء إلى أقصى حد ممكن وخلق مصادر ضريبية جديدة وتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة الضرائب المفروضة على السلع الكمالية مع تخفيضها على القطاعات الحيوية مما يؤدى دورًا أساسيًا فى النمو وتراكم رأس المال. فالسياسة الضريبية تعتبر سببا مهما ومحددا للفقر.
- **الترشيد الحذر فى النفقات:** الهدف منه عدم إهدار المال العام لكن ليس بالشكل الذى يؤثر على ذوى الدخل المنخفض، فالترشيد لابد أن يشمل الكماليات وليس الأساسيات التى يحتاجها الفقراء.

- **إصلاح القطاع المالى:** فالإصلاح المالى القائم على سياسات مالية قوية يساعد على النمو الاقتصادى وعلى الحد من معدلات الفقر.
- **دعم المشروعات الصغيرة وإنشاء المزيد منها:** هذا الدعم يكون بالاعتماد على الإيرادات العامة والتى قد تكون الأمل الذى يساعد على الحد من الفقر، لأن هذه المشاريع تستقطب عادة عمالة كثيرة العدد وتخفف البطالة[٧].

٣- الحماية الاجتماعية وبرامج الإصلاح الاقتصادى

منذ منتصف الخمسينيات ساد اعتقاد فى أدبيات الفكر الاقتصادى بأن النمو الاقتصادى يؤدى إلى خفض معدلات الفقر ويعرف بنظرية أثر تساقط ثمار النمو الاقتصادى (Trickle- down effect of growth theory). وتستند تلك النظرية إلى أن ارتفاع معدلات النمو الاقتصادى يتيح فرص اقتصادية للفئات الفقيرة لرفع مستويات معيشتهم من خلال آليات معينة كتوفير فرص العمل وتحسين بيئة سوق العمل، بالإضافة إلى زيادة إيرادات الموازنة العامة للدولة فترتفع المخصصات الموجهة للخدمات العامة كالتعليم والصحة والبنية الأساسية وغيرها[٨].

وفى أواخر السبعينيات من القرن الماضى ظهر اتجاه عالمى يسعى لتطبيق السياسات الاقتصادية النيوليبرالية المتمحورة حول تبنى سياسات التثبيت الاقتصادى والتكيف الهيكلى. تبنى هذا الاتجاه المنظمات الاقتصادية الدولية –البنك الدولى وصندوق النقد الدولى– وأُطلق عليها إجماع واشنطن (Washington Consensus).

وترتبط تلك الاتفاقيات بتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادى والتى تتضمن التحول نحو سيطرة آليات السوق على تخصيص الموارد والحد من دور الدولة فى النشاط الاقتصادى. ولكن أدت تلك السياسات إلى ارتفاع فى معدلات الفقر والبطالة واتساع فجوة توزيع الدخول، وضعف كفاءة توفير السلع والخدمات العامة. وقد دفع ذلك المنظمات الاقتصادية إلى إعادة صياغة دور الدولة فى الاقتصاد وأضافت عناصر جديدة عرفت بإجماع واشنطن المعدل، وتمثل أبرزها فى الحكم الرشيد، مواجهة الفساد، مرونة أسواق العمل، استقلالية البنك المركزى واستهداف التضخم[٩]. وجاء توفير آليات الحماية الاجتماعية للمضارين من الآثار الجانبية لتطبيق هذه السياسات الاقتصادية أحد أهم هذه العناصر بهدف خفض معدلات الفقر.

وقد تبلور التوجه الدولى بأهمية تطبيق سياسات الحماية الاجتماعية عندما أصبحت الحماية الاجتماعية فى عام ٢٠١٥ جزءا من أجندة الأمم المتحدة لأهداف التنمية المستدامة العالمية ٢٠٣٠ (الهدف١: القضاء على الفقر: الفقرة ج- استحداث نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطنى للجميع ووضع حدود دنيا لها، وتحقيق تغطية صحية واسعة للفقراء والضعفاء بحلول عام ٢٠٣٠، هذا بالإضافة إلى الهدف ١٠: الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها)[١٠].

ثانياً: نظم الحماية الاجتماعية

تشمل نظم الحماية الاجتماعية مجموعة واسعة من السياسات والأدوات وهى كالتالى:

١- سياسات سوق العمل

تتضمن سياسات سوق العمل النشطة وهى عبارة عن حزمة من البرامج التى يتم إطلاقها دفعة واحدة لمواجهة مشكلة البطالة فى دولة ما بحيث تسهم فى التخفيف من حدتها وتحسين ديناميكية العمل بجوانبه المختلفة (الطلب والعرض والتفاعل بينهما) وتتكون من برامج تستهدف زيادة التشغيل والدخول ومنها برامج توفير الوظائف (كالأشغال العامة ودعم التشغيل الذاتى فى المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة)، دعم الأجور وتحديد حد أدنى للأجور، برامج التدريب، برامج لتحسين خدمات التشغيل (وكالات العمل العامة والخاصة، توفير معلومات عن سوق العمل). وسياسات سوق العمل غير النشطة وهى سياسات تمثل ترسيخا لممارسات الحماية الاجتماعية كإعانات البطالة، التشريعات الخاصة بحماية العمالة والإجراءات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية، التأمينات الاجتماعية[١١] والصحية.

٢- شبكات الأمان الاجتماعى

(تتضمن التحويلات النقدية والعينية المشروطة وغير المشروطة).

٣- خدمات الرعاية الاجتماعية

كالتعليم والرعاية الصحية والإسكان الاجتماعى ودعم النقل[١٢].

وقد أشار تقرير منظمة العمل الدولية إلى أن ٢٩٪ من سكان العالم يتمتعون بفرص الوصول إلى أنظمة الضمان الاجتماعى الشاملة، فى حين تبلغ نسبة المشمولين جزئيا بالحماية وغير المشمولين بالحماية على الإطلاق ٧١٪ (٥,٢ مليار نسمة). كما أوضح التقرير أن ٤٥٪ فقط من سكان العالم يتلقون فعليًا إعانة اجتماعية واحدة على الأقل، بينما لا تزال نسبة ٥٥٪ المتبقية (٤ مليارات شخص) دون حماية. ويؤكد التقرير على أهمية زيادة الإنفاق الاجتماعى على الحماية الاجتماعية لتوسيع نطاقها، ولا سيما فى إفريقيا وآسيا والدول العربية، لتوفير الحد الأدنى الأساسى منها للجميع، وذلك تأكيدا على أن الحماية الاجتماعية الشاملة تسهم فى القضاء على الفقر، والحد من عدم المساواة، وتعزيز النمو الاقتصادى والعدالة الاجتماعية[١٣].

