

واقع اللامركزية في الأردن في عامها الأول ٢٠١٨ نظرة تحليلية وتقييمية

تشرين الثاني ٢٠١٨



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM



واقع اللامركزية في الأردن في عامها الأول 2018

نظرة تحليلية وتقييمية

من المفيد بداية الإشارة إلى أن موضوع اللامركزية يعتبر من بين أهم الموضوعات التي حازت على جانب كبير من اهتمامات الحكومات المتعاقبة خلال السنوات الأخيرة. فقد تم تشكيل لجان حكومية رفيعة المستوى من المسؤولين في عدد من الوزارات والدوائر الحكومية ذات العلاقة المباشرة في هذا الموضوع للخروج بتصورات عملية وقابلة للتنفيذ للبدء في تطبيق نهج اللامركزية المناسب لأوضاع المملكة وخاصة في مجال مالية الحكومة والموازنة العامة للدولة، وليس بخافٍ بأن تزايد الاهتمام بهذا الموضوع يعود إلى التوجهات الملكية السامية للحكومات المتعاقبة للإسراع في تبني هذا النهج لما له من منافع عديدة في توزيع موارد البلاد على محافظات المملكة بعدالة وبالتالي تقليل الفوارق والفجوات الواسعة فيما بينها وصولاً إلى توزيع أكفأ لهذه الموارد يضمن تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين بشكل أفضل في أماكن سكنهم ويكفل إيجاد فرص التشغيل الملائمة للقوى العاملة في كل محافظة والحد ما أمكن من انتقالهم للعمل في محافظة العاصمة وغيرها من المحافظات ذات النشاط الاقتصادي الأفضل.

ومن المعروف بأنه كان قد صدر قانون اللامركزية في سنة 2015، والمقصود باللامركزية بموجب هذا القانون هو

"نقل الصلاحيات والمسؤوليات المتعلقة باختيار المشاريع الرأسمالية والتنموية المختلفة التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة من الحكومة المركزية ممثلة بالوزارات والإدارات الحكومية المختلفة إلى الإدارات المحلية بالمحافظات ممثلة بمجالس المحافظات المنتخبة والمجالس التنفيذية لكونها أقرب للمواطنين وأكثر إدراكاً ومعرفة بأولوياتهم واحتياجاتهم الأمر الذي من شأنه تعزيز أركان التنمية المستدامة بشكل أفضل في هذه المحافظات والارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين فيها نظراً لأن المشاريع الرأسمالية والتنموية المختارة تمثل احتياجاتهم الفعلية وتعبر عن أولوياتهم التي انبثقت عن مشاركتهم الفعلية في القرارات المتخذة".

وقد تم الشروع بالتنفيذ الفعلي والتدرجي لنهج اللامركزية في المملكة في عام 2018 بعد أن تم إجراء أول انتخابات لمجالس المحافظات في 2017/8/15 أي بعد عامين من صدور القانون.

وقبل البدء في تقييم واقع اللامركزية في عامها الأول 2018، من المهم إلقاء الضوء على أبرز ما ورد في قانون اللامركزية الصادر في عام 2015 وكذلك الأمر على انتخابات مجالس المحافظات في عام 2017، وذلك موضح في ملحق الدراسة.

تقييم نهج اللامركزية في عامها الأول في موازنة عام 2018

خطت الحكومة خطوة هامة في عام 2018 على صعيد البدء في تطبيق نهج اللامركزية المالية حيث التزمت بتحويل تحديد المشاريع الرأسمالية والتنموية الجديدة للمحافظات ممثلة بالمجالس التنفيذية ومجالس المحافظات، فوفقاً لبيانات قانون الموازنة لعام 2018، بلغت النفقات الرأسمالية للمشروعات الجديدة في عام 2018 ما مقداره (220) مليون دينار أي ما يناهز 89.3% من قيمة النفقات الرأسمالية للمشروعات الجديدة في العام المذكور والبالغة نحو (246.3) مليون دينار. أما الفرق البالغ (26.3) مليون دينار أو ما نسبته 10.7% فهو عبارة عن مشاريع رأسمالية تخص مركز الوزارات والدوائر الحكومية.

