آليات الإنتقال بالموازنات المحلية من المركزية إلى اللامركزية

تقديم

اللواء دكتور/ رضا فرحات

مقدمه

اللامركزية المالية فى الدستور ومشروع قانون الإدارة المحلية

- نصت الماده "١٧٦" من الدستور على كفالة الدوله لدعم اللامركزيه الإداريه والماليه والإقتصاديه وأحال تنظيم ذلك لقانون الإداره المحليه فضلاً عن تحديد البرنامج الزمنى لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإداره المحليه .
- نصت الماده "١٧٨" من الدستور على أن "يكون للوحدات المحليه موازنات ماليه مُستقله" يدخل فى مواردها ما تُخصصه الدوله لها من موارد وضرائب وتُطبق فى تحصليها القواعد والإجراءات المتبعه فى تحصيل أموال الدوله وكل ذلك على النحو الذى ينظمه القانون .

اللامركزية المالية فى الدستور ومشروع قانون الإدارة المحلية «تابع»

- لم **يتضمن** مشروع قانون الإداره المحليه المقدم من الحكومه لمجلس النواب أية تفاصيل تُشير إلى الإتجاه بجديه نحو تطبيق اللامركزيه الماليه حيث نصت الماده "١٢٨" من المشروع على موارد المحافظه الماليه وأناطت بالمجلس المحلى للمحافظه توزيعها على الوحدات المحليه الداخليه فى نطاقه وفقاً لمعادلة تمويلييه مبنيه على أُسس ومعايير يصدر بها قرار من الوزير المختص بالإداره المحليه .
- كما نصت الماده "١٢٩" على إنشاء صندوق للتنميه المحليه يُفتح له حساب ضمن حساب الخزانه الموحد بالبنك المركزى ويكون له الشخصيه الإعتباريه ويكون له حسابات فرعيه وتُعتبر موارده من الموارد الذاتيه للمحافظه ويُرحل الفائض فى نهاية كل سنه ماليه إلى السنه التاليه .. وأناطت الماده بالسيد رئيس مجلس الوزراء بناءاً على إقتراح الوزير المختص بالإداره المحليه بعد موافقة وزير الماليه إصدار لائحه وأحال تحديد الإجراءات والضوابط المنظمه لعملية نقل الحسابات القائمه إلى الصندوق للائحة التنفيذيه لقانون الإداره المحليه .
- أبقت الماده " ١٣٠ " على الحساب المشترك للتنميه المحليه ومنه ما تخصصه الموازنه العامه للحساب المذكور من نصيبها فى الضريبه على العقارات المبنيه والثروه المعدنيه .

تحديات اللامركزيه

- **إنخفاض جودة** الخدمات العامه والحاجه إلى ضخ المزيد من الموارد الماليه لرفع مستوى الخدمات .
- **إرتفاع عجز** الموازنه العامه للدوله وضعف الموارد المحليه .
- **إنخفاض تنافسية** الإقتصاد المصرى بصفه علمه والحاجه للإسراع بالإصلاحات المعززه للتنافسيه .
- **عدم تضمين** برنامج الحكومه رؤيه لكيفية تطبيق اللامركزيه ونطاقها ومداها .
- **لم يتناول** برنامج الحكومه أية آليه مؤسسيه لتطبيق اللامركزيه .
- **التركيز على** أن قانون الإداره المحليه سيؤدى لحل كافة مشاكل المحليات دون أن يتضمن برنامج الحكومه النص على التوجهات الأساسيه لهذا القانون والإستراتيجيه التى لابد أن يُبنى عليها .

