لقاء الخبراء لعام 2025/2024
الحلقة الثالثة

إشكالية دعم الغذاء في مصر بين العدالة الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية

تقرير الحلقة

ديسمبر 2024

مقدمة:

تتوجه برامج دعم الغذاء حول العالم نحو غايتين: إما مخاطبة ارتفاع أسعار السلع الأساسية وعدم استقرارها وعجز المؤسسات عن السيطرة على تذبذب الأسعار أو تحقيق نواتج صحية أفضل عبر دعم التغذية خاصة للفئات الأكثر احتياجًا. والحقيقة إن تحديد الهدف من هذه البرامج هو أمر ضروري قبل التفكير في أي إصلاح. ووفقًا للهدف المحدد، يُفترض أن يتم تقييم الأثر الذي تحققه هذه البرامج على الإنفاق الاستهلاكي للأسرة، وتحسن مستوى المعيشة والحد من انعدام الأمن الغذائي والفقر. وتختلف هذه البرامج في منهجيات الاستهداف، فهناك برامج لها طابع عمومي، وأخرى تستهدف فئات بعينها مثل الفقراء والأطفال وغيرهم من الفئات الهشة في المجتمع.

تعد برامج دعم الغذاء من أقدم برامج الحماية الاجتماعية في مصر، حيث تعود للأربعينيات من القرن الماضي أثناء الحرب العالمية الثانية، وكان الهدف منها التغلب على ندرة السلع الأساسية وما ترتب على ذلك من ارتفاع الأسعار. وقد مرت هذه النوعية من البرامج بتطورات عديدة على مدار ما يقرب من ثمان عقود وأكثر. فقد تم دعمها خلال عقد الستينيات كجزء من العقد الاجتماعي الذي ساد في تلك الفترة، وبالفعل تم ادخال البطاقات التموينية في منتصف الستينيات لمجموعة من السلع الأساسية للتغلب على ارتفاع الأسعار، ثم تم التوسع في برامج دعم الغذاء في الستينيات والسبعينيات حتى أصبحت جزءًا لا يتجزأ من برامج الرفاهة الاجتماعية. وقد نمت هذه البرامج بشكل كبير في السبعينيات وزاد عدد السلع المدعومة حتى وصل إلى ما يقرب من 18 سلعة. ونتيجة لمحاولات تقليص هذا الدعم برفع أسعار السلع الأساسية، اشتعلت أحداث الخبز في عام 1977 والتي أجبرت الحكومة في ذلك الوقت عن التراجع عن قراراتها، وأصبحت من الكوابح التي منعت إحداث تغييرات جذرية في منظومة دعم الغذاء على مدار عقود، حيث كان يتم إحداث تغييرات بشكل بطيء وتدريجي، كما كان هناك سعيًا لرفع كفاءة الاستهداف. ومن ثم تعتبر إشكالية دعم الغذاء في مصر من القضايا محل النقاش على مدار عقود، مما يبرز أهميتها الاجتماعية والسياسية، بل والتغذوية أيضًا خاصًة للفئات الفقيرة في المجتمع.

وفي هذا السياق تم عقد الحلقة الثالثة من سلسلة حلقات لقاء الخبراء لعام 2025/2024 بعنوان "إشكالية دعم الغذاء في مصر بين العدالة الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية" التي حضرها بعض وزراء التموين

السابقين وبعض المسؤولين بوزارة التضامن الاجتماعي وعدد من الأكاديميين المتخصصين في موضوع اللقاء. فقد شارك في الحلقة السادة الآتي أسمائهم وفقًا للترتيب الأبجدي:

م	الاسم	المنصب / الوظيفة
1	أ.د. إبتسام الجعفراوي	أستاذ الاقتصاد بالمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية
2	أ.د. إبراهيم العيسوي	أستاذ الاقتصاد بمعهد التخطيط القومي
3	أ.د. جودة عبد الخالق	وزير التموين والتجارة الداخلية الأسبق
4	أ.د. رشا رمضان	أستاذ مساعد اقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة
5	د. سحر عبود	أستاذ مساعد اقتصاد بمعهد التخطيط القومي
6	أ.د. شيرين الشواربي	أستاذ الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة
7	د. عبد الرحمن ناجي	رئيس فرق التقييم بالمبادرة الدولية لقياس الأثر
8	أ.د. كريمة كريم	أستاذ الاقتصاد بكلية التجارة – جامعة الأزهر
9	م. مارجريت صاروفيم	نائب وزيرة التضامن الاجتماعي
10	اللواء الدكتور/ محمد أبو شادي	وزير التموين والتجارة الداخلية الأسبق
11	د. مدحت عبد الرشيد	استشاري التمكين الاقتصادي بوزارة التضامن الاجتماعي
12	أ.د. هويدا عدلي	أستاذ العلوم السياسية بالمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية وأستاذ زائر بمعهد التخطيط القومي

وهدف اللقاء إلى:

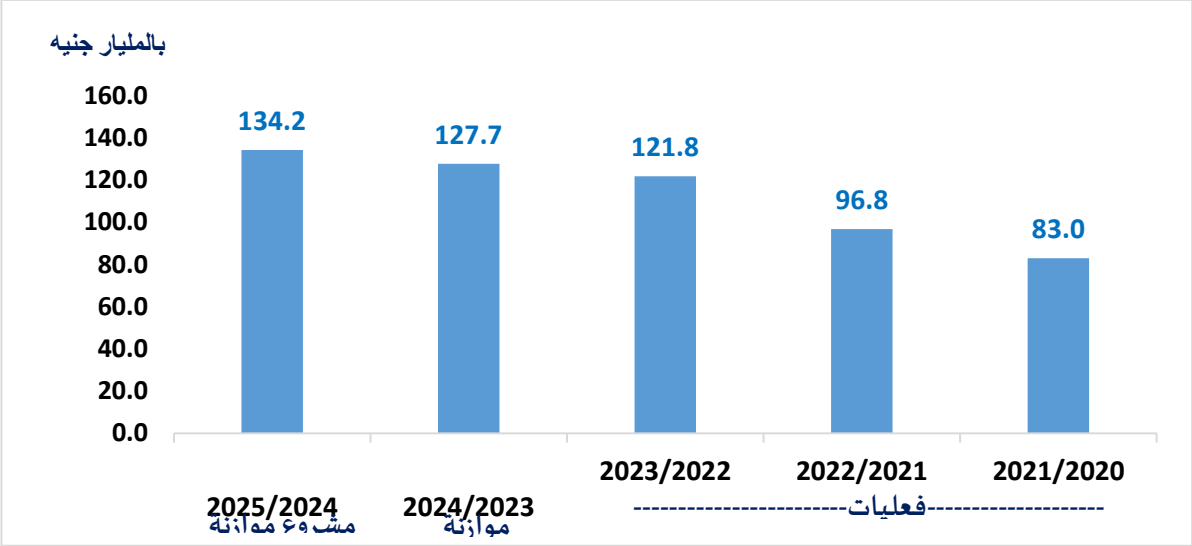
- عرض البدائل المطروحة لتغيير منظومة دعم الغذاء في مصر.
- تحديد الآثار الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة للبدائل المطروحة لتغيير منظومة دعم الغذاء في مصر.
- مناقشة طرق استهداف المستحقين لدعم الغذاء بما يحقق الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.
- تحديد متطلبات حوكمة منظومة دعم الغذاء في مصر.

ودارت مناقشات بين الخبراء لمدة ساعتين، وتم الانتهاء إلى ما يلي:

أولاً: الوضع الحالي لمنظومة دعم الغذاء في مصر

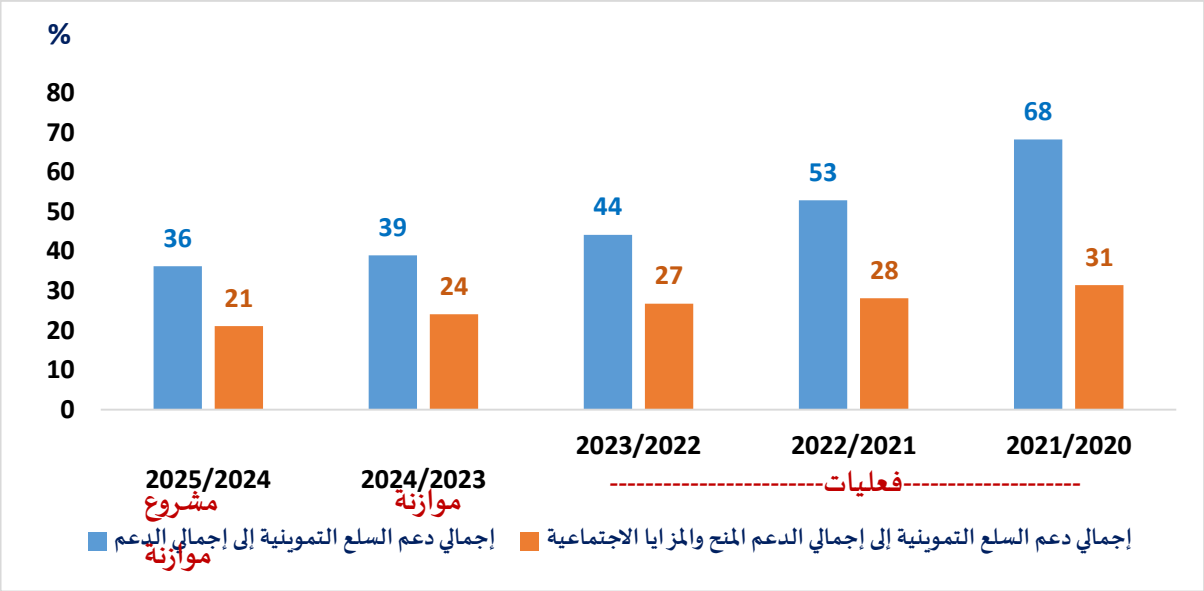
يوضح شكل (1) أن دعم السلع التموينية قد ارتفع من نحو 83 مليار جنيه في عام 2021/2020 إلى حوالي 134.2 مليار جنيه في مشروع موازنة عام 2025/2024، بمتوسط زيادة سنوية يُقدر بـ9.5%، وهو أقل بكثير من معدلات التضخم المتحققة خلال هذه الفترة. كما يشير شكل (2) إلى تناقص نسبة دعم السلع التموينية لإجمالي الدعم من حوالي 31% في عام 2021/2020 إلى نحو 21% خلال أربع سنوات، وكذلك انخفضت نسبة دعم السلع التموينية لإجمالي باب " الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية" من نحو 68% إلى نحو 36% خلال ذات الفترة.

شكل (1): قيمة دعم السلع التموينية خلال الفترة (2021/2020- 2025/2024)



المصدر: تم إعداده اعتمادًا على البيانات الواردة في وزارة المالية، البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2025/2024.

شكل (2): نسبة دعم السلع التموينية لإجمالي الدعم وإجمالي الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية خلال الفترة (2021/2020- 2025/2024)



المصدر: تم إعداده اعتمادًا على البيانات الواردة في وزارة المالية، البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2025/2024.

وفي استطلاع للرأي أجرته وزارة التموين والتجارة الداخلية في عام 2019 عن مدى رضا المواطنين المستفيدين من النظام الحالي لدعم الغذاء، أظهرت النتائج ما يلي:[1]

- ✓ أن 24% من المستفيدين كان غير راضي عن نظام بطاقة التموين، وأن ما نسبته 15% من المستفيدين كان غير راضي عن نظام دعم الخبز.
- ✓ وأن ما نسبته 9% فقط من المستفيدين فضلوا التحول للدعم النقدي بالنسبة لبطاقات التموين، بينما أيد ما نسبته 27% من المستفيدين ضرورة إتاحة الحرية للمستفيدين للاختيار بين الحصول على الدعم النقدي أو العيني.
- ✓ وأن ما نسبته 15% فضلوا التحول للدعم النقدي بالنسبة لدعم الخبز، وأن 25% من المستفيدين من دعم الخبز يرون ضرورة إتاحة الحرية للمستفيدين للاختيار بين الحصول على الدعم النقدي أو العيني.

