المملكة الأردنية الهاشمية

وزارة المالية

اللامركزية المالية في الأردن

تعزيز دور المحافظات في تحسين الخدمات العامة

USAID
من الشعب الأمريكي

Fiscal Reform and Public
Financial Management Activity (FRPFM)

مشروع إصلاح وإدارة المالية العامة

كلمة رئيس الوزراء

ضمن عملية الاصلاح الشامل التي يقودها جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين منذ توليه مقاليد الحكم، تركزت الرؤية الملكية السامية على توجيه الحكومات المتعاقبة الى اهمية اعطاء القوة لصوت المواطنين في المحافظات للمشاركة في صنع القرارات، من خلال تطبيق نهج اللامركزية وتمكين المجتمعات المحلية من تحديد احتياجاتها التنموية.

وكخطوة هامة على تقرير تحقيق هذه الرؤية، لا بد أن يكون لكل محافظة مجلس محافظة منتخب انتخابا مباشرا من قبل المواطنين القاطنين في تلك المحافظة ليقوم هذا المجلس الى جانب المجالس المحلية والبلدية في المحافظات بتحديد الاولويات التنموية لمحافظاتهم ووضع الخطط والبرامج المتعلقة بها بدلا من اقتصار هذه المهمة على صانع القرار في المركز، فالمواطنون في المحافظة أدرى بمصالحهم وأقدر على تحديد احتياجاتهم. إن تطبيق مفهوم اللامركزية يمثل نقطة تحول هامة للمملكة، إذ سنشهد زيادة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار وتحسين قدرة المحافظات في دفع عجلة التنمية المحلية والتخطيط لمستقبل أفضل، كما ستكون المحافظات من خلال مجالسها المنتخبة مساءلة أمام المواطنين وأمام الحكومة المركزية وبما يسهم في تقوية أسس المتابعة والتقييم للمشاريع والبرامج المنفذة والتي تستهدف تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.

وسيتم تطبيق اللامركزية من خلال خطة مقسمة إلى مراحل يستغرق تنفيذها العديد من السنوات، يرافقها اجراء مراجعة شاملة وتطوير للقوانين والتشريعات، ونقل بعض المهام والخدمات الحكومية الى المحافظات، واعادة ترتيب الاهداف والاولويات الوطنية واليات اعداد وتنفيذ الموازنات والرقابة عليها، اضافة الى انشاء هيكليات ادارية تساعد في عملية التطبيق، وايجاد منبر لتعميق وتعزيز مشاركة المواطنين في صنع القرار التنموي على المستوى المحلي. وبطبيعة الحال فان ذلك يستوجب من الحكومة اتخاذ خطوات جادة ومدروسة والتخطيط والتنسيق بالشكل الأفضل لضمان الانتقال السلس إلى اللامركزية لتجنب أي إرباك أو تعطيل للخدمات التي تقدمها الحكومة الى المواطنين.

وكخطوة هامة على هذا الطريق، قامت الحكومات المتعاقبة بتشكيل العديد من اللجان الوزارية والتنفيذية لوضع التصورات والمقترحات والاطر التشريعية والتنظيمية والاجرائية لتحقيق المتطلبات اللازمة لتطبيق اللامركزية خلصت الى ما يلي:

1. إقرار قانون اللامركزية الذي تم بموجبه إجراء أول انتخابات مجالس محافظات في 15 آب 2017.
2. إعداد الأنظمة اللازمة لدعم تطبيق قانون اللامركزية (النظام الداخلي لمجالس المحافظات، النظام المعدل لنظام الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات والنظام المالي لمجالس المحافظات).
3. اعداد عدد من الأدلة اللازمة لمساعدة المحافظات في تأدية مهامها (دليل إجراءات تطوير أدلة الاحتياجات والخطة التنموية السنوية للمحافظة، ودليل إعداد موازنات المحافظات) ويجري العمل حاليا على استكمال ما تبقى من الأدلة الضرورية ذات العلاقة بتنفيذ الموازنة والرقابة عليها.

ان هذه الانجازات على أهميتها ما هي الا خطوة على الطريق نحو تطبيق اللامركزية في الاردن، وستواصل الحكومة عملها نحو التوسع في تطبيق هذا المفهوم خلال السنوات القادمة، وبما يتوافق مع الجهود المبذولة في تعزيز قدرة المحافظات في مجال التخطيط التنموي وادارة الموارد.

تمثل هذه الورقة خارطة الطريق ورؤية الحكومة لتنفيذ مفهوم اللامركزية المالية بشكلها الشامل خلال السنوات القادمة، وتنبع أهميتها في توفير المعلومات اللازمة للمواطنين لتمكينهم من ابداء الرأي ومشاركة الحكومة في عملية التخطيط لتطوير هذا المفهوم حسب رؤية وتطلعات جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين.

د. هاني الملقي
رئيس الوزراء

كلمة وزير المالية

في ظل الواقع الاقتصادي المتغير، واستنادا الى التجارب العالمية المثلى التي تستهدف تعزيز التنمية بمفهومها الشامل، فان إدارة العمليات التنموية لا تنحصر في المركز، ولا بد من اشراك المواطنين في مختلف مناطقهم في عمليات التخطيط التنموي وتحقيق الأهداف المرسومة على المستويين المحلي والوطني.

لقد بات الوقت ملائماً لانتقال المملكة إلى نظام لامركزي يلبي متطلبات الحوكمة على الصعيدين الوطني والمحلي ويعزز من مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار التنموي على مستوى المحافظات، وهذا يعتبر أحد أبرز اهداف الخطة العشرية الحكومية للتحفيز الاقتصادي للعقد القادم، والذي تضمن دعم تطبيق اللامركزية وتعزيز مشاركة المجتمعات المحلية في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وبشكل متكامل مع منظومة السياسات الاقتصادية الكلية. وسيرتب هذا على وزارة المالية مزيداً من الجهود المكثفة للانتقال من اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها من المركز الى محافظات المملكة المختلفة.

يعتبر قانون اللامركزية الذي تم إقراره سنة 2015 والانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه بالاضافة الى مسؤوليات وزارة المالية في ادارة المال العام ركائز العمل الأساسية للانطلاق نحو تطبيق اللامركزية المالية في المملكة، والتي رتبت على وزارة المالية تسريع السير في تطوير وتحديث انظمة الادارة المالية الحكومية والتشريعات والتعليمات والأدلة والاجراءات ذات العلاقة، وستأخذ الوزارة على عاتقها كل ما يلزم لادارة هذا التغيير ومواجهة هذا التحدي من خلال بناء القدرات نحو تطبيق اللامركزية المالية، واعادة هندسة نظم العمليات المالية ونشر المعرفة والتاهيل والتدريب للكوادر البشرية العاملة في المجال المالي حتى تتمكن المحافظات من تخطيط وتنفيذ موازناتها بفاعلية وحسب الخطط المرسومة، وبما يكفل تسهيل تطبيق اللامركزية المالية بنجاح.

وقد تمكنت الوزارة ومن خلال اللجنة التنفيذية للامركزية – المحور المالي من تنفيذ عدد من المتطلبات الهامة التي ستمهد الطريق نحو تطبيق اللامركزية المالية في المملكة، لعل من أبرزها ما يلي:

- إعداد أدلة حول إعداد مشاريع الموازنات على مستوى المحافظات.
- وضع أسس تحديد سقوف موازنات المحافظات السنوية وآليات التنفيذ والرقابة والمتابعة.
- اعداد خارطة طريق (ورقة السياسات) لتطبيق اللامركزية المالية في المملكة.

وتسعى وزارة المالية من خلال هذه الورقة إلى إلقاء الضوء على رؤية الحكومة بشأن اللامركزية المالية والى رسم خارطة الطريق نحو تطبيقها، والى تحديد المجالات التي ستركز عليها الوزارة خلال المرحلة القادمة لتتمكن وبالتعاون مع المؤسسات الرسمية الأخرى من تطبيق نهج اللامركزية المالية بنجاح في المحافظات.

واذ تدرك الوزارة حداثة عهد اللامركزية في المملكة وأهمية محور اللامركزية المالية فيها والذي ينبغي أن يتم تنفيذه على مراحل زمنية، لترى أن هذه الورقة توفر للمواطنين والمعنيين والجهات المانحة معلومات حول رؤية الحكومة وتوجهاتها فيما يتعلق بتطبيق مفهوم اللامركزية المالية ضمن الإطار الكلي للامركزية.

وفي الختام تتطلع وزارة المالية الى تزويدها بملاحظاتكم وآرائكم حول الأفكار الواردة في هذه الورقة، مؤكدين على ايلاء هذه الملاحظات الأهمية الكافية، ساعين من وراء ذلك الى تحقيق رؤى وتطلعات جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين بزيادة مشاركة كافة المواطنين في صنع القرار التنموي على مستوى محافظات المملكة.

وزير المالية
عمر ملحس

جدول المحتويات

الملخص التنفيذي 5
مقدمة الملخص 5
تغيير أدوار الحكومة 5
التعاون على أعلى مستوى داخل الحكومة 6
المكونات الأساسية للامركزية المالية 6
المحطات الرئيسية في اللامركزية المالية 7
التحديات المقبلة 8
مقدمة 10
نبذة عن اللامركزية 10
ما هي اللامركزية؟ 10
كيف تحقق اللامركزية قيمة مضافة للمواطنين؟ 11
نماذج تطبيق اللامركزية 11
اللامركزية المالية 13
ما هي اللامركزية المالية؟ 13
اللامركزية المالية بحسب التشريعات السارية 13
قانون اللامركزية 14
ما هي المكونات الرئيسية لتنفيذ اللامركزية المالية؟ 14
اللامركزية في الأردن 16
الأوضاع الديموغرافية والتنموية في المحافظات 16
هيكلية المحافظات في المملكة 18
العناصر الأساسية لقانون اللامركزية الجديد 19
الأدوار الجديدة ضمن إطار قانون اللامركزية 19
البلديات وأهمية ربطها بالمحافظات 20
خارطة طريق اللامركزية المالية 20
الأهداف الرئيسية والجدول الزمني التدريجي لخطة التنفيذ 22
خطة العمل للسنوات المقبلة 23
المحطات الرئيسية في اللامركزية المالية 24
بناء القدرات لتنفيذ اللامركزية المالية 25
مشاركة المواطنين 27
دور المواطنين في إطار اللامركزية المالية 27
دور المواطنين خلال تخطيط الموازنة – تعزيز الشفافية والمساءلة 27
الحوار بين القطاعين العام والخاص لتحقيق الشفافية في مجال اللامركزية المالية 27
التحديات المقبلة 27
الملحق 1: هيكلية لجنة اللامركزية والمحاور المنبثقة عنها 29
الملحق 2: مؤشرات اقتصادية واجتماعية 30

الملخص التنفيذي

مقدمة الملخص

ارتفع عدد المواطنين الاردنيين خلال العقد الماضي بنسبة 40.3 % من 4.71 مليون نسمة في العام 2004 إلى 6.61 مليون نسمة في العام 2015، مما فرض ضغوطاً على الحكومة للاستجابة لاحتياجات المواطنين في مختلف محافظات المملكة، ومن جهة أخرى يشير التفاوت في الإنفاق الرأسمالي بين المحافظات الاثنتي عشرة إلى ضرورة تحقيق المزيد من العدالة في توزيع الموارد والرقي بالوضع الإنساني لتحقيق الرفاه والإستقرار والتطور بما يتوافق مع احتياجاته وإمكانياته الاقتصادية والاجتماعية والفكرية. ومع إقرار قانون اللامركزية في كانون الأول عام 2015، بدأت المملكة مرحلة جديدة من الإصلاح السياسي والاقتصادي لتحسين تقديم الخدمات العامة لجميع المواطنين. وتعد انتخابات مجالس المحافظات التي تم إجراؤها في 15 آب 2017 الخطوة الأولى نحو تطبيق اللامركزية وبما ينسجم مع متطلبات قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015.

تسعى الحكومة إلى تطبيق اللامركزية لتحقيق مصلحة المواطنين في المقام الأول، وكخطوة أولى، قامت الحكومة بتشكيل لجنة وزارية ولجنة تنفيذية للامركزية انبثق عنها سبع لجان تغطي كافة المحاور المطلوبة لتطبيق اللامركزية:

1. محور التشريعات
2. محور الهياكل المؤسسية والتنظيمية والأدلة والإجراءات
3. محور القدرات المؤسسية
4. محور المالية
5. محور التنمية المحلية والخدمات
6. محور التوعية
7. محور تكنولوجيا المعلومات

يقدم قانون اللامركزية آلية جديدة لصنع القرار على مستوى المحافظات إذ ستتولى المحافظات مهام التخطيط وإقرار المشاريع التنموية حسب الأولويات واعداد وإقرار موازنات المحافظات.

بمرور الوقت، ستهدف اللامركزية الى إعطاء المحافظات المزيد من الصلاحيات المالية والإدارية حتى يتسنى لها تنفيذ البرامج والمشاريع على مستوى المحافظة وتقديم خدمات حكومية مختارة. وسيصبح تركيز المجلس التنفيذي للمحافظة على التأكد من أن المديريات التنفيذية في المحافظة تستجيب وتنفذ الأولويات والبرامج المحددة من قبل مجلس المحافظة.

يتطلب تطبيق اللامركزية اضطلاع وزارة المالية بدور رئيس لضمان إدارة اللامركزية المالية في المحافظات بكفاءة وفاعلية. حيث سيتم نقل المسؤوليات والصلاحيات المالية إلى المحافظات لتصبح مسؤولة عن تخطيط واعداد الموازنات وتنفيذها الموازنات تدريجياً والرقابة عليها ومتابعة عملية تنفيذ المشاريع.

يكمن الهدف الرئيس من هذه الورقة في تحديد المنهجية التي ستتبعها الحكومة في تطبيق اللامركزية المالية في محافظات المملكة.

تغيير أدوار الحكومة

سيتم نقل بعض الأدوار المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي والرقابة والتنفيذ تدريجياً من المركز إلى المحافظات وبطبيعة الحال فان هذا سيتطلب اجراء بعض التغييرات على دور الحكومة المركزية في عملية تخطيط وتنفيذ البرامج والمشاريع وتقديم الخدمات الحكومية.

وستقوم وزارة المالية بالتعاون مع دائرة الموازنة العامة، بإجراء ما يلزم لمواكبة التغيرات الناتجة عن تطبيق اللامركزية المالية، وفي هذا الإطار تم استحداث وحدة اللامركزية المالية في وزارة المالية من أجل تنسيق كافة أنشطة اللامركزية المالية والاشراف عليها وبناء قدرات الوزارات

والمحافظات في مجال اللامركزية المالية.