تحديات اللامركزيه «تابع»

- **عدم وضوح** كيفية الربط بين اللامركزيه وتطور العمل الرقابى ومعايير النزاهه والشفافيه .
- **إلغاء وزارة** التخطيط لتفويضات الساده المحافظين فى إجراء المناقلات الماليه من باب إلى آخر وقصرها بموافقة السيد وزير التخطيط .
- **إلزام المحافظات** بتوريد عوائد المشروعات الخدميه للموازنه العامه (المحاجر – الإعلانات المواقف – الشواطئ ....) .
- **صدور قانون** الثروه المعدنيه والذى أدى لحرمان المحافظات من التصرف بحريه فى عوائد المحاجر والثروه المعدنيه بالمحافظات وتوجيه جزء فقط من عوائدها للمحافظات .
- **تقييد التصرف فى** ممتلكات المحافظه سواء كحق إنتفاع أو بالإيجار وإعطاء السلطه لوزير التنميه المحليه من ٣ : ٢٥ سنه والمحافظ فقط ٣ سنوات .

تحديات اللامركزيه «تابع»

- **ضعف الموازنه** المحليه للمحافظات وبالتالى يصعُب على الجهاز التنفيذى المحلى إحداث تنميه إلا من خلال تعظيم الإستفاده من الموارد المحليه .
- **عدم وجود** كوادر مؤهله لقيادة عملية اللامركزيه الماليه مما يعوق التحول المفاجئ السريع إليها .
- **عدم وجود** سلطات للمحافظ فى فرض الرسوم .

تعليمات إعداد موازنة الإداره المحليه ٢٠١٨/٢٠١٧

تنص الماده "١٢٠" من القانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨ بتعديل أحكام القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الإداره المحليه الأتى :-

- يتولى الجهاز المالى بالمحافظه إعداد مشروع موازنة المحافظه شاملاً مشروعات موازنات الوحدات المحليه فى نطاقها ويعرض المحافظ المشروع على المجلس الشعبى المحلى للمحافظه لمناقشته وإقراره قبل بدء السنه الماليه بأربعة أشهر على الأقل وتُرسل كل محافظه مشروع موازنتها فور إقرار المجلس الشعبى المحلى له إلى وزير الإداره المحليه لبحثه مع المحافظ المختص ، ثم إرساله مشفوعاً بملاحظاته إلى وزيرى الماليه والتخطيط .

.. وإعمالاً لما تقضى به الماده " ١٢٢ " من قانون الإداره المحليه رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ بأن تُدرج موازنة كل محافظه فى قسم خاص بالموازنه العامه للدوله وتُعتبر جزءاً منها ويسرى عليها ما يسرى على الموازنه العامه للدوله من أحكام .

تعليمات إعداد موازنة الإداره المحليه ٢٠١٨/٢٠١٧ «تابع»

يتم إعداد مشروعات موازنات المحافظات للسنه الماليه ٢٠١٨/٢٠١٧ وفقاً لما يلى:-

١. تُعد الأجهزه الماليه المختصه بكل وحده محليه (محافظه – مركز – مدينه – حى – قريه) مشروع موازناتها شاملاً الإيرادات والمصروفات وفقاً للقواعد والأُسس الوارده بهذا المنشور على أن يُرفق بالمشروع جميع البيانات والمستندات التى بُنيت عليها تقديرات الإيرادات والمصروفات .

٢. يُرسل مشروع موازنة كل وحده محليه (مركز – مدينه – حى – قريه) إلى الجهاز المالى للمحافظه .

٣. يتولى السيد المحافظ عرض المشروع المجمع لموازنة المحافظه على المجلس الشعبى لمناقشته وإقراره (فى حالة وجوده) .

٤. تُرسل كل محافظه المشروع المجمع لموازناتها فور إقرار المجلس الشعبى المحلى له إلى وزير الإداره المحليه لبحثه مع المحافظ المختص ، كما تُرسل صوره من المشروع المذكور إلى كل من وزاره الماليه ووزارة التخطيط فى موعد غايته ٢٠١٦/١١/١٠ .

