J. Agric. Sci. Mansoura Univ., 27(5): 3297 - 3311, 2002

ECONOMIC STUDY OF THE FOOD SUBSIDY PROGRAM IN EGYPT .

El-Zalaki, Fatma El-Zahraa A.
Agric. Economic Inst., Agriculture Research Center

One of the important policy instruments that many countries use in the context of achieving sustainable development is the assurance of the existence of a coherent safety net. The subsidy programs are one of the modalities in this respect. These direct and indirect subsidies as a significant fiscal instruments do not result only in a more favourable pattern of income distribution but they also have important resource allocation repercussions.

Egypt has started its food subsidy program since 1941 with the aim of reaching out to the low-income groups. This program has expanded dramatically through the 1970's and reached its peak when about 22 strategic commodities were covered through this program. With the start of the economic reform and the structural adjustment program which Egypt has adopted in the early 1990's, the subsidy program has shrinked to cover four basic commodities namely baladi bread, wheat flour, vegetable oil and sugar. The first two commodities are provided to the ultimate beneficiaries through a non-Trgeted program, where as the others are distributed through the rationing cards. Sighted literature indicates that where as the total nominal value of subsidy has been showing a positive trend through 1980/1981 – 1999/2000, The real value subsidy has been showing a declining trend.

Empirical analysis conducted by IFPRI has shown that the percentage of leakage to non – targeted groups attributable to price differencials has amounted to 28% in wheat flour, 20% in sugar, 15% in vegetable oil , and 12% in baladi bread. Moreover, the study has indicated that the cost – effectiveness of the subsidy program varies significantly according to the subsidized item .

The study has used the cross – section analysis of the family budget survey of 1999/2000 to estimate the expenditure elasticities in rural and urban areas, which proved to be enelastic for all subsidized commodities.

The analysis of the current subsidy program and its advantages and short falls, has come up with a package to enhance a cost – effectiveness of this program. A comprehensive revision of the rationing cards of the targeted beneficiaries is inevitable. Moreover mixing wheat flour with corn flour with a percentage of (80 – 20) mechanically through upgrading the milling industry will help in stopping the leakage of wheat flour. Furthermore, the study results support the current program of the government to upgrade the storage facilities, the milling industry, and bakeries used to produce subsidized bread.

دراسة اقتصادية لسياسة دعم السلع الغذائية فِي مصر

فاطمة الزهراء انور الزلاقى
معهد بحوث الاقتصاد الزراعى ، مركز البحوث الزراعية

تهتم الدولة المتقدمة والنامية بتقديم الدعم بأشكالة المختلفة لمواطنيها وفقاً لحاجتهم وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية بَيْنَ مختلف الطبقات وضمان وصول السلع الضرورية لغير القادرين وكذلك المحافظة على الاستقرار النسبى للأسعار . ويعتبر الدعم سواء المباشر أَوْ غير المباشر احد أدوات السياسة المالية والاقتصادية لما لَهُ مِنَ أثار توزيعية للدخل وأيضا على نمط تخصيص واستخدام الموارد الاقتصادية .

وَقَدْ بدأت مصر برنامج الدعم الغذائى مُنْذُ عام ١٩٤١ بتنظيم توزيع الغذاء الضرورى على الفئات محدودة الدخل وتوسعت فِي هَذَا البرنامج الَّذِي امتد ليشمل حوالى ٢٢ سلعة غذائية تمثل حوالى ١٧% مِنَ جملة الإنفاق الحكومى عام ١٩٩٠ مِمَّا تسبب فِي إحداث ضغوط كبيرة على الموازنة العامة للدولة . ومع بداية مرحلة الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى أوائل التسعينات خفضت الدولة عدد السلع الغذائية المدعمة إِلَى أربعة وهى الخبز ودقيق القمح وهى سلع متاحة للجميع ، وزيت الطعام والسكر وهى سلع يتم توزيعها شهرياً خلال بطاقات تموينية وهى نوعان بطاقات ذات دعم كلى للفئات محدودة الدخل وأخرى ذات دعم جزئى للفئات الأعلى دخلاً . وترصد الدولة سنوياً حوالى ٤ مليار جنيه كدعم مباشر فِي الموازنة العامة لدعم السلع الغذائية .

ويمثل دعم الخبز ودقيق القمح ما يفوق ٧٥% مِنَ اجمالى قيمة دعم السلع الغذائية يليه دعم السكر حوالى ١٣% ، وزيت الطعام حوالى ١٢% وبالرغم مِنَ ارتفاع قيمة دعم السلع الغذائية كقيمة مطلقة إلاَّ أن نسبته إِلَى جملة الإنفاق الحكومى قد انخفضت .

وَقَدْ أوضحت احدى دراسات المعهد الدولى لبحوث سياسات الغذاء بواشنطن أن نسبة تسرب الدعم إِلَى فئات وسيطة غير مستهدفة تستفيد مِنَ الفروق السعرية تبلغ حوالى ٢٨% فِي دقيق القمح المدعم ، ٢٠% فِي السكر المدعم ، ١٥% فِي زيت الطعام المدعم ، ١٢% فِي الخبز البلدى . كَمَا أن الدولة تتحمل حوالى ٣,٦ جنيه لتوصيل دعم قدرة جنيه واحد إِلَى الفئات المستهدفة فِي برنامج الدعم الحالى ، وتتحمل الدولة ١,١٦ جنيه بالنسبة للخبز البلدى المدعم ، وتكلفة النفقة بالنسبة لزيت الطعام المدعم حوالى ٤,٦٤ جنيهاً والسكر المدعم ٣,٣٤ جنيهاً ، دقيق القمح ٣,٧١ جنيهاً . ويعتبر برنامج دعم الخبز البلدى هو الأفضل نسبياً مِنَ حيث فعالية النفقة وزيت الطعام هو اقلها .

