ورقة حالة

الحماية الاجتماعية: خوات عربية ودولية

سياسات الحماية الاجتماعية المصرية في ظل التقشف

عمر غنام

باحث اقتصاد سياسي مصري مهتم بقضايا العدالة الضريبية والديون والعلاقات الاجتماعية والسياسية التي تعبر عنها هذه السياسات.

منتدى البدائل العربي للدراسات (AFA)

بناية وست هاوس 3، ش جان دارك الحمرا، بيروت، لبنان، مكاتب أوليف غروف

www.afalebanon.org

Tel : +96176386477 **Mail :** info@afalebanon.org

Facebook: @AFAlternatives **Twitter:** AFAlternatives

Youtube: AFAlternatives **Skype:** arab.forum.for.alternative

الحماية الاجتماعية: خبرات عربية ودولية

سياسات الحماية الاجتماعية المصرية في ظل التقشف

عمر غنام

باحث اقتصاد سياسي مصري مهتم بقضايا العدالة الضريبية والديون والعلاقات الاجتماعية والسياسية التي تعبر عنها هذه السياسات. تتركز أبحاثه في تقديم رؤية مغايرة للنيوليبرالية في تفسير ومعالجة إشكاليات تدشين الموارد المحلية، تقديم الخدمات العامة والتحكم الديمقراطي في الاقتصاد.

كل الصور المأخوذة هي من مصادر مفتوحة على الإنترنت

محتوى هذا الإصدار لا يعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي أو أي مؤسسة شريكة

منتدى البدائل العربي للدراسات(AFA): مؤسسة بحثية تأسست عام 2008 وتسعى لتكريس قيم التفكير العلمي في المجتمعات العربية، وتعمل على معالجة القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية في إطار التقاليد والقواعد العلمية بربط البعدين الأكاديمي والميداني.

ويعمل المنتدى على توفير مساحة لتفاعل الخبراء والنشطاء والباحثين المهتمين بقضايا الإصلاح في المنطقة العربية، تحكمها القواعد العلمية واحترام التنوع، كما يحرص على تقديم البدائل السياسة والاجتماعية الممكنة، وليس فقط المأمولة لصانع القرار وللنخب السياسية المختلفة ومنظمات المجتمع المدني، في إطار احترام قيم العدالة والديمقراطية وحقوق الإنسان .

ومن أجل ذلك يسعى المنتدى لتنمية آليات للتفاعل مع المؤسسات المحلية والإقليمية والدولية المهتمة بمجالات التغيير والإصلاح. ويرتكز المنتدى في عمله في هذه المرحلة على ثالثة محاور: تحليل السياسات والمؤسسات العامة، المراحل الانتقالية والتحول الديمقراطي، الحركات الاجتماعية والمجتمع المدني.

قائمة المحتويات

مقدمة: 3

أولا–نوع برامج الحماية الاجتماعية: 3

ثانيا–الأدوات المستخدمة لتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية 8

ثالثا–تمويل البرامج: المصادر والطريقة 9

رابعا–المركزية واللامركزية في برامج الحماية الاجتماعية: 9

خامسا–المشاركة المجتمعية في التخطيط/ التنفيذ والرقابة على البرامج 10

سادسا–العلاقة مع المؤسسات الدولية في موضوع الحماية الاجتماعية: 10

سابعا–النوع الاجتماعي في برامج الحماية الاجتماعية: 11

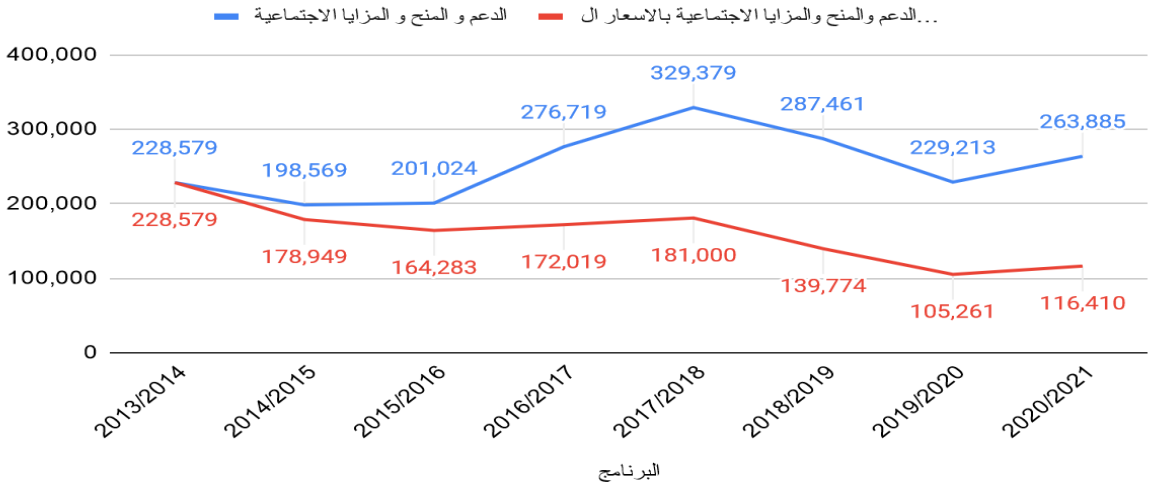
ثامنا–البعد البيئي في البرامج 11

تاسعا– الخاتمة: 11

مقدمة:

يتكون الهيكل الحالي لسياسات الحماية الاجتماعية في مصر من خليط من السياسات والبرامج المتفاوتة في تاريخها التطبيقي، مدى تغطيتها وفاعليتها، كالفلسفة المؤسسة لها. فبينما ركزت سياسات الدعم المطبقة حتى التسعينيات على الدعم السلعي العام التفافًا على التغيرات السعرية وجشع التجار في أوقات الأزمات، أتت السياسات والأدوات الأحدث بتفضيل سياسات الدعم النقدي المشروط حيث دعت النيوليبرالية إلى تقليص البرامج العامة والتوجه إلى البرامج المستهدفة لتقليل النفقات الحكومية والحفاظ على صلابة ماليتها من جهة، ودمج الخدمات الاجتماعية في السوق الرأسمالية للسماح لها بالتوسع والتعافي من الأزمة من جهة أخرى. في سياق الهيمنة النيوليبرالية المتذرعة بالتقشف تآكلت برامج الحماية الاجتماعية في مصر، كنتيجة لبرامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي التي يفرضها صندوق النقد الدولي على اللاجئين إليه في أزماتهم الاقتصادية. وفي هذا الإطار لم تختلف مصر كثيرًا عن أقرانها، فبداية من قرض الإنقاذ المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي والمانحين الدوليين في بداية التسعينيات من القرن الماضي بدأت عملية التحول النيوليبرالي إلى نظم الحماية الاجتماعية في مصر، وهي عملية لم تنتهِ بعدُ، ولكنها تقطع أشواطًا مع كل تدخل لصندوق النقد والبنك الدولي.

