



annd
Arab NGO Network
for Development
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

مرصد الحماية الإجتماعية
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

التقرير الوطني | 2023 مصر

التقرير من إعداد:
محمد سلطان



يهدف مرصد الحماية الاجتماعية الذي أنشأته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إلى رصد ملائمة وفعالية أنظمة الحماية الاجتماعية من منظور تنموي \ حقوقي في لبنان والعراق ومصر والأردن وتونس والمغرب واليمن، ويقدم رؤى وتوصيات لتعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في هذه البلدان. إن المرصد لا يغطي مجمل السياسات الاجتماعية، ولا مجمل الانفاق الاجتماعي، بل يرصد أحد مكوناتها المتمثل في أنظمة الحماية الاجتماعية.

تم إنتاج هذا العمل بدعم من منظمة أوكسفام.

مقدمة :

يحاول هذا التقرير إعطاء لمحة سريعة عن وضع سياسات الحماية الاجتماعية في مصر بالتركيز على بيانات سنة 2021-2022. يعتمد التقرير على ثلاث أقسام رئيسية بخلاف الملاحق الإحصائيات. القسم الأول يستعرض السياق العام للوضع الاقتصادي المصري خصوصا خلال السنوات التي تلت (احتجاجات يناير 2011) إضافة الى عرض السياسات الاقتصادية السائدة وأثر هذه السياسات على متغيرات الاقتصاد الكلي وكذلك على البعد الاجتماعي والتنموي. القسم الثاني يستعرض المكونات أو البرامج الفرعية في برامج الحماية الاجتماعية المصري، وأخيرا يوضح القسم الثالث بعض ملامح منهجية تقييم برنامج الحماية الاجتماعية سواء التقييم الرقمي المسمى بدليل الحماية الاجتماعية، أو التقييم الوصفي الموجود في أماكن متفرقة من التقرير.

القسم الأول : تحليل سريع لمشهد الاقتصاد المصري من 2011 إلى 2022

المشهد المهيمن على السياق الاقتصادي المصري هو تصاعد وتيرة الإجراءات والسياسات الاقتصادية التقشفية خلال السنوات التي تلت احتجاجات 2011. إيماننا من الإدارات الاقتصادية المتعاقبة خلال هذه الفترة أن هذه السياسات يمكنها علاج/ إيقاف تدهور الاختلالات الهيكلية المزمنة للاقتصاد المصري وكذلك تماشيا مع توجهات المؤسسات الدائنة الدولية. ويمكن متابعة نتائج هذه السياسات التقشفية خلال العقد الأخير من خلال بعدين الأول هو(الأثر على متغيرات الاقتصاد الكلي، والثاني هو الأثر على البعد الاجتماعي والتنموي

أولا: أثر السياسات التقشفية على متغيرات الاقتصاد الكلي:

رغم الأثر الاجتماعي السلبي الذي سيتم سرد ملامحه العامة لاحقا، يعتبر المبرر الأساسي لتبني الحكومات المتعاقبة في الفترة المذكورة، حزمة السياسات التقشفية هو أثرها الإيجابي " المفترض " على متغيرات مثل الدين العام وعجز الموازنة العامة وعجز الميزان التجاري. ولكن هذا الأثر الايجابي المفترض، لم يحدث في حالة الاقتصاد المصري، على العكس تدهورت قيم هذه المتغيرات الاقتصادية في الفترة من 2010- 2011 إلى 2020 كما يوضح الجدول التالي:

جدول 1 : تطور متغيرات الإقتصاد الكلي تزامنا مع سياسات الإنفاق العام التقشفية

المتغير	2010-2011	2020
العجز الكلي لميزان المدفوعات ^[1]	9.8 مليار دولار	14.2 مليار دولار
الدين العام الخارجي	34.4	132.5
الدين العام الداخلي	1044 مليار جنيه	4742 مليار جنيه
سعر صرف الجنيه مقابل الدولار	6 جنيهات للدولار	15.70 جنيه للدولار
العجز الكلي للموازنة ^[2]	%8	%8

ثانياً : أثر سياسات التقشف على البعد الاجتماعي والتنمية

1- الأرقام القياسية لأسعار المستهلكين:

يعتبر التضخم المتغير الأهم في مشهد الاقتصاد المصري خلال السنوات الثلاث عشرة الماضية، حيث تصب معظم السياسات التقشفية، ومعظم آثار الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد مثل عجز ميزان المدفوعات، وكذلك معظم إخفاقات السياسات في السيطرة على استقرار أسعار الصرف، وينتج عن ذلك بشمل أساسي زيادة معدلات التضخم، حيث ارتفع الرقم القياسي لأسعار المستهلكين خلال الفترة 2011 و2022 إلى ما يقرب من 400%.

جدول 2 : مؤشر أسعار المستهلكين في مصر للفترة من 2011 إلى 2022 (سنة أساس 2010)^[3]

2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
387.1 ^[4]	318.9	303.1	288.6	264.4	231.1	178.4	156.8	142.1	129.1	117.9	110.1

الجدير بالذكر فيما يخص أرقام التضخم الرسمية، أنها على الأرجح لا تعكس مستويات التضخم الفعلية خصوصا للفئات الفقيرة والأشد فقرا، حيث تحسب نسب التضخم العام بتوحيد نمط إنفاق على سلة سلع وخدمات، وهذا النمط المُعَمَّم على جميع فئات الدخل، يوجد بينه وبين أنماط الإنفاق الفعلية لفئات الدخل الفقيرة اختلافات جوهرية.

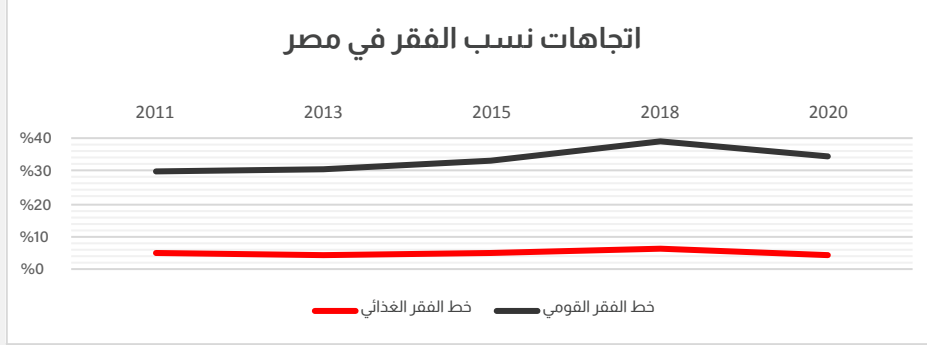
مثلا يُعمم المؤشر العام لأسعار المستهلكين نسبة الإنفاق على الغذاء 35.8% من إجمالي الدخل. في حين أن البيانات التفصيلية لبحث الدخل والإنفاق تشير إلى أن نسب إنفاق الشرائح الأدنى من الدخل تتجاوز الـ 50%^[5]، كما أن هناك بعض المنظمات الدولية مثل FAO^[6] وكثير من الدراسات التطبيقية^{[7][8]} تؤيد تجاوز نسبة الإنفاق على الطعام والشراب عن 60% من إجمالي الدخل للفئات الفقيرة والأشد فقرا.

هذا الاختلاف بين نسب الإنفاق على الطعام المعممة في مؤشر أسعار المستهلكين الرسمي (35%) وبين النسب الفعلية لإنفاق الفئات الفقيرة (+ 60%) ، يُرجح أنه يخلق اختلافات جوهرية بين حسابات التضخم الرسمية والتضخم الفعلي التي تواجهه الفئات الفقيرة. خصوصا أن الرقم القياسي لبند الطعام والشراب الذي يتركز فيها إنفاق الفئات الأشد فقرا، دائما ما يحمل معدلات تضخم أعلى من باقي بنود الإنفاق وأعلى من معدلات التضخم العام لكل بنود الإنفاق.

هذا الأمر لا يرجح فقط أن معدلات التضخم الرسمية - المرتفعة - في مصر هي أقل من معدلات التضخم الفعلية التي تواجهها الفئات الأفقر، بل أيضا يعني أن نسب من هم تحت خط الفقر الغذائي والفقراء والمهددين بالفقر المسجلة رسمياً، يرجح أن تكون أقل من قيمها الفعلية، لأن خطوط الفقر الغذائي والمدقع يتم تحديث قيمها السنوية اعتماداً على قيم التضخم الرسمية، وهي قيم على الأرجح أقل من تضخم فئات الفقراء والمهددين بالفقر. الأمر الذي يلقي بتساؤلات كثيرة حول سياسات الحماية الاجتماعية في ظل هذه الصورة الغير واضحة عن نسب انتشار الفقر ومعدلات التضخم الخاصة بالفئات الأكثر حاجة إلى الحماية الاجتماعية.

2- معدلات الفقر :

شكل رقم 1



يوضح الشكل السابق أن اتجاهات انتشار الفقر في تزايد مستمر أو مستقرة على أحسن تقدير خلال السنوات الـ 10 الأخيرة، سواء لمن هم تحت خط الفقر القومي (المدقع بالتسمية الدولية) أو من هم تحت خط الفقر الغذائي. الجدير بالذكر أن الانخفاض الوحيد الذي حدث على مدار السلسلة الزمنية في نسب الفقراء بين 2018 و2020 يمكن رده لسببين الأول هو الإطار الزمني لأخر مسح أسر لعام 2020 والذي توقف العمل به مع انتشار وباء كورونا، وبالتالي إن هذه الإحصاءات لا تعكس الأثر الاقتصادي والاجتماعي للوضع الوبائي، أما السبب الثاني لهذا الانخفاض فهو أن فترة 2018-2017 كانت تحتوي معدلات تضخم غير مسبقة وبالتالي ارتفعت قيم خطوط الفقر ونسبة بشكل عنيف في 2018.

