المبادرة المصرية
للحقوق الشخصية

النقود وحدها لا تكفي:
تتبع آثار برامج الدعم النقدي على الفقراء

نظرة على "التحويلات النقدية"
في إطار السياسات الاجتماعية بمصر

النقود وحدها لا تكفي: تتبع آثار برامج الدعم النقدي على الفقراء

نظرة على "التحويلات النقدية" في إطار السياسات الاجتماعية بمصر

الطبعة الأولى/فبراير 2018

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية
14 شارع السراي الكبرى (فؤاد سراج الدين) -جاردن ستي، القاهرة.
تليفون و فاكس: 27960158 / 27960197 (202)+
www.eipr.org - eipr@eipr.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة
بموجب رخصة المشاع الإبداعي،
النسبة-بذات الرخصة، الإصدارة 4.0
http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0
نستخدم الخط الأميري الحر amirifont.org

قام بكتابة هذه الدراسة كل من محمد جاد و حسناء محمد الباحثان في ملف العدالة الاقتصادية، وقام بمراجعة المحتوى أشرف حسين مدير وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية. وقام أحمد الشبيني بالمراجعة اللغوية

تقديم

تعد المعاشات غير المرتبطة باشتراكات، non contributory pension، أحد صور الدعم النقدي المباشر التي تستهدف توفير المساندة المالية للفئات التي لا تستفيد من منظومات المعاش التقليدية، التي يتم تمويلها من اشتراكات المؤمن عليهم، لذا تتدخل الدولة وتمول تلك المعاشات بشكل مباشر بعد أن تتحرى عن مصادر دخل تلك الفئات وتتأكد من استحقاقهم للمساعدة.

وسُمي هذا النوع من الدعم النقدي في مصر باسم معاشات الضمان الاجتماعي، والتي كان لها تاريخ طويل وعريق في البلاد يتجاوز النصف قرن، لكن هذا الدعم على عراقته ظل يمثل نسبة هامشية من النفقات الاجتماعية للبلاد وظلت أيضًا قدرته على الوصول للفئات المهمشة ضعيفة للغاية، كما لم ترتبط سياسات تشريعه أو تخصيص موارده بأهداف أو إستراتيجية واضحة.

وشهدت تلك المعاشات تطورات مهمة خلال السنوات الأخيرة من حيث طرق الوصول للمستحقين وربط تقديمها بالمشروطية، وذلك بفضل إدخال فلسفة التحويلات النقدية المشروطة على تلك المنظومة.

كما استحوذت المعاشات غير المرتبطة باشتراكات على نسبة أكثر أهمية من ذي قبل من إجمالي نفقات الموازنة، واحتلت مكانة رئيسية كأحد السياسات التعويضية عن إجراءات الإصلاح ذات الطابع الليبرالي التي بدأت الحكومة في تنفيذها تحت إشراف صندوق النقد الدولي في 2016.

أهداف الدراسة

تسعى في هذه الدراسة لبحث مدى ملاءمة المعاشات غير المرتبطة باشتراكات في توفير الحماية الاجتماعية تحت التحولات النيوليبرالية الأخيرة، والمساعدة على تحقيق الأهداف الاجتماعية بالدستور، وذلك من خلال تحليل لطريقة عمل تلك المعاشات وفلسفتها وأسلوبها في الاستهداف، مع إجراء 20 مقابلة لأسر مستفيدة من تلك المعاشات وبحث مدى ملاءمة دخولهم لنفقاتهم الأساسية.

كما ترصد الدراسة تطور أحوال الفقر في مصر، حيث يُعرف الفقر بأنه العجز عن تلبية الاحتياجات الأساسية، لذا ستمثل تطورات معدل الفقر في مصر مرآة تعكس مدى نجاح (أو فشل) سياسات الحماية الاجتماعية في الحد من الفقر، خاصة المعاشات غير المرتبطة بالاشتراكات التي تستهدف توفير دخل للفئات العاجزة عن تغطية احتياجاتها الأساسية.

وفي سياق اتجاه الدولة للاقتراب بالسياسات الاجتماعية من النموذج الليبرالي الذي يعول بشدة على كسب المنافع الاجتماعية من سوق العمل، سنرصد تطورات سوق العمل ومعدلات البطالة وظروف العمل في البلاد خلال العقود الأخيرة، لبحث مدى كفاءة الدولة في سياسات التشغيل التي تعد عاملًا مكملًا للسياسات الاجتماعية تحت الفلسفة الليبرالية.

المعاشات غير المرتبطة باشتراكات في الإطار النظري لنظم الرفاه

تنقسم نظم الرفاه إلى اتجاهين رئيسيين التوجه الليبرالي والذي يرى أن المدخل الأساسي لتحقيق الرفاه يكون من خلال العمل في «السوق» والثاني الذي يؤمن بضرورة وجود تدخلات من خارج السوق والذي يشمل الاتجاه المحافظ والاتجاه الاشتراكي.[1]

لكن المدرسة الليبرالية لم تستطع عمليًّا أن تعتمد على السوق وحدها في تحقيق الرفاه لأن هناك الكثير من الأفراد يعجزون عن دخول سوق العمل والتكسب منها، لذا قبلت تلك المدرسة بتدخلات لإعانة بعض الفئات وتقديم دعم نقدي لهم بغير مقابل من العمل، وفي الوقت ذاته حرصت على جعل المساعدات مرتبطة بدراسة للحالة المادية للمتلقين (means tested assistance) علاوة على جعل قيمتها دائمًا بأقل من قيمة الأجر السائد، حتى لا تكون المساعدات حافزًا للمتلقي على عدم الذهاب لسوق العمل.[2]

وفي هذا السياق يمكن أن نعتبر أن تجربة المعاشات غير المرتبطة باشتراكات في مصر تندرج تحت مفهوم means tested assistance، الأقرب للمدرسة الليبرالية في تحقيق الرفاه، حيث يقتصر تقديم معاشات الضمان على من يقل مستوى دخلهم عن قيمة المعاش، وتُقدم معاشات تكافل وكرامة بعد اختبار لقياس الدخل.

وتضع أدبيات نظم الرفاه تعريفًا آخر للسياسات الاجتماعية المبنية على قياس الدخل وهو الانتقائية selectivity والتي يقابلها السياسات ذات الطابع العمومي universalism والتي تستهدف كافة المواطنين،[3] وتمزج العديد من التجارب الدولية بين هذين النمطين من السياسات بهدف تغطية الحقوق الأساسية للمواطنين التي تعترف بها كل بلد.

وبالرغم مما تبدو عليه سياسات الدعم الانتقائي من رشاد، حيث توجه الدعم لمستحقيه فقط، لكن هناك انتقادات توجه لهذه الفلسفة منها أن توجيه المساعدة على أساس الدخل قد يكون بمثابة وصمة على جبين المتلقين لهذه المساعدات، بجانب الإجراءات

1- Gøsta Esping-Anderse (1990) - the three worlds of welfare capitalism http://www.uio.no/for-ansatte/enhetssider/jus/smr/arrangementer/2015/esping-anderson---the-three-worlds-of-welfare-capitalism.pdf

2- نفس المصدر.

3- هناك تعريفات متعددة لمفهوم العمومية في السياسات الاجتماعية ومن أبرزها ما يتعلق بتقديم المنافع بدون النظر لمستوى الدخل والذي قدمه Dimitri Gugushvili و Donald Hirsch كمفهوم مقابل للانتقائية : (’selective’ by explicitly directing resources to households on low incomes and ‘universal’ in the sense that they are available regardless of household resource.) وذلك في ورقة بحثية بعنوان : Dimitri Gugushvili و Donald Hirsch - MEANS-TESTING OR UNIVERSALISM - page 5 - Centre for Research in Social Policy - loughborough university - 2014 بينما يضع Korbi تعريفًا آخر وهو «Universalistic measures are directed towards large sections of population, while selective policies are directed toward subgroups of the population with specific needs» بحسب ما نقلته ورقة بحثية لـ Anneli Anttonen و Jorma Sipilä بعنوان : Universalism: and idea and principle in social policy -page 7 - Research gate publication.

المعقدة التي قد يضطر المستحق لاتباعها حتى يصل لتلك المساعدة.[4]

وتوجد العديد من السياسات الاجتماعية في مصر التي يمكن أن ندرجها تحت مفهوم العمومية مثل دعم السلع التموينية ودعم المياه ودعم الطاقة والمؤسسات الخدمية العامة مثل المستشفيات والمدارس والمواصلات الحكومية التي تقدم خدمات مدعمة كحق لكل مواطن بدون النظر لاعتبارات دخله.

لكن الدولة سعت تدريجيًّا خلال العقود الأخيرة للتخارج من الطابع العمومي للسياسات الاجتماعية والاقتراب أكثر من النموذج الانتقائي، وأن تعتمد الانتقائية بالأساس على مستوى الدخل في تطبيق أقرب لمفهوم means tested assistance.

وتجلى هذا التوجه في وضع شروط تتعلق بمستوى الدخل للانضمام لمنظومة دعم الغذاء. مع التخارج من نظام دعم الطاقة ذي الطابع العمومي.

كما طرحت الدولة في 2014 معاشات تكافل وكرامة والتي تبنت سياسات أكثر دقة في استهداف الفئات على حسب مستوى الدخل كما سنبين في هذه الدراسة.

وبناء على ما سبق نستطيع أن نقول إن السياسات الاجتماعية في مصر خلال السنوات الأخيرة كانت تقترب من النهج الليبرالي الذي يشجع على أن تكون المنافع الاجتماعية متركزة في المكاسب التي تجنيها العمالة من سوق العمل مع تدخل أقل من قبل الدولة في إعادة توزيع المكاسب الاجتماعية، في ظل اعتماد دخل الفرد عنصرًا أساسيًّا للانتقائية.

ويبدو مزيج السياسات الاجتماعية في مصر الموروث من العقود السابقة، وبعد التعديلات التي تجري به حاليًّا، عاجزًا عن توفير الحقوق الاجتماعية الأساسية التي أقرتها الدساتير المصرية، في ظل العيوب الهيكلية في تلك السياسات وعدم ملاءمة النفقات الموجهة لها، كما سنبين خلال فصول البحث.

الحقوق الاجتماعية في الدستور والمواثيق الدولية

يرتكز النظام الاجتماعي في مصر كما جاء في دستور 1971، الذي استمر حتى ثورة يناير 2011، على نظم التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز، بالإضافة للإقرار بحق كل مواطن في التعليم المجاني.

ويعد دستور 2014 هو الأكثر رسوخًا بعد الثورة، حيث سبقه دستور 2013 قصير العمر، وقد حافظ الدستور الأخير على نظام التأمين الاجتماعي كأحد مرتكزات دولة الرفاه مع الإقرار بضرورة مد تلك الخدمات لكل المحرومين منها، خاصة العاجزين عن العمل ومن وصلوا لسن الشيخوخة والمتعطلين.

وكان الدستور الجديد أكثر تفصيلًا في النص على الحقوق الاجتماعية الأساسية مقارنة بدستور 71، وهي حق كل مواطن في الغذاء الملائم وخدمات التعليم والصحة والسكن.

4- Anneli Anttonen & Jorma Sipilä(2015) Universalism: and idea and principle in social policy - page 4 - Research gate publication
https://www.researchgate.net/publication/265156746_Universalism_and_idea_and_principle_in_social_policy

كما خصص الدستور نسب محددة من قيمة الناتج القومي الإجمالي للإنفاق العام على التعليم والصحة.

وعلى مستوى المواثيق الدولية فقد وقعت مصر على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بالأمم المتحدة، والذي يلزم الدولة بالاعتراف بحق كل مواطن في مستوى معيشي كافٍ له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، والاعتراف بحقه أيضًا في تحسين متواصل لظروفه المعيشية.

ويشتمل العهد الدولي على التزامات للدولة باتخاذ تدابير في سبيل مكافحة الجوع وتوفير خدمات التعليم والصحة.

الفصل الأول
سياسات الضمان.. تاريخ طويل وحضور ضعيف

يهدف هذا الفصل إلى تتبع تطور سياسات معاشات الضمان الاجتماعي منذ بداية تشريعها، وتحليل الفلسفة القائمة وراء تلك المعاشات، ومدى قدرتها على الوصول للفئات المستحقة، ورصد ظهور التحويلات النقدية خلال السنوات الأخيرة وما تمثله من فلسفة جديدة في الدعم النقدي للفقراء ومدى قدرتها على تلافي عيوب معاشات الضمان، ومدى تكامل أو تعارض دوري المعاشات والتحويلات في مساندة الفئات الهشة.

الجذور الليبرالية للدعم النقدي في مصر!

تعود جذور نظام الضمان الاجتماعي إلى تاريخ سابق على دولة يوليو 1952، فبعد وصول حكومة الوفد للسلطة في أعقاب الحرب العالمية الثانية اتجهت سياسات الإصلاح الاجتماعي صوب فكر تقديم معاشات ممولة من الدولة للفئات غير القادرة على سداد الاشتراكات التأمينية، وهو ما مهد لصدور القانون 116 لسنة 1950 تحت حكم الملك فاروق، مما يدلل بشكل أكبر على الأصول الليبرالية لتلك السياسية في ظل الطابع الليبرالي المعروف لحزب الوفد.

ويمثل القانون أول اعتراف من الدولة بمسئوليتها في مساعدة من لا يقدرون على مساعدة أنفسهم من خلال سوق العمل، ومولت الدولة هذا النظام من الميزانية العامة بتمويل سنوي بلغ نحو 0.5% من الدخل القومي.

ويشرح نص القانون أسس بنية نظام الضمان الاجتماعي في ذلك الوقت، حيث يتبع وزارة الشئون الاجتماعية مكاتب للضمان الاجتماعي منتشرة جغرافيًّا في مصر، يقدم لها طالب المعاش المستندات التي تثبت استحقاقه للمعاش.

وتحيل مكاتب الضمان طلبات المعاشات إلى لجان التضامن الاجتماعي المنتشرة في الأقسام والبنادر ونقاط البوليس، وداخل القرى أيضًا حيث تعمل تحت رئاسة العُمَد، وذلك لفحص الطلبات المقدمة، وسمح القانون لمكاتب الضمان بالاعتماد على الجمعيات الخيرية أيضًا في القيام بمهام لجان التضامن.

كما توجد جهة رقابية ثالثة لفحص الطلبات المقدمة تحت اسم مكاتب تفتيش الضمان الاجتماعي والتي تُصدر الرأي الأخير في المعاش ويجوز التظلم بشأنه.

واستهدف القانون مساعدة الفئات التي تعجز عن توفير دخل كافٍ يماثل قيمة المعاشات الضمانية، سواء بسبب عجز رب الأسرة عجز كلي يعيقه عن العمل أو فقد ربة الأسرة لزوجها المسئول عن رعاية الأبناء أو اليتم والشيخوخة.

ولم يعتبر القانون كل الأموال التي ترد إلى الأسرة بمثابة دخل يخرجها من دائرة المستحقين للمعاش، فقد رأى أن المساعدات التي يحصل عليها صاحب المعاش من الأقارب وغير الأقارب غير الملزمين بالنفقة قانونيًّا ليست دخلًا، وحتى إن كان صاحب

المعاش يقوم بأعمال منزلية مثل تربية الدواجن مثلًا فلا تحتسب «دخلًا» طالما لا تزيد على 40% من «قيمة المعاش الإجمالي قبل الخصم»، لقد كان القانون يستهدف بشكل رئيسي ضمان توفير المعاش للفئات المحرومة من الدخل اللائق الناتج عن العمل، أو الناتج عن الاستثمار أو ريع الأصول أو نفقات الفئات الملزمة أمام الدولة برعاية ذويها.

أما عن قيمة المعاش فقد أرفقها القانون في جدول يحدد المعاش المستحق لكل حالة اجتماعية، وتمثل قيم هذه المعاشات مؤشرًا دالًّا لفهم طبيعة الطبقات الاجتماعية التي يستهدفها القانون، فالقاعدة في تحديد المستحقين هي أن تكون الحالات الاجتماعية التي ذكرناها سابقًا لا يتوفر لها دخل يماثل قيمة هذا المعاش، وإن توفر لها قدر من الدخل يقل عن قيمة المعاش فمن حقها الحصول على فرق القيمة بين دخلها والمعاش.

ولم تقتصر أشكال المساندة المالية على المعاشات فقط، ولكن اشتمل القانون أيضًا على مفهوم «المساعدة» وهو يختلف عن المعاش إذ لا يمثل دخلًا مستدامًا ويرتبط بأحداث طارئة مثل وفاة أحد أفراد الأسرة مثلًا والحاجة للإنفاق على الجنازة، وستستمر فكرة المساعدة في القوانين التالية.

وحاول القانون أن يفتح الباب لمساعدة بعض الفئات الحاصلة على المعاش على كسب الدخول من خلال النص على إنشاء معاهد لإعادة تأهيل العجزة للعمل، وفي حالة طلب وزارة الشئون الاجتماعية من العاجز الالتحاق بهذه المعاهد ورفضه لذلك بدون عذر مقبول يتم قطع المعاش عنه، وهو ما يوضح ارتباط مفهوم معاشات الضمان وقتها بالتصور الليبرالي عن مساعدة الفقراء لدفعهم للإنتاج.

وفي عام 1964 وقت أن كانت ملامح النظام الاجتماعي الناصري قد اتجهت إلى التشكل، جددت الدولة نظام الضمان الاجتماعي عبر قانون 133 لسنة 1964.

وقد حافظ النظام الناصري على هذه المعاشات «الانتقائية» في الوقت الذي كان يتوسع فيه في سياسات «عمومية» كان من أبرزها دعم الغذاء، ليصنع مزيجًا من السياسات مشابهًا لما كان موجودًا في تجارب البلدان المتقدمة آنذاك، وإن كانت السياسات العمومية هي الغالبة على النظام الناصري.

وبالتزامن مع توسع الدولة في التعيين في الوظائف العامة في تلك الفترة، والتي كانت أحد أدوات الدولة آنذاك في توفير الدخول والحماية الاجتماعية للمواطنين، منح قانون 1964 لمعاهد إعادة تأهيل العجزة صلاحية إصدار شهادات تستثني العجزة من شروط اللياقة الصحية في الوظائف العامة.

وفي ظل أجواء ارتفاع التضخم والسخط الشعبي من ضغوط المعيشة خلال النصف الثاني من السبعينيات، عادت الدولة إلى التوسع في قاعدة المستفيدين من الضمان الاجتماعي عبر تشريع جديد، رقم 107 لسنة 1975.

ومن أهم التعديلات التي أدخلها تشريع 1975 على نظام الضمان الاجتماعي أنه أدخل في فئات المستحقين للمعاشات الأرملة التي ليست لديها أولاد والمطلقة بدون أولاد حتى وإن كان مطلقها لا يزال على قيد الحياة.

ورفع القانون الحد الأعلى للمعاش من 35 قرشًا إلى 500 قرش، ورفع الحد الأدنى للمعاشات بحيث لا تقل عن 1.5 جنيه شهريًّا، وأشار إلى أن هذه التعديلات سيترتب عليها زيادة ضخمة في مخصصات معاشات الضمان في الموازنة من 2.154.75 جنيه إلى 15 مليون جنيه.

وخلال فترة قصيرة عادت الدولة وأدخلت تعديلات هامة على نظام الضمان الاجتماعي في عام انتفاضة الخبز الذي اتسم بالسخط الشعبي على السياسات الاقتصادية، وذلك من خلال القانون 30 لسنة 1977.

ومن أهم التعديلات التي أدخلها القانون أنه وحَّد قيمة المعاش بين العاصمة والمدينة والقرية معتبرًا أن فوارق تكلفة المعيشة بينهم كادت أن تنعدم، الأمر الذي يعكس ارتفاع تكاليف المعيشة في الريف في تلك الفترة، وهي الفترة التي سنبين لاحقًا أنها اتسمت بارتفاع معدلات الفقر في القرى.

كما رفع القانون من سن الأبناء المعالين، الذين يدخلون في دائرة استحقاق المعاش، واعتبر أن أبناء المطلقة إذا تزوجت أو توفيت مُستحقون للمعاش أيضًا.

وأدخل في دائرة الاستحقاق الفتاة التي بلغت سن الخمسين ولم تتزوج، وأسرة المسجون لمدة لا تقل عن عشر سنوات.

ويعكس نص تقرير لجنة الشئون الاجتماعية والأوقاف بالبرلمان عن القانون كيف كان تطور نظام الضمان الاجتماعي مصبوغًا بصبغة سياسية واضحة حيث يشير في معرض حديثه عن أسباب صدور القانون إلى: «التطور الاقتصادي والسياسي الذي مرت وتمر به بلادنا وما ترتب عليه من تغيير في العلاقات الاجتماعية إنما يستتبع بالضرورة رعاية الدولة لفئات الشعب المختلفة».

تربط أدبيات في العلوم السياسية بين توسع الدولة في المساعدات الموزعة على المواطنين وارتفاع حالة التوتر السياسي، حيث يقول فوكس بيفن وريتشارد كلوراد في كتابهما «إدارة الفقراء» إن برامج المساعدة relief programs لا تعكس نموذجا تاريخيا لليبرالية التقدمية أو تزايد تعاطف الدولة مع المحتاجين للمساعدة ولكنها تخدم أهدافا اقتصادية وسياسية واجتماعية أكبر لضمان السيطرة ولدفع الفقراء إلى سوق العمل.

ويعرض في كتابها تجربة إطلاق برامج المساعدة القومية في الولايات المتحدة national life programs مع ربطها بانفلات الأوضاع الاجتماعية خلال فترة الكساد الكبير ودور تلك المساعدات في السيطرة على هذا الانفلات.

ويؤكد الباحثين على أن التوسع في المساعدات لم يكن استجابة لاحتياج اقتصادي ولكن كرد فعل على اضطراب سياسي واجتماعي.

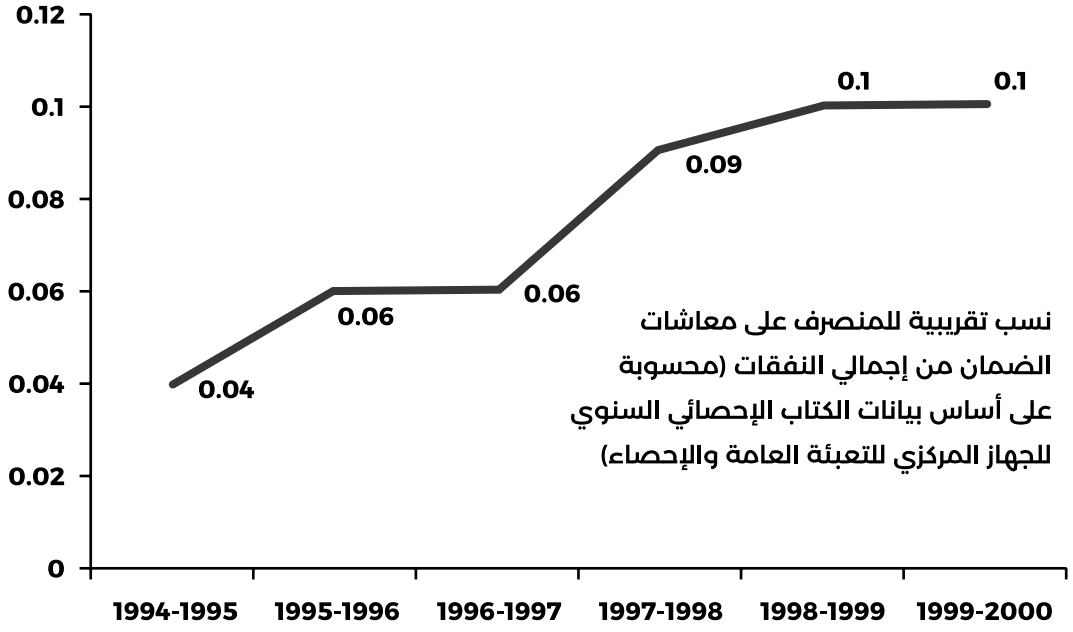
وكما سنبين لاحقًا فإن تلك الفترة اتسمت بارتفاع معدلات التضخم التي خلقت ضغوطًا معيشية قوية على المواطنين، وحاولت الحكومة أن تخفف حالة الغضب من تلك الضغوط عبر التوسع في الإنفاق على الدعم بشقيه السلعي والنقدي لكن المؤشرات الكلية للفقر تُظهر ارتفاع معدلاته في هذا العقد.

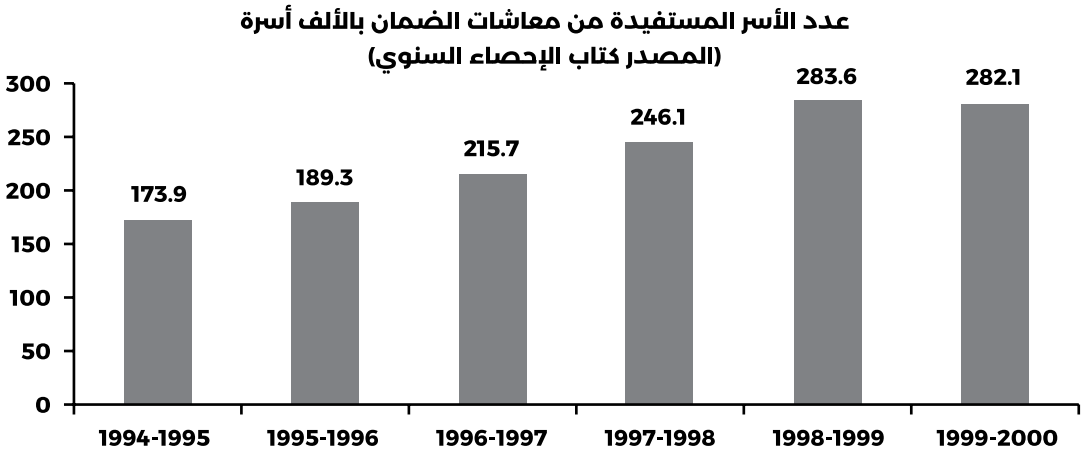
وبجانب التوسع في معاشات الضمان وضعت الدولة نظامًا جديدًا للتأمين يمزج بين فكرة الاشتراكات وتمويل الخزانة للمعاشات، حيث وفرت معاشات لفئات لا تقدر على الاستفادة من منظومة التأمينات التقليدية في مقابل اشتراكات «رمزية « لا تتعدى عشرة مليمات يوميًّا، وهي المساهمة التي «لا تستهدف تمويل النظام» بقدر ما «هو إشعار المؤمن عليه بالاشتراك في التمويل وحصوله على حق وليس مساعدة أو إعانة»، وهو المعاش المعروف باسم «معاش السادات».[5]

5- تقرير لجنة القوى العاملة أمام البرلمان عن قانون 112 لسنة 1980.

ومع دخول مصر في أزمة مالية بنهاية الثمانينات، بدأت الدولة في مطلع التسعينيات في تطبيق برنامج صارم لإعادة هيكلة الاقتصاد برعاية صندوق النقد الدولي، وفي هذا السياق أدخلت الدولة خلال هذا العقد تعديلات على قيمة المعاشات رفعتها في بعض السنوات بين 10 - 20 - 25%.

لكن إجمالي الإنفاق على معاشات الضمان خلال التسعينيات ظل نسبة ضئيلة للغاية من إجمالي نفقات الموازنة، وظلت قاعدة المستفيدين منه تمثل نسبة محدودة للغاية.