شكل1 : الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية بالاسعار الثابتة (بالمليون جنيه مصري)



أولا–نوع برامج الحماية الاجتماعية:

يحتوي الهيكل الحالي على عدة برامج:

1- برنامج دعم السلع التموينية:

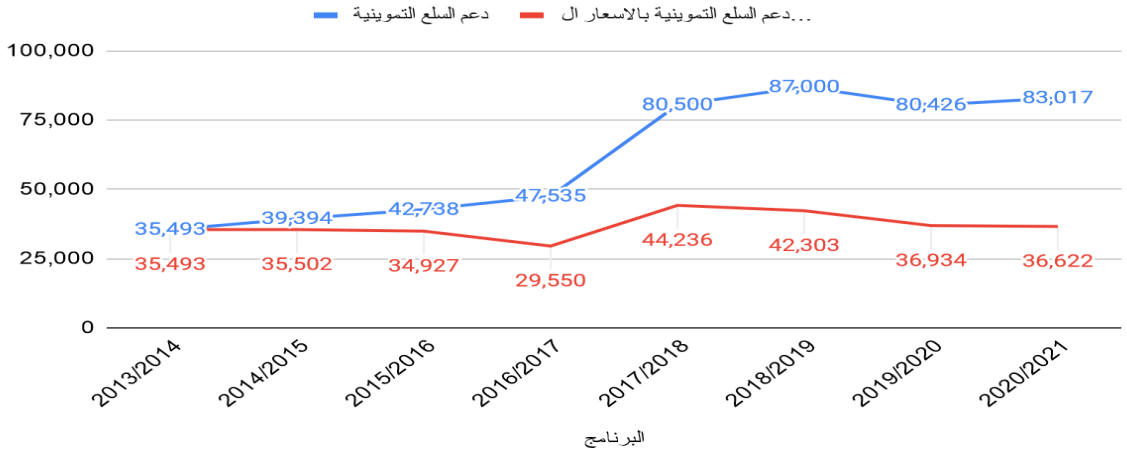
تتركز فلسفة دعم السلع التموينية في ضمان وصول الفقراء إلى الحد الأدنى من السلع الضرورية، مثل: الخبز، السكر، الأرز، الزيت، العدس، الفول، والشاي، وغيرها من أساسيات الحياة بسعر مدعوم. طرأت تعديلات مهمة على برنامج دعم السلع التموينية بدءًا من عام 2014، كان أهمها تحويل دعم الخبز من دعم المخابز بدقيق مدعوم السعر من الحكومة، إلى دعم الرغيف المباع ذاته بغرض منع تسرب الدقيق المدعوم إلى السوق السوداء، كما تم وضع حد أقصى بخمسة أرغفة للفرد الواحد يوميًا.[1] كما خفض وزن الرغيف نفسه للمرة الثانية في تاريخه – والأولى مذ التسعينيات – من 130 جرامًا إلى 120 جرامًا، ليعقبه تخفيض آخر في عام 2016 إلى 110 جرامات، وتوالى الإنقاص في وزن الرغيف في 2017 ليصل إلى 100 جرام وأخيرًا في 2020 ليصل إلى90 جرامًا فقط[2]. كما أتت تعديلات 2014 بتغيير نظام التموين السلعي من توفير حصة من كل السلع بسعر مدعوم إلى توفير منتجات مدعومة بحد

[1] International Bank for Reconstruction and Development. 2015. Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US$400 Million to the Arab Republic of Egypt for a Strengthening Social Safety Net Project. P4.

[2] إسلام جابر وصالح العزازي. اتحاد التموين: ارتفاع تكلفة رغيف الخبز خلال الـ 10 سنوات الماضية حمل الدولة عبئا كبيرا. 4 أغسطس 2021. الشروق، https://bit.ly/3FuRl3R

أقصى 15 جنيهًا للفرد (2 دولار)[3] وزادت حصة الفرد بحلول 2022 لتصل إلى 50 جنيهًا (2.6 دولار) ويستفيد من البرنامج حوالي 63 مليون مواطن[4]، كما يظل دعم الخبز، البرنامج الأكثر أهمية حيث يستفيد منه 72 مليون مواطن[5].

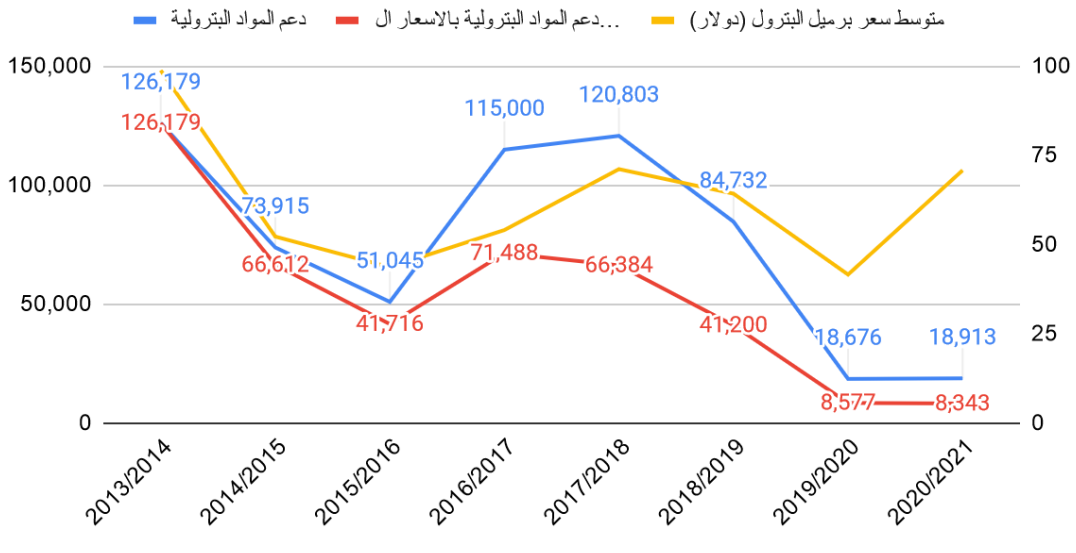
شكل 2: دعم السلع التموينية بالاسعار الثابتة (بالمليون جنيه)



2- برنامج دعم الوقود

برنامج دعم الوقود في مصر كان سياسة عامة وغير موجهة حتى يوليو من 2014[6] حيث استغلت الحكومة الانخفاض الحاد في أسعار البترول عن مستوياته القياسية في الخمسة سنين المنصرمة لتعيد تشكيل نظام دعم الوقود، فبدأت برفع أسعار الوقود تمهيدًا لتحريرها حتى 2018 حين صدر قرار 2764 عن رئيس مجلس الوزراء بتشكيل لجنة التسعير التلقائي للوقود، التي تنعقد كل ثلاثة أشهر لتحديد تثبيت أو زيادة أو تخفيض أسعار الوقود المباعة للمستهلك لتتناسب مع الأسعار العالمية بحيث لا يتخطى تعديل السعر أكثر من 10% من السعر السائد في السوق المصرية.[7] كما يظهر في الشكل فإن سياسة التسعير التلقائي نجحت في خفض فاتورة دعم الوقود بشكل كبير حيث أن التحول غيَّر من دور الحكومة في منظومة دعم الوقود من ضامن لتوفير الوقود بسعر مناسب للجمهور، متحملة آثار الصدمات السعرية في شبكة حمائية لوسادة تمتص الصدمات مؤقتًا وتمررها للمواطن حين تتناسب الظروف لاحقًا .

