آراء في قضايا التخطيط والتنمية

العدد (٦) – ٣ / ١ / ٢٠١٧

معهد التخطيط القومي

"حول قضية الدعم"

أ.د. سهير أبو العينين

أستاذ الاقتصاد المتفرغ

مركز السياسات الاقتصادية الكلية بالمعهد

يستحوذ الدعم على ما يقرب من ٢٥% من الإنفاق الحكومي ويمثل عقبة في طريق إصلاح العجز المزمن في الموازنة العامة للدولة، ومن ثم يضعف قدرة الدولة على الإنفاق على الاستثمار اللازم للتنمية. ويتضمن الدعم أنواعاً متعددة تتمثل في دعم المواد التموينية ودعم المواد البترولية ودعم تنشيط الصادرات ودعم الكهرباء ودعم نقل الركاب ودعم التأمين الصحي ودعم الانتاج الصناعي، ودعم مؤسسات حكومية مالية ويتضمن دعم فائدة القروض الميسرة ودعم إسكان محدودي الدخل.

ويشكل دعم المواد التموينية (السلع الغذائية) ودعم المواد البترولية النسبة الأكبر من قيمة الدعم (حوالى ٦٧% في الحساب الختامي المبدئي لعام ٢٠١٥/٢٠١٦). وسوف نركز في الورقة المطروحة على هذين النوعين من الدعم.

وهناك أنظمة مختلفة للدعم، منها الدعم العيني المفتوح، حيث تقوم الدولة بتوفير السلع المدعومة بأسعار تقل عن سعرها السوقي الذى يعكس تكلفة انتاجها. وهذا النوع من الدعم غير موجه لفئات مستهدفة وإنما يستفيد منه كل من يستهلك هذه السلع، ومن أمثلة هذا النوع دعم المواد البترولية. وهناك دعم عيني موجه لفئات معينة من خلال بطاقات التموين التي تمنح لفئات محددة من متوسطي ومحدودي الدخل، ومن أمثلته دعم السلع التموينية، مع ملاحظة أن من يستفيدون من هذه البطاقات في مصر يبلغ عددهم حوالى ٧٠ مليون فرد.

وهناك نوع آخر من الدعم ويتمثل في الدعم النقدي في شكل تحويلات نقدية توجه لفئات محددة مستهدفة من الفقراء عند مستوى دخل معين يتم الاتفاق عليه. وهذا النوع من الدعم يعد أقل استنزافاً للموارد المالية للدولة ولا يتسبب في تشويه هيكل الأسعار في السوق، كما أنه يمكن أن يحقق أهدافاً اجتماعية عندما يتم ربط التحويلات النقدية للفئات المستهدفة بشروط تضمن الانتظام في تعليم الأطفال وفي ترددهم على العيادات الصحية، وهو النظام الذى اتبعه عدد من الدول، وهو في رأيي النظام الأكثر رشادة للدعم والذى يجب اتباعه في مصر.

ومن المناسب أن يتم الانتقال تدريجياً من نظام الدعم العيني إلى الدعم النقدي، ويتطلب هذا النظام توفير قاعدة بيانات شاملة يتم على أساسها تحديد الفئات المستحقة للدعم النقدي. وفي هذا السياق تقوم الحكومة حالياً بتنقية بطاقات التموين للسلع الغذائية، كما قامت بتحريك أسعار بعض منتجات الطاقة وتتجه لاستخدام البطاقات الذكية لتوزيع البنزين واعتماد نظام شرائح دخلية في تسعير استهلاك الكهرباء. وهو توجه مقبول مع ضرورة مراعاة الدقة في تحديد المستحقين للدعم واتباع معايير واقعية ومرنة تراعى تكلفة المعيشة في ضوء حركة الأسعار واحتياجات توفير مستوى معيشة يضمن توفير الحد الأدنى من الاحتياجات الغذائية والصحية والتعليمية والطاقة، ويضمن في نفس الوقت ترشيد استخدام الموارد.