ويتضح من الجدول التالي قيمة معاشات الضمان حتى عام 2005[6]، ويصعب قياس مدى ملاءمة تلك القيم لتكاليف المعيشة في هذه الفترة، وإن كان ممكنًا لأسرة من أربعة أفراد أن تعيش بأقل من 100 جنيه شهريًّا، لكن هذا العقد سيشد جدلًا محمومًا حول ضرورة تحديث نظام الدعم النقدي وستبدأ خلاله الدولة في تطبيق شكل جديد لهذا الدعم تحت مسمى التحويلات النقدية المشروطة، والذي سنتناوله في الفقرة التالية.

عدد أفراد الأسرة	قيمة المعاش الشهري بالجنيه
فرد واحد	60 جنيهاً
فردين	65 جنيهاً
ثلاثة أفراد	70 جنيهاً
أربعة أفراد	80 جنيهاً

بزوغ التحويلات المشروطة وتأثيرها على مصر

لم يكن الدعم النقدي مكونًا رئيسيًّا في خطاب صندوق النقد الدولي وقت توقيع اتفاق التثبيت والتكيف الهيكلي، إذ كان الصندوق يركز على دور «الصندوق الاجتماعي للتنمية»، الذي يضخ استثمارات لتشغيل العمالة ويوفر القروض الميسرة، كوسيلة لتخفيف الآثار الاجتماعية لسياسات إعادة الهيكلة[7].

لكن فلسفة الدعم النقدي كانت تتطور بوتيرة متسارعة في العديد من البلدان النامية التي طبقت سياسات نيوليبرالية خلال العقود الأخيرة من القرن الماضي ساهمت في زيادة الضغوط الاقتصادية على المواطنين، وتبنت مؤسسات التمويل الدولية تلك التجارب لاحقًا كمكون رئيسي في رؤيتها للسياسات الاجتماعية المخففة لآثار للإصلاح الاقتصادي.

ففي المكسيك تبنت البلاد برنامجًا لتوفير الوظائف للفقراء في 1989 لتخفيف آثار السياسات النيوليبرالية عنهم، وهو ما يشبه دور الصندوق الاجتماعي في مصر في بداية إنشائه، لكنها تراجعت عن تلك السياسة وتحولت في 1997 إلى برنامج progresa الذي يقدم تحويلات مالية للفقراء ترتبط بالتزامهم بسياسات تحسن من تغذيتهم وتعليمهم وصحتهم، في محاولة للقضاء على مسببات الفقر، ثم تطور البرنامج في 2002 إلى برنامج oportunidades.

ومن أكثر التفسيرات الشائعة لاتجاه المكسيك لتبني سياسات التحويلات المالية المشروطة هو أزمة انهيار العملة المحلية خلال التسعينيات والتي جعلت قضية الفقر أحد المشكلات المُلحة في البلاد.[8]

6- قرار رئيس مجلس الوزراء 1140 لسنة 2005 .

7- Egypt to Get an I.M.F. Loan - reuters - 1991 - https://goo.gl/gsPXVX

8- SHELBY L. CENTOFANTI (2015) Origins Analysis of Conditional Cash Transfers in Latin American - page 85- BROWN UNIVERSITY - 2015
http://watson.brown.edu/ir/files/ir/imce/honors/Centofanti_Final2015.pdf

واتجهت المحليات في البرازيل لتطبيق سياسات التحويلات النقدية المشروطة أيضًا خلال التسعينيات والتي حولها الرئيس البرازيلي كوردوسو لاحقًا لسياسة على المستوى القومي وطورها خلفه داسيلفا لبرنامج bolsa familia، والذي اشتمل على شروط تنموية لتوجيه الفقراء للاهتمام بالصحة والتعليم.[9]

ومن أبرز سمات سياسات التحويلات النقدية المشروطة، التي أصبحت معروفة بـ CCT conditional cashtransfer، أنها لم تكن عاملًا مثبطًا عن العمل، حيث تُظهر العديد من الدراسات في هذا المجال أن التحويلات المشروطة لم تؤثر سلبًا على توافر العمالة البالغة في السوق بشكل كبير، مما يعني أن الفقراء لم يعتمدوا عليها كبديل عن الأجر المقابل للعمل،10 وهو ما يجعلها أقرب لمفهوم السياسات الليبرالية كما شرحناه من قبل.

وتتفاوت قيمة التحويلات النقدية المشروطة بين تجربة وأخرى وكذلك نسبتها إلى مستويات الأجور السائدة، وعلى سبيل المثال فإن متوسط الامتيازات التي يحظى بها المنتفعون من برنامج bolsa familia في البرازيل تمثل خمس الحد الأدنى للأجور في البلاد. [11]

التحويلات النقدية بين أهداف السوق والقضاء على الفقر؟

تختلف تجربة التحويلات النقدية المشروطة الموجهة للأسر الفقيرة عن تجارب المساعدات الموجهة للفئات العاجزة عن الكسب من سوق العمل، حيث تتوجه الأخيرة لفئات قد يستحيل عليها أن تحصل على أجر من السوق مثل العاجز عجزًا كليًّا أو من هم في سن الشيخوخة، بينما تتوجه تلك التحويلات لأسر قادرة على دخول السوق ولكنها لا تستطيع أن تكسب منه ما يكفي لتغطية احتياجاتها الأساسية.

ولهذا السبب كان هناك تخوف دائم من أن تمثل تلك التحويلات مصدرًا للدخل يشجع الأسر على عدم اللجوء للعمل أو تقليل ساعات الشغل، وهي المخاوف التي كانت تدفع صناع القرار لجعل تلك التحويلات غير سخية للدرجة التي تغني الأسر عن الأجر مقابل العمل، وقد لخصت إحدى الدراسات المخاطر الأساسية للتحويلات على سوق العمل في النقاط التالية[12]:

1 - توافر الأجور غير المكتسبة من العمل قد يقلل من توافر العمالة في السوق (leisure is a normal good).

9- نفس المصدر صفحة 122.

10- Fabio Veras Soares and Rafael P. Ribas (2011) Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere? http://conference.iza.org/conference_files/worldb2011/ribas_r6802.pdf

11- Elaine Fultz and John Francis (2013) - Cash transfer programmes,poverty reduction and empowerment of women: A comparative analysis - page 8 - ILO http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_233599.pdf

12- Fabio Veras Soares (2011) Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere? - page 2 and 3 http://conference.iza.org/conference_files/worldb2011/ribas_r6802.pdf

2 - قد تمثل مساعدات الدولة مصدرًا مضمونًا للدخل يغني الأسر عن دخل العمل غير المضمون استمراره.

3 - قد يلجأ البعض إلى العمل بشكل غير رسمي حتى لا يفقد التحويلات النقدية في ظل اشتراط بعض التجارب في هذا المجال عدم وجود أوراق رسمية تثبت العمل.

4 - مع تقديم التحويلات النقدية للنساء قد تفضل السيدات قضاء وقت أكبر في المنزل عن الذهاب للعمل.

5 - الشروط التنموية في تلك التحويلات (المرتبطة بالتزام الأولاد بالذهاب للدراسة وعرضهم على الوحدات الصحية) قد تعطل الأمهات عن الذهاب إلى العمل وتمنع الأبناء من الاندماج في عمالة الأطفال.

6 - قد يؤثر انتفاع الأسر بتلك المساعدات على مستويات الأجور في السوق.

وتدفع تلك المخاوف صناع القرار إلى جعل مستويات تلك التحويلات أقل من الأجور السائدة في سوق العمل، لكن في المقابل تؤثر محدودية قيمة التحويلات على قدرتها على الكبح من معدلات الفقر، حيث ترتبط القدرة على الخروج من الفقر بمدى مساعدة تلك التحويلات على تغطية الاحتياجات الاستهلاكية الأساسية للأسرة وإعانتها لهم على الادخار وشراء الأصول التي تساعدهم على توليد الدخل أو الإنفاق على تكاليف البحث عن فرصة عمل، وفي تجارب مثل المكسيك وجنوب إفريقيا حيث ترتفع قيمة التحويلات نسبيًّا عن تجارب مناظرة لها كان المنتفعون من التحويلات لديهم قدرة أكبر على الادخار والاستثمار عن غير المنتفعين[13].

وبدأ الجدل الدائر دوليًّا حول سياسات CCTs يتردد صداه في مصر في مطلع الألفية الجديدة، حيث ظهرت الفكرة في 2005 في أدبيات تقارير التنمية البشرية الصادرة عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، إذ أوصى التقرير بتبني النموذج الشيلي في الدعم النقدي المشروط «شيلي سوليداريو»، وسعت الحكومة لتطبيق تلك السياسة بشكل تجريبي في أسيوط والشرقية.14

وفي تقرير التنمية البشرية عن عام 2008 تم عرض تجربة مشابهة قام بها فريق من الباحثين في مركز الدراسات الاجتماعية بالجامعة الأمريكية بالقاهرة بالتعاون مع وزارة التضامن الاجتماعي ولكن داخل القاهرة في «عين الصيرة».

وطرح البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في هذا التقرير سؤالًا كبيرًا عن المعاشات النقدية المشروطة وقت أن كانت الفكرة لا تزال وليدة في مصر، وهو هل يمكن اعتبار هذه المعاشات بمثابة «عصا سحرية لتقليص الفقر؟» وأجاب بأن لتلك المعاشات أثر هام على تقليل الاحتمالات المستقبلية لفقر الأبناء بتحفيزهم على الاندماج في التعليم وتحسين صحتهم، لكن الأمر يتطلب وجود «إستراتيجيات

13- Elaine Fultz and John Francis ILO (2013) Cash transfer programmes,poverty reduction and empowerment of women: A comparative analysis - page 32

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_233599.pdf

14- UNDP (2008) EGYPT HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2008 - chapter 6 - page 132- UNDP -

http://www.eg.undp.org/content/egypt/en/home/library/human_development/publication_3.html

مُكملة» لمواجهة الفقر على صعيد باقي الأجيال، وهو سؤال له دلالة كبيرة إذ ستعتمد مصر بشكل مبالغ فيه على الدعم النقدي كوسيلة لمكافحة الفقر خلال السنوات التالية، مع إغفال «الإستراتيجيات المكملة» وهي أحد أبرز نقاط ضعف سياسة الدعم النقدي في البلاد كما سنبين لاحقًا.

وقبل ثورة يناير بعام واحد أخرجت الدولة قانونًا جديدًا للضمان الاجتماعي تبنى تطويرًا واسعًا في مفهوم الدعم النقدي عكس تأثير التجارب الدولية والمحاورات الدائرة بين الحكومة والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة التي أشرنا لها في الفقرات السابقة.[15]

حيث استهدف القانون 137 لسنة 2010 توفير مساعدات، شهرية واستثنائية، للفرد الفقير والأسرة الفقيرة، وهو تطور مهم في مفهوم الاستهداف الذي كان يقوم على مفهوم الحالات الاجتماعية بينما لم يكن تعبير «الفقر» متداولًا بشكل واضح ومُعرف وفق منهجية علمية في التشريعات السابقة.

واعتبر القانون أن الفقراء هم غير القادرين على توفير احتياجاتهم الأساسية التي تضمن بقاءهم وتؤمن لهم الحياة الكريمة، واعتمد في قياس الفقر على المؤشرات المادية المتعلقة بدخل الأسرة، بجانب مؤشرات تتعلق بعوامل تحدد مستوى المعيشة مثل مستوى التعليم وتوفر العمل والسكن، بجانب الحالات الاجتماعية، مثل اليتم.

وشملت المساعدات إعانة الأفراد على مواجهة أحداث طارئة مثل مصروفات الجنازة والوضع، والمساعدة على مواجهة نفقات معيشية مثل التعليم أو تحسين وضع السكن، هذا بجانب أن قائمة المساعدات اشتملت على توفير الأموال لتحسين القدرات الإنتاجية للفقراء.

وبعد نحو أربعة أعوام من عدم الاستقرار السياسي نظمت البلاد ثاني انتخابات رئاسية وبدأت الدولة في تطبيق عملية إعادة هيكلة جديدة للاقتصاد تزامن معها طرح الدعم النقدي المشروط وغير المشروط، بالتوازي مع معاشات الضمان الاجتماعي، تحت اسم برنامجي تكافل وكرامة.

واستهدف «تكافل» توفير المعاشات للأسر التي تعول أولادًا في سن الدراسة مقابل حضور الأبناء بشكل منتظم في المدرسة وتوفير الرعاية الصحية لهم، بينما يستهدف البرنامج الثاني الفئات الكبيرة في السن وذوي الاحتياجات الخاصة والارامل والمطلقات.

ودار جدل داخل الحكومة حول فكرة المشروطية، إذ كانت هناك أصوات تدفع في توجيه هذا الدعم للمناطق الأكثر فقرًا دون شروط، لكن هناك من عارض ذلك بدعوى وجود فئات مقتدرة حتى داخل المناطق الأكثر فقرا.[16]

وبدأت الدولة في تطبيق برنامجي الدعم النقدي باستهداف 500 ألف أسرة في 19 مركزًا تفوق فيهم معدلات الفقر نسبة 70% من السكان، ولا يوجد فلسفة واضحة وراء اختيار النسبة لكن المؤكد أنها كانت بمثابة إجراء مرحلي محكوم بالموارد المتاحة في الموازنة وأن الهدف الأكبر هو تغطية كل الفقراء بتلك المعاشات.[17]

وبدأ تطبيق تكافل وكرامة بشكل مرتبك، فبينما وضعت مخصصات لتلك المعاشات في موازنة 2014/ 2015 لكن البرنامج لم يبدأ

15- مقابلة مع هانيا الشلقامي أستاذة علم الاجتماع بالجامعة الأمريكية وأحد المشاركين في النقاشات حول القانون.

16- مقابلة مع هانيا الشلقامي أستاذة علم الاجتماع بالجامعة الأمريكية والتي شاركت كاستشاري للحكومة في إعداد برنامجي تكافل وكرامة.

17- نفس المصدر.

في صرف المعاش إلا بآخر شهر في هذه السنة المالية[18]، بالرغم من الضغوط التضخمية التي عانى منها الفقراء خلال هذا العام مع بدء التطبيق التدريجي لإجراءات تحرير أسعار الطاقة.

ووصلت الحكومة لاتفاق مع صندوق النقد الدولي في النصف الثاني من 2016 مما ساعد على تبلور رؤيتها بشأن عملية إعادة هيكلة الاقتصاد التي بدأتها من 2014، وفي ثاني اتفاق بين المؤسسة الدولية ومصر بعد الاتفاق الأول في التسعينيات الذي أشرنا له، كانت معاشات تكافل وكرامة هي المكون الاجتماعي الأبرز في حزمة السياسات التي روج لها الصندوق، لتلعب دورًا مشابهًا في خطاب المؤسسة الدولية للدور الذي لعبه الصندوق الاجتماعي في التسعينيات.[19]

ومع أول ظهور لتلك المعاشات كبند مستقل في موازنة الدولة عام 2016/ 2017 تبين أن الدولة أنفقت عمليًّا نصف المبلغ الذي كانت خصصته في مشروع الموازنة تقريبًا، وهو ما يعكس استمرار قصور قدرة الدولة على الوصول للفئات المستهدفة بالمعاش[20].

لكن ما حققته الدولة خلال ثلاث سنوات من تطبيق الدعم المشروط يعد إنجازًا مهمًّا من حيث القدرة على الوصول للفقراء مقارنة بأدائها في معاش الضمان الاجتماعي.

حيث تقول وزارة التضامن في تقرير أصدرته عن الفترة المنتهية في ديسمبر 2016 إن عدد الأسر المستفيدة من معاش تكافل بلغ نحو 1.1 مليون أسرة، بجانب حوالي 82 ألف فرد يستفيدون من معاش كرامة، في 27 محافظة و227 مركز و3800 قرية، وذلك في مقابل قاعدة المستفيدين من معاشات الضمان التي تقتصر على نحو 1.7 مليون أسرة بالرغم من التاريخ الطويل لهذا المعاش في مصر والذي يتجاوز النصف قرن.

وفي تصريحات صحافية أحدث نسبيًّا قالت مساعد وزيرة التضامن إن عدد الأسر المستفيدة من معاش تكافل وكرامة تجاوز الـ2 مليون أسرة وسيصل بنهاية 2017 لحوالي 10 مليون مواطن.[21]

وربما يعزى هذا التقدم النسبي في الأداء إلى سعي الدولة لتوصيل تلك المعاشات بطرق مستحدثة، حيث اعتمدت على فريق من

18- مقابلة للباحث مع مسئول في البنك الدولي أوضح فيها أن الدعم بدأ يصرف بشكل منتظم في نهاية العام المالي 2014/ 2015، لكن وزيرة التضامن الاجتماعي قالت في تقرير للشروق بعنوان «الإصلاح الاقتصادي ساهم في الحماية الاجتماعية « في تقرير منشور في يوليو 2017 إن أول دعم نقدي (تحت برنامج تكافل وكرامة) تم تقديمه في مارس 2015.

19- IMF Executive Board Approves US$12 billion Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility for Egypt - november 2016 - https://www.imf.org/en/News/Articles/201611/11//PR16501-Egypt-Executive-Board-Approves-12-billion-Extended-Arrangement

20- استهدف مشروع موازنة 2016/ 2017 توجيه 4 مليارات جنيه لمعاشات تكافل وكرامة لكن الإنفاق الفعلي كما ظهر في مشروع الموازنة للعام التالي كان 2.1 مليار جنيه فقط.

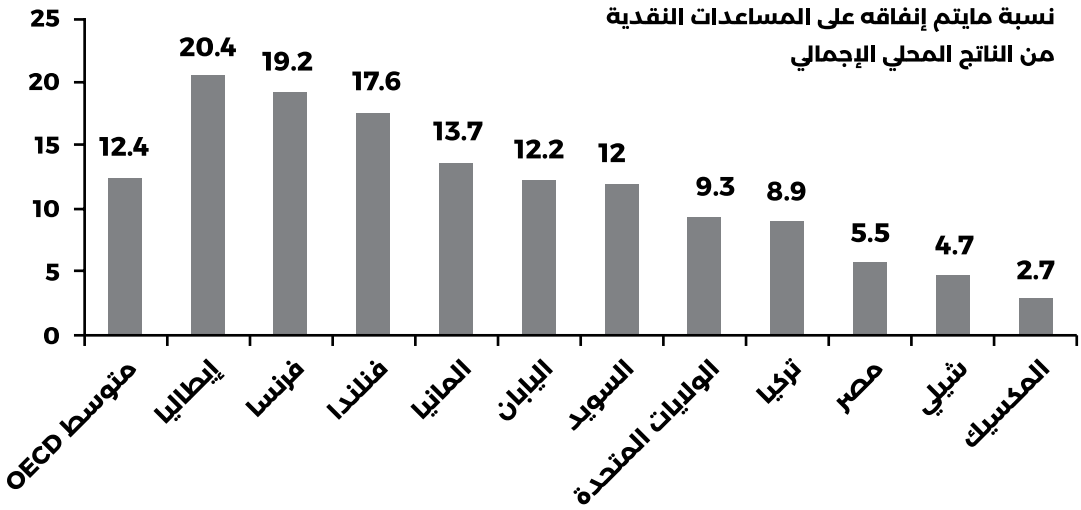
21- «التضامن»: وصول عدد مستفيدي «تكافل وكرامة» لـ2.2 مليون أسرة منتصف ديسمبر - اليوم السابع - نوفمبر 2017 http://www.youm7.com/story/201729/11//%D8%A7%D984%%D8%AA%D8%B6%D8%A7%D985%%D986-%%D988%%D8%B5%D988%%D984-%%D8%B9%D8%AF%D8%AF-%D985%%D8%B3%D8%AA%D981%%D98%A%D8%AF%D989-%%D8%AA%D983%%D8%A7%D981%%D984-%%D988%%D983%%D8%B1%D8%A7%D985%%D8%A9-%D984%%D92-%-802%D985%%D984%%D98%A%D988%%D986-%%D8%A3%D8%B3%D8%B1%D8%A93529025/

العاملين في جهاز التعبئة والإحصاء تم تدريبهم بطريقة مختلفة عن نمط عمل موظفي التضامن الاجتماعي بجانب الاعتماد على مساعدة منظمات المجتمع المدني المنتشرة في المحافظات والتي لها شبكات قوية من العلاقات مع الفقراء ممن تقدم لهم المساعدة، علاوة على الدعايات الإعلانية القوية التي بثتها الدولة لتحفيز الفقراء على التقدم لتلك المعاشات.

لكن تظل تغطية كل من المعاشات المشروطة وغير المشروطة محدودة للغاية، فإذا أخذنا ببيانات وزارة التضامن عن أعداد المستفيدين من كل من هذه المعاشات فسنجد أنهم يمثلون نحو 15% من السكان مقابل آخر تقديرات لأعداد الفقر تصل إلى 27.8% ومرشحة لأن تكون زادت بشكل كبير خلال الأشهر الأخيرة.

وفي المقابل فإن التجربتين الرائدتين في مجال الدعم النقدي المشروط، البرازيل والمكسيك، كانتا تغطيان نحو ربع السكان في البلاد.[22]

ولا تزال مصر متأخرة عن دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) من حيث الإنفاق على المساعدات النقدية نسبة إلى الناتج الإجمالي، فبينما يصل متوسط هذه النفقات في مصر لحوالي 5.5% من الناتج[23]، يبلغ هذا المتوسط 12.4% في تلك البلدان[24].



SHELBY L. CENTOFANTI - Origins Analysis of Conditional Cash Transfers in Latin American BROWN -22 UNIVERSITY(2015) chapter 5 - page 113

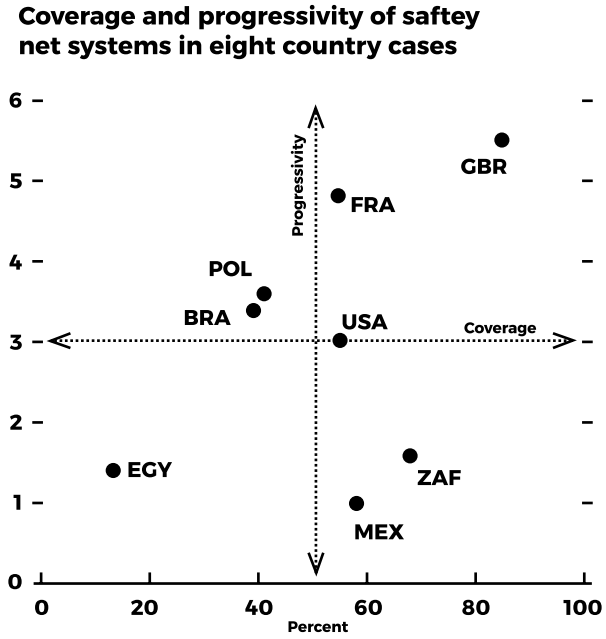
http://watson.brown.edu/ir/files/ir/imce/honors/Centofanti_Final2015.pdf

23- حسابات الباحث من خلال جمع قيمة معاشات التضامن وتكافل وكرامة ومساهمات الدولة في صناديق المعاشات والتي يبلغ إجماليها في عام 2017/ 2018 نحو 77.7 مليار جنيه.

OECD social expenditure database -24

https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG

واعتبر صندوق النقد الدولي في تقريره عن الرصد المالي لعام 2017 أن شبكة الأمان الاجتماعي في مصر غير تقدمية وضعيفة التغطية.



معاشات الضمان والتحويلات النقدية.. ما هو النظام الأفضل للفقراء؟

تتوسع الحكومة منذ 2014 بشكل متوازٍ بين معاشات الضمان الاجتماعي والتحويلات النقدية المشروطة «تكافل» وغير المشروطة «كرامة»، دون أن تهمل أيًّا من المجالات السابقة أو تجعل التوسع لمعاش على حساب المعاش الآخر.

وذلك بالرغم من أن التحويلات النقدية، أو معاش تكافل تحديدًا، تسمح بتغطية نفس الفئات التي كان يمكنها من قبل أن تستعين بمعاشات الضمان، فهي لا تمنع مساعدة رب الأسرة العاجز عجزًا كليًّا أو الزوجة التي فقدت عائلها على سبيل المثال، كل تلك الفئات تستطيع أن تلتحق بمعاش تكافل بعد أن تتعرض لاختبار لقياس الدخل يُظهر احتياجهم للمساعدة من الدولة.

وهذه التكرارية في نظم الدعم النقدي تفرض تساؤلات حول طبيعة التنافس بين معاشات الضمان وتكافل وأي منهما تراه الدولة مناسبًا للحد من الفقر.

بل إن الدولة لم تعلن عن أهداف محددة لمعاشات الضمان أو التحويلات النقدية في مجال الحد من معدلات الفقر، أو حتى المعايير التي على أساسها تحدد قيمة المعاشات وتطورها كل سنة.

والواقع أن الحكومة غير متفقة حتى الآن على رؤية موحدة بشأن الهدف الأساسي من «تكافل وكرامة»، فهناك جناح يرى أنها مدخل لتطوير المعاشات الضمانية، وآخر يرى أنها خطوة للتحول من الدعم السلعي للنقدي، وهذا الخلاف يجعل اتخاذ القرارات الخاصة بالتوسع في تلك المعاشات ليس مبنيًّا على أسس واضحة في كثير من الأحيان، فبعد الموجة التضخمية الأخيرة الناتجة عن

إجراءات الإصلاح الاقتصادي في 2016 دار نقاش حول سبل التوسع في تلك المعاشات وهل يتم التركيز على زيادة قيمة المعاش أم التوسع في التغطية ثم انتهى الأمر إلى محاولة الوصول لحل وسط بين الهدفين مع تنقيح الفئات المتلقية للمعاشات واستبعاد نسبة منها، ولم تكن هناك أهداف تنموية واضحة لتلك الإجراءات التوسعية بقدر ما بدت أنها محاولة لتعويض المواطنين عن التضخم.[25]

وظهرت آثار غياب الإستراتيجية المتكاملة بشأن سياسات الدعم النقدي خلال عملية تنقيح قواعد البيانات، فبعد أن بدأت الحكومة في صرف معاشات تكافل اكتشفت أن بعض المتلقين لتلك المعاشات يحصلون على معاشات الضمان، فقامت بقطعها عنهم، لكن المفارقة أن الجهاز المسؤول عن معاشات الضمان توقف أيضًا عن سدادها للحالات التي علم أنها تحصل على تكافل، فكانت النتيجة أن بعض الحالات انقطعت عنها كل وسائل المساعدة.[26]

وفي ظل عدم إجراء حوار مجتمعي حول معايير الاستحقاق للتحويلات النقدية، حيث تم البدء في تطبيق تلك التحويلات في غياب البرلمان، تتداول الصحف أخبارًا حول استبعاد فئات من التحويلات النقدية على أسس ليست بالضرورة محل اتفاق بين الخبراء في هذا المجال، مثل استبعاد من يثبت امتلاكه لسيارة شخصية على سبيل المثال، لأن امتلاك سيارة لا يعني رفاهة صاحبها بالضرورة ولكنها قد تكون وسيلة لتوفير دخل يعين الأسرة بالكاد على تدبير معايشها.[27]

وفي محاولة لإزالة الالتباس بشأن التقابلات بين سياسات الضمان الاجتماعي والتحويلات النقدية سنتعرض لأبرز نقاط الاختلاف بين السياستين وما تعبر عنه تلك الاختلافات من تميز لسياسات التحويلات النقدية عن السياسات السابقة:

- **أولًا فلسفة الاستهداف:** معاشات الضمان كانت تستهدف ظروفًا اجتماعية ساهمت في حرمان أصحابها من توليد الدخل الكافي من العمل، مثل العجز أو فقد العائل الذي يعمل وينفق على الأسرة.

