



دراسة المخاطر المرتبطة بقدرة الهيئات المحلية على تسديد مستحقات الكهرباء

عرض نتائج الدراسة

29 تشرين ثاني 2018

تم إعداد هذه الدراسة بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية
الدولية ووزارة التنمية الدولية البريطانية USAID

في إطار القدر رقم: AID-294-C-17-00005

تم تنفيذ الدراسة من قبل: مجموعة كيو أي دي، ش.م.م

أجندة الورشة

- افتتاح وتعارف (سلطة الطاقة وشركة نقل الكهرباء)
- لمحة عن أهداف ومنهجية الدراسة وأسئلتها الرئيسية
- الفرضيات التي انطلقت منها الدراسة
- نتائج الدراسة: اجابة أسئلة الدراسة وتقييم الفرضيات
- كلمات أخيرة: استنتاجات وافكار على هامش الاسئلة الرئيسية
- أسئلة ونقاش

الهدف من الدراسة

• بشكل عام:

– توفير المعلومات اللازمة لشركة نقل الكهرباء الوطنية الفلسطينية لاتخاذ القرارات المستقبلية بشأن اتفاقية شراء التيار الطاقة الكهربائية من المزود واتفاقيات بيع التيار الى نقاط الربط التي لا تزال تحت مسؤولية المجالس البلدية والقروية في الضفة الغربية.

• بشكل خاص:

– دراسة الوضع المالي لخدمة الكهرباء والهيئات عموماً لتحديد العوامل التي تؤدي إلى عدم الالتزام بالسداد وكذلك تلك التي تساعد على تعزيز الالتزام من قبل الهيئات التي نجحت في دفع كامل مستحققاتها السنوية واتباع السياسات والإجراءات القانونية المطلوبة.

– تطوير مقترح لمؤشر قياس مخاطر السداد بناء على الفرضيات التي انطلقت منها الدراسة.

– تطبيق مؤشر قياس المخاطر المذكور على الهيئات المحلية المستهدفة على اعتبار أن 2017 هي سنة الأساس، وتقديم توصيات بشأن تطويره مستقبلاً بناء على نتائج الدراسة.

منهجية الدراسة

اعتمدت الدراسة على نهج متعدد الاساليب (mixed methods)، وتم تنفيذ الدراسة على خمسة مراحل موزعة حسب التالي:

- المرحلة الاولى: تصميم الدراسة بعد مراجعة مكتبية للوثائق والتقارير ذات العلاقة. تطوير أدوات البحث (مقابلات شبه منظمة باستخدام استمارة). تطوير مسودة مؤشر المخاطر بناء على أسئلة الدراسة بالتشاور.
- المرحلة الثانية: تجربة أدوات البحث وتعديلها والتنسيق اللوجستي لزيارة الهيئات إضافة إلى جمع البيانات ميدانيا من كافة الهيئات المستهدفة (64).
- المرحلة الثالثة: مراجعة وتدقيق البيانات وترميزها وتحليلها وعرض نتائجها الأولية على اللجنة التوجيهية للدراسة.
- المرحلة الرابعة: تحضير التقرير النهائي ومؤشر قياس المخاطر للهيئات المحلية.
- المرحلة الخامسة: تحضير التقارير الفردية ومؤشر المخاطر الخاص بكل هيئة محلية.

للتذكير: أسئلة الدراسة

- أسئلة الدراسة (الورقة المرفقة) انطلقت من افتراض شركة نقل الكهرباء بوجود علاقة بين مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية التي تؤثر على السداد، والتي يمكن تصنيفها في المحاور التالية:

- الوضع المالي للهيئة المحلية، وقدراتها المالية
- أداء الهيئة المالي فيما يتعلق بإدارة خدمة الكهرباء وظيفياً ومالياً
- الموقع الجغرافي (التصنيف الإداري) للهيئة وطبيعة الاستهلاك
- الوضع الإداري والقدرات البشرية فيما يتعلق بخدمة الكهرباء
- الإجراءات الإدارية المتبعة لضبط الإدارة المالية، وخصوصاً إيرادات الكهرباء
- العلاقة مع وزارة الحكم المحلي ووزارة المالية.