كما ستتطور أدوار الوزارات مع مرور الوقت لتنتقل من التركيز على تقديم الخدمات إلى التركيز على إعداد السياسات والخطط الاستراتيجية وعمليات التنظيم، مما سيسهم في الحد من ازدواجية المسؤوليات والأدوار بين الوزارات والمحافظات وجعل المحافظات أقرب إلى المواطنين وأكثر استجابة لأولويات التنمية.

وحتى تتمكن المحافظات من تلبية احتياجات المواطنين بحسب أولويات التنمية، ينبغي عليها تطوير قدرات جمع وتحليل البيانات والمعلومات على مستوى المحافظات لاستخدامها في إعداد السياسات والتعريف بهذه الاحتياجات من خلال المجالس التنفيذية.

وستختلف مسؤوليات المحافظات عن مسؤوليات البلديات والوزارات مما سيتيح للحكومة المركزية التكيف مع الادوار الجديدة والتركيز أكثر على اعداد السياسات بدلا من التركيز على تقديم الخدمات.

التعاون على أعلى مستوى داخل الحكومة

يتطلب تحقيق أهداف اللامركزية التعاون الفعّال بين الوزارات المعنية من خلال اللجنة الوزارية المشكلة استنادا الى قرار مجلس الوزراء رقم (161) تاريخ 15-6-2016 ولجان المحاور التابعة لها، كما ستعمل وزارة المالية بالتعاون مع دائرة الموازنة العامة على تطبيق القرارات ذات الشأن المالي مثل أوجه الانفاق على النشاطات والخدمات التي سيتم نقلها الى المحافظات، بما في ذلك إجراء تحليل للأثر المالي لعمليات النقل. وسوف تسعى وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة الى التأكد من أن موازنات المحافظات ستعد بناء على معايير عادلة وشفافة ويمكن التنبؤ بها.

المكونات الأساسية للامركزية المالية

نظراً لعدم وجود القدرات اللازمة لتنفيذ الموازنات في المحافظات، سيتم خلال السنوات الأولى من تطبيق اللامركزية ايلاء مهمة تخطيط واعداد الموازنات الى المحافظات وذلك استنادا لقانون اللامركزية لعام 2015، ومع مرور الوقت، سيتم منح صلاحيات تدريجية للمحافظات تستطيع من خلالها تنفيذ بعض النشاطات التي ستقرر الحكومة نقلها من المركز. وحتى ذلك الحين ستبقى الوزارات هي المسؤولة عن عملية تنفيذ الموازنات والرقابة عليها.

يتم تطبيق اللامركزية من خلال اتباع منهجية تدريجية، وسيكون هناك دور مباشر لوزارة المالية ودائرة الموازنة العامة في تحديد السقوف المالية للمحافظات (التمويل)، بالإضافة الى وضع الإطار العام لتخطيط الموازنة وتنفيذها وإجراء عمليات التدقيق والرقابة المالية عليها. وسيقرر مجلس الوزراء أوجه الإنفاق (الخدمات/ النشاطات) التي سيتم نقلها إلى المحافظات في المستقبل ضمن إطار تنفيذ الموازنة على مستوى المحافظات.

وفي إطار اللامركزية المالية، ستركّز وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة على مكونات اللامركزية المالية الأربعة وهي:

تحديد أوجه الإنفاق	التمويل	تخطيط الموازنة	تنفيذ الموازنة والرقابة عليها

الشكل 1: المكونات الأربعة الأساسية للامركزية المالية

بمرور الوقت سيتم تدريجياً بناء القدرات والكفاءات لوزارة المالية ودائرة الموازنة العامة والمحافظات في مجال اللامركزية المالية. وسيتم التركيز على المكونات الأربعة الرئيسية لتأسيس القاعدة اللازمة وبناء الأنظمة المالية الضرورية للتطبيق على مستوى المحافظات.

سيستغرق تطبيق اللامركزية المالية عدة سنوات، وسيتم تنفيذها وفقا لخطة واضحة مقسمة إلى مراحل زمنية لضمان عدم حدوث أي ارباك أو توقف لعمليات تخصيص وتنفيذ الموازنات وتقديم الخدمات العامة للمواطنين.

المكون الأول هو **تحديد أوجه الإنفاق** للخدمات والأنشطة التي سيتم نقلها من المركز الى المحافظات وبصورة تدريجية لتقوم المحافظات بتنفيذها

بدلا من الحكومة المركزية.

أما المكون الثاني **والمتمثل بالتمويل** فيركز على مصادر التمويل لموازنات المحافظات، وآلية تحديد السقف الكلي لنفقات المحافظات وسقوف الانفاق الجزئية لكل محافظة من هذه المحافظات والتي يتم اشتقاقها من خلال معادلة تراعي عدداً من المعايير الاقتصادية والاجتماعية.

بينما يركز المكون الثالث على آلية **لتخطيط الموازنة** بحيث تتمكن المحافظات من تحديد أولوياتها واحتياجاتها من المشاريع المراد تنفيذها.

وأخيراً، يحدد المكون الرابع إجراءات **تنفيذ الموازنة** لضمان قدرة كل محافظة على تنفيذ ومراقبة موازنتها وفقاً للسياسات والإجراءات المعمول بها وضمن الإطار الزمني المحدد.

المحطات الرئيسية في اللامركزية المالية

حددت وزارة المالية في خطة عملها لتنفيذ اللامركزية المالية محطات رئيسية للسنوات القادمة، كالآتي:

السنة المالية 2017

1. إنشاء وحدة اللامركزية المالية في وزارة المالية وتعيين الكادر المؤهل. (تم الانتهاء من ذلك).
2. إعتماد اسس لتحديد سقف الانفاق الراسمالي الكلي والسقوف الجزئيه للمحافظات. (تم الانتهاء من ذلك)
3. تحديد سقوف موازنات المحافظات الرأسمالية من خلال معايير ومعادلة عادلة وواضحة وشفافة من قبل وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة. (تم الانتهاء من ذلك).
4. إعداد دليل إجراءات تطوير أدلة الاحتياجات والخطة التنموية السنوية للمحافظة ودليل إعداد مشاريع الموازنات على مستوى المحافظات لعام 2018. (تم الانتهاء من ذلك)
5. تمكين المحافظات من تحديد احتياجاتها وإقرار مشروع موازنة المحافظة للمشاريع الرأسمالية لعام 2018 من قبل مجلس المحافظة ضمن السقف المحدد من وزارة المالية/دائرة الموازنة العامة وضمن مفهوم المشروع على مستوى المحافظة وعلى المستوى الوطني.
6. تبني خطة لرصد وتسجيل كافة النفقات الجارية والرأسمالية على مستوى المحافظات من قبل الوزارات.
7. العمل على رفع مستوى التنسيق بين المحافظات والبلديات من خلال وزارة المالية بالتعاون مع وزارة الشؤون البلدية ووزارة الداخلية بهدف تجنب ازدواجية تمويل وتنفيذ المشاريع بين المحافظات والبلديات وضمان الفاعلية في آلية تحديد احتياجات المحافظات من المشاريع التنموية.
8. اعتماد السياسات التي سيتم الاستناد اليها في نقل النشاطات من المركز الى المحافظات وادراجها ضمن موازنة 2019 وإجراء التعديلات التشريعية اللازمة.
9. تحديد نطاق النشاطات التي سيتم نقل عملية تنفيذها من المركز الى المحافظات خلال موازنة 2019.
10. تحديد آلية وأدوات تنفيذ النشاطات لأوجه الانفاق الجديدة التي سيتم نقلها الى المحافظات بما في ذلك تعميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) والموارد اللازمة لذلك بالتنسيق مع وزارة الداخلية.
11. تدريب الجهات المعنية في المحافظات على إجراءات اعداد مشاريع موازناتها. (تم الشروع بذلك)
12. عقد لقاءات مع مجالس المحافظات لإطلاعها على آلية اعداد موازنة المحافظة حسب الأدلة المعتمدة.
13. الاستمرار في عملية تنفيذ موازنات المحافظات الرأسمالية للعام 2018 وفق احكام النظام المالي والتعليمات النافذة من قبل الوزارات في المركز وذلك لحين تدريب الكوادر وتعديل الانظمة اللازمة لتمكين المحافظات من تنفيذ النشاطات التي يقرر مجلس الوزراء نقلها من المركز الى المحافظات.

السنة المالية 2018

1. عقد لقاءات مع مجالس المحافظات لإطلاعها على مفهوم اللامركزية المالية والتطورات المستقبلية المتوقعة.
2. استمرار المحافظات بالاضطلاع بمسؤولية تحديد احتياجاتها التنموية واختيار مشاريعها الرأسمالية للعام 2019.
3. إقرار مشروع موازنة 2019 من قبل مجالس المحافظات ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة وبحيث تتضمن موازنات

المحافظات لعام 2019 النفقات التشغيلية المتعلقة بإدارة المحافظة، ونفقات المشاريع الرأسمالية بالإضافة الى النفقات المتعلقة بالنشاطات التي ستقرر الحكومة نقل عملية تنفيذها من المركز الى المحافظات.

4. إعداد الموازنة العامة لسنة 2019 متضمنة الموازنات التفصيلية لـ 12 محافظة بما في ذلك البيانات المالية لنشاطات أوجه الانفاق الجديدة التي تم نقلها الى المحافظات.
5. توسيع نطاق النشاطات وأوجه الإنفاق الجديدة التي سيتم نقل عملية تنفيذها من المركز الى المحافظات.
6. مراجعة وتطوير المعادلة التي يتم الاستناد اليها في تحديد سقف الانفاق للمحافظة ليتم الأخذ بعين الاعتبار نشاطات أوجه الإنفاق الجديدة التي تم نقلها الى المحافظات.
7. توفير القدرات اللازمة لجمع وتحليل البيانات وتخطيط وتنفيذ الموازنة ومتابعة تنفيذ مشاريع النفقات الرأسمالية ذات الأولوية بالتعاون مع الجهات المعنية.
8. إعتماد خطة شاملة لتدريب الجهات المعنية في المحافظات على تنفيذ الموازنات والرقابة عليها.

السنة المالية 2019

1. مواصلة مراجعة وتطوير المعادلة التي تم الاستناد اليها في تحديد سقف الانفاق للمحافظة ليتم الأخذ بعين الاعتبار النشاطات لأوجه إنفاق جديدة تم نقلها الى المحافظات.
2. الاستمرار في توسيع نطاق النشاطات وأوجه الإنفاق الجديدة التي سيتم نقل عملية تنفيذها من المركز الى المحافظات للسنوات اللاحقة.
3. تطبيق إجراءات الرقابة والتدقيق الداخلي على عملية تنفيذ الموازنة في المحافظات في 2019.
4. إقرار مجالس المحافظات لمشروع موازنة 2020 مع الأخذ بعين الاعتبار نشاطات أوجه الإنفاق الجديدة التي تم نقلها الى المحافظات وكذلك الآلية والأدوات المقترحة لتمويل هذه النشاطات الجديدة وإرسالها الى وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة.

التحديات المقبلة

أ) تحوّل المحافظة من كونها مساءلة أمام جهة واحدة لتصبح مساءلة أمام جهتين

ان من أهم التحديات التي ستواجهه عملية تطبيق اللامركزية المالية هو إعطاء المحافظة الصلاحيات الإدارية والمالية اللازمة لها لتنفيذ البرامج والمشاريع على مستوى المحافظة لتصبح لديها القدرة على تقديم خدمات حكومية مختارة، لأن المحافظة في هذه الحالة ستكون مسؤولة أمام المواطنين الذين انتخبوا مجلس المحافظة من جهة ومسؤولة أمام الحكومة المركزية من جهة أخرى. وفي سبيل تطبيق مفهوم اللامركزية المالية بنجاح، على الحكومة بذل الجهود اللازمة لبناء القدرات في المحافظات وتوفير للكوادر البشرية المؤهلة والمدربة.

ب) التكاملية في عمل أجهزة الدولة

سيتطلب نجاح اللامركزية المالية وجود علاقات قوية وتكاملية للعمل بين مؤسسات الحكومة المركزية وإدارات المحافظات ومجالسها.

ج) بناء القدرات المؤسسية في المحافظات

لضمان سلاسة الانتقال إلى تطبيق اللامركزية يجب بناء القدرات المؤسسية اللازمة في المحافظات ومجالس المحافظات ومديريات التنمية المحلية.

د) التدرج في تطبيق اللامركزية

ان التسرع في تطبيق مفهوم اللامركزية المالية بشكلها الشامل وبدون مراعاة تطوير وتأهيل الكوادر وتعديل الانظمة المالية التي تمكن المحافظات من ادارة وتنفيذ موازناتها يمثل تحدياً مهماً ينبغي التنبه له، ولمواجهة هذا التحدي أعدت الحكومة خطة عمل مقسمة

أهداف اللامركزية

- توسيع صلاحيات الإدارات المحلية
- تعميق مشاركة المواطنين وتمكينهم من تحديد أولوياتهم
- توزيع مكتسبات التنمية بشكل أكثر عدالة وفعالية

جلالة الملك عبد الله الثاني-خطاب العرش السامي خلال افتتاح الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة السابع عشر، 15-11-2015

إلى مراحل زمنية تدريجية سيتم من خلالها تحديد وتنسيق المسؤوليات بين الوزارات المختلفة والمحافظات.

ه) التوعية

تتطلب عملية تنفيذ اللامركزية تعزيز التنسيق بين جميع الجهات المعنية سواء الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات المانحة وعلى المستويين الوطني (الحكومة المركزية) والمحلي (المحافظات) وإشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص خلال عمليات الحوار.

وتتمثل خطة الحكومة في تنفيذ استراتيجية توعوية تفصيلية تعتمد على عملية انتقال شفافة نحو اللامركزية، ويتم من خلالها الأخذ بآراء الجهات المعنية لتحسين إجراءات الانتقال.

وستستمر اللامركزية المالية بالتطور على مدى عدة سنوات، مما يتطلب إجراء مراجعة منتظمة في المنهجيات المتبعة وما تم إنجازه في كل مرحلة من مراحل التطبيق. وسيتعين إشراك المواطنين والجهات المعنية لتعديل المنهجيات بما يتناسب مع احتياجات المملكة والمواطنين.

مقدمة

تحدد هذه الورقة مجموعة واسعة من الإصلاحات التي تعتزم الحكومة تنفيذها لمأسسة اللامركزية المالية، وتهدف الورقة بشكل رئيس إلى:

1. تقديم لمحة شاملة عن الوضع الحالي والإجراءات التي من الممكن اعتمادها من قبل الحكومة لتطبيق اللامركزية المالية.
2. توفير وسيلة لتحفيز الحوار في المركز والمحافظات، وبناء توافق في الآراء بشأن ما يمكن تنفيذه لدعم جهود اللامركزية المالية في الأردن.