شكل3: دعم المواد البترولية بالاسعار الثابتة (بالمليون جنيه مصري)



شكل 3

[3] IBRD. P4

[4] بسام رمضان «التموين» تكشف حقيقة تخفيض حصة الفرد في البطاقة عن 50 جنيهًا. 29 مايو 2022. المصري اليوم، bit.ly/3gWKbeu

[5] بسام رمضان، المرجع السابق.

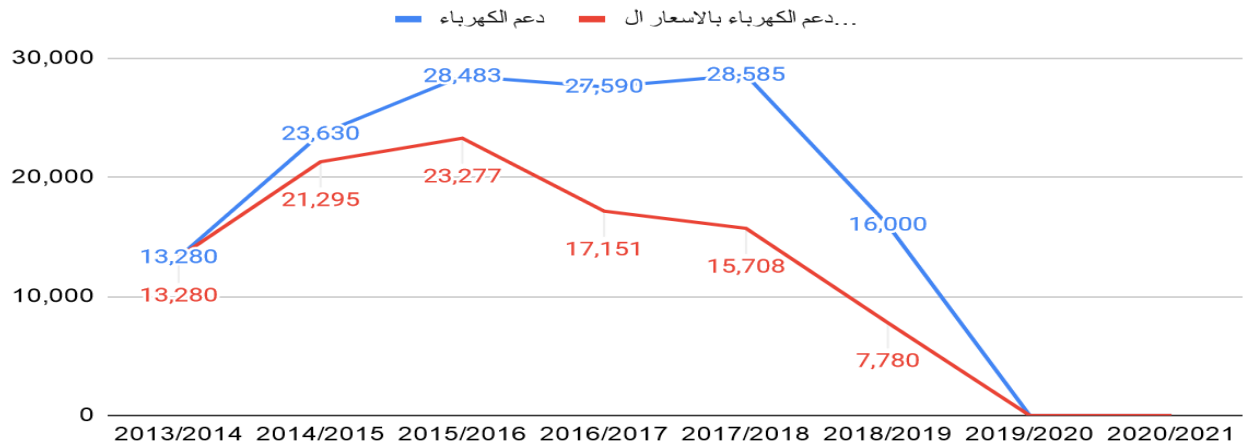
[6] Brent Crude Oil Spot Prica, Annual. Energy Information Administration (United States) EIA. https://bit.ly/3fnj9wE

[7] قرار رئيس مجلس الوزراء 2764 لسنة 2018. العدد 52 مكرر أ. 30 ديسمبر 2018. الجريد الرسمية. ص2-4. https://manshurat.org/node/48199

3- دعم الكهرباء

يشكل دعم الكهرباء أحد الأبواب القليلة في الدعم غير الموجه الذي نجحت الحكومة فعلًا في إلغائه، حيث قررت الحكومة في عام 2014 إلغاء دعم الكهرباء عن طريق رفع الأسعار تدريجيًا حتى عام 2019. وأعلنت الحكومة مد البرنامج حتى عام 2024 لتخفيف آثار الأزمة الاقتصادية وتطورات فيروس كورونا ولكن البيانات الرسمية المستقاة من البيان التحليلي كشفت أن الدعم رُفِع تمامًا في عام 2019.[8] وطبقًا لتصريحات الحكومة فإن الدعم مستمر لكنه تبادلي، حيث تباع الكهرباء بسعر أعلى من التكلفة لشريحة الألف كيلو وات شهريًا لصالح دعم الشرائح الأقل استهلاكًا، ولكن لا توجد بيانات توضح مدى حقيقة هذا الادعاء، كما أن "تصفير" دعم الكهرباء قد يعني أن المصلحة نجحت في تحقيق أرباح أو على أقل الاحتمالات نجحت في تغطية مصروفاتها.[9] مدى حقيقة بقاء دعم الكهرباء وإذا كان المقصود بتمديد البرنامج هو استمرار "الدعم التبادلي" أم أن الحكومة قد تتدخل لدعم الكهرباء مباشرة إذا استدعت الظروف أو نتيجة لارتفاع أسعار المحروقات غير واضح حتى الآن، وتستفيد الحكومة من هذه الضبابية، حيث تعطيها مرونة أكبر في التعامل مع ملف دعم الكهرباء.

شكل4: دعم الكهرباء بالاسعار الثابتة (بالمليون جنيه)



شكل 4

4- برنامج التأمينات الاجتماعية والمعاشات

أُصدر قانون 148 لعام 2019 لتوحيد قوانين المعاشات في مصر حيث كان يحكمها أربعة قوانين، قانون 79 لعام 1975 الذي نظم معاشات الجهاز الإداري وقطاعي الأعمال العام والخاص، قانون 108 لعام 1976 الذي نظم معاشات أصحاب الأعمال ومن في حكمهم، قانون 112 لعام 1980 المنظم لمعاشات العمالة غير المنتظمة، وقانون 50 لعام 1978 المنظم لمعاشات العاملين بالخارج. وجدير بالذكر أن توحيد قوانين المعاشات نوقش كأولوية تشريعية لخمس عشرة سنة قبل التوصل إلى قانون جديد موحد.[10]

خفض القانون نسبة اشتراك صاحب العمل في القطاع الخاص من 26% إلى 19%، واشتراك الحكومة كصاحب عمل من 21% إلى 17.25% وتخفيض اشتراك العامل من 14% إلى 11% فقط، والعاملين بالخارج من 22.5% إلى 21%. كما رفعت نسبة اشتراك أصحاب الأعمال من 15% إلى 25%، ونسبة اشتراك العمالة غير المنتظمة من 7% إلى 13% مع تحميل الحكومة حصة صاحب العمل المقدرة بـ 12%[11]. كما تم تعديل القانون في خلال عام من صدوره بقانون 25 لسنة 2020 والذي قضى باحتساب زيادة في المعاشات وقرر زيادة المعاشات بشكل دوري مع نهاية كل سنة مالية بنسبة تعادل نسبة التضخم ولا تزيد على 15%.[12]

