AMAN
Transparency Palestine

حوكمة قطاع الطاقة المتجددة في فلسطين:

واقع العدالة والنزاهة في نظام صافي الفوترة

سلسلة تقارير رقم 336

2026

AMAN
Transparency Palestine

حوكمة قطاع الطاقة المتجددة في فلسطين:
واقع العدالة والنزاهة في نظام صافي الفوترة

2026

يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بجزيل الشكر إلى الباحث الدكتور كايد طنبور لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعيبي مستشار مجلس إدارة ائتلاف (أمان)، ولفريق ائتلاف (أمان) لإشرافهم على التقرير، ومراجعته.

© جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2026. حوكمة قطاع الطاقة المتجددة في فلسطين: واقع العدالة والنزاهة في نظام صافي الفوترة. رام الله-فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمّل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

فهرس المحتويات

ملخّص تنفيذي	4
أولاً. مقدّمة	5
ثانياً. الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لقطاع الطاقة المتجددة في فلسطين	8
ثالثاً. واقع العدالة في نظام صافي الفوترة وتنظيم العلاقة بين الأطراف المعنية بموضوع الطاقة المتجددة	14
رابعاً. الاستخلاصات والتوصيات	28
خامساً. المصادر والمراجع	31
سادساً. جدول المقابلات الفردية	33

ملخّص تنفيذي

يشهد قطاع الطاقة المتجددة في فلسطين توسعاً متزايداً باعتباره أحد المسارات الاستراتيجية لتعزيز أمن الطاقة وتقليل الاعتماد على مصادر الطاقة التقليدية. وفي هذا السياق، يمثل تنظيم العلاقة بين شركات توزيع الكهرباء ومنتجي الطاقة المتجددة، عاملاً أساسياً لضمان تحقيق التوازن بين تشجيع الاستثمار في الطاقة النظيفة، والمحافظة على استدامة الشبكة الكهربائية، وحماية مصالح المستهلكين. ويهدف هذا التقرير إلى تقييم مدى عدالة نظام صافي الفوترة وحياديته، وفحص مدى اتساق الإجراءات والرسوم والبدلات المرتبطة به، مع مبادئ العدالة التنظيمية والشفافية والمساءلة والمصلحة العامة.

اعتمد التقرير المنهج الوصفي التحليلي من خلال مراجعة التشريعات والأنظمة والتعليمات والأدلّة الإرشادية والتقارير الرسمية ذات العلاقة، إضافة إلى إجراء مقابلات شبه منظمة مع الجهات التنظيمية والحكومية، وشركات توزيع الكهرباء، والجهات ذات الصلة بالطاقة المتجددة والخبراء. كما تم تحليل الإطار المؤسسي والإجرائي المنظم للترخيص والربط والتعرفة والرسوم وآليات الشكاوى والرقابة ومنع تضارب المصالح.

أظهرت النتائج وجود إطار تنظيمي وتشريعي واضح نسبياً ينظم العلاقة بين الأطراف، مع توفر إجراءات محددة للترخيص، والربط، والاعتراض، والرقابة. إلا أن التقرير كشف عن الحاجة إلى تعزيز الشفافية المتعلقة بأسس احتساب البدلات المالية، وتطوير الإفصاح عن البيانات الرقابية، وتعزيز آليات المساءلة المجتمعية، إضافة إلى عدم وجود إطار موحد ومتكامل لإدارة تضارب المصالح بين جميع الجهات ذات العلاقة.

ويوصي التقرير بتطوير الإطار التنظيمي بصورة دورية، ومراجعة الرسوم والبدلات استناداً إلى تقييمات فنية واقتصادية واضحة، وتعزيز أتمتة إجراءات التراخيص والشكاوى، ونشر مؤشرات أداء دورية، واعتماد سياسة موحدة لمنع تضارب المصالح. كما يقترح تفعيل آليات الضغط والمناصرة من خلال منصات حوار تشاركية وأدوات سياسات قائمة على الأدلة لدعم الإصلاحات التنظيمية، وتعزيز التحول المستدام نحو الطاقة المتجددة.