وتتناول الورقة المجالات الرئيسية للامركزية المالية، وتقدم تقييماً للوضع الراهن والمجالات الرئيسية التي يجب التركيز عليها وذلك ضمن الفصول التالية:

1. نبذة عن اللامركزية
2. اللامركزية المالية
3. اللامركزية في الأردن
4. خارطة طريق للامركزية المالية
5. بناء القدرات لتنفيذ اللامركزية المالية
6. مشاركة المواطنين
7. التحديات المقبلة

نبذة عن اللامركزية

ما هي اللامركزية؟

يُقصد باللامركزية نقل الصلاحيات والمسؤوليات المتعلقة بتقديم الخدمات الحكومية من الحكومة المركزية إلى الإدارات المحلية لكونها أقرب للمواطن وأكثر وعياً ودراية بأولوياته واحتياجاته مما يجعلها في موقع أفضل لدعم التنمية المستدامة والارتقاء بمستوى المنافع والخدمات المقدمة على المستوى المحلي، وتعزيز الشفافية والمساءلة بشكل عام. وبالنظر إلى التقسيمات الإدارية في المملكة فإنه من الممكن تطبيق مفهوم اللامركزية على أدنى مستوى من الإدارة المحلية (البلديات) وكذلك على المستوى المتوسط (المحافظات).

تقوم اللامركزية على ثلاثة محاور:

- **اللامركزية السياسية**: تحدد النظام السياسي وشكل المجالس الإقليمية وآلية انتخابها وتحديد عددها.
- **اللامركزية الإدارية**: تحدد هيكل وتنظيم الإدارة المحلية اللازمة، كما تحدد العلاقات التنظيمية والصلاحيات والمسؤوليات لكافة الهياكل الإدارية.
- **اللامركزية المالية**: تحدد الصلاحيات المالية ودورها في إعداد السياسات والتخطيط، بالإضافة إلى التصرف بالقدر الملائم من المخصصات

تخفيف التركز (Deconcentration):

قيام الحكومة المركزية بإناطة بعض الصلاحيات والمسؤوليات الإدارية والمالية إلى الوحدات التنظيمية في المحافظات (المديريات والدوائر) تحت إشراف الحكومة المركزية – وهو النمط المعمول به في المملكة.

تفويض الصلاحيات (Delegation):

قيام الحكومة المركزية بنقل مسؤولية اتخاذ القرار وإدارة المهام العامة إلى إدارات محلية تخضع للمساءلة أمام الحكومة المركزية ومنحها درجة تحكم متوسطة بالمهام الإدارية

نقل السلطة (Devolution):

قيام الحكومة المركزية بنقل صلاحيات اتخاذ القرارات والمسؤوليات المالية والإدارية كاملة إلى الإدارة المحلية

المتوفرة لتأدية نشاطات وأوجه إنفاق بفعالية.

يعد إعطاء المحافظة الصلاحيات الإدارية والمالية اللازمة لها لتنفيذ البرامج والمشاريع على مستوى المحافظة وتقديم خدمات حكومية مختارة لصالح مواطني المحافظة عملية ليست سهلة وتحتاج الى العديد من السنوات. وعليه، ستقوم الحكومة بتطبيق اللامركزية تدريجياً لضمان تحقيق الهدف العام المتمثل في تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين وزيادة مشاركتهم. وستشمل المرحلة الأولى من اللامركزية تفويض من المركز صلاحيات تحديد واختيار المشاريع الرأسمالية الجديدة إلى المحافظات، وفي المراحل اللاحقة سيتم نقل صلاحيات أخرى الى المحافظات تدريجياً.

كيف تحقق اللامركزية قيمة مضافة للمواطنين؟

قامت العديد من الدول على مدى العقود الماضية بإضفاء الطابع المؤسسي على اللامركزية المالية في الحكومات والإدارات المحلية. وتعد الإدارات المحلية (محافظات وبلديات) أقرب إلى الناس، وأكثر دراية باحتياجاتهم وأولوياتهم وبالتالي أكثر قدرة على تحقيق التنمية وتحديد المناطق التي ينبغي تحسين جودة وآلية تقديم الخدمات الحكومية فيها.

ومن خلال تطبيق قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015، سيتمكّن المواطنون في المحافظات من المشاركة بفاعلية في عملية صنع القرار، حيث تشمل أهداف اللامركزية[1] ما يلي:

- **زيادة المشاركة الشعبية:** أي أن يكون للمجتمع المحلي مشاركة في تحديد المشاريع ذات الأولوية وأن يتم تنفيذ هذه المشاريع على نحو فعّال، مما يعمّق المشاركة الشعبية.
- **الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة:** تعتمد إدارة الأموال العامة من خلال المحافظة على توزيع الموارد المحدودة بالشكل الأمثل وضمن الأولويات المختلفة.
- **العدالة في توزيع الموارد:** وذلك لتحقيق الرفاه والإستقرار والتطور بما يتوافق مع احتياجات المواطن وإمكانياته الاقتصادية والاجتماعية والفكرية.
- **تحسين كفاءة الإدارة المحلية:** ستزداد معرفة وخبرات الأعضاء المنتخبين والإداريين بمرور الوقت مع ازدياد مسؤولياتهم وتنفيذهم الأولويات المحليةً بنجاح.
- **تحسين تقديم مستوى خدمة أفضل للمواطن:** لا بد أن يطرأ تحسن ملحوظ على جودة الخدمات الحكومية المقدمة في المحافظات من خلال تنفيذ المشاريع ذات الأولوية ونقل المسؤوليات والمهام للمحافظات تدريجياً.

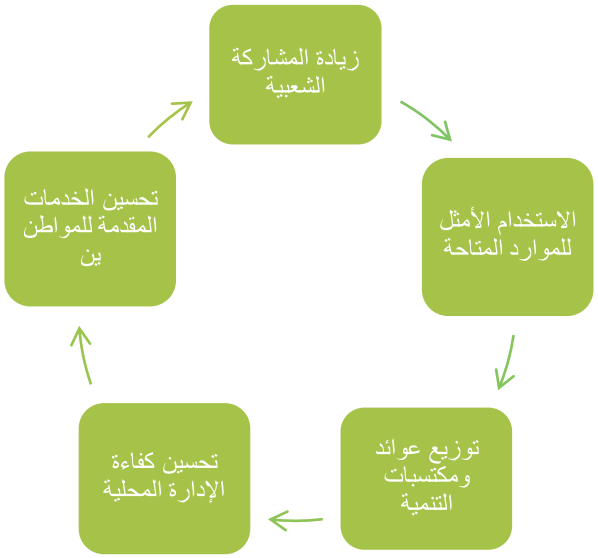
يتطلب تحقيق هذه النتائج وضع الأطر التشريعية والمالية الملائمة، والعمل على بناء وتطوير قدرة المحافظات بالإضافة الى توفير الموارد من بشرية ومالية وأنظمة إدارية مساندة.

نماذج تطبيق اللامركزية

كما أوضحت الحكومة خلال مرحلة إعداد قانون اللامركزية بانه ليس هناك طريقة واحدة لتطبيق اللامركزية. فكل دولة – بما فيها الأردن – اعتمدت على نموذج مختلف للامركزية السياسية والإدارية والمالية والذي يلبي احتياجات ومتطلبات كل دولة وكل مرحلة.

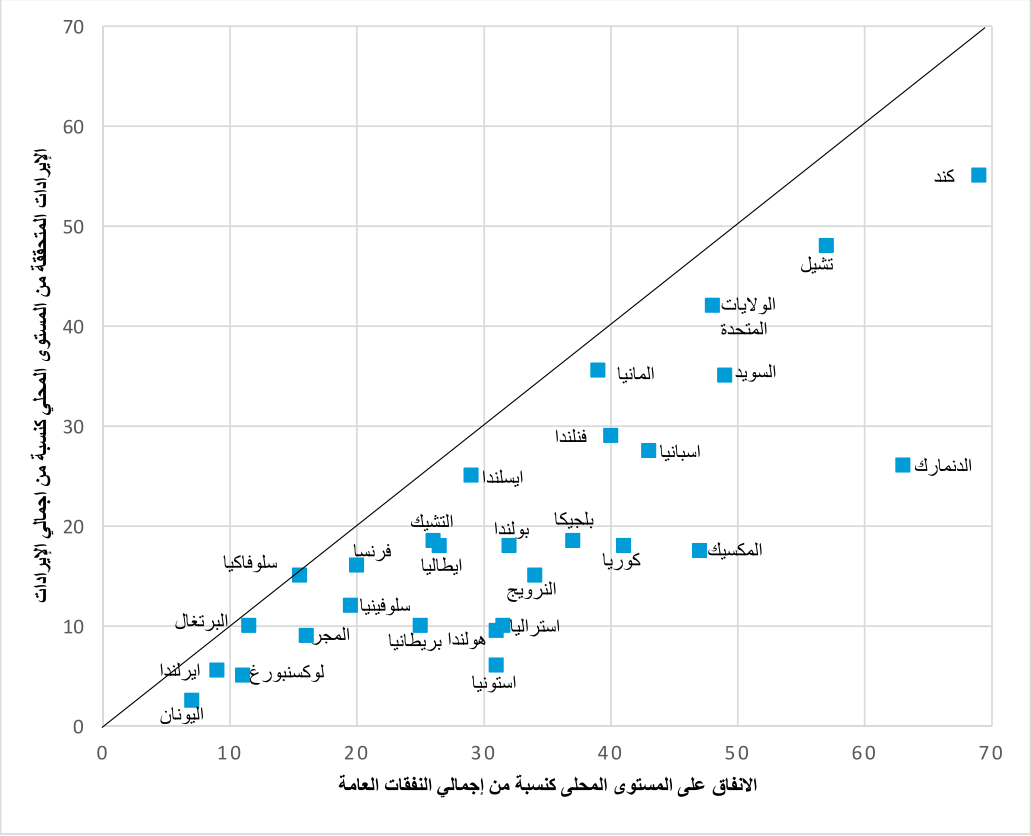
ويشار إلى أن هناك فرقاً بين الدولة المركزية (Unitary) والاتحادية (Federal)، فهيكلية الدولة المركزية (مثل الأردن) تحتوي على درجة معينة من اللامركزية. وتعتبر معظم دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ودول شمال أفريقيا دولاً مركزية في الأصل لكن تغييراً قد طرأ – بدرجات مختلفة – على مسؤوليات الإدارات المحلية فيها بحيث أعطيت الإدارات المحلية الصلاحيات بدرجات مختلفة حتى تستطيع إدارة مناطقها حسب احتياجات مواطنيها ومتطلباتهم المحلية.

1- وزارة الداخلية، الإطار العام لتنفيذ اللامركزية، 2016 (العرض الذي قدمه المحافظ الدكتور خالد العرموطي، تشرين الثاني 2016).



ومن المهم أن تكون القواعد التي يتم الاعتماد عليها لتحديد دور وصلاحيات ونطاق عملية صنع القرار في الكيانات اللامركزية محددة وواضحة. فالأنظمة التي ينبغي توافرها يجب أن تكون منسجمة لتراعي تحقيق الأهداف العامة المطلوبة من تطبيق اللامركزية.

وتشير الممارسات الدولية الى ان تطبيق اللامركزية يتفاوت من دولة الى أخرى وذلك حسب الانظمة السياسية السائدة والمتطلبات التنموية المراد تحقيقها، فالرسم البياني التالي يوضح مدى التفاوت في تطبيق اللامركزية بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حيث تتفاوت نسبة الإيرادات المحلية (المحصلة على مستوى محلي) من إجمالي الإيرادات الوطنية من حوالي 5% في اليونان إلى أكثر من 50% في كندا، بينما تتفاوت نسبة النفقات المحلية (المتعلقة بالنشاطات المنفذة على المستوى المحلي) الى إجمالي النفقات الوطنية من 5% في اليونان إلى أكثر من 60% في الدنمارك وكندا وبين الحدود الدنيا والعليا المشار اليها، فان لامركزية الايرادات والنفقات في معظم دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تتراوح نسبها بين 10–25% فيما يتعلق بالايرادات و15–40% للنفقات.[2] وهذا يعني أنه يمكن للإدارات المحلية القيام بالمهام الموكلة إليها في حدود التمويل المتاح لها فقط.



الشكل 2: نسبة الإيرادات والنفقات على المستوى المحلي من إجمالي الإيرادات والنفقات من الإجمالي في دول OECD (2014)

2– « Fiscal Federalism» 2016، ص 16

وقد شهدت أنماط اللامركزية تطوراً في العديد من الدول حول العالم. وتشير المقارنات بين الدول المختلفة أن اللامركزية تتطور بسرعات مختلفة مع مرور الوقت. وخلصت دراسة حول تطوّر اللامركزية في الفترة 1995–2014 إلى أن بعض دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية قد تمكنت من تعزيز اللامركزية ونقلت المزيد من الصلاحيات المالية للإدارات المحلية مثل فرنسا وفنلندا وإيطاليا بينما عادت دول أخرى إلى المركزية خلال الفترة ذاتها مثل هنغاريا وهولندا والنرويج[3]. وتختلف نماذج اللامركزية من بلد إلى آخر باختلاف التاريخ، والقيم، والمنطقة الجغرافية، والاحتياجات المحلية، والتوقعات في كل دولة.

وبمقارنة الاردن مع التجارب الدولية الأخرى، يمكننا أن نلاحظ أن اللامركزية في المحافظات هي عملية تحول تدريجي بحيث يتم إعطاء المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية اللازمة لتنفيذ البرامج والمشاريع على مستوى المحافظة وتصبح قادرة على تقديم خدمات حكومية مختارة. وستتحول المحافظة الى كيان لامركزي برئاسة محافظ ويدعمه مجلس تنفيذي ومجلس محافظة منتخب.

وقد تمر هذه العملية بعدة مراحل، بدءاً من الدور المزدوج لـ «الإدارة المحلية» ثم الى «الحكومة المحلية»، كما كان شائعاً في المرحلة الانتقالية في كثير من دول أوروبا الوسطى والاتحاد السوفياتي السابق خلال التسعينيات من القرن الماضي. في هذه الأمثلة، تم بناء مستويات إدارية متوسطة، من خلال إعداد انتخابات (مباشرة أو غير مباشرة)، وإيجاد وحدات هجينة وتعيين محافظ وانتخاب مجلس محلي لها، وفيها يضمن المحافظ، بصفته ممثلاً للحكومة المركزية، احترام القوانين والمبادئ الخاصة بمهام الحكومة على المستوى الوطني، بينما يختص المجلس المحلي بالأسس المتعلقة بمهام الحكومة المحلية والقرارات والسياسات على المستوى المحلي.