إلا أن المعالجة الحقيقية للدعم في الأجل المتوسط والطويل تتطلب سياسات للتنمية تجفف منابع الفقر من ناحية، وتصحح هياكل الانتاج والتكلفة واختلالات الأسواق من ناحية أخرى، وبحيث تحقق أهداف التنمية في القضاء على الفقر وتحقيق العدالة، وبما يؤدى في النهاية إلى تقليل عدد المستحقين للدعم إلى أقل ما يمكن.

وفيما يتعلق بهياكل الأسواق في مصر يلاحظ ارتفاع تكلفة الوساطة بين سعر الانتاج وسعر بيع التجزئة. وتزيد حدة المشكلة مع وجود احتكارات في مجال التوزيع وفي استيراد السلع الأساسية، كما أن قلة منافذ التوزيع وعدم انتشارها جغرافياً بما يتناسب مع توزيع السكان يرفع تكلفة النقل. وتصب كل العناصر السابقة في ارتفاع سعر السوق بالنسبة للسلع الأساسية محل الدعم، وأيضاً السلع الأخرى خارج نطاق الدعم مما يؤدى إلى انخفاض القوة الشرائية لفئات كبيرة من السكان وانخفاض دخلهم الحقيقي فيزيد بالتالي عدد السكان المستحقين للدعم. ومن ثم فإنه من المفيد في كل من الأجل القصير والمتوسط أن تتدخل الدولة في الحلقة الوسيطة بين الانتاج والتوزيع لكسر الاحتكار ولزيادة منافذ التوزيع. وفيما يتعلق بتكلفة النقل فمن المؤكد أن تخفيض دعم السولار بصفة خاصة، يرفع تكلفة النقل، ومع ذلك فإن الإبقاء على الدعم لا يمثل الحل الأمثل وإنما تطوير منظومة النقل بتحسين الطرق وتطوير شبكة السكك الحديدية باعتبارها من وسائل النقل الرخيص، وزيادة الربط بين المناطق المختلفة لتقصير المسافات بين مناطق الانتاج ومناطق التوزيع، وأيضاً تطوير وسائل النقل وكفاءة استخدامها والتوجه لاستخدام مصادر الطاقة الأقل تكلفة. وتؤدى سياسة تسعير الطاقة دوراً هاماً في توجيه الاستهلاك بما يتناسب مع الندرة النسبية لأنواع الطاقة، مع التأكيد على أهمية توفير البدائل حتى لا تظهر السوق السوداء ويرتفع التضخم.

يعتمد سعر السوق أيضاً على مدى تناسب العرض مع الطلب. وفي هذا السياق فإن السلع محل الدعم في مصر هي منتجات الطاقة والسلع الغذائية. فيما يتعلق بمنتجات الطاقة فإن السلع محل الدعم هي من منتجات الطاقة الأحفورية أي من موارد قابلة للنفاد، ومن ثم فإن العرض مرشح للتناقص المستمر. أما عرض السلع الغذائية فيعتمد على كل من الواردات والانتاج المحلى من الزراعة. ومن ثم فإن زيادة الاستثمار في الزراعة يعد ضرورياً لزيادة الانتاج المحلى من السلع الغذائية. وذلك فضلاً عن أنه من المعروف أن الاستثمار في الزراعة، إلى جانب الأنشطة غير الزراعية في المناطق الريفية يساهم في تنمية هذه المناطق والتي يتركز فيها الفقراء، ومن ثم يؤدى إلى زيادة العمالة وزيادة دخل السكان في هذه المناطق، وبالتالي تخفيض نسبة الفقراء المستحقين للدعم. وفيما يتعلق بالإنتاج المحلى في مصر فإنه يتميز بارتفاع نسبة المدخلات المستوردة في مكونات التكلفة، مما يؤدى إلى زيادة حساسية التكلفة لتغيرات الأسعار العالمية وتغيرات سعر الصرف. ويستدعى ذلك الاهتمام بسياسة إحلال الانتاج المحلى محل الواردات، وخاصة من المستلزمات الوسيطة. ومن المشكلات الأخرى التي تؤثر على تكلفة الانتاج انخفاض انتاجية العمل، وارتفاع نسبة الفاقد في مراحل الانتاج والنقل والتخزين والتوزيع. هذه المشكلات تزيد تكلفة الانتاج وتستدعى الاهتمام بدراستها بجدية والبحث في سبل معالجتها.