أولاً. مقدّمة

يشهد قطاع الطاقة في فلسطين تحولات متسارعة فرضتها اعتبارات مركبة تتصل بأمن التزويد، وارتفاع كلفة الطاقة، وتزايد الحاجة إلى تنويع مصادرها، إلى جانب الالتزامات الوطنية المتنامية نحو التوسع في استخدام مصادر الطاقة المتجددة، وتعزيز الاعتماد على الطاقة النظيفة[1]. وفي هذا السياق، برزت الطاقة الشمسية، على وجه الخصوص، كأحد البدائل العملية التي اتجه إليها المواطنون والمنشآت الاقتصادية والمؤسسات المختلفة للتخفيف من أعباء فاتورة الكهرباء، وتحسين كفاءة الاستهلاك، وتعزيز قدر من الاستقلالية في تلبية الاحتياجات الكهربائية، وبخاصة في ظل هشاشة واقع الطاقة الفلسطيني، وتعدد التحديات المرتبطة ببنية القطاع وتنظيمه[2].

وفي إطار تنظيم العلاقة بين منتجي الطاقة المتجددة، وشركات توزيع الكهرباء، صادق مجلس الوزراء الفلسطيني على تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة رقم (4) لسنة 2025، بما تضمنته من قواعد تنظيمية جديدة لربط الأنظمة على الشبكة، وآليات احتساب الطاقة والبدلات المالية المترتبة على المشتركين المنتجين للطاقة، سواء من الفئات المنزلية، أو التجارية، أو الصناعية، أو الزراعية[3]. وقد مثل هذا النظام تحولاً تنظيمياً مهماً في إدارة العلاقة بين أطراف القطاع، لكونه لم يقتصر على إعادة تنظيم آلية احتساب الطاقة المصدّرة والمستهلكة، بل رتب كذلك التزامات مالية شهرية ورسوماً وإجراءات مرتبطة بالربط والترخيص والتصويب الفني، الأمر الذي نقل النقاش من مجرد تنظيم فني لقطاع الطاقة المتجددة إلى سؤال أوسع يتعلق بعدالة الأعباء المالية والتنظيمية التي يفرضها هذا التنظيم على المنتجين للطاقة وعلى السوق ككل. وقد أظهرت المعطيات الرسمية أن التعليمات المذكورة حظيت بمصادقة مجلس الوزراء، ونُشرت في الجريدة الرسمية، قبل أن يثار بشأنها جدل واسع انتهى إلى توجيه رئيس الوزراء بتجميد العمل بها، وإخضاعها للمراجعة الشاملة في ضوء الاعتراضات والشكاوى التي أثيرت حولها[4].

وتنبع أهمية هذه القضية من كونها تقع في قلب التوازن الدقيق بين اعتبارات متعددة قد تبدو متعارضة ظاهرياً، لكنها جميعاً تمس المصلحة العامة بصورة مباشرة؛ فمن جهة، تطرح الجهات الرسمية وشركات التوزيع مبررات تتصل بضرورة حماية استقرار الشبكة الكهربائية، وتنظيم الربط الفني، وتغطية التكاليف المرتبطة باستخدام البنية التحتية للشبكات واستدامتها؛ ومن جهة أخرى، يثير المنتجون والمستثمرون والفاعلون المجتمعيون، تساؤلات جدية حول مدى عدالة الرسوم والبدلات المفروضة، ومدى استنادها إلى أسس موضوعية ومعلنة ومتناسبة مع التكلفة الفعلية للخدمة، وما إذا كانت هذه الرسوم تشكل أداة تنظيمية مشروعة، أم عبئاً مالياً قد يحد من التوسع في مشاريع الطاقة المتجددة، ويضعف الجدوى الاقتصادية للاستثمار فيها، ولا سيما في ظل التوجه الوطني المعلن لرفع مساهمة الطاقة المتجددة في مزيج الطاقة خلال السنوات القادمة[5].