^[1] جميع بيانات الحون في الفقرة من . البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، 2020/2019 ص 40

^[2] وزارة المالية، البيان المالي التمهيدي ما قبل موازنة 2021-2022، ص 23

^[3] <https://data.worldbank.org/indicator/FPCPI.TOTL?locations=EG> [CLICK HERE](#)

^[4] تم إضافة الرقم القياسي لأسعار المستهلكين لسنة 2022 والغير موجود في بيانات البنك الدولي، عن طريق معالجة رقم 2021 بإحصاءات التضخم السنوية الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء المصري ديسمبر 2022 (21.4%)

^[5] أنماط الأسر المصرية على الطعام والشراب، دراسة تحليلية من واقع بيانات بحث الدخل والإنفاق، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مصر، 2017-2018.

^[6] <http://www.fao.org/news/story/en/item/12660/code/> Food prices remain high in developing countries. [CLICK HERE](#)

^[7] Deaton, A, and O Dupriez, 2011. "Purchasing power parity exchange rates for the global poor." American Economic Journal: Applied 166-137 :3

^[8] Deaton, A, (2008) Price trends in India and their implications for measuring poverty. Economic and Political Weekly 49-43 : (6) 43).

كما تحدر الإشارة إلى التحفظات النظرية والتطبيقية الكثيرة على منهجية قياس الفقر المادي بشكل عام والمعتمدة في مصر، والتي ترجح أن نسب واعداد الفقراء مقدرة بأقل من قيمها الفعلية، ولأن هذا ليس معرض للتحديث التقني عن منهجيات قياس الفقر البديلة، ستكتفي الورقة بالمشكلة التي ورد ذكرها في قسم الأرقام القياسية للمستهلكين، والتي يعد حلها بمثابة تحسين لمنهجية قياس الفقر المادي وليس استبدالاً للمنهجية، المشكلة هي أن قيم خطوط الفقر يتم تحديثها بمعدلات التضخم العام، وليس بمعدلات التضخم المحسوبة على نمط إنفاق الفقراء، وهو ما ينتج قيماً أقل - في كثير من الأحيان - لخطوط الفقر المادي وبالتالي نسباً أقل لانتشار الفقر المحسوبة رسمياً.

إذا أضفنا لهذا التحفظ النظري، حقيقة أن آخر قياسات للفقر في مصر، لم تتضمن أولاً أثر البطالة والانكماش الاقتصادي المصاحب للوضع الوبائي، ثانياً لم تتضمن أثر ارتفاع التضخم الذي حدث في الفترة (من يونيو 2020 إلى يونيو 2022). هذه التحفظات تجعل الورقة تتوقع أن نسب الفقراء في السنة محل البحث 2022 ستصل إلى مستويات غير مسبوقة أو على أقل تقدير ستكون مساوية للنسب الأعلى المسجلة وهي 32.5%

3- أثر سياسات التقشف وتحرير أسعار الصرف على حجم الإنفاق الاجتماعي :

عند النظر إلى العلاقة بين بندين من بنود النفقات العامة المصرية، الأول هو أكبر بنود الإنفاق الاجتماعي وهو بند الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية، والثاني هو بند فوائد الدين العام، سنجد علاقة عكسية مستقرة على المدى الطويل تجمع بين هذين البندين. خلال العقد والنصف الماضي تقلص بند الدعم من موازنة 2009 إلى موازنة 2023 من 36% من إجمالي المصروفات العامة إلى 17%، بينما زاد حصة بند فوائد الدين العام من إجمالي المصروفات عن نفس الفترة من 15% إلى 33%^[9]

يزداد وضوح وتأكيده هذه العلاقة العكسية بوضعها في سياق الاقتصاد الكلي، أو بإضافة التضخم كمتغير اقتصادي إلى الصورة. حيث يمكن النظر إلى التضخم باعتباره المتغير الأكثر مركزية في رسم ملامح الموازنات العامة المصرية خلال هذه الفترة.

مع كل ارتفاع في مستوى التضخم لأسباب متعددة، تضطر الإدارة الاقتصادية المصرية إلى رفع أسعار الفائدة الأساسية، تعويضاً للدائنين عن انخفاض قيمة نقودهم، مما يؤدي إلى زيادة أسعار الفائدة على ديون الدولة المحلية، والتي تمثل 77% من دينها العام. وبالتالي تحتل فوائد الديون حصة أكبر من الإنفاق العام، مما يدفع الإدارة الاقتصادية إلى تقليص معظم النفقات العامة الأخرى بما فيها نفقات الحماية الاجتماعية كما تضطر إلى زيادة نسبة الضرائب وخصوصاً ضرائب الاستهلاك.

المشكلة في هذه الطول المتبناة من الإدارة الاقتصادية المصرية، هي أن تقليص دعم المحروقات وزيادة ضرائب الاستهلاك بالإضافة إلى تخفيضات سعر الصرف، يؤدي إلى حدوث موجات تضخمية جديدة، فتضطر الإدارة الاقتصادية إلى رفع أسعار الفائدة تعويضاً للدائنين عن التضخم، فتزداد مدفوعات فوائد الدين العام، فتضطر الدولة إلى الدخول في جولة جديدة من الإجراءات التضخمية التقشفية مثل رفع أسعار الطاقة، ونسبة الضريبة، وهكذا دواليك. وهي الدائرة التي زادت من حدة تقلص الإنفاق الاجتماعي بشكل متسارع خلال السنوات العشرة الماضية.

القسم الثاني : برامج الحماية الاجتماعية في مصر

قبل الدخول في تفاصيل مكونات برنامج الحماية الاجتماعية في مصر، سيوضح التقرير في هذا الجزء الاختلافات في نطاق المفاهيم ، بين التسميات التي يعتمدها مرصد الإنفاق الاجتماعي، والتسميات الرسمية المصرية، لأنه في كثير من الأحيان يستخدم المرصد نفس التسميات الرسمية، ولكن نطاق المفهوم يختلف لذا في هذا الجزء سنمر أولاً على مواطن الاختلاف في المفاهيم العامة، ثم المفاهيم الأقل عمومية أو الأكثر فرعية :

أولاً : أوجه الاختلاف بين الأرقام الرسمية وأرقام المرصد

1 - المستوى العام :

تستخدم الحكومة المصرية مفهوم الإنفاق الاجتماعي بأكثر من معنى ، ولكن النطاق الأكثر شيوعاً والقيمة المالية الأكثر تداولاً في التقارير الرسمية المصرية لحجم الحماية الاجتماعية، هو أنه مساوي للبند الرابع من بنود الميزانية العامة وهو بند الدعم والمنح والمزايا العينية. هذا البند يضم الدعم السلعي بمختلف أشكاله، كذلك الدعم العيني ودعم الخدمات لأفراد ومؤسسات مختلفة، مشاركة الحكومة في نظام التأمينات الاجتماعية القانوني، ولغير القادرين، وبعض أوجه المساعدات الاجتماعية الأخرى. كذلك الحال بالنسبة لتقارير البنك الدولي التي يتشابه نطاق مفهوم الحماية الاجتماعية فيها مع مفهوم الحكومة المصرية، وأحياناً تتبنى طريقتين لنظر للمفهوم^[10] الأولى تضم دعم الطاقة وأخرى تستبعده.

في حين يميز مرصد الإنفاق الاجتماعي بين نوعين من الإنفاق، وهما الإنفاق الاجتماعي بمفهومه الواسع، والذي يتشابه مع تعاريف الحكومة المصرية الأكثر شيوعاً، هذا المفهوم يختلف عن تعريف المرصد للإنفاق على الحماية الاجتماعية، حيث يستبعد المرصد من برامج الحماية الاجتماعية بعض أوجه الإنفاق الاجتماعي الذي يراها لا تصب في صالح الفئات المحددة التي يرصدها، مثل الدعم السلعي بكافة أنواعه وأهمه أشكاله دعم الطاقة.

2- اوجه الاختلاف في المستوى التفصيلي :

1-نظام التأمينات الاجتماعية: في منهجية المرصد، يضم هذا البند ما ورد في الموازنة العامة المصرية من إنفاق على التأمينات ضد الشيخوخة والمرض وإصابات العمل، للمشاركين في نظام التأمينات.

^[9] جميع البيانات الواردة في الفقرة من ، وزارة المالية ، تقارير حسابات ختامية وموازنات متعددة في الفترة الزمنية المحددة بالفقرة.

^[10] جمهورية مصر العربية، مراجعة الإنفاق العام على قطاعات التنمية البشرية، الحماية الاجتماعية، التعليم والصحة، ملخص تنفيذي، البنك الدولي، سبتمبر 2022

2- شبكات الأمان المأسوسة: يضم هذا البند أوجه مختلفة من الدعم، مثل برامج الدعم النقدي، ودعم الرعاية الصحية لغير القادرين وكذلك " بعض " البنود الواردة في الموازنة العامة المصرية تحت بند رئيسي يسمى الدعم والمنح والمزايا العينية. حيث يبلغ بند الدعم والمنح والمزايا العينية في الموازنة العامة المصرية لسنة 2021-2022 ما يعادل 20,44 مليار دولار) بسعر صرف 15,7 جنيه للدولار (بينما يبلغ قيمة بند شبكات الأمان المأسوسة بمنهجية المرصد 10,3 مليار دولار، وذلك الفارق لعدم احتوائه على كثير من بنود الدعم ومنها الدعم السلعي للمواد البترولية والغذائية ودعم الأنشطة التنموية.

