



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة رقم (3)

معضلة صافي الإقراض.. إلى أين؟

أولاً: نشأة المعضلة وتطورها:

يشكل صافي الإقراض (net lending)، وهو الاصطلاح المتداول منذ استحداث حساب الخزينة الموحد في عام 2002 للدلالة على المبالغ المخصومة من إيرادات المقاصة من قبل الجانب الإسرائيلي لتسوية ديون مستحقة للشركات الإسرائيلية المزودة للكهرباء والمياه للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية، عبئاً على الموازنة العامة ومعضلة يبدو أنها عصية على حل جذري، فالأصل هو أن لا يكون هناك بند كهذا في الموازنة. ويدخل تحت هذا البند أيضاً المبالغ التي تحولها الحكومة المصرية إلى شركة الكهرباء المصرية كئتمن الكهرباء الموردة إلى قطاع غزة، وما يحوله الإتحاد الأوروبي من معونات للسلطة الوطنية الفلسطينية عبر آلية بيغاس إلى الشركات الإسرائيلية، وتخصم هذه المبالغ من المنح التي التزمت بها هذه الجهات لدعم الموازنة العامة الفلسطينية. ويدخل كذلك ما تدفعه الخزينة الفلسطينية لتسديد ثمن المحروقات الموردة لشركة كهرباء فلسطين في قطاع غزة بسبب عجز شركة توزيع الكهرباء هناك عن جباية وتوريد ثمن الكهرباء من الزبائن وتوريدها لشركة التوليد. وتعود هذه المشكلة إلى تخلف الهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء ومصالح المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة عن دفع فواتير الكهرباء والمياه لصالح الجهات الموردة.

رغم أن ظاهرة التسديد نيابة عن البلديات وشركات التوزيع ظهرت مع نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أن بداية عمل ترتيبات الاقتطاع من إيرادات المقاصة بدأت رسمياً بكتاب من وزير المالية الفلسطيني في ذلك الوقت إلى وزير المالية الإسرائيلي يفوضه بخصم قيمة فاتورة استهلاك قطاع غزة سنة 1997، ويعد ذلك بأقل من عام بكتاب آخر من رئيس سلطة المياه ووزير المالية لخصم فواتير المياه وبلغت قيمة هذا الخصم (كهرباء غزة + المياه للضفة وغزة) آنذاك نحو 150 مليون دولار سنوياً. ولكن وزارة المالية الفلسطينية لم تكن تصدر بيانات مالية تفصيلية، ولم تكن تلك المقتطعات من أموال المقاصة تنشر، كما كان هناك إشكال في كيفية معالجتها محاسيباً، فكانت تعرض في الحسابات الختامية كنفقات (للوزارات والهيئات ذات العلاقة).

صافي الإقراض: التطور الكمي (أساس نقدي) لصافي الإقراض خلال الفترة من 2003* إلى 2014

(مليون دولار أمريكي)

السنة	صافي الإقراض	إجمالي النفقات العامة	نسبة صافي الإقراض من إجمالي النفقات
2003	173	1635	10.6%
2004	157	1528	10.3%
2005	344	2281	15.1%
2006	376	1707	22.0%
2007	535	2877	18.6%
2008	447	3487.7	12.8%
2009	374	3375.9	11.1%
2010	264	3200.1	8.2%
2011	139	3254.6	4.3%
2012	277	3258.2	8.5%
2013	211	3419.1	6.2%
2014	287.4	3606.3	8.0%

المصدر: التقارير المالية الصادرة عن وزارة المالية (الموقع الإلكتروني)، التقرير السنوي لسلطة النقد لعام 2013، النشرة الإحصائية الربعية لسلطة النقد (الربع الرابع 2014، العدد السابع).

(* في فترة 2000-2002 لم تكن هناك بيانات دقيقة في التقارير المالية عن صافي الإقراض).

ويظهر الجدول أعلاه مبلغ التحويلات السنوية لبند صافي الإقراض في الموازنة العامة التي اتخذت اتجاهها صاعداً ووصل ذروته خلال الفترة 2006-2007، أي خلال فترة حكومة حماس، حيث بلغ 376 مليون دولار، أي 22% من إجمالي النفقات العامة في عام 2006، وارتفع إلى 535 مليون دولار عام 2007، بينما كانت نسبته في النفقات العامة 18.6% وهي نسبة عالية

بالمقارنة مع باقي السنوات. ونجم هذا الارتفاع عن سببين، الأول: توقف بلديات الضفة عن الدفع لشركة الكهرباء القطرية، والثاني قيام إسرائيل بخصم بدل فواتير المحروقات للشركات الإسرائيلية.