---

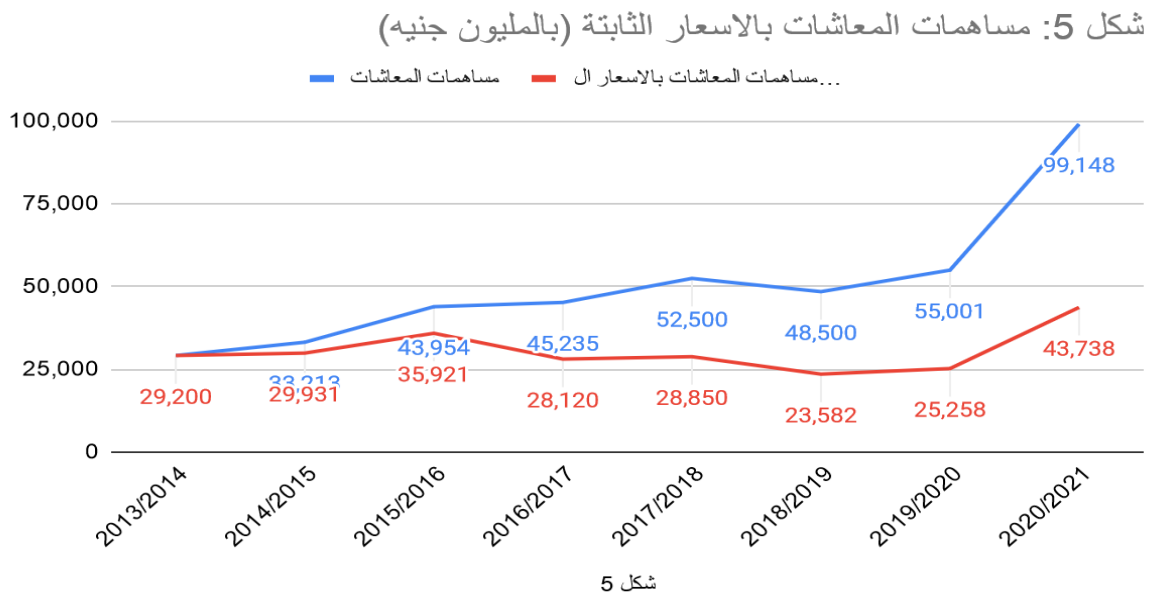
[8] مصطفى عيد، كيف تطور دعم الكهرباء منذ بداية برنامج الحكومة لترشيده؟ 26 إبريل 2022. مصراوي. https://is.gd/JD6pwc

[9] إيهاب فاروق، وثيقة: الحكومة المصرية ألغت دعم الكهرباء بشكل كامل منذ عامين. 21 إبريل 2022. الشرق بيزنس. https://www.asharqbusiness.com/article/36410

[10] أمنية حلمي. نظام المعاشات الجديد في مصر. ديسمبر 2006. المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

[11] منصة العدالة الاجتماعية. قانون التأمينات الجديد رقم 148 لسنة 2019: قراءة مفصلة ونقدية. 5 مارس 2020. ص4-5. https://is.gd/v7gezx

[12] قانون رقم 25 لسنة 2020. العدد 19 تابع. 307 مايو 2020. الجريد الرسمية. ص 6-9.



شكل 5

5- برنامج الائتمان الاجتماعي

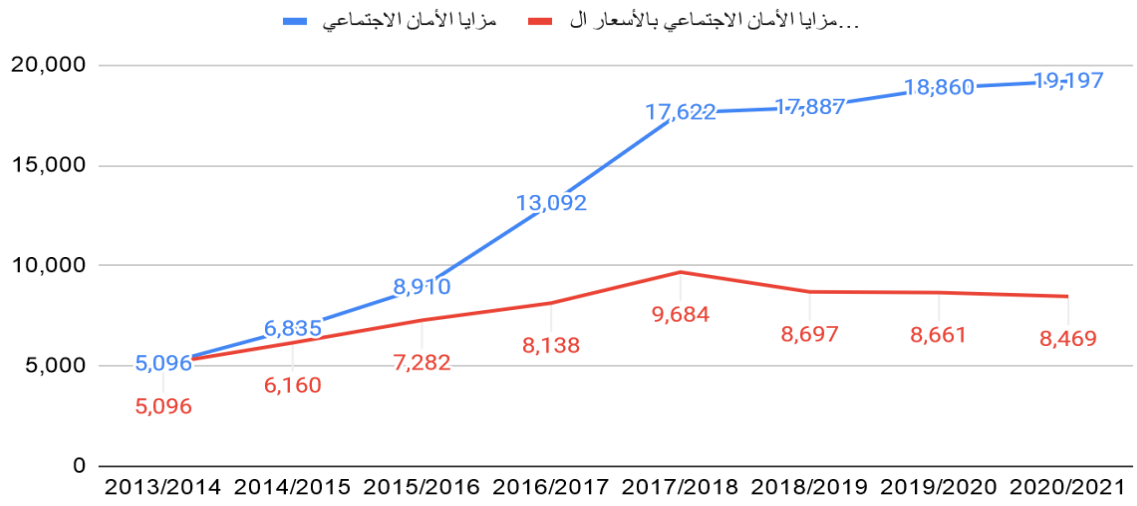
يتضمن برنامج الائتمان الاجتماعي معاش الضمان الاجتماعي (المتضمن لمبادرة تكافل وكرامة)، ومعاش الطفل[13]. ينظم معاش الطفل قانون 12 لسنة 1996 وقانون 126 لعام 2008 حيث يمنح للأطفال بغير عائل سواء بسبب وفاة الوالدين، أو التفرق أو الحبس[14]. أما بالنسبة إلى معاش الضمان الاجتماعي فهو برنامج عانى من ضعف الإمكانات وسوء الإدارة، وتم تطويره بإطلاق مبادرة تكافل وكرامة طبقًا لاتفاقية مع البنك الدولي عام 2015 في إطار ترشيد مصاريف الدعم والمنح، وغطت الاتفاقية مسار العمل حتى عام 2019 حيث تم الاتفاق على استهداف المناطق الأكثر فقرًا، خاصة في الصعيد في المراحل الأولى، بناءً على اقتراح البنك الدولي لخفض فرصة تسرب الدعم المادي إلى غير مستحقيه أو تقليل فرصة إقصاء المستحقين من البرنامج.

يتكون البرنامج من تكافل، وهو برنامج دعم نقدي مشروط، يقدم إلى الأسر المعيلة ذات المستوى المعيشي "الضعيف جدًا"[15] حيث يشترط أن لا تحوز الأسرة أكثر من نصف فدان، أو جرارًا زراعيًا، أو أكثر من ثلاثة رؤوس ماشية، أو معاشًا يفوق الـ 500 جنيه شهريًا أو دخلًا يفوق 400 جنيه للفرد شهريًا وهو أقل من نصف حد الفقر في مصر، البالغ 857 جنيهًا شهريًا للفرد[16]. تعتمد قيمة التحويل على عدد الأطفال والمراحل التعليمية المسجلين بها بحد أدنى للتحويل 325 جنيهًا شهريًا وحد أقصى 625 جنيهًا شهريًا (ثلاثة أطفال مدرجين في المرحلة الثانوية)[17] .

وأما كرامة فهو برنامج دعم نقدي غير مشروط يستهدف كبار السن وذوي الهمم من الفقراء، حيث تنطبق عليهم نفس معايير الاستحقاق من عدم ملكية أرض زراعية تفوق الفدان، أو بيت، أو معاش شهري يفوق 400 جنيه شهريًا وغيرها من المعايير المطبقة على برنامج تكافل وكرامة، وإن كان حد المعايير نفسها تختلف اختلافًا طفيفًا. ولا يوجد مشروطية للتحويلات من برنامج كرامة حيث إنه يقدم إلى كبار السن وغير القادرين على العمل بصفة دائمة. ويصرف المعاش بقيمة 350 جنيهًا للفرد بحد أقصى ثلاثة أفراد في الأسرة الواحدة بمقدار 1050 جنيهًا شهريًا [18].