تعليمات إعداد موازنة الإداره المحليه ٢٠١٧/٢٠١٨«تابع»

٥. تقوم كل مديريه من مديريات الخدمات بالمحافظه بإعداد مشروع موازنتها شاملاً الإيرادات والمصروفات وفقاً للقواعد والأُسس الوارده بهذا المنشور مع إرفاق كافة البيانات والمستندات المؤيده لمقترحاتها ثم يُرسل مشروع موازنة المحافظه المجمع إلى وزارة الماليه فى موعد غايته ٢٠١٦/١١/١٠ وتُرسل صورته إلى وزير التنميه المحليه وكل من الوزاره القطاعيه المختصه التابع لها مديرية الخدمه وصوره للجهاز المركزى للتنظيم والإداره بالنسبه للباب الأول وكذا صوره لوزارة التخطيط والمتابعه والإصلاح الإدارى فيما يخص الباب السادس.

٦. يتعين على كل محافظه أن تُقدم ضمن مشروعات موازنتها تفاصيل إعتماد إنفاق الحسابات والصناديق الخاصه بها ومصادر تمويلها على نحو تفصيلى موزعاً على الأنواع والبنود والأبواب المختصه حسب طبيعة التقسيم الإقتصادى وذلك لكل صندوق على حده وأن تُرسل نسخه من بيان المشروعات الإستثماريه التى تُمول عن طريق الحسابات والصناديق الخاصه إلى وزارة التخطيط لدراستها وتضمينها الخطه الإستثماريه للمحافظه.

تعليمات إعداد موازنة الإداره المحليه ٢٠١٨/٢٠١٧ «تابع»

٧. تحديد وفصل الإعتمادات الماليه الخاصه بالمجالس الشعبيه المحليه وتوزيعها على مستوى البند والنوع مع تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبيه على كافة المستويات المحليه .

٨. يتعين على كل جهه بها مشروع المحاجر والمناجم والملاحات أن تُقدم ضمن مشروع موازناتها بيان عن المشروع موضحاً به الموارد المتوقع تحصيلها وكذا المصروفات المتوقع إنفاقها موزعاً على أبواب الموازنه وفقاً للتقسيم الإقتصادى مع بيان بأعداد العماله التابعه لهذا المشروع على أن ترفق صوره لأخر مركز مالى لهذا المشروع .

تعليمات إعداد موازنة الإداره المحليه ٢٠١٨/٢٠١٧ «تابع»

يُراعى إدارج التأشيرات الأتيه بموازنة المحافظه وفروعها المختلفه :-

المادة	التأشيرات
١	يتم توزيع إعتمادات موازنة المحافظه على موازنات الوحدات المحليه بقرار من المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى ويتم إخطار كل من الجهاز المركزى للتنظيم والإداره فيما يخص الباب الأول الأجور والتعويضات العاملين ووزارة الماليه بموازنات الوحدات .
٢	تُجمد الإعتمادات الخاصه بمرتبات ومُكافآت العاملين الذين يتقرر تفرغهم للعمل الأدبى والفنى والثقافى نتيجة حصولهم على منحة تفرغ من وزارة الثقافه خلال السنه ولا تستخدم تلك الإعتمادات لمقابلة تجاوزات فى إعتمادات أخرى .

تعليمات إعداد موازنة الإداره المحليه ٢٠١٨/٢٠١٧ «تابع»

الماده	التأشيرات
٣	يُحظر الصرف على الإعتمادات المدرجه بموازنات الوحدات المحليه والمخصصه للمشروعات الإنتاجيه أو غيرها إلا بعد توزيعها على مستوى المشروعات والبنود والأنواع بعد موافقة وزارة الماليه على ألا يتجاوز المنصرف الفعلى لإستخدامات المشروعات الإنتاجيه أو غيرها الإيرادات المحققه منها وبعد إستطلاع رأى الجهاز المركزى للتنظيم والإداره فيما يخص الباب الأول ويجوز زيادة الإعتمادات الإجماليه المدرجه لإستخدامات المشروعات الإنتاجيه أو غيرها مقابل زيادة الإيرادات بنفس القدر بموافقة وزارة الماليه ومراعاة ما ورد بالماده رقم " ١١ " من اللائحه التنفيذيه لقانون الموازنه العامه للدوله رقم " ٥٣ " لسنة ٧٣ وتعديلاته وتُعدل الموازنات تبعاً لذلك ولا يجوز إستخدام هذه الإعتمادات أو وفورها فى غير الأغراض المخصصه لها .