وتناولت الدراسة تحليل بيانات القطاعات المستعرضة باستخدام بيانات بحث ميزانية الأسرة لعام ٢٠٠٠/٩٩ والتى توضح العلاقة بَيْنَ اجمالى الإنفاق الاستهلاكى للفرد وجملة الإنفاق على السلع الغذائية المدعمة وهى القمح ومشتقاته والسكر التموينى والحر وزيت الطعام التموينى والحر . وَقَدْ كانت مرونة الإنفاق على هذه السلع فِي كُلُّ مِنَ الريف والحضر اقل مِنَ الواحد الصحيح وهو ما يعنى أن هذه السلع ضرورية يقل الإنفاق عليها بزيادة مستويات الدخل ، كَمَا كانت تلك المرونة سالبة بالنسبة لزيت الطعام التموينى والسكر التموينى فِي كُلُّ مِنَ الريف والحضر .

وخلصت الدراسة إِلَى أَنَّهُ لزيادة فعالية النفقة بالنسبة للسلع المدعمة فانه يجب عمل مراجعة دورية لبطاقات التموين والبالغ عددها نحو ١٠ مليون بطاقة لعدد حوالى ٤٣ مليون فرد ، وكذلك تعميم خلط دقيق القمح بالذرة الشامية بنسبة ٨٠% للقمح ، ٢٠% للذرة الشامية ، وكذلك تحديث صناعة الطحن والتخزين مِمَّا يقلل الفاقد والمهدر فِي المراحل المختلفة .

المقدمة

تتعدد أشكال الدعم وسياساته بَيْنَ الدول المختلفة المتقدمة منها والنامية وفقاً لحاجات مجتمعاتها ونظمها الاقتصادية والاجتماعية . ولا تختلف هذه الأنظمة على أهمية وجود الدعم كأحد وسائل التأثير على كمية ونوع الإنتاج والاستهلاك وتجارة الغذاء . فالدعم بأشكاله المختلفة سواء المباشر أَوْ غير المباشر يعتبر احد أدوات السياسة المالية والاقتصادية لما لَهُ مِنَ أثار توزيعية للدخل فضلاً عَنْ أثره على نمط تخصيص واستخدام الموارد الاقتصادية . وتختلف الآثار الاقتصادية والاجتماعية للدعم مِنَ مجتمع لآخر وفقاً لمرحلة النمو وكفاءة استخدام الموارد المتاحة ومستويات الدخول ودرجة التشغيل والتوظف فِي المجتمع . وتهدف سياسة الدعم إِلَى إعادة توزيع الدخل القومى لصالح الطبقات الفقيرة لضمان وصول حد ادنى مِنَ السلع والخدمات الضرورية لغير القادرين ، كَمَا تعمل على استقرار الأسعار وخاصة السلع الضرورية لهذه الفئات ، وذلك تحقيقاً لقدر مِنَ العدالة الاجتماعية حَتَّى وان كان ذلك على حساب الكفاءة والرشد فِي مجال الاستهلاك والإنتاج .

وَقَدْ بدأت مصر برامج الدعم الغذائى مُنْذُ الحرب العالمية الثانية ، ففى عام ١٩٤١ بدأت توزيع الغذاء الضرورى بَيْنَ أفراد المجتمع وذلك رعاية للفئات محدودة الدخل وضمان حصولهم على احتياجاتهم مِنَ الغذاء بأسعار تتناسب مَعَ دخولهم ، وتعتبر الدولة رعاية الفئات محدودة الدخل هدف ثابت لها وهى تدعم مختلف المجالات مِنَ تعليم وصحة ونقل مدعم ومواد بترولية مدعمة ومظلة تأمينية وغيرها مِنَ المجالات الَّتِي تستهدف التأكيد على البعد الاجتماعى .

ويعتبر نظام الدعم الغذائى المصرى نظاماً معقداً نسبياً ، وَقَدْ امتد فِي عام ١٩٩٠ ليشمل حوالى ٢٢ سلعة غذائية وتسبب فِي إحداث ضغوطاً على الموازنة العامة للدولة . ولقد لَجأت الدولة مَعَ بداية تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى فِي أوائل التسعينات إِلَى تخفيض عدد السلع الغذائية المدعمة إِلَى أربعة سلع رئيسية وهى الخبز ودقيق القمح وهى سلع متاحة للجميع ، وزيت الطعام والسكر وكلاهما يتم توزيعه مِنَ خلال البطاقات التموينية . وتدفع الدولة فرق الأسعار لهذه السلع المدعمة ويبلغ اجمالى ما ترصده سنوياً لهذه

السلع كدعم مباشر فِي الموازنة العامة للدولة حوالى ٤ مليار جنيه منها حوالى ٢,٨ مليار جنيه دعماً لرغيف الخبز ودقيق القمح ، ٦٥٠ مليون جنيه دعماً للسكر التموينى وحوالى ٥٥٠ مليون جنيه دعم لزيت الطعام التموينى .

الهدف مِنَ الدراسة :

تستهدف هذه الدراسة إجراء تقييم لكفاءة توصيل الدعم إِلَى الفئات المستهدفة وفعالية النفقة لسياسة الدعم الحالية ومميزات وعيوب هذه السياسة مَعَ اقتراح بعض الأساليب والسياسات والآليات الَّتِي تضمن رفع كفاءة الدعم ومنع أَوْ تقليل تسربه وضمان وصوله إِلَى الفئات المستحقة . ولاشك أن تحرير الاقتصاد وتفعيل آليات السوق لاَ تعنى بالضرورة تقليص أَوْ إلغاء البرامج الفاعلة الَّتِي تستهدف تحقيق العدالة الاجتماعية .

مشكلة الدراسة :

تعتبر زيادة أعباء وتكلفة دعم السلع الغذائية الرئيسية على الموازنة العامة للدولة مِنَ عام لآخر ، وكذلك ارتفاع تكلفة النفقة فِي توصيل هَذَا الدعم إِلَى الفئات المستهدفة وارتفاع نسبة التسرب إِلَى الفئات الأخرى الغير مستحقة لهذا الدعم مِنَ الموضوعات الَّتِي يجب أن تحظى بالدراسة والتحليل للتعرف على أفضل السياسات الَّتِي يجب إتباعها للاستفادة الكاملة مِنَ برامج الدعم وتقليل الآثار السلبية لها .

