



برنامج الأغذية
العالمي



المعهد الدولي
لبحوث السياسات الغذائية
حلول مستدامة للتغذية على الجوع والفقير
عضو بمجموعة CGIAR



مذكرة IFPRI-WFP القطرية المشتركة خاصة بالسياسات | مايو ٢٠١٣

التصدي لتزايد انعدام الأمن الغذائي في مصر في وقت التحول

المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية: كليمنس بريسينجير، بيريهان الرفاعي وأوليفيه إيكير
المكتب القطري لمصر لبرنامج الأغذية العالمي: ريهام أبو إسماعيل، جين ويت، نورا عبد الوهاب وآلاء زهيري
جامعة القاهرة: هبة الليثي ودينا أرمانبوس

نظرا لتعاقب الأزمات وتفاقم الفقر، بدأ الأمن الغذائي في مصر في التدهور منذ وقت مبكر والذي يعود إلى عام ٢٠٠٥. وقد شملت هذه الأزمات وباء إنفلونزا الطيور في عام ٢٠٠٦؛ وأزمات الغذاء، والوقود، والأزمات المالية من عام ٢٠٠٧ إلى عام ٢٠٠٩؛ والمزيد من الارتفاع في أسعار الأغذية العالمية بدءاً من أواخر عام ٢٠١٠؛ بالإضافة إلى السياق الممتلئ بالتحديات للاقتصاد الكلي الذي تلى عدم الاستقرار السياسي في أعقاب ثورة عام ٢٠١١ (انظر الشكل ١). ويؤدي وضع مصر كمستورد صاف للأغذية (والذي يشمل استيراد ٤٥ إلى ٥٥ في المائة من احتياجاتها من القمح) إلى جعلها عرضة لأثر التقلبات في أسعار الأغذية الدولية. فارتفعت الأسعار العالمية للأغذية والوقود، وانخفضت تدفقات العملات الأجنبية من الصادرات والسياحة والاستثمارات الأجنبية المباشرة والمصادر الأخرى التي تمت معادلتها فقط جزئياً بارتفاع تحويلات العاملين بالخارج، يعني اتساع العجز في ميزان المدفوعات. وقد انخفضت قيمة الجنيه المصري بنسبة ١٠ في المائة منذ ديسمبر ٢٠١٢، وانخفضت احتياطات العملة الأجنبية إلى أقل مما يعادل قيمة ثلاثة أشهر من الواردات^٢. ويضيف هذا الوضع إلى ارتفاع تكلفة السلع الأساسية مثل القمح ويجعل توافرها عرضة للخطر في الأجل القصير والأجل المتوسط. وتنعكس الخلفية الصعبة للاقتصاد الكلي سلباً على الأسر المعيشية. فقد انخفض نصيب الفرد من النمو الاقتصادي بشكل حاد من متوسط سنوي قدرة ٤,٥ في المائة ما بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨، إلى ٣,١ في المائة بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، إلى ما يقرب من الصفر في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢، وجاء ذلك مقروناً مع تزايد البطالة. وتظهر البيانات الجديدة لبحث الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية (HIECS) في مصر أن الأسرة المعيشية المتوسطة تنفق ٤٠,٦ في المائة من دخلها على الغذاء^٣.

الصحي في كشف وعلاج ورصد سوء التغذية لدى الأطفال على نحو كاف ومنتظم، لا سيما في الأطفال دون سن الخامسة^٤.