  وهو ما مثل توجهًا تقدميًّا في وقت تشريع تلك المعاشات إذ يعبر عن صورة مبكرة لتبلور رؤية الدولة لنفسها كمسئول عن إدارة العملية الاقتصادية وتوفير شبكة الأمان الاجتماعي للعاملين في هذا الاقتصاد، وتعويض غير القادرين على الاستفادة من النظام الاقتصادي (غير القادرين على توليد الدخل من العمل)، حتى وإن كان لهم أقارب مثلًا يوفرون لهم المساعدة.

- تستهدف التحويلات النقدية أيضًا غير القادرين على توليد الدخل الكافي من سوق العمل، لكنها لا تهتم بأسباب العجز عن توليد هذا الدخل، فربما يكون رب الأسرة موجودًا بين عائلته وفي كامل صحته ولكن الظروف الاقتصادية المحيطة تمنعه من كسب المال الكافي أو ربما لا يتمتع بالمهارات الكافية للحصول على الوظيفة وغيرها من الأسباب، وتمثل هذه الفلسفة نقلة نوعية في رؤية الدولة إزاء دورها في إدارة الاقتصاد، وتماشى هذه النقلة مع تطور أدوات الدولة في رصد الفقر وتقدير معدلاته وبنائها لتصورات أكثر وضوحًا بشأن التوزيع الجغرافي للفقراء وظروف معيشتهم.

- **ثانيًا الموقف من المرأة:** معاشات الضمان تتبنى رؤية لحماية المرأة من مخاطر الفقر، حيث كانت التشريعات المتعاقبة تتوسع في

25- مقابلة مع هانيا الشلقامي.

26- نفس المصدر.

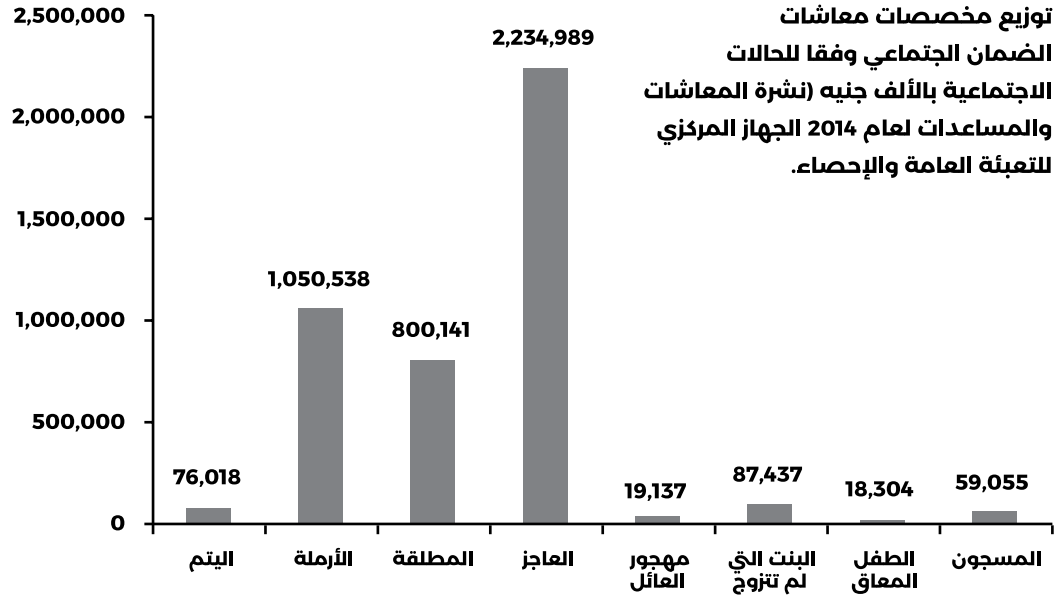
27- قالت نيفين قباج مساعد وزير التضامن لجريدة الشروق في يوليو 2017 إن الوزارة جمدت 98 ألف مستفيد من تكافل وكرامة لحين التحقق من عدم تلقيهم لمعاشات أخرى وعدم امتلاكهم لسيارات، لكن شلقامي انتقدت الاعتماد على «السيارة» كمعيار للاستحقاق.

تغطيتها للسيدات بدءًا من تغطية المرأة التي مات زوجها ثم المطلقة والتي لم تتزوج.

- تخاز معاشات تكافل أيضًا للمرأة حيث تشترط أن يتم صرف المعاش للزوجة وهي التي تتولى توزيعه على أفراد الأسرة.
- **ثالثًا طرق الاستهداف:** نظام الضمان الاجتماعي يعتمد بشكل أساسي على المقابلة التي يجريها طالب المعاش مع وحدة وزارة التضامن في محيطه الجغرافي للحكم على مدى استحقاقه، وعادة ما كان الموظفون يميلون لاختيار الحالات التي يبدو ظاهريًّا أنه يصعب عليها توفير الدخل الملائم لنفسها مثل حالات العجز كما أشرنا سابقًا، وذلك للتشكك الدائم في مصداقية المعلومات التي يقدمها المواطنون عن دخولهم.

وبالرغم من أنه يتم التفتيش بشكل دوري على متلقي المعاشات للتحقق من استمرار سوء ظروفهم المعيشية، لكن تلك الزيارات تعتمد على استطلاع أخبار متلقي المعاشات من الجيران وساكني الحي، وقد يتحايل السكان على المفتش ويدلون بمعلومات مضللة تضامنًا مع جارهم.

توزيع مخصصات معاشات الضمان الاجتماعي وفقا للحالات الاجتماعية بالألف جنيه (نشرة المعاشات والمساعدات لعام 2014 الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.



وكما يظهر من الشكل السابق فإن النسبة الأكبر من المعاشات توجه للعاجزين عجزًا كليًّا، وهو ما يثير الاحتمالات حول حرمان فئات أخرى مستحقة للمعاش بسبب تشكك موظفي التضامن في مصداقيتهم وقصور آليات التقصي عنهم.

- في المقابل اعتمدت برامج الدعم المشروط على إعداد قائمة من الأسئلة موضوعة بمنهجية محددة لقياس مستوى دخل المتقدم للمعاش، ولا تشمل تلك الأسئلة أي سؤال مباشر عن الدخول، ولكن تستنبط الأسئلة مستوى دخل المواطن من إجاباته. ويستند نظام الاستهداف الجديد لمنهجية علمية أكثر رصانة، لكن التطبيق العملي لم يكن بالضرورة بهذه الصورة المثالية، فبالرغم من أن معاش تكافل لا يضع أي شروط اجتماعية للاستحقاق مثل أن تكون السيدة مطلقة أو أرملة على سبيل المثال لكن بعض موظفي التضامن الاجتماعي استبعدوا بعض المتقدمين للمعاش على هذه الأسس ربما بسبب الاعتياد على

فلسفة معاشات الضمان وعدم استيعابهم لفلسفة المعاش الجديد.[28]

- **رابعًا المشروطية:** تمثل فارقًا جوهريًّا بين معاشات الضمان ومعاشات تكافل، حيث ترتبط تلك الشروط بأهداف تنموية تتعلق بتحسين معدلات الالتزام بتعليم الأولاد ورعاية صحتهم وهو ما يؤهل الأسرة للخروج من الفقر في المستقبل، لكن مبدأ المشروطية لم يطبق حتى الآن حتى نستطيع أن نحكم على مدى نجاحه عمليًّا.

نظرة على أجواء العمل في وزارة التضامن الاجتماعي

في غرفة طمس الروتين الحكومي معظم ملامحها، يجلس سامر ناجي، مدير شؤون بندر أول أبو كبير بوزارة التضامن الاجتماعي، لنحو 10 ساعات يوميًّا، يستقبل أسئلة المواطنين عن الدعم النقدي، ويقول سامر إن استفسارات أهالي البندر الواقع في محافظة الشرقية عن المعاشات المشروطة وغير المشروطة زادت بشكل واضح منذ ترويج الدولة لمعاشات تكافل وكرامة في الإعلام.

ولا ينكر سامر أن الدولة قامت بجهد مميز خلال السنوات الأخيرة للتعريف بـ» تكافل وكرامة»، مقارنة بما كانت تبذله للتعريف بمعاشات الضمان، لكنها ركزت على الترويج لأسماء المعاشات الجديدة أكثر من التعريف بشروط الاستحقاق الأمر الذي زاد من ضغط الأسئلة والاستفسار.

«في الفترة الأخيرة ساهمت الجمعيات الخيرية بدور كبير في التعريف بالمعاشات وبالأخص جمعية رسالة، بجانب الأحاديث التي كانت تدور في أماكن تجمعات حول المعاشات الجديدة تكافل وكرامة، ووصل الإقبال في بعض الفترات إلى درجة هستيرية كل الناس عايزة تقدم المستحق والغير مستحق».

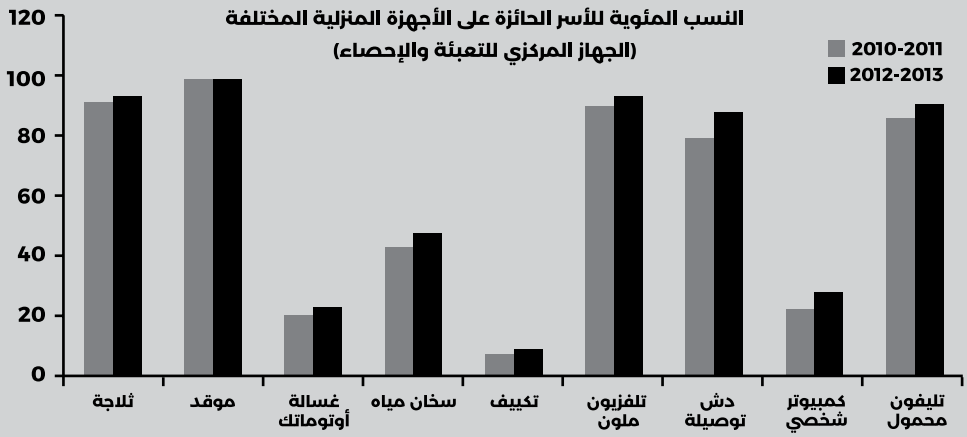
ويشكو سامر من تواضع المقابل المادي المقدم من الوزارة مقابل الجهد الذي يبذله هو وإدارته مع المواطنين «كل هذا العمل مقابل راتب شهري 1200 ميأكلوش عيش حاف».

ويشير إلى أن الجهد الأكبر يقع على عاتق الباحثين المسئولين عن دراسة الحالات المتقدمة لمعاشات الضمان الاجتماعي. والذي يتقاضى الواحد منهم نحو 800 جنيه شهريًّا، محذرًا من أن انخفاض العائد المادي يؤثر سلبًا على قدرتهم على القيام بمهام عملهم «من المفترض أن دوام عمل المسئولين عن دراسة الحالات ينتهي الساعة 3 ظهرًا، لكن عمليًّا يستغرق العمل وقت أطول بكثير فقد ينتهي في الثامنة أو التاسعة مساء، تخيلوا كيف تعمل باحثة تحت هذا الضغط، وإذا اعتذرت عن إكمال مهمتها بسبب تأخر الوقت لا نستطيع أن نضغط عليها ونطلب أن تتأخر أكثر».

وتمتد انتقادات سامر لظروف العمل إلى المعايير التي وضعتها وزارة التضامن للاستحقاق لمعاشات الضمان الاجتماعي والتي يراها غير واقعية «هناك بيوت لا يوجد فيها غير تلفزيون قديم وثلاجة وبوتجاز لكن الدولة ترى أن امتلاك تلك الأجهزة يعني أن الأسرة غير جديرة بالدعم.. هو في حد يقدر يعيش من غير ثلاجة! الناس تشتري الثلاجة بالقسط عشان تعيش، وحتى المحمول بتشتريه عشان تعرف تعيش بردو.. هو حد يقدر يعيش من غير موبيل في زمانا ده».

28- مقابلة للباحث مع هانيا الشلقامي.

وبحسب بيانات بحث الدخل والإنفاق لعام 2012/ 2013 فإن 93.2% من الأسر لديها ثلاجة، 91.3% لديها تليفون محمول و 93.2% لديها تليفزيون ملون.



«فيه بيوت كتير حالتها مأساوية ودول فعلًا معندهمش حتَى الثلاجة.. بس بردو البيوت إللي فيها ثلاجات وميكروويف كمان بقوا في حالة مأساوية جدًّا» كما تقول نسمة - اختصاصية اجتماعية ببندر أبو كبير، متفقة مع الرأي السابق حول ضرورة تعديل شروط الاستحقاق لمعاشات الضمان.

وتضيف نسمة إن بعض المالكين للأجهزة الكهربائية لا يحتفظون بها على الدوام بل يلجئون لبيعها لسد نفقات ضرورية للأسرة: «فيه بيت على سبيل المثال دخلته كان عندهم كمبيوتر، بعدها بأسبوع زرتهم تفاجأت بأن الأب باع الكمبيوتر وبعض قطع الأثاث لسد مصاريف مراجعات بناته في المرحلة الثانوية».

وبحسب بيانات بحث الدخل والإنفاق عن عام 2015 فإن الدروس الخصوصية تحتل النسبة الأكبر من نفقات الأسرة على التعليم، 43.9% في الريف و 36.9% في الحضر.

وتعتبر نسمة أن الحالات التي تدرسها تنقسم بين فئتين «ناس تعاني من ضيق المعيشة وناس مش لاقية تاكل خالص.. ومش عارفة اختار مين؟ الاثنين يستحقا الدعم».

وبحسب ما قاله موظفا التضامن فإن العديد من متلقي معاشات الضمان يدخلون في تلك المنظومة بالرغم من امتلاكهم أجهزة مثل الثلاجة، وذلك بسبب عدم اقتناع الموظفين بتلك الشروط مما يدفعهم لمخالفة تعليمات الوزارة.

ملخص الفصل الأول

يتضح مما سبق أن سياسات الدعم النقدي على قدر عراقتها لا تزال تغطي نسبًا محدودة من السكان، وحتى بعد طفرة التغطية بفضل تكافل وكرامة لا يزال حضور هذا الدعم بين الفقراء محدودًا.

وإن كانت آليات الدولة في الاستهداف واختبار مستوى الدخول قد تطورت لكن لا تزال هناك مشكلات عملية كبيرة في التطبيق تتعلق بكفاءة الكوادر المنفذة للنظام.

كما أن الحكومة لا تحدد أهدافًا واضحة من وراء الدعم النقدي مما يصعب إمكانية تقييمه.

وكما شرحنا من قبل فإن التطورات التي جرت على نظام الدعم النقدي، بإدخال تكافل وكرامة، كانت ضمن تحول ليبرالي في السياسات الاجتماعية، فإلى أي مدًى تساهم سياسات الدعم النقدي، كجزء مكمل السياسات الاجتماعية القائمة، في تحقيق الأهداف الاجتماعية التي أقرها الدستور؟ هذا ما سنحاول رصده بطريقتين.

1 - عبر تحليل مجمل السياسات الاجتماعية ومدى تكاملها مع دور الدعم النقدي.

2 - عبر مقابلات مع المنتفعين من معاشات الضمان و تكافل وكرامة وبحث مدى تغطية دخولهم الجارية لنفقات الاحتياجات الاجتماعية التي كفلها الدستور.

الفصل الثاني
كيف تغير الفقر في مصر منذ بدء سياسات الدعم النقدي؟

منذ بداية تشريعها، استهدفت المعاشات غير المرتبطة باشتراكات الفئات الفقيرة، وقد عبرت عن ذلك بطرق مختلفة حيث استخدم قانون 1964 تعبير «الفئات التي ليس لها مورد رزق» ومع تطور آليات رصد الفقر واستهدافه بدأ الحديث صراحة عن استهداف الفقراء منذ قانون 2010.

وسنتتبع في هذا الفصل تطور معدلات الفقر في مصر منذ بدء تشريع معاشات الضمان الاجتماعي، معتبرين أن تلك المؤشرات تعكس مدى نجاح أو فشل سياسات الحماية الاجتماعية، والتي تعد المعاشات غير المرتبطة باشتراكات أحد ركائزها الأساسية، في الحد من أعداد الفقراء.

بدأت الدولة في قياس دخول المواطنين بشكل شبه دوري وعلى أسس علمية منذ عام 1958، حيث صدر أول بحث للدخل والإنفاق في هذا التاريخ، الأمر الذي يجعل الحكم على معدلات الفقر قبل هذا التاريخ أمرًا متروكًا للاجتهادات المختلفة.

وقد سعى كل من سمير رضوان، إيدي لي وسعد الدين إبراهيم إلى حساب معدلات الفقر[29] من الخمسينيات إلى السبعينيات بناء على بيانات للسنوات 1958/ 1959 و1964/ 1965 و1974/ 1975، وقدَر كل من رضوان ولي أن نسبة السكان الواقعين تحت خط الفقر في تلك السنوات بلغت 22.5% و 17% و 28% على التوالي.[30]

وفي محاولة لتقدير نسب الفقر بين الريف والمدن افترض إبراهيم أن الحد الأدني لنفقات المعيشة في المدن تزيد بنحو 30% عن الريف، وباستخدام بيانات البحوث السابقة استنتج أن نسب الفقر في الريف كانت على التوالي 35% و26.8% و44% وفي المدن 30% و27.8% و34.5%.[31]

واللافت للنظر في استنتاجات إبراهيم عن الفقر هو أن مستوياته كانت متقاربة بين الريف والمدينة خلال الستينيات، ثم بدأت الفجوة بينهما تتسع منذ حقبة السبعينيات، وهو الوضع الذي سيستمر خلال العقود التالية ليصبح الفقر في مصر بدرجة كبيرة ظاهرة ريفية، ولكن ما هي الأسباب التي أدت إلى ترييف الفقر؟

29- المقصود بالفقر هو فقر الدخل، بمعنى عدم توفر الدخل الكافي لتغطية الاحتياجات الأساسية للفرد من الغذاء والاحتياجات غير الغذائية، وقد تطور مؤشر الفقر خلال العقود التالية ليرصد فقر الخدمات العامة والسياسات المحفزة على التنمية فيما عرف لاحقًا بـ»الفقر متعدد الأبعاد» لكن ظل فقر الدخل هو المؤشر الأكثر تداولًا بين الباحثين.

30- Samir Radwan - Eddy lee - Agrarian change in Egypt an anatomy of rural poverty(1986) - p 13 -- croom helm .

31- Saad Eddin Ibrahim -The political economy of income distribution in Egypt - social economy and income distribution (1984) - p 384 - Holmes and Meier publishers.

يرى إبراهيم أن الإصلاحات الاقتصادية الناصرية لعبت دورًا مهمًّا في تخفيض معدلات الفقر على مستوى كل من الريف والمدن، فهو يقدر أن نسبة الفئات الواقعة تحت خط الفقر قبل تلك الحقبة كانت بنحو 40%.[32]

وتشمل الإصلاحات التي يتعرض لها الباحث إجراءات اقتصادية ذات طابع اجتماعي مثل إعادة توزيع ملكية الأراضي على الفلاحين الصغار والحد من زيادة إيجارات المساكن والتوسع في القطاع العام الصناعي.

ويشير في هذا السياق إلى أن نسبة الفقراء في الريف في 1959 كانت عند 35%، معلقًا: «في هذا التاريخ تم تطبيق أول قانون لإصلاح الأراضي لا شك أن هناك مئات الآلاف من الحاصلين على الأراضي والمستأجرين قد استفادوا منه».[33]

ويعتبر إبراهيم أن عدالة توزيع ثمار النمو خلال تلك الفترة كان لها دور أيضًا في تحسين مؤشرات الفقر بجانب الإصلاحات، خاصة وأن النمو الاقتصادي، وفقًا للبيانات الحكومية، اتسم آنذاك بالارتفاع النسبي تحت الحكم الناصري.

لكن رضوان ولي استنتجا أن الإصلاحات الناصرية في مجال الزراعة «لم تُوقف عمليات الإفقار في الريف المصري.. (وإن) كان من المحتمل بالطبع أن يساهم غياب هذه الإصلاحات في تحقيقه (الإفقار) على نحو أسرع أو أكبر». [34]

ويشرح الباحثان في هذا السياق كيف كانت المنظومة الزراعية خلال الحقبة الناصرية لا توفر الأراضي الكافية لملاحقة النمو المتسارع للكثافة السكانية بين الريفيين، إذ أنه بين 1960 و1970 زاد إجمالي السكان الريفيين بنسبة 19% بينما زاد عدد ملاك الأراضي في نفس الفترة تقريبًا بنسبة 12% فقط، وارتفعت أعداد الأسر التي لا تملك أراضي في نفس الفترة من إجمالي العاملين في الزراعة من 40 إلى 45%.[35]

بل ويذهب الباحثان في تحليلهما إلى أن الإصلاحات الزراعية الناصرية لم تكن راديكالية بالشكل الكافي، إذ يقولان «بحلول السبعينيات لم تتغير المواصفات الأساسية للنظام الزراعي: نظام ملكية خاصة للأراضي لا يوزع الأرض والدخل بشكل متساوٍ، وانتشار المحرومين من ملكية الأراضي وزيادة معدلات الفقر الريفي».[36]

وتزامنت تلك المشكلات مع ارتفاع معدلات التضخم خلال السبعينيات وعدم توفر برامج للدعم في الريف مماثلة للدعم الموجه لمواطني المدن، علاوة على هجرة كثير من الريفيين في تلك الفترة للخليج الأمر الذي أثر سلبًا على اقتصاديات الإنتاج الزراعي.

32- نفس المصدر ص 384.

33- نفس المصدر ص 384.

34- Samir Radwan - Eddy lee - Agrarian change in Egypt an anatomy of rural poverty(1986) - p 13 - Croom helm.

35- Samir Radwan - Eddy lee- p 14.

36- نفس المصدر ص 15.

الثمانينيات حقبة إفقار المصريين

حتى منتصف الثمانينيات كان الطلب على العمالة المصرية في الخليج بمثابة الوسادة التي تخفف من صدمات الإفقار التي تواجه الريف المصري، وقد وصلت نسبة العمالة المصرية في بلدان النفط إلى قمتها عام 1985 عندما بلغت نحو 15% من إجمالي العمالة، لكن هذه النسبة تراجعت مع أزمة الانخفاض العالمي في أسعار البترول خلال النصف الثاني من هذا العقد.[37]

وتختلف التقديرات حول تطور الفقر خلال عقد الثمانينيات، لكن العديد من الدراسات اتفقت على أن نسبة الفقر ارتفعت بشكل ملحوظ خلال هذا العقد.

إذ زاد عدد الواقعين تحت خط الفقر من بداية الثمانينيات إلى بداية التسعينيات بمتوسط سنوي 0.8%، وهو معدل نمو متسارع، كما زادت فجوة الفقر، أي حجم المبلغ المالي الذي تحتاجه الطبقة الفقيرة لكي ترتقي إلى فوق مستوى الفقر.[38]

وتقدر دراسة أن نسبة الواقعين تحت خط الفقر ارتفعت من 17% من السكان في بداية الثمانينيات إلى 25.1% في بداية التسعينيات. [39] وتطرح دراسة أخرى أن نسبة الفقراء في بداية التسعينيات كانت عند مستوى 25%[40].

بينما تضع الدولة تقديرات مخالفة، ولكن بشكل طفيف، في دراسة حديثة شاركت فيها وزارة التخطيط عند 24.3%[41]، وهي كلها مؤشرات تؤكد على أن حقبة الثمانينيات التي شهدت تفاقم الأزمة المالية في مصر كانت من أبرز حقب إفقار المصريين.

وترجح العديد من الدراسات أن تآكل القيمة الحقيقية للأجور منذ منتصف الثمانينيات إلى منتصف التسعينيات لعب دورًا رئيسيًّا في زيادة الفقر، في ظل ضعف النمو الاقتصادي وارتفاع معدل التضخم في بعض السنوات، لتنخفض قيمة الأجور الحقيقية إلى الثلثين بحلول 1995/ 1994.[42]

لكن بنهاية التسعينيات تبدو معدلات الفقر عند مستويات أقل، فبحسب بيانات جهاز التعبئة العامة والإحصاء بلغت نسبة الفقراء في 1999/ 2000 نحو 16.7%[43]، بينما قدرتها دراسة لبرنامج الغذاء العالمي بنحو 19.4%.

37- Samir Radwan - Employment and Unemployment in Egypt:Conventional Problems, Unconventional Remedies - ECES(2002)-page 9 https://goo.gl/EA1Dnn

38- Samira Salem and Jane Gleason - An Examination of Poverty Reduction in Egypt: Contributing Factors, Sustainability, and Lessons - PRO-POOR ECONOMIC GROWTH RESEARCH STUDIES (2003) - page 6 http://bit.ly/2scsYjh

39- نفس المصدر صفحة 7.

40- Hannah Bargawi and Terry McKinley - The Poverty Impact of Growth and Employment in Egypt (1990-2009) - UNDP- page 1

41- التقدم الذي أحرزته مصر نحو تحقيق الأهداف الإنمائية الألفية - وزارة التخطيط وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي(2015) ص 9.

42- Naglaa El Ehwany, Heba El Llithy - Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt - ILO(1999) page 8.

43- بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام 2014-2015.

ولا توجد أسباب واضحة لتفسير هذا الهبوط النسبي للبيانات الرسمية للفقر، سوى السيطرة نسبيًّا على معدلات التضخم تحت السياسات الانكماشية التي كانت مطبقة في تلك الفترة، وشككت دراسات في دقة هذه البيانات، إذ ظلت السياسات الاجتماعية للدولة تسير تقريبًا على نفس المنهاج ولم تعدل الحكومات نظام معاشات الضمان الاجتماعي بشكل جوهري.

وهناك محللون يشككون في مصداقية التقديرات الرسمية ويضعون تقديرات للفقر تختلف عن التقديرات السابقة بشكل كبير، مثل نادر الفرجاني الذي يعرض تقديرات لنسبة الفقراء في منتصف التسعينيات بنحو 44% من السكان، وأخرى بـ90% ويأتي هذا الاختلاف الكبير بناء على تعريف الفقر ذاته.[44]

إذ ينتقد الفرجاني المعايير التي يتم على أساسها تحديد خط الفقر المادي معتبرًا أنها لا تعبر عن واقع تكاليف المعيشة، ويقول إن جهاز التعبئة والإحصاء لم يجرِ حوارًا مجتمعيًّا حول منهجية تحديد خط الفقر حتى يخرج بصورة أعمق عن واقع حياة المواطنين.[45]

كما يرى الفرجاني أن بيانات بحوث الدخل والإنفاق ليست دقيقة بالضرورة في ظل ضعف القدرات البحثية المعتاد في البلدان النامية، علاوة على أن أن الأكثر ثراء عادة لا يضمنون ضمن عينة تلك البحوث وهو ما يضعف كفاءتها في إظهار طبيعة توزيع الدخل في المجتمع.[46]

وبناء على تتبع القيمة الحقيقية لنفقات الأسر المصرية، قياسًا لمعدلات التضخم، وجد الفرجاني أن متوسط الإنفاق في المدن عام 1995 كان أقل منه في عام 1958، وعلق على ذلك بقوله إن «أكثر من ثلاثين عامًا من الإنجاز (تعبير ساخر من خطاب الدولة)، و25 عامًا من إعادة الهيكلة الرأسمالية منها 5 سنوات من التثبيت والتكيف الهيكلي جعلت المواطنين في المدن أكثر فقرًا». [47]

الفقر ظاهرة ريفية

وحتى مع الأخذ بتقديرات الفقر المحافظة فإن التوزيع الجغرافي للفقراء في نهاية التسعينيات كان يثير قلق المحللين، إذ أظهر التقسيم الجغرافي تراجعه في مدن المتروبوليتان «القاهرة والإسكندرية وبورسعيد والسويس» وانخفاضه بشكل معتدل في الدلتا لكن الفقر كان يزيد في الصعيد.[48]

44- Ray Bush and others (2002) - counter revolution in Egypts country side - poverty and unemployment in rural egypt - page 214 - Zed books.

