آراء في قضايا التخطيط والتنمية

العدد (24) – 15 / 4 / 2017

معهد التخطيط القومي

"حول برنامج الدعم النقدي تكافل وكرامة "

د. أحمد سليمان محمد علي

مدرس بمركز التخطيط الاجتماعي والثقافي

أعلنت وزارة التضامن الاجتماعي أن عدد المستفيدين من برنامج تكافل وكرامة بلغ أكثر من 1.3 مليون أسرة حتى فبراير 2017، وتستهدف الحكومة زيادة عدد المستفيدين ليصل إلى 1.7 مليون أسرة بحلول شهر يونيو 2017، بدلاً من 1.5 مليون أسرة كما كان مقرراً عند بداية تنفيذ البرنامج.

برنامج تكافل وكرامة هو أحد برامج الحماية الاجتماعية التي أطلقتها الحكومة المصرية في بداية عام 2016/2015 بهدف تقديم دعم نقدي للأسر الأكثر احتياجاً من أجل مساعدتها على الخروج من براثن الفقر وتحسين مستوى المعيشة. وتبلغ مدة تنفيذ البرنامج ثلاث سنوات (تنتهي في عام 2018/2017) من خلال اتفاق قرض مع البنك الدولي بقيمة 400 مليون دولار بفترة سداد تصل إلى 35 سنة منها 5 سنوات فترة سماح، على أن يتم تدبير باقي التمويل من المصادر المحلية.

وينقسم برنامج تكافل وكرامة إلى برنامجين فرعيين، وهما: برنامج تكافل وهو برنامج دعم نقدي مشروط يستهدف الأسر الفقيرة التي لديها أطفال من سن (0–18) سنة، مع اشتراط التزام الأسر المستفيدة التي لديها أطفال أكثر من 6 سنوات بإلحاقهم بالمدارس وانتظامهم بنسبة 80٪ على الأقل، وتوفير الرعاية الصحية للأم والطفل (أقل من 6 سنوات). وتحصل الأسرة التي تنطبق عليها هذه الشروط على مبلغ 325 جنيه شهرياً، و60 جنيهاً لطالب المرحلة الابتدائية، بالإضافة إلى 80 جنيهًا لطالب المرحلة الإعدادية و100 جنيه لطالب المرحلة الثانوية بحد أقصى ثلاثة طلاب للأسرة. أما برنامج كرامة فهو برنامج دعم نقدي غير مشروط يستهدف الفئات غير القادرة على العمل مثل كبار السن أكبر من 60 سنة (كان مقرراً في البداية استهداف كبار السن حتى 65 عاماً وتم تخفيضها إلى 60 عاماً في ظل حزمة برامج الحماية الاجتماعية التي أعلنتها الحكومة بعد قرار تعويم الجنيه المصري في الثالث من نوفمبر 2016) والمعاقين، ويحصل الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط على مبلغ 350 جنيهاً شهرياً لكل فرد وبحد أقصى ثلاثة أفراد داخل الأسرة الواحدة.

ولا شك أن برامج الحماية الاجتماعية تلعب دوراً هاماً في التخفيف من آثار الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية من منطلق مسئولية الدولة تجاه مواطنيها مع ما يقوم به المجتمع المدني من دور بارز في هذا الشأن، وخاصة في ظل التداعيات الاقتصادية نتيجة التحولات السياسية التي شهدتها مصر خلال السنوات الماضية. وانطلاقاً من الاهتمام الذي توليه الحكومة في تنفيذ هذا البرنامج الطموح، والنجاح الذي تحقق من خلال الوصول إلى عدد كبير من الأسر المصرية التي تعاني من الفقر والحرمان في فترة زمنية قصيرة، تبرز بعض القضايا الهامة التي يتعين أن تكون محل اعتبار من الجهات المعنية. **وتتمثل أهم هذه القضايا** فيما يلي:

أولاً: الدور الذي يمكن أن يسهم به هذا البرنامج في الحد من مشكلة الفقر في مصر وخاصة الفقر المدقع. فوفقاً لبيانات

مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام 2015 الذي ينفذه الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، فإن نسبة الفقر المدقع بلغت نحو 5.3% من إجمالي السكان في هذا العام، أي أن ما يقرب من 4.7 مليون فرد بالكاد يحصلون على احتياجاتهم الغذائية الأساسية، بينما تبلغ نسبة السكان تحت خط الفقر نحو 27.8% من إجمالي السكان بما يمثل نحو 24.5 مليون فرد. وبافتراض أن متوسط حجم الأسرة في مصر يبلغ نحو 5 أفراد تقريباً (ربما يقل قليلاً)، فإن عدد الأسر التي تعاني من الفقر المدقع في مصر يصل إلى نحو مليون أسرة، بينما يصل عدد الأسر الفقيرة إلى نحو 5 مليون أسرة. ووفقاً لنفس مصدر البيانات يبلغ متوسط قيمة خط الفقر المدقع للفرد نحو 322 جنيه شهرياً، كما تبلغ قيمة خط الفقر نحو 482 جنيه للفرد شهرياً في عام 2015.

وبالعودة إلى برنامج تكافل وكرامة، وفي ضوء ما تم الإعلان عنه من وصول عدد المستفيدين من البرنامج إلى أكثر من 1.3 مليون أسرة، مما يعني أن عدد الأسر المستفيدة من هذا البرنامج يفوق عدد الأسر التي تعاني من الفقر المدقع في مصر حتى عام 2015، وبالتالي فإن النجاح في تنفيذ البرنامج كفيل بالقضاء على حالة الفقر المدقع في مصر حتى في ظل شدة وعمق الفقر الذي يعاني منهما المجتمع المصري.

ولكن الواقع الفعلي يشير إلى صعوبة تحقيق هذا الهدف، فبالرغم من وجود أشكال أخرى لبرامج الحماية الاجتماعية، والتي تتبناها الدولة منذ عشرات السنوات، وعلى رأسها معاشات الضمان الاجتماعي، والذي بلغ عدد المستفيدين منه حتى وقتنا الحالي وفقاً لوزارة التضامن الاجتماعي نحو 1.7 مليون شخص، إلا أن هذا لم يحل دون ارتفاع مؤشرات الفقر في مصر من نحو 3.6% في عام 2005/2004 إلى نحو 5.3% في عام 2015 بالنسبة للفقر المدقع، ومن نحو 19.6% إلى نحو 27.8% بالنسبة لخط الفقر خلال ذات الفترة، إلا إذا كان وجود هذه البرامج قد حال بالفعل من تفاقم الوضع بشكل أسوأ بكثير مما هو عليه الآن، وهذا بالطبع شيء يصعب قياسه أو الاستدلال عليه.

على الجانب الآخر، تظل قيمة التحويلات النقدية المحددة للحالات التي تنطبق عليها الشروط، ومدى ملاءمتها لتحسين الظروف المعيشية للفئات المستهدفة، محل جدل ونقاش واسع. فعلى سبيل المثال، إذا كانت هناك أسرة تنطبق عليها شروط برنامج تكافل ولديها ثلاثة أطفال في مراحل التعليم المختلفة (ابتدائي وإعدادي وثانوي)، فإن إجمالي ما سوف تحصل عليه هذه الأسرة وفقاً لشروط البرنامج يبلغ نحو 565 جنيه شهرياً، في حين أن خط الفقر المدقع لهذه الأسرة قد يصل إلى أكثر من 1600 جنيه شهرياً.