وعليه، فإن تقييم نظام صافي الفوترة لا ينبغي أن يقتصر على فحص مشروعيته الشكلية أو مدى استناده إلى صلاحيات تنظيمية قائمة، وإنما يتطلب مقاربة أوسع تنطلق من مبادئ العدالة المالية والتنظيمية والحياد المؤسسي والشفافية والمساءلة ومنع تضارب المصالح. فالرسوم التي تُفرض في القطاعات المنظمة، وإن لم تُصنف قانونياً كضرائب، تظل خاضعة في تقييم عدالتها لمجموعة من المبادئ الحاكمة، من أبرزها: التناسب بين الرسم والتكلفة أو المنفعة، والمساواة بين المراكز القانونية المتشابهة، ووضوح الأسس الفنية والاقتصادية للاحتساب، وعدم استخدام الرسوم كوسيلة جباية تتجاوز الغرض التنظيمي، وضمان عدم انحياز القرارات التنظيمية لمصالح طرف اقتصادي على حساب طرف آخر، أو على حساب المصلحة العامة. كما أن سلامة التنظيم في هذا المجال تقاس، أيضاً، بمدى وضوح العلاقة المؤسسية بين سلطة الطاقة، ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء، وشركات التوزيع، والمنتجين للطاقة المتجددة، وبمدى توافر ضمانات فعالة تحول دون تضارب المصالح، وتكفل رقابة حقيقية على القرارات والإجراءات والرسوم المترتبة على المشتركين.

---

1 الخطة الوطنية لكفاءة الطاقة في فلسطين (2025–2030) الخطط الاستراتيجية.

2 Khatib, T. (2024). Evaluation of solar powered irrigation systems in Palestine: Feasibility and social and environmental impact. Renewable Energies, 2(1), 27533735241263323.

3 تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة رقم (4) لسنة 2025.

4 قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2026م بشأن وقف نفاذ تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة.

5 مجلس تنظيم قطاع الكهرباء يشرح النظام الجديد لتعليمات تنفيذ مشاريع الطاقة المتجددة وتنظيم العلاقة بين المواطنين وشركات التوزيع:
https://www.raya.ps/news/1214805.html?utm_source=chatgpt.com

وانطلاقاً من ذلك، يأتي هذا التقرير بهدف تقييم مدى عدالة نظام صافي الفوترة الجديد وحياديته، والتحقق من توافقه مع المصلحة العامة، وضمان عدم انحيازه لأي طرف على حساب طرف آخر، وذلك من خلال تحليل التعرفة والرسوم والبدلات المالية المفروضة على منتجي الطاقة المتجددة، وفحص آليات الربط والترخيص والإجراءات الفنية ذات الصلة، ودراسة طبيعة العلاقة بين الجهات التنظيمية وشركات التوزيع والمنتجين، بما يشمل أدوار كل من سلطة الطاقة، ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء في ضبط هذه العلاقة والإشراف عليها. كما يهدف التقرير إلى الوقوف على مدى اتّساق النظام مع مبادئ العدالة التنظيمية والشفافية والمساءلة، ومدى وجود سياسات وضمانات تحول دون تضارب المصالح، وتمنع ترجيح مصالح فئة معينة على حساب المواطنين أو المستثمرين، أو أهداف التحول نحو الطاقة المتجددة.

وتكتسب هذه المراجعة أهمية إضافية في الحالة الفلسطينية، بالنظر إلى أن أي سياسة مالية أو تنظيمية تتعلق بالطاقة المتجددة لا يقتصر أثرها على تنظيم السوق فحسب، بل يمتد إلى أبعاد اقتصادية واجتماعية وتنموية أوسع، تتصل بقدرة الأسر والمنشآت على خفض تكاليف الطاقة، وتحسين كفاءة الإنفاق، وتقليل الاعتماد على مصادر الطاقة التقليدية، وتوسيع فرص الاستثمار في قطاع واعد يفترض أن يشكل أحد مداخل تعزيز الصمود الاقتصادي والبيئي. ومن ثم، فإن العدالة في فرض التعرفة والرسوم على المنتجين للطاقة المتجددة، لا تُقاس فقط بمدى قانونية النصوص الناظمة، بل كذلك بمدى انعكاسها العملي على توازن العلاقة بين الأطراف، وعلى حماية الحقوق الاقتصادية للمستهلكين والمنتجين، وعلى قدرتها في الوقت نفسه على دعم استقرار القطاع الكهربائي دون إعاقة التحول نحو الطاقة النظيفة، أو تقويض الثقة العامة بالسياسات المنظمة له.