كما أفاد تقرير البنك الدولى بفاعلية شبكات الأمان الاجتماعى فى حماية الأسر الفقيرة والأسر المحتمل وقوعها فى دائرة الفقر،إذ نجحت برامج شبكات الأمان الاجتماعى فى إخراج نحو ٣٦٪ من الفقراء من دائرة الفقر المدقع. وتصل نسبة الإنفاق على برامج شبكات الأمان الاجتماعى من الناتج المحلى الإجمالى فى الدول مرتفعة الدخل إلى ١,٩٪ وفى الدول متوسطة الدخل الأعلى ١.٦٪ بينما الدول متوسطة الدخل الأقل ١,٤٪ وأخيرا الدول منخفضة الدخل ١,٥٪. كما أشار التقرير إلى أن نسبة الإنفاق على برامج شبكات الأمان الاجتماعى تحديدا فى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تصل إلى ١٪ من الناتج المحلى الإجمالى[١٤].

ومصر لم تكن بمنأى عن تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى فى ضوء ارتفاع عجز الموازنة العامة للدولة والدين العام، ففى أواخر الثمانينيات بدأت مصر فى تطبيق برنامج التثبيت الاقتصادى والتكيف الهيكلى، إلا أنها انتهجت نهجًا تدريجيًا لخفض عجز الموازنة العامة للدولة من خلال احتواء بند الأجور وإصلاح نظام الاستهداف للدعم[١٥].

وفى يونيو ٢٠١٤ التزمت الحكومة المصرية بتطبيق إصلاحات اقتصادية وهيكلية واجتماعية تستهدف تحقيق الاستقرار فى الاقتصاد الكلى وخفض عجز الموازنة العامة للدولة.

وتتضمن أهم هذه الإجراءات الإصلاحية الإلغاء التدريجى لدعم الطاقة من خلال زيادات سنوية متتالية فى أسعار الكهرباء والوقود، تطبيق ضريبة القيمة المضافة، تحرير سعر الصرف، وتحسين مناخ الأعمال والاستثمار.

وحققت هذه السياسات تحسنًا فى مؤشرات الاقتصاد الكلى والتى تمثلت فى ارتفاع معدل النمو الاقتصادى من ٢,٢٪ عام ٢٠١٤/٢٠١٣ إلى ٥,٦٪ عام ٢٠١٩/٢٠١٨ [١٦]، وانخفاض فى العجز الكلى للموازنة من ١٢.٢٪ من الناتج المحلى الإجمالى عام ٢٠١٤/٢٠١٣ إلى ٨,١٪ عام ٢٠١٩/٢٠١٨[١٧]. وانخفاض فى معدل البطالة من ١٣٪ عام ٢٠١٤ إلى ٧,٩٪ عام ٢٠١٩[١٨]. هذا بالإضافة إلى ارتفاع صافى الاحتياطات الدولية من النقد الأجنبى إلى ٤٥,٤٢٠ مليار دولار فى ديسمبر ٢٠١٩، كذلك تحقيق فائض فى ميزان المدفوعات بنحو ١٠٢.٥ مليون دولار فى عام ٢٠١٩/٢٠١٨.

إلا أنه كان لتلك السياسات بعض الآثار السلبية كان أهمها انخفاض قيمة الجنيه المصرى فقد ارتفع سعر صرف الجنيه المصرى مقابل الدولار من ٧,٦٢٨ فى يونيو ٢٠١٦ إلى ١٨,١٠٧ فى يونيو ٢٠١٧ إلا أنه شهد انخفاضًا متتاليًا حتى وصل إلى ١٦,٠٩٣١ فى ديسمبر ٢٠١٩[١٩]. كذلك ارتفع معدل التضخم العام والذى بلغ ٢٩,٤٪ عام ٢٠١٨ ولكن فى ضوء السياسات النقدية التى اتخذها البنك المركزى تمكن من خفض معدل التضخم إلى أن بلغ ٩,٢٪ عام ٢٠١٩[٢٠].

كما اتخذت الحكومة المصرية إجراءات للحماية الاجتماعية للأسر الفقيرة والتى تمثلت فى إطلاق برنامجى تكافل وكرامة وزيادة معاش الضمان الاجتماعى، بالإضافة إلى تطوير برنامج الدعم الغذائى من خلال تفعيل مشروع بطاقة الأسرة الذكية وزيادة الدعم النقدى المقرر فى بطاقات السلع التموينية[٢١].

ثالثاً: مناهج الاستهداف والتصنيفات الرئيسية لبرامج الدعم

هناك منهجان رئيسيان للاستهداف لبرامج الدعم وهما:

١-**منهج الاستهداف العام (Broad Targeting):** تقوم الدولة من خلال هذا المنهج بتخصيص موارد مالية لقطاعات محددة لتستفيد منها جميع الفئات الفقيرة وغيرها كالتعليم والصحة والبنية الأساسية والنقل وغيرها[٢٢].

٢-**منهج الاستهداف ذو النطاق الضيق (Narrow Targeting):** تُحدد طبقا لهذا المنهج الفئات الفقيرة والأولى بالرعاية بناء على معايير أو مؤشرات أو خصائص معينة كالتحويلات النقدية والعينية المشروطة وغير المشروطة، وبرامج الأشغال العامة[٢٣].

ويمكن تصنيف الدعم إلى نوعين رئيسيين وهما:

- **الدعم الظاهرى:** هو الدعم الذى يتم تسجيله بصورة صريحة فى جانب النفقات بالموازنة العامة للدولة، وهو إما دعمًا مباشرًا مثل التحويلات النقدية والتحويلات العينية، وإما دعمًا غير مباشر من خلال تقديم خدمات مدعمة كالصحة والتعليم والنقل والإسكان الاجتماعى والغذاء.

وفيما يلى عرض لأهم أنواع الدعم الظاهرى فى مصر:

- **دعم قطاعات الرعاية الاجتماعية**

يوضح جدول (١) التصنيف الوظيفى للموازنة العامة للدولة المصرية، فقد بلغ الإنفاق على قطاع التعليم فى السنة المالية ٢٠٢٠/٢٠١٩ حوالى ١٤٥,٢ مليار جنيه تقريبا وقد زاد إلى ١٧٢,٦ مليار جنيه تقريبا لمشروع موازنة السنة المالية ٢٠٢٢/٢٠٢١. كذلك الأمر بالنسبة لقطاع الصحة فقد ارتفع من ٨٧,١ مليار جنيه فى ٢٠٢٠/٢٠١٩ إلى ١٠٨,٨ مليار جنيه لمشروع موازنة ٢٠٢٢/٢٠٢١.

ويبين جدول (٢) حجم الدعم الموجه للتأمين الصحى وعلاج المواطنين على نفقة الدولة، إذ يقدر دعم التأمين الصحى بنحو ٦,٩ ملايين جنيه ودعم علاج المواطنين بنحو ٩ مليارات جنيه فى مشروع موازنة ٢٠٢٢/٢٠٢١. كما يتضح من جدول (٢) ارتفاع الدعم الموجه للنقل إذ بلغ ٧,٨٩ مليار جنيه فى مشروع موازنة ٢٠٢٢/٢٠٢١ مقارنة بنحو ٢,٩٨ مليار جنيه فى ٢٠٢٠/٢٠١٩.