الأسلوب البحثى ومصادر البيانات :

استخدمت الدراسة التحليل الاقتصادى الوصفى لشرح وتوصيف المشكلة ومعرفة مكوناتها وتطورها وكذلك استخدمت أسلوب التحليل الاقتصادى الكمى بتقدير الدوال الاستهلاكية الانفاقية للسلع الغذائية المدعمة مِنَ قطاعات مستعرضة باستخدام بيانات بحث ميزانية الأسرة بالعينة لعام ١٩٩٩/٢٠٠٠ فِي كُلٌّ مِنَ الريف والحضر والذى يصدره الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء وكذلك تقدير المرونات الاستهلاكية الانفاقية . كَمَا تم الاستعانة بالبيانات الثانوية عَنْ حجم الدعم للسلع الرئيسية مِنَ وزارة التموين والتجارة الداخلية بالإضافة إِلَى بعض البيانات والمعلومات مِنَ الدراسات الَّتِي يصدرها المعهد الدولى لبحوث سياسات الغذاء IFPRI بواشنطن وكذلك البحوث والدراسات المنشورة .

تطور سياسة دعم السلع الغذائية الأساسية فِي مصر :

تعتبر سياسة الدعم الغذائى فِي مصر مِنَ السياسات طويلة الأمد والتى تستهدف تحقيق العدالة الاجتماعية بَيْنَ أفراد المجتمع وتحقيق الاستقرار السياسى . ويعتبر نظام الدعم الغذائى جزء مِنَ برنامج اشمل لخدمة المستهلك حيث تدعم الكهرباء والنقل والمواصلات والصحة والإسكان ويمثل دعم الغذاء الجزء الأكبر مِنَ اجمالى قيمة الدعم الَّذِي تقدمة الدولة . وَقَدْ بدأت مصر فِي إتباع نظام الدعم الغذائى مُنْذُ الحرب العالمية الثانية . فبدأت عام ١٩٤١ فِي تنظيم توزيع الغذاء لضمان وصول السلع الغذائية الضرورية للمستهلك بأسعار مناسبة ومخفضة تناسب مختلف الفئات ، وكانت تشمل الزيت والسكر والشاى والكيروسين . وفى عام ١٩٦٥ بدأت الأسعار الداخلية فِي الارتفاع وواكب ذلك انخفاض كبير فِي حجم المعونات الغذائية الخارجية وكانت البطاقات التموينية تصدر وفقاً لبيانات السجلات المدنية وذلك لشراء الزيت والشاى والكيروسين والسكر والأرز . وفى السبعينات زاد حجم الدعم الغذائى زيادة كبيرة كَمَا تم إضافة عدد آخر مِنَ السلع مِثْلَ الفول والعدس واللحم المجمد والدواجن وغيرها ، وفى عام ١٩٧٣ بدأت الأسعار العالمية للسلع الغذائية فِي الارتفاع لتتضاعف قيمة الغذاء المستورد وفى هذه السنة قفز السعر العالمى للقمح مِنَ ٦٠ دولار للطن إِلَى ٢٥٠ دولار للطن وارتفعت فاتورة الواردات مِنَ القمح مِنَ حوالى ١٤٧ مليون دولار امريكى إِلَى حوالى ٤٠٠ مليون دولار .

وَقَدْ شهدت فترة السبعينات زيادة كبيرة فِي حجم الدعم الغذائى وذلك نتيجة زيادة السكان وإضافة أعداد المواليد إِلَى البطاقات وارتفاع مستوى الدخول ، وكذلك انخفاض معدل تحويل النقد الاجنبى . وَقَدْ بلغ متوسط نسبة الدعم الغذائى إِلَى اجمالى الإنفاق الحكومى الجارى خلال الفترة (١٩٧٤-١٩٨٢/٨١) حوالى ٢٧% وحوالى ٩% مِنَ الناتج المحلى الاجمالى . وَقَدْ ارتفع متوسط النصيب السنوى للفرد بالجنيه مِنَ دعم السلع الغذائية مِنَ حوالى ٣,٤ جنيه عام ١٩٧٣ إِلَى حوالى ٣٩,٤ جنيه للفرد عام ١٩٨٠ .وَقَدْ بلغ اجمالى الدعم الغذائى عام ١٩٨١/٨٠ حوالى ١,٤ مليار جنيه تمثل حوالى ١٤% مِنَ جملة الإنفاق الحكومى فِي تلك السنة .

ولقد بدأت الحكومة مُنْذُ منتصف الثمانينات فِي انتهاج مجموعة مِنَ السياسات تستهدف تخفيض القيمة النقدية للدعم الغذائى . وَقَدْ تضمنت هذه السياسات زيادة أسعار السلع الغذائية المُدعمة ، مراجعة عدد حاملى بطاقات التموين مَعَ تنقيتها باستبعاد الوفيات والموجودين بالخارج ، تخفيض عدد وكمية السلع الغذائية المُدعمة المتاحة للمستهلك . وَقَدْ أدت هذه السياسات إِلَى تخفيض نسبة دعم الغذاء كنسبة مئوية مِنَ جملة الإنفاق الحكومى إِلَى حوالى ٥,٦% عام ١٩٩٧/٩٦ والى اقل مِنَ ٣% عام ٢٠٠٠/٩٩ .

ومنذ عام ١٩٩٣/٩٢ اقتصر الدعم الغذائى على أربع سلع فقط وهى الخبز ، ودقيق القمح ، والسكر ، وزيت الطعام . ويتاح الخبز ودقيق القمح لكافة المستهلكين بدون قيود . أَمَّا السكر وزيت الطعام فتوزع حصص شهرية منها على البطاقات التموينية بأسعار تقل عَنْ متوسط سعر السوق .

فِي الفترة مِنَ عام ١٩٨١-١٩٩١ كان حوالى ٩٠% مِنَ اجمالى السكان فِي مصر يحملون بطاقات تموينية وفى عام ١٩٨٩ أوقفت وزارة التموين تسجيل المواليد الجديدة وذلك حَتَّى تقلل مِنَ قيمة الدعم . وَقَدْ انخفض عدد حاملى بطاقات التموين إِلَى حوالى ٧٠% مِنَ اجمالى السكان عام ١٩٩٨ ، كَمَا قامت بعمل بطاقات خضراء ويحصل بمقتضاها صاحب البطاقة على دعم كامل ، وبطاقات حمراء يحصل حاملها على دعم جزئى وذلك وفقاً للحالة الاقتصادية لرب الأسرة . كَمَا لجأت الحكومة إِلَى تقليل كمية الغذاء المُدعم والارتفاع التدريجى لأسعار بعض السلع ، كذلك تقليل وزن الرغيف البلدى مِنَ ١٦٨جم إِلَى ١٦٠جم عام ١٩٨٤ ثُمَّ إِلَى ١٣٠جم عام ١٩٩١ وأخيرا الاتجاه إِلَى خلط دقيق الذرة إِلَى دقيق القمح بنسبة ٢٠% للذرة ، ٨٠% للقمح .