وبناءً عليه، يسعى هذا التقرير إلى تقديم قراءة تحليلية تستند إلى مراجعة الإطار التشريعي والمؤسسي الناظم لقطاع الطاقة المتجددة، وفحص الأسس التي بنيت عليها الرسوم والتعرفة في نظام صافي الفوترة، وتحليل مدى اتّساقها مع مبادئ العدالة والشفافية والمصلحة العامة، إلى جانب استجلاء طبيعة الأدوار والمسؤوليات والرقابة والمساءلة بين الجهات ذات العلاقة. كما يتوخى التقرير الوصول إلى استخلاصات عملية وتوصيات قابلة للتطبيق من شأنها الإسهام في تطوير تنظيم أكثر عدالة وحياداً وكفاءة لقطاع الطاقة المتجددة، وبما يعزز ثقة الجمهور، ويحمي المصلحة العامة، ويدعم التحول المنظم والمستدام نحو الطاقة النظيفة في فلسطين.

منهجية إعداد التقرير

استند إعداد هذا التقرير إلى المنهج الوصفي التحليلي بوصفه المنهج الأنسب لدراسة عدالة تنظيم العلاقة بين الأطراف ذات الصلة بقطاع الطاقة المتجددة في فلسطين، ولا سيما في إطار نظام صافي الفوترة، ولتقييم مدى اتساق الرسوم والبدلات والإجراءات التنظيمية ذات العلاقة مع معايير العدالة، والمصلحة العامة، والشفافية، والمساءلة، ومنع تضارب المصالح.

ولتحقيق أهداف التقرير، اعتمدت المنهجية على مجموعة من الأدوات والإجراءات المتكاملة، تمثلت فيما يلي:

1. جمع وحصر المعلومات والبيانات ذات العلاقة من مصادرها المختلفة، بما يشمل التشريعات والأنظمة والتعليمات والقرارات الرسمية والأدلة الإرشادية والبيانات الصادرة عن الجهات المختصة.

2. مراجعة التقارير والدراسات والمواد المنشورة ذات الصلة بقطاع الطاقة المتجددة، وصافي الفوترة، وتنظيم العلاقة بين المنتجين وشركات التوزيع.

3. مراجعة الإطار التشريعي والمؤسسي الناظم لقطاع الطاقة المتجددة، وبشكل خاص التشريعات والتعليمات المتعلقة بربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء، وتنظيم العلاقة بين المنتجين وشركات التوزيع والجهات التنظيمية.

4. فحص مدى توفر معايير العدالة والمصلحة العامة ومنع تضارب المصالح والمساءلة في تنظيم العلاقة بين الأطراف المنتجة للطاقة المتجددة –أفراداً وشركات– وشركات توزيع الكهرباء، وبخاصة فيما يتعلق بنظام صافي الفوترة.

5. إجراء مقابلات شبه منظمة مع ذوي العلاقة والاختصاص من الجهات الرسمية والتنظيمية، وشركات توزيع الكهرباء، والمنتجين للطاقة المتجددة، والخبراء الفنيين والقانونيين، وممثلي المجتمع المدني.