وفيما يلي جدولاً يبين حصص محافظات المملكة الاثني عشرة من المشاريع الرأسمالية الجديدة لعام 2018:

جدول (1): مخصصات المشروعات الرأسمالية الجديدة للمحافظات حسب السقوف المحددة للسنة المالية 2018		
المحافظات	الحصص بالمليون دينار	الأهمية النسبية % من الإجمالي
محافظة العاصمة	34.5	14.0%
محافظة البلقاء	16.4	6.6%
محافظة الزرقاء	20.3	8.2%
محافظة مادبا	13.7	5.6%
محافظات الوسط	84.9	34.4%
محافظة اربد	23.0	9.3%
محافظ المفرق	19.0	7.7%
محافظة جرش	15.0	6.1%
محافظة عجلون	15.8	6.4%
محافظات الشمال	72.6	29.5%
محافظة الكرك	14.4	5.9%
محافظة معان	19.1	7.8%
محافظة الطفيلة	13.8	5.6%
محافظة العقبة	15.2	6.2%
محافظات الجنوب	62.5	25.4%
مجموع المحافظات	220.0	89.3%
مركز الوزارات والدوائر الحكومية	26.3	10.7%
الإجمالي	246.3	100.0%

ويذكر في هذا المجال بأن المشاريع الرأسمالية والتنموية الجديدة في موازنة عام 2018 تشكل حوالي 21.4% فقط من إجمالي النفقات الرأسمالية البالغة (1152.9) مليون دينار. وبطبيعة الحال فإن الفارق البالغ (906.6) مليون دينار أو ما نسبته 78.6% هو عبارة عن مخصصات لمشاريع رأسمالية سابقة مستمرة وقيد التنفيذ في محافظات المملكة الاثنتي عشرة ومشاريع رأسمالية على المستوى الوطني بمعنى أنها تخص أكثر من محافظة ولم يتم استكمال إنجازها بعد.

والسؤال الذي قد يُطرح في هذا المجال هو كيف يتم تحديد السقف الإجمالي لمخصصات النفقات الرأسمالية للمحافظات الاثنتي عشرة والبالغ (220) مليون دينار في عام 2018؟ ويعتبر هذا التساؤل تساؤلاً مشروعاً ومنطقياً إلى حد كبير، والإجابة عليه ترتبط بحجم الحيز المالي Fiscal Space المتاح في عام 2018.

ويتم احتساب حجم الحيز المالي من خلال تقدير الإيرادات المحلية لعام 2018 والمنح الخارجية المتوقعة لنفس العام يضاف إليها قيمة العجز المالي بعد المنح القابل للتحمل (المسموح به) مطروحاً من مجموع ما تقدم النفقات الجارية المتوقعة للعام المذكور يضاف إليها النفقات الرأسمالية للمشاريع الرأسمالية المستمرة وقيد التنفيذ المتوقعة لعام 2018 (أي المشاريع الرأسمالية السابقة). والفارق يمثل الحيز المالي المتاح للإنفاق على المشاريع الرأسمالية الجديدة في عام 2018 وهو المبلغ الذي بلغ (246.3) مليون دينار وتم تخصيص (220) مليون دينار منه على المحافظات الاثنتي عشرة كسقف إجمالي لها والباقي (26.3) مليون دينار لمركز الوزارات والدوائر الحكومية.