كذلك ارتفع دعم الإسكان الاجتماعى (دعم نقدى+ دعم مرافق) من ١,٤ مليار جنيه تقريبا فى ٢٠٢٠/٢٠١٩ إلى ٧,٧٦ مليار جنيه تقريبا وفقا لمشروع موازنة ٢٠٢٢/٢٠٢١.

جدول (١)

التصنيف الوظيفى للموازنة العامة للدولة المصرية (القيمة بالمليار جنيه)

التصنيف الوظيفى للموازنة	موازنة ٢٠١٩/٢٠٢٠ (فعلى)	موازنة٢٠٢١/٢٠٢٢ (مشروع موازنة)
الخدمات العامة	٦٦٤,٢٩٧	٨٥٧,٢٦٨
النظام العام وشئون السلامة العامة	٧٤,٤٨٦	٨٨,١١٨
الشئون الاقتصادية	٨٧,٣٦٢	١١٠,٤٧٦
حماية البيئة	٣,٩٨٨	٢,٨٠٤
الإسكان والمرافق المجتمعية	٥٩,٥٦٨	٧٨,٩٢٥
الصحة	٨٧,٠٦٣	١٠٨,٧٦١
الشباب والثقافة والشئون الدينية	٤٥,٥٠٧	٤٩,٣٤٦
التعليم	١٤٥,١٨٥	١٧٢,٦٤٦
الحماية الاجتماعية	١٩٩,٩٦٩	٢٨٣,٣٧٨
أنشطة وظيفية متنوعة	٦٧,٢٩٨	٨٦,٠٠١
الإجمالى	١,٤٣٤,٧٢٣	١,٨٣٧,٧٢٣

المصدر: وزارة المالية، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٢٢/٢٠٢١. القاهرة،٢٠٢١.

- **الدعم الغذائى (دعم السلع التموينية)**

يتكون نظام الدعم الغذائى فى مصر من مكونين وهما دعم رغيف الخبز البلدى ودعم السلع الغذائية المتاحة بالبطاقات التموينية. وقد ارتفعت قيمة الموارد المالية المخصصة لدعم الغذاء من ٣٥,٤٩٣ مليار جنيه السنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٣[٢٤] إلى ٨٧,٢٢٢ مليار جنيه طبقا لمشروع موازنة ٢٠٢٢/٢٠٢١، بإجمالى عدد حائزين للبطاقة التموينية يصل إلى ٦٣,٦ مليون فرد[٢٥].

- **معاش الضمان الاجتماعى**

تم إصدار قانون الضمان الاجتماعى رقم ١٣٧ لسنة ٢٠١٠ وبمقتضاه تقدم وزارة التضامن الاجتماعى حزمة من برامج المساعدات النقدية الشهرية للأسر الفقيرة وفقًا لضوابط ومعايير يحددها القانون وتقدم الوزارة مساعدات استثنائية لفئات محددة (لتحمل أعباء مصروفات التعليم) بالإضافة إلى المنح التى تصرف فى حالة الكوارث والنكبات الخاصة والعامة.وتمنح مساعدات الضمان الاجتماعى بواقع ٣٢٣ جنيهًا شهريًا للأسرة المكونة من فرد واحد، ٣٦٠ جنيها للأسر

المكونة من فردين، ٤١٣ جنيهًا للأسر المكونة من ثلاثة أفراد، ٤٥٠ جنيهًا للأسر المكونة من أربعة أفراد[٢٦]. ويقدر عدد مستفيدى الضمان الاجتماعى بنحو ٣٢٢ ألفًا فى عام ٢٠٢٢[٢٧].

- **مساعدات برنامجى تكافل وكرامة**

تم إطلاق برامج تكافل وكرامة فى يناير ٢٠١٥ ، ويستهدف برنامج تكافل الأسر التى تعانى فقرًا شديدًا وتحتاج لدعم نقدى على أن يكون لديها أطفال فى الفئة العمرية حتى ١٨ سنة. ويحدد البرنامج قيمة مالية تبلغ ٤٢٥ جنيهًا شهريًا للأسرة بالإضافة إلى منحة لكل تلميذ فى مراحل التعليم (الابتدائى والإعدادى والثانوى) من ٦٠-٨٠-١٠٠ جنيه شهريًا. وتتمثل شروط استمرار الحصول على دعم برنامج تكافل خلال مدة الاستحقاق:

١- حضور أبناء الأسر المستفيدة من "تكافل" للتعليم بنسبة حضور لا تقل عن ٨٠٪ شهريا.

٢- حضور الأم ثلاث جلسات توعية صحية بحد أدنى لمتابعة برامج الصحة الأولية والنمو ومتابعة الحمل وإعطاء الأطفال كل جرعات برامج التطعيمات على مدار كل المراحل العمرية حتى ٦ سنوات[٢٨]. وقد بلغ عدد المستفيدين من برنامج تكافل نحو ٢.٥ مليون فى عام٢٠٢٢[٢٩].

بينما يستهدف برنامج كرامة الفئات التى تعانى الفقر الشديد ولا تستطيع أن تعمل أو تنتج وغير قادرة على الكسب ككبار السن ٦٥ سنة فأكثر أو من لديه عجز كلى أو إعاقة تمنع عن العمل. ويحدد البرنامج قيمة ٤٥٠ جنيهًا للفرد بحد أقصى ٣ أفراد للأسرة الواحدة[٣٠]. وبلغ عدد المستفيدين من برنامج كرامة ١,٦ مليون مستفيد فى عام٢٠٢٢[٣١].

- **الدعم الضمنى**

يقصد بالدعم الضمنى الفرق بين سعر السلعة المدعمة وتكلفة إنتاجها أو الفرق بين السعر المحلى للسلعة المدعمة القابلة للتصدير وسعرها العالمى مثل دعم المواد البترولية ودعم الكهرباء[٣٢].

وفيما يلى عرض لأهم أنواع الدعم الضمنى فى مصر:

يتضمن دعم الطاقة فى مصر كلا من دعم المواد البترولية ودعم الكهرباء، وقد بلغ فى السنة المالية ٢٠٢٠/٢٠١٩ نحو ١٣٩,٤٦٠ مليار جنيه[٣٣]، وبالنسبة لدعم المواد البترولية فقد انخفض فى ضوء سياسة الإلغاء التدريجى لدعم الطاقة إلى ١٨,٤١١ مليار جنيه وفقا لمشروع

موازنة ٢٠٢٢/٢٠٢١، وبالنسبة لدعم الكهرباء فقد تم إلغاؤه بداية من موازنة ٢٠٢٠/٢٠١٩، حيث بلغت قيمة الدعم صفر بينما فى السنة المالية ٢٠١٩/٢٠١٨ بلغ دعم الكهرباء نحو ١٦ مليار جنيه(٣٤).