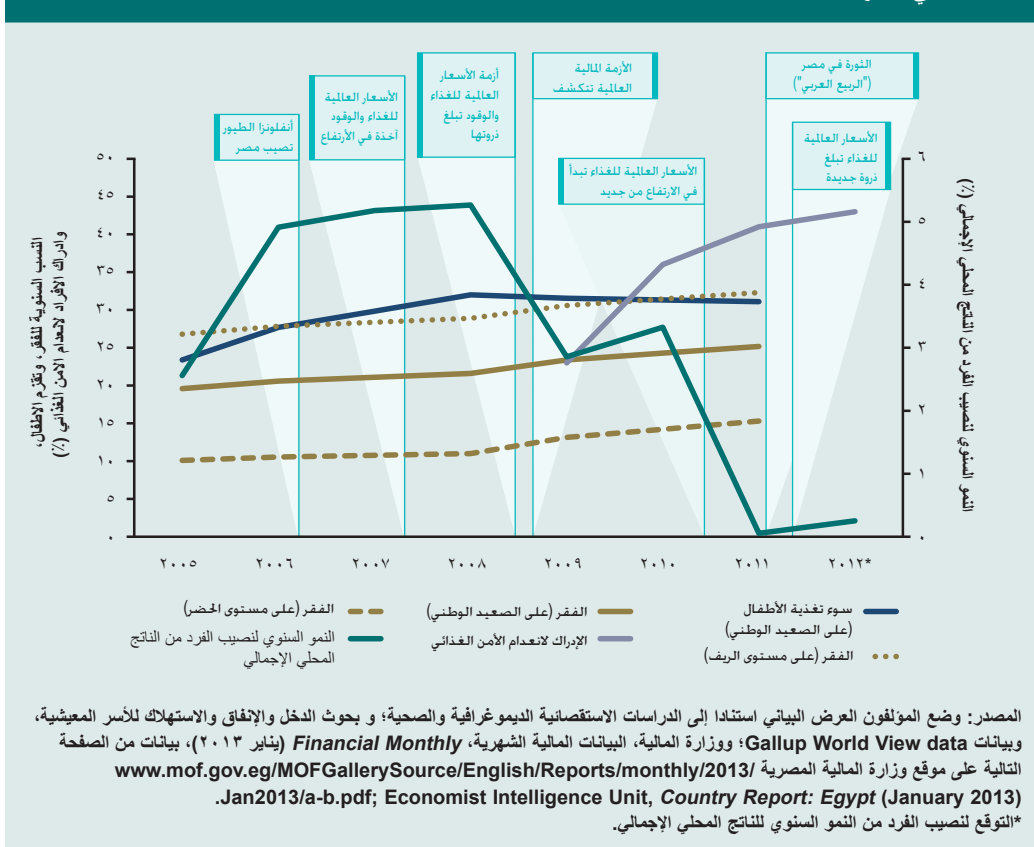
وتتحدى النتائج الأخيرة الافتراضات التي ظلت سارية لوقت طويل حول التركيز الجغرافي للفقراء. وعلى الرغم من أن الفقر في المناطق الريفية لا يزال يبلغ ضعف مستواه في المناطق الحضرية، فإن الفجوة أخذت في التقلص إلى حد كبير، بما يتحدى الافتراضات السابقة بأن الفقر في مصر يمثل ظاهرة ريفية بشكل كبير. وعلى الرغم من أن صعيد مصر لا زال يمثل المنطقة الأكثر فقراً والأكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي، فإن جيوباً من فقر الدخل وفقر الاستهلاك الغذائي تظهر بشكل متزايد في الدلتا والقاهرة الكبرى، حيث يعاني نحو ٤٣ و ٢٥ في المائة من السكان، على التوالي، من فقر إمكانية الحصول على الغذاء. وبالمثل زاد سوء التغذية لدى الأطفال في المناطق الحضرية، حيث تقدر بيانات بحث دخل وإنفاق واستهلاك الأسر المعيشية الأخير أن حضر صعيد مصر يوجد به النسبة الأكبر من الأطفال المتقزمين، بنسبة ٣٩ في المائة، مقارنة مع متوسط يبلغ ٣١ في المائة على الصعيد الوطني.