تعليمات إعداد موازنة الإداره المحليه ٢٠١٨/٢٠١٧ «تابع»

المادة	التأشيرات
٤	يجوز تجاوز إعتمادات " المكافآت التشجيعيه " بنسبه لا تتجاوز ٣% من قيمة الزياده فى الحصيله الفعليه لإجمالى حصيلة بنود الإيرادات الذاتيه التى تحقق زياده فى الحصيله عن التقديرات الخاصه بها فى السنه الماليه السابقه وذلك طبقاً للقواعد والنظم التى يضعها وزير الماليه ويتم ذلك مقابل تدبير وفر فى الباب الأول من موازنة الجهه .
٥	يجوز زيادة الإعتمادات الخاصه ببرامج قياس مستوى المهاره وبرنامج إصدار تراخيص مزاولة الحرفه والمدرجه بموازنات مديريات القوى العامله مقابل زياده فعليه فى الإيرادات المحصله من هذين النشاطين وتُعدل الموازنات تبعاً لذلك .

تعليمات إعداد موازنة الإداره المحليه ٢٠١٨/٢٠١٧ «تابع»

الماده	التأشيرات
٦	الإعتمادات الإجماليه المدرجه لإستخدام الصناديق والحسابات الخاصه يُطبق عليها القواعد الوارده بالقوانين واللوائح الخاصه بها ويمكن زيادتها مقابل زيادة الإيرادات بنفس القدر بموافقة وزارة الماليه وتُعدل الموازنات تبعاً لذلك ولا يجوز إستخدام هذه الإعتمادات أو وفورها فى غير الأغراض المخصصه لها .
٧	يتم صرف حوافز فى حدود ١٠% من المتحصلات الفعليه لإيرادات المياه كما تُصرف حوافز فى حدود ١٠% من الحصيله الفعليه لخدمات الصرف الصحى وفقاً للقواعد التى يضعها الجهاز المركزى للتنظيم والإداره بموافقة وزارة الماليه ويجوز زيادتها فى حدود ١٠% من الزياده فى الحصيله الفعليه بعد الرجوع إلى وزارة الماليه ويتم ذلك مقابل تدبير وفر فى سائر بنود الباب الأول المسموح بإستخدام وفروها بموازنة الجهه .

تعليمات إعداد موازنة الإداره المحليه ٢٠١٨/٢٠١٧ «تابع»

المادة	التأشيرات
٨	يؤشر أمام الدرجات الغير موزعه على المجموعات الوظيفيه المختلفه " يجرى توزيع هذه الدرجات على المجموعات الوظيفيه المختلفه خلال العام بموافقة كل من الجهاز المركزى للتنظيم والإداره ووزارة الماليه .
٩	يؤشر أمام الدرجات والإعتمادات المنقوله من المؤسسات الملغاه (تُلغى لدى خلوها) .

ECES
المركز المصرى
للدراسات الاقتصادية

تعليمات إعداد موازنة الإداره المحليه ٢٠١٨/٢٠١٧ «تابع»

المادة	التأشيرات
١٠	لا يجوز إستخدام وفر الإعتمادات المدرجه بموازنات مديريات التموين والتجاره والمخصصه لفحص العينات وأختبار المواد والمنتجات الصناعيه فى أية أغراض أخرى .
١١	يُرخص لوزير الماليه أو من يفوضه زيادة تقديرات الباب الثانى بموازنات المحافظات بنسبة ٥% من الزياده التى تُحقق فى الموارد المحليه للمحافظه عن الربط المقدر فى الموازنه وتُدرج تحت عنوان "المخصص سداده لصناديق الخدمات بالمحافظات لتنفيذ مشروعات محليه" .