جدول (٢)

دعم برامج الحماية الاجتماعية بالموازنة العامة للدولة المصرية (القيمة بالمليار جنيه)

البيان	موازنة (٢٠٢٠/٢٠١٩) (فعلى)	موازنة (٢٠٢٢/٢٠٢١) (مشروع موازنة)
أولًا: الدعم السلعى	١٠١,٦٩٩	١٠٨,٧٩٨
دعم السلع التموينية	٨٠,٤٢٧	٨٧,٢٢٢
دعم المزارعين	١٤٠	٦٦٥
دعم المواد البترولية	١٨,٦٧٧	١٨,٤١١
دعم الأدوية وألبان الأطفال	١,٥٣٢	٢,٥٠٠
دعم شركات المياه	٩٢٣	٠
ثانيًا: الدعم والمنح للخدمات الاجتماعية	٩٩,٠٤٤	١٨١,٧١٥
دعم نقل الركاب	٢,٩٨١	٧,٨٩٥
دعم التأمين الصحى	٦٠٩	١,٢٢١
معاش الضمان الاجتماعى وتكافل وكرامة	١٨,٥٠٠	١٩,٠٠٠
معاش الطفل	٧٠	٧٠
إعانات الشئون الاجتماعية	٢٩٠	١٧٨
مساهمات فى صناديق المعاشات	٥٥,٠٠١	١٣٤,٩٩٨
علاج المواطنين	٩,٠٠٧	٧,٠٣٥
مزايا اجتماعية أخرى	٢,٣٢٠	٢,٩٦٥
المنح والمساعدات	١٠,٢٦٦	٨,٣٥٢
ثالثا: الدعم والمنح لمجالات التنمية	١,٩٠٣	٨,٢٩٢
دعم تنمية الصعيد	٢٠٠	٢٥٠
دعم فائدة القروض الميسرة	٢٨٠	٢٨٠
دعم الإسكان الاجتماعى	١,٤٢٣	٧,٧٦٢
رابعا: دعم المنح للأنشطة الاقتصادية	٢٥,٤٨٦	١٢,١٢٤
جملة الدعم	٢٢٨,١٣٢	٣١٠,٩٢٩
متطلبات إضافية	١,٠٨٢	١٠,٣٧٢
الإجمالى العام للدعم	٢٢٩,٢١٣	٣٢١,٣٠١
نسبة الدعم إلى الناتج المحلى الإجمالى	٪٣,٩	٪٤,٥
نسبة الدعم إلى إجمالى المصروفات	٪١٦	٪١٧,٥

المصدر: وزارة المالية، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٢٢/٢٠٢١. القاهرة، ٢٠٢١.

رابعاً: تحليل كفاءة نظام الاستهداف لبرنامج دعم الغذاء وبرنامجى تكافل وكرامة

نتج عن برنامج الإصلاح الاقتصادى الذى بدأت الحكومة المصرية فى تطبيقه بعض الآثار السلبية كان أبرزها ارتفاع نسبة الفقر نتيجة لانخفاض قيمة الجنيه المصرى وما واكبه من ارتفاع فى معدلات التضخم. فكما يتضح من جدول (٣) بلغت نسبة الأفراد تحت خط الفقر القومى نحو ٣٢.٥٪ مقارنة بنظيرتها السابقة فى عام ٢٠١٥ والتى بلغت ٢٧,٨٪ وانخفضت إلى ٢٩,٧٪ عام ٢٠٢٠/٢٠١٩ ويُعزى ذلك الانخفاض إلى السياسات الاقتصادية التى تم اتخاذها وأهمها السياسات النقدية، بالإضافة إلى سياسات الحماية الاجتماعية والتى تمثلت فى زيادة معاش الضمان الاجتماعى وإطلاق برنامجى تكافل وكرامة وتطبيق مشروع بطاقة الأسرة الذكية لتحسين نظام الاستهداف دعم السع التموينية. إلا أن نسبة الفقر لعام ٢٠٢٠/٢٠١٩ لا تزال أعلى من النسبة فى عام ٢٠١٥.

ويلاحظ من توزيع معدلات الفقر وفقا للأقاليم الجغرافية ارتفاع معدلات الفقر بالريف عامة (٣٤,٧٨٪) وريف الوجه القبلى خاصة والذى تقترب فيه نسبة الأفراد تحت خط الفقر القومى من النصف تقريبا (٤٨,١٥٪)، وكان أقل معدل للفقر فى حضر الوجه البحرى (١١,١٦٪) (جدول (أ) بالملحق الإحصائى).

كما يتضح العلاقة الطردية بين حجم الأسرة ومعدلات الفقر، فكلما ارتفع عدد الأطفال بالأسرة ارتفع معدل الفقر.فنحو ٧,٤٨٪ من الأفراد الذين يعيشون فى أسرة حجمها أقل من ٤ أفراد فقراء، بينما ٨٠,٦٢٪ من الأفراد فى أسر يعيش بها ١٠ أفراد فأكثر هم من الفقراء (جدول (ب) بالملحق الإحصائى). كذلك يتبين تأثير التحسن فى المستوى التعليمى على خفض الفقر، إذ تشير نتائج (جدول (ج) بالملحق الإحصائى) إلى أن ٣٥,٦٪ من الأفراد الأميين فقراء،بينما تصل نسبة الفقر بين الحاصلين على شهادة جامعية فأعلى إلى ٩,٤٪.

جدول (٣)

تطور مؤشرات الفقر وتفاوت توزيع الدخل فى مصر

السنوات	نسبة الفقراء وفقا لمقياس الفقر القومي ٪	نسبة الفقراء وفقا لمقياس الفقر المدقع ٪	معامل جينى
٢٠٠٠/١٩٩٩	١٦,٧	٢,٩	٣٢,٧٦
٢٠٠٥/٢٠٠٤	١٩,٦	٣,٦	٣١,٨٥
٢٠٠٩/٢٠٠٨	٢١,٦	٦,١	٣١,١٠
٢٠١١/٢٠١٠	٢٥,٢	٤,٨	٣١,٥٢
٢٠١٣/٢٠١٢	٢٦,٣	٤,٤	٢٩,٨٢
٢٠١٥	٢٧,٨	٥,٣	٣١,٨٢
٢٠١٨/٢٠١٧	٣٢,٥	٦,٢	٢٩
٢٠٢٠/٢٠١٩	٢٩,٧	٤,٥	٣٠

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠٢٠/٢٠١٩، القاهرة، ٢٠٢١.

يبرز جدول ((د) بالملحق الإحصائى) تغطية بطاقات التموين للأسر وفقا لمحل الإقامة طبقا لنتائج مسح الدخل والإنفاق لعامى٢٠١٨/٢٠١٧ و ٢٠٢٠/٢٠١٩، إذ انخفضت نسبة الأسر التى لديها بطاقة تموينية على مستوى الجمهورية من ٨٨,٥٪ إلى ٨٤٪ وفى الريف من ٩٥,٥٪ إلى ٩١.١٪، كذلك فى الحضر فقد انخفضت من ٨٠,٢٪ إلى ٧٤,٩٪ .

