الحوكمة كأحد أليات اصلاح منظومة الدعم في الاقتصاد المصري

أحمد حمدي عبدالدايم عبد الحليم هاشم

مدرس اقتصاد مساعد

الحوكمة كأحد أليات اصلاح منظومة الدعم في الاقتصاد المصري

أحمد حمدي عبدالدايم عبد الحليم هاشم
مدرس اقتصاد مساعد

الملخص

إن التصاعد الأخير في المتطلبات العالمية بأهمية إرساء قواعد الحوكمة في الإعداد والرقابة علي الموازنة العامة للدولة ليس نابعاً فقط من الاهتمام السياسي أو الدفعة نحو الديمقراطية، والانفتاح السياسي عالمياً، والاتجاه نحو إرساء الحق في المعلومات، بل إن الحوكمة في إعداد الموازنة العامة للدولة حق تطلبته الضرورة الاقتصادية، وركن من أركان العمل الجدي علي رفع كفاءة وفعالية وعدالة الإنفاق العام ، في مصر فإن هناك عدة خطوات قد تم اتخاذها منذ بداية التسعينيات من القرن العشرين لإصلاح مؤسسات الموازنة العامة وإدارة رشيدة لمالية الدولة، وتوصلت الدراسة إلي أنه بالرغم من تلك الاصلاحات لا يزال هناك تحديات واسعة على نحو يضع مالية الدولة في مواجهة العديد من المخاطر، وتحديات الاستدامة بالنسبة لعملية التنمية الاقتصادية، هذا من ناحية الي جانب المخاطر التي تحد من كفاءة الدور الذي تلعبه الموازنة العامة باعتبارها أداة الدولة الأساسية في ضبط وتعزيز مسار التنمية والنمو في المجتمع من ناحية أخرى، وتظهر تلك التحديات في سياسات وبرامج الدعم المفتوح المطبقة في الاقتصاد المصري والتي أصبحت تكلفتها تشكل عبئاً واضحاً على موازنة الدولة، فضلاً عن الضعف الواضح في قدرة تلك السياسات على تحقيق الأهداف المرجوة منها، الأمر الذي يضع الدولة في موقف لا تحسد عليها بسبب عدم قدرتها على النهوض بخطط التنمية .

Abstract:

The recent escalation in the global requirements of the importance of establishing the rules of governance in the preparation and control of the state budget is not only the result of political interest or the push toward democracy, the political openness of the world and the trend towards establishing the right to information. Economic and cornerstone of serious work to raise the efficiency, effectiveness and fairness of public expenditure, in Egypt, there are several steps have been taken since the beginning of the nineties of the twentieth century to reform the institutions of the budget and rational management of state finances, despite these reforms There are still major challenges in the way of putting the country's finances in the face of many risks and the challenges of sustainability in the process of economic development, in addition to the risks that limit the efficiency of the role played by the public budget as the main tool of the state in controlling and promoting the path of development and growth in society On the other hand, these challenges appear in the open support policies and programs applied in the Egyptian economy, whose cost is a clear burden on the state budget, as well as the obvious weakness in the ability of these policies to achieve the desired goals, which puts the state in the position of Enviable because of its inability to promote development plans.

2- مشكلة البحث:

يسعى البحث للتعرف علي أهمية إرساء قواعد الحوكمة في الموانة العامة باعتبارها حق تطلبته الضرورة الاقتصادية، وركن من أركان العمل الجدي حيث تعمل علي رفع كفاءة وفعالية وعدالة الإنفاق العام ، فإغفال مكونات الحوكمة من الشفافية والمساءلة والمشاركة يهدم جانباً محورياً في مكونات العقد الاجتماعي بين السلطة والمجتمع. بل تزداد أهمية تفعيل معايير الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع الأزمات الاقتصادية بسبب ما يترتب عليها من توجهات تقشفية تتمثل في الحد من دور الدولة في تقديم الخدمات العامة، بالإضافة إلي كل المميزات الاقتصادية والاجتماعية لتطبيق الشفافية، والتكلفة الاقتصادية الباهظة لعدم تطبيقها، تعد الموازنة العامة هي التعبير الأساسي والأهم لسياسات وانحيازات النظام السياسي والحكومي، فلا تقف الغاية من تعزيز حوكمة الموازنة علي إتاحة المعلومات لمراحل الموازنة العامة المختلفة، بل تعد إتاحة معلومات كاملة ومبسطة وغير منقوصة عن الموازنة مجرد وسيلة لخلق حوار حول السياسات العامة للدولة وتخصيصها للموارد بشكل من مشاركة جميع المواطنين في عملية تشكيل حاضرهم ومستقبلهم، وتعد حوكمة الموازنة أيضاً، نقطة انطلاق لمراقبة شعبية فعالة تقلل من الآثار السلبية للفساد علي المجتمع وضمانة للاستخدام الأكفأ للمال العام والتقليل من فرص إهداره[1] ، من أهم الفجوات التي تحول دون إرساء قيم الحوكمة الرشيدة التي تحد من كفاءة الدور الذي تلعبه الموازنة العامة باعتبارها أداة لتوزيع الموارد بين الاحتياجات المختلفة هو برامج الدعم سواء دعم الطاقة أو المواد التموينية. حيث يحتل تخفيف العبء المالي لنظام الدعم والحاجة لتطويره مرتبة متقدمة ضمن أولويات تحسين أوضاع المالية العامة في مصر، خاصة في ضوء زيادة تكاليف الدعم بمرور الوقت، مما يشجع على الاستهلاك المفرط ولا يحقق العدالة الاجتماعية المرجوة، كما يؤدي إلى إهدار الموارد العامة التي يمكن استغلالها بصورة أفضل في تلبية المتطلبات الاجتماعية المتزايدة من خلال توفير مزيد من الدعم للفئات الأكثر حاجة. ، وأصبحت الزيادة في حجم الدعم أحد العوامل الرئيسية التي تحول دون ضبط أوضاع المالية العامة، وأدت إلى ارتفاع عجز الموازنة في الآونة الأخيرة وتحديداً، فإن الزيادة في النفقات الأولية فاقت الزيادة في الإيرادات، الأمر الذي نتج عنه زيادة العجز في الآونة الأخيرة .وترجع الزيادة في النفقات الأولية إلى زيادة حجم الدعم مؤخراً.

وعلي ذلك تتمثل مشكلة البحث في محاولة الاجابة عن السؤال التالي:

هل هناك أثر إيجابي للحوكمة علي اصلاح منظومة الدعم ؟.

3- أهمية البحث: تتمثل أهمية البحث في النقاط الآتية:

أ- استكمال القصور في الدراسات السابقة المتعلقة بتطبيق وتعزيز دور الحوكمة لاصلاح منظومة الدعم وذلك لتخفيف العبء المالي لنظام الدعم والحاجة لتطويره بما يضمن تحسين أوضاع المالية العامة في مصر، خاصة في ضوء زيادة تكاليف الدعم بمرور الوقت،الأمر الذي يشجع على الاستهلاك المفرط ولا يحقق العدالة الاجتماعية المرجوة من منظومة الدعم المطبقة .

ب- محاولة جذب انتباه الباحثين وتوجيه الاهتمام نحو أهمية واثر تطبيق الحوكمة علي اصلاح منظومة الدعم حيث تعمل علي رفع كفاءة وفعالية وعدالة الإنفاق العام.

ج- بيان أثر اصلاح منظومة الدعم علي تحسين أوضاع المالية العامة في مصر، خاصة في ضوء زيادة تكاليف الدعم بمرور الوقتوخاصة في الآونة الأخيرة .وترجع الزيادة في النفقات الأولية إلى زيادة حجم الدعم مؤخراً .

4- فروض البحث: يقوم البحث علي الفرضية الرئيسية التالية:

الحوكمة تلعب دوراً رئيسي في اصلاح وترشيد مستوي الدعم المقدم في الموازنة العامة .

- الزيادة في حجم الدعم أحد العوامل الرئيسية التي تحول دون ضبط أوضاع المالية العامة، وأدت إلى ارتفاع عجز الموازنة في الآونة الأخيرة .

- هناك أثر إيجابي لإرساء سياسة إصلاح منظومة الدعم باعتبارها أهم قضية تمس الفقراء وطبقة محدودي .

---

(1) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار- دراسة عن الدعم الغذائي في ضوء تفضيلات المواطنين واعتبارات الموازنة العامة للدولة- مجلس الوزراء 2005.

5- أهداف البحث: تتمثل أهداف البحث، في الأتي:

أ- محاولة الاجابة عن السؤال السابق لمشكلة البحث. هل هناك أثر إيجابي للحوكمة علي اصلاح منظومة الدعم ؟ فتقليل من إهدار الموارد العامة التي يمكن استغلالها بصورة أفضل في تلبية المتطلبات الاجتماعية المتزايدة من خلال توفير مزيد من الدعم للفئات الأكثر حاجة من خلال :-

ب-وضع خطة شاملة لإصلاح قطاع الطاقة ينبغي إعداد هذه الخطة بالتشاور مع أصحاب المصلحة، وينبغي أن تتضمن أهدافًا بعيدة المدى واضحة وتقييما لتأثير الإصلاحات.

ج- وجود استراتيجية شاملة للاتصالات لا غني عن تنفيذ حملة اتصالات يتم إعدادها بتخطيط جيد لتساعد على توفير دعم سياسي وعام على نطاق عريض، وينبغي أن تنفذ هذه الحملة في جميع مراحل عملية الإصلاح...

د- التدرج والتسلسل بصورة مناسبة في زيادات الأسعار، ربما يكون من المفضل التدرج في زيادة الأسعار واتباع تسلسل مختلف عبر منتجات الطاقة. فحدوث زيادة مفرطة في أسعار الطاقة يمكن أن ينشئ معارضة شديدة للإصلاحات.