آليات الإنتقال بالموازنات المحليه من المركزيه إلى اللامركزيه

١. ضرورة النص فى القانون الجديد على أن يكون لكل محافظه موازنه مُستقله ويتم تقسيم أبوابها من خلال الجهاز المحلى بناءاً على الأُسس التى سيحددها القانون.

٢. منح المحافظ سلطة وحرية المناقلات الماليه من بند لأخر داخل الباب الواحد ومن برنامج لبرنامج أخر داخل الموازنه .

٣. أهمية ترحيل فائض الإيرادات المحليه فى نهاية كل سنه ماليه إلى العام المالى التالى .

٤. إخضاع قرارات المحافظ فى هذا الشأن لرقابة المجلس المحلى للمحافظه .

آليات الإنتقال بالموازنات المحليه من المركزيه إلى اللامركزيه

٥. تحديد نصيب المحافظه من حصيلة الثروه المعدنيه والمحجريه لعدم وضوح ذلك حالياً وهو مورد محلى هام جداً .

٦. إلزام وزارة الماليه بتوريد حصة المحافظه من مقابل التحسين الذى يتم تحصيله وفقاً للقانون ١٩٥٥/٢٢٢ حيث أنه لا يتم حالياً إعادته للمحافظات .

٧. أهمية الإبقاء على صندوق الخدمات المحليه لما له من دور هام فى دفع عملية التنميه المحليه بالمحافظات وكذا الحسابات الفرعيه القائمه بداخله على أن يتم فتح هذا الحساب بأحدى البنوك المعتمده ولا ضروره للنص على أن يكون بالبنك المركزى مع إخضاعه للرقابه الكامله للمجالس المحليه والأجهزه الرقابيه .

آليات الإنتقال بالموازنات المحليه من المركزيه إلى اللامركزيه «تابع»

٨. ضرورة النص فى القانون على موارد الحساب المشترك للتنميه المحليه المنشأ بوزارة التنميه المحليه وأن يتم النص على عدالة التوزيع بين المحافظات وكيفية التوزيع .

٩. تطبيق نفس المبادئ على الوحدات المحليه للمراكز والمدن والقرى مع تحديد النسب الماليه وفقاً لكل مستوى .

١٠. النص فى القانون على إنشاء اكاديمية الإداره المحليه أو ضرورة تطوير معهد سقارة الحالى وذلك لتدريب كوادر الإداره المحليه بشكل يتناسب مع الإتجاه لتطبيق اللامركزيه الإداريه والماليه.

آليات الإنتقال بالموازنات المحليه من المركزيه إلى اللامركزيه «تابع»

١١. تحديد برنامج وجدول زمنى يلزم الحكومه بتطبيق اللامركزيه الماليه خلاله على أن يكون هذا البرنامج مُتدرجاً لصعوبة الإنتقال المفاجئ من المركزيه الماليه المطلقه إلى اللامركزيه الماليه ويُقترح أن تكون تلك المده من عامين إلى ثلاث أعوام مع مراعاة النص الدستورى فى هذا الشأن.

١٢. دراسة ومراجعة الأثر التشريعى للقوانين المتعارضه مع تطبيق اللامركزيه الماليه فى قانون الإداره المحليه الجديد خاصةً قانون الثروه المعدنيه والمحاجر وقانون الإستثمار الجديد وقانون هيئة المجتمعات العمرانيه وموقف المناطق الصناعيه "وهيئة التنميه الصناعيه والضرائب".

١٣. يمكن التغلب على مشكلة ضعف كوادر المحليات بالنص على جواز إنشاء المحافظات شركات خاصةً لإدارة مشروعات المحافظه وأُصولها أُسوةً بالنماذج المتبعه فى بعض الدول.

ECES
المركز المصري
للدراسات الاقتصادية

شكراً