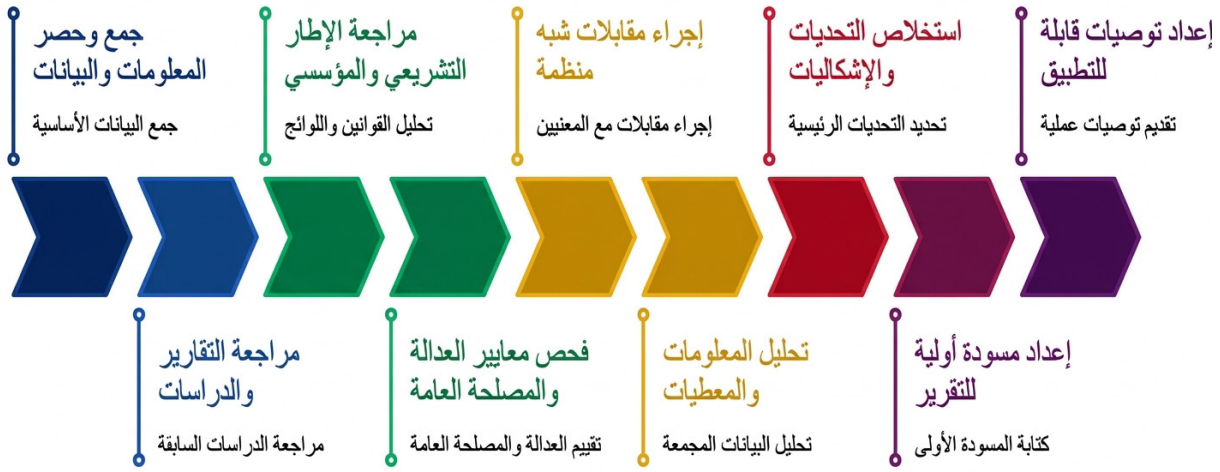
6. تحليل المعلومات والمعطيات والوثائق ونتائج المقابلات تحليلاً وصفياً ومقارناً بهدف تحديد مواطن القوة والقصور والفجوات التنظيمية.

7. استخلاص التحديات والإشكاليات الرئيسية التي أفرزها التحليل؛ سواء على مستوى تصميم النظام أو تطبيقه أو أثره على الأطراف المختلفة.

8. إعداد مسودة أولية للتقرير ومناقشتها مع الأطراف ذات العلاقة في ورشة عمل تشاورية، والاستفادة من الملاحظات الفنية والقانونية والتنظيمية المقدمة خلالها لتطوير النسخة النهائية.

9. إعداد توصيات قابلة للتطبيق واقتراح آليات للضغط والمناصرة لدعم تبنيها وتنفيذها من قبل الجهات المختصة.

منهجية إعداد تقرير شامل حول قطاع الطاقة المتجددة



ثانياً. الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لقطاع الطاقة المتجددة في فلسطين

يشكّل الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لقطاع الطاقة المتجددة في فلسطين المنظومة المرجعية التي تُحدَّد من خلالها قواعد تنظيم القطاع، وتوزيع الاختصاصات بين الجهات الحكومية، وضبط العلاقة بين منتجي الطاقة المتجددة وشركات التوزيع، بما يشمل التعرفة، والرسوم، وآليات الربط، وحقوق والتزامات الأطراف ذات العلاقة. ويستند هذا الإطار إلى بنية تشريعية متعددة المستويات، تتداخل فيها التشريعات العامة المنظمة لقطاع الكهرباء مع التشريعات الخاصة بالطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، إضافة إلى الأنظمة والقرارات التنفيذية والتعليمات الفنية.

أولاً. الإطار التشريعي العام لقطاع الكهرباء

يستند الإطار التشريعي العام لقطاع الكهرباء في فلسطين إلى القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام وتعديلاته، بوصفه المرجعية القانونية المؤسسة لتنظيم القطاع وتحديد هيكليته المؤسسية وآليات عمله، بما يضمن تحقيق التوازن بين اعتبارات الخدمة العامة ومتطلبات الكفاءة الاقتصادية والحوكمة التنظيمية[6].

وقد رسمت المادة (3) من القانون الإطار العام للأهداف الاستراتيجية، حيث أكدت على تنظيم وتطوير قطاع الكهرباء ضمن بيئة قانونية ومؤسسية واضحة، إلى جانب تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي، بما يسهم في توفير الطاقة الكهربائية بشكل كاف وبأسعار عادلة ومستقرة. ويعكس ذلك توجهاً نحو بناء سوق كهرباء منظم يحقق الاستدامة ويعزز الأمن الطاقي الوطني[7].