6- منهج البحث:

يعتمد على منهج البحث العلمي الاستقرائي والاستنباطي معاً في جانبي البحث النظري، وكذلك تم الاعتماد على البيانات الصادرة من الجهات المختصة، وذلك لاستنباط مجموعة من الدروس المستفادة ومحاولة تطبيق ذلك علي اصلاح منظومة الدعم فيما يتعلق بدعم المنجات البترولية ودعم السلع التموينية بالاعتماد علي البيانات الصادرة عن وزارة البترول ووزارة المالية والبيانات المتاحة عن منظومة الدعم .

خطة البحث تم تناول هذا البحث من خلال المحاور الثلاثة التالية:-

- **المحور الأول :** دعم المواد البترولية .
- **المحور الثاني :** دعم السلع التموينية .
- **المحور الثالث:** تحديات تطبيق حوكمة الموازنة العامة لإصلاح منظومة الدعم
- **المحور الرابع :** الحلول المقترحة للتغلب علي معوقات اصلاح منظومة الدعم في ظل تطبيق الحوكمة.
- **المحور الخامس :** أثر تطبيق الحوكمة علي برامج الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي .
- **المحور السادس :** أهم الإصلاحات المطلوبة اتخذها في ضوء الحوكمة لاصلاح منظومة الدعم .

المحور الأول

دعم المواد البترولية

يشمل دعم المنتجات البترولية تقديم ستة منتجات أساسية في السوق المحلي بأسعار مدعومة وهذه المنتجات هي: البنزين بأنواعه المختلفة، والسولار، والكيروسين، والغاز الطبيعي والمازوت والبوتاجاز، وتتم معالجته من خلال تحميل قيمة الدعم علي نتائج أعمال الهيئة المصرية العامة للبترولية ، وبالتالي يتم تعويض الخسائر الناتجة عن بيع المنتجات المدعومة من خلال الأرباح التي تحققها المنتجات غير المدعومة وهو ما يطلق عليه نظام الدعم المتبادل حيث يتم تخفيض قيمة الدعم من الضرائب وحصة الأرباح التي يجب أن تحولها هيئة البترول للحكومة نتيجة بيع المنتجات غير المدعومة.

ويظهر الجدول التالي بنود الظاهرة في الموازنة العامة في السنة المالية 2014/2013 وقيمة كل بند من البنود.

الجدول رقم (1)

أنواع الدعم ونسبته من إجمالي الدعم طبقا للموازنة العامة 2013-2014

بنود الدعم	القيمة بالمليون جنيه	النسبة من إجمالي الدعم
دعم السلع التموينية	31.557.00	%17.66
دعم المواد البترولية	100.251.00	%56.11
دعم المزارعين	3.353.00	%1.88
دعم الكهرباء	27.242.00	%15.25
دعم نقل الركاب	1.488.00	%0.83

دعم التأمين الصحي والأدوية	811.00	%0.45
دعم الإسكان	150.00	%0.08
دعم مياه الشرب	750.00	%0.42
باقي برامج الدعم	13.053.00	%7.31
الإجمالي	178.655.00	%100

المصدر: وزارة المالية والجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاءعن موازنة 2013-2014.

ومن الجدول السابق رقم (1) يتضح أن دعم المنتجات البترولية يمثل حوالي 56.11% من إجمالي قيمة الدعم يليه دعم السلع التموينية الذي يمثل حوالي 17.66% من إجمالي الدعم ودعم الكهرباء الذي يمثل حوالي 15.25%، ولذلك يتم تقسيم الدعم الظاهر في الموازنة العامة للدولة إلي (دعم المواد البترولية - دعم السلع التموينية - دعم الكهرباء- الأنواع الأخرى من الدعم).

مرحلة قبل تطبيق الحوكمة علي منظومة دعم المنتجات البترولية:

مع التزايد الملحوظ في مخصصات الدعم بشكل لا يمكن للهيئة تحمله، نتيجة الزيادة الكبيرة في الأسعار العالمية للبترول في السنوات الأخيرة فإن نتائج أعمال الهيئة العامة للبترول كانت تسفر حتماً علي تحقيق خسائر صافية، وبناء عليه اتجهت الحكومة إلي إظهار دعم المنتجات البترولية كبند صريح لأول مرة في موازنة العام المالي 2005، 2006، حيث بات من الصعب إخفاء فاتورة هذا الدعم في التزايد المستمر في الأعباء المترتبة عليه سواء علي الهيئة المصرية العامة للبترول أو علي مالية الدولة. ويمكن ملاحظة تطور الدعم للمنتجات البترولية كما بالشكل التالي:

جدول رقم (2)

تطور دعم المنتجات البترولية في الموازنة العامة للدولة

القيمة بالمليون جنيه

السنة	قيمة الدعم	مقدار التغير
2006/2005	41778	-
2007/2006	40130	- 1648
2008/2007	60249	20119
2009/2008	62703	2454
2010/2009	66524	3821
2011/2010	67680	1156
2012/2011	95535	27855
2013/2012	120000	24465
2014/2013	99595	- 20405

المصدر: البيانات المالية للسنوات الموازنة، وتقارير البنك المركزي بالاعتماد الاعداد التالية 2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012-2013-2014.

ومن الجدول السابق رقم (2) ارتفع قيمة الدعم من في موازنة عام 2005- 2006 وبشكل تدريجي من 41778 مليون جنيه بسبب زيادة الاستهلاك والأفراط في عملية التهريب في ظل غياب المسألة والشفافية الا أن انخفض في الموازنة التالية لعام 2006 -2007 بسبب انخفاض أسعار البترول في العالم الإ أنه واصل ارتفاعه وقد وصل الدعم إلي أعلي مستوي له في العام المالي 2013/2012 وذلك قبل تطبيق أسعار البترول الجديدة وانخفض في العام الذي يليه أثر تطبيق أسعار بيع البنزين والسولار الجديدة

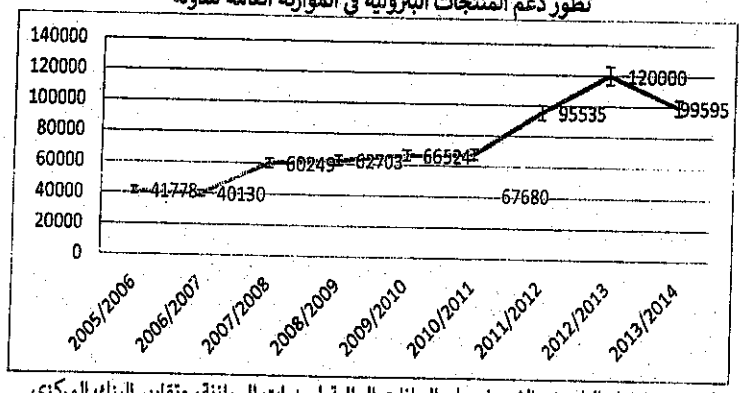
أ- مرحلة تطبيق الحوكمة علي منظومة دعم المنتجات البترولية:-

مع بداية تطبيق الحوكمة لمنظومة الدعم، وقد بدأت الدولة تطبيق نظام الكروت الذكية في توزيع السولار والبنزين (والتي لم تطبق بشكل كامل حتي الأن) بهدف منع التهريب وبناء قاعدة بيانات عن الاستهلاك والتوزيع دون وضع حدود للكميات أو الأسعار في البداية، وبحيث يستخدم هذا النظام كأداة لاستهداف الدعم وضمان وصوله لمستحقيه وجعل الكبات المستخدمة من المحروقات قاصرة علي الاستخدامات الفعلية للمواطنين، حيث انخفض قيمة الدعم المقدم في الموازنة العامة للدولة عام 2012- 2013 من 120000مليون جنيه الي 99595 في موازنة عام 2013 - 2014 وبالتالي تطبيق منظومة الكروت الذكية ساعد في تقليل الدعم الموجه للمنتجات البترولية والقضاء علي ظاهرة

السوق السوداء وتهريب المنتجات البترولية المدعومة إلي أفراد وجهات غير معلومات وغير مستهدفة من برامج الدعم المقدمة من الحكومة.

شكل بياني (1)

تطور دعم المنتجات البترولية في الموازنة العامة للدولة



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد علي البيانات المالية لسنوات الموازنة، وتقارير البنك المركزي.

وقد تم إبرام اتفاق بتاريخ 2005/8/16 بين وزارة المالية (ممثلة في بنك الاستثمار القومي) ووزارة البترول (ممثلة في الهيئة المصرية العامة للبترول) ينظم تسوية حساب الدعم بين بنك الاستثمار القومي والهيئة المصرية العامة للبترول كل ثلاثة أشهر، علي أن تلتزم الهيئة بموافاة البنك بمستندات شراء المنتجات البترولية وبيانات التكلفة الفعلية, كذلك مستندات البيع عن فترة أشهر المتفق عليها.

وعلي ضوء هذا الاتفاق يتم حساب قيمة الدعم للمنتجات البترولية المدعومة علي أنها الفرق بين قيمة بيعها في السوق المحلي بالأسعار التي تحددها الحكومة وبين التكلفة الفعلية لهذه المنتجات، وحيث أن توفير تلك المنتجات الستة المدعومة في السوق المحلي يأتي من ثلاثة مصادر أساسية وهي: حصة الهيئة من الخام المستخرج، وما يتم شراؤه من الشريك الأجنبي والشركات الاستثمارية، بالإضافة إلي ما يتم استيراده من الخارج، وبالتالي فإن تكلفة المنتجات البترولية المدعومة تضم العناصر الثلاث التالية:

- قيمة شراء المنتجات البترولية وتتمثل في شراء الخام والمنتجات البترولية من الشريك الأجنبي والشركات الاستثمارية والاستيراد من الخارج، حيث تتم هذه المعاملات وفقاً للأسعار العالمية، في حين أن حصة الهيئة من الخام المستخرج لا يتم إثبات تكاليف شراء لها، أي أن تكلفتها بالنسبة للمنتجات البترولية المدعومة تقدر بصفر.
- نصيب المنتجات المدعومة من التكاليف والأعباء المالية المباشرة الناتجة عن عمليات نقل وتوزيع وتكرير المنتجات، وضريبة المبيعات، ورسوم الدمغة، وغيرها من الرسوم وتشمل دعم الطرق، حيث تقوم الهيئة بتحمل أعباء هذه التكاليف.
- نصيب المنتجات المدعومة من التكاليف والأعباء المالية غير المباشرة التي تشمل الإتاوات، وضرائب الشريك الأجنبي، وغيرها من التكاليف التي تحمل علي جميع المنتجات البترولية المستخرجة من الخام وفقاً للأوزان النسبية لكمية كل منتج علي حدة.