- انطلقت الدراسة من فرضية أن الهيئات المحلية لها خصوصية تميزها عن مقدمي الخدمات الآخرين، من الضروري تطوير مؤشرات موضوعية يمكن من خلالها تحديد مخاطر السداد وقياسها على المدى الطويل بغض النظر عن اختلاف ظروف الهيئات المحلية وتغير أعضاء مجالس هذه الهيئات نتيجة للانتخابات المحلية.

فرضيات وأسئلة الدراسة شكلت أساساً لمقياس المخاطر

- المؤشرات الأساسية التي تم ادراجها في مقياس المخاطر، والذي تكون من 190 نقطة تم توزيعها بناء على نتائج المقابلات الأولية، هي:
 - مؤشرات تتعلق بقدرة الهيئة على تسديد ائمان الكهرباء (45 نقطة).
 - مؤشرات تتعلق بالاداء المالي للهيئة المحلية (40 نقطة).
 - مؤشرات تتعلق بالمخاطر الفنية لخدمة الكهرباء (20 نقطة).
 - مؤشرات تتعلق بالمبيعات من خلال جهات اخرى (15 نقطة).
 - مؤشرات تتعلق بالخسائر والفاقد (20 نقطة).
 - مؤشرات تتعلق بالأوضاع الجغرافية والسياسية والمناخية في مجتمع الهيئة المحلية (45 نقطة).
- تم احتساب درجة المخاطر النهائية لكل هيئة كنسبة مئوية (عدد النقاط/190) – أنظر المقياس في المرفق

نتائج الدراسة

- موجز نتائج مقياس المخاطر
- الإجابة على أسئلة الدراسة

1. نتائج مقياس المخاطر

التصنيف مستوى المخاطر	نسبة المخاطرة حسب النقاط	عدد الهيئات	النسبة من المجموع	نسبة السداد
مرتفع جداً	80% وأكثر	12	24%	3%
مرتفع	79-60%	لا يوجد	0%	40-19%
متوسط	59-40%	15	24%	60-41%
متدنية	39-20%	17	30%	79-61%
متدنية جداً	19-0%	19	29%	80% وأكثر

1. الوضع المالي للهيئات المستهدفة

- يوجد عجز في الإيرادات التشغيلية للهيئات المحلية بنسبة 35% في متوسط الإيرادات التشغيلية لكل هيئة محلية ضمن كافة فئات السداد تقريباً باستثناء فئة السداد 50-59%، وهو ما يؤكد فرضية الدراسة.
- بشكل أكثر تحديداً: يمكن اعتبار الأداء المالي للهيئة المحلية السبب الرئيسي للمخاطر لجميع الهيئات خاصة للهيئات التي تزيد فيها نسبة عن 60% لكونه المؤشر الحاصل على أعلى النقاط لجميع فئات السداد وبمتوسط 23 من أصل 40 نقطة.
- يعود هذا العجز إلى انخفاض المتوسط العام للإيرادات التشغيلية لكل هيئة محلية (وخصوصاً بين البلديات أكثر من المجالس القروية، وفي البلديات المصنف «ب»)، وبما يعادل 25.3% من متوسط قيمة فواتير الكهرباء السنوية لكل هيئة.
- لتقليل المخاطرة عند التعاقد يمكن التفكير بما يلي:
 - مساعدة الهيئات المحلية فنياً ومالياً لتطوير قدراتها على تعظيم إيراداتها التشغيلية وذلك وفقاً لبرنامج يقوم على تحليل واقع كل هيئة على حدة (هذا يتطلب تظافر جهود كل وزارة الحكم المحلي، صندوق تطوير وإقراض البلديات، ووزارة المالية والتخطيط).

2. مديونية المواطنين للهيئات المحلية

- توجد مستحقات للكهرباء على المواطنين في كافة الهيئات المحلية ما عدا اربعة هيئات محلية.
- إجمالي هذه الذمم بلغ 390 مليون شيكل (2017)، أي 82% من إجمالي الذمم المستحقة للهيئة على المواطنين والتي بلغت 474 مليون شيكل (غير شاملة للهيئات المستنكفة عن السداد).
- تراكم مديونية المواطنين لصالح الهيئة المحلية في السنوات السابقة بالتزامن مع التسويات لسداد المواطنين لهذه الديون (خصوصا في ظل تركيب عدادات مسبقة الدفع) تمكن الهيئة من سداد الفاتورة الحالية. السؤال: ماذا سيحدث بعد تحصيل جميع الديون؟
- لتقليل المخاطرة عند التعاقد يجب وضع سياسة متفق عليها لتحصيل الديون السابقة. وسياسات اخرى لتخصيص استثمارات ايرادات الديون وضمان الجدوى من تقييم خدمة الكهرباء.