[13] برغم تضمينه في التقديم للجمهور كجزء من منظومة تكافل وكرامة حاليًا فإنه لا زال بندًا مستقلًا في الموازنة عن معاش الضمان الاجتماعي المتضمن للمبادرة.
[14] أميرة هشام، معاش الطفل.. الفئات المستحقة والإجراءات والأوراق المطلوبة، 31 أكتوبر 2021، الأهرام https://gate.ahram.org.eg/News/3082017.aspx
[15] الحج، وزارة التضامن الاجتماعي، https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/FAQs.aspx
[16] Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS) (2020), 'Poverty Indicators According to Household Income, Expenditure, and Consumption Survey 2020' (Arabic Only). At: https://bit.ly/3FviSSU
[17] IBRD. P47
[18] IBRD. P47

شكل 6: مزايا الأمان الاجتماعي بالأسعار الثابتة (بالمليون جنيه)



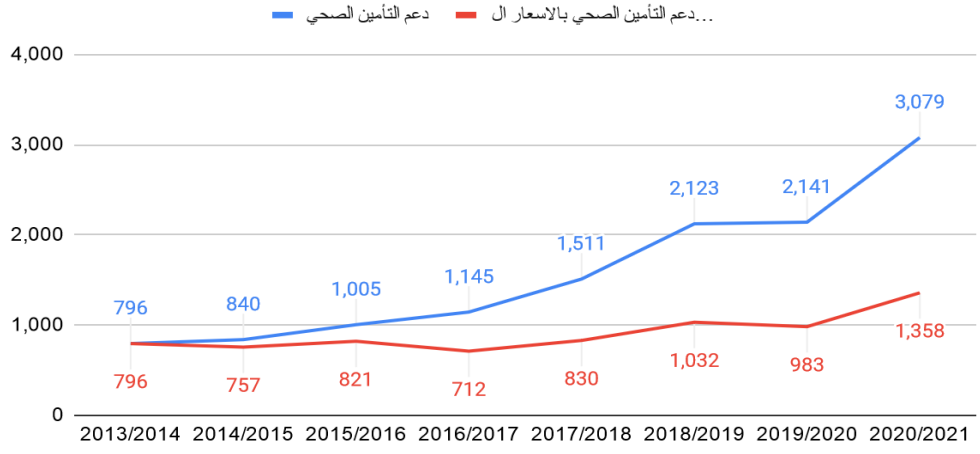
شكل 6

6- برنامج التأمين الصحي

مثل قوانين التأمينات الاجتماعية والمعاشات نوقش تعديل نظام التأمين الصحي في مصر ما يربو على العقدين قبل صدور قانون التأمين الصحي الشامل رقم 2 لعام 2018. وحل القانون محل عدة قوانين منظمة للتأمين الصحي في مصر أهمها القانون رقم 10 لسنة 1967 الخاص بالهيئة العامة للتأمين الصحي، والقانون رقم 126 لسنة 1981 للمجلس الأعلى للرعاية العلاجية التأمينية، والقانون رقم 99 لسنة 1992 للتأمين الصحي على الطلاب، والقانون رقم 23 لسنة 2012 في شأن نظام التأمين الصحي للمرأة المعيلة، والقانون رقم 86 لسنة 2012 للتأمين الصحي على الأطفال، والقانون رقم 127 لسنة 2014 للتأمين الصحي على الفلاحين وعمال الزراعة.

يتميز النظام الجديد بعموميته لتفادي التشرذم القانوني السابق، وهو مركب من شقين أساسيين: التأمين الصحي للأسر المشتركة باشتراك يستهدف 10% من إجمالي دخلهم، تدفع الأسرة منها 6% وصاحب العمل 4%، والتأمين الصحي المدعوم في الحالات غير القادرة على الدفع[19]. جدير بالذكر أن البرنامج تم تطبيقه في محافظات بورسعيد والإسماعيلية والسويس وأسوان والأقصر وجنوب سيناء فقط حتى الآن ولن يشمل عموم الجمهورية حتى عام 2030[20] .

شكل 7: التأمين الصحي بالاسعار الثابتة (بالمليون جنيه)

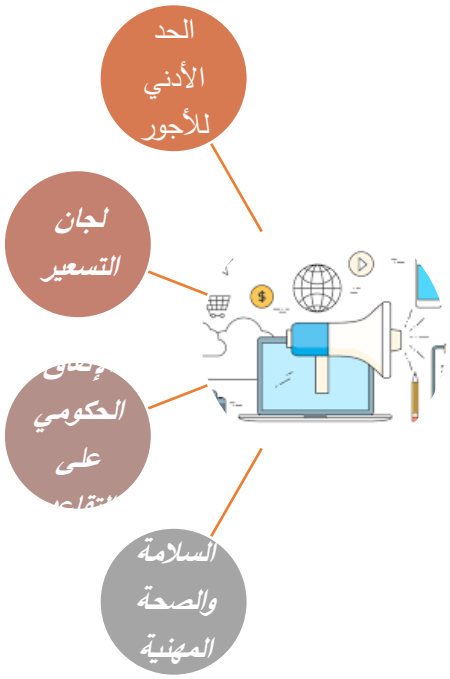


شكل 7

[19] علاء غنام، التأمين الصحي الشامل نظرة مقارنة، 2021، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية. https://is.gd/eNNEdm

[20] وليد عبد السلام، التأمين الصحي الشامل الجديد يكشف خريطة تطبيق المنظومة، 10 يونيو 2022، اليوم السابع، https://is.gd/6qvxFO

ثانيا–الأدوات المستخدمة لتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية



1. الحد الأدنى للأجور:

ينظم القانون 12 لسنة 2003 الحد الأدنى للأجور في مصر عن طريق المجلس القومي للأجور، الذي يرأسه وزير التخطيط وهو المنوط به وضع الحد الأدنى للأجور بمراعاة التضخم وفروق الأسعار. عادة ما تبدأ الحكومة بتطبيق الحد الأدنى الجديد للعاملين بها وبقطاع الأعمال العام أولًا، قبل تطبيق التغيير على القطاع الخاص وإعلان الإطار الزمني له. وكان آخر تعديل له في إبريل بموجب القرار 1225 لعام 2022 حيث تم رفعه إلى 2700 جنيه مصري شهريًا[21] وهو أقل بأكثر من 20% من حد الفقر للأسرة في مصر البالغ 3428 جنيهًا مصريًا شهريًا.