جدول رقم (3)

توزيع الدعم علي المنتجات البترولية الستة طبقا الموازنة العامة 2014/2013

القيمة بالمليون جنيه

المنتج	الكمية	وحدة القياس	التكاليف	إيرادات البيع	الدعم	الوزن النسبي إجمالي الدعم
غاز طبيعي	52914	مليون م3	32277	29718	2559	%3.7
بوتاجاز	360	مليون اسطوانة	21960	4199	17761	%25.4
بنزين	7772	مليون لتر	31620	17878	13742	%19.6

سولار	16022	مليون لتر	62165	26436	35729	%51.0
كيروسين	190	مليون لتر	522	313	209	%0.3
مازوت	9.4	مليون طن	21620	21620	0	%0.0
الإجمـــالي			170164	100164	70000	%100.0

المصدر: وزارة المالية: التقرير المالي للموازنة العامة 2013-2014.

ومن الجدول يتضح أن دعم السولار يستحوذ علي 51% من قيمة الدعم الموجه للمنتجات البترولية يليه البوتاجاز 25.4% ويليه البنزين 19.6%.

ج- أثر تطبيق الحوكمة علي منظومة دعم المنتجات البترولية:

يؤدي دعم الطاقة أيضا إلى تفاقم الصعوبات التي تواجهه البلدان في تعاملها مع تقلب أسعار الطاقة الدولية. ويتأثر ميزان المدفوعات لدى عدد كبير من البلدان المستوردة للطاقة بزيادات الأسعار الدولية .ويمكن موازنة هذه الآثار بالسماح بارتفاع أسعار الطاقة المحلية بمشيا مع الأسعار الدولية، ربما مع تنفيذ آلية تمهيد لتجنب حدوث تغيرات مفرطة الحدة في الأسعار المحلية، كذلك وينشئ دعم الطاقة تشوهات تضر بالاقتصاد حيث يقيد الاستثمار في قطاع الطاقة، وكذلك يؤدي دعم الطاقة إلى تحويل الموارد العامة بعيداً عن الإنفاق الذي يعزز النمو الأكثر شمولا للجميع، ففي مصر بلغ مجموع دعم الطاقة أضعاف ما يتم انفاقه علي التعليم و الصحة والبحث العلمي.

أما العوامل الخارجية البيئية السلبية الناشئة عن دعم الطاقة فهي كبيرة، فالدعم يسبب الإفراط في استهلاك المنتجات البترولية والفحم والغاز الطبيعي ويحد من حوافز الاستثمار في كفاءة الطاقة والنقل العام والطاقة المتجددة. ولا تقتصر آثار الإفراط في الاستهلاك على زيادة التلوث المحلي والاختناقات المرورية والاحترار العالمي وانما لا تترك أيضا إلا قدراً أقل من الموارد لأجيال المستقبل.

فقد قامت وزارة المالية ومن خلال مشروع الموازنة العامة 2006- 2007بوضع استراتيجية وذلك بإعادة هيكلة الدعم خاصة دعم المواد البترولية ودعم السلع التموينية والتأكيد على منع الوساطات في عمليات توزيع هذا الدعم والتأكيد أيضا على أهمية قصر هذا الدعم على مستحقيه الحقيقيين. وما زال الجزء الأكبر من دعم المنتجات البترولية والغاز الطبيعي موجها لأصحاب الدخول المرتفعة، حيث تضمنت الموازنة الجديدة حصول أعلى شريحتي دخل في المجتمع المصري على 54% من هذا الدعم، في حين أن أقل شريحتي دخل تحصلان معا على ٢٩ % فقط؛ وهو ما يثبت أن الأغنياء تستفيد أكثر من الفقراء المستهدفين أساسا بالدعم. (2)

أطلقت الحكومة المصرية حملة لتشجيع المحافظة على الطاقة وأعلنت البدء في استيراد كميات من الغاز لسد الفجوة في الإمداد المحلي. إلا أن الحل الوحيد المستدام لهذه المشكلة هو خفض فاتورة الدعم الباهظة على النحو المقرر حتى يتسنى للحكومة دفع فواتيرها في استراتيجية الإصلاح الاقتصادي المزمع تنفيذها في موازنة 2014-2015.

المحور الثاني
دعم السلع التموينية

بدأت الحكومة المصرية تطبيق سياسة الدعم لبعض السلع الغذائية كما ذكرنا سابقا أثناء الحرب العالمية الثانية وذلك بهدف محاربة السوق السوداء وتم إصدار بطاقات تموينية تضمنت حصول العائلة علي الحد الأدنى من السلع الضرورية بأسعار محددة وقد أنشئت وزارة خاصة وأجهزة عديدة للإشراف علي تجارة السلع التموينية، علي الرغم من انتهاء الحرب العالمية الثانية وافتراض انتهاء دور تلك الأجهزة، إلا أنها استمرت وتوسعت مع زيادة تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي منذ أول الستينات، وتوسع هذا النظام في السبعينات ليشمل تقديم سلع إضافية بخلاف السلع الأساسية التي قام عليها الدعم وتمثلت في الفول والعدس والأسماك المجمدة واللحوم المجمدة والدجاج، وكان من الطبيعي أن تصل تكلفة الدعم إلي أرقام قياسية مما دفع الحكومة في 1977 باتخاذ قرارات تهدف الحد من تكلفة الدعم والذي قابلها أحداث شغب كرد فعل لهذا القرارات ودفع بالتراجع عن قراراتها ودفعت بسلع غذائية جديدة لتصل إلي 20 سلعة مختلفة، وغطي الدعم حوالي 90% من عدد السكان، وفي الثمانينات خضع نظام الدعم لسلسلة من التطورات بهدف تقليص دعم السلع الغذائية كانت أهمها:

- تقسيم المنتفعين من حاملي البطاقات التموينية في عام 1981 إلي فئتين وهما حاملي البطاقات الخضراء والذين يتمتعون بدعم كامل، وحاملي البطاقات الحمراء والذين يتمتعون بدعم جزئي.

(2) IMF, "Cross-Country- Experiences With Restructuring of Sovereign Debt and Restoring Debt Sustainability", (Policy Development and Review Department, (August 2006)

- زياد أسعار السلع التموينية المدركة في البطاقات وتقليص عدد المنتفعين من الدعم إلي جانب تقليص عدد وكمية السلع المدعومة من منتصف الثمانينات.
- الامتناع عن إضافة المواليد الجدد إلي البطاقات التموينية بداية عام 1989.

الجدول رقم (4)

تطور قيمة الدعم للسلع التموينية القيمة بالمليون جنيه

البند	السلع التموينية	مقدار التغير
2002/2001	4434	
2003/2002	5169	735
2004/2003	8189	3020
2005/2004	11203	3014
2006/2005	9407	1796-
2007/2006	9406	1-
2008/2007	16445	7039
2009/2008	21072	4627
2010/2009	16819	4253-
2011/2010	32743	15924
2012/2011	30282	2461-
2013/2012	32551	2269
2014/2013	30834	1717-

المصدر: البيانات المالية للسنوات الموازنة، وتقارير البنك المركزي عن أعوام متفرقة من عام2013وحتي 2014.[3]

أ- مرحلة قبل تطبيق الحوكمة علي منظومة دعم السلع التموينية:

ومن الجدول السابق رقم (4) نجد بداية من موازنة عام 2000 -2001 وحتي موازنة عام 2009 -2010 ارتفاع قيمة الدعم الموجه للغذاء نتيجة زيادة الاستهلاك ونمو التدريجي السكان وعدم استخدام منظومة الغذاء بشكل سليم، واعادة بيع السلع التموينية والغذائية خارج منظومة التموين الحكومية للمطاعم والفنادق في السوق السوداء علي الرغم أنها مخصصة لشرائح معينة من المواطنين ونتيجة لعدم وعي المواطنين بدور الدولة وطريقة الدعم المقدمة ورغبة بعض رجال وأصحاب المصالح في تكوين ثروة طائلة كان يعاد بيع تلك السلع التموينية المخصصة للفئات غير القادرة بأسعار اعلي من قيمة الحقيقية الفئات المقدمة لها.

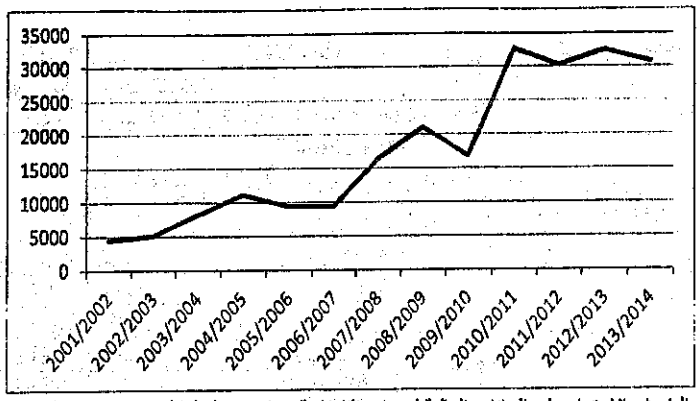
ب- مرحلة تطبيق الحوكمة علي منظومة دعم السلع التموينية:

يظهر الجدول بداية لانخفاض قيمة الدعم خلال موازنات الأعوام المالية 2011-2012، 2012-2013، 2013-2014 من اجمالي 32743 مليون جنيه لكنه انخفض في موزانة العام التالي نتيجة عدم استقرار الأوضاع الأقتصادية وارتفع في موازنة عام 2012- 2013 الي 32551 مليون جنيه لرغبة الحكومة في كسب التأييد الشعب الا انخفض قيمة الدعم المقدم بالنسبة للسلع التموينية الي 30282 مليون جنيه وذلك كنتيجة لاستخدام الكروت الذكية في توزيع السلع التموينية والخبز.