45- مقابلة للباحث مع نادر الفرجاني.

46- Ray Bush page 213

47- Ray Bush page 218 .

48- Samira Salem and Jane Gleason - An Examination of Poverty Reduction in Egypt: Contributing Factors, Sustainability, and Lessons - PRO-POOR ECONOMIC GROWTH RESEARCH STUDIES (2003) - page12.
http://bit.ly/2scsYjh

وساعدت محاولات إعداد خريطة مفصلة لتوزيع الفقر منذ بداية التسعينيات[49]على إبراز تركز الفقر في ريف الصعيد تحديدًا، لتعود قضية تريف الفقر إلى الصدارة بل وتضفي تلك التطورات عليها طابعًا صعيديًّا صريحًا.

حيث أظهرت خريطة حكومية للفقر عام 2006 أن أكثر من 78% من الفقراء يعيشون في الريف، وتتركز 95% من القرى الفقيرة في الصعيد، وتوجد 762 قرية من الألف قرية الأكثر فقرًا في المنيا وسوهاج وأسيوط.[50]

وربما يكون تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر للأراضي الزراعية خلال التسعينيات من العوامل التي ساعدت على إفقار الريفيين في تلك الفترة، حيث كانت تلك السياسات ارتدادًا عن الإصلاح الزراعي الذي ساعد على الحد من فقر الريف كما أشرنا مسبقًا، وخلال النصف الثاني من هذا العقد كانت تقديرات للتوزيع الجغرافي للفقر تُظهر تراجع الفقر بقوة في المدن من 22.5% إلى 9.3%، بينما كان يتراجع بشكل طفيف في الريف 23.3% إلى 22.1%.[51]

هذه الاستنتاجات لم تنعكس بأي حال على سياسات الضمان الاجتماعي إذ ظلت تلك المعاشات بدون استهداف جغرافي واضح، وعندما عاودت معدلات التضخم للارتفاع خلال العقد الأول من القرن الجديد كان فقر الريف يتصاعد بوتيرة سريعة إلى 26.8% في 2005 و 28.9% في 2009.[52]

وارتفعت معدلات الفقر بصفة عامة مع توالي أزمات أسعار الغذاء العالمية والأزمة المالية في العقد الأول من القرن الجديد، ثم الاضطرابات السياسية المتوالية وتأثيرها على النمو والتشغيل منذ 2011، لتصعد نسبة الفقراء إلى 25.2% خلال 2010/ 2011 ثم إلى 26.3% في 2012/ 2013.[53]

إلا أن الدولة كانت تتباهى بأن نسبة الفقر المدقع، الفئات غير القادرة على توفير الدخل الكافي لشراء الأغذية الأساسية، كانت تتراجع في الفترة من 2010/ 2011 و2012/ 2013 إلى 4.4%، حيث تقترب هذه النسبة من أهداف الأمم المتحدة للألفية في عام 2015عند 4.1%.

لكن التقسيم الجغرافي للفقر المدقع أعاد إلى الأذهان معضلة الصعيد، في ظل الفارق الكبير بين المتوسط العام للجمهورية ومعدلات الفقر المدقع في محافظات مثل أسيوط التي يصل فيها إلى 24.8% وقنا 19.5% وسوهاج 12%،[54] الأمر الذي يعكس استمرار تركز الفقر في الصعيد وعدم تبني سياسة ناجحة لعلاج هذا التفاوت الجغرافي.

49- بدأت محاولات إعداد خريطة للفقر في بداية التسعينيات من خلال الصندوق الاجتماعي للتنمية ثم طورتها الدولة في 2006 و2007 للخروج برؤية محددة حول القرى الأكثر فقرًا - تقرير التنمية البشرية نحو عقد اجتماعي جديد - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - 2008

50- نفس المصدر ص 53

51- the poverty impact page 1.

52- the poverty impact page2.

53- التقدم الذي أحرزته مصر نحو تحقيق الأهداف الإنمائية الألفية - وزارة التخطيط وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2015) ص8.

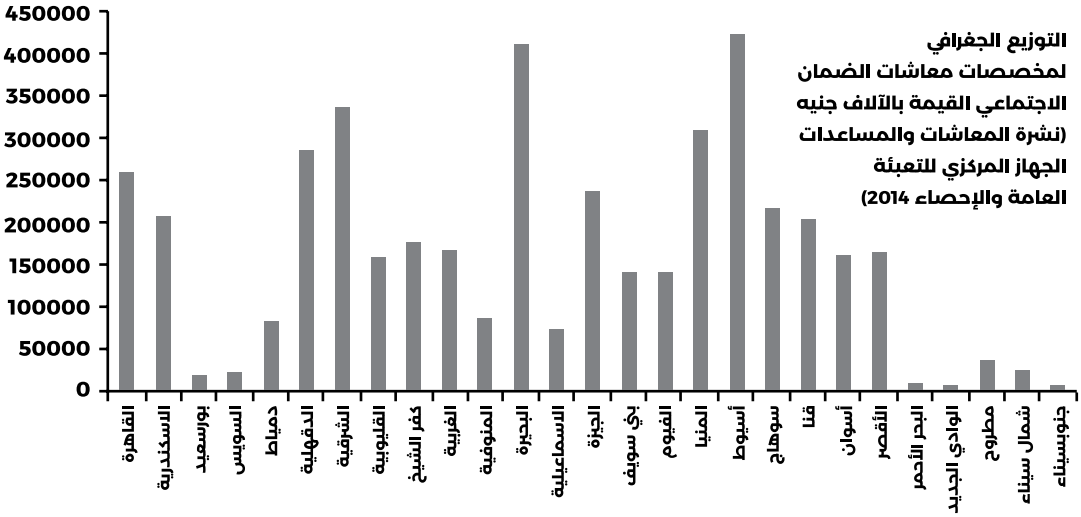
54- نفس المصدر ص 9.

ونستطيع أن نستنتج من الخلفيات السابقة عن شخصية الفقر في مصر وصلته بسياسات الدعم النقدي النقاط التالية:

- **الفقر أكثر تركزًا في الريف بوجه عام وريف الصعيد بوجه خاص:**

ظلت معاشات الضمان الاجتماعي لسنوات طويلة بدون سياسة استهداف جغرافي تتفاعل مع المناطق الأكثر تركزًا للفقر، لكن البيانات الحديثة المتاحة عن توزيع المعاشات تعكس حضورها البارز في بعض المحافظات عالية الفقر.

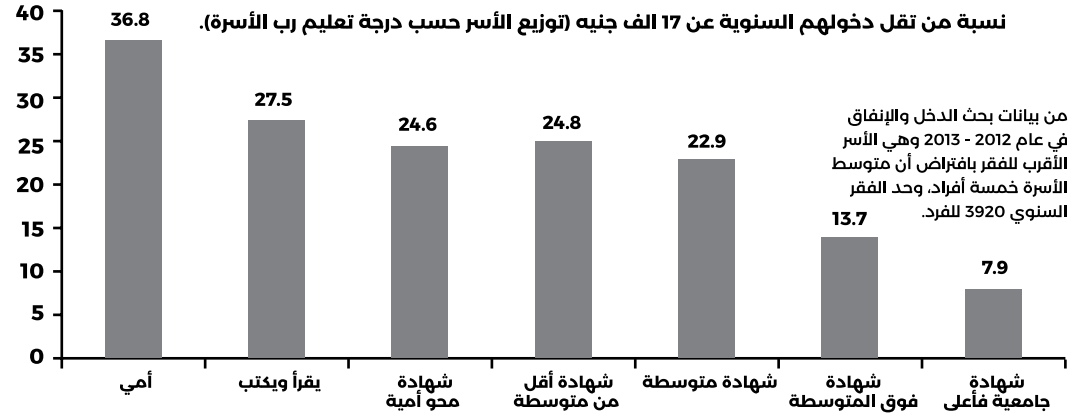
وقد سعت معاشات تكافل وكرامة لتطبيق الاستهداف الجغرافي بشكل أدق من خلال استهداف القرى الأكثر فقرًا، لكن غياب حزمة من السياسات الهادفة لتنمية الريف والصعيد يُقلص من الأثر الإيجابي لتلك المعاشات، إذ لم تعلن الدولة عن سياسة محددة لتنمية الصعيد باستثناء بند دعم تنمية الصعيد الذي يدرج في الموازنة كل عام بقيمة ثابتة (200 مليون جنيه) وتظهر الحسابات الختامية أن الحكومة فعليًّا لا تقوم بإنفاقه.



- **الأقل تعلمًا هم أكثر فقرًا**

تعكس بيانات الدخل تركز الفقر في أوساط الأميين والأقل تعلمًا بصفة عامة، وقد أحرزت البلاد تقدمًا ملموسًا في تقليص معدلات أمية البالغين خلال العقد الأخير إلى نحو 25%، كما أن معاشات تكافل تطبق لأول مرة مشروطية للحصول على المساعدات النقدية مرتبطة بانتظام الأبناء في حضور التعليم الأساسي.

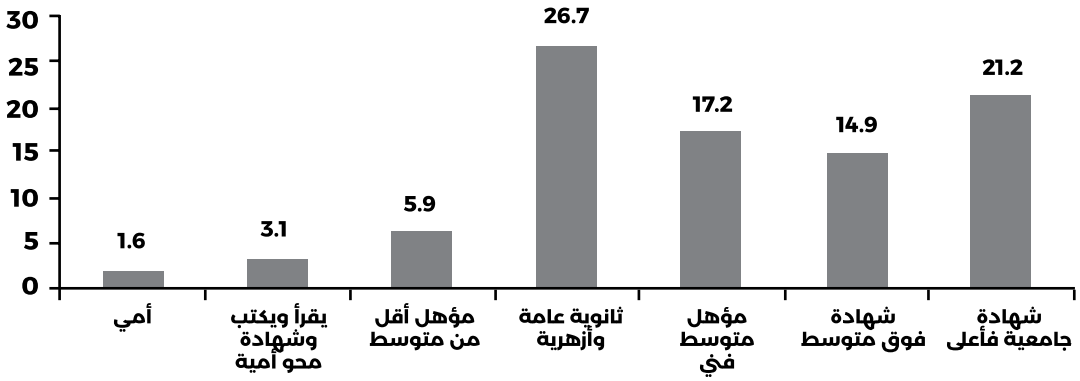
لكن الحصول على التعليم الأساسي لن يضمن للأبناء بالضرورة الارتقاء لمرتبة الطبقة الوسطى، إذ تُظهر مؤشرات البطالة أن الفئة الحاصلة على التعليم الأساسي لا تعاني بشدة من البطالة ولكنها تعاني من ضعف الدخول.



ومن يترقى تعليميًّا إلى التعليم المتوسط أو الجامعي لا يجد بسهولة وظائف لائقة ما يرفع من معدلات البطالة بين تلك الشرائح (كما سنشرح في فصل لاحق) لذا فمعاشات، تكافل قد تضمن للأبناء الخروج من دائرة الفقر أو على الأقل تساعدهم على القيام بدورهم في خدمة النظام الإنتاجي القائم دون الموت جوعًا، لكن بيئة العمل لا تضمن لهم الانتقال إلى الطبقة الوسطى ولا تحفز بيئة العمل على التطور في التعلم لمستوى يفوق التعليم الأساسي.

والواقع أن معاشات تكافل لم تستهدف نظريًّا غير ذلك، إذ أن المشروع تم بناؤه على أساس أن يوفر للأسرة الدخل الذي يسد الفجوة بين دخلها الفعلي ومستوى دخول الأسر التي تتمتع بمؤشرات تنموية أفضل لكن دخولها لا تقع على مسافة بعيدة من خط الفقر.[55]

معدلات البطالة حسب درجة التعليم خلال الربع الرابع من 2016
المصدر جهاز التعبئة والإحصاء



55- مقابلة مع هانيا الشلقامي.

- **الفقر في مصر مرتبط بالنساء.**

نسبة مهمة من الفقراء من النساء اللاتي يتولين مسؤولية الأسرة، وقد سعت معاشات الضمان لاستهداف تلك الفئات عبر تخصيص معاشات للمطلقات والأرامل واللاتي لم يتزوجن، ثم تطورت منهجية الاستهداف لتركز على الأسر الفقيرة بغض النظر عن إن كان الفقر مرتبطًا بظروف رب أسرة من الذكور أم الإناث، لكن في نفس الوقت اشترط معاش تكافل تسليم المعاش للزوجة وليس الزوج.

وتعكس سياسات معاشات الضمان وتكافل انحيازها لاستهداف فقر المرأة، إذ تشترط تسليم معاش الأسرة للأم وينبع هذا التوجه من مدرسة «الاقتصاد النسوي» التي ترى أن الموارد الموجهة للأسر قد لا يتم توزيعها بشكل عادل بين الذكور والإناث، وإن كانت السيدات في مصر مع التطبيق العملي للتحويلات النقدية المشروطة كُنَّ في بعض الحالات يستلمن المعاش من الدولة ويسلمنها لرب الأسرة.[56]

ويبقى أمام الدولة تحدي الوصول للفقراء في ظل ضعف قاعدة البيانات كما شرحنا في الفصل السابق.

- **هل تكفي تكافل وكرامة للتعويض عن صدمة التعويم؟**

بعد قرار البنك المركزي بالتخلي تمامًا عن حماية العملة المحلية في نوفمبر 2016 فقد الجنيه أكثر من نصف قيمته ما رفع من أسعار المنتجات المستوردة، وتزامن ذلك مع تفاقم الأزمة المالية في مصر والذي دفعها إلى عقد اتفاق مع صندوق النقد الدولي للحصول على قرض مشروط بتطبيق سياسات إصلاحية على المستوى المالي، وشملت تلك السياسات زيادة ضرائب الاستهلاك وتقليص دعم الوقود.

وساهمت العوامل السابقة في استنزاف القدرة الشرائية للمواطنين، وتشبه تلك الأجواء حقبة الثمانينيات من حيث تفاقم الأزمة المالية واستنزاف القيمة الحقيقية للدخول، ثم اللجوء لسياسات الصندوق التي تقود إلى تباطؤ اقتصادي وتقلل من فرص التشغيل، وربما تكرر مصر تجربة الثمانينيات - التسعينيات هذه المرة بشكل أكثر قسوة حيث يدفع الصندوق مصر إلى تطبيق سياسات انكماشية، تقليص الإنفاق العام مع رفع أسعار الفائدة، في الوقت الذي ترتفع فيه معدلات التضخم والبطالة بشكل كبير.

يتوقع كثير من الخبراء أن ترتفع معدلات الفقر في الفترة الراهنة، ويرجح البعض أن تصل إلى 35% من السكان[57]، وتوقع رئيس جهاز التعبئة العامة والإحصاء في تصريحات صحفية أخيرة أن تساهم إجراءات الإصلاح الاقتصادي في رفع خط الفقر المادي من 482 جنيهًا إلى ما يقترب من الألف جنيه، وهو ما يعني عمليًّا سقوط نسبة كبيرة من المواطنين تحت هذا الخط في ظل ضعف النمو الاقتصادي وجمود نمو الأجور.[58]

56- مقابلة مع هانيا الشلقامي.

57- هبة الليثي: معدلات الفقر فى الجمهورية قد تقفز إلى 35%.. والقضاء عليه لن يتم إلا بتحسين التعليم - صفية منير - الشروق - https://goo.gl/58yXaA

58- خط الفقر للمواطن المصري يقترب من الألف جنيه بعد القرارت الاقتصادية - إيمان منصور وعبد القادر رمضان - مصراوي - https://goo.gl/op5PZX

وفي هذا السياق طرحت الحكومة وصندوق النقد الدولي معاشات الضمان تكافل وكرامة كأحد الإجراءات التعويضية عن الإصلاحات ذات الأثر التضخمي.

وشملت تلك الإجراءات أيضًا التوسع في دعم الغذاء، بجانب تقديم علاوة غلاء استثنائية لموظفي الدولة وتطبيق خصم ضريبي لأصحاب الأجور[59].

وتعد المعاشات غير المرتبطة باشتراكات بجانب دعم الغذاء بمثابة السياسات الأكثر وصولًا للفقراء من هذه الحزمة التعويضية، لأن النسبة الأكبر من الفقراء لا يعملون بالحكومة وبالتالي لن يستفيدون من علاوة الغلاء كما أن دخولهم محدودة للغاية لذا فمن غير المتوقع أن يستفيدوا من الخصم الضريبي.

وسنحاول في الفصل الخامس أن نخلص إلى أي مدًى تمثل قيمة المعاشات والدعم الغذائي تعويضًا كافيًا يغطي نفقات الأسر الفقيرة الأساسية. ولكن قبل الانتقال إلى حالات الدراسة سنعرض في الفصل القادم تحليلًا مفصلًا لسياسات دعم الغذاء في مصر.

ملخص الفصل الثاني

منذ السبعينيات والمجتمع المصري يتعرض لصدمات اقتصادية متكررة توقعه في براثن الإفقار، وتبدو سياسات الحماية الاجتماعية عاجزة عن الحد من تنامي الفقر. ولم تضع معاشات الضمان الاجتماعي مستهدفات واضحة للحد من الفقر وظل دورها هامشيًّا خلال العقود الماضية.

وفي الوقت الجاري تعتبر الدولة المعاشات غير المرتبطة باشتراكات أحد الركائز الأساسية للسياسات التعويضية عن إجراءات الإصلاح الاقتصادي التي من المرجح أن تدفع فئات جديدة إلى الفقر، وسنحاول في الفصل الخامس تحليل تأثير تلك المعاشات على حياة أسر فقيرة ومدى كفايتها لنفقاتهم الأساسية.

59- تحدث البيان الأول لصندوق النقد الدولي عن توجيه قدر من الوفورات الناتجة عن الإصلاح المالي بما يساوي 1% من الناتج الإجمالي لزيادة الإنفاق على دعم الغذاء وتكافل وكرامة وبرامج أخرى موجهة للفئات الجديرة بالدعم. https://goo.gl/FCZfJC

الفصل الثالث
العلاقة الجدلية بين المعاشات غير المرتبطة باشتراكات وباقي أشكال الدعم

لم يسهب الدستور الأطول عمراً في تاريخ دولة يوليو (1971) في شرح الحقوق الاجتماعية التي تكفلها الدولة، وفي مقابل ذلك أكد على أن الشعب «يسيطر على أدوات الإنتاج» وهو المفهوم الذي تجلى بشكل واضح في سيطرة الدولة على المرافق العامة وتقديمها للخدمات بأسعار مدعمة.

وشملت تلك المرافق شبكة إنتاج الطاقة وتوزيعها وشبكة المياه والصرف وخدمات النقل العام، بجانب حضور الدولة كلاعب رئيسي في خدمات الصحة والتعليم والإسكان وإنتاج وتوزيع السلع الأساسية بأسعار مدعمة وعلى رأسها الغذاء.

وفي داخل هذه المنظومة كانت المعاشات غير المرتبطة باشتراكات ذات الطابع الانتقائي تلعب دوراً هامشيًّا في مقابل أشكال الدعم الأخرى ذات الطابع العمومي.

ووجهت انتقادات قوية لنظام الدعم العمومي باعتبار أنه يتيح للطبقات الوسطى والعليا الاستفادة بشكل أكبر من الفقراء لأنهم الأكثر قدرة على الاستهلاك،[60] وقد أخذت الدولة خطوات جادة للتخارج من هذا النظام منذ 2014.

ومع تخارج الدولة من الدعم العمومي خلال السنوات الأخيرة اتجهت الدولة للاعتراف بحقوق اجتماعية أساسية في الدستور.

لكن عملية التخارج من الدعم العمومي أنتجت أزمات كبرى للفئات الفقيرة والهشة، نظراً لأن السلع المدعومة كانت مدخلًا انتاجيًّا للعديد من السلع والخدمات التي يستخدمها الفقراء وخاصة الوقود والطاقة، وحاولت الدولة أن تعوض تلك الفئات من خلال سياسات جديدة ذات طابع انتقائي كانت التحويلات النقدية من أبرزها.

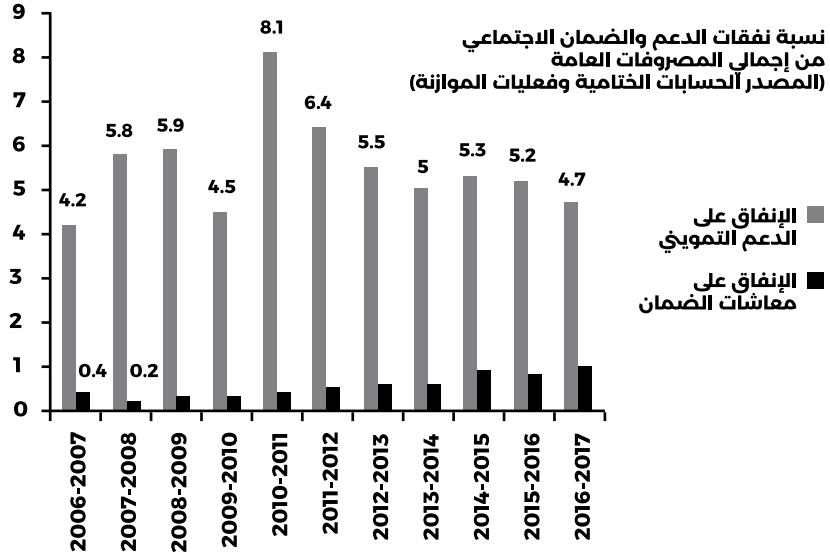
وفي هذا الفصل سنركز على تحليل نظام دعم الغذاء باعتباره أكثر أشكال الدعم تأثيرًا في الفقراء المتلقين للمعاشات غير المرتبطة باشتراكات، نظراً إلى أن الفقراء هم الأكثر إنفاقًا على الغذاء، ويستحوذ الغذاء بصفة عامة على أكبر نصيب من نفقات الأسر على اختلاف دخلها، بجانب أن الدولة تسعى لتقديمه كخدمة متكاملة مع تلك المعاشات.

60- تقول أمنية حلمي إنه «بصفة عامة، تستفيد الأسر مرتفعة الدخل من الدعم المتاح لجميع المواطنين بدون تحديد للكميات الممكن شراؤها أكثر من الأسر ذات الدخل المحدود، نظراً لقدرة الأولى على شراء كميات أكبر من السلع والخدمات المدعومة». وتضرب أمثلة على ذلك بأن أغنى 60 % من السكان في مصر يحصل على حوالي ثلثي قيمة الغذاء المدعوم، أما نصيب أفقر 40 % من السكان فلا يتجاوز الثلث، ويستأثر أغنى 20 % من السكان بحوالي 22 % من الإنفاق العام على التعليم، في حين لم يتجاوز نصيب أفقر 25 % منهم 15.6 % من هذا الإنفاق في عام 1999. (من ورقة عمل كفاءة وعدالة سياسات الدعم في مصر - المركز المصري للدراسات الاقتصادية - 2005).

وسنبحث إلى أي مدًى يقوم دعم الغذاء بدور في مساندة الفئات الفقيرة، في محاولة لاستبيان مدى تكامل دوره مع المعاشات، كما سنتعرض لتجربة تخارج الدولة من دعم الوقود ودعم المياه خلال السنوات الأخيرة، لرسم صورة متكاملة عن دور المعاشات في قلب منظومة الدعم الجديدة.

حزمة من الخدمات المضمونة للفقراء.. نحو انتقائية الدعم

يمثل نظام دعم السلع الغذائية أحد المرتكزات الرئيسية لسياسات الدولة لحماية الفئات الهشة من السقوط في الفقر، وبمقارنة بنود الدعم السلعي مع معاشات الضمان الاجتماعي خلال السنوات الأخيرة، المتاحة في تقارير الحساب الختامي، يظهر تفوق نصيب الدعم السلعي من إجمالي المصروفات العامة مقارنة بنصيب معاشات الضمان بخمسة أضعاف أو أكثر، وهو ما يعكس الرؤية التاريخية للدولة في مصر تجاه «التموين» كركيزة أساسية للمساندة الاجتماعية مقابل «معاشات الضمان».



وبدأت الدولة في تعديل واسع في نظام الدعم الغذائي بالتزامن مع طرح التحويلات النقدية المشروطة وغير المشروطة في 2014/ 2015 والتوسع في معاشات الضمان، ما يعكس رؤية جديدة للدولة إزاء هاتين السياستين فيها قدر من التكامل سنبينها في الفقرات التالية.

حيث بدأت في تطبيق نظام توزيع الخبز على الكروت الذكية، والذي لم يعد بمقتضاه يحصل المواطنون على الخبز المدعم من المخابز مباشرة وبدون حد أقصى، وإنما أصبحت هناك حصة محددة من الخبز لمن يمتلكون بطاقة تموينية فقط، مقدرة بخمسة أرغفة يوميًّا لكل شخص مسجل على البطاقة.

وإذا لم يستخدم أصحاب البطاقة كل الكمية المستحقة لهم، يضاف لهم ما لم يستخدموه من الأرغفة في صورة نقاط على البطاقة التموينية، تمكنهم من شراء سلع بنفس القيمة من البقال التمويني، فيما عرف بنظام نقاط الخبز.[61]

61- هل تنتصر مصلحة المستهلك في معركة تغيير نظام نقاط الخبز؟ محمد جاد - أصوات مصرية - 2016 - http://bit.ly/2scytxB

وشملت أيضًا عملية إعادة الهيكلة تحديد مبلغ مالي مستحق لكل من يحمل بطاقة تموين لشراء السلع من السوق، في محاولة لتحويل النظام من الدعم السلعي للدعم النقدي، صحيح أن الدولة استمرت في إتاحة السلع الأساسية في الأسواق لكنها منحت المستهلك الحرية في أن يختار بين شراء سلعها أو سلع السوق الحر بالأموال المتاحة له من نظام الدعم.[62] ويمثل ذلك محاولة للاقتراب بدعم التموين من صورة الدعم النقدي.

وتسعى الدولة أيضًا لتغيير الطابع العمومي للدعم الغذائي و جعله أكثر انتقائية من خلال وضع حد أقصى لمستويات الدخل المسموح لها أن تنضم لهذه المنظومة، وفي الوقت ذاته توسيع التغطية لتشمل بشكل أكبر الفئات الأفقر ومن ضمنها المتلقون للمعاشات غير المرتبطة باشتراكات،[63] ما يزيد من تكامل سياستي التموين والمعاشات كحزمة واحدة تستهدف الفقراء في نظر الدولة. ويتسق هذا التوجه مع برنامج آخر، يموله البنك الدولي، لتوفير الخدمات الصحية الأساسية لمتلقي هذه المعاشات.[64]

وبذلك تقترب الدولة بمنظومة الدعم بشكل أكبر من النظام الانتقائي، وتعتمد على تلك الأشكال الانتقائية من الدعم في تخفيف آثار الإصلاحات الاقتصادية التضخمية على الفقراء، فمع ارتفاع التضخم بقوة في بداية 2017 بسبب إصلاحات صندوق النقد خلال الأشهر الأخيرة من العام السابق، قررت الدولة زيادة قيمة الدعم النقدي في نظام «التموين» وكذلك رفع قيم المعاشات غير المرتبطة باشتراكات.

حيث زادت الحكومة من نصيب الفرد من الدعم بعد تعويم نوفمبر 2016 من 15 إلى 25 جنيهًا، ثم رفعته في موازنة 2017/ 2018 لأول أربعة أفراد في الأسرة إلى 51 جنيهًا.

