المبحث الأول

واقع الدعم في الحالة المصرية

توطئة وتمهيد:

* يستهدف هذا المبحث، الإجابة على تساؤل رئيسي: ما هو مفهوم الدعم وتطبيقاته في الموازنة المصرية؟

وفي ضوء هذا التساؤل العام، فإن التساؤلات الفرعية هي:

- هل السياسة المالية أداة لإعادة توزيع الدخل؟
- ما هو مفهوم الدعم كأداة مالية لإعادة توزيع الدخل؟
- هل يظهر الدعم في الموازنة المصرية؟ ما هي البنود الرئيسية التي تخصص لها الموازنة المصرية دعماً؟
- وهل مخصصات الدعم تتزايد أم تتناقص بالموازنة؟بعبارة أخري ما هي معدلات نمو إجمالي الدعم خلال الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠١ حتى عام ٢٠١٣.
- ما هي أنواع مخصصات الدعم وتطورها بالموازنة المصرية ونسبة كل نوع منها إلى إجمالي الدعم ؟

خطط الباحث لجعل إجابة كل تساؤل من التساؤلات السالفة، موضع مناقشة في المطلبين التاليين كما يلي:

المطلب الأول:مفهوم الدعم كأداة مالية لإعادة توزيع الدخل.

أولاً: السياسة المالية وإعادة توزيع الدخل.

ثانياً: مفهوم الدعم كأداة مالية توزيعية وتقسيماته.

المطلب الثاني: الدعم في الموازنة المصرية وتطوراته.

أولاً: تطور معدلات نمو إجمالي الدعم خلال الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠١م حتى عام ٢٠١٣م.

ثانياً: تطور مخصصات الدعم بالموازنة ونسبة كل نوع منها إلى إجمالي الدعم. وهي:

١) مخصصات دعم البنود الرئيسية بالموازنة العامة للدولة: (السلع الغذائية، البترول، الكهرباء).

٢) مخصصات دعم البنود غير الرئيسية بالموازنة العامة للدولة: (تنشيط الصادرات، نقل الركاب، إسكان محدودي الدخل، التأمين الصحي على المناطق الصناعية والإنتاج الصناعي).

وفيما يلي تناول البحث للعناصر السالفه.

المطلب الأول

مفهوم الدعم كأداة مالية لإعادة توزيع الدخل

ترصد الأدبيات الاقتصادية أنواع وتصنيفات مختلفة من الدعم مثل: الدعم السلعي والدعم الخدمي، الدعم النقدي والدعم العيني، الدعم المباشر والدعم غير المباشر، الدعم في جانب الإيرادات والدعم في جانب النفقات، الدعم الداخل في الموازنة والدعم خارج الموازنة، دعم الإنفاق الضريبي ودعم الصادرات، دعم سعر الصرف ...إلخ وغير ذلك الكثير من أنواع تصنيفات الدعم(١).

بالإضافة إلى التعدد في أنظمة الدعم، فإن هناك اختلافاً واضحاً في الأهداف، فالدعم قد يكون أداة لإعادة توزيع الدخل في المجتمع مثل الدعم الاستهلاكي المتمثل في تقديم السلع والخدمات الأساسية للمواطنين محدودي الدخل بأسعار مدعمة، كما يمكن أن يكون الدعم أداة لحفز الاستثمار والإنتاج من خلال تقديم الحوافز والإعفاءات الضريبية والجمركية للشركات وتقديم الخامات والمواد البترولية لها بأسعار تقل عن الأسعار العالمية، وكذلك من خلال إعانات التصدير(٢).

اختار البحث عرض مفهوم «الدعم» في إطار المالية العامة، باعتباره أحد أدواتها في «إعادة توزيع الدخل»، هذا الاختيار له ما يبرره، لارتباطه بموضوع البحث في شقه المتعلق «بالدعم وأثره في مكافحة الفقر في مواجهة دعاوى الإلغاء».

كما اختار البحث عرض تقسيم «الدعم» في إطار «طريقة إيصال الدعم إلى المستفيدين». هذا الاختيار له ما يبرره، لارتباطه بموضوع البحث في شقه المتعلق

---

(١) محمد زكي على السيد، الحوكمة في الموازنة العامة في الدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨م، ص٢٠٥.

(٢) المرجع السابق، ص٢٠٦.

«دعاوى الترشيد وتغيير آلية التطبيق من خلال التحول من الدعم العيني إلى الدعم النقدي».

من العناصر الفاعلة في هذا الموضوع:

أولاً: السياسة المالية وإعادة توزيع الدخل.

ثانياً: مفهوم الدعم كأداة مالية توزيعية وتقسيماته.

وفيما يلي تناول البحث للعنصرين السالفين.

أولاً: السياسة المالية وإعادة توزيع الدخل:

شهد مطلع القرن العشرين ـ تحت تأثير الأزمات الاقتصادية وانتشار البطالة، تطور دور مالية الدولة والانتقال به من مرحلة «الدولة الحارسة»، إلى مرحلة «الدولة المتدخلة»، وبذلك اتسع نطاق نشاط الدولة وأصبحت مسئولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي معاً[1].