الشكل البياني رقم (2)

تطور الدعم علي السلع التموينية

(3) البيانات المالية الصادرة عن الوزارة المالية وتقارير البنك المركزي عن الأعوام من 2001 وحتي 2014.



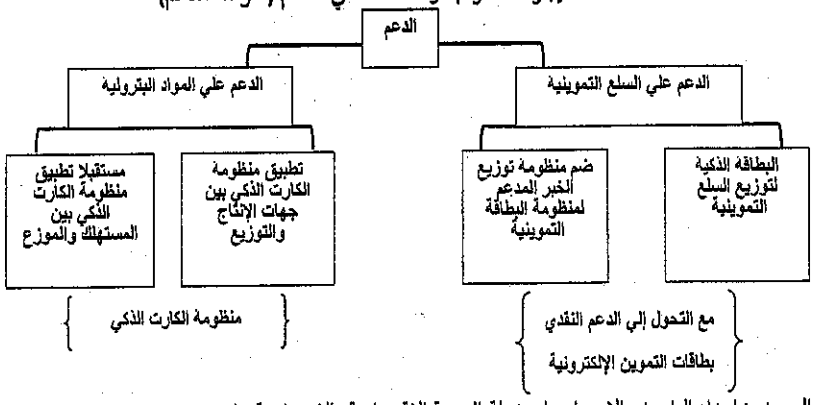
المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد علي البيانات المالية لسنوات الموازنة، وتقارير البنك المركزي في الفترة من 2001 وحتي 2014.

إن إجمالي الدعم في مصر شامل الوقود والغذاء يبلغ نحو أكثر من 10% من الناتج المحلي الإجمالي، و20% علي الأقل من إجمالي النفقات، حيث أن مصر تنفق سبع مرات أكثر على دعم الوقود من على الصحة. وكان الدعم يستفيد منه الأغنياء أكثر من الفقراء، حيث ذهبت استحوذ أغنى خمسة في المائة من السكان علي 60% في المائة من دعم الوقود في حين تلقى أفقر خمس في المائة من السكان 7٪ فقط من الدعم. ولذلك اقترحت الحكومة الجديدة في مصر خفض الميزانية من حوالي 6 مليار دولار في مشروع ميزانية الدولة الجديدة عن طريق تخفيض دعم الطاقة.

ج- أثر تطبيق الحوكمة علي منظومة دعم السلع التموينية:

لتحقيق الرقابة والمساءلة كأحد ركائز الحوكمة تم تدشين منظومة البطاقة الذكية لتوزيع السلع التموينية وذلك لضمان توصيل الدعم لمستحقيه وإمكانية الرقابة عليه ومساءلة نقاط التوزيع وتلي هذا الإجراء إدخال منظومة دعم الخبز لاحقا علي البطاقة التموينية الذكية لنفس الهدف والذي حقق وفر كبير في استهلاكه، أما فيما يخص توزيع المواد البترولية تم إعداد منظومة مماثلة متمثلة في الكارت الذكي والذي تم تطبيقه بين جهات إنتاج وتوزيع المواد البترولية، يليه تشغيل منظومة الكارت الذكي لتوزيع المنتجات البترولية (بنزين- سولار) بين قائدي السيارات وجهات التوزيع كما في الشكل التالي.

الشكل رقم (3)
إجراءات الرقابة والمساءلة علي الدعم (حوكمة الدعم)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية عام 2014/2013م

وهناك الدعم الضمني ويعتبر هذا النوع من الدعم مستتر وغير ظاهر وذلك لعدم توافر بيانات شاملة ودقيقة عن هذا الدعم وهذا يعد تحدي كبير لشفافية الموازنة العامة ومن هذه الأنواع من الدعم .

- دعم النفقات الضريبية والذي يشمل التكلفة المالية لكافة أشكال الإعفاءات والتخفيضات الضريبية المباشرة وغير المباشرة التي تحصل عليها الشركات العامة والخاصة.
- الأثر السنوي للمتأخرات الضريبة للحكومة لدي المشروعات الإنتاجية علي عجز الموازنة.
- الخسائر السنوية التي يتحملها البنك المركزي نتيجة دعمه لأسعار الصرف أو دعم المراكز المالية للبنوك والتي تؤثر علي الفائض المحول من البنك المركزي للخزانة العامة.
- الخسائر السنوية التي تتحملها الهيئات والشركات التي تقدم الدعم للمواطنين نتيجة لتقيم خدماتها بأسعار مدعومة وعدم تعويضها من موازنة الدولة عن القيمة الكلية للفرق بين تكلفة تقديم الخدمة وأسعار تقديم الخدمات المدعومة.
- القيمة السنوية التي تحملتها الموازنة العامة نتيجة ضمانات الحكومة.
- جميع الأموال التي يتم توجيهها من خارج الموازنة للأنشطة شبه المالية والصناديق خارج الموازنة العامة، وأثرت علي مدفوعات الفائدة علي الدين العام في السنوات التالية لتأثيرها علي رصيد التشغيل المستقبلي للموازنة العامة.
- فروق إعادة تقييم السندات الدولارية والعملات الأجنبية لأنها إنفاق تحويلي يؤثر علي حجم الدين وبالتالي علي الفوائد المدفوعة.

الأنواع الأخرى من الدعم الظاهر وهي مثل دعم الكهرباء الذي لاقي تعديل في أسعاره في الآونة الأخيرة لتغطية تكاليف إنتاجه وصيانة المرفق حيث يستفيد من دعم الكهرباء جميع فئات الشعب وجميع الوحدات الاقتصادية دون تفرقة وكذلك الحال دعم نقل الركاب ودعم مياه الشرب والصرف الصحي حيث تعتبر من أنواع الدعم المفتوحة، أما دعم المزارعين يخصص للمزارعين بهدف تنمية القطاع الزراعي ودعم منتجات زراعية بعينها، كذلك يستفيد من دعم التصدير المصدرين، أما التأمين الصحي يستفيد منه الطلاب في مراحل التعليم المختلفة.

المحور الثالث

تحديات تطبيق الحوكمة لإصلاح منظومة الدعم

يتطلب إصلاح منظومة الدعم في مصر في ظل تحديات الحوكمة التركيز علي محورين وهما إصلاح منظومة دعم الطاقة متمثلاً في دعم المنتجات البترولية وإصلاح منظومة دعم الغذاء كأحد أهم مصادر العجز في الموازنة العامة وذلك في ضوء تطبيق معايير الشفافية والمساءلة والمشاركة. وبالتالي عند بحث الكيفية التي يتم بها إصلاح منظومة الدعم كان يجب دراسة معوقات الإصلاح وفيما يلي عرض لأهم هذه المعوقات .

أ- معوقات إصلاح منظومة الدعم في ظل تطبيق حوكمة الموازنة العامة:

على الرغم من الآثار السلبية التي يتسبب فيها دعم الطاقة، فقد ثبت أن إصلاح منظومة الدعم يواجهه تحديات اجتماعية وتشير تجارب البلدان إلى وجود عدد من الحواجز التي تعترض الإصلاح الناجح للدعم، على النحو التالي:

عدم وجود معلومات تتعلق بحجم الدعم وأوجه قصوره: فنادراً ما تظهر التكلفة الكاملة للدعم في الموازنة. ونتيجة لذلك، لا يتمكن الجمهور من تحديد أي ارتباط بين الدعم والقيود على التوسع في الإنفاق العام على البنود ذات الأولوية العالية وآثار الدعم الضارة على النمو والحد من الفقر.

المعارضة من فئات محددة تستفيد من الوضع الراهن حيث يمكن للجماعات ذات الرأي المسموع سياسياً المستفيدة من الدعم أن تمنع تنفيذ الإصلاحات.

غياب مصداقية الحكومة وقدراتها الإدارية: حتى مع اعتراف الجمهور بحجم دعم الطاقة وآثاره الضارة، فإنه في الغالب لا يثق عموما في أن الحكومة ستستخدم الوفورات التي تتحقق من إصلاح الدعم بحكمة ومن ثم يقاوم إلغاءه.

وجود مخاوف تتعلق بالتأثير الضار على الفقراء، رغم أن معظم المنافع التي تتحقق من دعم الطاقة تؤول إلى الفئات الأعلى دخلا، يظل من الممكن لزيادات الأسعار أن تحدث تأثيراً ضاراً كبيراً على الدخول الحقيقية للفقراء، سواء من خلال زيادة تكاليف الطاقة المستخدمة في الطهي والتدفئة والإنارة والنقل الشخصي من ناحية، أو من خلال التأثيرات غير المباشرة على نقل الغذاء والنقل العام من ناحية أخرى.