وفي نفس السياق زادت قيمة معاشات تكافل وكرامة بموازنة 2017/ 2018 بنحو 100 جنيه شهريًّا، وهو ما يمثل حوالي 25% زيادة في قيمة المعاش.[65]

والسؤال الملح في هذا السياق هل تقدر تلك الزيادات على تعويض الفئات الفقيرة عن الضغوط التضخمية؟ فقد تزامنت زيادات الدعم النقدي في نظام التموين مع زيادة في أسعار السلع المدعمة أو الحرة المباعة لدى البدالين (البقالين)، وهو ما يقتطع من القيمة الحقيقية للزيادة في هذا الدعم.[66]

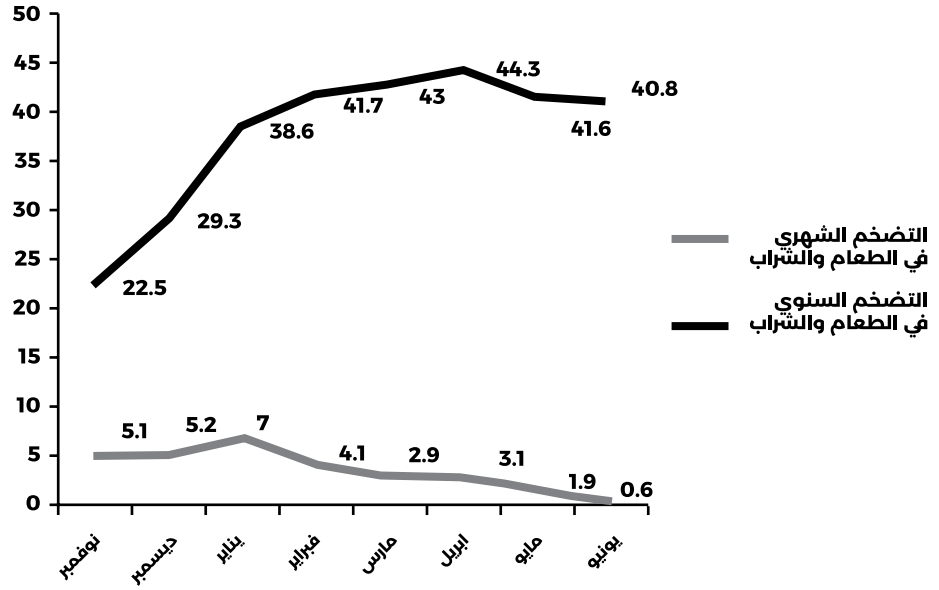
62- Egypt›s new subsidy system tackles bread consumption - Waad Ahmed - Ahram online - 2014 http://bit.ly/2t8p5ir

63- التموين - القرار ليس جديدًا وصدر في 2009 - وفاء فايز - الشروق – 2017.

64- علاء حامد - توسيع مظلة التأمين الصحي من أجل الفقراء في مصر - 2016 - https://goo.gl/6CCnzU

65- «عفو رئاسي» و«زيادة التموين».. 7 «عيديات» من السيسي للمواطنين - ميسر سليمان - الوطن - 2017 - http://bit.ly/2rSjIAn

66- «التموين»: رفع أسعار السلع بعد زيادة الدعم لـ50 جنيهًا - البوابة نيوز - 2017 - https://goo.gl/eNidwK



وحاولت الدولة أن توفر السلع المدعومة بشكل منتظم بعد التعويم من خلال إقرار نظام جديد يضمن إتاحة سلع أساسية بكميات محددة لأصحاب البطاقات،67 وهو توجه إيجابي ويتسق مع الظروف الاقتصادية التي تلت التعويم، حيث شجع تخفيض العملة مع رفع الفائدة على تحسين شهية الدائنين الأجانب للسندات وأذون الخزانة المصرية ما ساعد على زيادة احتياطي النقد الأجنبي الذي يساعد الدولة على استيراد السلع الأساسية وضخها في نظام التموين. لكن يظل هذا التوجه مهدداً بالتعثر في حالة عودة أزمة نقص تدفقات العملة الصعبة.

ولكي نُقدر إن كانت زيادات دعم التموين تمثل زيادة صافية للمستهلكين أم أنها تمثل خسارة صافية لمنافعهم السابقة بعد هذه الصدمة التضخمية نحتاج لمسوحات للإنفاق الاستهلاكي للأسر ليست متوافرة في الوقت الحالي، لكننا سنحاول أن نقيم في الفصل الخامس مدى قدرة الدعم التمويني على المساعدة في تغطية النفقات الأساسية للأسر المتلقية للمعاشات غير المرتبطة بالاشتراكات.

وما نريد أن نركز عليه في هذا الفصل، من واقع التحليل السابق، هو أن نظام التموين به عيبان جوهريان :

1 - التوسع في الإنفاق عليه كان مرتبطًا في كثير من الفترات بمحاولة استيعاب الضغوط التضخمية وليس مساعي الدولة لزيادة المنافع المتاحة.

2 - استهلاك هذا النظام لنفقات ضخمة يعود للاعتماد بشكل قوي على استيراد السلع من الخارج، بل إن تلك الاعتمادية كانت تصيب النظام بالشلل في بعض الأحيان، بمعنى عدم القدرة على استيراد السلع من الأساس.

ونتيجة لذلك كانت مشكلات التغذية عند الفقراء تتفاقم خلال العقود الماضية بالرغم من عراقة نظام التموين وتغطيته الواسعة، وسنعرض في الفقرات التالية من الفصل كيف تكررت تلك المشكلات الهيكلية في نظام التموين خلال العقود الماضية وكيف تعوقه عن أن يلعب دوره التكاملي مع المعاشات غير المرتبطة باشتراكات.

67- مقابلة - رئيس الإسكندرية للزيوت: الحكومة قادرة على الوفاء بوعدها في توفير زيت التموين - عايدة رضوان - مصراوي - 2017 - http://bit.ly/2t8kk8u

تاريخ من الصدمات التضخمية

منذ نشأته كان نظام الدعم السلعي مرتبطًا بالأزمات، حيث بدأ في فترة الحرب العالمية الثانية، بهدف تخفيف الضغوط الاجتماعية الناتجة عن الحرب.

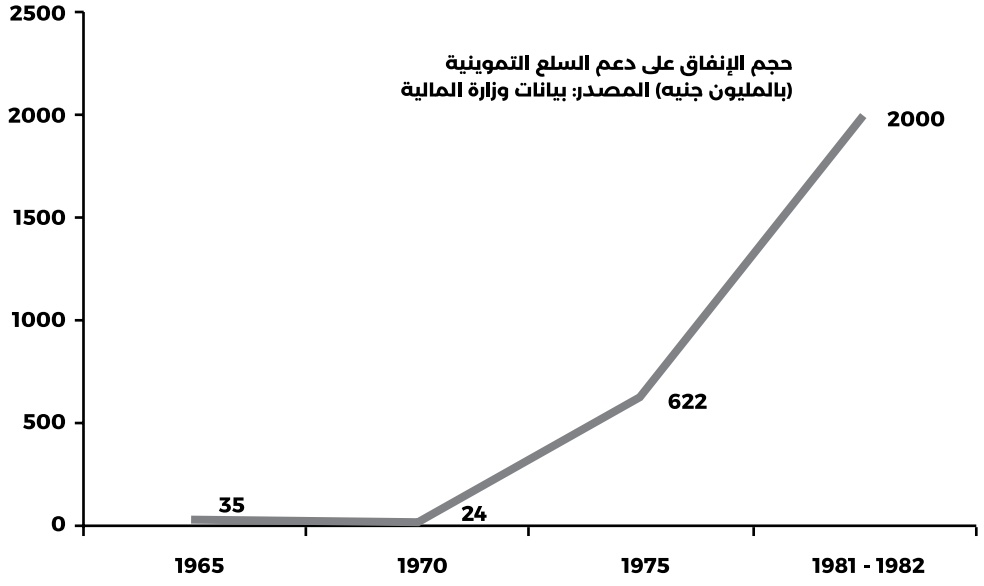
لكن النظام الناصري هو الذي أسس هذه الخدمة بشكلها الذي نعرفه اليوم، فبعد أزمة ارتفاع في أسعار الأغذية محليًّا خلال الستينيات أعاد ناصر هيكلة خدمات الدعم لتضمن للمواطنين خبزًا مدعومًا وتوفر بطاقات توزع أغذية أساسية بتكلفة تقل عن تكلفتها الحقيقية.[68]

وتوسعت الدولة في الإنفاق بقوة على هذا النظام خلال حقبة السبعينيات، ليغطي سلعًا مثل الفول والعدس والأسماك والجبن والدواجن واللحوم، ووصل النظام لذروة توسعه في تغطية السلع بالدعم خلال عام 1980 عندما شمل النظام 20 سلعة.69

لكن التوسع في الإنفاق على الدعم التمويني خلال السبعينيات كان مدفوعًا بمعدلات التضخم المحلية التي قفزت بقوة في تلك الحقبة.

ولا تعكس معدلات الزيادة في الإنفاق على الدعم بالضرورة زيادة المنافع الملموسة في يد المواطنين، ولكنها جزئيًّا كانت تعبر عن تكلفة الحفاظ على المنافع القائمة، بمعنى أن النمو القوي في الإنفاق على الدعم كان يعزى بدرجة كبيرة لزيادة أسعار السلع عالميًّا، وبالتبعية زيادة تكاليف الحفاظ على أسعارها ثابتة في السوق المحلي.[70]

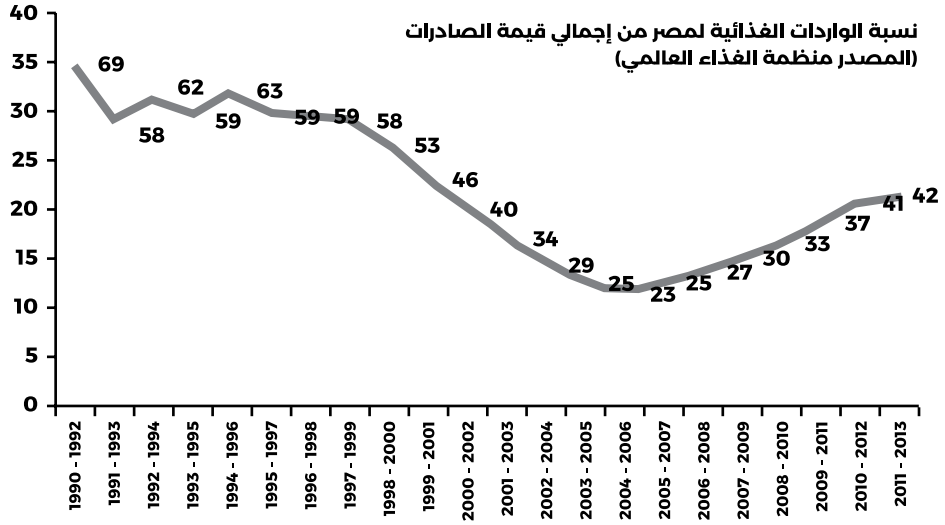
وتعكس بيانات موازنة الدعم في السبعينيات ملامح أزمة مستمرة يعاني منها هذا النظام إلى يومنا هذا، تتعلق بهشاشة تأثره بتذبذبات أسعار السلع دوليًّا، وذلك بسبب هيكل الإنتاج الزراعي والغذائي في مصر الذي يعتمد على استيراد السلع الأساسية بشكل كبير، لذا فإن الدور الاجتماعي للتموين يتآكل في كثير من الأحيان تحت وطأة التضخم الخارجي.



68- Asya El Meehy (2009)Rewriting the Social Contract : the social fund and Egypt›s politics of retrenchment - page 99 - university of Toronto - 2009

69- نفس المصدر ص 100.

70- Grant M Scobie (1985) Food Subsidies and the Government Budget in Egypt, International Food Policy Research Institute. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABD662.pdf



ومع زيادة نفقات التموين تدريجيًّا خلال العقود الماضية، كانت الدولة تسعى إلى الترشيد عبر تحسين آليات استهداف الدعم، نظرًا إلى أن هذا النظام منذ نشأته كان متاحًا للنسبة الغالبة من السكان.

إذ طرحت الدولة في الثمانينيات على الفئات الأعلى دخلًا أن تتطوع بقيد نفسها في بطاقات تموين تقدم دعمًا جزئيًّا، بحيث يقتصر الدعم الكلي على الفئات الأقل دخلًا، لكن الفئات مرتفعة الدخل التي تطوعت اقتصرت على نحو 3% فقط من السكان.[71]

واتجهت الدولة أيضًا خلال هذا العقد لحذف المتوفين من بطاقات التموين والمقيمين في الخارج، وأوقفت لفترة إدخال المواليد الجدد في تلك المنظومة.

وبعد عقد من التضخم المنخفض نسبيًّا خلال التسعينيات بفضل السياسات الانكماشية التي نصح بها صندوق النقد مصر في تلك الفترة، تعرضت البلاد لموجة تضخمية جديدة في 2003 بسبب اضطرار البنك المركزي لتخفيض العملة المحلية بنحو 20%، وواجهت الدولة تلك الأزمة بالتوسع مجددًا في الإنفاق على دعم الغذاء.

إذ ساهم التعويم في رفع أسعار الأغذية الأساسية والخدمات بما يتراوح بين 20% - 40%، وأعلن الرئيس حسني مبارك خلال نفس العام زيادة نفقات دعم الغذاء في موازنة العام الجاري بنحو 1.6 مليار جنيه.[72]

وتكرر سيناريو السبعينيات مع أزمة تعويم الجنيه في 2003، حيث تم استنزاف جزء من زيادة الإنفاق على الدعم في محاولة تثبيت الامتيازات القائمة وليس التوسع فيها، بغض النظر عن اختلاف أسباب استنزاف ميزانية «التموين» في كل من الحقبتين، حيث زادت تكاليف نظام الدعم في السبعينيات بسبب زيادة أسعار السلع عالميًّا، وارتفعت تكاليفه في 2003 بسبب هبوط العملة المحلية بنحو 20% أمام الدولار.

71- El Meehy page 100

72- Gamal Essam El-Din - 2003 in the economy - Al Ahram weekly - 2003 - http://weekly.ahram.org.eg/Archive/2003670//ec4.htm

وفي الحالتين فإن ميزانية التموين تكون عرضة للارتفاع بقوة أمام تلك الأزمات في ظل الاعتماد القوي لمصر على استيراد سلع مثل القمح والزيت والسكر، لذا فإن الخطاب الشعبوي الذي قدمه مبارك خلال أزمة 2003 كان مبنيًّا على أساس حفاظه على أسعار السلع المدعمة عند مستويات ما قبل التعويم في ظل ارتفاع أسعار بنود الغذاء في السوق الحر.[73]

ولم تقتصر صدمات القرن الجديد على تعويم 2003، لكن الأسعار العالمية استمرت في التذبذب، حيث ارتفعت الأسعار العالمية للقمح خلال عامي 2008 و2011.

وكررت الدولة منهاجها خلال الموجة التضخمية في 2008، مثلما فعلت في 2003، بإدخال اعتماد إضافي على ميزانية دعم التموين في 2008/ 2007 بنحو 4.7 مليار جنيه لمضاعفة الكميات الإضافية للأفراد من السلع على البطاقات وتوسيع قاعدة

المستفيدين وتحويل الدعم الجزئي إلى دعم كلي.[74]

وتم ربط ميزانية دعم السلع التموينية في 2010-2011 على 13.5 مليار جنيه، لكن الإنفاق الفعلي بنهاية العام بلغ 32.7 مليار جنيه.[75]

التموين ليس كافيًا لحماية الفقراء

لا تتوفر الكثير من الدراسات لتقييم أثر دعم الغذاء على الفقراء في مصر، خاصة وأن النظام نفسه لا يضع أهدافًا محددة يقيس مدى كفاءته في تغطيتها، لكننا سنعتمد على مسح هام قام به برنامج الغذاء العالمي يظهر أن أحوال التغذية لدى الأسر المصرية كانت تزداد سوءًا خلال فترات ارتفاع أسعار الغذاء التي تلت عام 2006.

حيث تقول دراسة برنامج الغذاء إن أزمات الغذاء والوقود في الفترة من 2007 إلى 2009 ثم ارتفاع أسعار السلع عالميًّا في 2010 إلى تباطوء النمو الاقتصادي في مصر بعد ثورة 2011، تزامنت مع تزايد الفقر، ما تسبب في أن يصل عدد من دخلوا في دائرة عدم الأمن الغذائي بمصر خلال 2011 إلى ضعف عدد من خرجوا منها.[76]

وبحسب البيانات المعروضة في الدراسة عن عام 2010/ 2011 فإن أكثر الصدمات تأثيرًا على 74.4% من الأسر في تلك الفترة كانت ارتفاع أسعار الغذاء.[77]

73- Devaluation hits pet-food imports - American chamber of commerce - 2003 - http://www.amcham.org.eg/publications/business-monthly/issues/28/April-20031216//devaluation-hits-pet-food-imports

74- البيان المالي لميزانية 2008/ 2009 - الفصل الرابع.

75 الحساب الختامي لعام 2010-2011

76- THE STATUS OF POVERTY AND FOOD SECURITY IN EGYPT: ANALYSIS AND POLICY RECOMMENDATIONS (2013) -executive summary - World Food Program and CAPMAS http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp257467.pdf

77- نفس المصدر ص 7.

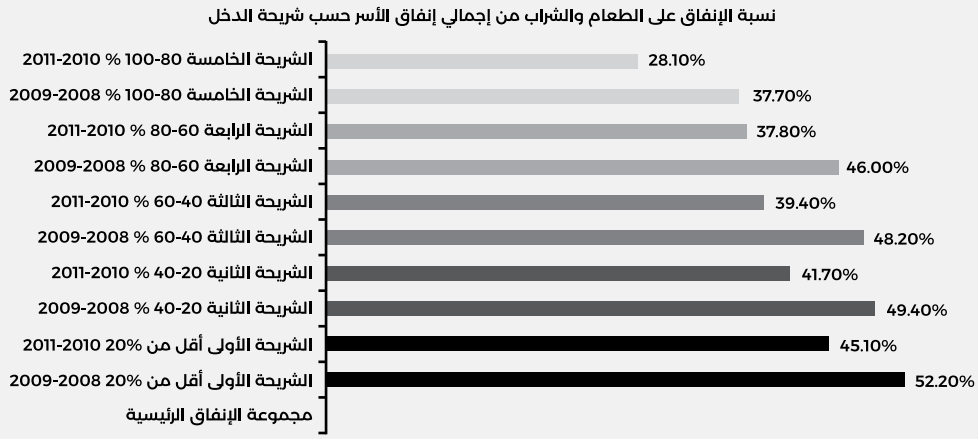
وتدفع صدمة الغذاء الأسر المصرية إلى عاداتها الغذائية، حيث يُظهر الاستطلاع المعروض في الدراسة أنه في أوقات الغلاء تلجأ 88% من الأسر الفقيرة لاستهلاك أغذية أقل تكلفة و72% من الأسر تتجه لتقليل استهلاكها من اللحوم والدواجن والأسماك[78]، وهي العوامل التي تساعد الأسر على إشباع بطونها بأغذية أقل سعراً وبقيمة غذائية أقل أيضًا.

وفي هذا الإطار تصل نسبة من يعانون من فقر التنوع الغذائي في مصر إلى نحو 35% من السكان وترتفع النسبة إلى 58.3% بين الفقراء،[79] وترصد الدراسة وجود علاقة بين فقر التنوع الغذائي وانتشار التقزم حيث أن 32% من الأسر التي تعاني من فقر التنوع أو تنوع غذائي متوسط المستوى لديها أطفال متقزمين [80]

الفقراء وأسعار الغذاء

يظهر التفاوت بين الطبقات المختلفة في توزيع أولويات الاستهلاك بشكل واضح في مجال الطعام والشراب، والذي عادة ما يستحوذ على النسبة الأكبر من إنفاق الأسر على اختلاف المستوى الطبقي.

وبينما استحوذ الطعام والشراب على أكثر من نصف نفقات الأسر في 2008/ 2009 فقد اقتصر على نحو 37% في حالة الطبقة العليا، وهو ما يلفت الانتباه لتأثير أزمات مثل أزمة ارتفاع أسعار الغذاء في تلك الفترة على الطبقات الأكثر فقراً مقارنة بالطبقات الأكثر غنىً.

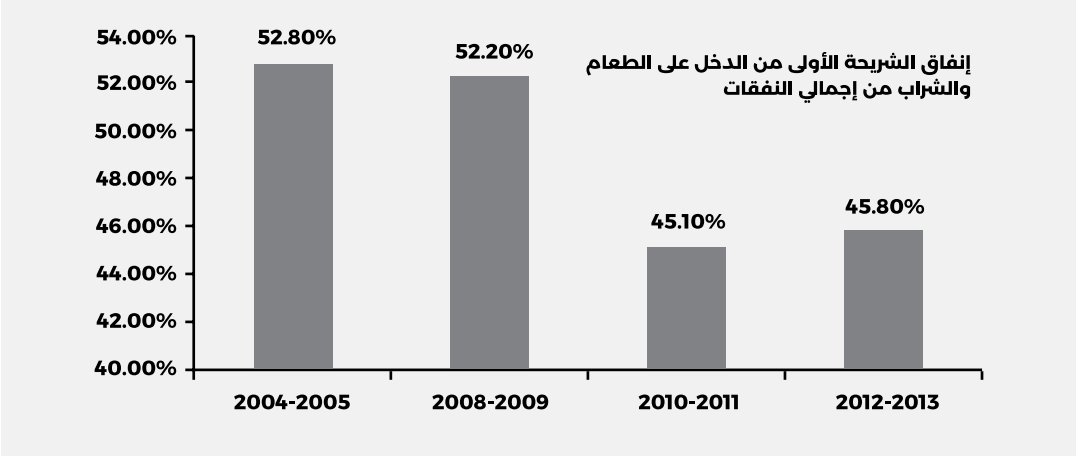


وتظهر المقارنة التاريخية خلال أربع سنوات أن الطعام والشراب يظل مستحوذًا على ما يقارب من نصف نفقات الشريحة الأدنى من الدخل ما يعكس هشاشة تأثرها بأزمات ارتفاع أسعار الأغذية.

78- نفس المصدر ص 7.

79- نفس المصدر الملخص التنفيذي.

80- نفس المصدر ص 21.



التخارج من نظام الدعم العمومي في المياه والطاقة

يعتبر دعم المياه والطاقة أحد أبرز أشكال الدعم العمومي، حيث تحتكر الدولة تقديم تلك الخدمات وتتيحها بنفس السعر المدعم لكافة المواطنين على اختلاف مستوياتهم الطبقية، مختلفة عن خدمات أخرى مثل النقل والصحة والإسكان التي تتيحها الدولة بدعم عمومي جزئي، وتسمح للقطاعات غير الحكومية المشاركة في تقديم وتسعير تلك الخدمات.

ومع بداية الألفية الجديدة سعت الحكومة تدريجيًّا للتخارج من الطابع العمومي لدعم المياه والطاقة والاتجاه لتحويله لدعم انتقائي.

في عام 2005 أصدر البنك الدولي ورقة بحثية عن دعم المياه في مصر قال فيها إن جزءًا مهمًّا من البنية الأساسية للمياه في مصر يتم التعامل معه على أنه سلعة عامة «public good» مقدرًا أن المستهلك في مصر يدفع نحو 20% فقط من تكلفة توصيل المياه.[81]

وحذر البنك من أن مصادر المياه المتاحة في مصر تضعها تحت تصنيف مؤشر الفقر المائي معتبرًا أن ذلك يتطلب تأسيس قواعد جديدة لتمويل وتسعير خدمات هذه المياه بما يضمن استدامتها، ورأى البنك أن خدمات المياه في مصر تدور في دائرة مفرغة بين انخفاض التعريفة الذي يعوق تحسين جودة الخدمات ورفض المستهلكين دفع سعر أكبر بسبب رداءة الخدمة.

وكانت الدولة قبل عام من صدور هذه الدراسة قد بدأت بالفعل في إجراء تعديلات هيكلية في منظومة المياه بإصدار قرار رئاسي في 2004 تتحول بمقتضاه هيئات مياه الشرب والصرف في قطاع واسع من المحافظات إلى شركة قابضة تخضع لقانون قطاع الأعمال العام، بما يمهد لاستقلال مواردها المالية عن الموازنة العامة للدولة.[82]

وقبل تأسيس تلك الشركة كانت هناك سياسة تسعير تضع حدًّا أقصى لزيادة أسعار مياه الشرب التي كانت تلزم بها الدولة المحافظات عند23 قرشًا للمتر المكعب والذي يعد أقل من تكلفة الإنتاج.[83]

81- Cost-effectiveness and equity in Egypt's water sector(2005) -page 6- world bank .

82- قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم 135 لسنة 2004 بإنشاء شركة قابضة لمياه الشرب والصرف الصحي والشركات التابعة لها https://goo.gl/d4S7Ls

83- Cost-effectiveness and equity in Egypt's water sector(2005) - page 10 - world bank http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/policy-notes/Cost%20Effectiveness%20and%20Equity%20in%20Egypt%27s%20Water%20Sector%20-%20May%202005.pdf

وتجاوزت الدولة هذا السقف في 2006 ولكن بشكل انتقائي على أساس مستوى استهلاك الفرد، لتحتفظ بالحد الأقصى القديم لمن هم يستهلكون فقط أقل من 10 متر مكعب في الشهر.[84]

وظلت الأسعار ثابتة لنحو ثماني سنوات حتى ارتفعت مجددًا في 2014، ثم في 2017 لتتراوح بين 45 قرشًا و2.15 قرشًا للمتر المكعب حسب شريحة الاستهلاك.[85]

أما عن دعم الوقود فقد بدأت الدولة في تسليط الضوء عليه بقوة منذ عام 2005/ 2006، عندما أبرزت هذا الدعم كرقم صريح في الموازنة بعد أن كان هذا البند جزءًا من دعم الهيئة العامة للبترول، في محاولة لإطلاع الرأي العام على التكلفة المتصاعدة للحفاظ على أسعار المحروقات تحت تكلفة الإنتاج.

واعتبر صندوق النقد الدولي، أن الدعم العمومي للطاقة في مصر يفيد الأغنياء بشكل أكبر من الفقراء، مقدرًا أن أقل 40% يستفيدون بما يتراوح بين -15 25% من قيمة هذا الدعم.[86]

وخلال عامي 2007 و2008 طبقت الدولة زيادات في أسعار المحروقات والغاز الطبيعي للمستهلكين العاديين وللصناعة، وفي 2012 تم تحرير أسعار بنزين 95 ورفعت أسعار المازوت لصناعة الأسمنت.[87]

وفي 2014/ 2015 أفصحت الحكومة عن برنامج تدريجي للوصول بأسعار تلك المنتجات لسعر التكلفة، وكان الانخفاض العالمي في أسعار البترول منذ النصف الثاني من 2014 فرصة للتحرير السريع لأسعار المحروقات.