3- المساعدات الاجتماعية الأخرى: في منهجية المرصد يضم هذا المسمى بندين واردين في الموازنة العامة المصرية في باب الدعم، وهما: المنح والمساعدات الاجتماعية، مساعدات اجتماعية أخرى. وتطابق قيمة هذا البند في بيانات المرصد مع مجموع البندين الفرعيين الوارد ذكرهما في الموازنة العامة ما يعادل 720,8 مليون دولار.

في ما يتصل بشبكات الامام والمساعدات الاجتماعية، يمكن القول إن هناك اختلاف جوهري في الأرقام سيظهر بين بيانات المرصد والتقارير الحكومية المصرية، التي تعتبر كل بند الدعم داخل نطاق برامج الحماية الاجتماعية، حيث تبلغ قيمة بند الدعم والمنح والمزايا العينية في الموازنة العامة حوالي 20,4 مليار دولار في حين أن كل بنود الدعم الداخلة في منهجية المرصد تبلغ 11,2 مليار دولار.

4- إجراءات سوق العمل: يضم هذا البند في منهجية المرصد البرامج الدعم المرتبطة بالتشغيل وتنشيط سوق العمل ودعم العمالة غير المنتظمة وغيرها من فئات قوة العمل الهشة. ويضم برامج ثلاث هي: فرصة - تمويل مشروعات البنية الأساسية كثيفة العمالة - تمويل المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر.

ولأن الموازنة العامة المصرية لسنة 2021-2022 لا توضح حجم الإنفاق على برنامج فرصة، ولا تحدد ما إذا كان تمويله نابع من بنود مثل منح ومساعدات اجتماعية أخرى، لم يتم إضافة قيم مالية لبرنامج فرصة في بيانات المرصد لحين الوصول إلى بيانات أكثر وضوحاً. وبالتالي تضم بيانات المرصد قيمة برنامجين فقط في إجراءات سوق العمل وهما: (1) تمويل مشروعات البنية الأساسية كثيفة العمالة، (2) تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر. كذلك لا تضم منهجية المرصد بعض أوجه الانفاق الاجتماعي مثل الانفاق على مشروع الإسكان الاجتماعي الذي عادة ما يظهر في تقارير البنك الدولي وكذلك بعض التقارير الرسمية المحلية بمصر.

وقبل الدخول في تفاصيل مكونات برنامج الحماية الاجتماعية بمصر وفقاً لمنهجية مرصد الإنفاق الاجتماعي، يمكن إعطاء لمحة سريعة عن الإطار النظري العام الذي يستخدمه المرصد لتقييم مكونات النظام.

أحد المعايير الهامة لتقييم نظم الحماية الاجتماعية بالمرصد، هي شمول برنامج الحماية الاجتماعية وتكامله، والمقصود بمعيار الشمول في البرنامج، أن يحتوي على الأقل على الـ 8 مزايا المقترحة من قبل مؤسسة العمل الدولية وهي:

- 1- المنافع العائلية والأطفال.
- 2- منافع الأمومة.
- 3- إعانات أو تعويضات البطالة.
- 4- تعويضات حوادث العمل والأمراض المهنية.
- 5- المنافع الصحية.
- 6- منافع/تعويضات الشيخوخة.
- 7- تعويض الإعاقة.
- 8- منافع الوراثة.

وفي هذا الصدد يمكن وصف برنامج الحماية الاجتماعية المصري بالشمول حيث يحتوي جميع هذه المنافع الخاصة بفئات محددة، كما يتضمن أيضا على برامج إضافية سواء لنفس الفئات المذكورة أعلاه أو لفئات غيرها، وبعض هذه البرامج لا يدخل وفقا لمنهجية المرصد داخل برنامج الحماية الاجتماعية:

- برنامج دعم التغذية المدرسية المخصصة للأطفال في التعليم الأساسي في المدارس الحكومية والتي غالبا ما يرتادها محدود الدخل.

- دعم السع التمويينية، والذي يفترض ان يكون مخصصا للفئات الأقل دخلا، ولكن واقع الممارسات تقول ان موارده توزع بشكل شبه متساوي بين ال 60 % الأقل دخلا من السكان.

- برامج التمويل العقاري والإسكان الاجتماعي: التي تحاول توفير سكن دائم للفئات الفقيرة ومتوسطة الدخل بأسعار - يفترض أنها منافسة للسوق - ولكن مؤخرا لا توجد دلائل كثيرة على مدى تنافسية أسعار هذه الوحدات.

والمقصود بتكامل النظام، هو أن مكوناته أو برامجه الفرعية تعمل معا في تناغم لتحقيق أعلى النتائج المرجوة، وفي هذا الصدد يمكن القول أن بعض البرامج تحتاج إلى تنسيق وتناغم أكبر، لظهور تعارض بينها وبين بعضها، مثل برنامج التأمينات الاجتماعية وبرنامج المساعدات الاجتماعية أو برنامج الدعم النقدي تكافل وكرامة.

أحد الأمثلة على عدم التكامل بين النظاميين ظهرت في سنة 2020 كمحاولة للتصدي لتداعيات الوضع الوبائي، حين قررت الحكومة المصرية صرف دعم نقدي، من برنامج تكافل وكرامة للعمالة غير المنتظمة بقيمة 32 دولار (500 جنيه) شهريا لمدة ستة أشهر، ولكن كان من ضمن معايير الاستبعاد ألا يكون المستفيد مشتركا في برنامج التأمينات الاجتماعية، مما أدى إلى انسحاب كبير من برنامج الدعم التأمينات الاجتماعية في فئة العمالة غير المنتظمة.

ورغم الجهود الحكومية لرفع مستوى التنسيق والتكامل بين مكونات البرنامج، يمكن القول أن معظم مظاهر عدم التكامل التي ظهرت في البرنامج يكون سببها الأساسي عدم كفاية الموارد المالية، وهو أمر سنتعرض له من التفصيل في المحور الثالث.

كما توجد معايير تقييم أخرى مثل ملائمة التغطية التي يحصل عليها الفقراء، وكذلك مرونة نظام الحماية ومدى استجابته للصدمات السياسية والاقتصادية، ستكون هذه المعايير محل حديث مفصل في الأجزاء اللاحقة من التقرير.

ثانياً المكونات الفرعية لبرامج الحماية الاجتماعية بمصر

1- نظام التأمينات الاجتماعية الموحد:^[11]

يتسم نظام التأمينات الاجتماعية بمصر بنطاق تغطية واسع نسبياً من حيث المخاطر التي يغطيها، فهو يقدم تغطية المخاطر طويلة الأجل مثل (تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة) وكذلك يغطي مخاطر قصيرة الأجل مثل (تأمين إصابة العمل ، البطالة ، المرض) بالإضافة إلى تقديمه مزايا تكميلية مدى الحياة تغطي رعاية الطفل، والتعليم، والزواج، والنفقات المتصلة بالوفاة والجنائز، وكذلك مكافأة نهاية الخدمة التي يتم تمويلها من خلال اشتراك منفصل.

ملاحظات على نسب التغطية:

برغم من أن الأعداد المطلقة للمستفيدين من نظام معاشات التقاعد كبير نسبياً، تتجاوز 13.6 مليون فرد، بالإضافة إلى المستفيدين من نظام تأمينات الشيخوخة والمرض 4.29 مليون فرد، وكذلك نسب التغطية العامة كبيرة 55% من إجمالي الموظفين، مقارنة بالأنظمة في المنطقة العربية، إلا أنه عند النظر إلى نسب التغطية الخاصة بفئات وشرائح دخل معينة يظهر ضعف تغطية أو عدم عدالة في توزيع الموارد.

جدول 3 نسب التغطية في نظام التأمينات وفقاً لفئات وشرائح دخل محددة لعام 2021

المزايا التأمينية للمستفيدين من الأعلى دخلاً إلى الـ 20%	معاشات الشيخوخة للأنثى المسنات	معاشات الشيخوخة للذكور المسنين	العمالة غير المنتظمة	إجمالي الموظفين	قوة العمل	الفئة أو الشريحة
3:1	25%	66%	2.5%	55%	28%	نسبة التغطية

تجدر الإشارة إلى أن نسبة التغطية المنخفضة للغاية للعمالة غير المنتظمة 2.5% لم تكن بهذا الانخفاض طوال الوقت، حيث يقدر أنه حدث انخفاض في نسب اشتراكات العمالة غير المنتظمة في صندوق التأمينات، من نسبة تغطية 42% لفئة العمالة غير المنتظمة سنة 2004 إلى أقل من 2.5% لنفس الفئة عام 2021.

وفقاً لتقرير البنك الدولي الوارد في المرجع أدناه^[12]، بلغت التغطية التأمينية الخاصة لسنة 2021 حوالي 2.4 مليون مستفيد منهم 0.4 مليون مستفيد فقط من العمالة غير المنتظمة (أي أقل من 2.5% من حجم العمالة غير المنتظمة المقدر بـ 60% من عدد المشتغلين)^[13] في حين أن هذه الأعداد كانت في سنة 2004 كانت أعداد التغطية التأمينية تقارب 5.5 مليون عامل حر، يكملهم 2.4 مليون عامل/ة غير منظم. أي بنسبة تغطية 42% وفقاً لأعداد العمالة غير المنتظمة المسجلة حينها 5.7 مليون^[14] كما يوضح الشكل بعض الاختلافات في توزيع الموارد على أساس الجنس أو على أساس شريحة الدخل، حيث تحصل 66% من الذكور المسنين على معاش شيخوخة، في مقابل 25% من النساء لنفس الفئة. كذلك بلغت المزايا التأمينية التي يحصل عليها المستفيدين من شريحة الـ 20% الأعلى دخلاً ثلاثة أضعاف المزايا التي يحصل عليها مستفيدي الـ 20% الأقل دخلاً من السكان.