ولقد أدت سياسات التحرر التدريجى لأسعار المدخلات والناتج النهائى للقمح منذ عام ١٩٨٧ إِلَى تحقيق زيادة كبيرة فِي الإنتاج المحلى مِنَ القمح مِنَ حوالى ٢,٧ مليون طن إِلَى حوالى ٦,٥ مليون طن عام ٢٠٠٠ إِلاَّ أن مصر مازالت تعتبر مِنَ اكبر الدول المستورة للقمح ، كَمَا ارتفعت نسبة الاكتفاء الذاتى منه إِلَى حوالى ٦٥% . ويمكن تقليل حجم الدعم وذلك بتحديد الفئات المستهدفة وترشيد الاستهلاك .

تطور تكلفة الدعم الغذائى فِي مصر :

بدراسة تطور تكلفة الدعم المباشر للسلع الغذائية المدعمة وهى الخبز ودقيق القمح والسكر وزيت الطعام خلال الفترة ١٩٨١/٨٠-٢٠٠٠/٩٩ نجد أن اجمالى قيمة تكلفة الدعم الاسمى قد بلغت حوالى ١,٤ مليار جنيه تمثل نسبة حوالى ١٣,٩% مِنَ جملة الإنفاق الحكومى البالغ حوالى ١٠,٣ مليار جنيه عام ١٩٨١/٨٠ . وبلغ اجمالى الدعم الغذائى أعلاه عام ١٩٩٧/٩٦ حيث بلغ حوالى ٣,٧ مليار جنيه ، وبلغ اجمالى دعم الخبز فقط حوالى ٢,٣ مليار جنيه ، ودعم دقيق القمح حوالى ٥٥٩ مليون جنيه . ويمثل دعم الخبز ودقيق القمح حوالى ٧٧% مِنَ اجمالى قيمة الدعم الغذائى فِي هذه السنة يليه دعم السكر حوالى ١٣% ، وزيت الطعام حوالى ١٠% . كَمَا بلغ اجمالى قيمة الدعم الغذائى عام ٢٠٠٠/٩٩ حوالى ٢,٧ مليار جنيه . كَمَا يلاحظ انخفاض نسبة اجمالى الدعم الغذائى إِلَى اجمالى الإنفاق الحكومى إِلَى حوالى ٢,٨% عام ٢٠٠٠/٩٩ . ويوضح جدول (١) اجمالى تكلفة الدعم المباشر للخبز ودقيق القمح والسكر وزيت الطعام خلال الفترة ١٩٨١/٨٠-٢٠٠٠/٩٩ .

خبرات الدول الأخرى فِي مجال برامج الدعم الغذائى :

تعتبر برامج الدعم الغذائى للمستهلكين شائعة فِي عدد كبير مِنَ دول العالم ومن بينها دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ذلك أن تحقيق الأمن الغذائى يعتبر هدفاً قومياً فِي عدد كبير مِنَ تلك الدول وتعتبر قضية فعالية النفقة احد القضايا الهامة فِي برامج الدعم الغذائى فعادة ما ترتبط هذه البرامج باعتبارات كثيرة لاَ تقتصر على الجوانب الفنية التغذوية والاقتصادية وإنما تشمل اعتبارات سياسية تتعلق بتوفير هذا الدعم على السلع الأساسية للفئات محدودة الدخل .

وتتنوع برامج الدعم الغذائى فِي مختلف دول العالم بَيْنَ صور الدعم المباشر والدعم غير مباشر ويعنى الدعم المباشر رصد قيمة الدعم بشكل مباشر فِي الموازنة العامة للدول بهدف تثبيت أسعار عدد مِنَ السلع الأساسية وتحمل الموازنة العامة للدولة بقيمة الفرق بَيْنَ التكلفة الفعلية للإنتاج والسعر المدعم فِي حين أن الدعم غير المباشر عادة ما يكون فِي صورة خفض فِي قيمة السلع للمواطن ينتج عَنْ انتهاج سياسات للتجارة الخارجية أَوْ سياسات لسعر الصرف للعملة تقيم العملة بأعلى مِنَ قيمتها الحقيقية (١) أَوْ غيرها مِنَ سياسات التدخل فِي الأسعار . ويعتبر النوع المباشر مِنَ دعم السلع هو النوع الأكثر شيوعاً رغم أن عدد كبير مِنَ الدول يستخدم كلا النوعين معاً فِي تحقيق مظلة للأمن الغذائى مِنَ السلع الاستراتيجية .

ولا يقتصر التنوع فِي برامج الدعم الغذائى على أنواع الدعم وإنما يمتد ليشمل سياسات الدعم والآليات الَّتِي يتم بها توصيل هذا الدعم للفئات المستهدفة ونوعية هذه الفئات المستهدفة ذاتها فالدعم فِي جامايكا مثلاً لاَ يوجه للفئات محدودة الدخل وإنما يوجه للأمهات الحوامل والأطفال الصغار . كَمَا أن الدعم إما يكون موجهاً لفئة بعينها أَوْ يكون دعماً على سلعة معينة متاحة للكافة وعادة ما يكون ذلك للسلع الأساسية الَّتِي تشكل القاسم المشترك فِي النمط الغذائى للسكان . وفى حالة الدعم الموجه لفئة دخلية معينة مِنَ السكان فمن أكثر آليات توزيع هذه السلع

(١) Overvalued Exchange Rate

انتشاراً هو أسلوب البطاقات التموينية أَوْ الكوبونات ذات القيمة وغيرها [٢] وهناك عدد مِنَ الدول مِثْلَ سيرلانكا تحولت مِنَ نظام البطاقات التموينية إِلَى نظام الكوبونات مِمَّا كان لَهُ اكبر الأثر فِي خفض قيمة الدعم الغذائى إِلَى النصف .