وفي هذا السياق، حددت المادة (6) الأهداف الرقابية والتنظيمية لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء، من خلال منحه صلاحيات الإشراف على أنشطة القطاع في مراحل الإنتاج والنقل والتوزيع والاستهلاك، بما يضمن استمرارية الخدمة وجودتها، ويحقق التوازن بين مصالح المستهلكين والمنتجين، مع تعزيز المنافسة ومنع الاحتكار، وضمان مراعاة الاعتبارات البيئية في أنشطة القطاع[8].

كما شهد الإطار التشريعي تطوراً نوعياً عبر سلسلة من التعديلات اللاحقة التي عززت مبادئ الحوكمة والاستقلالية والفعالية التنظيمية؛ إذ جاء تعديل العام 2018م (القرار بقانون رقم 1 لسنة 2018م) ليكرّس استقلالية مجلس التنظيم من خلال منحه الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، بما يعزز حياد القرار التنظيمي[9]. كما هدفت تعديلات العام 2012م إلى تعزيز استدامة القطاع وحماية الشبكة الكهربائية من الفاقد والاعتداءات عبر تشديد الإجراءات القانونية ذات الصلة[10]. وفي الاتجاه ذاته، جاء تعديل العام 2022م (القرار بقانون رقم 17 لسنة 2022م) لتعزيز التكامل مع قطاع الطاقة المتجددة من خلال تمكين شركات التوزيع من إبرام اتفاقيات شراء الطاقة الكهربائية، بما يدعم تنويع مصادر الطاقة وتقليل الاعتماد الخارجي[11]، ويتكامل هذا مع القرار بقانون رقم 18 لسنة 2022م الذي عدل القرار بقانون الطاقة المتجددة ليلزم شركات التوزيع بشراء الطاقة المولدة من منشآت الطاقة المتجددة المرخصة بناءً على تعرفة يعتمدها مجلس الوزراء[12].

وبذلك، يتضح أن الإطار التشريعي العام لقطاع الكهرباء يقوم على منظومة متكاملة من التشريعات التي تجمع بين التنظيم المؤسسي، والرقابة السوقية، وتعزيز الاستثمار، والتوجه التدريجي نحو الطاقة المتجددة، بما يؤسس لقطاع كهرباء أكثر كفاءة واستدامة وحوكمة.

---

6 القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام وتعديلاته.
7 القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن الكهرباء العام وتعديلاته، المادة (3).
8 القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام وتعديلاته، المادة (6).
9 القرار بقانون رقم 1 لسنة 2018م بتعديل القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009، المادة (2)، المادة (4).
10 القرار بقانون رقم (16) لسنة 2012م بشأن تعديل القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م (قانون الكهرباء العام)، المادة (2).
11 القرار بقانون رقم (17) لسنة 2022م بتعديل قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام وتعديلاته، المادة (3).
12 القرار بقانون رقم (18) لسنة 2022م بتعديل قرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة وتعديلاته. المادة (2).

ثانياً. الإطار التشريعي الخاص بالطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة

يمثل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة وتعديلاته[13]، الإطار التشريعي المتخصص الناظم لقطاع الطاقة المتجددة في فلسطين، باعتباره قطاعاً استراتيجياً ضمن سياسة الطاقة الوطنية. وقد حدد هذا القانون في المادة (2) أهدافه الأساسية التي تشمل: تشجيع استغلال وتطوير مصادر الطاقة المتجددة وزيادة مساهمتها في ميزان الطاقة الكلي، تعزيز كفاءة استخدام الطاقة، الحفاظ على البيئة وتحقيق متطلبات التنمية المستدامة، إضافة إلى تشجيع التصنيع المحلي لمعدات الطاقة المتجددة وأجهزتها.

وفي هذا السياق، أسس القانون لمنظومة أدوات تنظيمية واقتصادية حديثة تهدف إلى دمج المنتجين اللامركزيين ضمن الشبكة الكهربائية، من أبرزها صافي القياس، وصافي الفوترة، والتعرفة المميزة، بما يعكس تحولاً تدريجياً نحو نموذج حوكمة طاقيّة أكثر مرونة وتكاملاً.