^[11] جميع البيانات الكمية والوصفية التي سترد في هذا القسم من: (ما لم يذكر غير ذلك) جمهورية مصر العربية، مراجعة الإنفاق العام على قطاعات التنمية البشرية، الحماية الاجتماعية، التعليم والصحة، المجلد الأول، الفصل الثالث، البنك الدولي، سبتمبر 2022

- **موارد نظام التأمينات الاجتماعية:** يعتمد النظام في موارده على اشتراكات العاملين بشكل أساسي، (35.8% من الإيرادات) مساهمة / تحويلات مالية من الموازنة العامة إلى صندوق التأمينات (45.4%) ، الإيرادات الناتجة عن استثمار احتياطي أموال الصندوق (12.8%) ، ومجموعة من مصادر الإيرادات الصغيرة الأخرى. (3.7%).

ورغم أن صندوق التأمينات يحقق فائضا سنويا يبلغ 30% من اجمالي إيراداته، إلا أن استقرار موارد الصندوق يمكن أن يكون مهتدداً على المدى الطويل بسبب خطة الحكومة في تقليل تحويلاتها للصندوق تدريجياً لتنتهي التحويلات في الخمس سنوات القادمة، كذلك بسبب الزيادة المتوقعة في مصروفات الصندوق بسبب ربط المعاشات في القانون الجديد بالتضخم. وبالتالي لا يمكن توقع استقرار الفائض الذي يحققه في المدى المتوسط والطويل.

تجدر الإشارة إلى أن بيانات المرصد عن حجم الإنفاق الاجتماعي على التأمينات الاجتماعية تضم فقط جزءاً من التحويلات المالية إلى الصندوق والبالغة حوالي 2.5 مليار دولار وفقاً لما ورد في موازنة 2022، ويتم استبعاد الجزء الخاص بمساهمة الحكومة في صندوق المعاشات والبالغ 8.5 مليار دولار لارتباطه بأقساط ديون قديمة على الحكومة للصندوق

وبالتالي يمكن القول أنه رغم المبالغ المالية المسجلة في منهجية المرصد كإنفاق اجتماعي تبلغ 2.5 مليار دولار، إلى أن الحكومة تحولت عن نفس السنة 2022 حوالي 11 مليار دولار للصندوق كما أن الإيرادات الاجمالية للصندوق في تبلغ حوالي 22.79 مليار (كل المبالغ المالية المذكورة محسوبة على أسعار صرف 15.70 جنيه للدولار).

كما تجدر الإشارة إلى أنه رغم استبعاد المرصد لجزء كبير من المبالغ المحولة من الموازنة العامة إلى صندوق التأمينات باعتبارها أقساط وفوائد ديون قيمة إلا أن هذا الاستبعاد لا يعني إمكانية التفرقة الكاملة بين ما تدفعه الحكومة للصندوق كأقساط ديون قديمة وما تدفعه كدعم موجه للحماية الاجتماعية، لأن عمليات إعادة هيكلة الديون المستحقة للصندوق على الحكومة كذلك عمليات تحديد أسعار الفائدة على هذه الديون لا تتماشى مع سياسات الدولة مع الدائنين الآخرين.

2- شبكات الأمان المأسوسة :

يضم هذا المسمى وفقاً لمنهجية المرصد أوجه الدعم والمساعدات الاجتماعية المؤسسية أو الدورية والمستقرة، مثل برامج الدعم النقدي والتحويلات المالية، كذلك دعم الخدمات، مثل الإنفاق التأمين الصحي لغير القادرين وكذلك التأمين الصحي للمرأة المعيلة والأطفال دون السادسة، وغيرها من المساعدات الاجتماعية في 10 بنود فرعية، مطابقة للتسميات الرسمية المصرية.

سيتركز الحديث في هذا القسم على برنامج التحويلات النقدية المسمى (تكافل وكرامة ومعاش الضمان الاجتماعي) لأنه أولاً يمثل 70% من الإنفاق على بند تكافل الرئيسي المسمى شبكات الأمان المأسوسة. حيث يبلغ الإنفاق على بند تكافل وكرامة و1.21 مليار دولار (0.3% من الناتج المحلي الإجمالي) في حين تبلغ القيمة الإجمالية لبند شبكات الأمان المأسوسة 1.75 مليار دولار. ثانياً لأن البنود الفرعية الأخرى في هذا القسم أما تحمل نفس معايير الاستهداف للفئات الفقيرة الموجودة في برنامج تكافل وكرامة أو مرتبطة به وتحمل نفس آليات الاستهداف والمستفيدين.

^[12] جمهورية مصر العربية، مراجعة الإنفاق العام على قطاعات التنمية البشرية، الحماية الاجتماعية، التعليم والصحة، المجلد الأول، الفصل الثالث، البنك الدولي، سبتمبر، 2022

^[13] البنك الدولي، تقارير التنقل في سوق العمل على مدى دورة الحياة، شواهد من الزمن بيانات سوق العمل في مصر، 2022

^[14] تقرير صحفي، نقلاً عن تقارير وزارة القوى العاملة <https://www.albawabnews.com/3958678> [CLICK HERE](#)

برنامج التحويلات النقدية "تكافل وكرامة ومعاش الضمان الاجتماعي" :

يمكن تفصيل هذا البرنامج إلى ثلاث برامج فرعية تقدم دعماً نقدياً مشروطاً وغير مشروط إلى الفئات الأشد فقراً، وترتبط شروط تلقي المزايا النقدية في هذه البرامج بسلوكيات صحية وتعليمية للفئات المستهدفة. حيث يوفر برنامج تكافل دعمه للأسر التي لديها أطفال دون سن الـ 18 عاماً، بينما يقدم برنامج كرامة دعمه للأشخاص من ذوي الإعاقة وكبار السن والأيتام والأرامل من الفئات الأشد فقراً. ويوفر برنامج الضمان الاجتماعي هو برنامج تأمينات اجتماعية للمسنين غير القادرين على دفع الاشتراكات النظامية في برنامج التأمينات الاجتماعية المصري. ويتبع البرنامج آليات استهداف محددة ومشروطة لكي يستطيع حصر التحويلات النقدية التي يقوم بها داخل إطار شرائح الدخل الأدنى أو الفئات الأشد فقراً.

يبلغ عدد الأسر المستفيدة من برنامج تكافل وكرامة نحو 3.8 مليون أسرة (14 مليون فرد) ، لعام 2021.^[15] يأتي تمويل برنامج تكافل وكرامة كاملاً من جهات خارجية وهي البنك الدولي وفقاً لتصريحات وتصريحات الحكومة المصرية.

• رغم زيادة القيم الاسمية لتمويل برامج التحويلات النقدية (تكافل وكرامة وما قبله من برامج) خلال السنوات الـ 10 الأخيرة، وكذلك زيادة أعداد المستفيدين من البرنامج، إلا أن النظرة التاريخية إلى قيم هذه التحويلات النقدية سواء بقيمتها الحقيقية أو لنسبتها إلا الناتج المحلي الإجمالي أو بمقارنتها بنسب الإنفاق الدولية الأخرى على نفس النوعية من البرامج، تشير هذه المقارنات أما تراجع قيم التحويلات أو ثباتها وفقاً للمعايير التالية:

• بالنسبة لقيم التحويلات النقدية إلى الناتج المحلي الإجمالي: بالنظر إلى التطور التاريخي للتحويلات النقدية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، سنجد أنه كانت في 2011 عند نسبة 0.1% من الناتج المحلي، ثم واصلت الارتفاع في السنوات اللاحقة إلى أن وصلت إلى ذروة قيمتها في 2018 بـ 0.42% من الناتج المحلي الإجمالي، وبعد ذلك بدأت في الانخفاض إلى أن وصلت إلى 0.3% من الناتج المحلي 2021.^[16]

• بالنسبة لقيم برنامج التحويلات وفقاً للمقارنات الدولية: بمقارنة نسبة الإنفاق على برنامج تكافل وكرامة والضمان الاجتماعي والتي تبلغ 0.3% من الناتج المحلي، مع متوسط الإنفاق العالمي على نفس البند 0.9% سنجد أنها ثلث المتوسط السائد عالمياً، كما أنها أقل من متوسط الإقليمي السائد في منطقة شمال إفريقيا والشرق الأوسط 0.49% وأقل كثيراً من المتوسط السائد في البلدان في نفس شريحتها (الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل) والبالغ 0.94%.^[17]

• ملاحظات على نسب التغطية و الفئات المستبعدة :

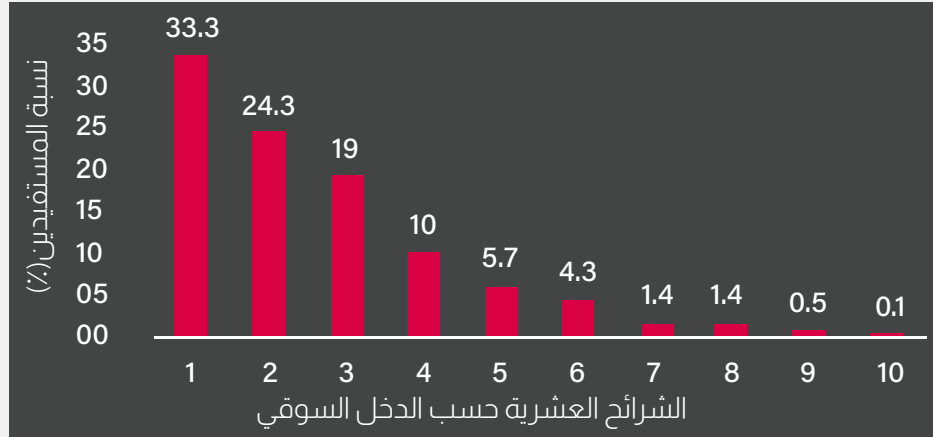
يفترض أن توجه المزايا التأمينية الخاصة بهذا البرنامج بشكل شبه حصري للفئات الأشد فقراً، وهذا الاستهداف ضروري أولاً بسبب صغر حجم الموارد المالية للبرنامج مقارنة باتساع دائرة الفقر التي تشمل ما يقرب 30% من السكان مرشحين للزيادة، ولا سيما بعد الموجات التضخمية العنيفة في آخر عام 2022 والمستمرة خلال عام 2023.