وتكمن فعالية النفقة فِي برامج توزيع الدعم على الفئات المستهدفة فِي نظام إدارة هذا الدعم والذى يتسم فِي عدد كبير مِنَ الدول بكونه نظام معقد . وبصورة عامة فَإِنَّ السمة الغالبة فِي معظم برامج الدعم الغذائى إنها تتسم بقدر مِنَ التسرب ويرجع ذلك إِلى تواجد ذات السلع فِي السوق بأكثر مِنَ سعر وكثيراً ما يكون الفرق بَيْنَ السعرين كبير بشكل يدعو إِلَى وجود ثغرات فِي نظام التوزيع وتستفيد فئات غير مستحقة مِنَ الفروق السعرية أو مِنَ أجزاء منها على حساب الفئات المستهدفة مِنَ الدعم .

ويتسم التغير فِي برامج الدعم الغذائى وخاصة الدعم المباشر بأنه بالغ الصعوبة فِي وجود الاعتبارات السياسية المرتبطة به وعادة ما تكون جماعات الضغط المستفيدة مِنَ فروق الأسعار أكثر تأثيراً فِي توجيه سياسات الدعم مِنَ الفئات المستهدفة محدودة الدخل ذاتها .وفى كثير مِنَ الدول ومن أهمها مصر والمغرب وتونس والسودان وجمهورية الدومينكان وليبيا والأردن حدثت اضرابات كبيرة عند إجراء تخفيضات فِي برامج الدعم الغذائى .

ولقد قام معهد بحوث دراسات الغذاء ومنظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولى للإنشاء والتعمير بعمل العديد مِنَ الدراسات المقارنة حول سياسات الدعم الغذائى ومدى فعاليتها والآثار المرتبة عليها ليس على الفئات المستهدفة فحسب وإنما ما قد ينتج عنها مِنَ تشوهات سعرية حيث أن كثيراً مِنَ هذه البرامج يكون لها أثار بعيدة المدى على تخصيص الموارد وعلى توزيع الدخل وكثيراً ما ينتج عَنْ هذه البرامج تشوهات سعرية فِي الأسواق .

ولو استعرضنا خبرات عدد مِنَ الدول الَّتِي تتبنى برامج للدعم الغذائى نجد أن المكسيك لم تكن تدعم فئة بعينها بل كانت تدعم سعر الاذرة وهى المدخل الاساسى فِي إنتاج الخبز المميز لهم إلاَّ إنها تحولت إِلَى برنامج للدعم يمنح كوبونات ذات قيمة عِنْدَ استهلاك مواطنى المناطق الحضرية مِنَ الفئات محدودة الدخل لهذا النوع مِنَ الخبز . كذلك أثبتت تجربة هندوراس أن برنامج الكوبونات ذات القيمة الَّتِي تستخدم فِي شراء الغذاء قد نجحت نجاحاً كبيراً فِي مواجهة الفقر . وتشير التجربة للدعم الغذائى فِي تونس إِلَى إنها تحولت مِنَ برنامج لاَ يستهدف فئة دخلية معينة مِنَ المستهلكين مِنَ خلال توفير سلع أساسية معينة بسعر يقل عن سعرها الحقيقى إِلى برنامج يخص فئات دخلية معينة وهناك عدد كبير مِنَ الدول تجد صعوبات فِي تحديد الفئات المستهدفة وخاصة الدول الَّتِي لاَ تتوافر فيها معلومات وإحصاءات دقيقة حول مستويات الدخول وقيمتها الحقيقية ومصادر الدخول الإضافية أَوْ الانتقالية . وبصفة عامة فَإِنَّ تحديد الفئات الفقيرة المستحقة للدعم يعتبر أمرا بالغ الصعوبة ومثاراً للجدل بين الاقتصاديين باعتباره أمراً نسبياً يتغير مِنَ دولة لأخرى ومن فترة لأخرى وفى هذه الحالة فان برامج الدعم التى تستهدف فئات معينة مثل اقل المستويات الدخلية (الفقيرة جداً) يتوقف نجاحها على إيجاد مؤشرات يمكن أن تقيس بدقة مستوى الدخل وتحدد هذه الشريحة دون ما سؤال مباشر لهذه الفئات وقد حدث ذلك فِي برنامج الدعم فِي شيلى الذى حقق نجاح فِي استهداف هذه الفئات .

وبصورة عامة تشكل برامج الدعم الغذائى للفئات محدودة الدخل مكوناً كبيراً فِي الإنفاق الحكومى لعدد كبير مِنَ الدول ومنها على سبيل المثال مصر والمغرب وكوريا والباكستان وسيريلانكا وعدد مِنَ دول أمريكا اللاتينية وتزيد قيمة فاتورة الدعم إذا كان على هذه الدول استيراد السلع التى تدعمها مِنَ الخارج .

كذلك تشير خبرات الدول الأخرى إِلى أن بنجلاديش توجهت فِي المقام الأول إِلى دعم القمح والأرز دعماً سعرياً مباشراً للفئات محدودة الدخل كما دعمت كل مِنَ البرازيل والمغرب وباكستان والسودان سعر القمح للمستهلك كما دعمت كل مِنَ الصين والفلبين وسيريلانكا وتايلاند سعر الأرز للمستهلك فِي حين دعمت مصر سعر السكر وزيت الطعام وكل مِنَ المكسيك وزامبيا سعر الأذرة .

وباستعراض آليات توصيل الدعم نجد أن الدول التى ربطت الدعم بتقديم عمل هى كل مِنَ الهند وبنجلاديش وإثيوبيا أما الدول التى طبقت برامج مباشرة للتغذية فأهمها جامبيا وتنزانيا وزيمبابوي والمغرب والهند وباكستان والفلبين واندونيسيا ومعظم دول أمريكا الجنوبية أما الدول الَّتِي أتبعت آلية الكوبونات فأهمها الولايات المتحدة وسيريلانكا وكولومبيا وهندوراس وجاميكا والمكسيك فِي حين أن الدول التى حددت حصص كمية للفئات المستهدفة فأهمها مصر وبنجلاديش والهند وباكستان وسيريلانكا والمكسيك . أما الدول الَّتِي أوصلت الدعم للكافة مِنَ خلال آلية خفضت أسعار بعض السلع فأهمها مصر والمغرب وتونس والأردن وإثيوبيا والبرازيل والفلبين .