2. لجان التسعير

تعتمد بعض برامج الحماية الاجتماعية المطبقة في مصر على لجان التسعير، مثل: لجنة التسعير التلقائي للمواد البترولية، لجنة تسعير الأدوية والخدمات بالتأمين الصحي، ويفترض نظريًا أن هذه اللجان تتمتع باستقلالية في قراراتها النابعة من حسابات إكتوارية واقتصادية وليست سياسية. تهدف مثل هذه اللجان إلى خلق مساحة تفاوض سعري داخلها، لضمان عدم "تشويه السوق" ولكنها دائمًا تستجيب للتوجيهات الحكومية في النهاية.

3. السلامة والصحة المهنية

ينظم العمل في مصر قانون 12 لسنة 2003 وتعديلاته، ويكفل الوقاية من المخاطر الميكانيكية والكيميائية والفيزيائية ويحتم على المنشآت الخطرة إجراء فحص دوري مع كل وردية عمل، وتستثنى المنشآت الحكومية من بعض هذه الأحكام[22]. ويفتقر القانون إلى آليات عقابية أو رادعة بشكل كافٍ للمخالفات، كما تفتقر الإدارة العامة للسلامة والصحة المهنية إلى الموارد اللازمة للقيام بدورها.

4. الإنفاق الحكومي على التقاعد

ينظم معاشات التقاعد في مصر قانون 148 لعام 2019. ويتم تعديل الحد الأدنى في يوليو من كل عام ليجاري معدل التضخم بحد أقصى 15%. وبلغ الحد الأدنى المستحق 916 جنيهًا شهريًا في يوليو 2022، وهو بالكاد يفوق حد الفقر الفردي المقدر بـ 857 جنيهًا شهريًا. وقد بلغ عدد المؤمن عليهم في

---

[21] حابي، الجريدة الرسمية تنشر قرار رئيس الوزراء بتعديل الحد الأدنى للأجور، 10 إبريل 2022، جريدة حابي، https://is.gd/IM9UV8

[22] منصة العدالة الاجتماعية. تطور تشريعات العمل الخاصة بالسلامة والصحة المهنية من أربعينيات القرن الماضي حتى الآن، يونيو 2021. منصة العدالة الاجتماعية. https://is.gd/9d1FZ5

مارس 2022 أكثر من 14 مليون عامل، بينما يستفيد قرابة 10.7 مليون عامل من المعاشات التأمينية[23]. وتمول الحكومة معاشات العاملين بها في دورها كصاحب عمل بنسبة 17.25% وللعاملين غير المنتظمين بنسبة 12%. نتج من هذه الزيادات ارتفاع مساهمة الحكومة في صناديق المعاشات بشكل ملحوظ وهو توجه متماشٍ مع تصور الحكومة لشبكة حماية اجتماعية تعتمد من الأساس على التحويلات النقدية بدلًا من الدعم العيني.

ثالثا–تمويل البرامج: المصادر والطريقة

1. *الاشتراكات*

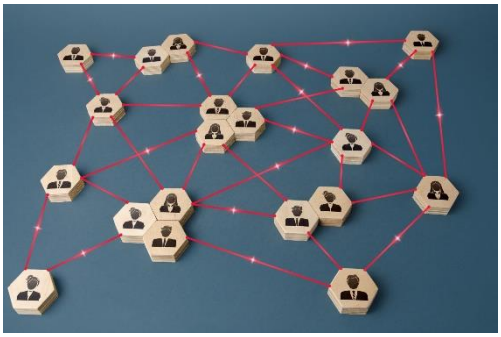
تعتمد برامج التأمين الاجتماعي والصحي على جمع اشتراكات لتمويل صناديقها المالية بنسب متفاوتة. وتحصَّل الاشتراكات التأمينية من حوالي 14 مليون عامل، ويستهدف برنامج التأمين الصحي الشامل تحصيل اشتراكات من قرابة 70 مليون مواطن حين استكماله، حيث تتوقع الحكومة أن تتحمل مجمل تكلفة غير القادرين وقدرتهم، هيئة التأمين الصحي الشامل بحوالي 30–35% من المواطنين[24] .

2. *الموازنة العامة*

يظل الاعتماد الأساسي في تمويل برامج الحماية الاجتماعية على الموازنة العامة. وتخضع موازنة هذه البرامج على عملية إعداد الموازنة، فبينما تقترح الهيئات موازناتها، تحتفظ وزارة المالية بدورها المركزي في العملية وتتخذ قراراتها بناء على حساباتها الخاصة. ينتج من هذا تكرار شكاوى المصالح الحكومية من ضعف التمويل وعدم مناسبته للخدمة المطلوبة. ولا يسمح النظام الموازني بالتخصيص المباشر، حيث تؤول كل الأموال إلى الخزانة العامة وتوزع كلها منها، ولكنه يسمح بالتخصيص بالأمر. بمعنى أن لا تؤول أموال الضرائب على السجائر المخصصة لدعم التأمين الصحي من مصلحة الضرائب إلى الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل مباشرة، ولكن تنقل إلى الخزانة العامة التي تتولى مهمة تخصيص نفس القيمة للهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل. وكما يتضح من شكل 1 في المقدمة تواتر الانخفاض في قيمة المخصصات لبرامج الحماية الاجتماعية حتى بمعدلات أكبر من معدلات التقشف في بقية بنود الموازنة.

رابعا–المركزية واللامركزية في برامج الحماية الاجتماعية:

تضطلع الحكومة المركزية بالمهام الأساسية لبرامج الحكومة الاجتماعية عن طريق وزارتها والهيئات المختلفة التابعة لها على مستوى المحافظات، وتنعكس مركزية التمويل في مركزية التطبيق حيث تضع الحكومة العامة أولويات السياسات والتطبيق وكيفيته. فمثلًا تقوم وزارة التضامن الاجتماعي بتمويل من وزارة المالية بتقديم تحويلات نقدية عن طريق حسابات افتراضية بمكاتب البوسطة مرة كل شهر لبرنامج كرامة، ومرة كل ثلاثة شهور لبرنامج تكافل. وتنظم الحكومة المعايير عن طريق المجالس القومية ولجان التسعير المختصة التي تتكفل بالتصريح لمقدمي الخدمات الخاصة بتقديم خدمة نيابةً عن الجهات الحكومية كخدمات التأمين الصحي.