مجالات الموازنة العامة وأغراضها:

أ) تحدث ريتشارد مسجريف ـ عالم المالية العامة الأمريكي المعاصر ـ في نظريته الحديثة المسماة (نظرية المالية العامة) عن ثلاث مجالات للموازنة العامة للدولة ـ وإليه يرجع الفضل الأول في وضع تحديد واضح لأهداف نشاط السلطات العامة وهي[2]:

- تخصيص جزء من الدخل القومي للإنفاق على إنتاج الخدمات العامة.
- تحقيق عدالة توزيع الدخل «الرفاهية الاقتصادية».

---

(١) د.رفعت المحجوب، المالية العامة، النفقات العامة والإيرادات العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩م، ص٢٣.

(2) Musgrave, R. A. (The theory of public finance, N.Y. 1959) p.9
كما هو مثبت لدي د. أحمد حافظ الجعويني، اقتصاديات المالية العامة ـ دراسة في الاقتصاد العام، دار الجيل للطباعة، ج.م.ع.، ط٢، ١٩٧٤م، ص ٨٣ : ١١٨.

- المحافظة على عمالة كاملة دائمة، وتقدم وتنمية اقتصادية وثبات أسعار «استقرار اقتصادي».

إلا أن مسجريف في إحدى محاضراته العامة ـ ألقيت في نيويورك ١٩٧٣م رأى أنه من الأنسب نقل هدف «التنمية» من الفرع الثالث «العمالة والتنمية» إلى الفرع الأول «التخصيص» لأنه يرى أن التنمية تحتاج إلى تخصيص الموارد الاقتصادية ـ لتأدية الخدمات العامة والمستحقة، وبالتالي هي اقرب إلى فرع التخصيص منها إلى فرع العمالة.

ب) ومع تبلور دور «دولة الرفاة» أو «الدولة الكفيلة»، انتهت السياسة المالية، بعد ما لحقها من تطور عميق، إلى: أن أصبحت تهدف إلى تحقيق غرضين متكاملين:

الغرض الأول: ضمان تخصيص أفضل للموارد القومية، عن طريق تحويل جزء من موارد الدولة من نشاطها الخاص لإشباع الحاجات العامة والأنشطة ذات الحيوية بالنسبة للمصلحة العامة.

الغرض الثاني: ضمان توزيع أفضل للدخل القومي بين فئات المجتمع المختلفة، أكثر عدالة من توزيع قوي السوق.

وجه التكامل بين هذين الغرضين يكمن في: استهدافهما معا غاية واحدة، وهي الارتفاع بمستوي الرفاهة الاقتصادية لمجموع أفراد الدولة[1].

- وبينما يمكن للدولة أن تعتمد في عدالة توزيع الدخل على أدوات مختلفة[2]، فإن البحث يقصر مناقشته على «الدعم كأداة توزيعية في السياسة المالية للدولة»، باعتبار الدعم هو محور البحث المائل .

---

(١) جنات فاروق السمالوطي، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسياسة دعم السلع والخدمات، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٣م، ص٨.

(٢) لمزيد من التفاصيل عن دور السياسة المالية ـ وأدواتها ـ في إعادة توزيع الدخل، انظر المرجع السابق، ص٦-١٦.

ثانياً: مفهوم الدعم كأداة مالية توزيعية وتقسيماته:

١) مفهوم الدعم:

ينصرف المقصود بالدعم إلى: بعض أشكال الإعانات التي تقدمها الدولة للأفراد كمستهلكين، أو كمنتجين، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بهدف تخفيف أعباء المعيشة عنهم وتحقيق إعادة توزيع للدخل القومي لصالح هذه الطبقات وصولاً لتحقيق درجة أو أخري من عدالة التوزيع[١].

يعتبر الدعم بهذا المعني أحد الأدوات الهامة في السياسة المالية لإعادة توزيع الدخل، ويري بعض الاقتصاديين أن على الحكومات أن تفاضل بين منح الفقراء السلع الضرورية بدون مقابل، وبين إعطائهم هذه السلع بأسعار مدعمة، مع الاعتراف بما يمثله الدعم من أعباء على الموازنة العامة للدولة[٢].

٢) تقسيمات الدعم:

أ) ترصد الأدبيات الاقتصادية تقسيمات عدة للدعم:

- تقسيم الدعم وفقا للطبيعة الاقتصادية له.
- تقسيم الدعم وفقاً لطريقة إيصاله لمستحقيه.
- تقسيم الدعم وفقاً لنوعية المستفيد من الدعم.
- تقسيم الدعم وفقاً لتأثيره على الموازنة.

---

(١) المرجع السالف، ص٦.

(٢) بركات محمد أنور، دور القطاع الزراعي في مواجهة مشكلة دعم السلع الغذائية في مصر، رسالة دكتوراه، كلية تجارة، قسم الاقتصاد، جامعة الأزهر ١٩٨٨م، ص٤.