^[15] وزارة التضامن الاجتماعي، تقرير إنجازات وزارة التضامن من 2014 إلى 2021، مصر

^[16] وزارة المالية المصرية، تقارير متعددة للسنوات 2011-2021، عن معاش الضمان الاجتماعي، تكافل وكرامة

^[17] جميع البيانات الواردة في الفقرة من : جمهورية مصر العربية، مراجعة الإنفاق العام على قطاعات التنمية البشرية، الحماية الاجتماعية، التعليم والصحة، المجلد الأول، الفصل الثاني، البنك الدولي، سبتمبر 2022

شكل 2 نسبة المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية وفقا لشرائح الدخل العشرية (بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك 2018)



المصدر : البنك الدولي^[18]

• وفقا للبيانات التفصيلية لآخر مسوحات الأسر المنشورة 2018، كان إجمالي عدد المستفيدين من البرنامج هم 15% من سكان الجمهورية أي ما يقارب 15 مليون نسمة، وبافتراض أن جميعهم من شريحة الفقراء أو أفقر 30% دخلا من السكان هذا يعني أن ما يقارب 50% الفقراء على أحسن تقدير غير مغطى في هذا البرنامج.^[19]

يظهر الشكل السابق أن 23.4% من مستفيدين البرنامج يقعون في شرائح الدخل أعلى خط الفقر الوطني، ورغم أن هذه نسب تعبر عن آلية استهداف قوية للبرنامج، إلى أنها ليست قوية كفاية في ظل ضعف موارد البرنامج في مقابل الحاجات التمويلية لمكافحة الفقراء واتساع دائرته.

• لا يعطي البرنامج قدرا كافيا من الأولوية لدرجات الفقر أو شدة أطيافه، حيث انه من هم تحت خط الفقر الغذائي أو خط الجوع والذي يمثلون من 50 إلى 60% من العشير الأدنى من الدخل يجب أن تكون الأولوية لسد حاجاتهم التمويلية قبل الفئات الأخرى. وبيانات الشكل ترجح أن المستفيدين في العشير الأدنى من الدخل يمثلون حوالي 4.9 مليون وهم أقل من عدد من هم تحت خط الفقر الغذائي 2018 الذين تجاوزوا 6 مليون نسمة.

3- مساعدات اجتماعية أخرى :

يضم هذا البند مبادرات وبرامج صغيرة مثل برنامج " سكن كريم " تهدف هذه المبادرة إلى توصيل الصرف الصحي ومياه الشرب للمنازل الخاصة بالمنتفعين من برنامج الدعم النقدي في أفقر ثلاث محافظات في مصر "أسيوط وسوهاج وقنا" وكذلك تسقيف وترميم هذه المنازل.

وكذلك مبادرة " اتنين كفاية " الموجهة للسيدات المستفيدات من برنامج تكافل في المرحلة العمرية من 18 إلى 49 عاماً بالمحافظات العشر الأكثر فقراً والأعلى خصوبة (البحيرة - الجيزة - الفيوم - بنى سويف - المنيا - أسيوط - سوهاج - قنا - الأقصر - أسوان).

^[18] المرجع السابق

^[19] المرجع السابق

ولم يستطع المرصد إلى الآن الوصول إلى تقديرات دقيقة حول حجم التمويل المخصص لهاتين المبادرتين، بالإضافة إلى عدم التأكد من أن تمويل هاتين المبادرتين لا يقع تحت بنود فرعية أخرى يحتويه نفس البند الرئيسي مثل " مزايا اجتماعية أخرى " و " المنح والمساعدات الاجتماعية " وهما البندين الموجودين في الموازنة العامة للدولة دون تفصيل يوضح أوجه الإنفاق الفرعية عليهم. (انظر جدول 7 للتفاصيل)

4- برامج وإجراءات سوق العمل :

وفقا لمنهجية المرصد يضم هذا البند الرئيسي ثلاث برامج فرعية هي:

برنامج فرصة : للأسر القريبة من خط الفقر، والتي لا تنطبق عليها معايير الاستحقاق الخاصة ببرنامج "تكافل وكرامة"، والسيدات، وذوي الإعاقة القادرين على العمل، وغيرهم من الفئات. ويهدف البرنامج إلى توفير 50 ألف فرصة عمل في 8 محافظات في صعيد مصر. "50% منها لغير المقبولين في برنامج الدعم النقدي"، و70 ألف قرض ميسر لخلق فرص عمل للمرأة المُعيلة، و10 آلاف فرصة عمل في المناطق الصناعية؛ وتطوير القدرات المهنية لعدد 22 ألف شاب لتأهيلهم للعمل.

برنامج الأشغال العامة كثيفة العمالة : يركز هذا البرنامج على هدفين أولاً تحسين البنى الأساسية مثل الطرق والكباري والمباني العامة وغيرها، والهدف الثاني هو توفير فرص عمل مؤقتة للعمالة المشتركة في هذه المشاريع وفقاً للجهاز المركزي للأحصاء وفر البرنامج أكثر من 1.9 مليون يومية عمل للعمالة المؤقتة. والجدير بالإشارة أن هذا الرقم لا يشير لعدد العمال المستفيدين، بل يشير إلى عدد يوميات العمل الذي أداه عدد من العمالة المؤقتة خلال كل مشروعات البرنامج في 2022.

تمويل مشروعات المتوسطة الصغيرة ومتناحية الصغر : هو برنامج يجمع جهات تمويل مختلفة، سواء تمويل مباشر من جهاز تنمية المشروعات، أو من خلال البنوك العامة والتجارية وشركاء آخرين، وتوجه هذه الاموال في شكل قروض ميسرة لمشاريع مقسمة من حيث حجمها على فئات متوسطة وصغيرة ومتناهية الصغر، وكما تختلف الفئات المستهدفة من هذا البرنامج وفقاً لحجم المشروع. 367235 فرصة عمل اتاحها من خلال المشاريع الذي مولها في 2022. ومن الفئات المستهدفة للمشاريع متناهية الصغر:

المرأة المعيلة. الفقراء النشطون اقتصادياً شباب الخرجين من الجنسين. ذوي الاحتياجات الخاصة والمرأة المعيلة لهم. ذوي الحرف والمهارات اليدوية ومحدودي الدخل.

ويقدر حجم التمويل الإجمالي البند إجراءات سوق العمل مجتمعة بـ 453 مليون دولار، دون إضافة تمويل برنامج فرصة التي لا تتوفر إلى الآن معلومات دقيقة عن حجم تمويله في 2022 (انظر جدول 8 لمزيد من التفاصيل).

5- الإنفاق على التعليم والصحة :

تجدر الإشارة أن الإنفاق على التعليم والصحة لا يدخلان ضمن برامج الحماية الاجتماعية بمنهجية المرصد، ولكن المنهجية تعتبرهما وجهاً إنفاقاً عام شديدي الأهمية وذات صلة بسياسات وبرامج الحماية. لذا لن يتوسع هذا القسم في

الحديث عن الإنفاق على التعليم والصحة وسيركز أكثر على طبيعة الإنفاق بهما وأثر هذه الطبيعة على برامج الحماية الاجتماعية.

أولا الإنفاق على التعليم : يحمل الإنفاق العام على التعليم، استحقاقا دستوريا حيث يجب ألا تقل نسبة الإنفاق على التعليم الأساسي 4% من الناتج المحلي الإجمالي، و2% للتعليم الجامعي

ولكن الإنفاق الفعلي على التعليم (الأساسي والجامعي) بلغت 2.42 % من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2021-2022 أي أقل من نصف هذا الاستحقاق، ما يعني أن نسبي الإنفاق على التعليم سواء الأساسي والجامعي أقل من نصف المقرر لهما دستوريا. إلا أن التذبذب في نسب الإنفاق على التعليم الأساسي أعلى منها في الجامعي. حيث بلغت نسبة الإنفاق على التعليم الجامعي في 2015 0.8% وظلت هذه النسبة كما هي تقريبا (0.7) في عام 2020. بينما كانت هذه انخفضت هذه النسب في التعليم ما قبل الجامعي لنفس الفترة من 2.8% إلى 1.8% من الناتج المحلي الإجمالي^[20].

تقدر الفجوة بين ما كان يجب أن يحصل عليه التعليم دستوريا وبين ما حصل عليه خلال السنوات 2015 ل 2020 ب 78 مليار^[21] دولار أي أكثر من 7 أضعاف ما يحصل عليه قطاع التعليم في سنة واحدة. الآثار السلبية لانخفاض مستوى الإنفاق على التعليم عن الاستحقاق الدستوري تزداد وضوحا، عند تتبع سؤال، هل حجم التمويل المستحق دستوريا للتعليم أمر ضروري لقطاع التعليم في مصر، أو بصيغة أخرى هل يواجه قطاع التعليم المصري نقصا في الموارد في ظل مستويات الإنفاق الحالية. فيما يلي سرد سريع لبعض مظاهر نقص الموارد التعليم وإثارها المحتملة على برامج الحماية في مصر: ^[22]

• ثمة نقص في عدد المعلمين في قطاع التعليم الفني فقط يتجاوز 320 ألف معلم، وزيادة في كثافة الطلاب في الفصول الدراسية في التعليم الابتدائي العام، حيث تصل كثافة الفصول في التعليم الابتدائي العام إلى 56 طالب في الفصل، ومتوسط نسبة الطلاب إلى المعلمين لنفس المرحلة تصل إلى 32. بالإضافة لذلك، تضعف نواتج التعليم حيث سجل تقرير البنك الدولي 2019 لفقر التعليم أن 70% من الطلاب في سن العاشرة لا يستطيعون قراءة نص مناسب لأعمارهم. وغيرها.

