معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (١٨٨)

الحسابات الاقليمية كمدخل للامركزية المالية

يونية ٢٠٠٦

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة مكتب بريد رقم ١١٧٦٥
A.R.E. Salah Salem St. Nasr City, Cairo P.O. Box: 11765

جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم(١٨٨)

الحسابات الإقليمية
كمدخل للامركزية المالية

يونيه ٢٠٠٦

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم

فى إطار مواصلة المعهد لأداء رسالته في خدمة قضايا التنمية والتخطيط يصدر المعهد سلسلة قضايا التخطيط والتنمية لإتاحة نواتجه الفكرية العلمية لمتخذي القرار وللمتخصصين وذوى الاهتمام .

حيث تقدم سلسلة (قضايا التخطيط والتنمية) نتاج مثابرة ودأب فرق بحثية علمية من داخل المعهد مع الاستعانة ببعض الخبرات من ذوى الثقة من خارجه في دراسة الموضوعات التي تعكس التوجهات الرئيسية للمعهد في خطة بحوثه السنوية .

ولا يسعنا إلا أن نتمنى لقارئ هذه السلسلة مزيداً من الاستفادة والإسهام في إثراء وتطوير الجهود البحثية من خلال التعليقات الرصينة بما يخدم قضايا تنمية ورخاء وطننا الحبيب مصر .

وندعو الله أن يكون هذا العمل قد اخرج في أحسن صورة تليق بتاريخ ومكانة معهدنا العريق ..

مدير المعهد

(أ.د / علا سليمان الحكيم)

(مستخلص)

الحسابات الاقليمية كمدخل للامركزية المالية

ان تطبيق اللامركزية يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة ازاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الادارية المختلفة فى عملية اعداد وتنفيذ خطط التنمية الاقليمية لمناطقهم، كما انها توفر دعما ضرورويا لحشد الطاقات وتعبئه الموارد فى اطار إعادة تخصيص وتحويل الموارد والنفقات بين الحكومة المركزية والمحليات.

وتقوم هذه الدراسة بالتعرف على مفهوم وملامح واسباب وتجارب اللامركزية المالية ومدى اهميتها فى عملية التنمية المحلية. كما تتناول الوضع المالى والاقتصادى الراهن للمحافظات، من حيث حجم الايرادات والنفقات، وحجم الاصول المالية والرأسمالية، وحجم الاعانات المقدمه من الحكومة المركزية. هذا بالاضافة إلى التعرف على الأنشطة والامكانيات المتوفرة فى كل محافظة والامكانيات الذاتية بها وحجم المساعدات التى تحتاجها. وقد تم استخدام عدد من المؤشرات على مستوى المحافظات لمعرفة مدى ملاءمة الاطار المكانى والاطار المالى لتطبيق اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة فى هذه المحافظات.

ولقد اتضح محدودية الموارد المحلية لتغطية التكاليف المترتبة على تقديم الخدمات وان قدرة الوحدات المحلية فى تكوين هذه الموارد مازال محدودا جداً، ومازالت الحكومة المركزية تهيمن على معظم مصادر الايرادات وتلعب التحويلات بين الحكومة المركزية والمحلية (الاعانات) دورا فى سد الفجوة بين الايرادات المحلية والنفقات. وعلى الرغم من ان المشرع المصرى حدد مصادر وأنواع مختلفة لتمويل الانفاق الجارى للمحليات الا أن مصادر التمويل الذاتى لم تسد الا نسبة ضئيلة من الانفاق الجارى لم تزد عن ١٤% مما يضطر الحكومة المركزية الى سد العجز عن طريق الاعانه السيادية الجارية او القروض من بنك الاستثمار.

Abstract

Regional account as an Entrance to Fiscal Decentralization

Applying decentralization facilitates the design of development programs which satisfy needs, and requirements of the local population. Because it allows the population of various administrative units to participate in the preparation and implementation of their regional development plans. It provides as well, the necessary support to collect and gather efforts and resources, within the reallocation and the transfer of resources and expenditures between the central and local governments.

This study is interested in recognizing the concept, features and causes behind the transition process targeting fiscal decentralization and other countries experience in fiscal decentralization and special concern is given - within this study - towards exploring the importance of fiscal decentralization in the local developmental process. The study also deals with the Egyptian governorates financial and economic current situations as reflected in revenue and expenditure, the fiscal and capital assets and grants provided by the central government. Finally the study tries to recognize the inmate capabilities and activities available in each governorate and the required grants.

Many indicators on the governorates level were used to examine the adequacy of the fiscal and location frame for applying decentralization in general and fiscal decentralization in particularly in those governorates.