فقد أقر القرار بقانون[14] نظام التعرفة المميزة (Premium Tariff) في المادة (11) الفقرة (1)، التي خصصت للمبادرة الفلسطينية للطاقة الشمسية في القطاع المنزلي بقدرة لا تزيد على (5 كيلوواط)، على أن يتم اعتماد التعرفة وفق توصية مجلس التنظيم ومراجعتها بشكل دوري.

كما أرسى القرار بقانون[15] أساس نظام صافي القياس (Net Metering) في المادة (11) الفقرة (2) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م، وبخاصة للمشاريع التي تتجاوز قدرتها (5 كيلوواط)، حيث تم تطوير هذا الإطار لاحقاً من خلال تعليمات رقم (1) لسنة 2017م بشأن مشاريع أسطح المدارس ومؤسسات التعليم العالي، التي جرى تعديلها بموجب تعليمات رقم (1) لسنة 2019م، بما يعكس تطور الإطار التنظيمي لتوسيع قاعدة المشاركة في إنتاج الطاقة.

أما نظام صافي الفوترة (Net Billing)، فقد تم تنظيمه بموجب تعليمات رقم (4) لسنة 2025م الصادرة استناداً إلى قرار مجلس الوزراء رقم (17/77/04)،[16] التي نظمت آليات احتساب الطاقة المصدّرة إلى الشبكة ضمن نظام الاستهلاك الذاتي المربوط بالشبكة، بما يشمل تحديد البدلات المالية الشهرية وفق القدرة الإنتاجية وفئة المستهلك. ويُشار في هذا السياق إلى أن نفاذ هذه التعليمات قد تم تعليقه مؤقتاً بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2026م لحين استكمال المراجعة التنظيمية[17].

ومن الجانب التحفيزي، أقر نظام عقد حزمة حوافز تشجيع الاستثمار في تقنيات الطاقة المتجددة رقم (9) لسنة 2021م،[18] إعفاءات ضريبية متدرجة لمشاريع الطاقة المتجددة، حيث نصت المادة (3) منه على إعفاء ضريبة الدخل بنسبة (0%) لمدة خمس سنوات، يليها تخفيض تدريجي، بما يعزز الجدوى الاقتصادية للاستثمار في القطاع.

كما أقر القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة في المادة (14)،[19] مبدأ التكامل الإلزامي بين سياسات الطاقة وخطط الدولة، بما يضمن انسجام برامج كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة مع الخطط الوطنية، ولا سيما الخطة الوطنية للطاقة المتجددة (2025–2030) التي تستهدف إضافة قدرات إنتاجية جديدة تعزز أمن الطاقة واستدامتها.

---

13 القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة وتعديلاته، المادة (2).
14 القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة وتعديلاته، المادة (11) الفقرة (1).
15 القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة وتعديلاته، المادة (11) الفقرة (2).
16 تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة رقم (4) لسنة 2025، مصدر سابق.
17 قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2026م بشأن وقف نفاذ تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة.
18 نظام عقد حزمة حوافز تشجيع الاستثمار في تقنيات الطاقة المتجددة رقم (9) لسنة 2021م، المادة (3).
19 القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، المادة (14).

ثالثاً. الإطار المؤسسي الناظم للقطاع

يقوم الهيكل المؤسسي لقطاع الطاقة المتجددة في فلسطين على تعدد الجهات وتكامل الأدوار، بما يعكس نموذج الحوكمة التنظيمية متعددة المستويات.

فـ سلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية تتولى وضع السياسات العامة والاستراتيجيات الوطنية للطاقة، والإشراف على تطوير قطاع الطاقة المتجددة، واقتراح التعرفة والرسوم والشروط التحفيزية، ورفعها إلى مجلس الوزراء للاعتماد، بما يجعلها جهة محورية في صياغة السياسة العامة للقطاع[20].