بالإضافة إلى ما سبق، وفي ظل معدلات التضخم غير المسبوقة التي صاحبت القرارات الاقتصادية الأخيرة بتحرير سعر صرف الجنيه المصري أمام الدولار الأمريكي، وما تلاها مباشرةً من تحريك أسعار الوقود، والتي أدت إلى انخفاض كبير في القوة الشرائية للعملة المحلية صاحبه ارتفاع في مستويات الأسعار، فإن الأمر يستلزم إعادة النظر في قيمة مخصصات الدعم النقدي لبرنامج تكافل وكرامة لتأخذ في الاعتبار معدلات التضخم الحالية والمتوقعة.

وهنا يمكن طرح التساؤل التالي، هل من الأجدى أن يتم التوسع بشكل رأسي من خلال التركيز على عدد محدد من الأسر والأفراد الذين يعانون من شدة الفقر، مع زيادة المخصصات الشهرية للحالات المستحقة لتتواءم مع ارتفاع تكاليف المعيشة مما يساعد هذه الأسر على الخروج من براثن الفقر المدقع؟ أم استمرار التوسع الأفقي من خلال زيادة عدد الأسر المستفيدة مع ثبات المبالغ الشهرية المخصصة لهم والتي تتضاءل قيمتها مع معدلات التضخم المتزايدة؟

ثانياً: أهمية وجود مؤشرات قياس واضحة لأثر هذه البرامج على مستوى معيشة الأسر الفقيرة، فالعبرة ليس بزيادة عدد المستفيدين بقدر ما هو مدى الاستفادة الحقيقية للأفراد والمجتمع من هذه البرامج، وخاصة فيما يتعلق بالحد من الفقر وتحسين مؤشرات الالتحاق بالتعليم والمؤشرات الصحية.

ثالثاً: تتمثل القضية الأخرى الهامة في ضمان وصول هذا الدعم النقدي إلى مستحقيه، وهو ما يرتبط بشكل كبير بوجود قاعدة بيانات حديثة ودقيقة وشاملة، ويتم مراجعتها وتحدثيها بصورة دورية، وتكون مبنية على خرائط الفقر وتوزيعه الجغرافي وخصائص الفقراء مما يساعد على تحديد الفئات المستهدفة. كما يرتبط أيضاً بهذه القضية، إحكام الرقابة على عمليات التنفيذ وما تتضمنه من اختيار الفئات المستهدفة وآليات صرف المستحقات المالية لها. وخاصة في ضوء ما أثاره البعض عن حصول عدد من غير المستحقين على الدعم النقدي من برنامج تكافل وكرامة.

رابعاً: وهي قضية استدامة البرنامج. فكما تمت الإشارة إليه سابقاً، يساهم البنك الدولي في تمويل البرنامج بنحو 400 مليون دولار في صورة قرض يتم منحه على ثلاث دفعات، على أن تتولى وزارة المالية تدبير باقي التمويل المطلوب، والذي بلغ في عام 2017/2016 ما يقرب من 5.5 مليار جنيه، ساهم البنك الدولي فيها بنحو 1.4 مليار جنيه هي قيمة شريحة من القرض المخصص للبرنامج والجزء المتبقي والذي بلغ نحو 4.1 مليار جنيه تم تمويله من الموازنة العامة للدولة، ومن المتوقع أن تصل تكلفة البرنامج إلى نحو 6 مليار جنيه بنهاية العام الجاري.

وهنا يبرز التساؤل حول ضمان الاستمرار في صرف هذ الدعم النقدي بعد انتهاء فترة الثلاث سنوات المخصصة لتنفيذ البرنامج بعد الحصول على قيمة قرض البنك الدولي بالكامل، فهل ستتحمل ميزانية الدولة تكلفة البرنامج بالكامل وخاصة في ظل التوسع المستهدف في تغطية الأسر المستفيدة من البرنامج حيث من المتوقع أن تصل تكلفة البرنامج إلى ما يقرب من 10 مليار جنيه في عام 2018/17 لتغطي نحو 1.7 مليون أسرة كما هو مستهدف، والتي حتماً سترتفع في حالة زيادة الأسر المستهدفة في السنوات التالية؟ وهل هناك بدائل تمويل محلية مطروحة، أما سيتم الاعتماد على قرض آخر من البنك الدولي أو غيره من المؤسسات التمويلية الدولية مما يؤدي إلى مزيد من تراكم للديون الخارجية؟