The study results show that local resources are very limited in a way that hinders governorates ability to provide different services and that the local unit's ability to generate resources is very limited.
The study also reveals that the central government still controls most of the revenue resources. Transfers between the central government and the local units (grants) play an important role in covering the gap between local revenue and expenditure.

Although, the Egyptian law has defined various sources and types to finance local units current expenditure; the self finance sources can't finance more than ١٤ % of the current expenditure, forcing the central government to cover the unpaid expenditure through national grants and/or loans from the Investment Bank.

فريــق العمـــــل

أ.د. علا سليمان الحكيم	الباحث الرئيسى
أ.د. السيد محمد كيلانى	
أ.د. سمير عبد الحميد عريقات	
د. فريد أحمد عبد العال	
د. منى عبد العال دسوقى	
د. محمد مرعى حسين	
د. إيمان محمد أحمد	من خارج المعهد
د. محمود عثمان	
أ. أمل زكريا عامر	
أ. هبة أحمد مصطفى	
أ. شيماء طه أبوصير	
أ. مجدى محمد أحمد	من خارج المعهد
السيدة / زكية السيد	سكرتارية
السيدة / ابتسام عبد الرحمن	

أولاً- فهرس المحتويات

مقدمة	١٠- ١٦
الجزء الأول: الإطار النظرى	١٧-٦٣
<u>الفصل الأول: المركزيه واللامركزيه (المفهوم والأبعاد .. المزايا والآثار)</u>	١٧-٣٨
١/١ المركزيه واللامركزيه .. المفهوم	١٩
٢/١ اللامركزيه .. الأبعاد	٢٠
٣/١ اللامركزية .. لماذا ؟	٢٢
٤/١ الأسباب العالمية والمحلية للتوجه نحو اللامركزية	٢٤
٥/١ اللامركزيه ... المزايا	٢٩
٦/١ أثر اللامركزية المالية على التنمية المحلية	٣٠
٧/١- اللامركزية والتخطيط الإقليمى	٣٤
٨/١ اللامركزية والمشاركة	٣٥
٩/١- التحديات التى تحول دون تفعيل اللامركزية	٣٧
<u>الفصل الثانى: بعض التجارب الدولية فى اللامركزية المالية</u>	٣٩-٦٣
١/٢ هياكل النظم الحكومية المختلفة وملامح اللامركزية الإدارية فيها	٤٣
٢/٢ دور كل من الحكومة المركزية والمحليات فى رفع كفاءة وجودة بعض الخدمات العامة	٤٤
٣/٢ مسئوليات الإنفاق فى كل من الحكومات المركزية والمحلية	٤٥
٤/٢ مصادر إيرادات الحكومات المحلية	٤٨
٥/٢ نظم التحويلات المالية بين الحكومات المركزية والمحلية	٥١
٦/٢ عرض تفصيلى لتجربة إصلاح نظام اللامركزية المالية فى جمهورية صربيا.	٥٥
٧/٢ المحددات والمعوقات التى تواجه تطبيق اللامركزية المالية فى تجارب اللامركزية	٦٢

الجزء الثانى: اللامركزية المالية في مصر	٦٤-١١٦
الفصل الثالث: الجوانب الفقهية لأسس التمويل المحلى فى مصر	٦٥-٨٩
١/٣ الجوانب الفقهية لأسس التمويل المحلى	٦٦
٢/٣ شروط توفير الموارد المحلية	٦٦
٣/٣ الإدارة المالية للوحدات المحلية	٦٧
٤/٣ مصادر التمويل المحلى	٦٧
٥/٣ الموارد المالية للإدارة المحلية فى مصر	٧٠
٦/٣ الحسابات والصناديق المحليه الخاصه	٧٧
٧/٣ القواعد العامه التى تحكم موارد المجالس الشعبية المحلية	٨٣
٨/٣ سلطات المحافظ الرقابية فى مجال تمويل الوحدات المحلية	٨٣
٩/٣ الموازنات المالية للمجالس المحلية	٨٤
١٠/٣ تقييم نظام الموارد المحلية فى التشريع المصرى	٨٥
١١/٣ مشاكل ومعوقات الموارد المحليه فى القانون المصرى الحالى	٨٧
١٢/٣ تقييم دور الصناديق والحسابات المحلية	٨٨
الفصل الرابع: أهم ملامح اللامركزية في مصر(مع التركيز على اللامركزية المالية)	٩٠-١١٦
١/٤ الهيكل التنظيمي للادارة المحلية واللامركزية في مصر	٩٢
٢/٤ مصادر تمويل المحليات ومدى ملاءمتها لتحقيق اللامركزية المالية	٩٦
٣/٤ بعض ملامح اللامركزية في نظام الادارة المحلية	١٠٠
٤/٤ بعض التجارب التي حققت نجاحاً في مجال اللامركزية	١٠٣
٥/٤ الخطوات التي اتخذتها مصر أخيراً للتوجه نحو مزيد من اللامركزية	١٠٦
٦/٤ معوقات تنفيذ اللامركزية المالية	١١٣