وفي نفس العام المالي وضعت الدولة على نفسها إلزامًا بالتحرير التدريجي لأسعار الكهرباء خلال خمس سنوات، تم مدها لاحقًا ثلاث سنوات إضافية[88]، وذلك بعد أن شهدت زيادات خلال السنوات العشر السابقة ولكنها لم ترتبط بالتزام صريح بالتحرير الكامل.[89]

84- First price hike on water bills for Egyptian households in nearly a decade - Ahram online - 2014.
http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3100283/12//Business/Economy/First-price-hike-on-water-bills-for-Egyptian-house.aspx

85- Egypt increases cost of water by up to 50% - Egypt independent - 2017 . https://goo.gl/Q26FmC

86- Subsidies and the Social Safety Net in Egypt (2012) - page 5 - Egypt Network for Integrated Development .
http://enidorgeg00.eweb704.discountasp.net/Uploads/PDF/PB12_subsidies_social_protection.pdf

87- Egypt›s govt to raise octane prices for first time in 8 years - Ahram on line - 2014 - https://goo.gl/823ePi

88- هاجر حسني - وزير الكهرباء يعلن مدّ خطة رفع الدعم 3 سنوات إضافية – م (2017) (مصراوي - - https://goo.gl/YW4vR8

89- شهدت أسعار الكهرباء زيادات بين -1986 1993 ثم استقرت حتى 2005 ثم زادت مجدداً بين 2005 و2006، وفي 2006 تم توقيع اتفاق بين وزارات الكهرباء والبترول والمالية لزيادة أسعار الوقود الموجه لإنتاج الكهرباء بنسبة 9% سنويًا وزيادة أسعار الكهرباء بنسبة 7.5% سنويًا في الفترة بين 2006 و2013 ولكن هذا الاتفاق توقف بعد عامين. (Energy Subsidy Reform in Egypt - Sherif Zoheir - 2014)

وبينما استهدفت عملية التخارج من دعم الكهرباء الوصول بقيمة هذا الدعم إلى صفر أي عدم الإنفاق عليه تمامًا[90]، تطلعت الحكومة لاستمرار الإنفاق على دعم الوقود ولكن بشكل انتقائي حيث كانت تخطط الحكومة لمنح كل سيارة كمية معينة من الوقود المدعم تحت منظومة «الكارت الذكي»[91] لكن هذه المخططات لم يتم تطبيقها حتى الآن، وهو ما جعل فكرة التخارج من الدعم العمومي موضوعًا للنقد حتى وإن كانت مقبولة من حيث المبدأ.[92]

النتائج الإيجابية والسلبية للتخارج من الدعم العمومي

ساهمت عملية التخارج من دعم الوقود والكهرباء في كبح نمو عجز الموازنة لكنها ساعدت أيضًا على تفاقم معدلات التضخم التي كان لها انعكاس واضح على أسعار السلع والخدمات والتي تأثرت بها الفئات الأقل دخلًا.

فقد انعكست زيادة أسعار الوقود بشكل واضح على تكاليف النقل[93] كما رفعت تضخم الطعام والشراب إلى مستويات قياسية.[94]

كما تزامنت أزمة تهاوي العملة المحلية أمام الدولار في 2016 مع تطبيق عملية التخارج التدريجي من دعم الوقود والكهرباء لتدفع الدولة لتطبيق أكثر من زيادة متتالية خلال 2016 و2017، بهدف كبح العبء المالي للمواد البترولية المستوردة، مما كان له أثر تضخمي بالغ ساهم في رفع المؤشر العام للتضخم في البداية إلى مستويات لم يبلغها منذ ثلاثين عامًا.[95]

ولكن على مستوى المؤشرات المالية الكلية تبدو الصورة إيجابية وأقرب لمستهدفات الحكومة من خطة التخارج من الدعم العمومي، حيث أصبحت الميزانية الإجمالية للدعم أكثر تنوعًا بين دعم الطاقة والمعاشات غير المرتبطة باشتراكات وبرامج أخرى صغيرة موجهة لفئات معينة (التغذية المدرسية والمرأة المعيلة) أو لسلع وخدمات محددة (ألبان الأطفال والعلاج على نفقة الدولة).

90- Egypt introduces higher electricity tariffs to households, part of subsidy cut plan - Ahram online - 2016 - https://goo.gl/ETsa3Z

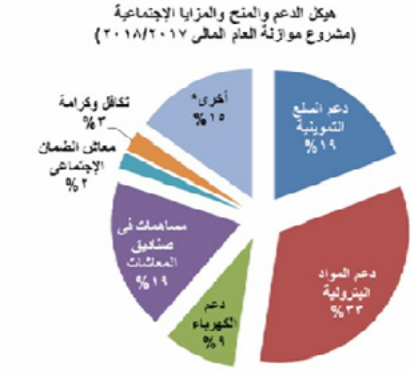
91- أحمد اسماعيل - 3 خطوات للحصول على الكارت الذكى للبنزين والسولار – 11 أغسطس ٢٠١٣ الشروق. https://goo.gl/MtYd1z

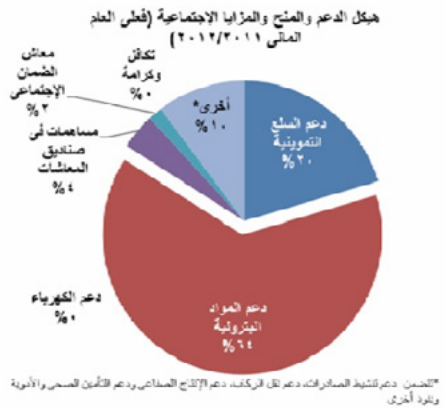
92- انتقد زياد بهاء الدين في مقال عام 2014 أول زيادة لأسعار الوقود في برنامج التخارج التدريجي من الدعم، متسائلًا لماذا تم زيادة الأسعار على الجميع وعدم تطبيق الزيادة بشكل انتقائي من خلال منظومة الكروت الذكية، ولم تستخدم تلك المنظومة في توزيع دعم الوقود حتى تاريخ صدور هذه الدراسة (مقال عن الطاقة والدعم والعدالة الاجتماعية - مجلة الديمقراطية – 2014). https://goo.gl/RL26Kh

93- التضخم في النقل والمواصلات يقفز إلى 21.6% بعد رفع أسعار الوقود - ديسمبر 2016 - أصوات مصرية, https://goo.gl/TdcKP8

94- 43% ارتفاعًا في أسعار الطعام والشراب خلال يوليو بسبب زيادة الوقود - مصراوي - 2017. https://goo.gl/oX7mZP

95- أسعار الوقود والكهرباء ترفع التضخم لأعلى مستوى في 31 سنة - مصراوي - 2017. https://goo.gl/6oBphf





ملخص الفصل الثالث

تتجه الدولة لتحويل العديد من نظم الدعم العمومية إلى نظم أكثر انتقائية يكون الاستهداف فيها مرتبطًا بمستوى دخل المتلقي للدعم، ويتزامن ذلك مع الاعتماد على المعاشات غير المرتبطة بالاشتراكات كأحد آليات تخفيف الضغوط التضخمية الناتجة عن عملية التخارج من الدعم.

كما تتجه الدولة أن تضمن حزمة من الخدمات الأساسية المدعومة لمتلقي المعاشات من الفقراء تشمل التحويلات النقدية ودعم الغذاء والخدمات الصحية.

وتساند العديد من الأدبيات التحول من الدعم العمومي للانتقائي باعتبار أن الاستهداف يركز الموارد تجاه الفقراء، لكن عمليًّا تسبب تخارج الدولة من الدعم، خاصة دعم الوقود، في آثار تضخمية بالغة.

كما اتسم دعم الغذاء بعيوب هيكلية على مدار تاريخه تتعلق بارتفاع تكاليفه المستمرة تحت وطأة الموجات التضخمية المتكررة، في ظل الاعتماد بقوة على استيراد الأغذية من الخارج، مما يعوق الدولة عن التوسع في تقديم المنافع الكافية من هذا الدعم ويعرض الفقراء للفقر الغذائي وما يستتبعه من آثار صحية.

وسنحاول من خلال المقابلات الميدانية في الفصل الخامس أن نرصد مدى كفاية المعاشات في تعويض الفقراء عن آثار عملية التخارج من الدعم، كما سنرصد مدى كفاية أشكال الدعم الانتقائية المقدمة لهم لتغطية احتياجاتهم الأساسية التي لا تغطيها المعاشات.

الفصل الرابع
البطالة والتشغيل والأجور

تستهدف المعاشات غير المرتبطة باشتراكات مساندة الفئات غير القادرة على توليد الدخل الكافي من العمل بما يغطي نفقاتها الأساسية، وهي إما أن تكون دخلًا بديلًا لتلك الفئات أو دخلًا مكملًا لما تجنيه تلك الفئات من سوق العمل، لذا فمن الضروري أن تساهم سياسات التشغيل في لعب دور مكمل لسياسات المعاشات. فهل كانت سياسات العمل في مصر داعمة للفقراء؟

ترى العديد من التحليلات أن الحقبة الناصرية كانت تستهدف الاقتراب من نموذج التشغيل الكامل، وأن مشكلة البطالة بدأت عمليًّا منذ السبعينيات واستمرت خلال العقود التالية مع تبني نموذجًا اقتصاديًّا غير منحاز للتشغيل، وإذا سلمنا بهذا الطرح فذلك يعني أن السياسات الاقتصادية كانت تسير في اتجاه معاكس لسياسات الدعم النقدي.

وتُقدر معدلات البطالة الرسمية في عام 1960 بنحو 2.2%، وهو معدل متدنٍ للغاية مقابل متوسطات هذا المؤشر خلال العقود التالية، إذ بدأت ترتفع نسبيًّا منذ النصف الثاني من السبعينيات ولكن ظلت عند مستويات معقولة، بنحو 4.3% في 1976.

وترى دراسات أن ما يعرف بأزمة البطالة في مصر، الارتفاع المزمن لنسبة العاطلين من إجمالي قوة العمل، بدأت منذ الثمانينيات، حيث وصل المؤشر إلى 11.1% في 1986[96].

وبالرغم من النمو القوي في الفترة من منتصف السبعينيات إلى منتصف الثمانينيات، حيث بلغ متوسط النمو السنوي بين 1974و1985 نحو 8%، لكن النمو الذي تلا حقبة الانفتاح كان غير منحاز لخلق الوظائف بكثافة، فالقطاعات الرئيسية التي كانت تولد الوظائف في تلك الفترة، مثل الإنشاءات، فشلت في توليد الوظائف الكافية، كما لم تنجح الدولة في توجيه استثمارات كافية للقطاعات التي من المعتاد أن تولد عمالة بكثافة، حيث انخفضت قدرة التوظيف لقطاع الزراعة وحجم العاملين في قطاع الصناعة تراجع مع تبني تقنيات جديدة تعتمد على رأس المال الكثيف.[97]

وشهدت حقبة التسعينيات تراجعًا مؤقتًا في معدلات البطالة الرسمية، وصلت إلى 9% سنة 1996 ثم 7.4% في 2000[98]، لكن النموذج الاقتصادي ظل غير منحاز للتشغيل، فالعقد الذي شهد سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي «كان يجني ثمارًا على كل المستويات

96- Naglaa El Ehwany, Heba El Llithy -Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt (1999) - page 6- ILO. http://www1.aucegypt.edu/src/wsite1/Pdfs/ILO-report.pdf

97- نفس المصدر ص 3.

98- Employment and Unemployment in Egypt:Conventional Problems, Unconventional Remedies - Samir Radwan(2002) -page 9 - ECES. http://www.eces.org.eg/MediaFiles/Uploaded_Files/%7BBF7C7C56-BF0C-47948-A4B-82FF135C8D937%D_ECESWP70.pdf

تقريباً من التحكم في التضخم وتقليل عجز الموازنة وعجز ميزان المدفوعات ومراكمة الاحتياطي، ولكن باستثناء خلق الوظائف».[99]

ولا تكفي مؤشرات البطالة وحدها للتعبير عن أسباب الفقر في مصر والضغوط المعيشية التي يعانيها المواطنون، فعلى مدار العقود الماضية كانت نسبة كبيرة من الفقراء يقعون في دائرة الفئات غير العاطلة، لكن السبب في فقرهم هو تدني الدخول الناتجة عن الوظائف في السوق المصرية، وهي الظاهرة التي أطلق عليها مسميات مثل working poor .

وقد استنتجت دراسة أجريت في نهاية التسعينيات أن «الفقراء لا يعانون من البطالة، فهم لا يستطيعون أن يتحملوا تكلفة أن يكونوا بدون وظائف أو دخول، ولكن مشكلتهم الرئيسية الوظائف المتدنية (underemployment) ومعدلات الأجور المنخفضة وظروف العمل السيئة في القطاعين الرسمي وغير الرسمي ونقص التأمين والأمان».[100]

ويمكننا في هذا السياق أن نفسر انتشار الفقر بين العاملين في مصر بالاستناد إلى ظاهرتين هيمنتا على الاقتصاد خلال العقود الماضية، وهما ارتفاع التضخم لسنوات طويلة الذي يؤثر سلباً على القدرة الشرائية والتزايد المستمر للعمل غير الرسمي الذي يعرض الفئات الواقعة تحته لإهدار حقوقهم في الأجور والحماية الاجتماعية.

وقد ارتفعت أعداد العاملين بشكل غير رسمي، من أقل من مليون في الستينيات إلى 2.4 مليون في 1976 ثم تراوحت أعدادهم بين 2.4 مليون و2.9 مليون في الثمانينيات، قبل أن تتضاعف خلال التسعينيات.[101]

وتزايدت الضغوط الاجتماعية على العاملين بأجر في السوق المصري مع الاضطرابات والتباطوء الاقتصادي الذي شهدته البلاد خلال العقد الأخير خاصة بعد ثورة يناير 2011، وإن كانت معدلات البطالة لا تُظهر تفاوتًا كبيرًا بين سنة وأخرى خلال تلك الفترة، وتقول دراسة حديثة عن سوق العمل إن العاملين لدى أنفسهم، بالذات في الزراعة، أصبحوا غير قادرين على توليد الدخل الكافي وهو ما دفع عددًا كبيرًا منهم للعمل في وظائف غير منتظمة لتكملة دخلهم، وأن «هيكل الوظائف في 2012 تحول إلى وظائف الدخل غير المنتظم، وهي واحدة من أكثر أشكال التوظيف الهشة وواحدة من (الأشكال) المرتبطة بقوة بالفقر».[102]

ومع عودة صندوق النقد الدولي للتشارك في صناعة السياسات المصرية، تحت اتفاق قرض عام 2016، كانت العديد من مشكلات سوق العمل المصري لا تزال قائمة أو في طريقها إلى التفاقم.

إذ استمر القطاع غير الرسمي لاعباً رئيسيًّا في التوظيف، حيث تقتصر نسبة العاملين بعقود رسمية في 2015 على 53.8%،[103] وهو ما يجعل قطاعات واسعة من العاملين في وضع هش في أوقات الأزمات الاقتصادية التي تلجأ فيها الشركات لتسريح العمالة بغير حقوق أو تقليص الأجور.

99- نفس المصدر ص 3.

100- El Ehwany and El Laithy page 1.

101- El Ehwany and El Laithy page 7 .

102- Ragui Assaad and Caroline Krafft - THE STRUCTURE AND EVOLUTION OF EMPLOYMENT IN EGYPT: 1998-2013) 2012) - page 2- ERF. https://erf.org.eg/wp-content/uploads/2014805/07/.pdf

103- النشرة السنوية المجمعة بحث القوى العاملة 2015 - الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء – 2016.

وظلت معدلات البطالة فوق مستوى الـ10%، واستمرت الوظائف متركزة في القطاعات الأقل تعليمًا بينما ترتفع معدلات البطالة بين الجامعيين، وهو ما يدلل على تدنى الأجور في سوق العمل.

كما تعرضت الأجور الحقيقية للتآكل تحت وطأة مستويات غير مسبوقة للتضخم السنوي في مطلع عام 2017، قدرت بأنها الأعلى منذ منتصف الثمانينيات.[104]

وتقدر دراسات أن القطاع الخاص رفع مستويات الأجور في 2017 بما يتراوح بين 20 - 25% عن معدلاتها السابقة تعويضًا للعاملين عن تآكل الأجور بعد ارتفاع الأسعار الناتج عن تعويم العملة في نوفمبر 2016 والذي أفقدها أكثر من نصف قيمتها.105

كما قررت الدولة، في موازنة 2017/ 2018، أن تضاعف نسبة العلاوة السنوية للعاملين لديها من الخاضعين وغير الخاضعين لقانون الخدمة المدنية، لتزيد الأجور بما يعادل 14% من الأجر الوظيفي للخاضعين للخدمة المدنية و20% من الأجور الأساسية لغير الخاضعين، وزادت المعاشات بشكل استثنائي أيضًا، بنسبة 15%، ومعاشات تكافل وكرامة بقيمة 100 جنيه.

لكن زيادات الأجور المشار إليها لا تزال أقل من معدلات التضخم السنوية التي تجاوزت مستوى الـ30% من مطلع 2017، وتزيد أعباء التضخم بشكل أكبر على الفئات الأقل دخلًا في ظل ارتفاع نفقات تلك الفئات على الطعام والشراب وتجاوز التضخم في الطعام والشراب خلال نفس الفترة مستوى الـ40%.

وكانت الفئة الأقل تأثرًا بالموجة التضخمية الناتجة عن إصلاحات صندوق النقد، بل والمستفيدة في بعض الأحيان، هم العاملون في الخارج، وذلك لحصولهم على الأجور بالعملة الصعبة، وقد استطاع الخليج أن يلعب دورًا مهمًّا تاريخيًّا في حماية قطاع من العمالة المصرية من صدمات هبوط العملة لأنه وفر لهم وظائف بأجور مقيمة بعملات أجنبية.

ملخص الفصل الرابع

لم تحَز سياسات الدولة على مدار العقود السابقة للتشغيل، بجانب العوامل الخارجية التي أثرت على الاقتصاد الكلي وساهمت في التقليل من الحد من توفير فرص العمل وجودة ظروف العمل وتدني الأجر.

وبينما تستهدف منظومة المعاشات غير المرتبطة باشتراكات مساندة الفئات غير القادرة على توفير الدخل الملائم من سوق العمل، فإن سياسات التشغيل والعمل لا يتكاملان مع تلك المعاشات بحيث تساعد فئات واسعة على أن توفر دخلًا يغطي الاحتياجات التي لا تغطيها المعاشات أو أن تستقل تلك الفئات تمامًا عن مساعدة الدولة.

104 التضخم بمدن مصر الأعلى في 31 عامًا لكن الصعود يتباطأ - إيهاب فاروق - رويترز - 2017 - http://bit.ly/2sRaS93

105- THE GREAT REFLATION EGYPT'S ONLY WAY OUT (2017) - page 11 - Beltone financial

الفصل الخامس
حكايات من الواقع
دراسات حالة
1 - عبد الله مقدام

ارتفع صوت القطار المتهالك وهو ينطلق في طريقه بين قنا ودشنا، ليختلط بأصوات الركاب والباعة الذين لا يتوقفون عن الحركة وسط طرقات العربة ليشكلوا سويًّا سيمفونية بائسة وضوضاء تصم الآذان، إلا أن صوت عقل «عبد الله» طغى على كل تلك الضوضاء.

بين يديه ورقة تحمل تاريخ يوم قديم، قطعها من نتيجة (تقويم) عام سابق، وقلم أوشك حبره على الانتهاء. يرفع عينيه قليلًا ويلقي نظرة من نافذة القطار، قبل أن يعود إلى ورقته ويلقي بها بعض الأفكار المتصارعة في عقله.

عليه أن يدفع إيجار الشقة، هذا 1000 جنيه، وأن يدفع 100 جنيه لفاتورتي الكهرباء والماء، ونفس المبلغ لمواصلات الشهر، و50 جنيهًا للأنابيب، بجانب 500 جنيه مصاريف البيت.

المجموع 1750 جنيهًا عليه أن يتدبرهم، كان من الممكن أن يكون الأمر هينًا لو أنه لا يتحمل مصاريف بناته الثلاث، أو لم تقطع عنه الدولة معاش تكافل.

يرفع عينيه مجددًا عن دوامة الأرقام التي كاد أن يغرق فيها، قبل أن تعودا إلى ورقته ليخط فيها مصاريف البنات: 300 للمواصلات، ومثلهم لشحن أرصدة هواتفهن، 1000 جنيه لطعامهن و2000 آخرين لملابسهن. عليَّ أن أدبر 3600 جنيه إضافية.

يجلس وحيدًا داخل القطار، يركض عقله وراء الأرقام اللاهثة ولا يُدركها، تتقطع أنفاسه.. وما باليد حيلة..

1/الحالة	«عبد الله مقدام» أب لثلاثة بنات جامعيات وابن بالثانوية العامة يعيش في محافظة قنا، تقدمت زوجته لمعاش تكافل وقيمته (420 جنيهًا) وصرفته لمدة ثلاثة أشهر ثم انقطع عنهم
مواصفات الشقة	3 غرف معرشة بالبوص/ حمام بلدي/ تستخدم الصالة بدلًا من المطبخ/ بوتجاز ألاسكا وثلاجة كريازي باب واحد/ تلفزيون 12 بوصة
الدعم	توقفت بطاقته التموينية عن العمل قبل 5 أشهر دون سبب، حاول استردادها دون جدوى

إيجار المنزل	تمليك يستأجر شقة لبناته في القاهرة بقرب جامعتهم بـ1000 جنيه
المواصلات	يستخدم القطار مرة كل أسبوعين للتنقل بين عمله في دمياط وقنا تستخدم بناته القطار مرة كل أسبوع للتنقل بين القاهرة وقنا وداخل القاهرة يستخدمن ميكروباص للتنقل من الجامعة لشقتهم يوميًّا
تكلفة المواصلات شهريًّا	430 جنيهًا
التغذية	هياكل دواجن مرتين في الشهر مرتين خضار مسبك باقي الشهر «مكرونة/ جبن/ بطاطس»
الصحة	الأب مريض سكر/ الابن مريض قلب تتمتع الأسرة بتأمين صحي يستخدمه الأب والابن في صرف جزء من العلاج والعلاج المستورد تعتمد الأسرة على صيدلية المسجد في توفيره
التعليم	3 بنات في كلية الطب والصيدلة بجامعة القاهرة والابن الأصغر بالثانوية العامة الأب والأم أميَّان
دخل الأسرة الشهري	5000 جنيه
مصادر الدخل	2000 جنيه دخل الأب من عمله بمزرعة في دمياط 3000 دخل الـ3 بنات من عملهن بمطاعم في القاهرة 420 معاش تكافل منقطع منذ شهرين
الاستهلاك	ملابس موسمية بـ4000 جنيه كروت شحن شهريًّا بـ300 جنيه مياه وكهرباء وغاز شهريًّا بـ400 جنيه طعام شهريًّا بـ2000 جنيه دروس خصوصية شهريًّا بـ800 جنيه إنترنت بـ100 جنيه مصروفات واحتياجات الجامعات بـ 6000 جنيه في الفصل الدراسي
القدرة الشرائية للمعاش	توفر بهم الأم درس اللغة العربية والإنجليزية والفرنسية لابنها
فرص العمل	يعمل الأب حارس لمزرعتين لـ18 ساعة يوميًّا فلا وقت لديه للبحث عن فرص عمل أفضل
استثمار/ سبل الادخار	منعدمة/ الفتيات يبحثن عن عمل إضافي لتوفير باقي احتياجاتهن الدراسية

2 - هادية عاشور

خارج قنا، وفي نقطة ما على امتداد الـ82 كيلومترًا الفاصلة بين قنا والأقصر يقع الكُشك الذي أسسته «هادية» قبل سنوات. آنذاك، كان موقعها إستراتيجيًّا، حيث تُضاعف السياحة من أعداد المارَّة، وبالتالي يزداد دخلها، الذي كان يتخطى 3000 آلاف جنيه أحيانًا، وكان دخلًا جيدًا جدًّا قبل أن تُصاب السياحة في مقتل قبل 6 أعوام.

«1000 جنيه كانت تكفي طعامنا أنا وابني، كنا نأكل اللحم والفاكهة أكثر من 5 مرات شهريًّا، وأدخر 400 جنيه لعلاجي»، لكن الآن تقلَّص دخل هادية الشهري ولم يعد يتخطى 900 جنيه فقط.

تولي الطريق ظهرها وتنحني لتعد المال الذي جنته بشق الأنفس، «الحمد لله هذا يكفي للعلاج، والمعاش بالكاد سيغطي فاتورتي الكهرباء والماء».

تتذكر حين كان معاش السادات يكفي لتعليم ابنها، بل ويفيض لتشتري منه بضاعة للكشك، ثم تعود إلى واقعها الذي فرض نفسه عليها. تعيد ترتيب بضاعتها علَّها تجذب أحد المارة، تتقطع أنفاسها فتنزوي في أحد الأركان، لتعيد حساباتها من جديد..

2/الحالة	«هادية عاشور» بين الأقصر وقنا تقيم هادية وابنها، قدمت على معاش السادات قبل 10 سنوات، وبعد منحة وفرتها لها الأورمان قبل 7 سنوات أسست هادية كشك يساندها بجانب المعاش
مواصفات الشقة	حجرة معرشة بالبوص/ حمام بلدي/ بالحجرة منضدة وعليها شعلة بعين واحدة وأدوات المطبخ/ ثلاجة إيديال باب واحد
الدعم	تتمتع بحماية الدعم التمويني وتصرف زجاجتين زيت وكيلو جرامين أرز و4 أكياس سكر وعبوة شاي العروسة
إيجار المنزل	تمليك
المواصلات	مواصلتان لتنقل ابنها بين مدرسته ومنزلهم
تكلفة المواصلات شهريًّا	50 جنيهًا
التغذية	2015 اللحم والفاكهة/ 5 مرات في الشهر خضار مسبك مرتين أسبوعيًّا 2017 اللحم والفاكهة/ مرة في الشهر خضار مسبك مرة أسبوعيًّا باقي الشهر «جبن وفطائر وبطاطس»

الصحة	2015 أدويتها ومتابعتها الطبية لدى عيادات خاصة 2017 تصرف أدوية القلب من التأمين الصحي وأدوية السكر المستوردة من صيدليات خاصة
التعليم	ابنها في الثانوية العامة الأم أمِّية
دخل الأسرة الشهري	متوسط الدخل 1500 جنيه
مصادر الدخل	معاش السادات 320 جنيه كشك حلوى
الاستهلاك	ملابس موسمية 1000 جنيه طعام 800 جنيه كروت شحن شهرية 50 جنيهًا بضاعة الكشك 1000 جنيه دروس خصوصية شهرية 600 جنيه أدوية 400 جنيه شهريًّا
القدرة الشرائية للمعاش	سداد فاتورتي الكهرباء والمياه وأنبوبة الغاز
فرص العمل	ساعدها المعاش بجانب منحة جمعية الأورمان في تأسيس كشك حلوى قبل 7 سنوات
استثمار/ سبل الادخار	قبل عام كانت تدخر المعاش لتعليم ابنها الجامعي

3 - محمد بكر

بدأ «محمد» يومه مبكرًا، في الطريق من محافظة البحر الأحمر إلى المنيا، ثم عاد مجددًا ليبدأ عمله كسائق. رحلته النهارية استنزفت طاقتيه البدنية والنفسية، كان عليه أن يتخلص من عبء بناته، يكفيه ما يُلاقيه من مرض زوجته. يحاول أن يُشتت تركيزه عن فِراق بناته بنظرات فارغة إلى السيارة التي لم يُكمل أقساطها بعد، بنظرة سريعة يحصي عدد المقاعد الخاوية، ينتظر أن تمتلئ ويعود عقله عنوة حيث ترك بناته.

«كان عليَّ أن أتركهم لدى جِدتهم، حالتها الماديَّة أفضل وسترعى حفيداتها». منذ تركهم وهو لا يتوقف عن توبيخ نفسه، كيف له أن يتخلى عن الشيء الوحيد الذي تبقى له من الحياة، بعد أن أودت السياحة بما يملك. «زوجتي عاجزة، فكَّرت أن تقدم على معاش العجز، لم يكن بيدي حيلة، المعاش 320 جنيه، بالكاد سيغطي مصاريف علاجها الذي أوفره شهر وآخر لا».