3. مديونية الهيئات المحلية التي يتم تزويدها بخدمة الكهرباء

- بلغت قيمة المديونية على الهيئات الأخرى المستفيدة من خدمة الكهرباء حوالي 14 مليون شيكل، أي ما يعادل 3.6% من اجمالي الذمم المستحقة للهيئات المحلية المزودة للخدمة على أصحاب الاشتراكات في مناطق عملها.
- أما مديونية الكهرباء المستحقة على المواطنين خارج حدود الهيئات المحلية فبلغت 5.5 مليون شيكل تقريبا مع نهاية عام 2017.
- تزيد المخاطر كلما قامت الهيئة المحلية بتزويد تجمعات/هيئات محلية اخرى خصوصا في ظل ضعف مقدرة الهيئة المحلية لتسوية امورها مع الهيئات الاخرى.
- لتقليل المخاطرة عند التعاقد يمكن التفكير بما يلي:
 - الزام الهيئة المحلية المدينة لهيئات اخرى بتسديد مستحقاتها.
 - التعامل مع القطاع الخاص مباشرة بدلا من التعامل مع الهيئات المحلية.
 - تركيب عدادات رئيسية مسبقة الدفع.

4. أسباب تراكم الديون على الهيئات المحلية (أ)

- قدمت الهيئات نحو عشرين سبباً لتراكم المديونية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية يمكن التطرق إلى أهمها كالآتي:

✓ السبب الأول: الوضع الاقتصادي والسياسي العام (26.3% من مجمل الآراء المقدمة).

✓ السبب الثاني: رفض فئات اجتماعية معينة لفكرة دفع ائمان الكهرباء لأسباب مختلفة، بما في ذلك جود الهيئة في المنطقة المصنفة «ج»

✓ السبب الثالث: ضعف آلية عمل الهيئة المحلية (14.9% من مجمل الآراء).

✓ السبب الرابع: السياسات الحكومية ذات العلاقة بالحكم المحلي وخدماته (مثلاً تأخر الحكومة والمؤسسات المعنية بقطاع الطاقة الكهربائية لسنوات قبل بدء التعامل بجدية مع ظاهرة المستحقات والاستتفاف عن الدفع أدى إلى تنمية ثقافة عدم الدفع) (13.9% من مجمل الآراء).

5. إجراءات التحصيل

• لزيادة التحصيلات:

1. قامت 30 هيئة محلية (50%) بتبني إجراءات عقابية أو رادعة للمتخلفين عن الدفع والمخالفين،
2. تحولت 25 هيئة إلى نظام الدفع المسبق،
3. توجهت 20 هيئة إلى الإجراءات التشجيعية والتحفيزية لحث المواطن على تسديد مستحقات الكهرباء،
4. اختارت 8 هيئات فقط عدم تبني إجراءات جديدة مكثفية بما تقوم به من إجراءات،

• لمنع السرقات:

تبنّت 18 هيئة إجراءات هادفة إلى منع السرقات والتعديات على شبكة الكهرباء.