الجزء الثالث: قياس اللامركزية المالية علي مستوى محافظات مصر	١١٧-١٩٣
الفصل الخامس: دراسة تحليلية للوضع المالى والاقتصادى على مستوى محافظات مصر	١١٨-١٤٣
١/٥ أهم مصادر التمويل المحلى	١٢٠
٢/٥ التوزيع النسبى لمصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظات	١٢١
٣/٥ الاعانات السيادية الجارية من الحكومة المركزية إلى حكومة المحليات	١٢٣
٤/٥ أهم مصادر التمويل المحلى الاستثمارى	١٢٥
٥/٥ أهم بنود الأنفاق المحلى على مستوى كل محافظة	١٢٩
٦/٥ الحسابات الاقليمية الاقتصادية مدخل للتحليل الاقتصادى للامركزية	١٣٦
٧/٥ أهم الصعوبات عند أعداد الحسابات الإقليمية	١٤٢
الفصل السادس: مؤشرات اللامركزية	١٤٤-١٨١
١/٦ منهجية القياس	١٤٥
٢/٦- مدى ملائمة الإطار المكاني لتطبيق اللامركزية	١٤٧
٣/٦ الجوانب الأخرى التى تدعم الإطار المكانى للامركزية	١٥٨
٤/٦ مدى ملائمة الإطار المالي لتطبيق اللامركزية	١٦٣
٥/٦ مدى موائمة مؤشرات اللامركزية وترتيب المحافظات المصرية	١٧٥
الفصل السابع: التوجهات والرؤى المستقبلية لتفعيل اللامركزية المالية فى المحافظات المصرية	١٨٢-١٩٣
١/٧ توجهات عامة	١٨٣
٢/٧ توجهات فى مجال التمويل المحلى	١٨٤
٣/٧ توجهات فى مجال التشريعات الخاصة بالموارد المحليه	١٨٦
٤/٧ خاتمة	١٩١
ملخص الدراسة	١٩٤-٢١٣
الهوامش	٢١٤-٢١٨

ثانياً- فهرس الجداول

جدول	العنوان	الصفحة
١/٢	نسب توزيع نفقات ميزانيه الحكومه المركزيه فى صربيا	٥٦
٢/٢	نسب توزيع نفقات ميزانيه الإقليم المستقل بالألف دينار	٥٧
٣/٢	نسب توزيع النفقات على مستوى الحكومات المحلية	٦٠
٤/٢	التوزيع النسبى لموارد الإقليم المستقل من مصادره المختلفة (%)	٦٠
١/٥	أهم مصادر التمويل المحلى على مستوى اجمالى المحليات	١٢٠
٢/٥	جدول رقم (٢/٥) التوزيع النسبى لمصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظة عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٢٢
٣/٥	قيمة الاعانة السيادية الجارية من الحكومة المركزية للحكومة المحليات ونسبتها الى اجمالى مصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظات عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٢٤
٤/٥	أهم مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية	١٢٥
٥/٥	التوزيع النسبى لأهم مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية على مستوى المحافظات	١٢٦
٦/٥	أنواع مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية ، وتوزيعها على مستوى المحافظة	١٢٨
٧/٥	التوزيع النسبى للاستخدامات الجارية وللحقوق الملكية حسب المحافظة	١٣١
٨/٥	نسبة التحويلات الجارية إلى إجمالى الأنفاق الجارى حسب المحافظة	١٣٢
٩/٥	نسبة حجم القروض من بنك الاستثمار القومى لتمويل الاستخدامات الاستثمارية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ على مستوى المحافظات	١٣٤
١٠/٥	نصيب محافظات مصر فى إجمالى الانفاق الاستهلاكى، القيمة المضافة إلى إجمالى الأنتاج، الدخل الاولى، الدخل المتاح التصرف فيه، الادخار، صافى الاقتراض / الاقراض عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٤١
١/٦	الجوانب الإدارية للامركزية	١٥٢
٢/٦	بعض الجوانب الأخرى اللازمة لتدعيم التوجه نحو اللامركزية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٦٠
٣/٦	بعض المؤشرات التى تعكس الجوانب المالية لتطبيق اللامركزية ٢٠٠٤/٢٠٠٣.	١٦٤
٤/٦	مدى ملائمة الإطار المكانى لتطبيق اللامركزية	١٧٨
٥/٦	مدى ملائمة الإطار المالى لتطبيق اللامركزية	١٨٠