---

[٢] هناك نوع من البرامج يسمى برنامج الغذاء فى مقابل العمل Food For Work Porgrams

وتشير خبرات الدول فِي مجال فعالية النفقة لبرامج الدعم إلَى أن هذه البرامج اتسمت بوجود تباين كبير فِي كفاءة إدارة برامجها بين الدول بما انعكس على حجم التسرب لهذا الدعم إلى الفئات غير المستهدفة فتعتبر أكبر الدول الَّتِي يحدث فيها تسرب البرازيل والتى يصل إلَى حوالى ٨١% فِي حين يقل نسبياً فِي دول أخرى مثل مصر فِي أوائل الثمانينـات والمغرب حيث يقدر بنحو (٦٠ – ٧٠%) فِي حين أن التسرب فِي الدول الَّتِي تنتهج برامج الغذاء مقابل العمل مثل الهند وبنجلاديش واندونيسيا كان أقل ويتراوح بَيْنَ (٣ – ٣٥)% .

تحليل بيانات القطاعات[٢] المستعرضة باستخدام بيانات بحث ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٩/٢٠٠٠ :

فِي هَذَا الجزء يتم تحليل بيانات القطاعات المستعرضة والتى توضح العلاقة بَيْنَ الإنفاق على السلع الغذائية المدعمة وهى القمح ومشتقاته (يشمل الدقيق العادى والفاخر والمكرونة والقمح مِنَ إنتاج الأسرة ومن غير إنتاج الأسرة) ، وكذلك السكر التموينى والسكر الحر وزيت الطعام التموينى والحر وجملة الإنفاق الاستهلاكى السنوى للفرد لمختلف الفئات الانفاقية فِي كُلٌّ مِنَ الريف والحضر مِنَ واقع بيانات بحث ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٩/٢٠٠٠ . وَقَدْ تبين أنه بصفة عامة كانت الصورة الجبرية اللوغاريتمية المزدوجة أفضل الصور مِنَ ناحية التوصيف الاحصائى للعلاقات الدالية . كما كانت قيم معاملات المرونة فِي جميع الحالات فِي الريف والحضر أقل مِنَ ١ مما يعنى أن الإنفاق الاستهلاكى على هذه السلع يتسم بعدم المرونة وذلك باعتبار أنها مِنَ السلع الأساسية . وقد بلغت مرونة الإنفاق على القمح ومشتقاته فِي الريف حوالى ٢٠.٠ وفى الحضر ١٣.٠ . ويعنى ذلك أن تغيراً قيمته ١% فِي جملة الإنفاق الاستهلاكى للفرد يؤدى إلَى زيادة

---

[3] **Cross-Section Data**

جدول ١

الإنفاق على القمح ومشتقاته بنحو ٠,٢ فِي الريف ، ٠,١٣ فِي الحضر . كما ثبتت معنوية النموذج وبلغت قيمة معامل التحديد المعدل ٠,٦٧ فِي الريف ، ٠,٥٤ فِي الحضر . كذلك تبين أن مرونة الإنفاق على الزيت التموينى سالبة فِي كُلٌ مِنَ الريف والحضر ، وذلك يعنى أن زيادة جملة الإنفاق الاستهلاكى للفرد تؤدى إلَى نقص الإنفاق على زيت الطعام التموينى وقد يكون مرجع ذلك إلَى اللجوء إلَى البدائل الأفضل جودة والأعلى سعراً عند الفئات الانفاقية المرتفعة . وَقَدْ ثبتت معنوية النموذج وبلغت قيمة معامل التحديد المعدل ٠,٢٠ فِي الريف ، ٠,٦٨ فِي الحضر . كما كانت المرونة الانفاقية على السكر التموينى سالبة فِي كُلٌ مِنَ الريف والحضر فِي حين كانت المرونة موجبة بالنسبة للسكر الحر فِي الريف والحضر وهو ما يتفق مع المنطق الاقتصادى . وفى جميع الحالات فَإنَّ المرونات الانفاقية ثبت معنوياتها إحصائيا كما ثبت معنوية النماذج . ويبين جدول (٣) بالملحــق ، وشكل (١) ، (٢) العلاقة بين إجمالي الإنفاق الاستهلاكى على السلع الغذائية فِي كل مِنَ الريف والحضر عام ١٩٩٩/٢٠٠٠ .

فعالية النفقة [1] فِي توصيل الدعم إلى الفئات المستحقة :

استهدفت سياسة الدولة لفترة زمنية طويلة دعم الفئات المحدودة الدخل وذلك تحقيقاً للاستقرار الاجتماعى والسياسى ، كما كان برنامج الدعم خلال فترة زمنية طويلة هو آلية الحكومة لتحقيق الأمن الاجتماعى . ولقد انتهجت مصر سياسات مختلفة لتوصيل السلع المدعمة إلَى الفئات المستحقة منها برامج موجهة إلى فئات دخلية معينة كما هو الحال فِي دعم السكر وزيت الطعام . كمـا أن هناك برامج غير موجهة إلَى فئات محددة ولكن يستفيد منها الجميع كما هو الحال فِي دعم رغيف الخبز والدقيق .

ويقصد بفعالية النفقة حجم الأعباء المجتمعية الَّتِي تنفقها أَوْ تتحملها الدولة فِي سبيل توصيل قدر معين مِنَ الدعم إلَى الفئات المستهدفة . فالنظام الكفء لإدارة الدعم هو ذلك الَّذِي تتحمل فيه الدولة أعباء اقل لتوصيل قدر مِنَ الدعم إلَى مستحقيه . وتختلف فعالية النفقة وفق نوع السلعة ودرجة تعقد النظام الَّذِي يدار به برنامج الدعم .