بدأت الحكومة الثالثة عشر في سنة 2008. العمل على معالجة هذا الملف من خلال عدة إجراءات لإلزام البلديات وشركات التوزيع بتحسين جباية فواتير الكهرباء والمياه من القادرين على الدفع، وتركيب عدادات الدفع المسبق في بعض المناطق. كما بدأت أجهزة السلطة الوطنية بتقديم المساعدة لموزعي تلك السلع، وتمكينهم من تحصيل ديونهم المتراكمة على المشتركين. وكان من ضمن تلك الإجراءات اشتراط حصول المواطنين على شهادة براءة ذمة من موزعي الكهرباء والمياه للضغط على غير المسددين لفواتيرهم ذات العلاقة لتسديد فواتيرهم وديونهم للشركات والمصالح الموزعة.

حققت جهود الحكومة نتائج ملموسة تجلت في انخفاض صافي الإقراض من 535 مليون دولار عام 2007 إلى 447 مليون دولار سنة 2008 و 374 مليون دولار عام 2009، وإلى 264 عام 2010، و 139 عام 2011. ولكن صافي الإقراض عاد إلى الارتفاع في سنة 2012 فوصل 277 مليون دولار بسبب خصم قيمة مقاصة لشهر كامل لتسديد ديون شركة كهرباء القدس للشركة القطرية، وبقي منذ ذلك الحين يتذبذب حول هذا الرقم هبوطاً إلى 211 مليون دولار عام 2013 وصعوداً إلى 287 مليون عام 2014. وكما يبدو فإن الحكومة الفلسطينية لم تتمكن من تسديد كامل قيمة صافي الإقراض للشركات الإسرائيلية بعد استفحال الأزمة المالية، مما راكم عليها ديوناً تقدر ب 1.8 مليار شيكل أي ما يزيد على 450 مليون دولار. وفي جميع الأحوال ما زال صافي الإقراض مرتفع جداً، إذ يمكن نظرياً تخفيضه إلى ما دون 50 مليون دولار، إذا أخذنا بالاعتبار فاتورة غير القادرين على السداد على أساس احتساب جميع الأسر المدرجة في قائمة مستحقي الدعم الحكومي لدى وزارة الشؤون الاجتماعية بمعدل استهلاك شهري بقيمة 200 شيكل.

ثانياً: السياسات والإجراءات المقترحة لمعالجة المشكلة.

من الواضح ان صافي الإقراض يشكل مصدر استنزاف إضافي للخزينة الفلسطينية، المتقلبة بعجز مزمن، بسبب سلوك غير مسؤول لا يجب السكوت عليه. ولتحقيق ذلك ينبغي تحقيق التوازن بين حق كل مواطن ومنشأة بالحصول على الخدمات الأساسية بجودة عالية وبانتظام، وبين تحقيق الاستدامة للشركات والمؤسسات المزودة لتلك الخدمات. وهنا لا بد من التمييز بين شريحتين من المستفيدين من تلك الخدمات:

أولاً: الأسر غير القادرة على دفع فواتير المياه والكهرباء:

هناك إجماع على ضمان حق الأسر غير القادرة على الدفع بالوصول إلى الخدمات الرئيسية من الكهرباء والمياه. ولكن هذا الحق مقيد للاستهلاك المنزلي فقط، وضمن الحدود المعقولة لمعدل استهلاك الفرد التي تضمن الإنارة والأجهزة المنزلية الضرورية. ويمكن ترتيب ذلك من خلال عدادات الدفع المسبق بسقف محدد شهرياً يغطي من موازنة السلطة. ويمكن استخدام قائمة المدرجين على قائمة التحويلات النقدية لدى وزارة الشؤون الاجتماعية لهذا الغرض، ولا بد من تحديثها وتدقيقها سنوياً وإخضاعها للدراسة والتحصيص من قبل مختصين.

ثانياً: جميع الفئات الأخرى القادرة على دفع ثمن تلك الخدمات:

وهنا يجب إعمال القانون لإلزام المشتركين من الأسر القادرة على الدفع وكافة المصالح التجارية والمؤسسات في كافة قطاعات الاقتصاد والعمل الأهلي بتسديد ثمن ما تستهلكه من المياه والكهرباء. ويجب استخدام كل الوسائل القانونية لتحقيق ذلك كون عدم التسديد يشكل اعتداءً على الحق العام. فالأموال التي تخصم من إيرادات السلطة لتسديد فواتير غير المسددين من القادرين على الدفع كانت وما تزال على حساب ما يمكن تخصيصه لزيادة الإنفاق على التعليم والخدمات الصحية وتطوير البنى التحتية وغيرها من الخدمات الأساسية. من هنا يجب محاربة سلوك عدم الدفع بكافة الوسائل القانونية، ومحاسبة المخالفين، وعمل الإصلاحات القانونية الضرورية لمنح الشركات حق فصل الخدمة عن المتخلفين عن الدفع تبعاً للقانون.