مثال على ما سبق، أنشأت تونس نظاماً هجيناً مماثلاً، يتم من خلاله تعيين محافظ (والي) ومجلس شورى مسؤول عن التنمية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية، وكذلك الإشراف على البلديات.

وتشتمل القدرات الواجب توفرها على المستوى المحلي على سبيل المثال ما يلي:

- التخطيط الإقليمي والتنمية الاقتصادية
- البنية التحتية للطرق والنقل
- إدارة المياه الإقليمية والتزويد بالمياه
- التعليم المهني/ التقني

اللامركزية المالية

ما هي اللامركزية المالية؟

تتمحور اللامركزية المالية حول الجوانب المتعلقة بالموازنات وادارة المالية العامة، وهي الركيزة الأساسية التي تتيح تطبيق مكونات اللامركزية السياسية والإدارية وتضمن استدامتها. وينبغي أن تمتلك مجالس المحافظات القدرات اللازمة لإعداد السياسات وتخطيط وإدارة مسؤولياتها. كما ينبغي أن يتوفر لديها قدر كاف من المخصصات لتتمكن من القيام بمهامها التنفيذية على نحو فعّال.

اللامركزية المالية بحسب التشريعات السارية

من خلال مراجعة التشريعات الناظمة يتضح توفر العناصر الأساسية والملامح الرئيسية لنظام من شأنه أن يدعم تطبيق اللامركزية المالية في الاردن. ومع ذلك، هناك حاجة إلى تعديل القوانين والانظمة الحالية أو سن تشريعات جديدة تعالج الشؤون المالية للمحافظات والتطور التدريجي لدور المحافظات مع بيان الصلاحيات التي تتمتع بها وهيكلها التنظيمي وتحديد مهامها وواجباتها بشكل أوضح. إضافة إلى ذلك، ينبغي صياغة

3– Making Decentralisation Work » – « Fiscal Federalism» 2016 ،Hansjörg ،«Blöchliger (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والمعهد الكوري للمالية العامة) ، ص 17

استراتيجية وطنية للامركزية يتم اقرارها من قبل مجلس الوزراء لتحدد اتجاه إطار اللامركزية بجميع مكوناته السياسية والمالية والإدارية.

وتتناول التشريعات الناظمة بشكل واضح جانباً واحداً من المكونات الاساسية للامركزية والمشار اليه سابقا وهو عملية تخطيط الموازنة العامة وتمكين المواطنين في المحافظات من اختيار المشاريع المراد تمويلها من خلال الموازنة العامة، وبالتالي فان عملية المراجعة لهذه التشريعات ينبغي ان تراعي تطبيق اللامركزية المالية بمكوناتها الاربعة وهي تحديد أوجه الانفاق والتمويل وتخطيط الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها. وعليه فإن مراجعة التشريعات هي نقطة الانطلاق التي يجب البدء بها لتعزيز جهود تطبيق اللامركزية المالية.

قانون اللامركزية

وفقا لقانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 يتمتع مجلس المحافظة بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري وله أدوار وواجبات محددة في القانون إضافة إلى أدوار ومهام واضحة للمجلس التنفيذي.

ومن أجل تنفيذ اللامركزية المالية على النحو الموضح حسب المكونات الأربعة الأساسية والمذكورة سابقا، يجب مراجعة وتطوير القوانين والانظمة المتعلقة بالجانب المالي، وعلى وجه الخصوص فان عملية التطوير هذه ينبغي ان تتناول وبشكل واضح النقاط والمجالات الرئيسية التالية:

1. تعريف المحافظة ككيان له مهام وأدوار محددة وواضحة
2. نطاقاً لتنظيم العلاقة بين المحافظات والبلديات
3. حق التملك وممارسة الأنشطة الاقتصادية في المحافظات
4. الحق في تحصيل الإيرادات وإنفاقها حتى تتمكن من ممارسة مسؤولياتها
5. قواعد تتعلق بمصادر الإيرادات وآليات التمويل
6. قواعد تتعلق بأوجه الإنفاق للنشاطات والخدمات التي سيتم نقلها إلى المحافظات
7. قواعد لإدارة الشؤون المالية للمحافظات ومجالسها
8. قواعد لتحديد العلاقة بين المحافظات ككيان وبين الوزارات والمديريات التابعة لها في المحافظات
9. قواعد إعداد وتخطيط الموازنة
10. قواعد تنفيذ الموازنات من خلال اعتماد مبدأ التدرج في عملية التنفيذ
11. هيكلية المحافظة، وتحديداً واضحاً لكافة مهام مديرياتها
12. قواعد الرقابة المالية والتدقيق الداخلي والتدقيق الخارجي؛ والعلاقة مع ديوان المحاسبة ومجلس الأمة
13. قواعد للتحويلات المالية والسقوف ومعادلات تمويل النفقات

ما هي المكونات الرئيسية لتنفيذ اللامركزية المالية؟

لضمان تنفيذ قانون اللامركزية بنجاح ينبغي اتباع منهجية تتبع التدرج الزمني، تهدف أولاً إلى بناء قدرات وكفاءات وزارة المالية والمحافظات بشكل تدريجي حتى تتمكن من مواجهة التحديات المتعلقة باللامركزية المالية، وثانيا تطوير الأنظمة والأدوات الداعمة (التشريعات المتضمنة القوانين، الأنظمة، الأدلة الإجرائية، النظم، النماذج) لمجالس المحافظات الجديدة.

تركّز المنهجية المقترحة على أربعة مكونات أساسية لبناء أنظمة اللامركزية المالية على مستوى المحافظة.

تحديد أوجه الإنفاق	التمويل	تخطيط الموازنة	تنفيذ الموازنة والرقابة عليها

الشكل 3: مكونات اللامركزية المالية الأربعة

تحديد أوجه الإنفاق

ينبغي تحديد أوجه الإنفاق للخدمات والانشطة التي سيتم نقلها من المركز الى المحافظات بوضوح. وسيكون مجلس الوزراء مسؤولا عن تحديد الخدمات العامة / الانشطة التي ستتولى المحافظات مسؤولية تنفيذها تدريجيا وبعد اجراء دراسات تقصي المتطلبات الضرورية (due diligence) مع الأخذ بعين الاعتبار الخدمات الحالية المقدمة في المحافظات والكلف والأثر المالي على الموازنة ودور البلديات في تقديم الخدمات العامة، وبعد تحليل قدرة المحافظات على تنفيذ هذه الخدمات والأنشطة.

التمويل

يجب إيجاد نظام لتمويل النفقات وتحديد سقوف موازنات المحافظات بكل شفافية ووضوح. وتعد التحويلات المالية (من الموازنة العامة الى المحافظات) هي وسيلة التمويل الوحيدة المتوفرة كون الإطار التشريعي الحالي لا يمنح المحافظات الحق في تحصيل الإيرادات الخاصة بها، أو الاقتراض. لكن من الممكن معالجة قدرة المحافظات على الاقتراض أو تحصيل الإيرادات الخاصة في المستقبل من خلال إدخال التعديلات على التشريعات ذات الصلة وزيادة قدرة المحافظات على إدارة مواردها.

تخطيط الموازنة

يجب وضع نظام لتخطيط الموازنات على مستوى المحافظات لتمكينها من تحديد أولوياتها واحتياجاتها التنموية بناءً على سياسات ومعايير واستراتيجيات وطنية محددة مسبقاً ومن خلال التنسيق مع الجهات الحكومية الأخرى.

وستتم عملية تخطيط الموازنة من خلال منهجية مقسمة إلى مراحل، حيث سيقوم المجلس التنفيذي في البداية بتخطيط موازنة المحافظة الرأسمالية. ولكن في السنوات اللاحقة سيقوم مجلس المحافظة بتخطيط موازنة المحافظة والتي ستشمل إدارة المحافظة والموازنة الرأسمالية وموازنات نشاطات أوجه الإنفاق التي سيتم نقلها من المركز إلى المحافظات.

تنفيذ الموازنة والرقابة عليها

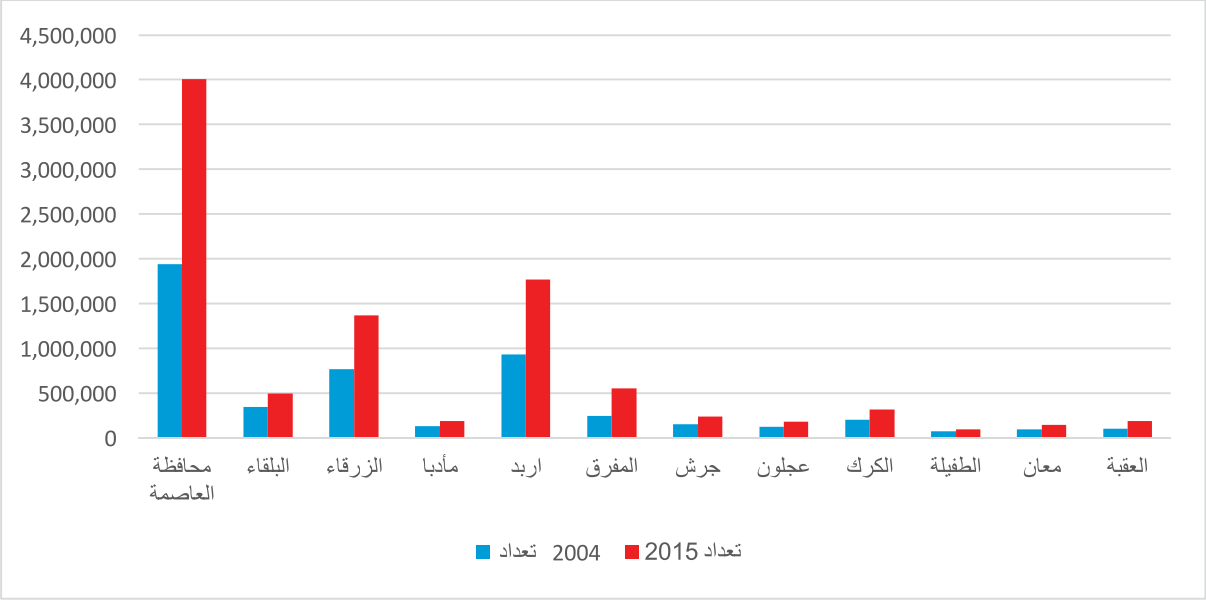
يقصد بتنفيذ الموازنة ضبط وإيجاز صرف الأموال لاستخدامات محددة وواضحة. وستتم عملية تنفيذ الموازنة من خلال اتباع منهجية تدريجية إلى أن تكتسب المحافظات القدرات اللازمة لتنفيذ الموازنات وتوفر الأنظمة والموارد المناسبة الأمر الذي سيتطلب سنوات عديدة من التخطيط والتطوير للحد من خطر أي انقطاع في التمويل وتقديم الخدمات للمواطنين.

ولغايات تمكين المحافظات من تنفيذ النشاطات التي سيتم نقلها بشكل تدريجي من المركز اليها، فان ذلك يتطلب أولا تعديل التشريعات المالية ووضع نظام مالي محوسب لاتمام عملية الصرف والرقابة عليه، بالاضافة الى ذلك فان تحقيق هذه الغاية يتطلب مراجعة خارطة الحسابات ومواصلة تطوير الأدلة الإجرائية والتنظيمية وتدريب الكوادر البشرية.

اللامركزية في الأردن

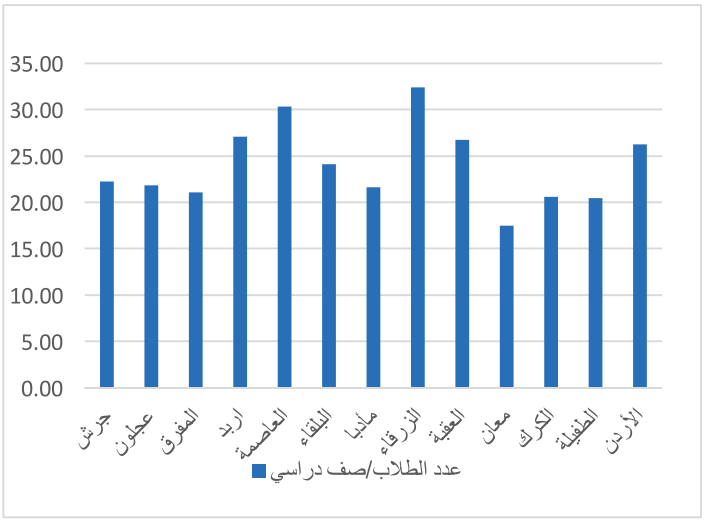
الأوضاع الديموغرافية والتنموية في المحافظات

ارتفع عدد المواطنين الاردنيين خلال العقد الماضي بنسبة 40.3 % من 4.71 مليون نسمة في العام 2004 إلى 6.61 مليون نسمة في العام 2015، مع وجود تفاوت كبير في الكثافة السكانية بين المحافظات. حيثُ يتركز أكثر من نصف سكان المملكة في المنطقة الوسطى التي تشمل مدن عمان والزرقاء والمدن القريبة منهما، مما يجعل هذه المنطقة مركزاً لمعظم الأنشطة الاقتصادية. (الملحق رقم 2 يوضح عدداً من المتغيرات الإقتصادية والإجتماعية على المستوى الوطني وعلى مستوى كل محافظة والشكل رقم 4 يبين التوزيع السكاني حسب المحافظات خلال الفترة من 2004 2015– حسب تعداد عام 2015).



الشكل 4: تعداد السكان في المحافظات (2004 و2015)

وفي ضوء سعي الحكومة من خلال تطبيق اللامركزية إلى تمكين المواطنين من تحديد إحتياجاتهم التنموية فإن الرسومات التالية تلقي الضوء على المجالات ذات الأولوية التي يمكن اقتراحها على مجلس المحافظة لاختيار مشاريعها بشكل يساعد على معالجة الاختلالات القائمة، كتوفير المرافق المدرسية الكافية أو الطلب من وزارة التربية والتعليم تحسين نوعية التعليم لرفع معدلات النجاح في المدارس الثانوية[4]. ويظهر تحليل بعض المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية وجود تفاوت أو فروقات في مستوى الخدمات المقدمة من محافظة إلى أخرى، ومنها على سبيل المثال مؤشرات تتعلق بالتعليم والرعاية الصحية، ويكشف هذا التفاوت عن ضعف في مرافق البنية التحتية في بعض المحافظات وعدم مواكبة التغيرات الكبيرة في عدد السكان على مدى السنوات العشرة الماضية.