ويمثل ترشيد الطلب أحد الاتجاهات الضرورية في التعامل مع منظومة الدعم، ويتحقق ذلك بأن تعكس الأسعار الندرة النسبية للموارد المتاحة، كما أن سياسة التسعير المناسبة لمنتجات الطاقة من المصادر الأحفورية لا تساعد فقط في ترشيد استخدامها وإنما تساعد أيضاً في تحفيز الاستثمار في الطاقة المتجددة لتوفير بدائل للطاقة الأحفورية الناضبة.

وفيما يتعلق بجانب الطلب أيضاً فإن المشكلة السكانية تمثل واحدة من أخطر التحديات التي تزيد من تعقيد مشكلة الدعم وبرامج الحماية الاجتماعية، خاصة وأن ارتفاع معدلات المواليد يشاهد في الطبقات المتوسطة والفقيرة. وفي إطار معالجة هذه المشكلة يجب أن تقترن برامج الحماية الاجتماعية بشروط وحوافز إيجابية للأسر التي تلتزم بتنظيم النسل،

وحوافز سلبية بالامتناع عن تقديم دعم نقدى للأسر بعد عدد من الأولاد لا يزيد عن ثلاثة بأي حال.

ويتطلب تفعيل السياسات اللازمة لمعالجة قضية الدعم في إطار شامل أن تضطلع الدولة بدور أكبر في النشاط الاقتصادي. وفي هذا السياق فإن المشاكل التي يعانى منها الجهاز الإداري الحكومي من بيروقراطية وقوانين مقيدة تحتم استخدام إطار آخر مكمل، وهو ما يتحقق في التجربة المصرية باضطلاع القوات المسلحة بدور بارز في النشاط الاقتصادي. ورغم ما يثور من اعتراضات لدى بعض المثقفين على دور القوات المسلحة في النشاط الاقتصادي، إلا أنه عندما يتعلق الأمر بالاحتياجات الأساسية للأفراد في ظروف معينة وتمس الأمن القومي بمفهومه المعاصر، فإن تدخل القوات المسلحة يكون أمرا حتمياً وفي صميم مهامها. ومع ذلك فإن هذا لا ينفي أهمية، بل وحتمية تطوير قدرات الأجهزة المدنية للدولة لتقوم بدورها المطلوب في النشاط الاقتصادي وفق استراتيجية التنمية.

ومن المهم لضمان قدر من التوافق المجتمعي حول سياسات الحكومة أن يشعر الأفراد بشواهد على وجود أمل في مستقبل أفضل. ولعل المشروعات التنموية القائمة حالياً تبرر هذا الأمل، وإن كان حجم الاستثمار المحلى والأجنبي لم يصل بعد إلى المستويات المنشودة، إلا أن هناك جهود واضحة تبذل لمعالجة المعوقات. وبالإضافة إلى ذلك فإن فكرة العدالة تلعب دوراً محورياً. وعلى ذلك فإن الإصلاح الضريبي في اتجاه مزيد من العدالة هو أمر مطلوب، ومن المهم تفعيل ما تم الإعلان عنه من تعديل قانون الضريبة على الدخل وإضافة شريحة جديدة لفئات الدخل العليا، وذلك لتوصيل رسالة سياسية هامة للمجتمع بأن الفئات محدودة الدخل لا تتحمل وحدها تكلفة الإصلاح.

تصدر هذه النشرة استناداً إلى أن المادة الرابعة من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٥ 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. والمعروض في هذا العدد هو رأي كاتبه.