[23] حمدي قاسم. تفاصيل زيادة الحد الأدنى للمعاشات والتأمينات الاجتماعية، 11 مارس 2022، المصري اليوم. https://is.gd/UsQf8s

[24] الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل. https://is.gd/Jd7zsx

خامسا–المشاركة المجتمعية في التخطيط/ التنفيذ والرقابة على البرامج

تعتبر سياسات الحماية الاجتماعية، السياسات الأكثر مباشرة في تأثيرها على حياة الأفراد، وربما لهذا السبب لم تزَ سياسات الحماية الاجتماعية بخلاف قانوني المعاشات والتأمين الصحي النقاش والتناظر المجتمعي الكافي. وهي ظاهرة متكررة في السياسات التقشفية، حيث يصعب على الحكومة إقناع المستفيدين ببرنامج، ثم التخلي عنه مقابل برنامج آخر أقل دمجًا، فاعلية، وتغطيةً. فلم يتمركز الحوار حول مدى الرغبة في تطبيق برنامج تحويلات نقدية بدلًا من الدعم السلعي، ولكن على الشروط التي ستفرض على برنامج التحويلات النقدية، ان تسلم مبدئيًا بأن الاتجاه الجديد للحكومة لا يقبل النقاش، فقط مدى حدته وضوابط تطبيقه. حتى في تقييم خطوات الحكومة، أشار البنك الدولي إلى "تكليف" وزارة الضمان الاجتماعي بتطبيق البرنامج وجهود الحكومة لحشد الدعم للبرنامج بعد ذلك[25]، فمنطق التقشف/الضرورة، ولا طائل من مناقشة ما هو تحصيل حاصل إلا بفتح الباب لنقدٍ لن يستجاب له. وحتى في قانون التأمين الصحي الشامل الذي طاله الكثير من النقاش، حيث يقدم توسعًا في تقديم الخدمات، لم تفلح الحكومة في الفوز بالجدال الدائر في المجتمع الطبي المحبط من القانون، ومررته بسياسة الأمر الواقع في النهاية.

ويعكس ذلك المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات الحكومية في مصر خاصة في السياسات الاقتصادية التي عادة ما توجهها وزارة المالية ممثلة للحكومة التنفيذية بفرض سيطرتها على المراحل الأولى من إعداد الموازنة وما يترتب على ذلك من سيطرة على أولويات الإنفاق ومقترحاته في أي قطاع كانت. تحاول الحكومة عادة تخفيف حدة الانتقادات الموجهة إليها للمركزية الشديدة عن طريق إطلاق البرامج في المحافظات غير المركزية، مثل تطبيق تكافل بالصعيد والمحافظات الأكثر فقرًا أولًا، قبل تعميمه على الجمهورية، والتأمين الصحي الشامل وإطلاقه في محافظات القنال وسيناء أولًا، قبل تعميمه المزمع خلال السنوات الثماني المقبلة. فالابتعاد عن المركز في التطبيق الأولي للقرار لا يكفي للتغطية على المركزية الشديدة في اتخاذ القرار نفسه. كما يمكن اعتبار الحوار الوطني الدائر حاليًا أفضل دليل على مدى ضعف المشاركة المجتمعية في مصر إلى درجة استوجبت آلية خاصة لإحياء الحوار في ظل ضعف الحريات النقابية والسياسية.

سادسا–العلاقة مع المؤسسات الدولية في موضوع الحماية الاجتماعية:

يعد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الشريكين البارزين لمصر في ملف الحماية الاجتماعية، وتحاول مصر احتذاء لوائح منظمة العمل الدولية ولو اسميًا. تعاونت الحكومة مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في برنامج لخفض وترشيد الدعم في النصف الأول من التسعينيات، إبان الأزمة الاقتصادية التي استوجبت حزمة إنقاذ من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إلى جانب إسقاط جزء كبير من المديونية الخارجية. في هذه الشراكة أيضًا كانت المشاركة الاجتماعية محدودة جدًا حيث إن الإجراءات التي تم الاتفاق عليها بين الحكومة والمقرضين لم تكن مستساغة من قبل الجمهور، فآثار تخفيض الدعم عامة وتخفيض دعم البذور والأسمدة[26] خاصة كانت متوقعة، بداية من تحميل الأكثر فقرًا عبء الأزمة ونهاية بانهيار القطاع الزراعي في مصر وتراجع أهميته كمكون للنتاج المحلي المصري.

تكرر التعاون إبان الأزمة الاقتصادية حين تم طرح برنامج تكافل وكرامة للدعم النقدي المباشر في عام 2015 في إطار التعاون مع البنك الدولي في إيجاد حلول بديلة لنظام الدعم السلعي القديم، الذي عانى من التسرب وسوء الإدارة لفترة طويلة خفضت من كفاءته، حيث تمتاز برامج الدعم النقدي المباشر بانخفاض كلفة تطبيقها وسهولة إدارتها. تم تقديم البرنامج من ضمن حزمة إصلاحات تضمنت تغيير نظام الدعم السلعي وخفضه على أساس استخدام الوفر لتمويل تكافل وكرامة بمساعدة البنك الدولي المادية في البداية لتمويل الفترة الانتقالية وبداية تطبيق البرنامج. ويبدو من واقع سياسات المشاركة أن الحكومة تستعيض عن مشاركة المؤسسات المجتمعية بالمؤسسات الدولية المقرضة في مراحل تشكيل البرنامج تكون نتيجتها الطبيعية تنفيذ برامج تفتقر إلى المراقبة الاجتماعية الحقيقية، فإن كانت المؤسسات الاجتماعية أضعف من أن تفرض رؤيتها في مرحلة التخطيط، ففرصتها في أن تكون مراقبًا فعالًا شبه مستحيلة منذ البداية.

[25] IBRD. P5
[26] African Development Bank. Arab Republic of Egypt Structural Adjustment Loan1991-1994 Project Completion Report. March 1999. Annex 4.

سابعا–النوع الاجتماعي في برامج الحماية الاجتماعية:

أتى تركيز البرامج على النوع الاجتماعي في صورة جعل المستفيد الأساسي لبرنامج تكافل هو الأم، حيث ترتفع في مصر نسبة الأسر التي تعتمد على الأم المعيلة بشكل أساسي وتتفادى هذه الطريقة تبديد الآباء الهاجرين لأسرهم للمعاش. ولكن مقابل هذا يضع القانون عبء الالتزام على الأم من الأساس، فهي المسؤولة عن حضور ثلاث جلسات توعية صحية سنويًا والمسؤولة عن حضور الأطفال إلى المدرسة 80% من الأيام الدراسية على الأقل. وبالرغم من انتظام هذا مع منطق البرنامج فإنه يثقل كاهل الأم المعيلة مقابل عائد نقدي صغير جدًا، ما يعد مثبطًا للاشتراك بالبرنامج.

أما بالنسبة إلى القوانين المنظمة للعمل، فينظم عمل المرأة قانون العمل رقم 12 لسنة 2003 وقانون الطفل رقم 12 لسنة 1996. أسوة بقوانين العمل في مصر، يفرض القانون حقوقًا أقل للنساء العاملات بالقطاع الخاص من زميلاتهن العاملات بالقطاع العام. وعادة ما يساق مثال إجازة الوضع والتي تستحقها النساء العاملات بالقطاع العام ثلاث مرات طبقًا لقانون الطفل وتعديلاته، وتستحقها العاملات بالقطاع الخاص مرتين فقط طبقًا لقانون العمل وتعديلاته. كما يستثني القانونان العاملات في خدمات المنازل والعاملات بالزراعة من تطبيقه، وهما من أكثر القطاعات التي ترمز إلى العمالة النسائية[27].