6. إجراءات سداد فاتورة الكهرباء من قبل الهيئات المحلية

- أشارت الهيئات إلى وجود فروقات في مبالغ الفواتير والدفعات المسددة بين الشركة القطرية وبيانات الهيئة، ولوحظ وجود فروقات في قيمة الفاتورة السنوية لكافة الهيئات تقريبا بين بيانات شركة النقل الوطنية وبيانات الهيئة ذاتها. وبلغ إجمالي الفروقات 23 مليون شيكل للعام 2017 وبمتوسط قدرة 699 ألف شيكل لكل هيئة.
- لا توجد سياسات واجراءات موحدة متبعة لسداد الفواتير الشهرية للكهرباء.
- بعض الهيئات تلتزم بالدفع جزئيا او كليا في الموعد المحدد وتعتمد الغالبية العظمى من الهيئات المستهدفة على توفر إيرادات خدمة الكهرباء لسداد الفواتير الشهرية (بالإضافة إلى سداد مصاريف أخرى كما ذكرنا سابقاً).
- أفادت بعض الهيئات بعدم وصول الفواتير اليها أو تأخر وصولها وعدم الانتظام وهذه الهيئات لا تأخذ زمام المبادرة للاستفسار عن قيمة فواتيرها الشهرية ومحاولة الحصول عليها والدفع في الوقت المخصص للسداد.

7. توفر وحدات خاصة لدى الهيئات المحلية لإدارة خدمة الكهرباء فنيا وماليا

- بلغ إجمالي عدد موظفين دوائر المالية والمحاسبة والكهرباء في الهيئات المستهدفة 377 موظفا منهم 200 موظف في أقسام الكهرباء معظمهم من الفنيين والجباه يتوزعون على أقسام أو دوائر للكهرباء لدى 11 هيئة محلية بينما توجد وحدات الكهرباء في 9 هيئات مقارنة بوجود شعبة للكهرباء في هئتين.
- بلغ عدد الموظفين في دوائر المالية والمحاسبة 191 موظفا منهم 30 موظفا غير دائمين. يلاحظ توفر موظفي المالية والمحاسبة في غالبية الهيئات باستثناء عدد قليل من المجالس القروية.
- في حالة عدم توفر موظفين بدوام كلي أو جزئي يقوم أحد أعضاء المجلس أو أحد المتطوعين بمهام محاسب الهيئة وبضمنها حسابات الكهرباء.
- أما الغالبية من الهيئات الموظفة لكادر خدمة الكهرباء وعددها 25 هيئة فتعتمد على توظيف أشخاص للقيام بهذه المهمات بالتعاون مع الدوائر الأخرى، بينما يلعب أعضاء مجلس الهيئة، خاصة الرئيس، دورا رئيسيا في متابعة قضايا الكهرباء.
- تبين من الدراسة أن العلاقة بين عدد الموظفين ونسبة السداد إيجابية عموما مع وجود تباين بين فئات السداد.

8. الالتزام بالحساب البنكي الخاص بخدمة الكهرباء (أ)

- توجد الحسابات البنكية للكهرباء لدى 52 هيئة محلية، منها ثلاثة حسابات غير مفعلة.
- ترى الهيئات التي لا توجد لديها حسابات بنكية انتفاء الحاجة لفتح مثل هذه الحسابات في ظل غياب التحصيل والسداد فعلي لأثمانها. وقد بلغ متوسط نسبة السداد لدى الهيئات التي لا تمتلك مثل هذا الحساب 17%.
- تظهر النتائج وجود خمسة مخاطر رئيسية مرتبطة بحسابات الكهرباء وهي:
 - ✓ عدم وجود قيود مفروضة على الإنفاق من الحساب (26 هيئة)،
 - ✓ عدم إيداع كافة التحصيلات والمبيعات من الذمم السابقة (20 هيئة)،
 - ✓ صرف الرصيد والتحصيلات في أوجه أخرى غير الكهرباء (18 هيئة)،
 - ✓ عدم إيداع كافة التحصيلات في حساب الكهرباء (17 هيئة)،
 - ✓ السماح بالإنفاق من النقد المتحصل من إيرادات الكهرباء قبل إيداعها في الحساب البنكي الخاص بالكهرباء (16 هيئة).

8. الالتزام بالحساب البنكي الخاص بخدمة الكهرباء (2)

- الحساب البنكي لا يمكن اعتباره وسيلة فاعلة لمنع الهيئات المحلية من استخدام النقد المتأتي من الكهرباء، ولكن يمكن البناء عليه في حال تم احداث تعديل تشريعي.
- الفرضية بأن وجود حساب بنكي خاص بالكهرباء يقلل من مخاطر السداد ليست دقيقة، وخصوصاً في ظل عدم وجود ضوابط عملية على هذا الحساب.