وتصل قيمة متوسط الدعم التموينى الذى تحصل عليه الأسرة فى الحضر نحو ١٢٤٤ جنيه ويرتفع فى الريف إلى ١٥٥٦ جنيه. وتتضح أهمية دعم السلع الغذائية فى الريف، إذ يشير جدول ((هـ) بالملحق الإحصائى) وجدول ((و) بالملحق الإحصائى) إلى أن متوسط قيمة الدعم التموينى الذى تحصل عليه الأسرة فى الريف يبلغ نحو ١٥٥٩ جنيهًا ويمثل ٨,٤٣٪ من إجمالى استهلاك الأسرة من الطعام والشراب مقابل متوسط قيمة دعم تموينى يُقدر بنحو ١٢٤٢ جنيهًا فى الحضر بما يمثل ٦,٣٪ من إجمالى استهلاك الأسرة من الطعام والشراب. ويتواكب ذلك مع ارتفاع معدل الفقر فى الريف المصرى والذى بلغ ٣٤,٧٨٪ مقارنة بنحو ٢٢,٩٥٪ بالحضر لعام ٢٠٢٠/٢٠١٩.

ويشير جدول ((ى) بالملحق الإحصائى) أيضًا إلى ذات الأهمية لدعم السلع الغذائية فى الشرائح الأقل دخلا، إذ تنخفض نسبة ما تحصل عليه الأسرة من دعم السلع الغذائية من

إجمالى الاستهلاك من الطعام والشراب كلما ارتفع دخلها. ففى الشريحة الأولى (الأدنى دخلًا) تصل النسبة إلى ١١,٩٪ بينما فى الشريحة العاشرة (الأعلى دخلًا) تنخفض إلى ٤,٥٪.

وكما يتضح من جدول (٤) نجد أن نسبة التغطية لبطاقات التموين للأسر فى الشرائح الأربعة الأدنى دخلا وفقا لبيانات مسح الدخل والإنفاق لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠ انخفضت مقارنة بنسبة التغطية طبقا لبيانات مسح الدخل والإنفاق لعام ٢٠١٧/٢٠١٨، حيث بلغت نسبة التغطية لتلك الشرائح الأربعة ٩٠,٦٪، ٨٩,٦٪، ٨٩,١٪، ٨٨٪ على الترتيب. وتعتبر تلك الشرائح الأربعة الأدنى دخلا هى الأكثر استحقاقا لدعم البطاقات التموينية إذ بلغ متوسط الدخل السنوى للأسر فى الشريحة الرابعة ٥٥,٩ ألف جنيه. هنا تأتى أهمية تحسين كفاءة الاستهداف لتوسيع تغطية البطاقات التموينية للأسر فى تلك الشرائح الأدنى دخلًا.

وبالنسبة للشرائح التالية تحديدا الشريحة الخامسة والسادسة والسابعة والثامنة يتضح التحسن فى كفاءة استهداف الأسر المستحقة لدعم البطاقات التموينية فى هذه الشرائح حيث انخفضت نسبة التغطية للدعم لتلك الشرائح إلى ٨٥,٥٪، ٨٧,٥٪، ٨٤,٦٪، ٨٣,٢٪ على التوالى وفقًا لبيانات مسح الدخل والإنفاق لعام ٢٠١٩ /٢٠٢٠ مقارنة بـ٩٢٪، ٩١,٦٪، ٩٠,٤٪، ٨٩,٢٪ على التوالى طبقًا لبيانات مسح الدخل والإنفاق لعام ٢٠١٧/٢٠١٨، حيث قامت وزارة التموين والتجارة الداخلية أولًا بتحديد الفئات المستحقة لدعم البطاقة التموينية، وثانيًا حددت اللجنة الوزارية للعدالة الاجتماعية بعض المعايير التى بناءً عليها يتم استبعاد الأسر غير المستحقة لدعم السلع الغذائية، ومن هذه المعايير استهلاك الأسرة من الكهرباء يزيد على ١٠٠٠ كيلو وات شهريًا، الأسر التى لديها أكثر من ٣ سيارات، الأسرة التى لديها مرتب حكومى ١٢ ألف جنيه فأكثر شهريا وبعض المعايير الأخرى كما موضح بجدول (٦) وجدول (٧). وبالاستعانة بقاعدة البيانات التى يتم تحديثها دوريًا من قبل مركز نظم المعلومات بوزارة الإنتاج الحربى تواصل وزارة التموين تحسين آليات الاستهداف للفئات المستحقة لدعم البطاقات التموينية طبقا للمعايير التى قامت بوضعها.

وفيما يتعلق بالشريحتين الأعلى دخلا التاسعة والعاشرة، يتبين أنه مازال يوجد تسرب لدعم البطاقات التموينية للأسر فى تلك الشريحتين الأعلى دخلا، حيث تبلغ نسبة الأسر فى الشريحة

التاسعة التى تحصل على دعم الغذاء ٨٠,٦٪ وفى الشريحة العاشرة ٧٢,٧٪ وفقًا لبيانات مسح الدخل والإنفاق لعام ٢٠١٩ /٢٠٢٠.

جدول (٤)

متوسط الدخل السنوى ونسبة تغطية بطاقات التموين للأسر وفقًا لشرائح الدخل

	متوسط الدخل السنوى للأسرة وفقا لشرائح الإنفاق العشرية بالألف جنيه ٢٠١٨/٢٠١٧	متوسط الدخل السنوى للأسرة وفقا لشرائح الإنفاق العشرية بالألف جنيه ٢٠٢٠/٢٠١٩	نسبة تغطية بطاقات التموين للأسر وفقا لشرائح الإنفاق العشرية٪ ٢٠١٨/٢٠١٧	نسبة تغطية بطاقات التموين للأسر وفقا لشرائح الإنفاق العشرية٪ ٢٠٢٠/٢٠١٩
الشريحة الأولى	٣٣,٧	٤٠,٤	٩١,٧	٩٠,٦
الشريحة الثانية	٣٩,٩	٤٨	٩٣,٤	٨٩,٦
الشريحة الثالثة	٤٣,٨	٥٢,٩	٩٢	٨٩,١
الشريحة الرابعة	٤٧,١	٥٥,٩	٩١	٨٨
الشريحة الخامسة	٥١,٦	٥٨,٢	٩٢	٨٥,٥
الشريحة السادسة	٥٣,٢	٦٢,٢	٩١,٦	٨٧,٥
الشريحة السابعة	٥٥,٦	٦٥,٧	٩٠,٤	٨٤,٦
الشريحة الثامنة	٦٠	٧٠	٨٩,٢	٨٣,٢
الشريحة التاسعة	٦٦,٤	٧٦	٨٦,٤	٨٠,٦
الشريحة العاشرة	١٠٨,٩	١١٥,٨	٧٧,٥	٧٢,٧

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠، القاهرة، ٢٠٢١.