وكرر فعل للصدمات المتراكمة، تبنت الأسر المعيشية استراتيجيات أكثر حدة للتأقلم. وتشمل هذه الاستراتيجيات الاعتماد المتزايد على الأغذية الأقل تكلفة

ويتسبب الفقر في زيادة انعدام الأمن الغذائي للأسر المعيشية. وتظهر التقديرات الحديثة لبحث الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية لعام ٢٠١٠/١١ أن فقر الدخل ارتفع من ١٩,٦ في المائة في عام ٢٠٠٤/٥، إلى ٢١,٦ في المائة في عام ٢٠٠٨/٩، إلى ٢٥,٢ في المائة (٢١ مليون نسمة) في عام ٢٠١٠/١١ (انظر الشكل ١). وبين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١، أصبح ١٥,٢ في المائة من السكان (١٢,٢ مليون نسمة) فقراء، وتمثل تلك النسبة المئوية ضعف النسبة المئوية للذين أصبحوا فوق خط الفقر (٧,٧ في المائة)، وظلت نسبة ١٢,٦ في المائة أخرى من السكان في فئة الفقر المدقع. وهناك ارتباط معنوي بين فقر الدخل والحصول على الغذاء، الأمر الذي يسلط الضوء على أن الأمن الغذائي في مصر لا يزال قضية تتصل بالقدرة على الوصول إلى الموارد الاقتصادية. وخلال تلك الفترة، تزايدت النسبة المقدرة للفقراء في الدخل والاستهلاك الغذائي من ١٥ في المائة في عام ٢٠٠٩ إلى ١٨,٢ في المائة في عام ٢٠١١.

بلغ سوء تغذية الأطفال مستويات عالية. وقد بدأ سوء التغذية المزمن في الارتفاع بين الأطفال منذ عام ٢٠٠٣، وبحلول عام ٢٠٠٨ تقزم أكثر من ثلث الأطفال المصريين. ومنذ ذلك الحين، ظل سوء التغذية مرتفعاً، مما يدل ليس فقط على غياب الارتباط ما بين التغذية والنمو الاقتصادي ولكن يدل أيضاً على محدودية قدرة النظام

الشكل ١ مؤشرات أساسية عن الأمن الغذائي والتنمية في مصر، ٢٠١٢-٢٠٠٥



والتنوع لأكثر من ٨٨ من الأسر المعيشية الفقيرة المشمولة بالبحث؛ وخفض الاستهلاك اليومي من اللحوم، والدواجن، والأسماك (٧٢ في المائة)؛ وشراء الأغذية بالاعتماد على الاقتراض (٤٤ في المائة)؛ وتقليل حجم الوجبات اليومية (٤١ في المائة). ويتسق هذا مع نتائج البيانات من النشرة الربع سنوية الصادرة عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار / برنامج الأغذية العالمي بشأن رصد الأمن الغذائي، بعنوان مرصد الغذاء المصري، والذي يشير إلى أنه مع تراكم ديونها، تتحول الأسر المعيشية الأكثر فقرا من الاقتراض إلى خفض الاستهلاك الغذائي والتحول إلى أغذية أرخص سعرا^٦. وهذا التحول يزيد من سوء تنوع النظام الغذائي القائم بالفعل وقد يؤدي إلى تدهور إضافي في حالة سوء التغذية.

ويتمثل أحد التدابير الحكومية الرئيسية لحماية الأسر المعيشية خلال الأزمات في شبكة الحماية الاجتماعية

الواسعة النطاق التي تشمل دعم الغذاء. ويمثل دعم الغذاء جزءا من مجموعة من برامج شبكة الأمان الاجتماعي في مصر. وقد مثل نحو واحد إلى اثنين في المائة من الناتج المحلي الإجمالي خلال العقد الماضي، مقارنة بالدعم على الوقود الذي شكل نحو ٥ إلى ٧ في المائة. ويتكون الدعم على الغذاء من مكونين هما (١) البطاقات التموينية التي تسمح لنحو ٨٠٪ من الأسر المعيشية المصرية بشراء حصص محددة من مجموعة معينة من السلع الأساسية بأسعار مدعومة من منافذ محددة و (٢) رغيف الخبز البلدي الذي يباع بخمسة قروش (أي نحو ٠,١٠ دولار أمريكي للرغيف)، والذي لا يوجد أي تقييد على الحق في الحصول عليه ويتم توزيعه على أساس من يجئ أولا يخدم أولا. ويشكل الخبز البلدي حاليا ما يصل إلى ٦١ في المائة من دعم الغذاء، مقارنة مع البطاقات التموينية القائمة على الحصص من السلع الأساسية التي تشكل ٣٩ في المائة.