[1] استطلاع رأي لوزارة التموين والتجارة الداخلية في عام 2019، غير منشور.

ثانيًا: البدائل المطروحة لتغيير منظومة دعم الغذاء في مصر

أن الهدف من تغيير منظومة دعم الغذاء هو تخفيض تكلفة الدعم وزيادة كفاءته وفعاليته من خلال الوصول إلى الفئات المستهدفة ومنع تسربه إلى غير مستحقيه، مما يترتب عليه تخفيض معدلات الفقر، وتحسين مستويات التغذية. وتحقيق ذلك يتطلب القيام بإصلاح شامل، أخذًا في الاعتبار التغيرات الداخلية والخارجية وارتفاع الأسعار.

وهناك ثلاث سيناريوهات مطروحة للنقاش في الوقت الحالي لإصلاح منظومة دعم الغذاء، وبالتحديد بطاقات التموين والخبز، وهى:

1. **استمرار الدعم العيني مع تقليل أعداد المستفيدين** عبر منهجية استهداف تستطيع الوصول للفئات الفقيرة فعلًا، مما يقلل عدد المستفيدين عبر إخراج الفئات الاجتماعية الأكثر يسرًا.
2. **التحول إلى الدعم النقدي** الذي طالما تم طرحه من قبل دون تنفيذه، وسيواكبه بالقطع تنقية قاعدة المستفيدين. وجدير بالذكر أن الدعم النقدي مطبق بالفعل في برنامج تكافل وكرامة، والمواطن يحصل على التموين في شبه دعم نقدي، إذ يحصل كل فرد على 50 جنيهًا.
3. **التحول إلى الدعم النقدي المشروط** مثل شرط انتظام الأبناء بالتعليم أو غيره من هذه الشروط.

وهناك معطيات يجب أخذها في الاعتبار عند المفاضلة بين البدائل المطروحة. فعلى الرغم من أن بطاقات التموين تغطي 63.3 مليون مواطن في عام 2023/2022، في حين يغطي دعم الخبز 71 مليون مواطن في ذات العام.[2] وعلى الرغم من اتساع التغطية بشكل كبير، إلا أن السؤال الكاشف هنا هو عن مدى تأثير هذه التغطية على الحالة التغذوية للمصريين. فبالنظر إلى مؤشرات حالة الأمن الغذائي في مصر، تظهر بعض المؤشرات المقلقة، والتي تفرض إعادة النظر في سياسة دعم الغذاء، حيث:[3]

- ارتفع عدد من يعانون من نقص التغذية في مصر من 3.8 مليون شخص في الأعوام 2000-2002 إلى 7.8 مليون شخص في الأعوام 2020-2022.

[2] رئاسة مجلس الوزراء، ٢٠٢٣، حكاية وطن، الرؤية والانجاز، القاهرة، ص 163.

[3] منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة – الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، 2023، نظرة إقليمية عامة حول حالة الأمن الغذائي والتغذية، الإحصائيات والاتجاهات، ص ص 51- 54.

- بلغت نسبة من يعانون من انعدام الأمن الغذائي المعتدل أو الشديد 28.5٪ من السكان في الأعوام 2020–2022.
- يُقدر عدد من يعانون من انعدام الأمن الغذائي بالملايين في ذات الفترة بـ 31.1 مليون شخص.
- ترتفع نسبة النساء التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي المعتدل أو الشديد إلى 29.9٪ مقارنة بـ 27٪ للرجال في ذات الفترة.
- ما يقرب من 40٪ من الأطفال تحت خمس سنوات – أي ما يقرب من خمسة مليون طفل – يقعون في خطر عدم تطور إمكاناتهم الكاملة. ويتمثل التهديد الأكثر خطورة في الافتقار للصحة الجيدة، عدم توافر الغذاء الكاف والمغذي، وضعف قدرات الأسر على دعم وحماية أطفالهم بسبب الفقر وغيرها من العوامل.