9. التحصيل (أ)

- أظهرت الدراسة النمو في مبالغ مبيعات وتحصيلات اشتراكات الكهرباء للأغراض السكنية والتي تشكل 55% من قيمة المبيعات الاجمالية للكهرباء في العامين المذكورين ناجم عن ارتفاع قيمة المبيعات السكنية من 110 مليون الى 127 مليون شيكل على الرغم من تراجع تحصيلاتها من 74% من المبيعات إلى 59%.
- ويلاحظ النمو في قيمة مبيعات التيار الكهربائي وتراجع التحصيلات لدى الاشتراكات التجارية والمرافق العامة بنسبة 15%.
- باستثناء تحصيلات الاستهلاك الصناعي التي ارتفعت بقيمة 7 مليون شيكل تقريبا بالتزامن مع انخفاض التحصيلات بحوالي 21%.
- تبين أن الاشتراكات المنزلية تشكل المصدر الأول للفائض المتحقق من أثمان الكهرباء يليها الاشتراكات الصناعية ثم التجارية بينما تحتل اشتراكات المرافق العامة المركز الاخير نظرا لامتناع الكثير من الهيئات الحكومية والمرافق العامة عن سداد قيمه استهلاكها من الكهرباء للهيئات المحلية.
- يلعب نظام اشتراكات الدفع المسبق دورا كبيرا في تحديد نسبة التحصيل.

9. التحصيل (2)

- كلما زاد التحصيل انخفضت المخاطرة، بشرط عدم استخدام الهيئة المحلية لاموال الكهرباء لتغطية نفقاتها التشغيلية او مشاريعها الراسمالية.
- لتقليل المخاطرة عند التعاقد يمكن التفكير بما يلي:
 - تضمين هذه المخاطر في اتفاقيات توريد الكهرباء مع الهيئات المحلية
 - وضع قيود تحد من قدرة الهيئة المحلية على استخدام هذه الاموال.

10. التدقيق المالي ونتائجه (أ)

- خضعت كافة الهيئات المستهدفة للتدقيق مرة واحدة على الأقل منذ العام 2015 باستثناء الهيئات المستنكفة عن الدفع.
- ارتفعت نسبة الهيئات التي خضعت للتدقيق من 4 هيئات إلى 30 هيئة بين عامي 2016-2017 ثم ارتفعت النسبة مرة ثانية إلى 30% خلال النصف الأول من عام 2018.
- تعتبر مديريات وزارة الحكم المحلي الجهة ذات الحصة الأكبر من عمليات التدقيق الدورية على اعتبار أن ذلك هو جزء من دورها الرقابي حيث قامت بتدقيق حسابات 46 هيئة محلية مستهدفة خاصة البلديات.
- أما التدقيق الخارجي فقد خضعت له 26 هيئة وهي البلديات بمختلف تصنيفاتها وبعض المجالس القروية.
- أما هيئة مكافحة الفساد فقد أخضعت للتدقيق ستة هيئات محلية.
- افادت معظم الهيئات بأن أغلبية التوصيات كانت اجرائية تتعلق بالعمل اليومي للهيئة وتتعلق بتوثيق المصروفات والالتزام بأنظمة التوظيف وإجراءات الدفع وتخفيف العمل الاضافي لبعض الاقسام.

10. التدقيق المالي ونتائجه (2)

- تزيد الرقابة والتدقيق من التزام الهيئة المحلية بالتعليمات والانظمة المتعلقة بالاجراءات الداخلية وليست ذات علاقة بتسديد مستحقات الكهرباء.
- تسديد الكهرباء ينبع من القدرات المالية ووجود قرار من مجلس الهيئة.