وقد لعب دعم الغذاء دورا هاما في حماية الفقراء من أثر ارتفاع أسعار الغذاء العالمية خلال الأزمات الأخيرة^٦. وباقتراض عدم وجود بديل فوري، فإن التخلص من دعم الغذاء مقترنا مع شراء الأسر المعيشية للسلع الأساسية المعادلة غير المدعومة سوف يؤدي إلى التأثير على الإنفاق بما قد يدفع تقديرات الفقر الوطنية لترتفع من ٢٥,٢ في المائة إلى نحو ٣٤ في المائة (انظر الشكل ٢). ولا يأتي ذلك كأمر مفاجئ حيث أن الأغذية المدعومة تمثل نحو خمس الإنفاق الغذائي للأسر المعيشية الفقيرة، بينما يمثل رغيف الخبز البلدي ٧١ في المائة من الخبز المستهلك من قبل الأسر المعيشية الفقيرة. ويعتبر كثير من المصريين دعم الغذاء كأحد

المنافع الأساسية التي توفرها الحكومة، ويرى الكثيرون الحصول على الخبز كأحد الحقوق.

ومع ذلك، فإن تزايد الفقر قد أدى إلى اعتماد مفرط على الأغذية الرخيصة والتي تتسم بشكل عام بكثافة السعرات الحرارية مع محتوى غذائي محدود، بما في ذلك السلع الأساسية المدعومة. وتشير بيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية إلى أن نحو ٣٥ في المائة من المصريين يعانون من ضعف تنوع النظام الغذائي بالإضافة إلى ٥٦ في المائة عند الحدود. وهناك علاقة ترابط قوية ما بين الفقر وضعف تنوع النظام الغذائي، حيث أن ٥٦,٢ في المائة من السكان في ريف صعيد مصر، والذي يمثل أفقر مناطق مصر، قد سجلوا درجات تعكس مستويات ضعيفة بالنسبة لتنوع النظام الغذائي بينما سجل ١,٩ في المائة فقط منهم مستويات مرتفعة لتنوع نظامهم الغذائي. وقد أدى ازدياد الفقر إلى زيادة الاعتماد على الأغذية الأرخص سعرا، ذات السعرات الحرارية الكثيفة، بما في ذلك السلع الأساسية المدعومة، وهي جميعا ترتبط بالسمنة. وجراء تفاقم الوضع مع ارتفاع أسعار الغذاء، وتغيير أنماط الحياة، وضعف التوعية الخاصة بالتغذية، فإن السمنة في مصر أخذت في الارتفاع، ويقدر أن ٤٨ في المائة من النساء اللاتي تزيد أعمارهن عن ١٥ عاما يعانين من السمنة المفرطة. وقد أضاف التواجد المتزامن للسمنة مع النقرم إلى ظاهرة العبء المزدوج لسوء التغذية في مصر، التي تعد الآن من بين أعلى المعدلات في العالم، وفي الواقع، عندما يؤخذ في الاعتبار نقص المغذيات الدقيقة^٧، فإن مصر تعاني من عبء ثلاثي لسوء التغذية. وترتبط التكلفة الاقتصادية لفقر الدم وحده بانخفاض يبلغ ٢,٥ في المائة في الإيرادات المستقبلية^٨.