ثالثًا: آراء الخبراء

1- أهمية دور دعم الغذاء

- التأكيد على دور الدعم في تخفيض الفقر، خاصَة أن برامج التخارج من الفقر تأخذ وقتًا طويلًا للخروج من دائرة الفقر، وتتأثر رفاهة الأفراد بتخفيض الدعم.
- في السياق السياسي والاقتصادي الحالي لا يجب المساس بدعم الخبز.
- أهمية وجود دعم لفئات المجتمع المتضررة عند ارتفاع معدلات التضخم.

2- المفاضلة بين بدائل دعم الغذاء

- لابد من التريث وإجراء الدراسات اللازمة عند اتخاذ قرار بالتحول إلى الدعم النقدي؛ فالتكلفة المالية أقل وطاة بكثير من أي تكلفة أخرى سواء سياسية أو اجتماعية، وبالتالي يجب التحذير من السرعة في اتخاذ القرار في ظل الظروف الحالية.
- لا ينبغي التعامل مع مشكلة الدعم بمعزل عن ثلاث قضايا رئيسية، ألا وهى الأجور، والأسعار، وتوزيع الدخل. فكثير من التجارب التي خفضت دعم الغذاء، اتخذت إجراءات تعويضية مثل إصلاح هيكل الأجور وزيادة الإعفاءات الضريبية.
- أن الدعم العيني أفضل من الدعم النقدي لأنه يتيح استهلاك سعرات حرارية ثابتة، وبالتالي يحقق قيمة غذائية، بينما ليس هناك ضمان لتحقيق هذا الهدف في حالة التحول إلى الدعم النقدي، مما قد يضر بالأمن الغذائي. وتزداد مشكلة الدعم النقدي تعقيدًا مع ارتفاع الأسعار، حيث ينبغي – نظريًا– زيادة الدعم النقدي في حالة ارتفاع الأسعار، ولكن عمليًا يصعب تطبيق ذلك؛ فارتفاع

الأسعار يصعب تحديده؛ ما إذا كان موسميًا أو دائمًا أو غير ذلك. وبالتالي تقلص القيمة الحقيقية للدعم النقدي مع ارتفاع الأسعار.

- أشارت دراسة الدعم العيني من المنتجات الغذائية – التي قام بإعدادها المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية (IFPRI) بالتطبيق على بنك الطعام– إلى أن للدعم العيني أثرًا ايجابيًا على الأمن الغذائي ونوعية وجودة الغذاء، مما يساهم في ارتفاع معدلات التغذية وزيادة معدلات ذكاء الأطفال، وكذلك التأثير على معدلات التقزم. ومن ثم فأن نتائج الدعم العيني أفضل من الدعم النقدي.
- الدعم النقدي يتيح للمواطن شراء السلع التي يريدها، ولكن ليس هناك ضمانات لاستقرار الأسعار، خاصًة في الوقت الراهن.
- أن التحول إلى نظام الدعم النقدي يطرح تساؤلات حول استدامة النظام لأن المستفيدون سيطالبون بزيادة قيمة الدعم سنويًا، بما يتسق مع معدلات التضخم. ويزيد الحوافز السلبية للعمل، ويرفع معدلات التضخم مع زيادة الطلب بدون زيادة مقابلة في العرض، خاصًة في ظل ضعف كفاءة سلاسل الإمداد. بالإضافة إلى عدم وجود قاعدة بيانات للتعرف على مستحقي الدعم، خاصًة في ظل اتساع حجم القطاع غير الرسمي.
- نظام الدعم النقدي غير المشروط غير مقبول في ظل الأوضاع الجيوسياسية الإقليمية الحالية، بسبب أهمية توفر مخزون استراتيجي من السلع الغذائية الأساسية لضمان انتظام توفر السلع.