تخير البحث مناقشة تقسيم الدعم من حيث طريقة إيصاله لمستحقيه، هذا الاختيار له ما يبرره، فالتقسيمات المختلفة للدعم متوافرة في الأدبيات الاقتصادية ونحيل إليها منعا للتكرار[1]، ولارتباط «تقسيم الدعم من حيث طريقة إيصاله لمستحقيه» بموضوع البحث، وقد خصص البحث المبحث الأخير لمناقشة التحول من الدعم العيني إلى الدعم النقدي، على نحو ما سيرد لاحقاً بالبحث .

ب) يقسم الدعم من حيث طريقة توصيله إلى المستهدفين إلى قسمين رئيسيين[2]:

القسم الأول: الدعم العيني.

القسم الثاني: الدعم النقدي.

وفيما يلي تناول البحث لكل قسم منهما.

القسم الأول: الدعم العيني:

يهدف هذا النوع من الدعم إلى: زيادة الدخل الحقيقي للمستفيدين عن طريق تقديم السلع الضرورية اللازمة لهم بأسعار مخفضة، ويتوقف مقدار استفادة مستحقي الدعم على الكمية التي يستهلكونها من هذه السلع.

يعاب على هذا النوع من الدعم:

* صعوبة قصره على فئة معينة، وبالتالي فإنه يصل إلى الجميع.

* التسبب في زيادة الاستهلاك من السلع المدعمة.

* عدم إتاحة حرية الاختيار للمستفيدين منه.

---

(١) لتفصيلات ذلك أنظر:
على حسن حمودة، التقييم الاقتصادي لقضية الدعم في مصر، رسالة ماجستير، كلية التجارة، قسم الاقتصاد، جامعة الأزهر، ٢٠١٤م، ص ١٢ : ١٩.

(٢) المرجع السالف، بتصرف، ص ١٤: ١٦.

يضم الدعم العيني ثلاثة أنواع رئيسة: «برامج دعم الغذاء، وبرامج دعم الطاقة، وبرامج دعم الإسكان».

النوع الأول: برامج دعم الغذاء وهى تشمل:

- **البطاقات التموينية:** هي: تلك التي يتم من خلالها توزيع حصص محددة من السلع بأسعار أقل من الأسعار السائدة في السوق وبجودة تساوى أو تقترب من جودة السلع المناظرة لها في السوق بحيث يتناسب حجم السلع المعطاة مع عدد أفراد الأسرة.

ويعاب على هذا النظام: التسبب في حدوث تشوهات في الأسعار، بما يؤدى إلى ظهور السوق السوداء في حالة عدم وجود رقابة فعالة على الأسواق لمنع التسرب.

- **دعم أسعار الغذاء:** يعد دعماً عاماً للأسعار، ويضمن توافر السلع بكميات كبيرة عند أسعار أقل من أسعار السوق للمستهلكين كافة، مثل دعم رغيف الخبز.
- **برامج التغذية المكملة:** تستهدف «برامج التغذية المكملة» فئات معينة مثل تلاميذ المدارس، وتشمل الوجبات المدرسية وأغذية الأطفال الرضع...إلخ.

النوع الثاني: برامج دعم الطاقة:

حيث تسعير الطاقة بأقل من تكلفتها الحقيقية للفئات الفقيرة، مثل تقديم دعم الكهرباء لشرائح الاستهلاك المنخفضة.

النوع الثالث: برامج دعم السكان:

حيث تقديم دعم للمساكن التي توفرها الدولة

القسم الثاني: الدعم النقدي:

وصورته أن يتم إعطاء المستفيدين بالدعم دخولا نقدية تزيد من قوتهم الشرائية

وقدرتهم على اقتناء السلع والخدمات المطروحة بالسوق. وكمثال للدعم النقدي إعانات البطالة والمعاشات وإعانات العجز والشيخوخة.

كذلك من صور الدعم النقدي الذي تتلقاه بعض أنواع المشروعات من الحكومة كمساهمة من الحكومة بنسبة من الإنفاق الاستثماري على الإنشاءات التي تبنيها تلك المشروعات تشجيعاً لهذا النوع من المشروعات على مزيد من الاستثمار والتشغيل.

برامج الدعم النقدي:

١- برنامج المساعدات الاجتماعية النقدية العامة: ويتم منحها وفقاً لدخل الفرد أو القدرة على الكسب، ومن أمثلة هذه المساعدات: رعاية المعوقين، وكبار السن غير القادرين على العمل.

٢- برنامج المساعدات العائلية الخاصة: وترتبط بعدد أفراد الأسرة، أو الأطفال، ويهدف هذا البرنامج إلى الحفاظ على حد أدنى من الدخل لكل أسرة، لرعاية أطفالها.

٣- برنامج الدعم النقدي المشروط: تقدم هذه البرامج المساعدات النقدية للأسر الفقيرة، مع ربطها بشروط معينة مثال ذلك التحاق جميع أطفال الأسرة المقدم لها الدعم النقدي بالمدارس.