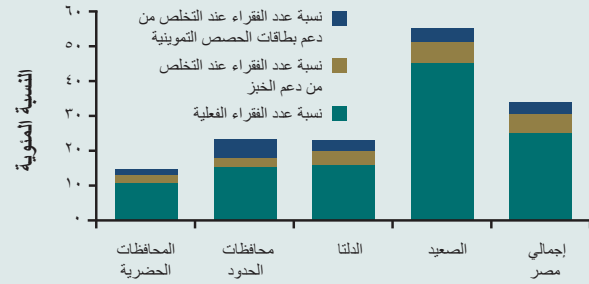
الأسر المعيشية غير الفقيرة، ولكنه يستبعد ١٩ في المائة من الأسر المعيشية الأكثر ضعفاً. وإضافة إلى ذلك، فإن الدعم على الوقود والذي يمثل أكثر من خمس الميزانية و ٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي يمثل فرصة أكبر لتحقيق وفورات الكفاءة.

ويبين الجدول ١ مجموعة من أربع خيارات لسياسات الدعم الغذائي التي قد تكون ممكنة للتنفيذ من الناحية السياسية ضمن إطار زمني محدد، استناداً إلى استعراض واسع النطاق للأدبيات والدروس المستفادة من بلدان أخرى.

١. **استمرار العمل وفقاً للمسار المعتاد.** نظراً للتحديات التي يفرضها الاقتصاد الكلي التي تواجه مصر وتزايد انعدام الأمن الغذائي، فإن هذا السيناريو ليس قابلاً للتنفيذ.

٢. **تحسين سلسلة التوريد.** يمكن تحقيق زيادة في كفاءة سلسلة التوريد في الخبز البلدي من خلال تغطية القمح المخزون في مخازن مفتوحة (الشون) للحد من الخسائر، والتعبئة والتغليف ووضع العلامات على الخبز، وإدخال المخازن النموذجية. ويمكن أن يتم تحويل إدارة المخزون الاستراتيجي من القمح إلى الهيئة العامة للسلع التموينية وبناء صوامع إضافية في مواقع رئيسية - يحتمل عن طريق القطاع الخاص- من أجل تيسير ذلك. وينبغي مواصلة تحرير أسعار القمح تماشياً مع المشروعات التجريبية الأخيرة للحكومة. وتسمح هذه التوصيات بتحقيق وفورات كبيرة بنفقات منخفضة نسبياً. والأمر الذي قد يكون أكثر كلفة على المدى القصير، ولكن مع وفورات كبيرة محتملة على المدى الطويل، هو خطط الحكومة الرامية إلى استبدال بطاقات التموين ببطاقات الهوية الوطنية الذكية، بما في ذلك تلك المتعلقة بالخبز، والتي سوف تحسن الرصد وتحد من المستخدمين الوهميين؛ ولن تكون هذه الإصلاحات خالية من التحديات السياسية نظراً للمصالح الخاصة الكبيرة. وينبغي أن تواصل الحكومة برنامجها لإغناء دقيق القمح المدعوم بالحديد وحمض الفوليك وزيت الطهي المدعوم

الشكل ٢ الزيادة في الفقر بدون دعم الغذاء



المصدر: حسابات المؤلفين استناداً إلى بحث الدخل والاتفاق والاستهلاك للأسر المعيشية لعام ٢٠١١.

وفي المناخ الاقتصادي الراهن، حيث الموارد الحكومية مقيدة وحيث يعني ارتفاع الفقر زيادة انعدام الأمن الغذائي والتحديات الخاصة بالتغذية، فإن زيادة الكفاءة في نظام الدعم يمكن أن تسهل الاستثمار في خلق فرص العمل والتدخلات المستهدفة بشأن الأمن الغذائي والتغذية. وعلى الرغم من أن دعم الغذاء قد دعم الأسر المعيشية الضعيفة من خلال تسهيل حصولهم على الغذاء، إلا أنه لم يصمم من أجل تسوية كل التحديات المتصلة بالفقر. ومع ذلك، فإن إصلاح الدعم ليصبح أكثر كفاءة سوف يؤدي إلى تحقيق وفورات يمكن استثمارها في تدخلات مستهدفة تتعلق بالأمن الغذائي والتغذية فضلاً عن مبادرات لخلق فرص العمل في المناطق الأكثر فقراً. فالخسائر والتسريبات القائمة عبر سلسلة التوريد للخبز البلدي، على سبيل المثال، تقدر بنسبة ٣٠ في المائة. كما أن نظام البطاقات التموينية يعاني كذلك من ضعف ومحدودية الاستهداف؛ وهو يغطي نسبة ٨٠ في المائة من السكان بما في ذلك ٧٣ في المائة من