بعد يومين، عاد من عمله ليجدها تبكي، «مستحملتش إهانة الوقفة في الطابور ولا كلام الموظفين إللي ينغص النفس».. حينها قرر

أن يترك بناته، يكفيهن أن يرون عجزها هي فقط. تسلمت الزوجة أوَّل شهر من المعاش، لكنه لم يُجبِّر ما كُسر في نفسها.

3/الحالة	محمد بكر والد طفلتين يعيش في محافظة البحر الأحمر، تقدمت زوجته لمعاش العجز(320 جنيهًا) وصرفته لمدة شهر
مواصفات الشقة	غرفتين/ حمام أفرنجي/ تستخدم الصالة بدلًا من المطبخ/ بوتجاز وثلاجة كريازي/ تلفزيون 32 بوصة
الدعم	انفصل عن أهله ليحصل على بطاقة مستقلة منذ 9 أشهر ولم يتمكن من الحصول عليها
إيجار المنزل	1000 جنيه
المواصلات	يستخدم عربته الأجرة
تكلفة المواصلات شهريًّا	...
التغذية	لحوم مرة في الشهر والفاكهة مرتين في الشهر باقي الشهر»بطاطس وجبن وتونة..»
الصحة	الأم لديها عجز بالقدم نتيجة خطأ طبي أثناء الولادة وتصرف نوع واحد من علاجها بالتأمين الصحي.
التعليم	طفلتين في مرحلة الروضة
دخل الأسرة الشهري	3000 جنيه
مصادر الدخل	2000 جنيه دخل الأب من عمله على السيارة 1000 جنيه من المؤسسات الخيرية ومساعدات والدة الأم 320 جنيهًا معاش العجز
الاستهلاك	ملابس موسمية بـ2000 جنيه كروت شحن شهريًّا بـ100 جنيه مياه وكهرباء وغاز شهريًّا بـ100 جنيه طعام شهريًّا بـ 1700 جنيه مصروفات واحتياجات الأطفال 1000 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي تكلفة نوع من علاج الأم
فرص العمل	يعمل الوالد على عربته من 7 صباحًا حتى الـ 10 مساء
استثمار/ سبل الادخار	منعدمة

4 - عبير دشناوي

في الطريق الطويل الواصل بين أسيوط و6 أكتوبر، لم تجد «عبير» سوى صوت نفسها يؤنسها، لم تكن تتخيل أن تصل إلى هذا الوضع، تقضي نهارها في التجوُّل بين البيوت للخدمة، تقطع مئات الكيلومترات في بعض الأحيان لتقضي بعض الأعمال في محافظة الجيزة، ثم تعود لتقطعهم مجددًا إلى أسيوط، حتى لا تترك بناتها بمفردهن.

كانت يومًا زوجة، يعمل زوجها باليومية، قبل أن تنقلب الحياة بوفاته، فتضطر أن تغيِّر المدرسة التي ترتادها البنات، إلى أخرى أقل في المصاريف، إلا أن شبح الدروس الخصوصية لا يكلُّ عن مطاردتها. قديمًا لم تحتج أي منهن أن تذهب إلى درسٍ خاص، لكن بنظام التعليم المختلف أصبحت الحاجة للدروس ضرورية.

تقتطع من صحتها وعُمرها لتوفر بضع نقودٍ تضعها على ما تحصل عليه من معاش الأرامل، لتوفر ميزانية الدروس الشهرية.. 100 جنيه للغة الإنجليزية، ومثلهم للرياضيات، و80 للغة العربية و200 للكيمياء. يغلبها النعاس فتذهب في سُبات مُضطرب، فالطريق ما زال طويلًا.

4/الحالة	«عبير دشناوي» أم لابنتين بمحافظة أسيوط حصلت على معاش الأرامل مارس 2016 بعد وفاة زوجها في حادثة
مواصفات الشقة	3 غرف وحمام أفرنجي وثلاجة كريازي بابين وبوتجاز كريازي وغسالة زانوسي أتوماتيك
الدعم	بطاقة تموين توفر لها 4 أكياس مكرونة و2 سكر وعبوة شاي العروسة وزجاجة زيت
إيجار المنزل	600 جنيه
المواصلات	مواصلتان بين أسيوط والقاهرة للتنقل بين عملها والمنزل
تكلفة المواصلات شهريًّا	230 جنيهًا
التغذية	اللحم والفاكهة مرة في الشهر الخضار المسبك مرة أسبوعيًّا باقي الشهر «مكرونة/ بطاطس/ تونا»
الصحة	تتمتع الأسرة بتأمين صحي لكنهم لم يستخدموه خوفًا من تردي حال المستشفيات العامة وتكرار تجربة زوجها عندما وصف له طبيب المستشفى علاجًا خطأً
التعليم	الابنتان بمرحلة الثانوية العامة
دخل الأسرة الشهري	3000 جنيه
مصادر الدخل	معاش الأرامل: 320 جنيهًا متوسط عمل الأم بالمنازل: 2000 جنيه

الاستهلاك	دروس خصوصية:1000 جنيه طعام:1000 جنيه ملابس موسمية:3000 جنيه مياه وكهرباء وغاز:400 جنيه إنترنت:160 جنيهًا كروت شحن:100 جنيه أدوية السكر والضغط:500 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي المياه والكهرباء
فرص العمل	تعمل في خدمة ثلاثة بيوت لتغطية مصروفات ابنتيها بجانب المعاش
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

5 - أهداف متولي

في دشاشة التابعة لبني سويف، يبدأ يوم أهداف مع أولى ساعات الفجر، تستيقظ وتوقظ صغيرها، يتناولان إفطارًا بسيطًا قبل أن تتركه لدى والدتها وتركض إلى مكان التجمُّع. في السادسة تتحرك السيارة بمن فيها إلى المزرعة لجمع فاكهة الموسم.

30 جنيهًا هو ما تجنيه في نهاية اليوم، قبل 10 أشهر فقط، كانت تلك الجنيهات قادرة أن تقر أعينهما، يوم تشتري نصف دجاجة، ونصف كيلو «كُفتة»، وأحيانًا تطهو الطعام بنفسها، لكن الآن بالكاد تستطيع شراء «ربع كيلو جبنة، وكيلو عنب وعيش»، ومعاش المطلقات يعينها على إيجار المنزل.

5/الحالة	«أهداف متولي» عاملة زراعية تعتمد على عائدها الشهري مع معاش المطلقات لرعاية ابنها صاحب الـ4 أعوام
مواصفات الشقة	حجرة معرشة بالبوص/ حمام بلدي/ بالحجرة منضدة وعليها شعلة بعين واحدة وأدوات المطبخ/ ثلاجة إيديال باب واحد
الدعم	تتمتع بحماية الدعم التمويني وتصرف زجاجتين زيت وكيلو جرامين أرز و4 أكياس سكر وعبوة شاي العروسة
إيجار المنزل	تمليك
المواصلات	مواصلتان لنقل ابنها إلى والدتها وأخرى لتذهب إلى عملها بالمزرعة
تكلفة المواصلات شهريًّا	50 جنيهًا
التغذية	لحوم وفاكهة مرة شهريًّا باقي الشهر «جبن وعنب وزيتون»

الصحة	تتمتع ببطاقة صحية وتستخدمها في صرف علاج السكري
التعليم	ابنها في الروضة
دخل الأسرة الشهري	متوسط الدخل 1000 جنيه
مصادر الدخل	معاش مطلقات 320 جنيهًا عمل الأم بمزرعة
الاستهلاك	ملابس موسمية 800 جنيه طعام 800 جنيه كروت شحن شهرية 50 جنيهًا
القدرة الشرائية للمعاش	سداد فاتورتي الكهرباء والمياه وأنبوبة الغاز
فرص العمل	تعمل من الـ7 صباحًا حتى الـ10 مساء
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

6 - سعاد نبوي

أثناء جلوس «سعاد» في السيارة القادمة من مغاغة التابعة للمنيا إلى الجيزة، تترد في أذنيها ما قاله لها إمام المسجد في حيِّها «الزواج ستر، ومن ترفضه تستحق عقاب جهنم وبئس المصير»، ما لها وجهنم! ستتزوج وقد كان، والنتيجة 6 أطفال، نصفهم بنين والآخر بنات، وصلوا جميعًا الآن إلى مرحلة الثانوية العامة، وبعضهم في الجامعة.

زوجها يعمل باليومية، وأبناؤها يُريدون استكمال دراستهم، «مش هحرمهم من التعليم، إللي عايز يتعلّم هفضل أعلمه لحد ما يقول اكتفيت»، فكان القرار بأن تفتح «كُشك»، لكن شوكة الغلاء كانت أشد قوة، والمصاريف في تزايد مستمر، وكان الملاذ معاش «تكافل»، إلا أنه لا يكفي سوى لدرسيّ اللغتين العربية والإنجليزية لابنتها نوريّة.

لم يكن أمامها سوى إيجاد عمل آخر، وحتى لا تُسبب الحرج لأبنائها، تعمل في خدمة البيوت سرًّا، أو في الجيزة حيث لا يعرفها أحد!

6/الحالة	«سعاد نبوي» أم لأربع بنات وثلاثة أولاد في مرحلة الثانوية والجامعة بمحافظة المنيا قدمت على معاش تكافل نوفمبر الماضي وحصلت على 600 جنيه
مواصفات الشقة	3 غرف معرشة بالخشب/ مطبخ به ثلاجة إيديال باب واحد/ بوتجاز زانوسي/ غسالة فريش فوق أتوماتيك/تلفزيون ألاسكا 16 بوصة

الدعم	بطاقة تموين توفر لهم «4 زجاجات زيت3- أكياس سكر4- أكياس أرز-عبوة شاي العروسة-عبوة بن عبد المعبود»
إيجار المنزل	تمليك
المواصلات	2 من أبنائها يسافرون بالقطار أسبوعيًّا لجامعة القاهرة داخل القاهرة ميكروباص للجامعة تركب الأم ميكروباص يصلها للجيزة يوميًّا
تكلفة المواصلات شهريًّا	300 جنيه
التغذية	اللحوم والفاكهة مرة شهريًّا هياكل الدواجن مرتين بالشهر خضار مسبك مرة أسبوعيًّا باقي الشهر «بطاطس/ جبن/ كشري أصفر/ بصارة»
الصحة	يغطي التأمين علاج الضغط والقلب لزوجها
التعليم	ولدين بجامعة القاهرة كلية تجارة وصيدلة 4 بنات في الثانوية العامة
دخل الأسرة الشهري	5000 جنيه
مصادر الدخل	عمل الأم بالمنازل:2000 عمل الأب عتّال:1000 جنيه معاش تكافل:600 جنيه صافي دخل الكُشك:1000
الاستهلاك	دروس خصوصية:1000 جنيه طعام:2000 جنيه كهرباء ومياه وأنبوبة غاز:500 جنيه ملابس موسمية:3000 جنيه انترنت:100 جنيه كروت شحن:300 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي درسي الإنجليزية والعربية لابنة واحدة
فرص العمل	فرص عمل هامشية
استثمار/ سبل الادخار	كشك عام 2010 بمساعدة جمعية الأورمان ومع التقلبات الاقتصادية تضاءل عائده من 3000 جنيه عام 2010 لـ 1000 جنيه في 2017

7 - إيمان علي

«هانت.. مصيري هتجوز ومخلص من الهمّ ده» كلمات تُرددها «إيمان» بداخلها ليلًا ونهارًا، وفي طريقها إلى المزرعة بالفيوم لجمع العنب. بعد وفاة والدها، اضطرت أمها إلى العمل في أحد الأفران المجاورة، رقَّ لحالهن إمام المسجد، فتولَّى جمع مبلغ غير ثابت شهريًّا لإعانتهن.

في أحد الأيام، طلب الشيخ أوراقهن ليُقدمها فيما قال إنه «معاش السيسي (تكافل)» وحين بدأوا في تسلُّم المعاش قطع عنهم مساعداته. وعلى عكس ما كان مُتوقعًا، ضاق الحال أكثر حتى اضطرت أن تترك دراستها وتعمل كبقيّة بنات قريتها إطسا في جمع العنب.. «هانت.. هتجوّز».

٧/الحالة	«إيمان علي» فتاة في أوائل العشرينات تعمل بإحدى المزراع لمساعدة والدتها «هناء» على رعاية أخواتها الصغار بعد وفاة والدهم
مواصفات الشقة	غرفتين مُعرشتين بالخشب/مطبخ يحتوي على ثلاجة باب واحد وبوتجاز شعلتين
الدعم	بطاقة تموين معطلة عن العمل منذ ٧ أشهر
إيجار المنزل	تمليك
المواصلات	عربة تصلها للمزرعة
تكلفة المواصلات شهريًّا	١٠ جنيهات
التغذية	اللحوم والخضار مسبك مرة شهريًّا باقي الشهر «بطاطس/ جبن/ كشري أصفر/ بصارة/ فول»
الصحة	يتكفل التأمين بعلاج السكري لوالدتها
التعليم	٣ أطفال في المرحلة الابتدائية والإعدادية
دخل الأسرة الشهري	٢٠٠٠ جنيه
مصادر الدخل	عمل الأم /٥٠٠ جنيه عمل إيمان بالمزرعة/٨٠٠ معاش تكافل/٤٢٠
الاستهلاك	دروس خصوصية:٣٠٠ جنيه طعام:٨٠٠ جنيه كهرباء ومياه وأنبوبة غاز:١٥٠جنيهًا ملابس موسمية:١٠٠٠ جنيه كروت شحن: ٥٠ جنيهًا
القدرة الشرائية للمعاش	دروس ٣ أطفال
فرص العمل	فرص عمل هامشية
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

8 - بدرية عبد العال

في مزرعة أخرى بالجيزة، تعمل «بدرية» ظنَّت أن الزواج هو الخلاص أيضًا، حتى وصل بها الحال إلى زوجة بلا رجل، وفي رقبتها طفلة هي كل ما بقي لها. «ليس لي سوى ميادة، أصريت أن تتعلم في مدرسة تجريبي، يكفي التعليم ما وصل إليه، لكن موظفو الشؤون لا يعلمون عن ذلك الأمر شيء».

مدرسة ميادة أصبحت سرًّا تتكتم عليه خوفًا أن ينقطع عنها المعاش، «هم 320 جنيهًا فقط، لكنني في أشدِّ الاحتياج إليهم»، تضعها مع ما تحصل عليه من العمل في المزرعة، وفي أحد دور المُسنين، لتلبي احتياجاتها وطفلتها.

8/الحالة	«بدرية عبد العال» أم لفتاة في المرحلةٍ الابتدائية تعمل بمزرعة في قريتها ودار مسنين بالجيزة إضافة لمعاش المطلقات قيمته (320 جنيها) لتتمكن من رعاية ابنتها
مواصفات الشقة	غرفتين ومطبخ يحتوي على ثلاجة كريازي بابين وغسالة فريش إضافة لبوتجاز زانوسي 5 شعلة
الدعم	بطاقة تموين توفر لهما «زجاجتين زيت وعبوتي سكر و3 عبوات أرز وعبوة شاي العروسة»
إيجار المنزل	700 جنيه
المواصلات	عربة تصلها إلى عملها عربة تصل ابنتها للمدرسة
تكلفة المواصلات شهريًّا	100 جنيه
التغذية	اللحوم والفاكهة مرتين شهريًّا باقي الشهر «خضروات - بطاطس - جبن-مكرونة»
الصحة	تتمتع بدرية وابنتها بتأمين صحي لكنها لم تستخدمه خوفًا من إهمال المستشفيات الحكومية
التعليم	ميادة في المرحلة الابتدائية
دخل الأسرة الشهري	3000 جنيه
مصادر الدخل	عمل الأم بالمزرعة:1000 جنيه عملها بدار المسنين:1500 جنيه لمعاش:320 جنيها
الاستهلاك	دروس خصوصية:300 جنيه مدرسة تجريبي:5000 سنويا طعام: 1000 جنيه كهرباء ومياه وأنبوبة غاز:200 جنيه ملابس موسمية:1000 جنيه إنترنت:100 جنيه كروت شحن:100 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي تكلفة الدروس الخصوصية لميادة
فرص العمل	فرص عمل هامشية
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

9 - عبد الهادي الرحماني

في منطقة بولاق، يستعد «عبد الهادي» إلى رحلته اليومية بسيارته النصف نقل، عليه أن يضاعف عمله ويُقلل من ساعات راحته ونومه. مرض ابنه سيف يُبدد كل ما يأتي إليه وزوجته من مال. قال الجميع إن سيف سيموت لا محالة، وأن كل ما تدفعه من مال سيذهب هباءً، لكن رد أمه كان قويًّا «همسح الأرض ولو بطرحتي عشان ابني يعيش، مش عايزة حاجة تانية من ربنا»، واستجاب الله.

حينها كانت تعمل في منزل سيدة تدعى «عبير» تكفلت بمصاريف علاجه، بل وساعدتهم في شراء السيارة. بدأت الحياة تبتسم، سيف يتلقى العلاج والسيارة تعمل في منطقة بولاق بالقاهرة، لكن تلاشت الابتسامة سريعًا بوفاة السيدة، فانقطع عنهم المال المُخصص لعلاج سيف.

بعد حين ظهر أمل آخر، أخبرهم الطبيب أن حالة سيف تُصنف عجزًا، والحكومة تقدم معاشًا لمن هم في مِثل حالته، لكن الصدمة كانت أشدَّ قوة، حين صرفوا المعاش وتبين أن قيمته 320 جنيهًا، «همّا آه نوايا تسند الزير، بس دول هيسندوا إيه ولا إيه؟ ده نوع واحد من علاجه بـ500 جنيه»!

9/الحالة	«عبد الهادي الرحماني» عامل على سيارة نصف نقل يعتمد في علاج ابنه على مساعدات الجمعيات الخيرية ومعاش العجز قيمته (320 جنيهًا)
مواصفات الشقة	منزل عائلي من 3 غرف يقطنه عبد الهادي وزوجته وأخوه وزوجته ووالدتهم
الدعم	بطاقة تموين توفر للعائلة «6 زجاجات زيت- 4 عبوات سكر- 5 أكياس أرز- عبوتا شاي العروسة»
إيجار المنزل	تمليك
المواصلات	ميكروباص يوصل الزوجة إلى عملها
تكلفة المواصلات شهريًّا	100 جنيه
التغذية	اللحوم والفاكهة مرة شهريًّا هياكل الدواجن مرتين بالشهر باقي الشهر «خضار -بطاطس- جبن- تونة»
الصحة	يغطي التأمين تحاليل ابنهم
التعليم	طفل في المرحلة الابتدائية
دخل الأسرة الشهري	3000 جنيه
مصادر الدخل	عمل الأم بمحل ملابس:1000 جنيه عمل الأب كسائق: 2000 جنيه معاش عجز:320 جنيهًا

الاستهلاك	علاج:2000 جنيه شهريًّا طعام:1000 جنيه كهرباء ومياه وأنبوبة غاز:100 جنيه ملابس موسمية:1000 جنيه كروت شحن:200 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي فواتير الكهرباء والمياه والتليفون
فرص العمل	فرص عمل هامشية
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

10 - أمينة جلال

طريق طويل وزِحام لا يُطاق، تشتد آلام «أمينة» بسبب الغضروف، أتت الحياة على كل ما تملك من صحة ومال، ولم تترك لها سوى ابنتيها، إحداهما نعمة، لكنها لم تَسلم أيضًا.

أصيبت نعمة بمرضٍ في عينيها، سبب لها ضعفًا في الرؤية، وحتى تطيب عليها إجراء عملية جراحية تتكلف 30 ألف جنيه، لكن من أين تأتي الأم بالمال؟ كل ما في استطاعتها أن تساعدها أن تُتم تعليمها، وهو أمر شاق لا يعلمه سوى من مرَّ بنفس الظروف.

المدارس المؤهلة لاستقبال من هم مثل نعمة عددها قليل، وأكثرها قربًا من سكنها في شبرا هي مدرسة بالهرم، قبل 3 سنوات أعانها معاش العجز على تكلفة المواصلات، لكن اليوم تحتاج إليه الضعفين لتغطية مواصلات نعمة فقط.

لا تركب نعمة المواصلات بمفردها، لذلك عليها إيصالها يوميًّا، وحين يشتد عليها الألم تتولى أختها المهمة. «لازم تتعلم عشان متبقاش جاهلة زي أمها، يمكن نصيبها يكون أحسن من نصيبي».

10/الحالة	«أمينة جلال» أم لطفلتين في المرحلة الابتدائية والثانوية قدمت على معاش العجز «320 جنيهًا» لإصابة ابنتها بعينيها
مواصفات الشقة	مركب في كورنيش المظلات يحتوي على أدوات المطبخ وغطاء النوم
الدعم	لم تتمكن من الحصول على بطاقة تموين لعدم توفر منزل لها
إيجار المنزل	تمليك
المواصلات	عربة توصل ابنتها للمدرسة
تكلفة المواصلات شهريًّا	300 جنيه
التغذية	اللحوم والفاكهة مرة شهريًّا هياكل الدواجن مرتين بالشهر

الصحة	يغطي نوعًا من علاج ابنتها
التعليم	ابنتان إحداهما في الثانوية والأخرى بالمرحلة الابتدائية
دخل الأسرة الشهري	3000 جنيه
مصادر الدخل	عمل الأم بالصيد وبيع الأسماك:2000 جنيه معاش العجز:320 جنيهًا مساعدات من جمعيات خيرية:1000 جنيه
الاستهلاك	دروس خصوصية:500 جنيه طعام:1000 جنيه ملابس موسمية:1000 جنيه كروت شحن:50 جنيهًا
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي تكلفة مواصلات ابنتها الصغرى
فرص العمل	فرص عمل هامشية
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

11 - إيمان راضي

تركت «إيمان» السيارة وأنزلت قدميها إلى الأرض، تحاملت عليهما لتصل إلى حيث تستقل المواصلة الثانية، والتي ستوصلها بدورها إلى أخرى ثالثة لتعود إلى منزلها في الشهداء بالمنوفية. تشتد آلامها التي كانت لها الفضل في تركها العمل من قبل، لم تكن قادرةً على التحمُّل.

تتقاضى معاش الأرامل، ومعاش من المصنع الذي تقاعدت منه، بجانب بعض المساعدات التي يقدمها لها المسجد وأهل الخير ممن يعرفونها بالمنطقة، كان ذلك كافيًا حتى شهور مضت.

تضاعفت الأسعار وقلَّت قدرة أهل الخير على العطاء، وما زاد الأمور سوءًا أن بطاقة التموين تم إيقافها لسبب لم تعلمه «بقيت أشتري رغيف العيش بجنيه، غير الزيت والسكر وغيره وغيره».

11/الحالة	«إيمان راضي» أم لثلاثة بنات جامعيات تتنقل من القاهرة للمنوفية يوميًّا للعمل بإحدى فيلات التجمع الخامس
مواصفات الشقة	بيت ريفي من الطوب اللبن غرفتان وحمام بلدي ومطبخ يحتوي على بوتجاز شعلتين وثلاجة إيديال باب واحد وغسالة تقليدية
الدعم	بطاقة تموينية موقوفة وتكررت الشكاوى دون استجابة

إيجار المنزل	تمليك
المواصلات	ميكروباص يوصل البنات إلى جامعة بنها يوميًّا 3 مواصلات لتصل الأم إلى مقر عملها في التجمع
تكلفة المواصلات شهريًّا	1000 جنيه
التغذية	اللحوم والفاكهة مرة شهريًّا خضار مسبك مرتين أسبوعيًّا باقي الشهر «كشري أصفر/ بطاطس/ مكرونة/ بيض/ جبن»
الصحة	تتمتع الأسرة بتأمين صحي وتصرف من خلاله الأم علاج السكري
التعليم	ثلاثة فتيات جامعيات كلية تجارة/ حقوق/ آداب / إعلام
دخل الأسرة الشهري	4000 جنيه
مصادر الدخل	معاش أرامل :320 جنيهًا معاش مصنع ملابس كانت تعمل به الأم:700 جنيه عمل الأم بفيلا:2000 جنيه معونة من المسجد:500 جنيه
الاستهلاك	1000 جنيه احتياجات دراسية 900 جنيه طعام 2000 جنيه ملابس موسمية كهرباء ومياه وأسطوانة غاز:300 جنيه إنترنت:100 جنيه كروت شحن:300 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	مُدخر
فرص العمل	معدمة
استثمار/ سبل الادخار	تدخره الأم لتغطية تجهيز الفتاة المقبلة على الزواج

12 - مصطفى أحمد

يستغل «مصطفى» الساعات التي يقضيها في طريقه من كفر الزيَّات إلى القاهرة في النوم، فزوجته تقضي ليلها واقفة بجوار السرير تنتظر أن توقظه قبيل الفجر ليبدأ رحلته إلى العمل دون تأخير. كانت الحياة مستقرة رغم ضيق الحال، حتى أصيب أثناء عمله.

10 آلاف جنيه هي ما قدَّره مصنع «كريستال» ثمنًا ليده التي قُطعت أثناء العمل، قبل إقالته للإصابة. في سبيل استثمار المال في مشروع يتوازى مع المعاش، اشترى «توكتوك» بالتقسيط، يعمل عليه ابنه الأكبر الذي اقتصرت علاقته بالمدرسة على فترات الامتحانات فقط.

حين أتى الموظفون للتقصّي عن مدى التزام الأبناء بالذهاب إلى المدرسة ـ كشرط من شروط استحقاق معاش تكافل ـ أجاب الجيران بأنهم ملتزمين والأب هو من يعمل على «التوكتوك»، لكن بسؤال المدرسة، تبيَّن لهم تقطُّع الأبناء عن الدراسة، ليأتي التهديد بقطع المعاش.. «ما باليد حيلة.. آدي الله وآدي حكمته».

12/الحالة	«مصطفى أحمد» والد لثلاثة أطفال حصل على معاش تكافل لمدة 4 شهور قبل أن ينقطع عنهم في شهر 8
مواصفات الشقة	غرفتين/ حمام بلدي/ مطبخ يحتوي على ثلاجة وبوتجاز زانوسي
الدعم	بطاقة غير مفعلة منذ شهر يوليو
إيجار المنزل	تمليك
المواصلات	التنقل بين عمله
تكلفة المواصلات شهريًّا	300 جنيه
التغذية	اللحوم والفاكهة مرة شهريًّا هياكل الدواجن مرتين بالشهر خضار مسبك مرة أسبوعيًّا باقي الشهر «بطاطس/ جبن/ كشري أصفر/ بصارة»
الصحة	يغطي التأمين علاج الضغط والقلب لزوجها
التعليم	ولدين بجامعة القاهرة كلية تجارة وصيدلة 4 بنات في الثانوية العامة
دخل الأسرة الشهري	5000 جنيه
مصادر الدخل	عمل الأم بالمنازل:2000 جنيه عمل الأب عتّال:1000 جنيه معاش تكافل:600 جنيه صافي دخل الكشك:1000 جنيه
الاستهلاك	دروس خصوصية:1800 جنيه طعام:2000 جنيه كهرباء ومياه وأنبوبة غاز:500 جنيه ملابس موسمية:3000 جنيه إنترنت:100 جنيه كروت شحن:300 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي درسي الإنجليزية والعربية لابنة واحدة
فرص العمل	فرص عمل هامشية
استثمار/ سبل الادخار	كُشك عام 2010 بمساعدة جمعية الأورمان ومع التقلبات الاقتصادية تضاءل عائده من 3000 جنيه عام 2010 لـ 1000 جنيه في 2017

13 - جمال عطية

قد تأتي رحمة الله لـ«جمال»على هيئة شباك يطل على البحر، «سنة كاملة لم أبرح فيها منزلي ببلطيم، بدون هذا الشباك كنت سأموت بالتأكيد. سنة كاملة وأنا عاجز، لا أقدر على العلاج ولا مغادرة المنزل، ليس لي سوى نافذتي لأظل حيًّا».