ويذكر في هذا المجال بأن السقف الإجمالي لعام 2018 تم توزيعه على المحافظات وفقاً لما يلي:

- تم توزيع 30% من السقف الإجمالي المخصص لتمويل المشاريع الرأسمالية الجديدة والبالغ (220) مليون دينار بالتساوي بين المحافظات الاثنتي عشرة.
- تم توزيع نسبة أ. 70% المتبقية بناءً على معادلة أخذت بعين الاعتبار المعايير والأسس التالية:
 - أ. 25% كوزن لنسبة الفقر في المحافظة.
 - ب. 25% كوزن لنسبة البطالة في المحافظة.
 - ج. 35% كوزن لعدد السكان في المحافظة.
 - د. 5% كوزن لمساحة المحافظة.
 - هـ. 10% كوزن لعدد المنشآت الاقتصادية في المحافظة.

ويذكر في هذا المجال بأن هذه الأسس والمعايير ليست ثابتة بل يتم مراجعتها وتعديلها بشكل سنوي لتعكس التطور في تنفيذ مشروعات اللامركزية في هذه المحافظات، ولدى الانتقال إلى الجانب الحيوي والهام في هذا الموضوع والمتمثل في الوقوف على حجم الإنجازات التي تم تحقيقها في تنفيذ المشاريع الرأسمالية والتنموية في محافظات المملكة لعام 2018، يتضح من المعلومات المتاحة بأن نسبة الإنجاز كانت متدنية إلى حد كبير، حيث تشير المعلومات المتوفرة بأن نسبة الإنفاق لم تتعد نسبة أ. 25% من إجمالي المخصصات وهذه النسبة تعتبر مؤشراً على تعثر مسار اللامركزية في المملكة في عامها الأول بشكل واضح، خاصة إذا ما علمنا بأن نسبة الإنفاق على صعيد إجمالي النفقات الرأسمالية تاريخياً لا تقل عن 90% سنوياً من تقديرات الموازنة.



ويمكن أن يعزى التواضع الملحوظ في نسبة الإنفاق وبالتالي تنفيذ المشاريع الرأسمالية والتنمية الجديدة في عام 2018 في محافظات المملكة إلى جملة من الأسباب، وهي كما يلي:

1. أن تجربة اللامركزية ما زالت في بدايتها وأن أدوار ومهام المجالس التنفيذية والمجالس المنتخبة يشوبها ويكتنفها حالة من عدم الوضوح.
2. التداخل بين المهام التي تتولاها الوزارات والدوائر الحكومية لتنفيذ هذه المشاريع مثل الحصول على مستندات التزام من دائرة الموازنة العامة تمهيداً لطرح عطاءات هذه المشاريع وإحالتها على المقاولين للشروع في تنفيذها وبين مهام مجالس المحافظات، حيث أن الخطوة الأولى للتنفيذ هي من مسؤولية وصلاحيات الوزارات والدوائر الحكومية وليس من مسؤولية مجالس المحافظات.
3. ضعف التنسيق بين مجالس المحافظات والجهات التنفيذية في مراكز الوزارات والدوائر الحكومية.
4. مرور وقت طويل على قيام الحكومة بتوفير الاحتياجات اللوجستية اللازمة لأعضاء المجالس المنتخبة من مكاتب ومبانٍ وغيرها من الأمور الضرورية الأخرى للاضطلاع بمهامهم بسهولة ويسر.
5. ويمكن إرجاع السبب الرئيسي في تواضع تنفيذ المشروعات الرأسمالية الجديدة التابعة للمحافظات في عام 2018 إلى أن الوزارات والدوائر الحكومية كانت تعطي الأولوية للحصول على الحوالات المالية للمشاريع الرأسمالية المستمرة وقيد التنفيذ على حساب طرح عطاءات المشاريع الرأسمالية الجديدة وإحالتها على المقاولين.

وفي كل الأحوال، ينبغي عدم إغفال حقيقة معروفة مفادها أن نسبة الإنفاق على المشاريع الرأسمالية الجديدة تكون في العادة أقل من مثيلاتها على المشاريع الرأسمالية المستمرة وقيد التنفيذ نظراً لأن الإنفاق على المشاريع قيد التنفيذ لا يحتاج إلى طرح عطاءات وإحالتها على المقاولين وذلك على عكس المشاريع الرأسمالية الجديدة التي لا يمكن الإنفاق عليها إلا بعد استكمال هذه الترتيبات، وهذا يوجب اتباع آلية مختلفة وسريعة وفعالة.