ثالثاً- فهرس الأشكال

شكل	العنوان	الصفحة
١/١	الأبعاد المختلفة للامركزية	٢١
١/٦	الحدود الإدارية لمحافظات مصر عام ٢٠٠٥	١٤٨
٢/٦	توزيع السكان فى المحافظات عام ٢٠٠٥	١٥٥
٣/٦	المشاركة السياسية فى التصويت على انتخابات المحليات عام ٢٠٠٢ (% من المقيدين بالدائرة)	١٥٩
٤/٦	نسبة القيد بجميع المراحل التعليمية عام ٢٠٠٤	١٦١
٥/٦	معدل القراءة والكتابة اجمالى (١٥+) عام ٢٠٠٤	١٦٢
٦/٦	الانفاق المحلى كنسبة من جملة الانفاق العام و كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٦٥
٧/٦	الانفاق/الايرادات المحلية كنسبة من الانفاق/ الناتج المحلي الاجمال ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٦٦
٨/٦	الإعانات السيادية والايرادات من الضرائب كنسبة من جملة الايرادات المحلية ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٦٧
٩/٦	متوسط نصيب الفرد من قيمة الإعانات السيادية (بالجنيه) عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٦٨
١٠/٦	التحويلات المالية المركزية كنسبة من جملة الايرادات المحلية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٦٩
١١/٦	نسبة الانفاق المحلى إلى الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٧٠
١٢/٦	متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الاستهلاكى (بالجنيه) عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٧١
١٣/٦	موارد الصناديق الخاصة % من الايرادات المحلية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٦٩
١٤/٦	متوسط نصيب الفرد من موارد الحسابات والصناديق الخاصة (بالجنيه) عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٧٣

مقـــــدمة الدراســـــة

مقدمة

من المسلمات التى أقرت بها الأدبيات الإقتصادية، وجود علاقة طردية بين درجة اللامركزية ومستوى التنمية البشرية فى أى دوله . فهناك ضرورة لتطبيق اللامركزية باعتبارها سبيل لتحقيق التنمية والإصلاح الذى يرتكز على وضع نظم جديدة فى المجتمع تحقق الشفافية والعدالة للأفراد .

وتتحقق اللامركزية فى إطار المؤسسات السياسية والإدارية والمالية والثقافية القائمة فى المجتمع، لذا فان تحقيق اللامركزية بكفاءة عالية ينبغى أن يتم بالإستفادة من عوامل القوة القائمة فى تلك المؤسسات، حتى يمكن تحقيق الاهداف المرجوه والتى تتمثل فى النهوض المستمر والمتواصل بمستويات الرفاهية والتقدم الإقتصادى والأجتماعى عن طريق تحقيق العدالة فى توفير وتقديم وتوصيل الخدمات بمستويات جودة مرتفعة الى الإفراد، وعن طريق تحقيق قدر أكبر من الشفافية يساعد على تعديل المسارات وعلاج أى إنحرافات قد تظهر أثناء تنفيذ العمليات والأنشطه التنموية المتعددة .

خلال العقود الماضية ظهر إتجاه عالمى نحو المركزية الإدارية بتضييق أو إنقاص إستقلال سلطات الإدارة المحلية. ونتيجة لعجز الموارد المحليه أضطرت المحليات إلى الإعتماد على الإعانات الماليه من الحكومه المركزيه. غير أن الوضع تغير خلال السنوات الماضيه واصبح هناك إتجاه عالمى للأخذ باللامركزيه.

وقد ساعد على تعزيز التوجه نحو اللامركزيه تداعى وسقوط الأنظمه الشمولية مما أدى إلى إثارة التساؤل حول الدور المركزى للدوله والمطالبه بعوائد أكثر مردودية وكفاءه من برامج الإنفاق العام، وبتقديم مستويات أفضل فى توفير وإنتاج الخدمات العامة وفى وضع الخطط الإنمائية، بعد ان أقتنعت الجماهير بأن المركزيه والبيروقراطية المعيقة لاجهزة الدوله لا تؤدى إلا إلى هدر الموارد وإستنزافها وعدم إيصالها إلى الفئات الاجتماعية المستهدفة فى حين ان اللامركزيه، إذا ما تم احكام تطبيقاتها وإخضاعها إلى الرقابه الشعبيه، تصبح الإطار والطريقه الأفضل لتخصيص الموارد وتوظيفها بشكل يرقى إلى طموحات المواطنين المحليين، ويحقق مردودا إجتماعياً وفردياً مجزياً ٠