وفيما يختص ببرنامجى تكافل وكرامة فقد حددت وزارة التضامن الاجتماعى عددًا من المعايير والشروط لاستحقاق معاشى تكافل وكرامة وكما مبين بجدول (٥) نجد أن ٨٦,٦٪ من الأسر التى تحصل على معاش تكافل وكرامة معًا يقعون ضمن الشرائح الأربع الأدنى دخلًا (٣٣,٣٪، ٢٤,٣٪، ١٠٪، ١٩٪) بينما فى الشريحتين الخامسة والسادسة تصل إلى ٥,٧٪ و ٤,٣٪ على الترتيب. بينما يتضح أن ٣,٤٪ من الأسر التى تحصل على معاش تكافل وكرامة هم من الشرائح الأربع الأعلى دخلا (١,٤٪، ١,٤٪، ٠,٥٪، ٠,١٪).

وبالنسبة للأسر التى تحصل على معاش كرامة فقط. يتضح أن ٥٥,٣٪ من الأسر التى تحصل على معاش كرامة يقعون ضمن الشرائح الأربع الأدنى دخلا (١٤,٢٪، ١٣,١٪،١٤,٧٪، ١٣,٣٪). بينما فى الشريحتين الخامسة والسادسة بلغت ٢٠٪ (١١,٧٪، ٨,٣٪). أما النسبة المتبقية ٢٤,٧٪ من الأسر التى تحصل على معاش كرامة فهم من الشرائح الأربع الأعلى دخلًا (٦,١٪، ٨,٩٪، ٥,٨٪، ٣,٩٪).

وفيما يتعلق بالأسر التى تحصل على معاش تكافل فقط يتبين أن ٧٥,٧٪ من الأسر التى تحصل على معاش تكافل فقط تقع فى الشرائح الأربع الأدنى دخلا (٢٤,٨٪، ٢١,١٪، ١٦,٦٪، ١٣,٢٪)، ونحو ١٦,٤٪ بالشريحتين الخامسة والسادسة (٨,٥٪، ٧,٩٪). وبالنسبة للأسر بالشرائح الأربعة الأعلى دخلًا يتضح أن ٧,٩٪ من الأسر التى تحصل على معاش تكافل فقط تقع فى هذه الشرائح لأعلى دخلًا (٣,٢٪، ٢,٥٪، ١,٧٪، ٠,٥٪).

وإجمالًا لما سبق يتضح أن هناك نسبة من الأسر التى تحصل على معاش تكافل وكرامة أو معاش كرامة فقط أو معاش تكافل فقط مصنفة فى الشرائح الأربع الأعلى دخلا طبقا لمتوسط دخلها السنوى وذلك وفقا لبيانات مسح الدخل والإنفاق لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠.

جدول (٥)

توزيع المستفيدين من برنامجى تكافل وكرامة وفقا لشرائح الدخل

	تكافل وكرامة٪	كرامة فقط ٪	تكافل فقط ٪
الشريحة الأولى	٣٣,٣	١٤,٢	٢٤,٨
الشريحة الثانية	٢٤,٣	١٣,١	٢١,١
الشريحة الثالثة	١٠	١٤,٧	١٦,٦
الشريحة الرابعة	١٩	١٣,٣	١٣,٢
الشريحة الخامسة	٥,٧	١١,٧	٨,٥
الشريحة السادسة	٤,٣	٨,٣	٧,٩
الشريحة السابعة	١,٤	٦,١	٣,٢
الشريحة الثامنة	١,٤	٨,٩	٢,٥
الشريحة التاسعة	٠,٥	٥,٨	١,٧
الشريحة العاشرة	٠,١	٣,٩	٠,٥
	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠، القاهرة، ٢٠٢١.

شكل (١)

الفئات المستحقة لدعم البطاقة التموينية

- المستحقون لمعاش الضمان الاجتماعى ومعاش السادات ومعاش مبارك وتكافل وكرامة.
- الأرامل، المطلقات،المرأة المعيلة،أصحاب الأمراض المزمنة، ذوو الاحتياجات الخاصة، القُصّر الذين ليس لهم عائل أو دخل ثابت لوفاة الوالدين.
- العمالة الموسمية المؤقتة، العاملون بالزراعة، الباعة الجائلون، عمال التراحيل، السائقون، المهنيون، الحرفيون من ذوو الأعمال الحرة أصحاب الدخول الضئيلة، المتعطلون ومن فى حكمهم.
- الحاصلون على مؤهلات دراسية وما زالوا دون عمل.
- أرباب المعاشات العاملون بالحكومة أو قطاع الأعمال العام أو الخاص المؤمن عليه بحد أقصى ١٥٠٠ جنيه، العاملون بالحكومة أو قطاع الأعمال العام أو القطاع الخاص المؤمن عليهم بحد أقصى ٢٤٠٠ جنيه.

شكل (٢)

معايير اللجنة الوزارية للعدالة الاجتماعية لغير المستحقين لدعم البطاقات التموينية

- استهلاك الكهرباء للأسرة من ١٠٠٠ كيلو وات شهريًا.
- الأسرة التى لديها أكثر من ٣ سيارات.
- الأسرة لديها قيمة مضافة أكثر من ٢٠٠ ألف جنيه.
- الأسرة لديها ضرائب أكثر من ١٠٠ ألف جنيه.
- الأسرة لديها سيارة فارهة أحدث من ٢٠١٣.
- الأسرة لديها حيازة زراعية اكثر من ١٥ فدانا.
- الأسرة لديها جمارك صادرات أكثر من ١٠٠ ألف جنيه.
- استهلاك الموبايل للأسرة أكثر من ٨٠٠ جنيه.
- الأسرة لديها مصاريف مدارس أكثر من ٥٠ ألف جنيه.
- الأسرة لديها مرتب حكومى ١٢ ألف جنيه فأكثر شهريًا.
- الأسرة لديها جمارك واردات أكثر من ١٠٠ ألف جنيه.
- الأسرة لديها مهنة عليا.

شكل (٣)

معايير استحقاق كل من برنامجى تكافل وكرامة

١- أن لا يكون الزوج/الزوجة أو المسن/ العاجز يعمل بالحكومة أو القطاع العام أو بالقطاع الخاص بأجر تأمينى أكثر من ٤٠٠ جنيه أو أن يتقاضى معاشًا تأمينيًا أو مساعدة ضمانية.

٢- أن تكون الأسرة المتقدمة لبرنامج "تكافل" لديها أبناء من حديثى الولادة حتى سن الثمانية عشر عاما، على أن يكون الأبناء من سن السادسة لسن الثمانية عشرة بمراحل التعليم المختلفة.

٣- تقديم كل المستندات الداعمة واللازمة للتقدم مثل صور بطاقات رقم قومى سارية وصور شهادات ميلاد وصور وثائق الزواج أو الطلاق أو الوفاة أو الهجر وصور إيصالات استهلاك كهرباء وشهادة قومسيون طبى رسمية تبين درجة إعاقة تبدأ من درجة ٥٠ أو غيرها من الوثائق المطلوبة.