الجدول ١ خيارات السياسات والآثار المتوقعة على الميزانية، والفقر، والتغذية

خيار السياسات	الإطار الزمني الممكن	الأثر على العجز في الميزانية	الأثر على الفقر	الأثر على تغذية الرضع
استمرار العمل وفقاً للمسار المعتاد	ليس خياراً	-	+	n
تحسين سلسلة التوريد				
تحسين التخزين	على المدى القصير	+	n	n
الحد من التسريبات	على المدى المتوسط	+	n/+	n
النظام الإلكتروني E-system	على المدى الطويل	+	n/+	n
تحسين الاستهداف				
تضمين الأكثر ضعفاً	على المدى المتوسط	-	+	+
استبعاد الأقل ضعفاً	على المدى المتوسط إلى الطويل	+	n	n
الاستهداف الذاتي	على المدى المتوسط	+	n	n
الاستكمال وتوفير البدائل				
برامج التغذية المستهدفة	على المدى القصير إلى المتوسط	n /+	+	+
برامج توليد الدخل	على المدى القصير إلى المتوسط	n /+	+	n/+
التحويلات النقدية/العينية المستهدفة	على المدى المتوسط	n /+	+	n/+

المصدر: تجميع المؤلفين.

ملاحظة: + = أثر إيجابي متوقع؛ - = أثر سلبي متوقع؛ N = أثر محايد متوقع

بفيتامين أ و د، وبدء تنفيذ الإغناء في القطاع التجاري، وأن تقوم بمراجعة وتطبيق معايير لجودة الغذاء، خاصة بالنسبة لدقيق القمح والخبز البلدي.

٣. تحسين الاستهداف. يمكن للاستهداف الذاتي من خلال التسجيل الإلزامي أن يثني الأسر المسورة عن استخدام نظام الدعم الغذائي. ويمكن أيضاً أن يتم تحسين الاستهداف من خلال توضيح معايير الاستهداف، والتحديث المنتظم لقاعدة البيانات لتشمل الأطفال حديثي الولادة واستبعاد المتوفين، واستخدام الاستهداف الجغرافي لصعيد مصر، والاختبارات بوسائل تقريبية للمناطق الحضرية، والدلتا. ويمكن لهذه الممارسات الخاصة بالاستهداف أن توفر الموارد وتسهم في تحسين الأمن الغذائي. فضلاً عن ذلك، فإنه على الرغم من أن الأكثر تضرراً بانعدام الأمن الغذائي سيستمر في تلقي الاستحقاقات من الحصص الكاملة للسلع التموينية الأساسية المدعومة، فإن الأقل ضعفاً يمكن نقلهم إلى حصص جزئية للخبز البلدي وطاقات التموين حتى يتم إنهائها تدريجياً.

٤. استكمال وتوفير البدائل. يمكن إدخال التداخلات الغذائية المستهدفة التي تركز تحديداً على تغذية الأمومة والطفولة. ويمكن استخدام القسائم لسلع معينة وللغذات المستهدفة، مثل النساء الحوامل والمرضعات، للمساعدة في الوصول إلى تنوع