ويستلزم قياس فعالية النفقة إجراء مسوح بالعينة على المجتمع الإحصائى للفئات المستهدفة بحيث تعكس العينات تمثيلاً إحصائيا لذلك المجتمع مِنَ ناحية توزيعه جغرافياً وكذلك توزيعه وفق الفئات الانفاقية المختلفة . ولقد تم إجراء العديد مِنَ الدراسات لقياس فعالية النفقة بالنسبة لبرنامج الدعم الذى تقدمه مصر على السلع الاستراتيجية الأساسية والتى تبين منها أن هناك قدراً كبيراً مِنَ الدعم الذى توجهه الدولة يتسرب إلى فئات غير مستحقة ذلك أن الدعم يخلق تبايناً سعرياً فِي سعر نفس السلعة عند الحصول عليها مِنَ القنوات المدعمة إذا ما قورنت بسعرها فِي النظم الحرة للتسويق .

ولقد أثبتت الدراسات التى قام بها المعهد الدولى لبحوث سياسات الغذاء بواشنطن أن نحو ٢٨% مِنَ دقيق القمح المدعم يتسرب إلَى فئات وسيطة تستفيد بطرق غير مشروعة مِنَ الفروق السعرية . كذلك تبين أن نسبة التسرب فِي السكر المدعم تصل إلَى نحو ٢٠% ، وفى زيت الطعام المدعم تصل إلَى ١٥% ، كذلك تصل هذه النسبة إلَى ١٢% فِي حالة الخبز البلدى .

كَمَا أثبتت الدراسة أن الدولة تتحمل نحو ٣,٦ جنيه لتوصيل دعم قدره جنيه واحد للأسرة المستهدفة مِنَ محدودى الدخل مِنَ خلال برنامج الدعم الحالى . كذلك تتحمل حوالى ١,١٦ جنيه لتوصيل دعم قدره جنيه واحد لمستهلكى الخبز البلدى المدعم ، ونظراً لان الخبز متاح للجميع الفئات المستهدفة وغير المحتاجة فإن هذه التكلفة ترتفع إلى ٢,٩٨ جنيه . كما بلغت تكلفة توصيل جنيه واحد مِنَ الدعم لزيت الطعام حوالى ٤,٦٤ جنيه ، ومن السكر تصل إلَى ٣,٣٤ جنيه ، ومن دقيق القمح المدعم تصل إلَى ٣,٧١ جنيه . ومن ذلك يتبين أن برنامج دعم زيت الطعام هو اقل البرامج مِنَ حيث فعالية النفقة فِي حين أن أفضلها هو برنامج دعم رغيف الخبز .

---

[1] **Cost - Effectiveness**

شكل ١

شكل ٢

البدائل المقترحة لزيادة فعالية النفقة لبرنامج الدعم الغذائى الحالى فِي مصر :

لاشك أن معدلات التسرب فِي الدعم على السلع الَّتِي يشملها برنامج الدعم الغذائى الحالى فِي مصر تعتبر مرتفعة إذا نظرنا إليها بصورة مطلقة ولكن إذا ما قورن بمعدلات التسرب فِي عدد كبير مِنَ دول العالم نجد إنها تعتبر مناسبة وإن . كان هناك المجال دائماً للعمل على المزيد مِنَ رفع كفاءتها حَتَّى تتحقق الأهداف مِنَ وراء تنفيذ تلك البرامج .

وإذا نظرنا إِلَى البرنامج الحالى لدعم السلع الأساسية نجد أَنَّهُ يشتمل على أربع سلع أساسية هى رغيف الخبز ودقيق القمح (نسبة استخراج ٨٢%) والذى يباع خلال مستودعات خاصة منتشرة فِي مختلف محافظات الجمهورية ، كما يشتمل على السكر وزيت الطعام اللتان يتم توصيلهما مِنَ خلال البطاقات التموينية .

أولاً : بالنسبة للسكر وزيت الطعام التموينى فإن زيادة فعالية التكاليف تتحقق مِنَ خلال إجراء مراجعة دورية لبطاقات التموين والبالغ عددها نحو ١٠ مليون بطاقة تموينية حوالى ١,٦ مليون بطاقة يتمتع حاملها بدعم جزئى ، حوالى ٨,٣ مليون بطاقة لأصحاب الدعم الكلى . ويبلغ جملة المستفيدين منهما نحو ٤٣ مليون مواطن .

كذلك مراجعة الأسلوب الحالى لتوزيع السكر وزيت الطعام مِنَ خلال البقالين التموينيين والبالغ عددهم نحو ١٩ ألف بقال تموينى على مستوى الجمهورية وإيجاد نظم حديثة لتسجيل البيانات ومراجعتها اليكترونياً.

ولا شك أن ذلك سيزيد مِنَ كفاءة توصيل الدعم للفئات المستحقة بدرجة كبيرة . كما أن كما أن بمراجعة بيانات دعم الزيت التموينى كمتوسط الثلاث سنوات الأخيرة نجد أنها تبلغ قرابة ٦٠٠ مليون جنيه سنوياً وذلك مِنَ واقع بيانات الشهادات الَّتِي يمنحها الجهاز المركزى للمحاسبات سنوياً للهيئة العامة للسلع التموينية كبيانات فعلية عَنْ عام مالى كامل وذلك لدعم فارق السعر بكمية تبلغ حوالى ١٦ ألف طن شهرياً أَيَّ نحو ١٩٢ ألف طن سنوياً فهذا يعنى أن دعم الكيلوجرام يبلغ حوالى ٣,١٣ جنيهاً وهو ما يفوق قيمة سعر التجزئة لأفضل أنواع الزيت محملاً بكافة الهوامش التسويقية الأمر الذى يعنى أن جزء كبير مِنَ هذا الدعم لاَ يصل إِلَى المستهلك النهائى وإنما يظهر فِي صورة أعباء مالية تتحملها الموازنة العامة للدولة كدعم لشركات الإنتاج أَوْ تلك الَّتِي تقوم باستيراد زيت الطعام مِنَ الخارج .

ثانياً : فيما يتعلق بدعم رغيف الخبز ودعم الدقيق التموينى فإنه لترشيد هذا الدعم حالياً فقد قامت وزارة التموين والتجارة الداخلية بعمل نظام لمنح تراخيص إنشاء المخابز الجديدة . أو مستودعات توزيع الدقيق يكون مِنَ خلال لجنة شكلت فِي المحليات برئاسة المحافظين ولاشك أن أسلوب اللامركزية فِي توزيع الدعم لهذه السلع سيرفع مِنَ كفاءة هذا الدعم وإحكام توصيله إِلَى الفئات الأكثر استحقاقاً[١] .