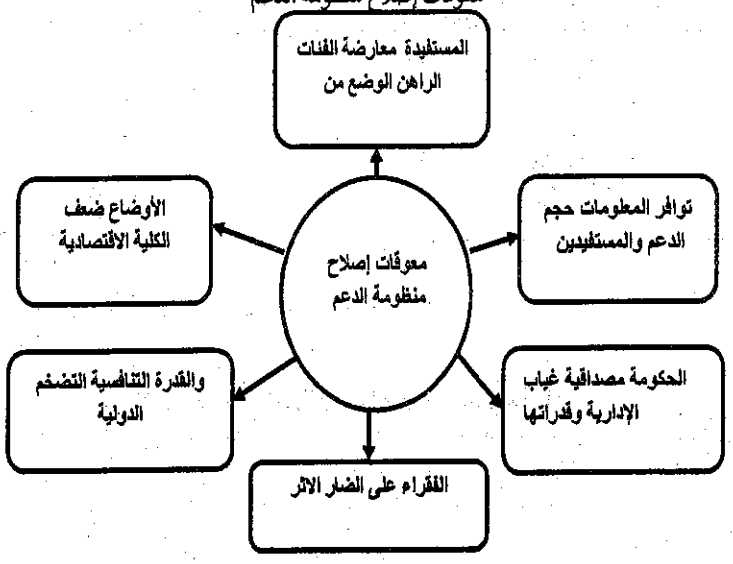
وفي معظم البلدان، لا توجد أدوات موجهة بشكل جيد للحماية الاجتماعية، بما في ذلك التحويلات النقدية التي يمكن توسيع نطاقها لتعويض الفئات المعرضة للمخاطر.

وجود مخاوف تتعلق بالتأثير الضار على التضخم والقدرة التنافسية الدولية وتقلب أسعار الطاقة المحلية، ستترتب على حدوث زيادات في أسعار الطاقة آثار قصيرة الأجل على التضخم، وهو ما يمكن أن يؤدي بدوره إلى توقعات بحدوث زيادات أكبر في الأسعار. ويمكن أن يؤدي ارتفاع أسعار الطاقة أيضا إلى مخاوف بشأن القدرة التنافسية الدولية للقطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة. وإضافة إلى ذلك، تتردد البلدان في تحرير أسعار الطاقة لتجنب حدوث تقلب كبير في الأسعار المحلية نتيجة لتطورات الأسعار الدولية.

ضعف الأوضاع الاقتصادية الكلية تتثقل من قوة مقاومة الجمهور لإصلاح الدعم عندما يكون النمو الاقتصادي مرتفعاً ومستوى التضخم منخفضاً - رغم أنه لا يمكن في جميع الحالات إرجاء إصلاح الدعم وغالبا ما يكون الإصلاح ضروريا في إطار الجهود المبذولة لتقييد التضخم وحفز النمو.

الشكل رقم (4)

معوقات إصلاح منظومة الدعم



المصدر: إعداد الباحث.

المحور الرابع

الحلول المقترحة للتغلب علي معوقات اصلاح منظومة الدعم في ظل تطبيق الحوكمة

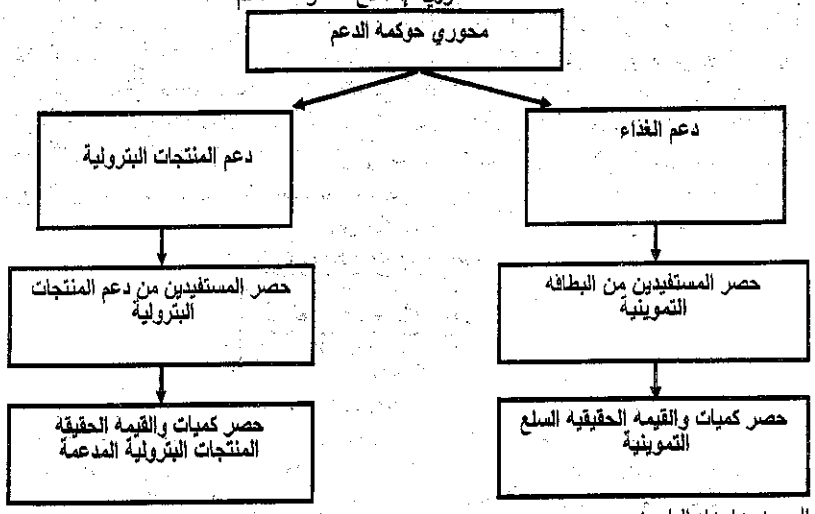
ويتم ذلك من خلال الحد من آثار المعوقات السابق الإشارة إليها ونعرض فيما يلي خطوات إصلاح منظومة الدعم من خلال :-

1) توفير قاعدة بيانات عن قيمة ومستفيدي الدعم[4]:

ولا خلاف علي أن توافر المعلومات عن الدعم نفسه ومستفيديه أحد الدعائم الأساسية لإصلاح منظومة الدعم، حيث يجب حصر كافة أوجه الدعم وتحديد قيمة مالية لها والإفصاح عنها في تقارير الموازنة، والقضاء علي الدعم الخفي وفي الجانب الأخر إعداد قاعدة بيانات بالمستفيدين من الدعم وقد بدأت الحكومة المصرية ذلك علي محورين الأول دعم المنتجات البترولية بإعداد مشروع الكرت الذكي لتوزيع المنتجات البترولية والثاني مراجعة قواعد بيانات المستفيدين من البطاقات التموينية.

(4)د/ أحمد عبدالسميع علام، دور الدعم كقرار سياسي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، اكتوبر2008ص 21-22

الشكل رقم (5)
محوري الإصلاح منظومة الدعم



المصدر: إعداد الباحث.

تطبيق معايير الحوكمة لاصلاح منظومة دعم الغذاء:

تضمن كان محور اصلاح نظام البطاقة التموينية وذلك من خلال تسجيل جميع المستفيدين علي قاعدة بيانات دقيقة وحذف غير المستحقين وبدأ استخدام الكارت الذكي في توزيع السلع التموينية وكذلك صرف الخبز علي البطاقة الذكية دون غيرها والذي خفض عملية تسريب الدقيق من خلال الوسطاء وذلك بتشديد الرقابة الالكترونية . وقد تحول نظام الدعم من النظام السلعي إلي الدعم النقدي بحيث يكون علي المواطن اختيار السلع المناسبة له دون غيرها وأيضا عمل ذلك علي تشديد الرقابة علي جهات الصرف. وهنا وقد حققت مشروع البطاقة الذكية نجاحا كبيراً من حيث حصر الكميات المنصرفة والمستفيدين الحقيقين وتقليل مجال تسريب السلع التموينية.

تطبيق معايير الحوكمة لاصلاح منظومة دعم الطاقة:

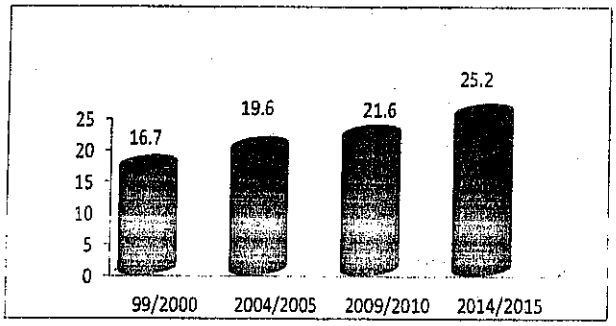
وقد انتهت الحكومة من منظومة الكروت الذكية وإعداد قاعدة بيانات دقيقة وتفصيلية ومحدثة بخصوص استهلاك الطاقة والمواد البترولية بما يساعد على القضاء على التسرب والتهريب من جانب، بالإضافة إلى إعداد تصور عام وعلمي متكامل بخصوص ترشيد دعم الطاقة. وهذا علي الرغم من عدم تفعيل النظام حتي الآن، إلا أنه في طريقه إلي التفعيل ومن المتوقع منه تحقيق نتائج إيجابية كما حققت في مشروع الكارت الذكي للسلع التموينية.

أثر حوكمة الموازنة العامة على معدل الفقر:

أ- مرحلة قبل تطبيق الحوكمة علي معدل الفقر:

يتوقع دائما الأثر الضار علي الفقراء عند التلاعب بالدعم ولكن في حقيقة الأمر أثبتت الكثير من الدراسات أن الدعم في شكله الحالي لا يصل إلي الفقراء بل يستفيد منه الأغنياء وبالتالي فإعادة هيكلة الدعم لضمان وصوله إلي مستحقيه يفيد الفقراء لا يضرهم. وتعد قضية الفقر من أهم القضايا التي توليها الدولة أهمية قصوي إذا أن نسبة الفقر قد زادت من 16.7% عام 2000/1999 إلي 19.6% عام 2005/2004 ثم الي 21.6%عام 2008/ 2009 وصلت الي 25.2% عام 2011/2010 ثم الي 24% عام 2015/2014، كما أن اعداد الفقراء في زيادة مستمرة عاما بعد آخر وعلي الجانب الاخر ارتفعت نسبة الفقر المدقع من 2.2% إلي 3.6% إلي 6.1% قبل تراجعه الي 4.8% ثم إلى 4.4% عن نفس الأعوام.

شكل رقم (6)
معدلات الفقر في مصر من عام 2000/1999- 2015/2014



المصدر: بحث الدخل والانفاق واستهلاك الأسرة، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء سنوات متفرقة.

ب- أثر تطبيق الحوكمة على معدل الفقر:

ونظراً للدور المحوري الذي تلعبه حوكمة الموازنة العامة للدولة في القضاء على الفقر – باعتبارها الآلية الأساسية التي تستخدمها الدولة لإعادة توزيع الموارد وتحقيق العدالة الاجتماعية- جاء توجه المجتمع الدولي نحو تبني مدخل جديد لمحاربة الفقر يقوم على الربط بين الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر وبين تحسين أداء منظومة الحوكمة والإدارة الحكومية لعمليات الموازنة، باعتبار أن ذلك شرطاً ضرورياً وحاكماً لنجاح أي إستراتيجية شاملة للحد من الفقر، وتوجيه الحكومات الوطنية وزيادة التزامها بتخفيض الفقر في إطار جهودها الرامية لإصلاح منظومة الحوكمة، والذي أصبح شرطاً حاكماً للحصول على دعم وتمويل الجهات المانحة. وفي ضوء هذا المدخل الجديد، الذي يربط ما بين أهداف تخفيض الفقر وإصلاح منظومة الحوكمة وتطوير الإدارة الحكومية، قام البنك الدولي خلال عقد التسعينات باستبدال برامجه للتكيف الهيكلي بأوراق استراتيجية محاربة الفقر Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)، حيث يشترط على كافة البلاد التي تطلب تخفيف مديونيتها في إطار المبادرة الخاصة بالدول الفقيرة عالية المديونية Highly Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) أن ترسم مخطط استراتيجي لتخفيض الفقر من خلال عمليات مشاركة واسعة، وأن تعد وثيقة سياسة A Policy Document تدعي "وثيقة استراتيجية محاربة الفقر" A Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).