فكما هو معلوم، فإن هذه الترتيبات والمتطلبات تستغرق وقتاً ليس بالقصير، يضاف إلى ذلك بأن هذه المتطلبات لا يتم البدء بتنفيذها إلا بعد إقرار قانون الموازنة العامة من قبل مجلس الأمة ومصادقة جلالة الملك عليه، وهذا الأمر كما هو معلوم لا يتم مع حلول مطلع العام في أغلب الأحيان.

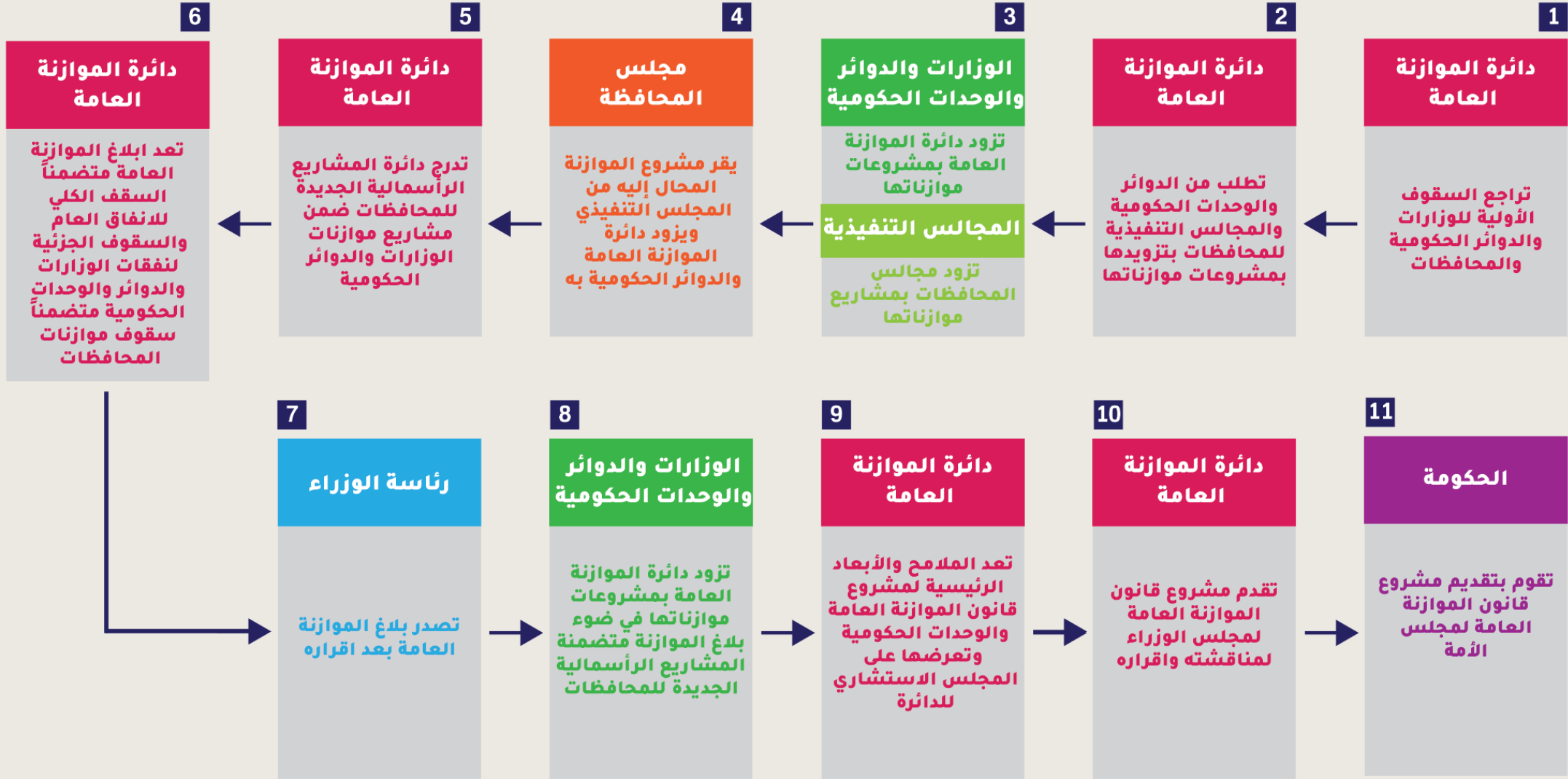
علاوة على ما سبق، يعزو بعض المتابعين ضعف وتواضع الإنفاق على المشاريع الرأسمالية والتنمية الجديدة في موازنة عام 2018 إلى عدم امتلاك معظم أعضاء مجالس المحافظات الخبرة الكافية التي يمكن أن تساعد في تحقيق نتائج أفضل في هذا المضمار، كذلك يمكن أن يكون ضعف الإنفاق على هذه المشاريع مرتبطاً بعدم تحقيق الإيرادات المقدرة في الموازنة نتيجة المبالغة في تقديراتها الأمر الذي يضطر القائمين على الجانب المالي في الدولة التأخير في تلبية متطلبات تنفيذ المشاريع الرأسمالية وخاصة الجديدة منها تفادياً لحدوث زيادة في العجز المالي وحجم الدين العام عن تقديرات قانون الموازنة العامة.