|| التسويات والعلاقة مع وزارة المالية والتخطيط والسداد

- توجد تسويات واتفاقيات بين وزارة المالية وبين 31 هيئة محلية مستهدفة فقط وبعضها كانت لا تزال قيد الاعداد عند اجراء الدراسة الميدانية.
- بلغ متوسط نسبة السداد لدى الهيئات التي يوجد فيها تسويات 55% للعام 2017 مقارنة بنسبة 35% لدى الهيئات التي لا يوجد لديها تسويات بما فيها الهيئات المستنكفة عن السداد إضافة إلى 11 هيئة محلية ترتفع فيها نسبة السداد عن 60% ومنها أربع هيئات ذات نسبة سداد 100%. ولم تعقد أية تسويات خلال العام 2016 بينما عقدت أول ست اتفاقيات أو تسويات خلال عام 2017.
- كلما انخفضت مبالغ اقساط التسوية زاد الالتزام بالفاتورة الحالية.
- الاستنتاج حول ما إذا كانت الفرضية صحيحة أم لا (وجود تسويات يعني مخاطرة أقل)؟
- لتقليل المخاطرة عند التعاقد يمكن التفكير بما يلي:
 - ربط التسوية بمقدار الذمم المدينة المتراكمة في الهيئة المحلية.
 - ربط التسوية بوجود عدادات الدفع المسبق.

12. التحديات المتوقعة وضمانات السداد لشركة نقل الكهرباء

- تعتقد 34% من الهيئات المحلية بأن ضمانات السداد التي يمكن تقديمها هي الإجراءات المتبعة حالياً لتحسين الجباية خاصة إعادة جدولة الديون القديمة والمستحقات على المشتركين والتحول التدريجي إلى نظام الدفع المسبق بنسبة 100% من اشتراكات الكهرباء.
- هنالك 9% من الهيئات والتي لا تعتقد بوجود ضمانات للسداد على الاطلاق مما يعني أن 43% من الهيئات لا يمكنها اقتراح توفير اية ضمانات (جديدة) للسداد.
- تعتقد 29% من الهيئات بأن تطوير خدمة الكهرباء هو ضمان أساسي مقارنة بنسبة 11% من الهيئات والتي ترى في أن منحها تسهيلات إضافية للسداد يساعد على رفع معدل السداد السنوي.
- توجد 10% من الهيئات التي اقترحت تقديم ضمانات مالية.
- أما الالتزام بنود التسويات وتفاصيل مخصصات الهيئة مع وزارة المالية، وتقديم التعهدات الخطية بالدفع، واستخدام حساب بنكي لإيرادات الكهرباء فقد شكلت مجتمعة نسبة 11% من مقترحات ضمان السداد.

التوصيات

- استهداف التجمعات والهيئات التي لا تعمل على فواترة مبيعات الكهرباء مثل الزبيدات ومرج نعجة. حيث ان تجربة فروش بيت دجن تثبت بان (العمل على استدراج المواطن) يساهم في نشر الوعي لضرورة تسديد المستحقات ويقلل من هدر التيار الكهربائي ويحد من مشاكل كفاية الكهرباء.
- العمل على تبني سياسة واحدة لقيام القطاع الخاص ببيع الكهرباء وعلى ان يكون توريد النقد مباشرا لحسابات الشركة الوطنية لنقل الكهرباء، كما يجب وضع اتفاقية موحدة تشمل الضمانات الكافية لضمان قيام القطاع الخاص بتسديد التحصيلات.
- توجيه تعليمات واضحة بخصوص رسوم الربط واسعار البيع بحسب نوع الاشتراك حيث سيساهم في تعزيز ثقافة الالتزام بالقانون بغض النظر عن مصلحة الهيئة.
- توفير برامج لرفع قدرات الهيئة المحلية في التخطيط وادارة النقد وادارة شبكات الكهرباء والبنى التحتية ذات العلاقة.
- العمل على تحسين البنى التحتية لزيادة رضا المواطنين وبالتالي زيادة نسبة الدفع، كما سيساهم في تخفيض نسبة الفاقد في تيار الكهرباء.

التوصيات

- العمل على توفير عدادات كهرباء مسبقة الدفع للهيئات المحلية وخصوصا تلك التي لا تقوم بتسديد اثمان الكهرباء.
- وضع سياسات منفصلة للمناطق ذات الخصوصية الجيوسياسية مثل مناطق الاغوار ومسافر يطا.
- وضع سياسات متعلقة بالتأمين على النقد داخل الهيئة المحلية واشترائه في عقود توريد الكهرباء للهيئة المحلية.
- تحفيز الهيئات المحلية على تسديد ما تراكم عليها من ديون من خلال ربطها بالتمويل الذي تحصل عليه الهيئة المحلية من صندوق تطوير واقراض البلديات، مديونية المواطنين المتراكمة.

شكراً