وتستهدف عمليات المشاركة هنا الأخذ في الاعتبار لمصلحة كافة الأطراف – بما فيهم الفئات المهمشة – حول ترتيب الأولويات وتوزيع الموارد وإمكانية الوصول إلى السلع والخدمات العامة، خاصة من جانب الفقراء. وبالتالي جعلت وثائق استراتيجيات محاربة الفقر (PRSPs) الدول عالية المديونية تضع الاهتمام بتخفيض الفقر على بؤرة اهتمامها.

وفي هذا السياق تبين النتائج الأولوية من دول أفريقيا جنوب الصحراء، وكذلك نتائج الدراسات التي أجريت على أوغندا وفيتنام، أن استراتيجيات محاربة الفقر نجحت في العديد من الحالات في تعظيم مشاركة أصحاب المصلحة وفي تفعيل وصول الفقراء إلى قنوات المساءلة الأفقية والرأسية بشكل أكبر، كما أوضح Foster et al. (2002) أن تبادل المعلومات والشفافية وتفعيل المشاركة قد أثر كثيراً على فاعلية سياسات محاربة الفقر Foster et al. (2002)، وفي ضوء ما سبق يمكن التأكيد على الأهمية القصوى التي يحتلها تطوير أداء منظومة الحوكمة بوجه عام وحوكمة الموازنة العامة للدولة بصفة خاصة، في تحسين أداء استراتيجيات محاربة الفقر. هذا ويمكن تحديد قناتين سياستين تؤدي حوكمة الموازنة العامة إلى محاربة الفقر بكافة أبعاده[5] وتحسين أداء برامجه من خلالهما، وبالشكل الذي يمكن الفقراء من الخروج من دائرة الفقر وإدارة دفة حياتهم وتشكيل مستقبلهم وهما:

([5]) فمفهوم الفقر شهد تطوراً كبيراً في العقود الأخيرة وأصبح ظاهرة متعددة الأبعاد تغطي كافة أوجه الفقر الإنساني Human Poverty بما فيه قضايا الأمان الإنساني والحياة الكريمة وكذلك تأمين الدخل، وبالتالي فإن الفقر يرتبط بالأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لعدم التمكين للمرأة وللرجل على حد سواء.

- تعزيز قدرة المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني والبرلمان على رصد وتحليل الموارد والبرامج الموجهة لمحاربة الفقر، وبالشكل الذي يمكن من إدارة حوار مجتمعي حول تلك البرامج ومدى كفايتها وسبل تعزيزها وترتيب أولوياتها، وآليات تفعيل المساءلة والمشاركة في تنفيذها، فيعمل على إضفاء الطابع الوطني على مشروعات التنمية وزيادة وعلى الجماهير بتلك المشروعات فيحد من الممارسات الفاسدة في عمليات تنفيذها، ويؤدي في النهاية إلى رفع كفاءة وفاعلية الخدمات العامة وإلى تعظيم مردودها الإيجابي على الفئات الفقيرة بصفة خاصة.

جدول رقم (5)

تطور معدلات الفقر في مصر من عام 2000/1999 وحتى 2014/2013

البند	2000/1999	2005/2004	2009/2008	2011/2010	2015/2014
الفقر المادي	16.7	19.6	21.6	25.2	24
الفقر المدقع	2.9	3.6	6.1	4.8	4.4

المصدر: إعداد متفرقة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لسنوات متفرقة.

وبالتالي ويوجد عدد من المبررات لإرساء سياسة إصلاح الدعم باعتبارها أهم قضية تمس الفقراء وطبقة محدودي الدخل تتلخص في الآتي:[6]

1- وجود خطة شاملة لإصلاح قطاع الطاقة ينبغي إعداد هذه الخطة بالتشاور مع أصحاب المصلحة، وينبغي أن تتضمن أهدافًا بعيدة المدى واضحة وتقييما لتأثير الإصلاحات.

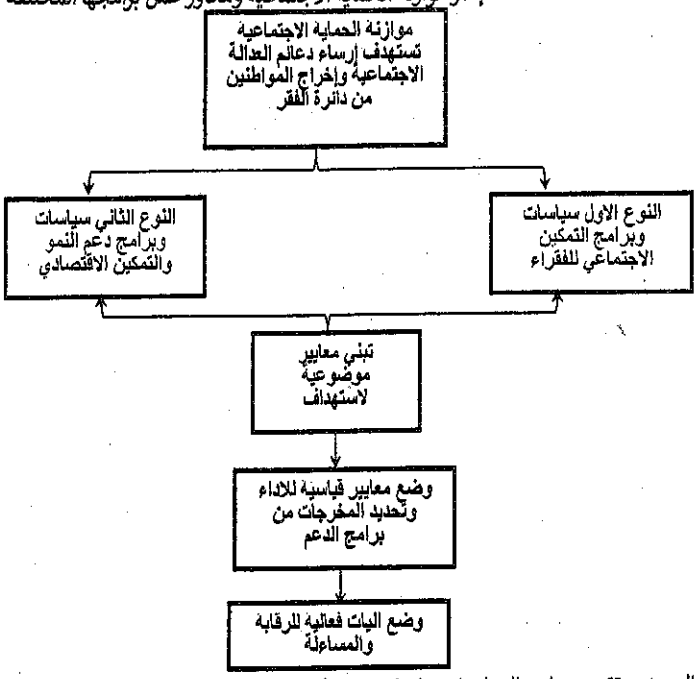
2- وجود استراتيجية شاملة للاتصالات لا غنى عن تنفيذ حملة اتصالات يتم إعدادها بتخطيط جيد لتساعد على توفير دعم سياسي وعام على نطاق عريض، وينبغي أن تنفذ هذه الحملة في جميع مراحل عملية الإصلاح. وعلى سبيل المثال، كان إصلاح الدعم في إيران مسبوقا بمشاورات مكثفة مع أصحاب المصلحة وبحملة فعالة في مجال العلاقات العامة. وينبغي أن تقوم حملة الاتصالات بإعلام الجمهور بتكاليف الدعم ومنافع الإصلاح، بما في ذلك الوفورات التي تتحقق في الميزانية لتمويل الإنفاق ذو الأولوية العالية على التعليم والرعاية الصحية والبنية التحتية والحماية الاجتماعية.

ويتعلق أحد العناصر الأساسية الأخرى لنجاح استراتيجية الاتصالات المذكورة بتعزيز الشفافية في إبلاغ بيانات الدعم في الميزانية .وعادة ما اقترنت تجارب إصلاح الدعم خلال السنوات الثلاثة الماضية في الأردن والمغرب وتونس بحملات اتصالات جماهيرية تضمنت تغطية إعلامية لإبراز التزام الحكومة بالإصلاح.

3- التدرج والتسلسل بصورة مناسبة في زيادات الأسعار، ربما يكون من المفضل التدرج في زيادة الأسعار واتباع تسلسل مختلف عبر منتجات الطاقة. فحدوث زيادة مفرطة في أسعار الطاقة يمكن أن ينشئ معارضة شديدة للإصلاحات، لا سيما في غياب تدابير اتصالات أو تدابير تخفيفية كافية، مثلما حدث في إصلاح دعم الوقود في موريتانيا في عام 2008. ويتيح اتباع استراتيجية متدرجة للأسر المعيشية والمؤسسات أن تعدل أوضاعها كما يتيح للحكومات تطوير شبكات الأمان الاجتماعي.

([6]) صندوق النقد الدولي، دعم الطاقة في منطقة الشرق الأوسط، مرجع سابق، ص4 - 5

شكل رقم (7)
إطار موازنة الحماية الاجتماعية ومحاور عمل برامجها المختلفة



المصدر: تقرير مجلس المعلومات عام 2008 حول برامج ومخصصات الدعم.

المحور الخامس

أثر تطبيق الحوكمة علي برامج الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي

العمل علي تلك لمحاور من شأنه تحقيق الشفافية في منظومة الدعم وتفعيل المشاركة السياسية والمجتمعية في تحديد أولوياته والرقابة علي أداؤه وضمان وصوله لمستحقيه مما يعزز الشفافية في تلك البرامج المختلفة للدعم.

ترتكز الاستراتيجية الجديدة للحماية الاجتماعية على برامج الدعم النقدى والشبه نقدى على غرار التجارب الدولية التى أثبتت نجاحها في التمكين الاقتصادى والاجتماعى للمستفيدين منها، حيث تكمن المشكلة الأساسية فى سياسات الدعم التى اتبعتها الحكومات المتتالية على مدار السنوات السابقة فى عدم قدرتها على كسر دائرة الفقر والحد من معدلاته وتحقيق التنمية البشرية المستدامة، ويتميز هذا النوع من برامج دعم الدخل المباشر، مقارنة ببرامج الدعم العينى،[7] باثره الفورى على الحد من الجوع من ناحية، بالإضافة إلى توفيره للموارد المالية بحيث يقوم المواطن بإنفاقها طبقاً لاختياره ومن هذا المنطلق، فبجانب المنظومة الجديدة لدعم المواد الغذائية المزمع استكمالها قبل نهاية العام المالى الحالى، والتى تتحول من دعم أربع سلع بكميات محددة مسبقاً من قبل الحكومة إلى تقديم ١٥جنيه/الفرد شهرياً يقوم المواطن بصرفها على حسب اختياراته واحتياجاته الأسرية من بين ٥٤ سلعة استهلاكية، سيتم إطلاق برنامج التحويلات النقدية تكافل وكرامة نهاية عام 2016 والتي تقدر بتكلفة7.5 مليارجنيه و يستهدفان تغطية نحو١,٥ مليون مستفيد من الفئات الفقيرة والمهمشة خلال العام المالى 2016/2015.

