ملاحظات موجزة حول الحلقة النقاشية

"آليات الانتقال بالموازنات المحلية من المركزية إلى اللامركزية"

الثلاثاء الموافق 23 مايو 2017، من الساعة العاشرة صباحاً إلى الثانية عشرة ظهراً

في إطار المتابعة لجلسات الندوة التي عقدها المركز المصري للدراسات الاقتصادية بعنوان "الإصلاح المؤسسي في مصر: السهل الممتنع" في الفترة من 30 مارس إلى 1 إبريل 2017 بمدينة أسوان، عقد المركز الحلقة النقاشية الثالثة في سلسلة حلقات المتابعة وكانت بعنوان "آليات الانتقال بالموازنات المحلية من المركزية إلى اللامركزية."

المتحدثون:

د. نهال المغربل، نائب وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري

م. أحمد السجيني، رئيس لجنة الإدارة المحلية بالبرلمان المصري

د. رضا فرحات، محافظ الإسكندرية السابق

د. خالد زكريا أمين، أستاذ الاقتصاد بجامعة القاهرة

مدير الجلسة:

د. عبلة عبد اللطيف، المدير التنفيذي ومدير البحوث، المركز المصري للدراسات الاقتصادية

أهم ما جاء في كلمة المتحدثين:

❖ **حقائق**

- هناك مادتين في الدستور عن اللامركزية المالية:
  - وفقا للمادة 176 من الدستور: "تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية، والنهوض بها، وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية."
  - وفقا للمادة 178 من الدستور: "يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة. يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد، والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي الأصيل، والإضافية، وتطبق في تحصيلها القواعد، والإجراءات المتبعة في تحصيل أموال الدولة. وكل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون."

- ذكرت د. نهال ما يلي:
  - أن هناك هدفا محددا بالنسبة للامركزية المالية في محور التنمية الاقتصادية برؤية 2030 وهو زيادة ما تديره المحليات من تمويل؛ حيث إنها تدير حاليا 12.5% فقط منه، ومن المستهدف أن تصل هذه النسبة إلى 20% في 2020 ثم 30% في 2030، وهذا هدف واضح لزيادة الموارد التي تديرها المحليات إلى هذا القدر.
  - استراتيجية التنمية المستدامة ورؤية مصر 2030 تتناول التحول إلى اللامركزية الإدارية والمالية.
  - في محور العدالة الاجتماعية هناك هدف تضييق الفجوات الجغرافية، حيث إن هناك فجوات جغرافية كبيرة في معدلي البطالة، والفقر، وتوزيع الدخل. كما أن هناك أهداف لرفع مستوى معيشة المواطنين وتوفير الخدمات، فضلا عن أن دور المحليات في تقديم الخدمات يستلزم التمويل.

❖ **الوضع الحالي**

- أوضحت د. نهال الآتي:
  - هناك مبدأ في الإدارة المحلية هو "Finance Follow Function"، ماذا سيصنع بهذا التمويل؟ هناك أمور يجب أن تدرس قبل التمويل: على سبيل المثال الكثافة السكانية المتوقعة، مشاكل التلوث والمخلفات، وتوفير المياه والصرف.
  - الإطار المؤسسي في وزارة التخطيط: الباب السادس والمبلغ المخصص يتراوح بين 3 - 6 مليار جنيه، وهو مبلغ زهيد لا يتناسب مع الاحتياجات.