• مع ضعف الإنفاق العام على التعليم، تزداد فجوة الموارد بين التعليم العام والخاص بمصر، وهو ما يؤدي إلى أن الأطفال في الأسر الأغنى تذهب للتعليم الخاص لتجنب الفصول المكتظة، كذلك نزوح كوادر المعلمين إلى القطاع الخاص الذي ينمو بمعدل أعلى كثيرا من العام، وكذلك زيادة احتمالات تسرب طلاب الأسر الأفقر من التعليم الثانوي والجامعي وبالتالي زيادة ضعف عوائد التعليم بالنسبة لسوق العمل الخاصة بالأسر الأفقر. مما يزيد من احكام دائرة الفقر بإعتبار أن المستوى التعليمي من أكبر العوامل المرتبطة بحالة الفقر ، كذلك يؤدي هذا الوضع إلى زيادة حدة اللامساواة في الفرص بين الأطفال من الأسر الفقيرة والغنية.

^[20] جمهورية مصر العربية، مراجعة الإنفاق العام على قطاعات التنمية البشرية، الحماية الاجتماعية، التعليم والصحة، المجلد الثاني، الفصل الرابع، البنك الدولي، سبتمبر 2022

^[21] المرجع السابق

^[22] جميع البيانات التي سترد في النقاط التالي من البنك الدولي المرجع السابق

ثانياً الإنفاق على الصحة : رغم الزيادة الاسمية في قيم الإنفاق العام على الصحة خلال السنوات السبعة الأخيرة، ورغم المبادرات المتميزة التي تقوم بها الحكومة لمواجهة بعض المشاكل الصحية المتأصلة، مثل مبادرة 100 مليون صحة وغيرها من المبادرات للكشف المبكر ومواجهة الأمراض المزمنة، لا يتجاوز الإنفاق على الصحة نصف هذا الاستحقاق الدستوري المخصص له حيث بلغ الإنفاق على الصحة في موازنة 2021-2022 حوالي 1.5% من الناتج المحلي الإجمالي. وخلال السبع سنوات السابقة من 2016 إلى 2022 يتجه هذا الإنفاق بقيمة الحقيقة، وكنسبة من الناتج المحلي إلى التناقص، مع استثناء حدث في سنة 2020 و2021 حيث ارتفع الإنفاق بالقيمة الحقيقية بشكل طفيف، ويرجح أن هذا الارتفاع كان بسبب إجراءات الدولة الخاصة في مواجهة الوضع الوبائي " كورونا " ^[23]

تهتم هذه الوجة بشكل أساسي ببند إنفاق التأمين الصحي سواء للمشاركين في نظام التأمينات الرسمية أو لغير القادرين، باعتباره أحد مكونات نظام الحماية الاجتماعية، تبلغ نسبة هذا البند أقل من 10% من إجمالي الإنفاق الصحي في مصر، ولكن هذه النسبة المنخفضة لا تعتبر المؤشر الوحيد على ضعف الإنفاق الصحي وعدم فاعليته، فبنظرة أوسع:

- إن خدمات الرعاية الأولية والتي توصي منظمة الصحة العالمية بأن لا يقل الإنفاق فيه عن 1% من الناتج المحلي الإجمالي نظرا لأهميتها القصوى داخل القطاع الصحي ككل، تحصل هي وكل بنود خدمات الصحة العامة من رعاية وقائية و خدمات مستشفيات محافظات على 36% من الإنفاق على القطاع أي ما يقارب 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2020. مما يعكس على نقص المخزون والمستلزمات الطبية في دور الرعاية الصحية بشكل مستمر. ^[24]

- تؤدي المشاكل السابقة إلى تدني جودة الخدمة الطبية بشكل كبير في القطاع الحكومي، وبالتالي تدني الطلب على خدمات الرعاية الصحية من القطاع الحكومي رغم انه مقدم الرعاية الأولية الرئيسي في مصر، فرغم انخفاض عدد المستشفيات بنسبة 1.1% وانخفاض عدد الأسرة 6.7% في القطاع خلال العقد الأخير، في مقابل زيادة سكانية تتجاوز ال 25% عن نفس الفترة، ولكن نسبة اشغال الأسرة في المستشفيات الحكومية تصل إلى 50% ويعكس هذا الوضع التخوفات الراسخة بشأن جودة الخدمة الخاصة بالقطاع الطبي الحكومي. تجلي آخر من تجليات انخفاض الطلب على خدمات الرعاية الصحية الأولية الحكومية، هي أن 1.4% من أصحاب الأمراض المزمنة، و 1.6% ممن يعانون من أمراض حادة هم من استخدموا دور الرعاية الأولية الحكومية وفقا لبيانات بحث الدخل والإنفاق 2017-2018. ^[25]

وللمعطيات السابقة، أصبح الإنفاق الشخصي على الصحة يمثل 63% من إجمالي الإنفاق الجاري على الصحة بمصر، وهو من أعلى المعدلات في العالم، ويمثل الإنفاق الحكومي 28% من الإنفاق الجاري على الصحة بينما التأمين الصحي الاختياري يمثل 8%.

إن نمط الانفاق الشخصي على الصحة السائد في مصر كان له تأثيرات كبيرة على مختلف شرائح الدخل

- بالنسبة لشريحة الفقراء، والتي لا تستطيع تحمل أعباء الإنفاق الشخصي على الصحة، أقر 59% من هذه الشريحة تلقيهم لخدمات صحية خلال الـ 6 أشهر الماضية وفقا لبيانات بحث الدخل والإنفاق 2018، في مقابل 74% من غير الفقراء ذكروا

تلقينهم الخدمة. كما أن المحافظات التي تزيد فيها نسبة الفقر عن 50% سجلت أقل نسبة في تلقي الخدمات الصحية مما يؤكد العلاقة العكسية بين الفقر والطلب على الخدمات الصحية سواء الحكومية أو الخاصة. بالنسبة للشرائح غير الفقراء: وفقا للتحليلات البنك الدولي القائمة على بيانات بحث الدخل والإنفاق 2018 فإن الإنفاق الشخصي على الصحة دفع 7% من الأسر المصرية إلى براثن الفقر. حيث تنفق أكثر من 30% من الأسر أكثر من 10% من دخلهم على الرعاية الصحية في حين أنفقت 7% من الأسر أكثر من 25% من دخلها على الرعاية الصحية وقد أنفقت 2% من الأسر أعلى نسبة إنفاق على الرعاية الصحية 40% دخلهم.

• عدلت الدولة في 2018 قانون التأمينات الصحية، لترسي ما يسمى " بقانون التأمين الصحي الشامل " وهو قانون له طموح في ضم فئات اجتماعية أكبر وأكثر تنوعا من القانون السابق له، وقد دخل القانون حيز التنفيذ الجزئي في محافظات بشكل مكثف في 5 محافظات. وبالتالي لا يمكن الحكم على النتائج النهائية لنظام التأمين الصحي الشامل حاليا، ولكن ما يمكن الإشارة إليه هو بعض نقاط التخوف التي يجب ملاحظتها عن أثناء تنفيذ النظام في الفترة المقبلة.

• رغم أن النظام يسمح لفئات اجتماعية كانت شبه مستثناة سابقا مثل العمالة غير المنظمة، عن طريق اعفاء غير القادرين على دفع الاشتراكات، إلا أن معايير تحديد عدم القدرة على دفع الاشتراكات في النظام تعبر معايير عامة مثل متوسط استهلاك الكهرباء والعقارات المملوكة للفرد أو رب الأسرة وأي دخل مباشر أو غير مباشر. كما أنه لم يكن هناك أي إشارة صريحة للعمال غير الرسميين ضمن الفئات المعفاة التي تم تحديدها. بالتالي فإن خطر استبعاد جزء من العمالة غير المنظمة من الفئات المستحقة للإعفاء يظل خطرا قائما.

• لأن الوحدة التي يتعامل معها النظام هي الأسرة وليس الفرد، وكذلك لأن الاشتراكات في النظام الحالي إلزامية، وتحسب كنسبة إجمالي الدخل رب الأسرة وليست كما في السابق ليس الدخل الأساسي أو مبلغ محدد سابت للطاب على سبيل المثال، هذه الملامح الجديدة للنظام يمكن أن تلقي بعبء على أرباب الأسر من اصحاب الدخول المنخفضة والتي تحتوي أسرهم ربات منازل لا يعملن أو طلاب. حيث يحسب تأمين كل فرد من الأسرة كنسبة من دخل رب الأسرة.

• تعتبر الدولة في نظام التأمينات الجديد، " وسيطا بين المؤمن عليه ومقدم الخدمة، وليست مقدم وحيد للخدمة، كما في القانون السابق. وهو أمر يرفع من مخاوف بخصوص زيادة قدرة القطاع الخاص في الترحيح على حساب المشتركين، كذلك مخاوف حول خصخصة القطاع اصحي في مصر.