أما الإجراءات الضرورية - وإن لم تكن كافية- لمعالجة هذا الوضع فمنها:

أولاً: استكمال إصلاح قطاع الكهرباء من خلال استكمال إنشاء شركات توزيع للكهرباء ذات شخصية معنوية منفصلة إدارياً بشكل كامل عن البلديات، وأن يصدر قرار إلزامي محدد بتواريخ لضم جميع الهيئات المحلية واللجان الشعبية لهذه الشركات.

ثانياً: استكمال إصلاح قطاعي المياه والمجاري من خلال استكمال إنشاء مصالح المياه والمجاري ذات شخصية معنوية منفصلة بشكل كامل من حيث الإدارة عن البلديات، وأن يصدر قرار إلزامي محدد بتواريخ لضم جميع الهيئات المحلية واللجان الشعبية لهذه الشركات، وكذلك اتخاذ مجموعه من الإجراءات الإدارية الإلزامية لشركات التوزيع لتشجيع تركيب الخلايا الشمسية وبالأخص في المخيمات.

ثالثاً: تعديل الاتفاقيات مع شركة الكهرباء القطرية وغيرها من المنتجين للكهرباء بحيث تصبح اتفاقيات تجارية منافسة، لأن الاتفاقيات الحالية مجحفة بحق المستهلك الفلسطيني حيث يتم التعامل مع الهيئات المحلية والشركات وكأنها خدمة منزلية في أي مكان في إسرائيل من حيث التعرفة ووقت التسديد ، فبعد إصدار الفاتورة بـ 15 يوم تبدأ الشركة القطرية باحتساب فوائد تأخير تبلغ ضعف الفوائد البنكية السائدة، كما أن بعض الاتفاقيات الموجودة تحسب التعرفة على نظام تكون التعرفة بموجبه عالية جداً وقت الذروة ومنخفضة في أوقات أخرى، وهذا النظام بحاجة إلى عدادات خاصة به وهو غير مستخدم لدينا. إضافة إلى أن تعرفة الربط الكهربائي تختلف حسب نوع الخط الواصل للمستهلك الفلسطيني وهذا أيضاً يزيد التكلفة.

رابعاً: إعطاء أولوية قصوى للتوسع بإنتاج الكهرباء من المصادر البديلة، وخصوصاً من الطاقة الشمسية وطاقة الرياح، وهذا يتطلب تغليب المصلحة العامة على المصالح الضيقة لشركات التوزيع ولشركات الإنتاج التي لم تنشأ بعد. وإلزام شركات التوزيع للتعامل بكفاءة وفعالية مع ربط الوحدات المنزلية بالتيار وعمل مقاصة شهرية لثمن إنتاجهم مع فاتورة استهلاكهم في الفاتورة الشهرية، واشتمال صغار ومتوسطي المستثمرين الراغبين في بناء وحدات إنتاج تجارية ضمن قانون تشجيع الاستثمار لتحفيزهم على تحقيق استثماراتهم هذه إلى جانب تبسيط إجراءات الترخيص والربط وتخفيض تكاليفها لجميع المستثمرين.

جميع هذه الأمور مطروحة للبحث في جلسة الطاولة المستديرة التي ستعقد حول هذا الموضوع، وهناك أسئلة موجهة بالتحديد إلى المتحدثين الرئيسيين وهي:

1. ممثل وزارة المالية:
 - ✧ ما هي الإجراءات التي تخطط وزارة المالية لإتباعها لتخفيض "صافي الإقراض"؟
 - ✧ ما هو الوضع بالنسبة لاستحقاقات جهات الحكم المحلي من ضريبة أملاك وضريبة السير على الطرق؟
2. ممثل سلطة المياه:
 - ✧ ما هي الإجراءات التي تقترحها سلطة المياه لتخفيض العبء الذي تتحمله الخزينة نيابة عن المستهلكين للمياه؟
3. ممثل سلطة الطاقة:
 - أ- ما هي الإجراءات التي تخطط سلطة الطاقة لإتباعها لمعالجة مشكلة عدم التسديد؟
4. ممثل شركة كهرباء القدس:
 - أ- ما هو الوضع الحالي بالنسبة لديون الشركة على المستهلكين والديون المترتبة على الشركة للمزود الإسرائيلي؟
 - ب- كيف ارتفعت الديون للمزود الإسرائيلي بالرغم من خصم الحكومة الإسرائيلية لمبالغ كبيرة من المقاصة لصالح شركة الكهرباء الإسرائيلية؟