ملاحظات

١. معرفة وفقاً لما يتسق مع إطار الأمن الغذائي المعتمد من اللجنة المعنية بالأمن الغذائي العالمي حيث ينتج الأمن الغذائي عن توفر ما يكفي من الغذاء وإمكانية الحصول عليه بالإضافة إلى الاستخدام السليم للغذاء؛ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, 1996, <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613E/W3613E00.htm>; FAO, *Declaration of the World Summit on Food Security*, 2009, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf>
 ٢. [البنك المركزي المصري، النشرة الإحصائية لشهر فبراير ٢٠١٣، مارس (القاهرة ٢٠١٣)] Central Bank of Egypt, *February 2013 Statistical Bulletin*, March (Cairo, 2013).
 ٣. [الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الدراسة الاستقصائية بشأن دخل وإنفاق واستهلاك الأسر المعيشية (القاهرة ٢٠١١)] Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS), *Household Income, Expenditure and Consumption Survey* (Cairo, 2011).
 ٤. C. Breisinger, O. Ecker, P. Al-Riffai, and B. Yu, *Beyond the Arab Awakening: Policies and Investments for Poverty Reduction and Food Security*, IFPRI Food Policy Report 25 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2012).
 ٥. Egyptian Cabinet's Information and Decision Support Centre and World Food Programme, *Egyptian Food Observatory*, no. 10 (December 2012).
 ٦. [مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء المصري وبرنامج الأغذية العالمي، مرصد الغذاء المصري، رقم ١٠ (ديسمبر ٢٠١٢)] World Bank, *Egypt's Food Subsidies: Benefit, Incidence, and Leakages* (Washington, DC, 2010).
 ٧. فقر الدم لدى الأطفال الذين تقل أعمارهم عن خمس سنوات تضاعف من ٢٦ إلى ٤٨ في المائة في الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥؛ F. El-Zanaty and A. Way, *Egypt Demographic Health Survey* (Cairo: Ministry of Health and Population, 2005) وتشير البيانات من الدراسة الاستقصائية عن دخل وإنفاق واستهلاك الأسر المعيشية للعام ٢٠١١ إلى معدلات تفوق ٥٠ في المائة.
 ٨. World Food Programme, *Economic Benefits of Flour Fortification in Egypt: Applying Global Evidence to the National Environment* (Cairo, 2010).
 ٩. World Bank, *Egypt's Food Subsidies: Benefit, Incidence, and Leakages*
- لم تخضع هذه المذكرة القطرية المعنية بالسياسات إلى استعراض الأقران. وأية آراء منصوص عليها بموجب هذا تعكس آراء المؤلف (أو المؤلفين) ولا تعكس بالضرورة سياسات أو آراء المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية أو برنامج الأغذية العالمي. تم توفير البيانات من قبل الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء التابع للحكومة المصرية.
- نقدر بكل امتنان تمويل هذه المذكرة القطرية المعنية بالسياسات والبحوث ذات الصلة من قبل برنامج السياسات والمؤسسات والأسواق الخاص بالمجموعة الاستشارية المعنية بالبحوث الزراعية الدولية (CGIAR)، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (IFAD)، وبرنامج الأغذية العالمي (WFP)، وسفارة هولندا بمصر.

المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE

2033 K Street, NW, Washington, DC 20006-1002 USA • T.: +1.202.862.5600 / Skype: IFPRIhomeoffice • F.: +1.202.467.4439 • ifpri@cgiar.org • www.ifpri.org

برنامج الأغذية العالمي، المكتب القطري - جمهورية مصر العربية

WORLD FOOD PROGRAMME, COUNTRY OFFICE – ARAB REPUBLIC OF EGYPT

P.O. Box 4, Cairo 11211, Road 108 & Road 161, Nile Gardinia building, Hadayek Maadi, Cairo, Egypt • T.: +20 225281730 • F.: +20 225281587

wfp.cairo@wfp.org • www.wfp.org

Copyright © 2013 International Food Policy Research Institute.

كافة الحقوق محفوظة. الرجاء الاتصال بالتالي ifpri-copyright@cgiar.org للحصول على موافقة بإعادة النشر.

ISBN 978-0-89629-822-4