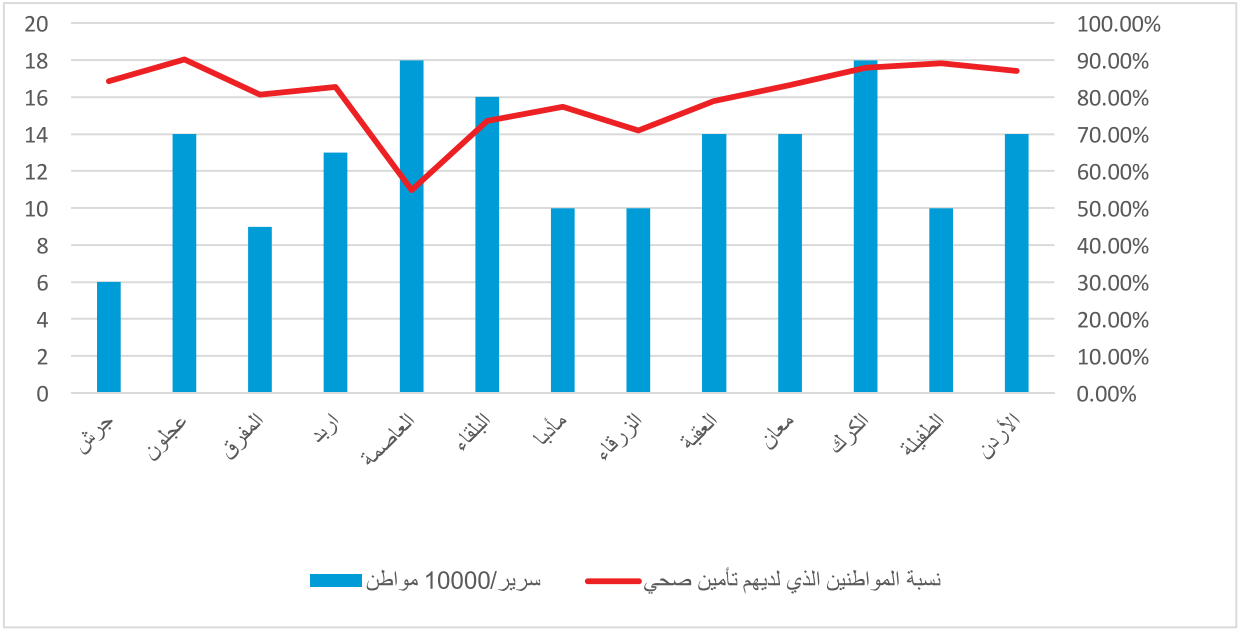


الشكل 5: متوسط عدد الطلاب لكل صف دراسي حسب المحافظة

وفي القطاع الصحي بلغ متوسط عدد الأسرة في المستشفيات 14 سريراً

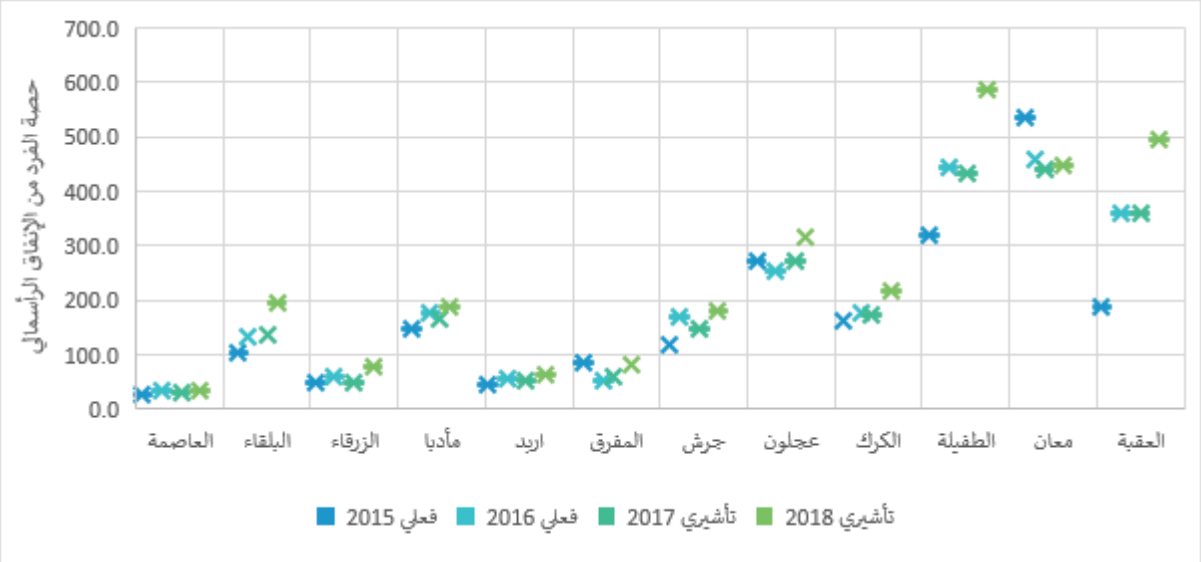
4– المصدر: البرنامج التنموي للمحافظات 2016–2018

لكل 10000 مواطن ويتفاوت هذا العدد من محافظة إلى أخرى كما هو مبين في الشكل رقم 6 حيثُ يوضح الرسم أن عدداً من المحافظات قدرتها الإستيعابية أقل من المعدل العام. وتشير هذه النتائج إلى إمكانية أن يقوم مجلس المحافظة المنتخب في المستقبل بإعطاء الأولوية لقطاع الصحة والتفاوض على توفير مرافق جديدة مزودة بالعدد الكافي من الموظفين[5].



الشكل 6: عدد الأسرّة لكل 10,000 مواطن والنسب المئوية من المواطنين المشمولين بالتأمين الصحي حسب المحافظة

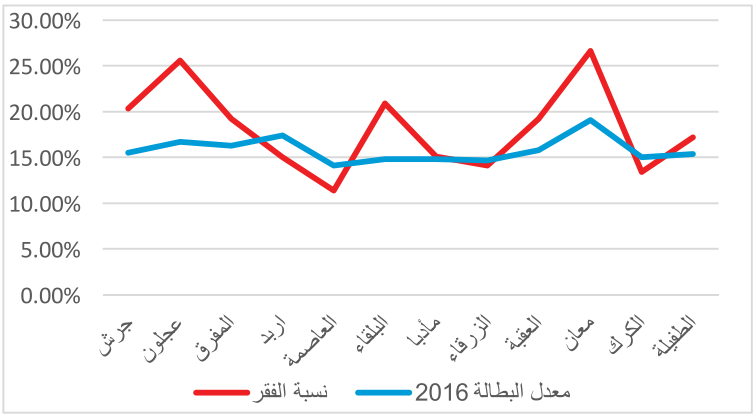
أما فيما يتعلق بحصة الفرد من النفقات الرأسمالية العامة فتتفاوت حصة الفرد من النفقات الرأسمالية الحكومية من محافظة إلى أخرى خلال الفترة الزمنية، وكما هو مبين في الشكل رقم 7، وبطبيعة الحال فإن هذا التفاوت يؤدي إلى وجود فجوات في التنمية الاقتصادية بين المحافظات الأمر الذي يؤكد على ضرورة تعزيز عملية التخطيط المنهج في توزيع الإنفاق الرأسمالي وفق أسس عادلة وشفافة[6].



الشكل 7: حصة الفرد من الإنفاق الرأسمالي 2015-2018

5- المصادر: المصدر: البرنامج التنموي للمحافظات وتقرير وزارة الصحة 2016
6- المصادر: موازنة 2017 ونتائج التعداد السكاني 2015

وتشير نتائج تعداد السكان الأخير إلى إرتفاع معدل الفقر في المحافظات التي يرتفع فيها معدل البطالة. وتشير معدلات البطالة في عام 2016 إلى ازدياد عدد المواطنين العاطلين عن العمل. وقد قفز معدل البطالة إلى 15.3%، من 14.4% في عام 2014. ومن جهة أخرى تسببت الأزمة السورية وإغلاق منافذ التصدير المجاورة، والاضطرابات السياسية في دول المنطقة بزيادة الضغط على التنمية الاقتصادية في الأردن[7].



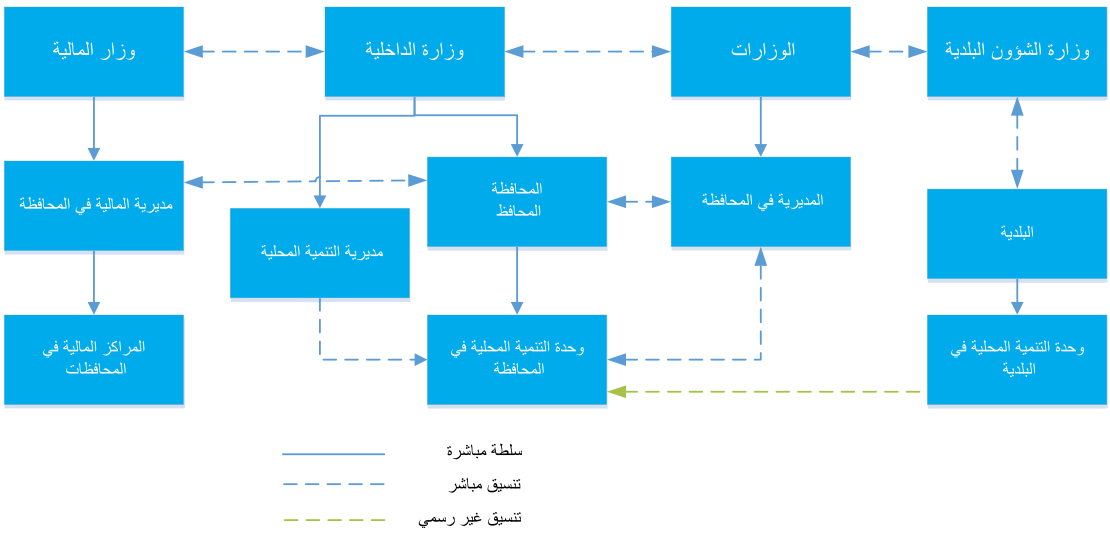
الشكل 8: معدلات الفقر والبطالة في المحافظات

ستكون القدرة على اتخاذ القرارات الفعّالة على مستوى المحافظة ضرورية لنجاح مشروع اللامركزية. كما ينبغي توفير البيانات للمحافظات في الوقت المناسب وأن تكون موثوقة ومحدثة كما ينبغي أن تتوفر التحليلات والدراسات للمساعدة في تقييم الخيارات واتخاذ قرارات مدروسة بشأن التخطيط الاستراتيجي، وإعداد الموازنات والسياسات وصنع القرار.

هيكلية المحافظات في المملكة

تتبع المحافظات لوزارة الداخلية، ويرأس كل محافظة محافظ يعَين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية على ان يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية. والمحافظ يعتبر رئيس الإدارة العامة في محافظته واعلى سلطة تنفيذية فيها ويتقدم على جميع موظفي الدولة في المحافظة. ومن مهام المحافظ الأساسية المحافظة على الأمن والاستقرار والسلامة العامة ويقوم بالتنسيق مع جميع الدوائر الحكومية فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة ومتابعة تنفيذ المشاريع الحكومية داخل المحافظة وذلك بالتعاون الوثيق مع الوزارات المعنية.

يضم المجلس التنفيذي والذي يترأسه المحافظ مدراء كافة المديريات الحكومية في المحافظة والذين يجتمعون بشكل دوري بناء على طلب المحافظ لمناقشة وتنسيق المواضيع الرئيسية للمحافظة. وبتطبيق قانون اللامركزية سيتطور دور كل من المحافظ والمجلس التنفيذي مع انتخاب مجالس المحافظات الجديدة.



الشكل 9: العلاقات الحكومية والحوكمة على المستوى المحلي

7- لمصادر: دائرة الإحصاءات العامة 2016، والبرنامج التنموي للمحافظات

العناصر الأساسية لقانون اللامركزية الجديد

يقدم قانون اللامركزية آلية جديدة لصنع القرار على مستوى المحافظات. إذ ستتولى المحافظات مهام التخطيط وإقرار المشاريع التنموية حسب الأولويات واعداد وإقرار موازنات المحافظات. وسيتنامى دور المجلس التنفيذي الحالي ليكتسب أهمية أكبر كونه سيعمل على تعزيز التنسيق وتحسين تقديم الخدمات والتركيز على التخطيط الاستراتيجي في المحافظة.

ستكون مدة مجلس المحافظة المنتخب أربع سنوات وهو يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري.

الأدوار الرئيسية لمجلس المحافظة

التخطيط - الموازنة - الرقابة

- الموافقة على الخطط الاستراتيجية وخطط العمل للمحافظة
- الموافقة على مشروع موازنة المحافظة
- الموافقة على المشاريع الخدمية والرأسمالية والتنموية.
- الإشراف على تنفيذ مشاريع المحافظة

وسيساهم مجلس المحافظة في اختيار المشاريع التنموية ذات الأولوية للمحافظة بأكملها. ويتوقع من مجلس المحافظة والمحافظ ومن خلال المديريات الحكومية في المحافظة ضمان تحسين جودة الخدمات في المحافظة. وسيكون مجلس المحافظة المنتخب مسؤولاً أمام المواطنين.

وسيكون دور المحافظ هو ضمان تنفيذ قرارات مجلس المحافظة وتوفير أفضل الخدمات للمواطنين بالتنسيق مع مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي، كما أن حسن سير كل من هذه المؤسسات سيكون له تأثير إيجابي على الإدارة المالية وفعالية مجلس المحافظة.

الأدوار الجديدة ضمن إطار قانون اللامركزية

بمرور الوقت، ستهدف اللامركزية الى إعطاء المحافظات المزيد من الصلاحيات المالية والإدارية حتى يتسنى لها تنفيذ البرامج والمشاريع على مستوى المحافظة وتقديم خدمات حكومية مختارة. وسيصبح تركيز المجلس التنفيذي للمحافظة على التأكد من أن المديريات التنفيذية في المحافظة تستجيب وتنفذ الأولويات والبرامج المحددة من قبل مجلس المحافظة.