ورغم أن النقاط الثلاثة السابقة تجسد مخاوف حول مستقبل القانون إلا انها خصائص لها مزاياها أيضا، فالإلزامية الاشتراك يمكن يزيد من حصيلة النظام بسبب منع الأسر الأعلى دخلا من الانسحاب منه ، كما أن التعامل مع الأسرة كوحدة التأمين يمكن ان يزيد من نسبة التغطية العامة للنظام، وكذلك دور الدولة كوسيط وليس مقدم الخدمة الوحيد يمكن ان يرفع كفاءة الخدمات المقدمة لتنوع الجهات المسؤولة عنها بين القطاع الخاص والعام، وبالتالي فإن سياسات تنفيذ النظام في الفترة المقبلة هي من ستحدد هل سينتج هذه الخصائص أثارها الجيدة ام السلبية.

^[23] أحيانا ما تتبنى تعريف أوسع للإنفاق على الصحة وذلك التعريف يضم بنود إنفاق غير المتعارف عليها دوليا للتصنيف الوظيفي للإنفاق على الصحة، ويمكن هذا التعريف الأوسع الحكومة لإظهار بيانات الإنفاق على الصحة بمستويات مساوية أو تتجاوز الاستحقاق الدستوري، يضم بنود إنفاق مثل (1) الإنفاق على مياه الشرب والصرف الصحي، (2) إنفاق جميع الهيئات الحكومية على الصحة حتى وإن كانت نفقات غير مدرجة بالموازنة، (3) الإنفاق من الموازنة حتى وإن كان غير مدرج في التصنيف الوظيفي " داخل قطاع الصحة، مثل إنفاق مستشفيات القوات المسلحة والشرطة، (4) نسبة ما يحصل عليه قطاع الصحة من إجمالي مدفوعات الفوائد

^[24] جمهورية مصر العربية، مراجعة الإنفاق العام على قطاعات التنمية البشرية، الحماية الاجتماعية، التعليم والصحة، المجلد الثاني، الفصل السادس، البنك الدولي، سبتمبر 2022

^[25] جميع البيانات في النقاط التالي من البنك الدولي، المرجع السابق

القسم الثالث: تقييم وتوصيات أولية لبرامج الحماية الاجتماعية في مصر 2022:

تناول القسم الثاني من هذا التقرير بعض التقييمات الوصفية لمكونات برامج الحماية المصري، وعليه فإن هذا القسم سيركز أكثر على منهجية التقييم الرقمي، أو ما يمسي دليل الحماية الاجتماعية، والذي يحمل منهجية موحدة لستة دول من بلدان العربية التي يغطيها عمل المرصد، بالإضافة إلى توصيات ختامية من واقع المعلومات الواردة في التقرير.

يحاول المرصد إنشاء دليل / مؤشر للحماية الاجتماعية في مصر، ووظيفة هذا الدليل هي إعطاء تقييم رقمي (رقم من مئة) لبرنامج الحماية الاجتماعية بمصر. إن أحد الأهداف الأساسية لإعطاء هذا التقييم الرقمي هو أولاً أنه يسمح للمقارنة مع برامج الحماية الاجتماعية في 6 بلدان عربية أخرى (لبنان، تونس، المغرب، العراق، اليمن، الأردن) كذلك يسمح التقييم الكمي الناتج عن هذا الدليل لمقارنة برنامج الحماية الاجتماعية في مصر بنفسه في فترات سابقة أو لاحقة لدراسة التطور في هذا البرنامج.

الفكرة الأساسية لدليل الحماية الاجتماعية أنه يقيم برنامج الحماية الاجتماعية من خلال ثلاث مستويات رئيسية (السياسات، التنفيذ، والنتائج) وكل مستوى يحتوي على ثلاث مجالات للتقييم، ليكون التقييم العام مستند إلى 9 محاور، تنتج قيمهم مجتمعة قيمة الدليل العام. وبالطبع تشمل ال 9 محاور الرئيسية أكثر من دليل / مكون فرعي (23 مكون).

الجدول 4: التصميم العام لدليل الحماية الاجتماعية (مؤقت - قيد الإنجاز)

المجال المستوى	الخصائص العامة	الإنفاق	التغطية الفعلية	الدليل العام
السياسات	1 - التقييم الإجمالي للإطار القانوني والتنظيمي للحماية الاجتماعية - هل يعتمد النظام منظور الحق. - درجة شمول النظام - درجة تكامل النظام - درجة شفافية ووضوحه.	4 - % من الناتج المحلي - النسبة الوطنية للإنفاق على الحماية الاجتماعية مقارنة بالموصى به (10%)	7 - التغطية الجملية بالحماية الاجتماعية - نسبة السكان المشمولين بأنظمة الحماية الاجتماعية من إجمالي المقيمين %	الدليل العام (متوسط الأدلة الفرعية؟)
التنفيذ	2 - الاستثناءات من الحماية. - القياس نسبة الفئات المشمولة إلى العدد الإجمالي من الفئات المستتاة	5 - معدل الاستقلالية/التبعية للتمويل الخارجي - نسبة التمويل الداخلي من إجمالي التمويل للحماية الاجتماعية	8 - الاستجابة للحوادث - الاستعانة بالجدول وما يرد في المنهجية: تقييم نوعي من 1 إلى 4	نقاط من 100 نقطة
النتائج	3 - التغطية المحققة فعلياً في المجالات الرئيسية - متوسط التغطية لأربعة فئات رئيسية من أصل 8 (المنافع العائلية والطفولة، الصحة، الشيخوخة، تعويض البطالة)	6 - ملاءمة المساعدة التي تحصل عليها الأسرة - قيمة المساعدة التي تحصل عليها الأسرة نسبة إلى 60% من الدخل الوسيط	9 - التفاوت في التغطية بين الأغنياء والفقراء بالحماية المماسسة - نسبة التغطية للخمس الأدنى من الدخل إلى الخمس الأعلى	نقاط من 100 نقطة
قيمة الدليل (الفرعي/العام)	دليل فرعي (متوسط نقاط) الخانات أعلاه	دليل فرعي (متوسط نقاط) الخانات أعلاه	دليل فرعي (متوسط نقاط) الخانات أعلاه	نقاط من 100 نقطة

يمكن الاستعانة بالبند السادس " ملائمة المساعدة التي تحصل عليها الأسر الفقيرة" في الجدول السابق كأحد الأمثلة على كيفية إعطاء إنتاج الدليل لتقييمات رقمية لمكونات برنامج الحماية، وهو بند مخصص لتقييم برنامجين الأول تكافل وكرامة والثاني معاش الضمان الاجتماعي. ويتم التقييم كالتالي:

• حساب متوسط قيمة المساعدة التي تحصل عليها الأسر شهريا. (تكافل وكرامة 450 جنيه) معاش الضمان الاجتماعي (560) لتكون القيمة المتوسطة للمساعدات التي تحصل عليها الأسر الفقيرة = 1010 جنيه شهريا.

• حساب قيمة خط الفقر النسبي بالتعريف الأوروبي، والتي تبلغ 60 % من وسيط الدخل الشهري للأسر وفقا لمسوحات الأسر الرسمية. وتبلغ قيمته المقدرة في مصر لعام 2021 (3235.9 جنيه).^[26]

• ثم نقوم بنسبة قيمة المساعدات التي تحصل عليها الأسر بقيمة خط الفقر النسبي لتنتج لنا قيمة المعيار السادي " ملائمة المساعدات التي تحصل عليها الأسر الفقيرة " : 31% تقريبا.

وبالطبع هذا الدليل لازال قيد التطوير حيث يمكن إضافة بعد آخر للتقييم في المعيار المذكور وهو نسبة الأسر الفقيرة التي تلقت هذه المساعدات محل التقييم السابق من إجمالي الأسر الفقيرة في مصر. كذلك لا تغني التقييمات الرقمية التي سيعطيها الدليل عن التقييمات الوصفية الواردة في التقرير عن مكونات برنامج الحماية، والتي وردت في مواضع سابقة من التقرير، بل يعتبر الدليل محاولة لتحويل هذه التقييمات الوصفية إلى قيم قابلة للمقارنة عبر البلدان أو عبر نفسها في فترات زمنية مختلفة.

توصيات خاصة ببرنامج الحماية الاجتماعية المصري :

النتيجة التي يسهل استخلاصها من العرض السابق، أن برامج الحماية الاجتماعية تحمل - بنسب متفاوتة - قدراً من عدم كفاية الموارد لاستيعاب الحاجات الاقتصادية والاجتماعية.

ولإيضاح صورة عامة عن طريقة تفاعل سياسات الحماية الاجتماعية مع السياق الاقتصادي العام، وسرد بعض التوصيات التي يمكن أن تحسن من حساسية البرنامج للسياق الاقتصادي العام بمصر. يمكننا القول بأن استهداف التضخم، والمحافظة على استقرار الأسعار، هو المتغير الأكثر جوهرية سواء لضمان فاعلية وكفاية سياسات الحماية الاجتماعية والإنفاق الاجتماعي بشكل عام في مصر. أو حتى للحفاظ على توازن المالية العامة.