3– شروط التحول إلى الدعم النقدي

- تحديد الفئات التي تستحق الدعم بشكل واضح وشفاف.
- ضمان وجود آلية لوصول الدعم للمستحقين، خاصًة مع وجود أفراد تستحق الدعم ولا تملك آليات الحصول عليه، ويوجد أيضًا أفراد لا يستحقون الدعم ومع ذلك يحصلون عليه، بالإضافة إلى دخول شرائح جديدة إلى فئة الفقراء سنويًا كالمحالين للمعاش. وفي حالة تطبيق الدعم النقدي سيتم الاعتماد على النظام الإلكتروني في الحصول عليه، ومن ثم يجب أن تكون هناك جهة مسؤولة عن هذا الأمر بها مركز للشكاوى عالي التقنية، ويسرع في حل أي مشكلة قد يتعرض لها المواطن.
- من أهم شروط نجاح الدعم النقدي هو ضبط الأسواق ومراقبة الأسعار لضمان السيطرة على أسعار السلع وعدم زيادتها. ومن آليات تحقيق ذلك توفير كافة الإمكانيات لمباحث ومفتشي التموين لإنجاز هذا العمل.

- تحديد آلية التعامل مع الزيادة في الدخول التي سيتم صرفها للمواطن حال ارتفاع معدلات التضخم.
- وفي حال توافر الشروط السابقة وآليات تطبيقها، يمكن البدء في التحول إلى الدعم النقدي على عدة مراحل حتى لا تتعرض المنظومة للفشل.
- مراجعة السياسات الحكومية السعرية والمالية والنقدية لأنها تؤدي إلى خلق مزيد من الفقر، ولم تستطع الحكومة حتى الآن تغطية نسبة مرتفعة من هؤلاء الفقراء.
- العمل على تطوير نظام هوامش الربح والحد من الاحتكار، خاصَة بالنسبة للسلع الغذائية الأساسية، بحيث يتراوح هامش الربح بين 25% – 30%، حتى يكون هناك سعرًا عادلًا عند التحول إلى الدعم النقدي.
- إدخال مراكز جديدة للتوزيع للتوسع في إتاحة السلع وتنوعها، وضمان وصول سلاسل الإمداد إلى القرى بدلًا من السفر إلى المدينة للحصول على السلعة.
- تحقيق الاكتفاء الذاتي من بعض السلع الغذائية الأساسية مثل زيت بذرة القطن والسكر، مع وضع بدائل في حالة عدم القدرة على استيراد بعض السلع الأساسية من الخارج في الوقت المناسب، لضمان توفرها في الأسواق بصفة مستمرة وبأسعار مناسبة.
- توفير فرص عمل لنحو 40 ألف بقال تمويني، حيث أنه سوف يتم إلغاء هذه المهنة عند التحول للدعم النقدي.
- الاستفادة من برامج التمكين الاقتصادي التابعة لوزارة التضامن الاجتماعي في دعم سلسلة الإمداد الخاصة بالسلع الغذائية، خاصَة أن غالبية مشروعات هذه البرامج تكون في مجال الإنتاج الحيواني.
- دراسة أثر التحول إلى الدعم النقدي على الحالة التغذوية للأسرة، خاصَة للمرأة والطفل.
- توعية المستهلك قبل التحول التام إلى الدعم المشروط وربطه بأهمية التعليم والصحة والكشف الدوري.

4- مداخل وطرق الاستهداف للمستحقين لدعم الغذاء

- ضرورة وضع آليات دقيقة للاستهداف وقابلة للتحقق والمراجعة لتحديد الفقراء المستحقين لدعم الغذاء. ويقتضي ذلك التعامل مع عدد من القضايا علي رأسها القطاع غير الرسمي. كما أنه لابد من الحذر من الاستبعاد، فآليات الاستهداف في كل دول العالم تعاني من أخطاء الاستبعاد

للمستحق والضم لغير المستحق. ومع ذلك من منظور العدالة ورعاية المستحقين تكون الأولوية لعدم حرمان مستحق عن عدم وصول الدعم لغير مستحق.