- قبل 2011 كانت هناك محاولة لأن يكون هناك صيغة لتوزيع التمويل تأخذ في الاعتبار عدد السكان، المساحة، مؤشر التنمية البشرية ولكن لم تستمر بعد 2011. حاليا، يتم تحديد التمويل للمحافظات على أساس طلبات المحافظات وهو أسلوب غير مجدِ وغير عادل.
- مصادر التمويل هي الخزانة العامة للدولة أو مصادر تمويل محلية (ذاتية).
  - المصادر الذاتية (الضرائب المحلية والضرائب الإضافية على الضرائب القومية).
  - في معظم الدول لا يكفي الإنفاق المحلى الإيرادات الذاتية وبالتالي تأتي التحويلات من وزارة المالية إلى الوحدات المحلية المختلفة.
- لا توجد محاسبة إذا لم ينشأ مشروع ما لأنه غير مرتبط برفع جودة الخدمات. لا يوجد مؤشر قياس أداء واضح للمحاسبة.
- قانون التخطيط الحالي 70 لسنة 1973 هو قانون على المستوى القومي والقطاعي بدون مؤشرات لقياس الأداء.
- هناك قانون جديد يتم إعداده للتخطيط الموحد: التخطيط على المستوى القطاعي والقومي يأخذ في الاعتبار المستوى المحلي.
- كل ما سبق ذكره يخص تمويل الخدمات وليس لبعد أو هدف اقتصادي كتوفير فرص العمل.
- لا يوجد سلطة أو قدرة للمحافظات حتى تقوم بتوفير فرص عمل وإذا تم فذلك يعتمد على شخصية المحافظ، ولا يوجد قانون يمكنه أو يلزمه للقيام بذلك وبالرغم من ذلك هو أول من يواجه غضب الجماهير.
- الدستور أجبر الحكومة على التوجه إلى اللامركزية.
- المرافق العامة تدار مركزيا ويحاسب عنها المحافظ.
- حاليا المحافظ لا يستطيع تحويل موارد من باب إلى باب.
- برنامج الحكومة عندما قدم لمجلس النواب لم يكن به رؤية واضحة للامركزية.
- لا توجد كوادر تسمح بالانتقال إلى اللامركزية.
- لا توجد معايير للربط بين اللامركزية ومكافحة الفساد: الفساد يمكن أن يزيد.
- الموازنة العامة للدولة 2017 / 2018 هي من أسوأ الموازنات في الإدارة المحلية بشكل عام.
- الإيرادات الضريبية المحلية نسبة من الإيرادات الضريبية القومية في موازنة 2017 /2018 هي 0.2% أقل من نصف في المائة بينما كانت 4% في الثمانينات.
- إجمالي الإيرادات المحلية للإيرادات القومية 1.1%.
- الإيرادات المحلية نسبة للإنفاق المحلي 7.7%: الإدارة المحلية تعتمد على السلطة المركزية في تمويل 93.3% من الإنفاق.
- هذه النسب هي الأسوأ في تاريخ مصر، والسبب هو إلغاء كثير من الرسوم والضرائب التي كان تحصلها المحليات.
- نصيب التنمية المحلية في الموازنة الاستثمارية هو 6%، و99% من الـ 6% استكمالات و1% فقط للتوسعات والاستثمارات الجديدة.
- عمليا المناخ العام المسيطر على الحكومة والوزارات يسعى إلى تعميق المركزية بشكل كبير.
- مسودة القانون الجديد: ما زالت سلطات المحافظ والمستويات المحلية المختلفة غير واضحة خاصة فيما يتعلق بالخدمات.
- صناديق التنمية المحلية وصناديق الخدمات هي من أهم ملامح اللامركزية وهناك تجارب ومشروعات ناجحة من هذه الصناديق.

❖ **أهم نقاط النقاش**

- التنمية المحلية أساسية لتحقيق أهداف الثورة.
- اللامركزية شرط مسبق للتنمية الاقتصادية، ولن تتحقق بدون لامركزية مالية.
- القانون نقطة بداية مهمة جدا، وهو شرط ضروري وليس كافيا.
- القانون لا يكفي، الحل يستلزم أكثر من وجود تشريع، والأهم من القانون هو اللائحة التنفيذية.
- نحتاج إلى تبني سياسي واضح وحقيقي وتوافر قاعدة البيانات لتحقيق اللامركزية في إطار كلي بدايته خريطة استثمارية من منظور value chain يتضح من خلاله الأنواع والأماكن المناسبة للمشروعات وحجمها.
- مخالفة الدستور: تم تأجيل القانون ولابد من التعجيل في هذه الدورة.
- موازنة البرامج نقطة أساسية لتحقيق التنمية حيث إنها تضمن تحقيق التنمية المحلية بشكل مباشر كما أنها تساهم في الإصلاح المؤسسي.
- تحقيق توازن بين المركزية واللامركزية.
- الإيرادات المحلية نسبة من الإنفاق من أحد أسباب تأخر الإصلاح: لأنها يقوم بها نفس الأشخاص المستفيدة.
- مساهمة الإيرادات المحلية ضعيفة 1،2% (الستينات 10%، الثمانينات 4%).

❖ **المقترحات**

- الأمر يتطلب وجود إرادة سياسية للامركزية، بجانب تطوير التدريب في الإدارة المحلية والإلزام بجدول زمني للتنفيذ.
- يجب أن يتجه PLP Program إلى تدريب كوادر للعمل في الإدارة المحلية.
- ما يقتل طموح بعض الخبرات هو وجود سقف للتدرج الوظيفي، لذلك يجب معاملة الإدارات المحلية مثل كل أجهزة الدولة في هذا المجال.
- يجب أن تجمع ضرائب المهن الحرة بالمحليات والحافز هو احتفاظ المحليات بها لأن الدولة فشلت في تجميعها.
- مسودة القانون تحتاج أن تعكس شرطين في الموازنة المحلية: الفائض يرحل للسنين القادمة ولا يرجع إلى الخزانة العامة، حرية نقل الموارد من بند لآخر.