كما تقوم استراتيجية وزارة التموين والتجارة الداخلية فِي الوقت الحالى على اتجاهين أساسين مِنَ شأنهما تحقيق المزيد مِنَ الكفاءة فِي توصيل دعم الخبز والدقيق للفئات المستحقة . الاتجاه الأول هو تعميم تجربة خلط دقيق القمح بدقيق الاذرة البيضاء بنسبة (٨٠ % - ٢٠%) مَعَ التحول فِي عملية صناعة الطحن بإضافة وحدات ميكانيكية للخلط والتخلص تدريجياً مِنَ الخلط اليدوى ويتوسع فِي الاعتماد على الخلط الآلى فِي المطاحن المطورة . أما الاتجاه الثانى فهو يعتمد على تحديث مختلف المؤسسات العاملة فِي تداول وتخزين ونقل وطحن القمح وكذلك تطور المخابز وتحويلها إِلَى مخابز حديثة متوافقة صحياً وبيئياً ومن شأن هذا التحديث فِي المؤسسات العاملة فِي إنتاج رغيف الخبز أن يؤدى إلى تقليل الفاقد والمهدر فِي مراحل الإنتاج والتوزيع . وأخيراً فَإِنَّ تفعيل الدور الرقابى سيعمل على تقليل الفاقد وتحسين النوعية [٢].

---

[١] **وزارة التموين والتجارة الداخلية – قرار وزارى رقم ٦٦ لسنة ٢٠٠٢**

[٢] **استراتيجية وزارة التموين والتجارة الداخلية لعام ٢٠٠٠ .**

جدول ١

جدول ٢

جدول ٣

المراجـع

- سونيا محمد على (دكتور) ، ريتشارد ادمز (دكتور) – النظام المصرى للدعم الغذائى : فعاليته وأثاره على توزيع الدخل – المعهد الدولى لبحوث السياسة الغذائية – واشنطن دى . سى . – ديسمبر ١٩٩٥ .
- جمهورية مصر العربية – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء – بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك ١٩٩٩/٢٠٠٠ – المجلد الثانى الجزء الأول ، المجلد الثالث الجزء الأول - القاهرة – ديسمبر ٢٠٠٠ .
- استراتيجية وزارة التموين والتجارة الداخلية - ٢٠٠٠ .
- رئاسة الجمهورية - المجالس القومية - تقرير المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية - اقتصاديات زيوت الطعام ومستقبلها - الدورة السابعة والعشرون - ٢٠٠٠/٢٠٠١ .

Akhter U. Ahmed and Howarth E. Bouis, A Review of International Experience on Food Subsidy Programs: Lessons Learned For Egypt, International Food Policy Research Institute, Food Security Research Unit of the Agricultural Policy Reform Program In Egypt March 1998.

Howarth E. Bouis and Akhter U. Ahmed , The Egyptian Food Subsidy System : Impacts on the poor And An Evaluation of Alternatives For Policy Reforms , International Food Policy Research Institute, Food Security Research Unit of the Agricultural Policy Reform Program In Egypt , March , 1998 .

Akhter U. Ahmed & Others, Performance of the Egyptian Food Subsidy System: Distribution, Use, Leakage, Targeting, And Cost – Effectiveness, International Food Policy Research Institute, Food Security Research unit of the Agricultural Policy Reform Program In Egypt April 1999.

Hans Lofgren and Moataz El Said , Food Subsidies In Egypt :

A Micro – Macro Analysis of Alternative Scenarios, International Food Policy Research Institute, Food Security Research Unit of The Agricultural Policy Reform Program In Egypt, April 1999.

Akhter U. Ahmed and Others – The Egyptian Food Subsidy System Structure, Performance, and Options for Reform, International Food Policy Research Institute, Research Report No. 119, Washington, D.C., 2001.

ECONOMIC STUDY OF THE FOOD SUBSIDY PROGRAM IN EGYPT .

El-Zalaki, Fatma El-Zahraa A.
Agric. Economic Inst., Agriculture Research Center

ABSTARCT

One of the important policy instruments that many countries use in the context of achieving sustainable development is the assurance of the existence of a coherent safety net. The subsidy programs are one of the modalities in this respect. These direct and indirect subsidies as a significant fiscal instruments do not result only in a more favourable pattern of income distribution but they also have important resource allocation repercussions.

Egypt has started its food subsidy program since 1941 with the aim of reaching out to the low-income groups. This program has expanded

dramatically through the 1970's and reached its peak when about 22 strategic commodities were covered through this program. With the start of the economic reform and the structural adjustment program which Egypt has adopted in the early 1990's, the subsidy program has shrinked to cover four basic commodities namely baladi bread, wheat flour, vegetable oil and sugar. The first two commodities are provided to the ultimate beneficiaries through a non-Trgeted program, where as the others are distributed through the rationing cards. Sighted literature indicates that where as the total nominal value of subsidy has been showing a positive trend through 1980/1981 – 1999/2000, The real value subsidy has been showing a declining trend.

Empirical analysis conducted by IFPRI has shown that the percentage of leakage to non – targeted groups attributable to price differencials has amounted to 28% in wheat flour, 20% in sugar, 15% in vegetable oil , and 12% in baladi bread. Moreover, the study has indicated that the cost – effectiveness of the subsidy program varies significantly according to the subsidized item .

The study has used the cross – section analysis of the family budget survey of 1999/2000 to estimate the expenditure elasticities in rural and urban areas, which proved to be enelastic for all subsidized commodities.

The analysis of the current subsidy program and its advantages and short falls, has come up with a package to enhance a cost – effectiveness of this program. A comprehensive revision of the rationing cards of the targeted beneficiaries is inevitable. Moreover mixing wheat flour with corn flour with a percentage of (80 – 20) mechanically through upgrading the milling industry will help in stopping the leakage of wheat flour. Furthermore, the study results support the current program of the government to upgrade the storage facilities, the milling industry, and bakeries used to produce subsidized bread.