فمن ناحية يحدد مستوى التضخم السائد مدفوعات الحكومة لفوائد الدين العام، والذي أصبح أكبر بنود الإنفاق العام في مصر ويزيد بمعدل شديد التسارع ما يجعل من نمو هذا البند عائقاً لنمو بنود الإنفاق الأخرى وأهمها الإنفاق الاجتماعي. ومن ناحية أخرى فإن زيادة معدلات التضخم تجعل من نمو القيم الحقيقية للإنفاق الاجتماعي أمر شبه مستحيل، لعدم كفاية موارد الدولة لمواكبة الموجات التضخمية العنيفة. ولكن وفقاً لدلائل التي تم ذكرها في القسم الأول تحت عنوان " مؤثر أسعار المستهلكين " تبنت الإدارة الاقتصادية في مصر سياسات اقتصادية خاصة بتخفيض سعر الصرف وكذلك تقليص دعم الطاقة والسلع التموينية وغيرها من

وسيط الدخل الشهري للأسرة وفقاً لإحدى بيانات تفصيلية منشورة لحد الدخل والإنفاق (2018) كان 4073 بدون أوزان مرجحة، و 4155 بالترجيح وبعد معالجة هذه القيمة بتضخم الفترة من ديسمبر 2019 : يونيو 2022 لإنتاج قيمة الدخل الوسيط في منتصف 2022 ستكون 5393 جنيه مصري شهريا

السياسات التي تصب في زيادة معدلات التضخم بنسب تتجاوز الـ 400% خلال السنوات من 2011 إلى 2022 ومرشحة لزيادة بنسبة 50% أخرى خلال 2023. إيماننا منها أن هذه السياسات يمكن أن تحافظ على توازن المالية العامة للدولة، وما يظهره السرد السابق أن هذا الهدف غير محقق إلا الآن بالإضافة إلى أن التضخم هو التهديد الأساسي لزيادة عدم فاعلية برامج الحماية الاجتماعية في مصر.

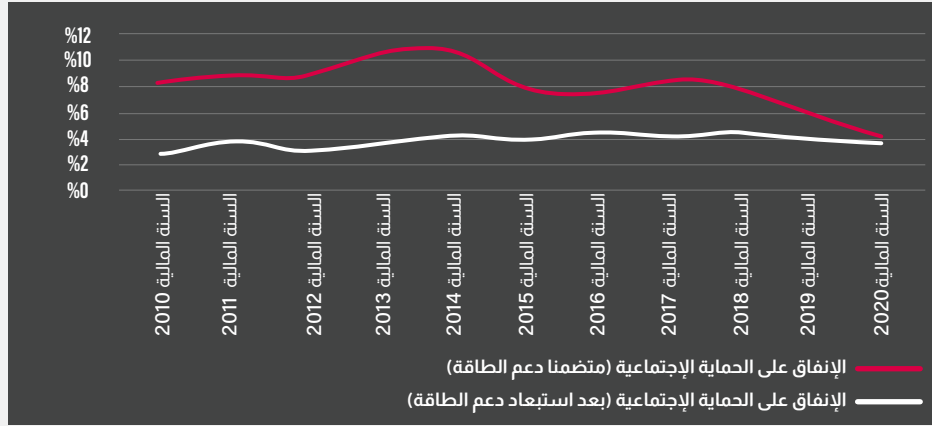
ويمكن سرد أوجه التهديد بالنسبة لبعض مكونات الحماية الاجتماعية كالتالي:

• **بالنسبة لبرنامج التأمينات الاجتماعية:** يعتبر المكون الأكثر استقرارا من مصادر تمويله والأكثر كفاية وفاعلية من حيث نسبة تغطيته " العامة " في برنامج الحماية الاجتماعية المصري. ولكن وفقا للقانون الجديد يرتبط هذا النظام بمستويات التضخم السائدة، وإذا حاول هذا النظام تعويض مشتركه عن التضخم بشكل كامل سيعني هذا أن تزيد مصروفاته في 2023 على أقل تقدير 30% لتصل إلى 21.5 مليار بدلا من 16.5 مليار دولار عن السنة الحالية. أي أن الفوائض الذي حققها في سنة 2022 والتي تبلغ 11 مليار ستتقلص في سنة واحدة إلى 1 مليار. وفي حال لم يعوض النظام مشتركه عن التضخم بشكل كامل - وهو السيناريو المرجح - وتبنى السياسات التي يروج لها البنك الدولي بحساب المزايا التأمينية بشكل جزئي وليس كاملا بناءً على التضخم، ستقل كفاءة هذا النظام في حماية مشتركه من الصدمات الاقتصادية.

• **بالنسبة لبرنامج التحويلات النقدية " تكافل وكرامة ومعاش الضمان ":** يستهدف هذا البرنامج بشكل واضح الفئات الأفقر من السكان، وهم فئة يرجح أن مستوى التضخم الخاص بها أعلى نوعيا من معدلات التضخم العام، نظرا لتركز إنفاقهم على بند الطعام والشراب الذي يحمل ثاني أكبر نسبة صعود في مؤشر أسعار المستهلكين، وبالتالي يجب أن يزيد حجم التمويل بقيمة الأسمية بنسب مساوية لمستويات التضخم والتي يمكن توقعه كحد أدنى 30% لعام 2023. ناهيك عن عدم كفاية الموارد الحالية لسد الحاجات التمويلية للفئات الفقيرة حيث تبلغ نسب الاستفادة من هذا البرنامج في فئة الفقراء 50% فقط. وبالتالي سيصبح على البرنامج أن يوفر موارد أولا لزيادة نسبة تغطيته للفقراء، ثانيا لتعويضهم عن التضخم الناتج بشكل أساسي من اتباع سياسات اقتصادية تضخمية.

• **بالنسبة لبرنامج الدعم السلعي (دعم المواد البترولية، المواد التموينية):** رغم التحفظات السائدة على هذه البرامج من حيث عدم كفاءة تخصيص الموارد بها، وعدم قدرتها على استهداف الفقر، لأنها متاحة للجميع أو لطبقات أوسع، رغم واقعية هذه التحفظات في الحالة المصرية، إلا أن تقليص دعم هذه السلع يرفع من نسب التضخم بشكل كبير. مما يضع ضغوطا أولا على مالية الدولة لأنه يزيد من مدفوعات الفوائد، ثانيا على فاعلية برامج الحماية الاجتماعية الأخرى وكفاءتها. وبالتالي توصي الورقة بتجنب تقليص هذه المخصصات لأن الوفورات الإسمية التي يحققها التقليص غالبا تذهب إلى بند فوائد الدين، ولن تستطيع رفع القيمة الحقيقية لبرامج الحماية الاجتماعية الأخرى. تنطبق العلاقة العكسية بين مستويات التضخم وقدرة الدولة على الإنفاق على الحماية الاجتماعية على بنود التعليم والصحة أيضا.

شكل 3 تطور الإنفاق على الحماية الاجتماعية في العقد الأخير^[27]



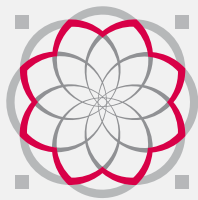
يظهر الشكل السابق أنه رغم خطة تقليص دعم الطاقة، وانخفاض قيمة الإنفاق الاجتماعي متضمنا دعم الطاقة من 11% من الناتج المحلي في 2014 إلى ما يقارب الـ 4% في 2020، إلا أن هذا التقليص في دعم الطاقة لم ينعكس على قيم الإنفاق الاجتماعي الأخرى (المتضمنة الإسكان الاجتماعي) والتي ظلت ثابتة حول مستويات 4% من الناتج عن نفس الفترة. لأن أغلب الموارد الموفرة ستذهب لتمويل بند فوائد الدين العام الذي ارتفعت قيمته من 7.4% إلى 10% من المحلي الإجمالي عن نفس الفترة.

في النهاية، يمكن تلخيص تقييما لنظام التأمينات الاجتماعية بأنه جيد من حيث كفاية موارده واستقرارها وفقا للمقارنات والمعايير الدولية، ومشاكله يمكن تحسينها بتقليل تصاعدية نظام المزايا في النظام كذلك وضع سياسات تشجع العمالة غير المنظمة للدخول تحت مظلته بشكل أكبر.

أما بالنسبة لشبكات الأمان الممأسسة، فيمكن القول بأن معظم المشاكل الخاصة بها تتبع من كبر حجم البرنامج مقارنة بموارده المحدودة، حيث إن الفئات المستهدفة في البرنامج وهم الفقراء والمهددين بالفقر في توسع مطرد بشكل لا يتلاءم مع الموارد المالية الحالية للبرنامج واحتمالات توسعها المستقبلية.

وبالنسبة لبرامج المساعدات الاجتماعية الأخرى وإجراءات سوق العمل والإنفاق على الصحة والتعليم، تم جمع هذه المكونات الفرعية مع بعضها جميعا لأنها تحمل نفس القصور السابق سرده في شبكات الأمان الممأسسة، وهي عدم كفاية التمويل الخاص بها. إذ يمتلك الإنفاق العام على التعليم والصحة في مصر آلية فريدة لاستهداف الفقراء، يمكن وصفها بألية استهداف الفقر مصادفة. حيث يدفع غياب الجودة في قطاع التعليم والصحة فئات الدخل المتوسط والأعلى من المتوسط للنزوح إلى القطاع الخاص في هذين القطاعين. وتبقى الأسر الفقيرة مضطرة بسبب وضعها المادي في البقاء في القطاع العام التعليمي والصحي. وبالتالي فإن انخفاض جودة الخدمات الصحية أو التعليمية له تأثير مباشر على الطبقات الأقل دخلا، كما يحمل تأثيرات غير مباشرة على الطبقات الوسطى والمهددين بالفقر حيث تتغير قيم دخلهم الحقيقي تزداد احتمالية انحدارهم لأسفل في خريطة توزيع الدخل في حال قرارهم بالتوجه إلى القطاع الصحي أو التعليمي الخاص، المقرون بارتفاع مستويات التضخم في بندين التعليم والصحة.

^[27] جمهورية مصر العربية، مراجعة الإنفاق العام على قطاعات التنمية البشرية، الحماية الاجتماعية، التعليم والصحة، المجلد الثاني، الفصل السادس، البنك الدولي، سبتمبر 2022



annd

Arab NGO Network
for Development

شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

www.annd.org