التسلسل الإجرائي لإعداد الموازنة العامة قبل قانون اللامركزية





التسلسل الإجرائي لإعداد الموازنة العامة بعد قانون اللامركزية



وإزاء كل ما تقدم، يتضح أن مسار اللامركزية في المملكة في العام الأول 2018 اتسم بالبطء الشديد جراء جملة من الأسباب تعرضنا لأبرزها فيما سبق مع ضرورة التأكيد على أن التواضع في الإنفاق خلال العام 2018 لا ينبغي أن يقودنا إلى الحكم على عدم نجاح هذه التجربة، إذ يمكن العمل على تسريع الخطى وبالتالي تحقيق نتائج أفضل خلال عام 2019 والسنوات اللاحقة في حال تم اتخاذ سلسلة من الإجراءات والتدابير الكفيلة بالتغلب على المصاعب والتحديات التي واجهت تطبيق النهج الجديد في العام الأول وذلك من خلال تنفيذ التوصيات التالية:

أولاً: إجراء مراجعة شاملة لقانون اللامركزية لعام 2015 من أجل تطوير هذا النهج من خلال إزالة العقبات والتغلب على التحديات التي ما زالت تقف عقبة أمام تقدم سير العمل بسهولة ويسر. ويأتي في مقدمة العقبات التي ينبغي العمل على إزالتها التداخل في الصلاحيات والمسؤوليات في تنفيذ المشروعات الرأسمالية الجديدة بين الوزارات والدوائر الحكومية من جهة وبين المجالس التنفيذية ومجالس المحافظات المنتخبة من جهة أخرى. وبعبارة أخرى فإن المطلوب إيكال العملية كاملة للمجالس التنفيذية ومجالس المحافظات المنتخبة ابتداءً من تحديد المشروعات الرأسمالية والتنموية في المحافظات وتنفيذها بما في ذلك طرح العطاءات وإحالتها على المقاولين وذلك بالتعاون مع الوزارات والدوائر الحكومية المعنية.