ثامنا–البعد البيئي في البرامج

تخلو برامج الحماية الاجتماعية عمومًا، من البعد البيئي لسببين، أولهم: طبيعة البرامج المطبقة في مصر، وهي برامج حمائية وليست وقائية فلا تولي اهتمامًا كبيرًا بتحسين البيئة كوسيلة حقيقية لتحقيق أهداف الحماية الاجتماعية. وثانيهم: هو عدم إيلاء الحكومات المتعاقبة أي اهتمام حقيقي بالبعد البيئي للتنمية، حيث تتعامل مع الآثار البيئية للتنمية ومخاطر التغير المناخي كآثار ثانوية لا ترتقي في الأهمية إلى مكان تؤخذ فيه على محمل الجد. في هذا الإطار أيضًا نلاحظ إصرار الحكومة على استيراد الفحم في 2016 برغم مطالب بيئية بوقفه، والتوجه إلى زيادة الاعتماد على المازوت في توليد الطاقة وتصدير الغاز الطبيعي جلبًا للعملة الأجنبية للاستفادة من تقلبات الأسعار المتولدة عن الحرب الأوكرانية[28] برغم أن المازوت أكبر ضررًا بالبيئة. ومن المهم ملاحظة أن بند حماية البيئة هو أقل بنود موازنة الجهاز الإداري دائمًا وبلا استثناء.

تاسعا– الخاتمة:

أهم الإيجابيات في تطبيق البرامج

أهم الإيجابيات في واقع تطبيق برامج الحماية الاجتماعية في مصر تتركز في برنامجي التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعي وهو توجه متماشٍ مع تصور الحكومة لشبكة حماية اجتماعية تعتمد من الأساس على التحويلات النقدية بدلًا من الدعم العيني. نجح برنامج تكافل وكرامة – المتضمن في معاش الضمان الاجتماعي في تخطي عدد الأسر المستهدفة سريعًا، مستفيدًا من التضخم الجامح في سعر الجنيه إبان تعويمه في عام 2016، خاصة وأن المستهدف من البرنامج كان قليلًا جدًا وهو 1.5 مليون أسرة فقيرة من أصل أكثر من 6 ملايين أسرة فقيرة في مصر، وهو قرابة ربع الفقراء فقط. فحتى مع توسيع البرنامج ليغطي قرابة 3.6 مليون أسرة في عام 2022 لم تصل التغطية إلى النصف حتى الآن وهذا يرجع إلى سببين مترابطين، أولهما: طبيعة التحويلات النقدية كوسيلة حماية اجتماعية، وثانيهما: أن البرنامج لا يكافح الفقر، بل يعمل على تخفيف حدته.

[27] منصة العدالة الاجتماعية، تطور تشريعات عمل النساء منذ القرن التاسع عشر حتى الآن، مارس 2022، منصة العدالة الاجتماعية. https://is.gd/LwOHcs

[28] مارينا رؤوف، خبير: قرارات الوزراء توفر لخزينة الدولة 31 دولارًا لكل مليون وحدة غاز، 10 أغسطس 2022، الوطن، https://bit.ly/3FwEdvf

أبرز السلبيات في التطبيق:

بينما تتميز التحويلات النقدية بسهولة إدارتها وصغر الهيكل الإداري اللازم لتطبيقها مقارنة بالبرامج الحمائية الأكثر تعقيدًا، تظل مشكلتها الأساسية في التضخم. فبينما دعم السلع المباشر يعمل على تخطي التضخم وآثاره على إفقار الطبقات الهشة حيث توفر السلعة بغض النظر عن ثمنها في السوق الحرة مؤمنة حد أدنى دائمًا من الاحتياجات الأساسية، تفتقر التحويلات النقدية إلى هذه الخاصية ما يوجب رفعها لتتماشى مع التضخم، ويعد عدم رفعها بشكل منتظم ومناسب لمعدلات التضخم تخفيضًا حقيقيًا في قيمة الدعم المقدم وخفضًا في الحد الأدنى الذي تضمنه الحكومة. فمثلًا عند اقتراح البرنامج في 2015 كان الحد الأدنى لبرنامج تكافل 325 جنيهًا (44 دولارًا) والحد الأقصى 625 جنيهًا (84 دولارًا)[29]، وفي عام 2022 كان الحد الأدنى 425 جنيهًا (22.9 دولار) والحد الأقصى 725 جنيهًا (39.2 دولار) طبقًا لسعر الدولار عند ربط موازنة 2022. فالزيادة بين 2015 و2022 مثلت حوالي 23.5% فقط من المبلغ الأصلي وهي زيادة غير كافية لتغطية أثر التضخم لعام 2016 فقط، ناهيك عن باقي الأعوام. وبرغم أن البرنامج ارتأى استخدام 10.89 مليار جنيه (1.46 مليار دولار) لتمويل تحويلات 1.5 مليون أسرة، إلا أن بحلول موازنة عام 2023/2022 كان المستهدف صرف 22 مليار جنيه (1.19 مليار دولار) لتمويل التحويلات لـ 4 ملايين أسرة[30]. فالتحويلات النقدية بلا ربط تلقائي ومباشر بمعدلات التضخم ليست إلا بابًا خلفيًا لخفض الدعم تدريجيًا بفضل الضغط التضخمي.

التحديات المستقبلية أمام هذه البرامج:

توقع البنك الدولي لإعادة الإعمار والتنمية أن تساهم التعديلات في هيكل الحماية الاجتماعية في خفض معدل الفقر في مصر بـ 6.3 نقاط من 27.8% في عام 2015 إلى 21.5% بحلول عام 2019، في الحقيقة ارتفعت نسبة الفقر إلى ذروتها في 2018 مسجلة 32.5% لتنخفض مؤقتًا في 2020 لتسجل 29.7%[31] قبل أن يرفعها أثر الوباء والحرب ثانية. ويظل انتشار الفقر متعدد الأوجه، التحدي الأساسي لكل هذه البرامج كما أن تعميم البرامج المطبقة جزئيًا، مثل: نظام التأمين الصحي الشامل، سيتطلب جهدًا واسعًا من الحكومة وتمويلًا أكثر بكثير لتحسين جودة الخدمات الصحية، وهو مسار لن يؤتي ثماره إلا بتحسين الأجور في القطاع الصحي عامة. ولاستدامة هذه البرامج يجب العمل على تحسين نظم الوقاية الاجتماعية، مثل: ضمان حد أدنى من الأجور فوق خط الفقر، تعميم القوانين المنظمة للعمل والأجور على قدم المساواة بين القطاعين العام والخاص، وإفراد مساحة العمل النقابي والسياسي والمجتمعي لتفعيل مشاركة اجتماعية حقيقية تنتج برامج حماية اجتماعية متوازنة اقتصاديًا وسياسيًا، معطية المساحة للقوى المجتمعية للمطالبة بحقوقهم والدفاع عن مكتسباتهم لئلا تذهب أدراج الرياح.

[29] IBRD. P8.

[30] البيان المالي لعام 2022-2023. ص 104

[31] أ ش أ. الإحصاء: تراجع معدلات الفقر في مصر إلى 29.7% خلال 2019-2020. 17 أكتوبر 2021. الشروق.
https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=17102021&id=8bd1e998-1890-4710-aaee-c71457bd22d4