أ- زيادة كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة للحد من دعم المنتجين: يمكن أن يؤدي تحسين كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة إلى الحد من العبء الذي يضعه قطاع الطاقة على المالية العامة. فغالبا ما

(7) تقرير مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار مجلس الوزراء حول برامج ومخصصات الدعم، عام2008 ص3.

يحصل منتجي الطاقة على موارد كبيرة من الميزانية لتعويض حالات انعدام الكفاءة في الإنتاج وتحصيل الإيراد. ويمكن أن يؤدي تعزيز المركز المالي والأداء التشغيلي لهذه المؤسسات إلى الحد من ضرورة تحويلات الميزانية.

ب- **وضع تدابير موجهة لتخفيف حدة الآسعار**: توجد أهمية حاسمة لوضع تدابير موجهة بشكل جيد لتخفيف حدة تأثير الزيادات في أسعار منتجات الطاقة على الفقراء لبناء رأي عام لإصلاحات الدعم. وتمثل التحويلات النقدية أو القسائم الموجهة للمستحقين المنهج المفضل للتعويض. وعندما يتعذر القيام بتحويلات نقدية بسبب محدودية القدرات الإدارية، يمكن التوسع في مبادرات أخرى، مثل برامج الأشغال العامة، مع تطوير القدرات

وثمة أهمية بالغة لتعويض الفئات التي يقع عليها الضرر الأشد من جراء إلغاء الدعم من البداية من خلال زيادة الحماية الإجتماعية الموجهة للمستحقين .وعلى سبيل المثال، عندما استحدثت حكومة موريتانيا صيغة جديدة لأسعار الديزل في مايو 2012، أدرجت تدابير تخفيفية باعتبارها عنصراً ملموساً من برنامج إصلاح دعم الطاقة، وهو ما ساعد على احتواء-المعارضة برغم زيادة الأسعار بأكثر من 21% على مدى فترة خمسة أشهر. وفي إيران أيضا، تضمن إصلاح دعم الوقود في عام 2010 فتح حسابات مصرفية لمعظم المواطنين وايداع تحويلات نقدية تعويضية في هذه الحسابات قبل تنفيذ زيادات الأسعار.

ج- **عدم تسييس تحديد الأسعار**: يتطلب نجاح الإصلاحات وديمومتها اتباع آلية غير مسيسة تحكمها القواعد لتحديد أسعار الطاقة، وهو ما يمكن أن يساعد على خفض احتمالات الرجوع عن الإصلاح . ولا يمثل اعتماد آلية تلقائية لتسعير الوقود في حد ذاته حلا لتحقيق إصلاح مستمر لدعم الطاقة، ولكن ينبغي أن يكون جزءاً من استراتيجية أوسع للإصلاح. وبوجه عام، يمكن أن يعهد بمسؤولية تنفيذ آلية التسعير التلقائية المذكورة إلى هيئة مستقلة لتساعد على حمايتها من الضغوط السياسية. وينبغي على المدى الأبعد أن تهدف إصلاحات دعم المنتجات البترولية إلى تحرير الأسعار بصورة كاملة. ففي الأردن، قامت السلطات بإلغاء الدعم العام للوقود في نوفمبر 2012، واستأنفت في يناير 2013 آلية تعديل الأسعار الشهرية التي كان قد أوقف العمل بها في فترة مبكرة من عام 2011. ولتخفيف حدة التأثير الاجتماعي، استحدثت التحويلات النقدية.[8]

عرض الموازنة العامة للدولة في ظل تطبيق معايير الحوكمة

جدول (6)

ملخص عرض الموازنة العامة للدولة عن سنوات الموازنة من عام (2011/2010- 2015/2014)

البيـــــان	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013			2015/2014	معدلات التغير عن المتوقع (%)
				موازنـة	موازنة معدلة	متوقع	موازنة	
إجمالي الإيرادات العامـة	265.3	303.6	350.3	505.5	569.1	506.6	548.6	8.3
إيرادات ضريبية	192.1	207.4	251.1	358.7	358.7	287.5	364.3	26.7
المنـح	2.3	10.1	5.2	2.4	66.0	117.2	23.5	80.0-
إيرادات غير ضريبيـة	70.9	86.1	94.0	144.4	144.4	102.0	160.9	57.8
إجمالي المصروفـات العامـة	401.9	471.0	588.2	689.3	742.1	737.0	789.4	7.1
الأجور وتعويضات العاملين	96.3	122.8	143.0	171.2	183.8	180.8	207.2	14.6
شراء السلع والخدمات	26.1	26.8	26.7	29.4	30.2	28.0	33.1	18.2

(8) تقرير مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار مجلس الوزراء حول برامج ومخصصات الدعم، عام2008 ص6

الفوائـــد	85.1	104.4	147.0	182.0	182.0	178.2	199.0	11.7
الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	123.1	150.2	197.1	212.4	204.7	232.3	233.9	0.2
المصروفات الأخرى	31.4	30.8	35.0	38.3	38.3	38.4	49.1	27.8
شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)	39.9	35.9	39.5	63.7	95.4	78.4	67.2	14.3-
العجز النقدي	**136.6**	**167.4**	**237.9**	**183.8**	**173.0**	**230.4**	**240.8**	**4.5**
صافي حيازة الأصول المالية	2.1-	0.7-	1.9	2.2	12.7	12.8	0.8-	106.4-
العجـز الكلـــي	**134.5**	**166.7**	**239.7**	**186.0**	**185.7**	**243.2**	**240.0**	**1.3-**
نسبة إلى الناتج المحلي	9.8	10.6	13.7	9.1	9.1	12.0	10.0	16.5-

المصدر: وزارة المالية.

جـ- الإنفاق الاجتماعي في ظل تطبيق معايير الحوكمة:

تعتبر زيادة معدلات التشغيل وتوفير فرص عمل جديد أهم وسائل تحسين مستوي معيشة المواطنين وخفض معدلات الفقر في ظل تطبيق معايير الحوكمة، وهو ما يتطلب تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي لاستعادة الثقة في الاقتصاد المصري بما ينعكس على زيادة الاستثمارات المحلية وتشجيع تدفق رؤوس الأموال الأجنبية داخل الاقتصاد المصري.

وقد سعت الحكومة من خلال مشروع الموازنة إلى تطبيق سياسات اجتماعية لتمكين المواطن المصري من خلال تحسين وتوفير الخدمات العامة الأساسية مثل التعليم، والصحة، والإسكان، ومياه الشرب والصرف الصحي، والمواصلات العامة، والكهرباء بما يضمن مستوي معيشة أفضل للمواطنين وللأجيال القادمة، ومساعدة المواطنين على الخروج من دائرة الفقر.

كما تبنت الحكومة عددا من المبادرات لتطبيق برامج الحماية الاجتماعية التي تحقق استهداف أفضل للأسر الفقيرة بدلاً من الأساليب التقليدية للدعم السلعي التي تتسم بعدم الكفاءة والإهدار والتسرب وعدم الوصول للفئات المستحقة للدعم. وتشمل سياسات الحماية الاجتماعية في مشروع الموازنة توسيع قاعدة المستفيدين من معاش الضمان الاجتماعي الذي يعتبر أحد الوسائل الفعالة للدعم النقدي المباشر للأسر الفقيرة، بالإضافة إلى استمرار برامج الدعم والحماية الاجتماعية الأخرى مثل دعم الغذاء ودعم المزارعين.

وتبلغ جملة الإنفاق الاجتماعي المباشر التي سيتم تمويلها من خلال مشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2015/2014 نحو 431 مليار جنيه أي ما يقرب من 55% من إجمالي الإنفاق العام.

1- زيادة معاش الضمان الاجتماعي لكل أسرة من متوسط شهري 258 جنيه إلى 386 جنيه بتكلفة سنوية إضافية بنحو 6 مليار جنيه لتصل إلى نحو 11 مليار جنيه في عام 2015/2014، يتم خلالها مضاعفة عدد المستفيدين إلى 3 مليون أسرة. وقد ارتفع هذا المعاش في بعض الحالات (اسرة مكونة من 4 أفراد) من 300 إلى 450 جنيه شهريًا.