ثانياً: حصر طلب إجراء المناقلات في مخصصات المشروعات الرأسمالية والتنموية للمحافظات في المجالس التنفيذية ومجالس المنتخبة للمحافظات شريطة موافقة وزير المالية بناءً على تنسيب مدير عام دائرة الموازنة العامة وعلى أن تكون المناقلات ضمن القطاع (الفصل) ذاته. أما إذا كان طلب المناقلة من قطاع (فصل) إلى قطاع (فصل) آخر فينبغي الحصول على موافقة مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير المالية المعتمد من مدير عام دائرة الموازنة العامة.

ثالثاً: في ضوء افتقار معظم المحافظات إلى هياكل إدارية قادرة على تنفيذ الأمور المالية المتعلقة بالمشروعات الرأسمالية بكفاءة واقتدار يمكن اقتراح إنشاء وحدة مركزية لهذه الغاية في وزارة المالية تعمل بالتنسيق مع الجهات المعنية في المحافظات للصرف لحين استكمال الهياكل المطلوبة في المحافظات وتدريبها لضمان الانتقال السلس إلى اللامركزية لتجنب أي إرباك أو تعطيل للخدمات التي تنفذ في المحافظات.

رابعاً: تبني برامج ودورات تدريبية مكثفة لبناء القدرات المؤسسية اللازمة في المحافظات ومجالس المحافظات ومديريات التنمية المحلية لتصبح لديها القدرة على تقديم الخدمات الحكومية بكفاءة واقتدار، وهذا يتطلب الإسراع في توفير الكوادر البشرية المؤهلة والمدربة الكافية لتطبيق مفهوم اللامركزية بنجاح في التوقيت الملائم، لأن التأخر في تحقيق هذا الهدف يلقي تبعات سلبية على هذا النهج، وهذه ليست دعوة للتسرع وإنما دعوة لتبني برنامج زمني محدد لتحقيق هذا الهدف يراعي تطوير وتأهيل الكوادر البشرية وتعديل الأنظمة المالية التي تمكن المحافظات من إدارة وتنفيذ موازنتها بشكل سلس على غرار الوزارات والدوائر الحكومية.



خامساً: ينبغي التنبيه إلى أن تنفيذ المشروعات الرأسمالية والتنموية في المحافظات سوف يرتب عند استكمالها نفقات جارية ورأسمالية جديدة تلزم لبدء واستمرار عمل هذه المشروعات في المستقبل. وهذا الأمر يتطلب التنسيق المسبق بين الوزارات والدوائر الحكومية المعنية ومجالس المحافظات لرصد المخصصات اللازمة لضمان قيام هذه المشروعات بمهامها المقدمة للمواطنين بكفاءة واقتدار.

سادساً: التأكيد على تقدير الإيرادات المحلية والمنح الخارجية بشكل واقعي ومدروس بعيداً عن المبالغة وذلك لضمان تنفيذ المشروعات الرأسمالية الجديدة التابعة للمحافظات نظراً لأن حدوث أي اختلال في هذا الموضوع سوف يؤثر سلباً على تنفيذ المشروعات الجديدة بشكل خاص أكثر من تأثيرها على المشروعات الرأسمالية المستمرة وقيود التنفيذ.

سابعاً: ضرورة إظهار بيانات الموازنة العامة للسنوات القادمة المشروعات الرأسمالية الجديدة مقسمة إلى مشروعات المحافظات ومشروعات الوزارات والدوائر الحكومية المركزية والمشروعات على المستوى الوطني أي التي تخدم أكثر من محافظة أو أنها تخدم المملكة بشكل كامل.

ثامناً: ضرورة شمول المشروعات الرأسمالية والتنموية للمحافظات لبعض الأنشطة الرئيسية التي تتولاها البلديات وذلك نظراً لأن بلديات المملكة عموماً تعاني بشكل واضح من عجزات مالية كبيرة مما يجعلها غير قادرة على تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين شريطة أن يتم تنفيذ مثل هذه المشاريع للبلديات التي تتبنى برامج إصلاح مالي وإداري واضحة وشفافة.