٤- أن يكون الأفراد المتقدمون لبرنامج "كرامة" من المسنين بعمر يبدأ من ٦٥ عامًا أو من أصحاب عجز أو مرض مزمن يحول بينه وبين العمل أو ينقص من قدرته على العمل ويثبت المرض أو الإعاقة بالفحص الطبى، أو من الأيتام الذين لا ينالون الرعاية من الأب أو الأم، بل من الأقارب من الدرجة الثانية أو أبعد من ذلك.

٥- عدم وجود أى من موانع الصرف الآتية:

- ملكية أرض زراعية (نصف فدان فأكثر).
- إيجار أرض زراعية (فدان فأكثر).
- ملكية عقار أو أكثر بخلاف السكن.
- ملكية محل تجارى أو أكثر (مسجلة أو غير مسجلة).
- ملكية رؤوس مواشى للتجارة (ثلاثة أو أكثر).
- العمل بأجر منتظم فى القطاع الخاص أو العام أو الحكومى (باشتراك تأمينى).
- العمل بأجر منتظم فى القطاع الخاص أو العام أو الحكومى (بدون اشتراك تأمينى) بدخل شهرى يعادل ١٦٠٠ جنيه للأسرة الواحدة المكونة من أربعة أفراد.
- امتلاك أو الشراكة فى مشروعات خاصة (مسجلة أو غير مسجلة مع ذكر قيمة المشروع).
- الحصول على معاش قطاع خاص/ عام/ حكومى/ جيش/ شرطة عن ذاته.
- الحصول على معاش كمستفيد بقيمة ٥٠٠ جنيه أو أكثر.
- السفر خارج البلاد بغرض العمل (قبل أو بعد القبول بالبرنامج).
- ملكية سيارات أو جرارات أو توك توك أو أية مركبة.
- مصروفات مدرسية أكثر من ٣٠٠٠ جنيه للطفل الواحد سنويا.
- امتلاك معدات ثقيلة مثل (لودر/ ماكينة طحين / خلاط بناء ...).
- تلقى دعم من جمعيات أهلية بشكل منتظم بقيمة ٤٠٠ جنيه شهرياً.
- عدم الاستدلال على الأسرة فى نطاق الوحدة الاجتماعية (تجميد لحين التحقق).
- مرور ثلاثة أشهر على خروج عائل الأسرة من السجن (تجميد لحين التحقق).

خاتمة

أصبحت الحماية الاجتماعية تشكل بعدا مهما فى السياسات الاقتصادية بما يكفل الحد من الفقر وتحسين جودة الحياة للأفراد. وتعد شبكات الأمان الاجتماعى آلية رئيسية ضمن آليات الحماية الاجتماعية والتى تتمثل فى التحويلات النقدية والعينية المشروطة وغير المشروطة. وقد انتهجت مصر محورين لزيادة فاعلية شبكات الأمان الاجتماعى فى تحقيق أهدافها، المحور الأول: يعتمد على مد مظلة التحويلات النقدية والعينية للأسر الفقيرة ومحدودة الدخل،والمحور الثانى: يتضمن إجراءات لتحسين كفاءة استهداف الفئات المستحقة لهذه التحويلات.

وفى محاولة لبحث كفاءة نظام الاستهداف لبرنامج دعم الغذاء وبرنامجى تكافل وكرامة. اتضح من نتائج تحليل بيانات مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠ أن هناك تسربًا لدعم البطاقات التموينية للشرائح الأعلى دخلا.وفيما يختص ببرنامجى تكافل وكرامة يتبين أيضا أن هناك أسرًا تحصل على معاش تكافل وكرامة تقع ضمن الشرائح الأربع الأعلى دخلا. ويؤثر ذلك فى مجمله على كفاءة نظام الاستهداف لهذه البرامج والتى تستوجب ضرورة زيادة نسبة التغطية للدعم للفئات الفقيرة بالشرائح الأدنى دخلا وخفض نسبة تسرب الدعم للشرائح الأعلى دخلا غير المستحقة وفقا لشروط ومعايير الاستحقاق.

لذلك تتبين أهمية المراجعة والتحديث والتنقية الدورية للبيانات الخاصة بالمسجلين ببرامج شبكات الأمان الاجتماعى والتى من ضمنها دعم الغذاء ومعاش تكافل وكرامة بهدف استبعاد من لا ينطبق عليهم شروط الاستحقاق. هذا إلى جانب أهمية التوسع فى التغطية للشرائح الأقل دخلا والتى تستوفى المعايير التى حددتها الوزارات المعنية تحديدا وزارة التموين والتجارة الداخلية ووزارة التضامن الاجتماعى.

المراجع

1- United Nations Development Program, The Sustainable Development Goals Report, United Nations, New York. 2016.

٢- وزارة المالية، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٨، القاهرة، ٢٠١٧.

3- Mark Horton, Fiscal Policy: Taking and Giving Away, IMF, February, 2020, p. 1.

٤- منظمة الإسكوا، تقرير حول: السياسة الضريبية ومراعاة مفاهيم العدالة الاجتماعية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا، الأمم المتحدة، ٢٠٢٠، ص ٤.

٥- المرجع السابق، ص ٦.

٦- غـزال العوسى، دور السياسة المالية فى الحد من ظاهرة الفقر: مع دراسة خاصة للحالة المصرية خلال الفترة ٢٠٠١ /٢٠٠٢ -٢٠١٠ /٢٠١١، القاهرة، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد التاسع والثمانون، ٢٠١٦، ص ٦٤٤.

٧- المرجع السابق، ص ٧١٦.

8- Kristel, Danileen, Growth and Redistribution: Is There a Trickle- Down Effect in the Philippines, Discussion Paper Series No. 2014-02, Philippine Institute for Development Studies, January 2014, p.1.

٩- عبد الله شحاتة خطاب، دور الدولة والنظرية الاقتصادية: الدروس المستفادة للحالة المصرية، فى "دور الدولة فى اقتصاد مختلط"، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، ٢٠١٠، ص ص ٢٨-٣٠.

10- United Nations Development Program, ibid, 2016.

١١- يمثل الاشتراك أو الاستفادة من المعاشات التأمينية خط الدفاع الأول للحماية الاجتماعية والقدرة على التغلب على الصدمات التى قد تنتج من عوامل شخصية مثل العجز أو الشيخوخة أو الوفاة، وبالتالى يعد المشاركون أو المستفيدون من التأمين الاجتماعى أقل عرضة لتدهور مستوى معيشتهم إذا ما واجهوا أحد المخاطر المحتملة. ويبلغ عدد المؤمن عليهم فى مصر نحو ١٤.٢٨٨ مليون، كما يقدر عدد مستحقى المعاش ١٠,٨٨٥ مليون

https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/default.aspx. accessed on 14l2l2023

١٢- نـواف أبـو شـمالة، جائحـة كوفيـد ١٩ وانعكاسـاتها علـى أسـواق العمـل: التحـديات والحلـول، برنـامج تدريبى، ٥-٧ أكتوبر ٢٠٢٠، المعهد العربى للتخطيط ، ٢٠٢٠.