رغم توفر العلاج، إلا أن ثمنه وضيق ذات اليد جعلا الأولوية لأبنائه. أنهت زوجته أوراق معاش العجز ويتقاضونه منذ 6 أشهر. لكن ماذا تفعل 320 جنيهًا اليوم؟ «حسنًا أنا لا أريدهم، فلتأخذهم الدولة وتمنحني بدلًا منهم 4 كيلو جرامات أرز، وشاي وزيت وسكر و7 أكياس مكرونة، حينها سيكون ذلك كافيًا حقًّا».

13/الحالة	«جمال عطية» والد لثلاثة أطفال في الابتدائية تقاضى معاش العجز منذ 6 أشهر سعيًا لتوفير احتياجات بناته الثلاث من المعاش دون أمل
مواصفات الشقة	شقة من غرفتين في الطابق الثامن ببناية حديثة/ تحتوي على حمام بلدي ومطبخ صغير يحتوي على ثلاجة كريازي وبوتجاز زانوسي شعلتين
الدعم	لم يتمكن من استخراج بطاقة تموين بعد تعطيل حصته هو وزوجته في بطاقات العائلة
إيجار المنزل	700 جنيه
المواصلات	ميكروباص يصل زوجته للعمل
تكلفة المواصلات شهريًّا	80 جنيهًا
التغذية	هياكل الدواجن وسمك مرة شهريًّا باقي الشهر «فول- كشري- بطاطس..»
الصحة	يغطي التأمين نوع من علاج جمال
التعليم	طفلتان في المرحلة الابتدائية
دخل الأسرة الشهري	1000 جنيه
مصادر الدخل	عمل الأم ببناية:800 جنيه معاش العجز:320 جنيهًا
الاستهلاك	دروس خصوصية:200 جنيه طعام:700 جنيه كهرباء ومياه وأنبوبة غاز:150 جنيهًا ملابس موسمية:2000 جنيه كروت شحن:100 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي دروس البنات وفاتورة الكهرباء والمياه
فرص العمل	معدمة
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

14 - زينات خالد

عمَّت الفوضى حياة «زينات» عقب وفاة زوجها الذي كان يوفر الدخل للأسرة من صناعة يدوية بسيطة. توفي الزوج في حادث بعد تخرج 3 من أبنائه وانتقالهم إلى القاهرة للعمل هناك، وتبقت فتاة واحدة بالجامعة تتحمل الأم عبء مصروفاتها الشخصية وتشاركها الابنة بالعمل في مهنة يدوية بجانب الدراسة.

«زمان كنا عايشين أحلى عيشة الحمد لله، الحاج كان بيدخل علينا بالعشرة جنيه في اليوم وكيس الفاكهة. عمرنا ما احتجنا حاجة أبدًا».

منذ كان زوجها على قيد الحياة، تعلَّمت زينات التوفير وضبط الميزانية من اليومية التي كان يتحصل عليها، حتى استطاعت أن تُتم تعليم أبنائها الجامعي، لكن حتى بعد التعليم انتهى بهم الأمر «عُمَّالًا».

المعاش الذي تتقاضاه زينات من الحكومة يكفي لدفع الإيجار، «وابني كل شهر بيجي من القاهرة ومعاه اللحمة والفاكهة، إللي ربنا بيقدره عليه بيعمله.. هو برضه عنده عيال وشغَّال ليل نهار عشان يكفيهم».

14/الحالة	«زينات خالد» دمياط أم لخمسة أبناء 4 متزوجون وفتاة في الجامعة، حصلت على معاش (كرامة) في فبراير الماضي
مواصفات الشقة	غرفتين/ مطبخ يحتوي على ثلاجة إيديال بابين- بوتجاز يونفيرسال- غسالة فريش أتوماتيك/ حمام أفرنجي/ لاب توب/ تلفزيون 32 بوصة
الدعم	بطاقة تموين توفر لهم «زجاجتي زيت/ 3 عبوات سكر/ عبوتي أرز/ عبوة شاي العروسة»
إيجار المنزل	800 جنيه
المواصلات	قطار دمياط القاهرة مواصلتان لجامعة القاهرة يوميًّا
تكلفة المواصلات شهريًّا	300 جنيه
التغذية	اللحوم والفاكهة مرة شهريًّا خضار مسبك مرة أسبوعيًّا
الصحة	يغطي التأمين علاج السكري لابنتها
التعليم	فتاة بكلية طب جامعة القاهرة
دخل الأسرة الشهري	2000 جنيه
مصادر الدخل	600 جنيه معاش 1000 عمل ابنتها في صناعة شباك الصيد الجمعيات الخيرية 500 جنيه

الاستهلاك	طعام:2000 جنيه كهرباء ومياه وأنبوبة غاز:200جنيه ملابس موسمية:2000 جنيه إنترنت:200 جنيه كروت شحن:100جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي تكلفة أدوية القلب لزينات
فرص العمل	معدمة
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

15 - رؤوف شحاتة

أثناء تجوُّل «رؤوف» في شوارع المنصورة، يُفكر فيما قد يُسكت آلام معدته بعدما تضور جوعًا، لديه بضع جنيهات، بدأ في طرح الخيارات التي يمتلكها: فطيرة بالجبن.. لن تكفي طبعًا، كبدة.. ليس خيارًا مضمونًا، فول وفلافل وكشري.. هذا حل مثالي. من هنا بدأت رحلته مع الكشري.

بدأ في إتقان صناعة الكشري، وبدأ يتنقل بين محلات الكشري بالمنصورة. كل يوم، يعود مُحمَّلًا بعِلب الكشري، الوجبة الوحيدة للأسرة، حتى يوفر راتبه بجانب معاش تكافل لمصروفات أبنائه وتعليمهم.

15/الحالة	«رؤوف شحاتة» عامل بمطعم كشري بالمنصورة ووالد لأربعة بنات في مرحلتي الابتدائية والإعدادية
مواصفات الشقة	غرفتان فوق سطح المنزل وحمام أفرنجي ومطبخ يحتوي على بوتجاز شعلتين وثلاجة كريازي
الدعم	تغطي البطاقة التموينية تكلفة زجاجتين زيت و4 علب فول و3 أكياس سكر وعبوتي شاي العروسة وعبوة برسيل
إيجار المنزل	700 جنيه
المواصلات	الوالد يستخدم عجلته
تكلفة المواصلات شهريًّا	
التغذية	كشري مصري يوميًّا اللحوم في الأعياد
الصحة	تتمتع بناته الثلاث بالتأمين الصحي لكنه غير مستخدم ويعتمدون على العيادات الخاصة
التعليم	3 فتيات في المرحلة الابتدائية وفتاة بالمرحلة الإعدادية

دخل الأسرة الشهري	2000 جنيه
مصادر الدخل	عمل الوالد بمطعم كشري 1500 معاش تكافل 600
الاستهلاك	مجموعات تقوية 300 جنيه احتياجات مدرسية 200 جنيه ملابس موسمية 2000 جنيه كروت شحن 50 جنيهًا كهرباء ومياه وغاز 200 جنيه علاج سرعة الترسيب لبنته الصغرى 400 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	احتياجات بناته الدراسية
فرص العمل	معدمة
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

16 - عزة شبانة

قبل أن تركب «خلود» القطار المُتجه إلى الشرقية، لم تتمكن من الاستمرار في مقاومة رغبتها في شراء عدد مجلة «ميكي». جلست بأحد مقاعد القطار ويداها تقبضان على المجلة بقوة وشغف، حان الوقت للعودة إلى المنزل.

بعد 9 أشهر من انتقالها إلى القاهرة لتجاور جامعتها، تبيَّنت أن لا سبيل أن تستمر الأوضاع بهذا الشكل، تسبب هروب والدهم في أزمة، واضطرت والدتها «عزة» إلى الانتقال إلى شقة أصغر بالقرب من السوق بأبو كبير، وقرر الابن مرافقة الأم تاركًا دراسته الجامعية، لتقرر هي الأخرى أن تترك جامعة القاهرة لتلتحق بمعهد في المنصورة.

«لازم كلنا نحس بالمسؤولية، كفاية إن أبونا هرب وسابنا، ومُقابل هروبه الدولة مكافئتنا بـ320 جنيهًا لا يغنوا ولا يسمنوا من جوع».

16/الحالة	«عزة شبانة» أم لابنين تقيم بمحافظة الشرقية هجرها زوجها في ديسمبر 2016 وبدأت صرف معاش الهجر «320 جنيهًا» في فبراير 2017
مواصفات الشقة	غرفتان وحمام بلدي ومطبخ بداخله بوتجاز وثلاجة كريازي إضافة لأثاث مستعمل بسيط «2 كنبة تقليدية/ تليفزيون 16 بوصة/ سريرين في غرفة الأبناء/ سرير في غرفة الأم ودولاب يحمل ملابسهم جميعًا»
الدعم	عزة محرومة من الدعم السلعي لأنها غير قادرة على استخراج بطاقة تموين لعدم قدرتها على استكمال الأوراق المطلوبة لهروب زوجها

إيجار المنزل	550 جنيهًا
المواصلات	تستخدم عزة قطار عادة يومي بين القاهرة والشرقية يستخدم أبناؤها القطار بين الشرقية والقاهرة إضافة للمواصلات الداخلية
تكلفة المواصلات شهريًّا	700 جنيه
التغذية	اللحم البقري والفاكهة مرة شهريًّا هياكل الدواجن مرتين شهريًّا الخضار المسبك مرة أسبوعيًّا باقي الأسبوع البطاطس تحتل المائدة بطرق إعداد مختلفة «محمرة/ مسبكة/ فرن» بجانب الأرز أو المكرونة أو الكشري الأصفر
الصحة	ابنا عزة يتمتعون بتأمين صحي لكنهم لم يضطروا الاعتماد عليه لتردي مستوى خدمة المستشفيات العامة فيلجئون للعيادات الخاصة
التعليم	الابنان بجامعة القاهرة حتى العام الماضي ومع العام الدراسي الجديد ترك الابن الجامعة والبنت حوِّلت إلى معهد سنتين بالمنصورة
دخل الأسرة الشهري	3000 جنيه
مصادر الدخل	420 معاش هجر 1200 من عمل الأم بمكتب هندسة 1000 من عمل الأم والابن بالسوق
الاستهلاك	1500 جنيه للطعام 2000 تعليم الأبناء حتى العام الدراسي الماضي 300 جنيه مياه وكهرباء وأنبوبة غاز 90 جنيهًا إنترنت 1000 جنيه ملابس موسمية كروت شحن 200 جنيه أدوية السكري للبنت 230 جنيهًا
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي المياه والكهرباء
فرص العمل	أعمال هامشية
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

17 - سعيد صالح

يتجول «سعيد» في المنطقة الحرّة ببورسعيد، تَعِبت قدماه ولكنه لا يقدر على العودة إلى منزله. منذ اضطر أن يترك عمله وزوجته تلاحقه بطلبات المنزل، وكلما خرج للبحث عن عمل يعود خالي الوفاض، وإن فكّر أن يجلس بالمقهى تتهمه زوجته باللامبالاة.

«حاولت أعوِّدها تدبَّر المصاريف على الـ600 جنيه معاش تكافل» لكن الرد يأتي سريعًا ومُكررًا «الدروس 800 جنيه، الطعام 1000 جنيه، الإيجار 1000 جنيه أيضًا، والكهرباء والمياه 300 جنيه»، هذا يعني 2300 جنيه عليَّ أن أتدبرهم لكن من أين؟ لا سبيل للعمل «كل حاجة مقفّلة بالضبّة والمفتاح».

17/الحالة	«سعيد صالح» بورسعيد والد لثلاثة أولاد بالمرحلة الإعدادية والثانوية، محاسب سابق ويبحث عن عمل، حصل على معاش تكافل يناير الماضي.
مواصفات الشقة	غرفتان/ مطبخ به ثلاجة كريازي/ بوتجاز ألاسكا/ غسالة فريش/ تلفزيون 32 بوصة
الدعم	بطاقة تموين توفر لهم «4 زجاجات زيت3- أكياس سكر4- أكياس ارز-عبوة شاي «
إيجار المنزل	1000 جنيه
المواصلات	...
تكلفة المواصلات شهريًا	...
التغذية	هياكل الدواجن مرتين بالشهر باقي الشهر «بطاطس/ جبن/ كشري أصفر/ بصارة»
الصحة	يغطي التأمين علاج زوجته من السكري
التعليم	ولدان في الثانوية العامة وآخر في الإعدادية
دخل الأسرة الشهري	6000 جنيه
مصادر الدخل	معاش تكافل :600 جنيه
الاستهلاك	دروس خصوصية:800 جنيه طعام:2000 جنيه كهرباء ومياه وأنبوبة غاز:300 جنيه ملابس موسمية:2000 جنيه إنترنت:100 جنيه كروت شحن:50 جنيهًا

القدرة الشرائية للمعاش	يغطي تكلفة دروس الثانوية العامة
فرص العمل	معدمة
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

18 - رقية صالح

لا تنقطع الأخبار في العريش، الشارع نفسه بيئة خصبة للصحافة، لكن الأقاليم ليس لها حظ من الأخبار كالعاصمة. لكن بعد أن توفي زوج «رقية» وترك لها 3 أبناء، كان عليها أن تجد من يُقدر سيل الأخبار، حتى عثرت على ضالتها في موقع ألماني، وبدأت في العمل لديه بالقطعة.

وصل الخبر إلى موظفي الشؤون، فقرروا أنها أصبحت غير مستحقة لمعاش الأرامل الذي كانت تتقاضاه، حين تساءلت عن السبب كان الرد أنها أصبحت تعمل، «على اعتبار أن 320 جنيهًا مبلغ كافٍ ويَعفُّني عن العمل».

18/الحالة	«رقية صالح» العريش أم لثلاثة بنات في الابتدائية حصلت على معاش الأرامل لثلاث سنوات وانقطع عنها فبراير الماضي.
مواصفات الشقة	غرفتين/ مطبخ به ثلاجة توشيبا/ بوتجاز زانوسي/ تلفزيون lg/ غسالة زانوسي
الدعم	..
إيجار المنزل	تمليك
المواصلات	...
تكلفة المواصلات شهريًّا	...
التغذية	اللحوم والفاكهة مرتين شهريًّا باقي الشهر «خضروات- جبن- بطاطس- مكرونة»
الصحة	يغطي 3 أنواع من علاج ابنتها للسرطان
التعليم	3 بنات في الابتدائية
دخل الأسرة الشهري	4000 جنيه
مصادر الدخل	عمل الأم بالصحافة:4000 معاش الأرامل سابقًا :320

الاستهلاك	طعام:2000 جنيه كهرباء ومياه وأنبوبة غاز:300 جنيه ملابس موسمية:2000 جنيه علاج ابنتها :3000 شهريًا إنترنت:100 جنيه كروت شحن:300 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	تكلفة الكهرباء والمياه سابقًا
فرص العمل	...
استثمار/ سبل الادخار	...

19 - هالة عبد الراضي

تحمل «هالة» السمسمية التي ورثت عشقها من والدها، وتتجول في شوارع منطقة الأربعين بالسويس. لقنها أبوها طريقة العزف عليها، ولم يكن يعلم أنها ستكون مصدر رزق لابنته وحفيدتيه بعد سنوات. ربما كانت الأمور ستستقيم قليلًا لو لم تكن إحدى ابنتيها عاجزة، وتحتاج علاج شهري بألفي جنيه.

«أقل حاجة ممكن توصف الغلاء، إن بنتي بتاخد علاج كتير، والمفروض إنها تاكل لحمة مرة في الأسبوع. أنا مبعرفش أأكلها لحمة غير مرتين بس في الشهر كله. قيس بقى عليه كل حاجة».

أخبرها جيرانها أن تُقدِّم على معاش الأرامل، لكنها عَلِمت أن معاش العجز سيساعدها على إجراء عمليات جراحية لابنتها على نفقة الدولة، وسُيسهل عليها الأوراق الحكومية، فقررت أن تُقدم أوراقها لتتقاضاه. بعض الجيران أخبروها أن تُقدِم على الاثنين، لكن موظفة الشؤون حين زارتها أخبرتها أن ذلك إن حدث قد تُحرم من المعاشين، وقد لا تسترد أيهما أبدًا.

«قولت أخليني في المضمون بنتي أهم حاجة عندي.. بس دي مصاريفها كتير، عشان تروح أي مكان لازم تاكسي». فَكَرت في الحلول التي أمامها، قد تعمل بشهادة الدبلوم التي تحملها في مصنع أو محل، لكن هذا يعني أن تترك ابنتها فترات طويلة وثابتة يوميًّا، وهذا مستحيل، لكن العمل في الخدمة بالبيوت يساعدها أن تتواجد مع ابنتها وقت ما تحتاجها.

لا شيء يُمتع في الحياة سوى السمسمية، وحين أتت موظفة الشؤون، طلب منها الجيران إخفاء السمسمية لحين رحيل الموظفة، حتى لا تقطع عنها المعاش.

«هل يُعقل ذلك؟» الأدوية التي تحتاجها ابنتها غير مُشتملة في التأمين الصحي، لأنها مستوردة، «يعني لا عايزين يرحمونا ولا سايبين الرحمة تنزل علينا، مش كفاية الذل إللي بشوفه في عيون بنتي.. ذل المرض أصعب ذل.. كَسرة أنها تجيب مجموع عالي بس تدخل ثانوية فنية لأنها عاجزة وأختها تدخل ثانوي، فيه ذل أكتر من كدة؟

في المساء، تتناسى أحزانها، تأخذ ابنتيها ويتجولن بصحبة السمسمية، «أهو يتعلموا ويتبسطوا.. مفيش حل غير أننا نتبسط».

19/الحالة	«هالة عبد الراضي» أم لإبنتين في مرحلة الثانوية إحداهما عاجزة ومن أجلها حصلت على معاش العجز «320 جنيها»عام 2015
مواصفات الشقة	غرفتان وحمام أفرنجي ومطبخ يحتوي على ثلاجة وبوتجاز زانوسي وديب فريزير ألاسكا وغسالة فريش اتوماتيك
الدعم	تغطي بطاقتها التموينية سعر زجاجتين زيت و3 أكياس سكر و4 مكرونة وعبوة شاي ليبتون
إيجار المنزل	منزل والدها
المواصلات	تاكسي لابنتها مرتين أسبوعيًّا لتلقي جلسات العلاج تاكسي لحضور حصصها المدرسية يوميًا
تكلفة المواصلات شهريًّا	1000 جنيه
التغذية	لحوم وفاكهة مرتين شهريًّا خضار مسبك مرة أسبوعيًا الأسماك مرة أسبوعيًّا
الصحة	لم يوفر لها التأمين الصحي علاج ابنتها المستورد
التعليم	ابنتيها بالثانوية أحدهما ثانوية عامة والأخرى فني
دخل الأسرة الشهري	4000 جنيه
مصادر الدخل	حفلات السمسمية :1000 جنيه عمل الأم بالمنازل:2000 جنيه معاش عجز:320 جنيهًا معاش والدها وجد البنات:500 جنيه
الاستهلاك	دروس خصوصية:700 جنيه طعام:1000 جنيه علاج:3000 جنيه ملابس موسمية:1000 جنيه كهرباء ومياه وغاز وانترنت:500 جنيه كروت شحن:100 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي درس اللغة الإنجليزية والكيمياء
فرص العمل	أعمال هامشية بالمنازل
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

20 - ندا بهاء

في طريقها إلى العيادة الطبية الخاصة، تعيد ندا حساباتها للمرة المئة، لو كانت تمتلك بطاقة تأمين صحي لما اضطرت إلى اقتطاع جزء من دخلها الشهري لزيارة عيادات الأطباء الخاصة وشراء الأدوية بأسعارها المتزايدة.

تُعيد حساب ما تستهلكه شهريًّا من طعام وإيجار وفواتير، يتكفل معاش غير المتزوجات ـ320 جنيهًا ـ بفاتورتي الكهرباء والمياه، بينما تحاول هي تدبير باقي مصروفاتها عبر بيع شباك الصيد التي تعلمت صنعها من والدها.

20/الحالة	«ندا بهاء» سيدة غير متزوجة في مقتبل الخمسينات من عمرها تحصل على معاش نساء غير متزوجات وتقطن بمنزل والدها في الإسكندرية
مواصفات الشقة	غرفتين وحمام أفرنجي ومطبخ يحتوي على بوتجاز وثلاجة كريازي
الدعم	بطاقة تموينية موقوفة منذ وفاة والدها
إيجار المنزل	70 جنيهًا
المواصلات	..
تكلفة المواصلات شهريًّا	..
التغذية	اللحم والفاكهة مرة شهريًّا شوربة خضروات يوميًّا وأرز الأسماك مرة أسبوعيًّا
الصحة	لم تستخدم التأمين الصحي وتلجأ للعيادات الخاصة
التعليم	مؤهل متوسط
دخل الأسرة الشهري	1200 جنيه
مصادر الدخل	320 جنيهًا معاش 1000 جنيه من صناعة شباك الصيد «حرفة توراثتها عن والدها»
الاستهلاك	كهرباء ومياه وغاز: 300 جنيه 900 جنيه طعام لحوم: 70 جنيهًا أسماك: 300 جنيه خضروات وفاكهة: 500 جنيه
القدرة الشرائية للمعاش	يغطي فاتورتي الكهرباء والمياه
فرص العمل	حرف
استثمار/ سبل الادخار	معدمة

21 - صباح بدري

رغم أنها عشة من البوص، إلا أن إيجارها الشهري300 جنيه. يتكفل معاش الهجر الذي تتقاضاه صباح بسداده، ليتبقى معها 20 جنيهًا تضيفهم إلى ما تتحصل عليه من عملها بسوق ليبيا في مرسى مطروح.

ربما كانت الأمور لتسير بخير لو لم تكن مسؤولة عن طفلين في المرحلة الابتدائية، أحدهما مصاب بكهرباء المخ.

كل شهر، تحاول صباح ادخار ولو جزء يسير من المال حتى تتمكن يومًا من افتتاح كشك خاص بها في السوق..

21/الحالة	«صباح البدري» سيدة في الثلاثينات من عمرها هربت من زوجها بطفلين إلى مطروح تقدمت لمعاش الهجر عام 2014
مواصفات الشقة	عشة معرشة بالبوص من غرفتين ومطبخ يحتوي على شعلة وثلاجة إيديال باب واحد
الدعم	تركت بطاقتها التموينية دون استخدام للتمكن الهرب من زوجها
إيجار المنزل	300 جنيه
المواصلات	..
تكلفة المواصلات شهريًا	..
التغذية	أسماك أسبوعيًا خضار مسبك مرة أسبوعيًا الفاكهة مرة كل شهر باقي الشهر «جبن وفطائر»
الصحة	تتابع في المستشفى العام لعلاج ابنها من الكهرباء بالمخ
التعليم	ابناها في الابتدائية
دخل الأسرة الشهري	2000 جنيه
مصادر الدخل	320 معاش هجر/ حصلت عليه بشهادة جيرانها بهجر زوجها لها 1000 - 2000 من عملها بسوق ليبيا
الاستهلاك	طعام:800 جنيه ملابس موسمية:2000 جنيه كهرباء ومياه:150 كروت شحن:50 جنيهًا
القدرة الشرائية للمعاش	تسدد فاتورتي الكهرباء والمياه
فرص العمل	...
استثمار/ سبل الادخار	تدخر لتأسيس كشك خاص بها في سوق ليبيا

الاستنتاجات النهائية للدراسة والتوصيات

1 - يمثل الدعم النقدي أحد أكثر السياسات الاجتماعية عراقة في مصر وكان يستهدف في البداية تعويض الفئات العاجزة عن توليد الدخل من العمل، كرب الأسرة العاجز على سبيل المثال، ثم أحدث تطورًا كبيرًا في فلسفته مع استهدافه الفقراء من العاملين وغير العاملين، وهو تطور يتسق مع الواقع الاجتماعي لمصر في ظل انتشار الفقر بين الفئات العاملة (ظاهرة العاملون الفقراء) والأسر التي تتمتع برب أسرة بكامل صحته وعلى استعداد لتحمل مسئولية الأسرة.

2 - لكن بالرغم من التاريخ الطويل لسياسة الدعم النقدي في مصر فلا يزال انتشارها بين الفقراء محدودًا للغاية وهو ما قد يعكس غياب الإرادة السياسية لدى الدولة خلال العقود الماضية تجاه التوسع في تلك السياسة.

وبالرغم من تحقيق تقدم ملحوظ في القدرة على التوسع في الدعم النقدي مع بدء «تكافل وكرامة» تظل أمام الدولة تحديات كبرى بشأن القدرة على الوصول إلى الفقراء في ظل نمط الإدارة المركزية في مصر، الذي يتناقض مع الطابع اللامركزي الذي نشأت فيه سياسات التحويلات النقدية المشروطة في البرازيل.

3 - يحتل الدعم النقدي نسبة ضئيلة للغاية من الإنفاق العام ولا تتطور قيمة معاشات الضمان بما يتسق مع مستويات التضخم، بحساب القيمة الحقيقية للمعاشات في عام 1964 (بأسعار 2017) فإن معاش أسرة من ثلاثة أفراد يصل إلى نحو 542 جنيهًا، وهو ما يقل عن قيمة معاشات الضمان لأسرة من 4 أفراد في الوقت الحالي (حوالي 420 جنيهًا)، ولا يعبر الرقم العام للتضخم بالضرورة عن تفاوت الآثار التضخمية على الطبقات المختلفة، إذ عادة ما يكون تأثر الطبقات الأكثر فقرًا بالتضخم أكبر.

4 - كما تُظهر حالات المعايشة الميدانية للأسر التي تتلقى الدعم النقدي أنه لا يحقق هدفه الليبرالي وهو أن يكون جزءًا مكملًا لدخل الأسر لتغطية الاحتياجات الأساسية.

5 - السياسات الاقتصادية والاجتماعية كانت على مدار العقود الماضية تقتطع من القيمة الحقيقية للدعم النقدي.

إذ ترتكز سياسات الدعم في مصر على مجالين أساسيين: الدعم النقدي والدعم السلعي، ومن المفترض أن تتكامل أدوارهما في توفير المساندة للأسر الفقيرة، لكن دعم السلع التموينية لم يكن يتطور بما يواكب تطورات أسعار الغذاء.

وبينما يستهدف الدعم النقدي مساعدة الفئات العاجزة عن توليد الدخل من العمل، فمن المفترض أن تكون السياسات الاقتصادية مشجعة على التشغيل لتقليل العبء على هذا الدعم، لكن الدولة كانت تتبنى سياسات معادية للتشغيل.

وساهم اتجاه الدولة في خصخصة الخدمات الأساسية خلال العقود الماضية في الضغط على نفقات الأسر وجعل احتياجها للمساندة في تزايد مستمر، وظهر ذلك جليًا في ارتفاع نصيب الإنفاق على خدمات السكن والصحة خلال العقدين الماضيين.

6 - ليس مؤكدًا أن الدعم النقدي المشروط يساعد الأسر الفقيرة على التطور إلى مرتبة الطبقة المتوسطة، حيث أن إلزام الأطفال

بالتعلم أمر إيجابي ولكن سوق العمل لا يشجع على توفير الوظائف للفئات الأكثر تعلماً ويبحث عن العاملون الفقراء لتوظيفهم في مهن متدنية القيمة المضافة، لذا فإن تطبيق سياسات الدعم المشروط يجب أن تكون في إطار أكبر من سياسات لإصلاح التعليم وتطوير الاقتصاد ونوعية العمل.