أدوار ومسؤوليات الحكومة المركزية

سيترتب على تطبيق اللامركزية تغيرات على أدوار ومسؤوليات الحكومة المركزية. حيث ستتطور أدوار الوزارات مع مرور الوقت لتنتقل من التركيز على تقديم الخدمات إلى التركيز على إعداد السياسات والخطط الاستراتيجية وعمليات التنظيم، مما سيسهم في الحد من ازدواجية المسؤوليات والأدوار بين الوزارات والمحافظات وجعل المحافظات أقرب إلى المواطنين وأكثر استجابة لأولويات التنمية. أما الحكومة المركزية فتتولى إعداد السياسات والمعايير الوطنية التي يجب اتباعها وتنفيذها في المحافظات لخدمة الأولويات الوطنية والخطط الاستراتيجية الوطنية واستدامتها.

سيتم نقل بعض الأدوار من الحكومة المركزية إلى المحافظات مثل إعداد موازنة المحافظات، والتخطيط والتنفيذ وذلك من خلال منهجية تدريجية.

وستقوم وزارة المالية، وبالتعاون مع دائرة الموازنة العامة، بإجراء ما يلزم لمواكبة التغيرات الناتجة عن تطبيق اللامركزية وفي هذا الإطار تم استحداث وحدة اللامركزية المالية في وزارة المالية من أجل تنسيق كافة أنشطة اللامركزية المالية والاشراف عليها وبناء قدرات الوزارات والمحافظات في مجال اللامركزية المالية.

أدوار ومسؤوليات المحافظات

ستكون مسؤوليات المحافظات مختلفة عن مسؤوليات البلديات والوزارات، مما سيمكّن الحكومة المركزية من التكيف مع دورها المتغير بالتركيز على وضع السياسات أكثر من التركيز على تقديم الخدمات.

أدوار ومسؤوليات البلديات ووزارة الشؤون البلدية

تعد وزارة الشؤون البلدية عنصراً رئيسياً وسيظل لها دور أساسي، ولكن مختلف حيث ستصبح العلاقات بين البلديات والمحافظات أقوى من خلال إدخال التغذية الراجعة من البلديات عند اعداد الاستراتيجيات والخطط التنفيذية والتنموية للمحافظات. ومع مرور الوقت، فإن دور وزارة الشؤون البلدية سوف يتطور ليصبح استراتيجياً بشكل أكبر بالإضافة إلى مواصلة تقديم الدعم المباشر الى البلديات من حيث القدرات والموارد.

دور المجلس التنفيذي - التخطيط والعلاقة مع البلديات

- إعداد الخطط الاستراتيجية وخطط العمل
- مواءمة خطط المحافظة مع خطط المجلس البلدي
- إعداد دليل المشاريع التنموية والخدمية التي تحتاجها المحافظة، بما في ذلك أدلة احتياجات البلديات
- مراجعة تقارير المجالس البلدية واتخاذ القرارات المناسبة

البلديات وأهمية ربطها بالمحافظات

البلدية هي مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي وإداري وتعمل كمؤسسة ذات صلاحيات ومسؤوليات محددة، وقد أنشئت في الأردن منذ عدة عقود. وتدار البلدية من قبل رئيس ومجلس بلدي يتم انتخابهم لمدة أربع سنوات. وتستمد البلديات سلطاتها وصلاحياتها من قانون البلديات المعدل (رقم 2015/41).

تلعب وزارة الشؤون البلدية دوراً رئيسيا بشأن العديد من الأمور المتعلقة بالبلديات، ولكن ومن المتوقع وفقا لقانون اللامركزية رقم 2015/49 أن تكون هناك ارتباطات بين المحافظات والبلديات في مجالات التخطيط والتنسيق.

ومن بين أعضاء المجلس التنفيذي في المحافظة سيكون هناك ثلاثة مدراء تنفيذيين من البلديات تتم تسميتهم من قبل وزارة الشؤون البلدية حسب المادة (أ.4) من قانون اللامركزية.

بعض المهام الرئيسية للبلديات

- تنظيم المهن والصناعات
- تخطيط البلدات والطرق
- إنشاء شبكات تصريف مياه الأمطار
- تنظيم الأسواق العامة
- إنشاء وتنظيم مواقف اصطفاف المركبات
- إنشاء الحدائق والمتنزهات
- إنشاء المتاحف والمكتبات
- إنشاء المسالخ
- ترخيص الإعلانات واللوحات الإعلانية

كما سيدعم مجلس المحافظة البلديات في تحديد واختيار الاحتياجات التنموية ذات الأولوية. وفي السنوات المقبلة، سيتم تكليف مجالس المحافظات بمسؤوليات جديدة إلى جانب صياغة وتخطيط وتنفيذ موازناتها. وسيكمن التحدي في تجنب تداخل المسؤوليات بين هذه الكيانات، وضمان وجود آلية واضحة للتنسيق والتعاون بين المحافظة والمجالس البلدية.

ومع تنفيذ قانون اللامركزية، سيكون للبلديات دور أكبر ومشاركة فاعلة مع مجالس المحافظات المنتخبة حديثاً. وفي نفس الوقت، فهي تختلف عن المحافظة في أن لديها مهام محددة لتقديم الخدمة المحلية (انظر قائمة المهام الرئيسية للبلديات) والتصرف في مواردها الذاتية.

يشير تحليل أداء نفقات البلديات وأمانة عمان الكبرى مؤخراً إلى:

- ازدياد نفقات البلديات وأمانة عمان الكبرى من 465.8 مليون دينار في 2011 إلى 640 مليون دينار في 2016[8]
- تمثل النفقات الجارية 61% من إجمالي النفقات، في حين تمثل النفقات الرأسمالية 39%

معايير معادلة توزيع الضرائب/ رسوم البلديات المشتركة

1. فئة البلدية
2. المساحة
3. السكان
4. الموقع الجغرافي وطبيعته
5. مساهمة البلدية في تحصيل الإيرادات
6. مدى الحاجة للمشاريع التنموية
7. التميز في أداء المهام والواجبات

٨- ، المجلد التاسع عشر، العدد السادس، تموز، 2017.

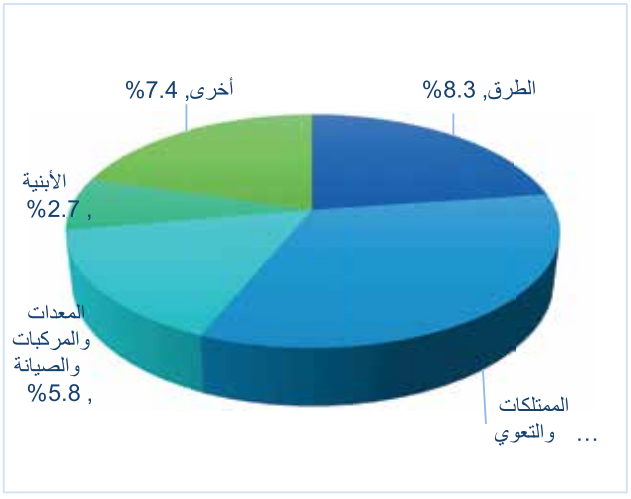
- يتم تخصيص 48% من إجمالي النفقات أو 79% من النفقات الجارية للرواتب والضمان الاجتماعي.
- يتم تخصيص معظم النفقات الرأسمالية للطرق و«الاستملاكات والتعويضات» وتمثل 59% من النفقات الرأسمالية.

تتكون إيرادات البلديات وأمانة عمان الكبرى بشكل أساسي من ضرائب الأراضي والأبنية التي يتم تحصيلها محلياً بالإضافة الى الرسوم والغرامات وايرادات المحروقات التي يتم تحديدها من خلال معادلة تضم عدة معايير

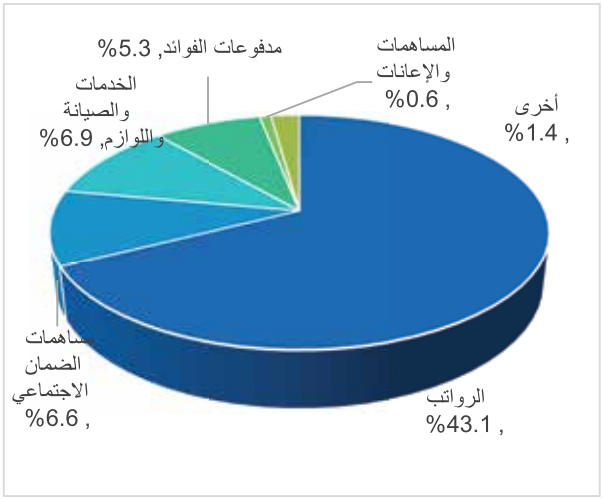
وتشمل مصادر الإيرادات البلدية الأخرى الغرامات، والمنح، وعائدات المشاريع الرأسمالية. وقد تقترض البلديات من بنك تنمية المدن والقرى بعد موافقة وزارة الشؤون البلدية. وتشير بيانات الأداء المالي الأخيرة إلى:

- ارتفاع إجمالي إيرادات البلديات وأمانة عمان الكبرى من 407.8 مليون دينار أو 1.5% من الناتج المحلي الإجمالي للمملكة في 2011، إلى 663.3 مليون دينار أو 2.5% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016.
- حوالي 67.2% من إجمالي الإيرادات تأتي من: إيرادات المحروقات (24%)، والرسوم والغرامات (24.1%) وضرائب الأراضي والبناء (19.1%).

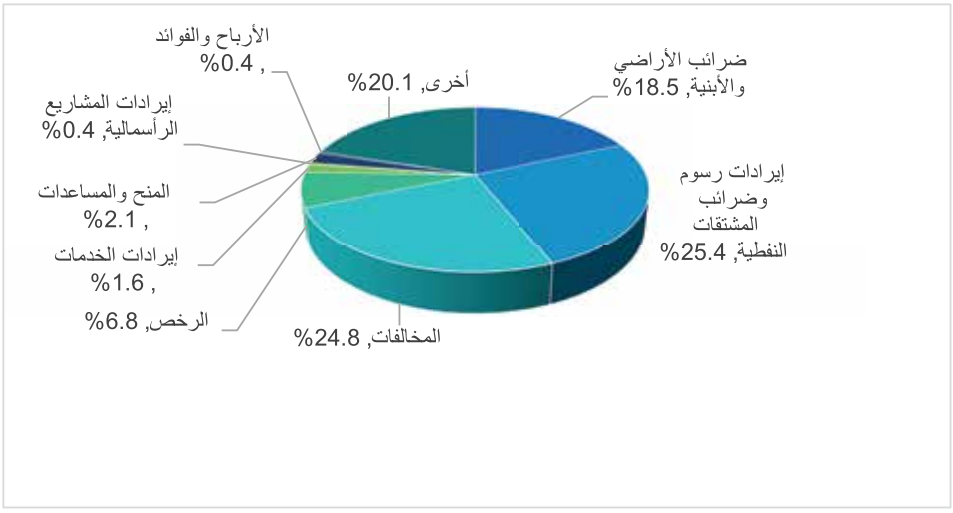
ينص قانون البلديات رقم 41 لسنة (2015) على إنشاء مستوى جديد من السلطة «المجلس المحلي» الذي يتم انتخابه مباشرة من المواطنين، بالإضافة إلى المجلس البلدي. ويهدف المجلس المحلي إلى التواصل مع المواطنين لفهم احتياجات التنمية ومتطلباتها على المستوى المحلي، وإيصال هذه الأولويات إلى المجلس البلدي.



الشكل 10: النفقات الرأسمالية 2016



الشكل 11: النفقات الجارية 2016



الشكل 12: إيرادات البلديات 2016

خارطة طريق اللامركزية المالية

تدرك وزارة المالية ضرورة أخذ الكثير من القضايا الرئيسية بعين الاعتبار عند إناطة مهام جديدة للمحافظات وتكليفها بتقديم الخدمات العامة. ومن خلال قيادتها للمحور المالي، إلى جانب العمل مع المحللين والخبراء في وحدة اللامركزية المالية الجديدة، ستقوم الوزارة بضمان:

- وجود إطار ملائم لإدارة المالية العامة على صعيد المحافظات ومجالس المحافظات لضمان الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة.
- وجود عمليات ملائمة لإدارة المالية العامة، تتضمن تخطيط واعداد وتنفيذ الموازنة، بالاضافة الى العمليات المالية المختلفة والتدقيق الداخلي.
- تحديد وتوزيع موازنات المحافظات بناء على معادلات ذات معايير شفافة لضمان عدالة التمويل بين المحافظات
- تعديل القوانين والأنظمة اللازمة للانتقال إلى اللامركزية
- تطوير الأنظمة المالية المساندة اللازمة لعمل المحافظات والإجراءات والسياسات والعمل بها
- امتلاك المحافظات القدرات اللازمة لمعالجة القضايا المالية
- وجود تعريفات واضحة للموظفين والمباني والمعدات على مستوى المحافظات
- نقل صلاحيات كافية للمحافظ للتنسيق مع المديريات الحكومية للوزارات في المحافظة
- الشفافية عند تخصيص موازنات الوزارات للمحافظات سواء كانت الجارية أو الرأسمالية

لمعالجة كافة هذه القضايا من قبل الحكومة، يجب مراعاة هيكلية وحوكمة المحافظات، والوضع الاقتصادي والاجتماعي للمملكة، ودور البلديات في المحافظات.

من الضروري أن تقوم وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة بالتأكد من معالجة الآثار المالية المترتبة على اللامركزية في الوقت المناسب حتى تكون مجالس المحافظات المنتخبة قادرة على تنفيذ مهامها.

في أواخر عام 2016، وضعت وزارة المالية خطة عمل مفصّلة ومقسمة إلى مراحل لتطبيق اللامركزية المالية على مستوى المحافظات تغطي الفترة 2017–2019 .

الأهداف الرئيسية والجدول الزمني التدريجي لخطة التنفيذ

الأهداف الرئيسية للامركزية المالية هي:

- تطوير القدرات المؤسسية في محافظات المملكة في مجال تخطيط وإدارة وتنفيذ مجموعة محددة من الخدمات والبرامج العامة على مستوى المحافظات.
- ضمان مستوى مناسب من التمويل للمشاريع ذات الأولوية الخاصة بمجلس المحافظة وضمان سير عمل مجالس المحافظات.

التحدي:

تحويل المحافظات من وحدات إدارية مساءلة فقط من قبل المركز وتتولى المسؤولية بشكل رئيسي عن الأمن العام إلى وحدات ادارية محلية منتخبة ذات مسؤولة تجاه المواطنين وتجاه الحكومة المركزية – ومسؤولة أيضاً عن ضمان جودة الخدمات المقدمة في المحافظة

يتطلب تحقيق الأهداف العامة للامركزية التعاون الفعّال بين الوزارات المعنية من خلال اللجنة الوزارية للامركزية ولجنتها التنفيذية. وخلال هذه العملية، فإن وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة ستركزان على تنفيذ مكونات اللامركزية المالية الأربعة ضمن عملية ممنهجة ومدروسة.