ويمكن تلخيص أهم الأسباب الاقتصادية والاجتماعية لضرورة تطبيق اصلاحات مالية في ظل الحوكمة في تحقيق العدالة الاجتماعية، من خلال توفير موارد لإضافية يمكن موارد إضافية يمكن من خلالها الإنفاق علي البرامج الاجتماعية للصحة والتعليم والدعم النقدي للفقراء بالإضافة إلي زيادة الاستثمارات في البنية الأساسية خاصة في الخدمات العامة ذات الأهمية الكبيرة لمتوسطي ومنخفضي الدخل مثل الإسكان الاجتماعي والمواصلات العامة. وتعتبر هذه البرامج الاجتماعية وسيلة أساسية للخروج من الفقر وتحسين مستويات المعيشية،

ولا تستطيع الدولة في الوضع الحالي التوسع في هذا النوع من الإنفاق بدون ايجاد موارد إضافية يتحمل العبء الأكبر منها الأغنياء في اطار العدالة في التوزيع.(9)

المحور السادس

أهم الإصلاحات المطلوبة اتخذها في ضوء الحوكمة لاصلاح منظومة الدعم

- **ترشيد دعم الطاقة:**

يعتبر من أهم الإصلاحات التي ينبغي أن تبدأ الحكومة في تطبيقها بشكل فوري نظرا لضخامة مبلغ الدعم الموجه للطاقة (بترول، كهرباء) الذي بلغ خلال عام 2013/2012 نحو 129 مليار جنيه ويتوقع أن يبلغ نحو 145 مليار جنيه في عام 2014/2013، وهو ما يستنزف موارد الدولة ويتسبب في صعوبة توفير المنتجات البترولية للسوق المحلية مما يوثر بشكل ملحوظ علي العديد من القطاعات الإقتصادية خاصة الصناعية، وعلي امكانية انتظام تيار الكهرباء، بالإضافة إلي حرمان القطاعات الأجتماعية الحيوية من موارد مهمة تسهم في التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية.(10)

وعند اتخاذ اجراءات إصلاحية في مجال الطاقة (بترول، كهرباء) بأثر صافي علي الموازنة بنحو41 مليار جنيه فمن المقدر أن يبلغ دعم الماد البترولية في مشروع موازنة 2015/2014 نحو 100.3 مليار جنيه وبحيث يتحقق فائض في العلاقة بين الموازنة العامة وهيئة البترول بنحو 7.2 مليار جنيه في صالح الموازنة العامة، وأن يبلغ دعم الكهرباء نحو 27.2 مليار جنيه، حيث حدث تحول في هيكل الإنفاق علي دعم الطاقة مقارنة بالإنفاق عي التعليم والصحة قبل تنفيذ الإجراءات الإصلاحية في عام 2013/2012 علي سبيل المثال وبعدها في مشروع موازنة العام المالي 2015/2014.

النتائج

ويمكن تقسيم الإصلاحات المهمة لترشيد الدعم في ظل تطبيق معايير الحوكمة علي ثلاثة محاور كالتالي:

بدء المرحلة الأولي من الإصلاح السعري: تطبيق المرحلة الأولي من برنامج الاصلاح السعري التدريجي الذي أعدته وزارة البترول للتنفيذ علي المدي المتوسط، وتتضمن هذه المرحلة تصحيح العلاقة بين الأسعار النسبية للمنتجات البترولية لتتناسب مع كفاءتها في توليد الطاقة.

- **رفع كفاءة استخدام الطاقة:** ويشمل تقديم دعم لعدد من القطاعات لمساعدتها علي التحول من المصادر التقليدية للطاقة إلي استخدام الطاقة النظيفة الصديقة للبيئة وأساليب الإضاءة الذكية، وهو ما يعد أيضاً من عوامل الجذب الإضافية بالنسبة لقطاع السياحة علي سبيل المثال، علي ان يتم في المقابل رفع الدعم عن السولار المقدم لهذه القطاعات. كما يشمل استبدال استخدام الفحم بدلا من المازوت كمصدر للطاقة لبعض الصناعات، وتوصيل الغاز الطبيعي للمنازل، وتطوير مصادر الطاقة البديلة وفي مقدمتها الطاقة الشمسية.
- **تطبيق نظام الكروت الذكية:** الإسراع في تطبيق نظام الكروت الذكية لتوزيع السولار والبنزين، وحل التحديات أمام تطبيق هذا النظام وتحديد موعد نهائي للتنفيذ بهدف منع التهريب، وبناء قاعدة للمعلومات عن الاستهلاك والتوزيع، دون وضع حدود للكميات أو الأسعار في البداية، وبحيث يستخدم هذا بعد ذلك كأداة لاستهداف الدعم وضمان وصوله لمستحقيه.

(9) البيانات المالية الصادرة عن وزارة المالية المصرية طبقاً للموازنة العامة (2014-2015).
(10) البيانات المالية الصادرة عن وزارة المالية المصرية طبقاً للموازنة العامة (2013-2014).

- **الإصلاحات الهيكلية والمالية بقطاع البترول:** رفع كفاءة استخدام المواد البترولية، واصلاح الهياكل المالية لهيئة البترول والشركات التابعة لقطاع البترول، وبحث أساليب لتطوير القطاع وتعظيم موارده، وجذب الاستثمارات الأجنبية في مجالات البحث والانتاج.
- **مكافحة تهريب المنتجات البترولية:** وذلك من خلال خطة مشتركة بين مصلحة الجمارك والهيئة للبترول ومباحث التهرب الضريبي والجمركي ومباحث التموين وغيرها من الجهات المعنية.

التوصيات

بالرغم من اتخاذ عدة خطوات وإصلاحات ساهمت في تحسين مستوى حوكمة الموازنة العامة في مصر لا يزال هناك تحديات عدة في هذا الشأن أهمها عدم وضوح دور وطبيعة مسئوليات الحكومة، عدم وجود موازنة للبرامج وأتباع نظام الموازنة السنوية دون وجود إطار متوسط الأجل لتقيم اداء الحكومة، وعدم ميكنة الموازنة العامة وبالتالي عدم توافر الضمانات الكافية لفحص بيانات الموازنة وتقييم سلامتها، وما يترتب على ذلك من معوقات الثقافة والمشاركة في وضع سياسات وبرامج الدعم، من عدة آثار سلبية مالية واجتماعية أهمها زيادة المخاطر التي تتعرض لها الموازنة العامة. وأن تحليل منظومة الدعم في الاقتصاد المصري تظهر نتائج لا تتوافق مع الهدف المعلن لسياسات الدعم وبرامجه والمتمثل في إرساء دعائم العدالة الاجتماعية وتخفيف حدة الفقر.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

(أ) الكتب:

1. إبراهيم العيسوي، "الاقتصاد المصري في ثلاثين عاماً تحليل التطورات الاقتصادية الكلية منذ عام 1974 وبيان تداعياتها الاجتماعية مع تصور لنموذج تنموي بديل"، الناشر: المكتبة الأكاديمية – (مشروع مصر 2020)، الكتاب رقم (23)، منتدى العالم الثالث، القاهرة، (2007).
2. ـــــــ، "التنمية في عالم متغير"، الناشر: دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثالثة، (2003).
3. أحمد عبد الرحيم زردق، "الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر"، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة، (2009).
4. عبد الله الصعيدي، "دراسة في بعض الآثار المترتبة على الدين المحلي (القروض العامة الداخلية)"، الناشر: دار النهضة العربية، (2007-2008).
5. عبد الهادي محمد مقبل، "أزمة الركود التضخمي في مصر"، (الماهية – المظاهر- الأسباب)، الناشر: مؤسسة النجاح للطباعة والنشر، القاهرة، (2001).
6. عفاف محمد أبو العينين الباز، "تقييم الأداء المؤسسي للمنظمات الحكومية المصرية كمدخل للتطوير الإداري"، الناشر: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، (2004).
7. محمد عمر أبو دوح، "ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة"، (دراسة تحليلي مقارنة لميزانيات الاعتماد والبنود، الأداء، التخطيط والبرمجة الأساس الصفري في ضوء متطلبات ترشيد الإنفاق العام)، الناشر: الدار الجامعية، الإسكندرية، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، (2006).

(ب) الدوريات والمجلات الاقتصادية

8. أحمد صقر عاشور، "نحو منظومة جديدة للإصلاح الإداري في الدول العربية"، مجلة أخبار الإدارة، جامعة الدول العربية، (المنظمة العربية للتنمية الإدارية)، القاهرة، العدد الثامن والعشرون، (سبتمبر 1999).
9. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ "تقرير التنمية البشرية في مصر"، التنمية المحلية بالمشاركة، القاهرة، (2003).
10. جميل طاهر، "البترول والتنمية المستدامة في الأقطار العربية: الفرص والتحديات"، (سلسلة أوراق عمل)، الناشر: المعهد العربي للتخطيط، دولة الكويت، (2002).
11. حسن نافعة، "دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، ندوة عن: "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية"، (المستقبل العربي)، الناشر: مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، في الفترة من (20-23 سبتمبر 2004).

12.خيرية عبد الفتاح، "دراسة العلاقة بين الدين العام المحلي والناتج المحلي الإجمالي في مصر خلال الفترة (1975-2007/2006)"، مجلة مصر المعاصرة – (مجلة علمية مُحكمة)، ربع سنوية تصدر عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، العدد 492، (أكتوبر 2008).

13.عبد الفتاح الجبالي، "المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة؛ في دور الدولة في اقتصاد مختلط"، الناشر: مركز شركاء التنمية للبحوث والاستثمارات والتدريب، جامعة القاهرة، (2010).

14.ـــــ، هناء عبيد، "نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر"، تقرير صادر عن مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، مؤسسة الأهرام، (2010).

15.ياسر عوض شعبان عبد الرسول، "آليات الحوكمة ودورها في التنمية الاقتصادية"، مجلة مصر المعاصرة، مجلة علمية محكمة ربع سنوية، تصدرها الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، العدد 504، (أكتوبر 2011).

ثانياً: المراجع باللغة الإنجليزية **References**

1. Charles Wyploz, "Debt Sustainability Assessment. The IMF Approach and Alternatives", HELP, 30, (2007).
2. Charlotte J. Lundgren, "Wage Policy and Fiscal Sustainability in Benin", (2010).
3. Christopoulos, D.K. and E.G. Tsionas, "Financial Development and Economic Growth: Evidence From Panel Unit Root and Co-integration Tests", Journal of Development Economics, (2004).
4. Craig Burnside, "Assessing New Approaches to fiscal sustainability Analysis", Sept. (2004).
5. _____, and others, "Fiscal Sustainability in Theory and Practice", (A Hand Book),The World Bank, Washington, D.C. (2005).
6. Cuillermo A. Calvo, & (others), "Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability Argentina's Lesssons", (NBER), Working Paper Series Working Paper 9828 (National bureau of Economic Research), Cambridge.
7. David Wilcox, (Others), "Why Do Firms Offer Risky Defined Benefit Pension Plans"? (7).
8. IMF, "Cross-Country- Experiences With Restructuring of Sovereign Debt and Restoring Debt Sustainability", (Policy Development and Review Department), (August 2006).