وتنبع أهمية هذا التساؤل أيضاً في ضوء التزام الحكومة في برنامجها مع صندوق النقد الدولي بزيادة مخصصات الحماية الاجتماعية من الدعم والتحويلات النقدية بنحو 1% من الناتج المحلي الإجمالي، في الوقت ذاته الذي تستهدف فيه الحكومة ترشيد الإنفاق العام بهدف تقليص عجز الموازنة العامة للدولة.

وبالتالي فإن خطة الحكومة بشأن القدرة على توفير التمويل اللازم لاستمرار تنفيذ البرنامج خلال السنوات القادمة يحتاج إلى مزيد من الإيضاح والشفافية.

خامساً: قضية المواءمة والتكامل بين برامج الحماية الاجتماعية المختلفة التي تتبناها الحكومة وخاصة معاشات الضمان الاجتماعي وبرنامج الدعم النقدي تكافل وكرامة، من حيث شروط الاستحقاق والفئات المستهدفة في كل منهما، وذلك بهدف تحقيق الاستفادة القصوى من هذه البرامج وتحقيق الأهداف المنشودة منها، وغلق جميع المنافذ أمام حالات الفساد والرشاوى وضمان وصول الدعم إلى مستحقيه.

سادساً: وهي قضية شروط الاستحقاق المدرجة في برنامج تكافل، والتي تلزم الأسر المستفيدة بانتظام أبنائها في المراحل الدراسية المختلفة بنسبة 80%، وكذلك متابعة الحالة الصحية للأمهات والأطفال. وبالطبع فإن ضمان التزام الأسر المستفيدة من البرنامج بهذه الشروط يحتاج إلى منظومة متابعة على قدر كبير من الكفاءة والفاعلية، وأن تكون المتابعة بصفة دورية

سنوية بحد أقصى وليس بعد ثلاث سنوات كما أعلنت وزارة التضامن الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، تحتاج عملية المتابعة إلى تنسيق وتعاون مع الجهات المعنية وهي وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني ووزارة الصحة والسكان.

وفي الختام يجدر التنويه إلى أنه وبالرغم من أن تطوير منظومة الحماية الاجتماعية في مصر أضحى ضرورة ملحة وخاصة في ظل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الراهنة التي يعاني منها المجتمع المصري، إلا أن برامج الحماية الاجتماعية بكافة أشكالها تعالج العَرَض وليس المرض، بمعنى أنها لا تخرج الفقراء من تحت خط الفقر والذي يحتاج إلى برامج تمكين للفقراء ودمجهم في العملية الإنتاجية، بقدر ما تساعد فقط على التخفيف من وطأة الفقر من خلال مساعدة الأسر الفقيرة على تحمل جزء من تكاليف المعيشة المتزايدة بشكل مطرد.

تصدر هذه النشرة استناداً إلى أن المادة الرابعة من القانون رقم 13 لسنة 2015 في شأن معهد التخطيط القومي والتي أناطت بالمعهد " إبداء الرأي في مشروعات القوانين والقرارات الخاصة بقضايا التخطيط والتنمية ". والآراء التي تقدم في أي عدد من أعداد هذه النشرة هي آراء من أعدها من أصحاب الاختصاص من أعضاء الهيئة العلمية للمعهد، أو من المشاركين في اللقاءات العلمية التي ينظمها المعهد. وهي لا تعبر بالضرورة عن رأي رسمي للمعهد.

معهد التخطيط القومي- صلاح سالم- مدينة نصر – القاهرة- ت 22629225
بريد الكتروني:inp.technicaloffice@gmail.com
www.inplanning.gov.eg