سيتم من خلال هذه المنهجية، بناء قدرات وكفاءات وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة والمحافظات تدريجياً في مجال اللامركزية المالية.

تركز المنهجية على المكونات الرئيسية الأربعة: 1) تحديد أوجه الإنفاق، 2) التمويل، 3) تخطيط الموازنة، و4) تنفيذ الموازنة والرقابة عليها والتي يجب معالجتها لإرساء أسس السياسات وتحديد أنظمة اللامركزية المالية على مستوى المحافظات.

خطة العمل للسنوات المقبلة

المكون الأول هو **تحديد أوجه الإنفاق**، وسيركز خلال الفترة الانتقالية على النشاطات والخدمات الحكومية التي سيتم نقلها الى المحافظات وبشكل تدريجي في المستقبل إذ سيتم التركيز على:

- تحديد أوجه الإنفاق ومسؤوليات تقديم الخدمات المستقبلية للمحافظات من خلال إجراء دراسات تقصي المتطلبات الضرورية (due diligence) التي سيتم تكليف المحافظات بها.
- تعديل دور كل مؤسسة في تقديم الخدمات العامة (رسم السياسات، والتنظيم والتمويل وتقديم الخدمات)، بما في ذلك تحديد أدوار البلديات.
- تنفيذ دراسات تقصي المتطلبات الضروري لتحديد آليات انتقال الموظفين والمباني والمعدات من المركز الى المحافظات وبصورة تدريجية للنشاطات والخدمات الحكومية التي سيتم تفويضها الى المحافظات.
- مراجعة عمليات إدارة المالية العامة، بدءاً من تخطيط الموازنة، وتنفيذها، والعمليات المحاسبية، والإبلاغ، والتدقيق الداخلي لضمان سلاسة وعدم تأثر عمليات تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين خلال عملية النقل.

سيسعى المكون الثاني، المتعلق بـ **تمويل المحافظات**، إلى تطوير عملية مناسبة لتحديد المخصصات اللازمة للمحافظات وتحديد السقوف للموازنات من خلال معايير واضحة وشفافة.

- سيتم تطبيق نظام تمويل المحافظة على مراحل. ينبغي في البداية النظر في إعداد معايير ومعادلة لتحديد سقوف إنفاق المحافظات للمشاريع الرأسمالية الجديدة. وقد وافق مجلس الوزراء على المعايير والمعادلة لتحديد المخصصات الرأسمالية للمحافظات ضمن موازنة العام 2018 كما يلي:
- تم توزيع 30% من السقف الاجمالي المخصص لتمويل المشاريع الرأسمالية الجديدة بالتساوي على جميع المحافظات.
- تم توزيع 70% المتبقية بناءً على معادلة تضم المعايير التالية:
  1. 25% كوزن لنسبة الفقر في المحافظة
  2. 25% كوزن لنسبة البطالة في المحافظة
  3. 35% كوزن لعدد السكان في المحافظة
  4. 5% كوزن لمساحة المحافظة
  5. 10% كوزن لعدد المنشآت الاقتصادية في المحافظة.

ويجب مراجعة وتعديل المعايير ومعادلة التمويل بشكل سنوي لتعكس التطور في تنفيذ اللامركزية.

- مع مرور الوقت وعند نقل لنشاطات أوجه الإنفاق إلى المحافظات، ستتم إعادة النظر في سقوف الموازنات ومعايير توزيع المخصصات لتعكس التطور والحاجة الى المزيد من المخصصات لتقديم الخدمات.
- ستكون التحويلات المالية مصدر التمويل الرئيسي للمحافظات، كونها لا تمتلك القدرة على تحصيل إيراداتها ضمن الإطار القانوني الحالي. وفي مراحل لاحقة يمكن تحديد مصادر تمويل ذاتية للمحافظات لدعم التحويلات المالية.

يركز المكون الثالث على إيجاد نظام تخطيط الموازنة لتمكين المحافظات من تحديد أولوياتها واعتماد موازناتها بناء على سقوف واضحة وضمن الإطار الزمني المحدد.

- عندما يتم البدء بتنفيذ الموازنات على مستوى المحافظات، يجب تعديل خارطة الحسابات لتأخذ بعين الاعتبار التغييرات الجديدة.
- تخطيط الموازنة للمحافظة. وافق مجلس الوزراء على أن يتم التخطيط لموازنات المحافظات الرأسمالية للعام 2018 وبتمويل من الموازنة العامة وقد تم اعتماد مفهوم مشروع على مستوى المحافظة بحيث يكون من مسؤولية المحافظة تخطيط المشاريع الرأسمالية الجديدة ضمن هذا المفهوم. في الأعوام المستقبلية وحسب قرارات مجلس الوزراء سيتم تخطيط الموازنات للمحافظات والتي ستشمل إدارة المحافظة ومهام الانفاق الجديدة التي ستفوض الى المحافظات.
- يجب أن يكون برنامج تنمية المحافظات المعد من قبل وزارة التخطيط والتعاون الدولي متكاملاً مع عملية تخطيط موازنة المحافظات. كما يجب بناء الأدوات المناسبة التي ستساعد المحافظات في التخطيط الاستراتيجي وفي تحديد أولويات المشاريع والاختيار حسب متطلبات التنمية.
- يجب على المحافظات أن يكون لديها القدرة على الدراية بكافة مشاريع المحافظة سواء المنفذة من خلال الموازنة العامة أو من خلال الجهات المانحة والداعمة.
- ينبغي تقديم الدعم الكافي والتدريب على تخطيط الموازنة للمحافظات وموظفي مجالس المحافظات.

وأخيراً يحدد المكون الرابع إجراءات تنفيذ الموازنة لضمان قدرة كل محافظة على تنفيذ ومراقبة موازنتها وفقاً للسياسات والإجراءات المعمول بها وضمن الإطار الزمني المحدد.

- إنشاء وحدة الشؤون المالية للمحافظات ووحدة الرقابة الداخلية في المحافظات مع تحديد أدوار كل منهما وهياكلهما التنظيمية بوضوح. وفي المرحلة الأولى، قد تكون جزءاً من المديريات المالية في المحافظات التي سيتم توسيع نطاقها.
- تحديد أنظمة تنفيذ الموازنة والمحاسبة التي سيتم تنفيذها والعمليات الواجب اتباعها

المحطات الرئيسية في اللامركزية المالية

حددت وزارة المالية في خطة عملها لتنفيذ اللامركزية المالية محطات رئيسية للسنوات القادمة، كالآتي:

السنة المالية 2017

1. إنشاء وحدة اللامركزية المالية في وزارة المالية وتعيين الكادر المؤهل. (تم الانتهاء من ذلك).
2. إعتماد اسس لتحديد سقف الانفاق الراسمالي الكلي والسقوف الجزئيه للمحافظات (تم الانتهاء من ذلك)
3. تحديد سقوف موازنات المحافظات الرأسمالية من خلال معايير ومعادلة عادلة وواضحة وشفافة من قبل وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة. (تم الانتهاء من ذلك).
4. إعداد دليل لتحديد الاحتياجات التنموية ودليل إعداد مشاريع الموازنات على مستوى المحافظات. (تم الانتهاء من اعداد دليل تحديد الاحتياجات التنموية ودليل إعداد موازنة المحافظات لعام 2018)
5. تمكين المحافظات من تحديد احتياجاتها وإقرار مشروع موازنة المحافظة للمشاريع الرأسمالية للعام 2018 من قبل مجلس المحافظة ضمن السقف المحدد من وزارة المالية/دائرة الموازنة العامة وضمن مفهوم المشروع على مستوى المحافظة وعلى المستوى الوطني.
6. تبني خطة لرصد وتسجيل كافة النفقات الجارية والرأسمالية على مستوى المحافظات من قبل الوزارات.
7. العمل على رفع مستوى التنسيق بين المحافظات والبلديات من خلال وزارة المالية بالتعاون مع وزارة الشؤون البلدية ووزارة الداخلية بهدف تجنب ازدواجية تمويل وتنفيذ المشاريع بين المحافظات والبلديات وضمان الفاعلية في آلية تحديد احتياجات المحافظات من المشاريع التنموية.
8. اعتماد السياسات التي سيتم الاستناد اليها في نقل النشاطات من المركز الى المحافظات وادراجها ضمن موازنة 2019 وإجراء التعديلات التشريعية اللازمة.
9. تحديد نطاق النشاطات التي سيتم نقل عملية تنفيذها من المركز الى المحافظات خلال موازنة 2019.
10. تحديد آلية وأدوات تنفيذ النشاطات لأوجه الانفاق الجديدة التي سيتم نقلها الى المحافظات بما في ذلك تعميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) والموارد اللازمة لذلك بالتنسيق مع وزارة الداخلية.

11. تدريب الجهات المعنية في المحافظات على إجراءات اعداد مشاريع موازناتها. (تم الشروع بذلك)
12. عقد لقاءات مع مجالس المحافظات لإطلاعها على آلية اعداد موازنة المحافظة حسب الأدلة المعتمدة.
13. الاستمرار في عملية تنفيذ موازنات المحافظات الرأسمالية للعام 2018 وفق احكام النظام المالي والتعليمات النافذة من قبل الوزارات في المركز وذلك لحين تدريب الكوادر وتعديل الانظمة اللازمة لتمكين المحافظات من تنفيذ النشاطات التي يقرر مجلس الوزراء نقلها من المركز الى المحافظات.

السنة المالية 2018

1. عقد لقاءات مع مجالس المحافظات لإطلاعها على مفهوم اللامركزية المالية والتطورات المستقبلية المتوقعة.
2. استمرار المحافظات بالاضطلاع بمسؤولية تحديد احتياجاتها التنموية واختيار مشاريعها الرأسمالية للعام 2019.
3. إقرار مشروع موازنة 2019 من قبل مجالس المحافظات ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة وبحيث تتضمن موازنات المحافظات لعام 2019 النفقات التشغيلية المتعلقة بإدارة المحافظة، ونفقات المشاريع الرأسمالية بالإضافة الى النفقات المتعلقة بالنشاطات التي ستقرر الحكومة نقل عملية تنفيذها من المركز الى المحافظات.
4. إعداد الموازنة العامة لسنة 2019 متضمنة الموازنات التفصيلية لـ 12 محافظة بما في ذلك البيانات المالية لنشاطات أوجه الانفاق الجديدة التي تم نقلها الى المحافظات.
5. توسيع نطاق النشاطات وأوجه الإنفاق الجديدة التي سيتم نقل عملية تنفيذها من المركز الى المحافظات.
6. مراجعة وتطوير المعادلة التي يتم الاستناد اليها في تحديد سقف الانفاق للمحافظة ليتم الأخذ بعين الاعتبار نشاطات أوجه الإنفاق الجديدة التي تم نقلها الى المحافظات.
7. توفير القدرات اللازمة لجمع وتحليل البيانات وتخطيط وتنفيذ الموازنة ومتابعة تنفيذ مشاريع النفقات الرأسمالية ذات الأولوية بالتعاون مع الجهات المعنية.
8. إعتماد خطة شاملة لتدريب الجهات المعنية في المحافظات على تنفيذ الموازنات والرقابة عليها.

السنة المالية 2019

1. مواصلة مراجعة وتطوير المعادلة التي تم الاستناد اليها في تحديد سقف الانفاق للمحافظة ليتم الأخذ بعين الاعتبار النشاطات لأوجه إنفاق جديدة تم نقلها الى المحافظات.
2. الاستمرار في توسيع نطاق النشاطات وأوجه الإنفاق الجديدة التي سيتم نقل عملية تنفيذها من المركز الى المحافظات للسنوات اللاحقة.
3. تطبيق إجراءات الرقابة والتدقيق الداخلي على عملية تنفيذ الموازنة في المحافظات في 2019.
4. إقرار مجالس المحافظات لمشروع موازنة 2020 مع الأخذ بعين الاعتبار نشاطات أوجه الإنفاق الجديدة التي تم نقلها الى المحافظات وكذلك الآلية والأدوات المقترحة لتمويل هذه النشاطات الجديدة وإرسالها الى وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة.

بناء القدرات لتنفيذ اللامركزية المالية

يعد بناء قدرات المحافظات عاملاً أساسياً لضمان الانتقال الناجح إلى اللامركزية وضمان تأدية المحافظات للمهام والمسؤوليات الجديدة المناطة بها ضمن هذا الإطار. ويعتبر وجود نظام إدارة مالية عامة يمتاز بالكفاءة والفاعلية في المحافظات أساسياً لتطبيق اللامركزية، حيث سيتم نقل جميع المسؤوليات المرتبطة بالمالية العامة ضمن منهجية تدريجية تشمل تخطيط وإعداد الموازنة وتنفيذها، والرقابة عليها.

وسيسهم وجود نظام إدارة مالية عامة فعّال وكوادر حكومية مؤهلة في تعزيز النمو الاقتصادي المستدام في المحافظات، وتحقيق النمو الشامل في المملكة. الأمر الذي يتطلب من الحكومة المركزية الاستثمار بكثافة في مجال بناء القدرات والتدريب اللازم لتطوير القوى العاملة وأنظمة الحوكمة الضرورية في المحافظات.

ستكون تنمية الموارد البشرية أبرز مجالات التركيز في عملية تطوير القدرات. إذ سيتم تزويد الأفراد في المحافظات بالمعرفة والمعلومات والمهارات والقدرات التي تمكّنهم من أداء مهامهم بفعالية. وعلى سبيل المثال، ستكون إحدى المهام الأولى التي ستدار من قبل الوزارة، هي مساعدة مجالس

المحافظات المنتخبة في فهم مبادئ الموازنة بما في ذلك الموازنة الموجهة بالنتائج والتخطيط الاستراتيجي لتعزيز ثقافة تدعم النمو المستدام والأداء وتحقيق النتائج بصورة يستشعر معها المواطن أثر ذلك على تقدم مستوى معيشته نحو الأفضل.

ستقوم وزارة المالية بتقديم الدعم لبناء قدرات موظفي المحافظات وأعضاء مجالس المحافظات المنتخبين في مجال تحليل الاقتصاد الكلي والقطاعي بينما ستقوم دائرة الموازنة العامة بتوفير الدعم في إعداد الموازنة الرئيسية.

يعد إنشاء وتطبيق أنظمة إدارة وإشراف ورقابة مالية للمحافظات أمراً بالغ الأهمية لضمان انسجام القرارات المتعلقة بالتخطيط والاستثمار وتنفيذ الموازنات مع القوانين والسياسات والمعايير الوطنية.