- هناك إجماع لعدد من الدراسات على أنه ليس هناك طريقة واحدة كافية للوصول لتحديد دقيق للمستحقين، فلابد من الجمع بين أكثر من طريقة. وهناك أربع طرق هى: تحديد القدرة المالية بشكل مباشر أو غير مباشر، وتحديد جغرافي أو قطاعي أو فئوي، والاستهداف الذاتي.
- لا توجد آلية استهداف كاملة، فتكلفة الخطأ جزء أساسي من تكلفة الدعم.
- المراجعة الدورية للشروط التي تطبقها وزارة التموين لحصول المواطنين على البطاقة التموينية، لأن هناك بعض الشروط كانت من المفترض أن تُراجع بصفة دورية مثل أن من يتقاضى راتب شهري مقداره 12 ألف جنيه لا يستحق الدعم، وفي ظل الأوضاع الاقتصادية الحالية والارتفاع الكبير في معدلات التضخم، أصبح من الضروري مراجعة هذا الرقم. كما أن من يملك سيارة حديثة لا يستحق الدعم، فهذا الشرط يجب أن يدرس جيدًا قبل وضعه، لأن هناك بعض المواطنين قاموا بشراء سيارة لتحسين دخلهم من خلال تشغيلها كسيارة "أوبر". ويمكن الاعتماد على عدة مصادر لتحديد المستفيدين بأعلى درجة دقة ممكنة، مثل شرائح سداد الضريبة على الدخل، ودافعي الضريبة العقارية، ومالكي الأصول، ونسب الإنفاق على الكهرباء والمياه والاتصالات.

5- رفع كفاءة الدعم العيني

- مراجعة دعم الغذاء الحالي من حيث أنه دعم للغذاء فقط، أم للغذاء وسلع أخرى غير غذائية.
- إحكام الرقابة على منافذ التوزيع، خاصَة بالنسبة لبعض القرى والمناطق المعروف عنها الإتجار في السلع المدعومة.
- الجهاز البيروقراطي الذي يتعامل مع منظومة دعم الغذاء يجعلها ذات تكلفة عالية، مما يتطلب حوكمة هذه المنظومة عن طريق مراجعة القوانين والإجراءات التي تحكم عمل هذا الجهاز، وآليات عمله. وعلى سبيل المثال ينبغي مراجعة دور الهيئة العامة للسلع التموينية بدون استبعادها. وكذلك ينبغي وجود آليات شكاوي للمواطنين يسهل استخدامها، ووجوبية الرد علي هذه الشكاوي من الجهات الحكومية المعنية في غضون مدة محددة.
- تنفيذ برامج التمكين الاقتصادي التي تساعد الفقراء على الخروج من دائرة الفقر، وتساعد مواطنين على عدم الانزلاق إلى الفقر، لأن الدعم بأشكاله لا يؤدي إلى الخروج من دائرة الفقر، ولا معالجة الحرمان عند الفقراء. فمكافحة الجوع وتحقيق الأمن الغذائي، كعمل متكامل يهدف إلى تمكين الأسر

الأكثر احتياجًا، وتعزيز قدراتهم. ومن أمثلة هذه البرامج مبادرة "أزرع"، وهى من المبادرات الهامة لدعم صغار المزارعين على إنتاج القمح ودعم لمستلزمات الإنتاج.

- هناك أهمية قصوى لتنفيذ برامج متنوعة لمكافحة الجوع وتحقيق الأمن الغذائي. ومن المهم أن تتسم هذه البرامج بالتشاركية والشمولية والتكامل بين جميع الجهات ذات الصلة، سواء الحكومة أو القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني. بالإضافة إلى دعم الأسر المنتجة، والتمكين الاقتصادي للمرأة الريفية، ودعم النساء في إنشاء مشروعات صغيرة لإنتاج الغذاء، مما يسهم في توفير مصادر دخل مستدامة وتحقيق الاكتفاء الذاتي، الأمر الذي يستهدف القضاء على الجوع وضمان الأمن الغذائي للجميع.
- تفعيل دور منظمات المجتمع المدني بعقد شراكات بينها وبين الحكومة، مثل بنك الطعام المصري، لتحسين إدارة الموارد الغذائية وتقليل الهدر.