١٣- منظمة العمل الدولية، التقرير العالمى للحماية الاجتماعية للفترة ٢٠١٧ /٢٠١٩ : حماية اجتماعية شاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، جنيف: منظمة العمل الدولية، ٢٠٢٠، ص ٣.

14- World Bank, State of Social Safety Nets 2018. Washington D.C.: World Bank, 2018, pp.16-21.

١٥- إبراهيم العيسوى، الاقتصاد المصرى فى ثلاثين عامًا: تحليل التطورات الاقتصادية الكلية منذ عام ١٩٧٤ وبيان تداعياتها الاجتماعية مع تصور لنموذج تنموى بديل، القاهرة، المكتبة الأكاديمية، ٢٠٠٧، ص ٣٦٧.

١٦- وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، بيانات مؤشرات الاقتصاد الكلى، متاحة على الموقع الإلكترونى http://www.mop.gov.eg. Accessed on 31/12/2022

١٧- وزارة المالية، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة ٢٠١٩/٢٠٢٠، القاهرة، ٢٠١٩.

١٨- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، النشرة السنوية المجمعة لبحث القوى العاملة، القاهرة، ٢٠٢٠.

١٩- البنك المركزى المصرى، النشرة الإحصائية الشهرية، العدد ٢٧٩، القاهرة، يونيو ٢٠٢٠.

٢٠- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، نشرة أسعار المستهلكين، القاهرة، ٢٠٢٠.

٢١- وزارة المالية، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة ٢٠٢٠/٢٠٢١، القاهرة،٢٠٢٠.

22- World Bank, Targeting Revisited, World Bank Research Observer. Washington D.C, August 1998, pp. 232-235.

23- Ibid, August 1998, pp. 232-237.

٢٤- وزارة المالية، ٢٠١٧، مرجع سابق.

٢٥- وزارة المالية،٢٠٢٠، مرجع سابق.

٢٦- وزارة المالية، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٢١/٢٠٢٢. القاهرة، ٢٠٢١.

27- https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/default.aspx. Accessed on 14/2/2023

٢٨- وزارة المالية،٢٠٢٠، مرجع سابق.

29- https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/default.aspx.Accessed on 14/2/2023

٣٠- وزارة المالية،٢٠٢٠، مرجع سابق.

31- https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/default.aspx.Accessed on 14/2/2023

٣٢- أمنية حلمى، كفاءة وعدالة سياسة الدعم فى مصر، القاهرة، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل رقم ١٠٥، ٢٠٠٥، ص ٢-٣.

٣٣- وزارة المالية، ٢٠١٧، مرجع سابق.

٣٤- وزارة المالية،٢٠٢١، مرجع سابق.

Abstract

Targeting System Efficiency of Social Safety Networks in Egypt

Amany Fawzy **Shimaa Hanafy**

The current study examines the efficiency of the targeting system of both programs: Food Support and the Takaful and Karama Program (solidarity and dignity program). The results indicate a high coverage level among the low-income classes, as they receive food supply and social pensions. However, the coverage has also reached the higher-income classes. The results also reveal that higher classes, especially the 9^{th} and the 10^{th} class, still have food supply cards. The same applies to families that receive solidarity pensions. In this respect, it is important to apply the criteria determined by the Ministry of Supply and Internal Trade and the Ministry of Social Solidarity to decide the entitlement of food-supply cards and solidarity pensions. This can be achieved by updating the data on regular basis.

الملحق الإحصائى

جدول (أ)

تطور مؤشرات الفقر وفقا للأقاليم الجغرافية

الأقاليم الجغرافية	نسبة الفقر٪
حضر	٢٢,٩٥
ريف	٣٤,٧٨
إجمالى الجمهورية	٢٩,٧٤
محافظات حضرية	٢٥,٣٩
حضر وجه بحرى	١١,١٦
ريف وجه بحرى	٢٢,٥٦
حضر وجه قبلى	٢٨,٩٦
ريف وجه قبلى	٤٨,١٥

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠، القاهرة، ٢٠٢١.

جدول (ب)

تطور مؤشرات الفقر وفقًا لحجم الأسرة

حجم الأسرة	نسبة الفقر٪
١-٣	٧.٤٨
٤-٥	٢٥.٢٣
٦-٧	٤٨.٠٧
٨-٩	٦٦.٧٥
١٠ فأكثر	٨٠.٦٢

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠، القاهرة، ٢٠٢١.

جدول (ج)

تطور مؤشرات الفقر وفقًا للحالة التعليمية

الحالة التعليمية	نسبة الفقر٪
أمى	٣٥.٦
يقرأ ويكتب	٣٥.٨
تعليم أساسى	٣٣.١
تعليم ثانوى عام	١٧.٤
تعليم ثانوى فنى	٢٦.٤
حاصل على شهادة فوق المتوسطة	١٥.٢
حاصل على شهادة جامعية فأعلى	٩.٤

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠، القاهرة، ٢٠٢١.

جدول (د)

تغطية بطاقات التموين للأسر وفقا لمحل الإقامة

نسبة تغطية بطاقات التموين للأسر وفقا لمحل الإقامة ٪	٢٠١٨/٢٠١٧	٢٠٢٠/٢٠١٩
الريف	٩٥,٥	٩١,١
الحضر	٨٠,٢	٧٤,٩
إجمالى الجمهورية	٨٨,٥	٨٤

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠، القاهرة، ٢٠٢١.

جدول (هـ)

متوسط الدعم التموينى الذى تحصل عليه الأسرة(القيمة بالجنيه)

ريف	١٥٥٩
حضر	١٢٤٤
إجمالى	١٤٢٠

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠، القاهرة، ٢٠٢١.

جدول (و)

نسبة ما تحصل عليه الأسرة من دعم السلع الغذائية لإجمالى استهلاك الأسرة من الطعام والشراب

ريف	٪٨,٣
حضر	٪٦,٣
إجمالى	٪٧,٤

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠، القاهرة، ٢٠٢١.

جدول (ى)

نسبة ما تحصل عليه الأسرة من دعم السلع الغذائية إلى إجمالى استهلاك الأسرة من الطعام والشراب وفقا لشرائح الإنفاق العشرية٪

	نسبة ما تحصل عليه الأسرة من دعم السلع الغذائية إلى إجمالى استهلاك الأسرة من الطعام والشراب وفقا لشرائح الإنفاق العشرية٪	**متوسط قيمة دعم السلع الغذائية**(القيمة بالجنيه)
الشريحة الأولى	١١,٩	١٧٦٢
الشريحة الثانية	١٠	١٦٩٤
الشريحة الثالثة	٩,٢	١٦٥١
الشريحة الرابعة	٨,٧	١٦١٣
الشريحة الخامسة	٨,١	١٥٤١
الشريحة السادسة	٧,٨	١٥٠٧
الشريحة السابعة	٧,٢	١٤٠٧
الشريحة الثامنة	٦,٨	١٣٦٦
الشريحة التاسعة	٦	١٢٠٨
الشريحة العاشرة	٤,٥	٩٨٦

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠، القاهرة، ٢٠٢١.