كما ستدعم الوزارة بناء قدرات المحافظات في مجال تخطيط الموازنة. وسيتم تحديد الموضوعات التدريبية التالية لمديرية التنمية المحلية في كل محافظة لأنها ستكون مضطلعة بمسؤولية تخطيط واعداد موازنة المحافظة:

- الموازنة الموجهة بالنتائج
- الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي
- القوانين والأنظمة المالية الحكومية
- التخطيط المالي
- تحليل الكلفة – المنفعة
- تحليل الجدوى
- إدارة المشاريع
- إدارة المخاطر
- التخطيط الاستراتيجي
- إدارة الأداء ومؤشرات الأداء الرئيسية

وسيتم تطوير المزيد من أنشطة بناء القدرات للمديريات المالية في المحافظات في المواضيع التالية:

- الموازنة الموجهة بالنتائج
- الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي
- تخطيط الموازنة
- معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام (IPSAS)
- إدارة المالية العامة
- التدقيق الداخلي

ستعمل وزارة المالية على تطوير مواد تدريبية لأعضاء المجلس التنفيذي، وأعضاء مجلس المحافظة حول:

- الموازنة الموجهة بالنتائج
- الموازنة المعتمدة على النوع الاجتماعي
- تخطيط الموازنة
- التخطيط الاستراتيجي
- القوانين والأنظمة المالية الحكومية
- التخطيط المالي
- إدارة المالية العامة
- التدقيق الداخلي

مشاركة المواطنين

دور المواطنين في إطار اللامركزية المالية

أحد الأهداف الرئيسية المتعلقة بتطبيق اللامركزية هو تعميق مشاركة المواطنين في الحياة السياسية وصنع القرار وتحسين الخدمات العامة وآلية تقديمها وذلك من خلال إنشاء كيانات منتخبة على مستوى المحافظات من شأنها التنسيق مع البلديات والمديريات التابعة للوزارات في المحافظات. وبالتالي، إيجاد إطار يمكّن المواطنين من التعبير عن آرائهم والتأثير في عملية تحديد واختيار المشاريع ذات الأولوية في المحافظات، مما سيقلص المسافة بينهم وبين المسؤولين خلال عملية صنع القرار في المحافظة. ولأول مرة، سيمثّل المسؤولون المنتخبون المواطنين على مستوى المحافظة.

دور المواطنين خلال تخطيط الموازنة - تعزيز الشفافية والمساءلة

يعد إشراك المواطنين الخطوة الأولى في نجاح اللامركزية، لأنه يضمن اختيارهم للمرشحين المناسبين لتمثيلهم في مجلس المحافظة المنتخب، ويضمن إبداءهم للآراء والمداخلات للمساهمة في تحقيق التنمية الحقيقية في المحافظة، وتعزيز مبادىء الشفافية والمساءلة على مستوى المحافظة.

الحوار بين القطاعين العام والخاص لتحقيق الشفافية في مجال اللامركزية المالية

يعد الحوار بين القطاعين العام والخاص آلية فاعلة للتواصل بين المؤسسات الخاصة والعامة لضمان ان تكون الإصلاحات أكثر شمولية واستدامة من خلال تشاركية العمل.

ويسهم الحوار بين القطاعين في تعزيز الشفافية والمساءلة، ويساعد المواطنين على تفهم اللامركزية كما يساعد القطاع الخاص على تصور التحديات التي قد تواجه اللامركزية بشكل عام واللامركزية المالية بشكل خاص. وتعتبر هذه الآلية تشاركية وتعمل على إيجاد حلول مبتكرة للإصلاحات المستدامة في مجال اللامركزية التي تبني على المعرفة المكتسبة وتدعم ازدهار المحافظات.

التحديات المقبلة

أ) تحوّل المحافظة من كونها مساءلة أمام جهة واحدة لتصبح مساءلة أمام جهتين

ان من أهم التحديات التي ستواجهه عملية تطبيق اللامركزية المالية هو إعطاء المحافظة الصلاحيات الإدارية والمالية اللازمة لها لتنفيذ البرامج والمشاريع على مستوى المحافظة لتصبح لديها القدرة على تقديم خدمات حكومية مختارة، لأن المحافظة في هذه الحالة ستكون مسؤولة أمام المواطنين الذين انتخبوا مجلس المحافظة من جهة ومسؤولة أمام الحكومة المركزية من جهة أخرى. وفي سبيل تطبيق مفهوم اللامركزية المالية بنجاح، على الحكومة بذل الجهود اللازمة لبناء القدرات في المحافظات وتوفير للكوادر البشرية المؤهلة والمدربة.

ب) التكاملية في عمل أجهزة الدولة

سيتطلب نجاح اللامركزية المالية وجود علاقات قوية وتكاملية للعمل بين مؤسسات الحكومة المركزية وإدارات المحافظات ومجالسها.

ج) بناء القدرات المؤسسية في المحافظات

لضمان سلاسة الانتقال إلى تطبيق اللامركزية يجب بناء القدرات المؤسسية اللازمة في المحافظات ومجالس المحافظات ومديريات التنمية المحلية.

د) التدرج في تطبيق اللامركزية

ان التسرع في تطبيق مفهوم اللامركزية المالية بشكلها الشامل وبدون مراعاة تطوير وتأهيل الكوادر وتعديل الانظمة المالية التي تمكن المحافظات من ادارة وتنفيذ موازناتها يمثل تحدياً مهماً ينبغي التنبه له، ولمواجهة هذا التحدي أعدت الحكومة خطة عمل مقسمة إلى مراحل زمنية تدريجية سيتم من خلالها تحديد وتنسيق المسؤوليات بين الوزارات المختلفة والمحافظات

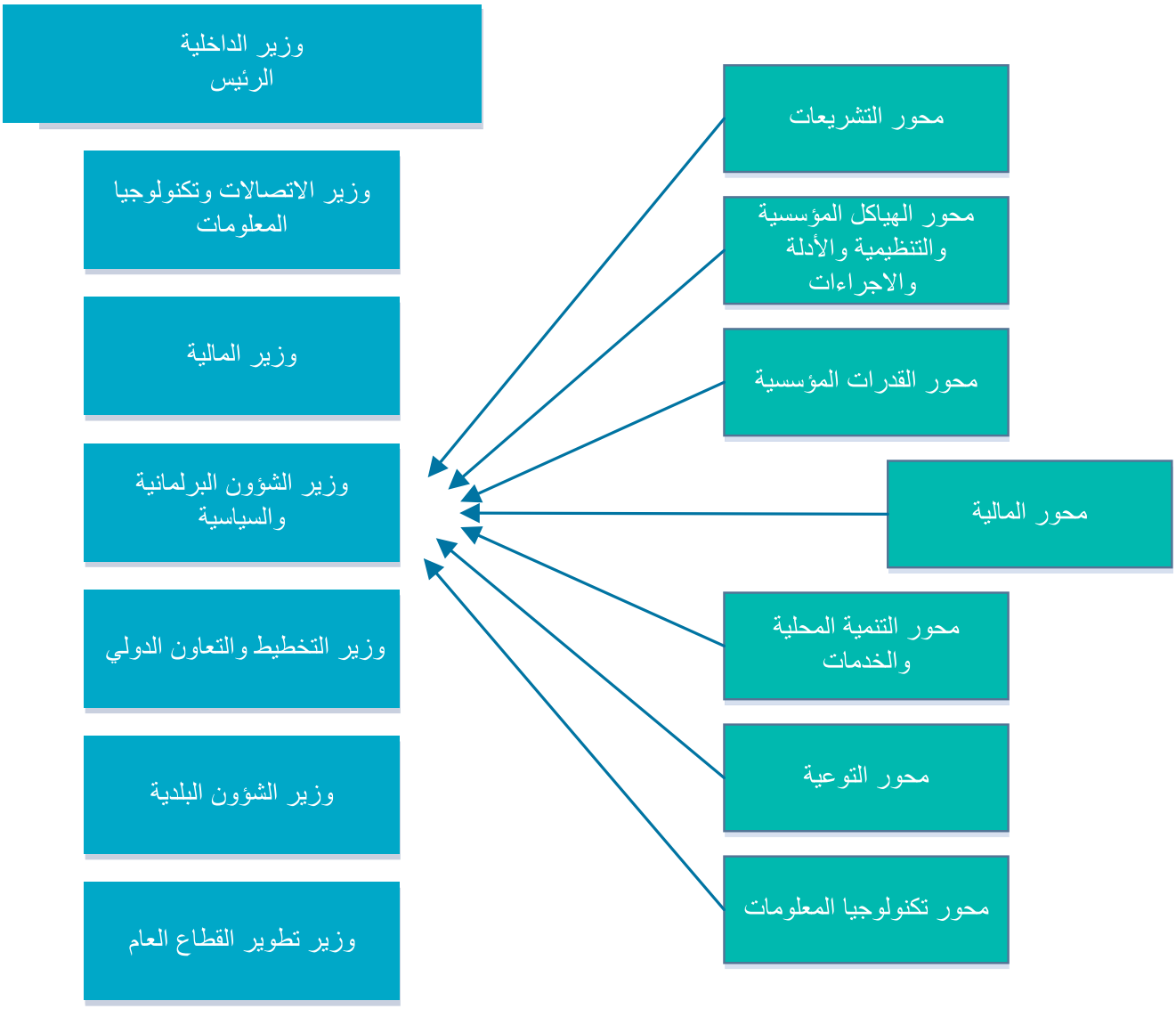
ه) التوعية

تتطلب عملية تنفيذ اللامركزية تعزيز التنسيق بين جميع الجهات المعنية سواء الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات المانحة وعلى المستويين الوطني (الحكومة المركزية) والمحلي (المحافظات) وإشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص خلال عمليات الحوار.

وتتمثل خطة الحكومة في تنفيذ استراتيجية توعوية تفصيلية تعتمد على عملية انتقال شفافة نحو اللامركزية، ويتم من خلالها الأخذ بآراء الجهات المعنية لتحسين إجراءات الانتقال.

وستستمر اللامركزية المالية بالتطور على مدى عدة سنوات، مما يتطلب إجراء مراجعة منتظمه في المنهجيات المتبعة وما تم إنجازه في كل مرحلة من مراحل التطبيق. وسيتعين إشراك المواطنين والجهات المعنية لتعديل المنهجيات بما يتناسب مع احتياجات المملكة والمواطنين.

الملحق 1: هيكلية لجنة اللامركزية والمحاور المنبثقة عنها



مهام محور المالية

- إعداد أدلة لتقييم الاحتياجات وتحديد الأولويات
- إعداد أدلة لإعداد مشاريع الموازنات على مستوى المحافظات
- وضع أسس لتحديد سقف الموازنة لكل محافظة
- وضع الموازنات السنوية للمحافظات، والإنفاق، وآلية الرصد والرقابة
- أية مسائل أخرى ذات صلة تحددها اللجنة

الملحق 2: مؤشرات اقتصادية واجتماعية

أ) التوزيع السكاني في المملكة[9]

الرقم	المحافظة	الأردنيون	غير الأردنيين	الإجمالي	نسبة غير الأردنيين من الإجمالي
1	العاصمة	2،554،923	1،452،603	4،007،526	%36.25
2	البلقاء	396،939	94،770	491،709	%19.27
3	الزرقاء	923،652	441،226	1،364،878	%32.33
4	مادبا	156،787	32،405	189،192	%17.13
5	إربد	1،316،618	453،540	1،770،158	%25.62
6	المفرق	314،164	235،784	549،948	%42.87
7	جرش	167،751	69،308	237،059	%29.24
8	عجلون	157،162	18،918	176،080	%10.74
9	الكرك	272،449	44،180	316،629	%13.95
10	الطفيلة	90،108	6،183	96،291	%6.42
11	معان	127،989	16،093	144،082	%11.17
12	العقبة	135،045	53،115	188،160	%28.23
13	الأردن	6،613،587	2،918،125	9،531،712	%30.61

ب) مؤشرات التعليم والصحة[10]

الرقم	المحافظة	مؤشرات التعليم		مؤشرات للصحة		
		الطلاب لكل غرفة صفية	نسبة الطلاب الذين نجحوا في الثانوية العامة (التوجيهي)	نسبة المواطنين المشمولين بالتأمين الصحي	عدد الأسرّة لكل 10،000 نسمة	عدد المواطنين لكل مركز صحي
1	العاصمة	30.30	%40.30	%54.90	18	34,548
2	البلقاء	24.11	%31.10	%73.50	16	6,925
3	الزرقاء	32.41	%38.80	%70.90	10	31,020
4	مادبا	21.63	%30.60	%77.30	10	6,524
5	إربد	27.10	%38.90	%82.80	13	16,240
6	المفرق	21.05	%23.10	%80.70	9	6,321
7	جرش	22.23	%35.60	%84.30	6	8,780
8	عجلون	21.86	%30.00	%90.20	14	5,680
9	الكرك	20.60	%28.70	%87.90	18	5,026
10	الطفيلة	20.44	%24.60	%89.10	10	3,320
11	معان	17.49	%26.70	%83.20	14	3,792
12	العقبة	26.76	%28.20	%79.00	14	7,840
13	الأردن	26.26	%36.60	%87	14	16,519

9- المصادر: دائرة الإحصاءات العامة 2016
10- المصدر: البرنامج التنفيذي للمحافظات 2016-2018

ج.مؤشرات الفقر والبطالة والإنفاق الرأسمالي

الرقم	المحافظة	الإنفاق الرأسمالي (ألف دينار)[11] لعام 2016	الإنفاق الرأسمالي/ للفرد (دينار أردني)	معدل البطالة (%)[12]	معدل الفقر (%)[13]
1	العاصمة	178،407	33.4	14.10	11.40
2	البلقاء	77،989	141.3	14.80	20.90
3	الزرقاء	88،806	59.9	14.70	14.10
4	مادبا	46،305	228.2	14.80	15.10
5	إربد	108،043	54.6	17.40	15.00
6	المفرق	50،086	84.1	16.30	19.20
7	جرش	46،372	183.7	15.50	20.30
8	عجلون	49،498	258.3	16.70	25.60
9	الكرك	61،802	177.0	15.00	13.40
10	الطفيلة	49،729	447.1	15.40	17.20
11	معان	110،257	565.8	19.10	26.60
12	العقبة	119،522	358.5	15.80	19.2
13	الأردن	986،816	122.5	15.30	14.40

11–المصدر: 2016 بيانات دائرة الموازنة العامة. وقد تم تخصيص 323،770،500 دينار للمركز، مما يجعل إجمالي النفقات الرأسمالية 1،310،599،000 دينار
12– دائرة الاحصاءات العامة
13– المصدر: البرنامج التنفيذي للمحافظات 2016–2018

المملكة الأردنية الهاشمية