تاسعاً: البدء اعتباراً من الموازنة العامة للدولة لعام 2020 في معاملة المحافظات كفصول مستقلة في الموازنة شأنها في ذلك شأن الوزارات والدوائر الحكومية.

ملحق أ

1. قانون اللامركزية الصادر في عام 2015:

بموجب هذا القانون يتولى المحافظ بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المخولة إليه بمقتضى التشريعات النافذة جملة من المهام من ضمنها الإشراف على الخطط التنموية والخدمية وعلى إعداد الموازنة السنوية للمحافظة وبموجب هذا القانون:

أ. يشكل في كل محافظة مجلس تنفيذي برئاسة المحافظ وعضوية نائب المحافظ والمتصرفين الذين يرأسون الألوية واثنين من مديري الأفضية في المحافظة ومساعد المحافظ لشؤون التنمية، بالإضافة إلى عضوية مديري المديرية التنفيذية والإدارات الحكومية التابعة للوزارات في المحافظة وكذلك مديري المناطق التنموية والمدن الصناعية في المحافظة (إن وجدت). هذا إلى جانب ثلاثة من المديرين التنفيذيين للبلديات كحد أعلى يسميهم وزير الشؤون البلدية وأحد مفوضي سلطة العقبة الاقتصادية الخاصة فيما يتعلق بمحافظة العقبة وأحد مفوضي سلطة البتراء التنموي السياحي فيما يتعلق بمحافظة معان. ويتولى المجلس التنفيذي جملة من المهام والصلاحيات من أبرزها:

- إعداد مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية للمحافظة ومواءمتها مع الخطط الاستراتيجية المعدة من المجالس البلدية وإحالتها إلى مجلس المحافظة المنتخب لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.
- إعداد دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية.
- إعداد مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية/دائرة الموازنة العامة وإحالته إلى مجلس المحافظة المنتخب.
- العديد من المهام الأخرى.

ب. يكون لكل محافظة مجلس محافظة يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري من عدد من الأعضاء ويحدد عدد أعضاء المجلس المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لهم في كل محافظة بنظام يصدر لهذه الغاية. ويعين مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الداخلية ما لا يزيد على 15% من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في المجلس وعلى أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء، ومدة مجلس المحافظة أربع سنوات تبدأ من يوم إعلان أسماء الفائزين في الانتخابات بالجريدة الرسمية وتنتهي ولايته بانتهاء تلك المدة أو بحله وفقاً لأحكام هذا القانون.

ويتولى مجلس المحافظة جملة من المهام من أبرزها إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية/دائرة الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجه في الموازنة العامة وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة. هذا إلى جانب إقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية المحالة إليه من المجلس التنفيذي وإقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية ضمن المحافظة ورفعها إلى المحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها، وتكون وحدة التنمية في المحافظة بمثابة الأمانة العامة لكل من مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي.



2. وخطوة لتحقيق المتطلبات اللازمة لتطبيق اللامركزية تم اتخاذ ما يلي:

- إجراء أول انتخابات لمجالس المحافظات في 2017/8/15 بموجب قانون اللامركزية لعام 2015.
- إعداد الأنظمة اللازمة لدعم تطبيق قانون اللامركزية (النظام الداخلي لمجالس المحافظات والنظام المعدل لنظام الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات والنظام المالي لمجالس المحافظات).
- إعداد عدد من الأدلة اللازمة لمساعدة المحافظات في تأدية مهامها، كإعداد أدلة حول إعداد مشاريع الموازنات على مستوى المحافظات ووضع أسس تحديد سقف موازنات المحافظات السنوية وآليات التنفيذ والرقابة والمتابعة.



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

هاتف: +٩٦٢ ٦٥١١ ٦٤٧٦ فاكس: +٩٦٢ ٦٥١١ ٦٣٧٦
www.jsf.org info@jsf.org

 /JordanStrategyForumJSF  @JSFJordan