أما مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، فيمارس دوراً تنظيمياً ورقابياً يتمثل في تنظيم العلاقة بين مزودي الخدمة والمستهلكين، ومراقبة التزام الشركات المرخصة، وتقديم التوصيات الفنية والتنظيمية المتعلقة بالتعرفة وشروط الربط والتراخيص، بما يعزز مبادئ الشفافية والحياد التنظيمي[21].

في حين يتولى مجلس الوزراء الفلسطيني الدور التنفيذي الأعلى في اعتماد السياسات العامة والأنظمة ذات الطابع المالي والتنظيمي، بما في ذلك المصادقة على التعرفة والحوافز والأنظمة الخاصة بربط مشاريع الطاقة المتجددة، الأمر الذي يعكس مبدأ الفصل النسبي بين الاختصاص الفني والقرار السيادي في إدارة القطاع[22].

كما تُعد الشركة الفلسطينية لنقل الكهرباء (PETL) الجهة الوطنية المسؤولة عن إدارة وتشغيل وتطوير شبكة النقل الكهربائي في فلسطين. وقد أُنشئت بموجب القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام،[23] وجرى تفعيلها العام 2013م بقرار من مجلس الوزراء.[24] وتتولى الشركة تشغيل شبكة النقل ومحطات التحويل، وإعداد كود الشبكة بالتنسيق مع سلطة الطاقة والموارد الطبيعية لضمان الربط الآمن لمنشآت التوليد، وذلك وفقاً لأحكام القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة.[25] كما منحها القرار بقانون رقم (22) لسنة 2025م بتعديل القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام وتعديلاته، ولا سيما المادة (2) منه، الاختصاص الحصري بإبرام اتفاقيات استيراد الطاقة الكهربائية من الخارج. وتتولى، كذلك، إدارة حساب الإيراد الموحد لقطاع الكهرباء بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (53) لسنة 2016م بشأن تنظيم وضبط إيرادات ونفقات قطاع الكهرباء، ولا سيما المادة (3) منه، بما يعزز الشفافية والانضباط المالي، ويسهم في تعزيز أمن التزود بالطاقة الكهربائية.

كما تشارك شركات توزيع الكهرباء بوصفها الفاعل التشغيلي المباشر في تنفيذ سياسات الربط والشراء والتسوية المالية للطاقة المولدة من مصادر متجددة، ضمن الأطر التعاقدية والتنظيمية المعتمدة[26].

---

20 القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، المادة (1) (التعريفات)، والمادة (4) الفقرة (1)، والمادة (4) الفقرة (6)، الوقائع الفلسطينية، ديوان الفتوى والتشريع.

21 القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام، المادة (6) الفقرة (1)، والمادة (9) الفقرات (7)، (8)، (9)، (10)؛ وقرار بقانون رقم (1) لسنة 2018م بتعديل القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام، المادة (2) المعدِّلة للمادة (5) من القانون الأصلي؛ وقرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، المادة (5) الفقرتان (1) و(4)؛ تعليمات رقم (1) لسنة 2021م بشأن نشر البيانات المتعلقة بنشاط قطاع الكهرباء، المادة (2) الفقرة (2)، الوقائع الفلسطينية، ديوان الفتوى والتشريع.

22 القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، المادة (4) الفقرات (1)، (5)، (6)، (10)، والمادة (13) المعدلة بموجب قرار بقانون رقم (18) لسنة 2022م؛ وقرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام، المادة (4) الفقرتان (1) و(2)؛ وقرار بقانون رقم (1) لسنة 2018م بتعديل قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م، المادة (2)؛ وقرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2021م؛ وقرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2025م، الوقائع الفلسطينية، ديوان الفتوى والتشريع.

23 القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام (المادة 18) منه.

24 سلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية، الخطة الاستراتيجية للأعوام 2025–2027 (حزيران/يونيو 2025).

25 القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة (المادة 6) منه.

26 القرار بقانون رقم (17) لسنة 2022م بتعديل قانون الكهرباء العام رقم (13) لسنة 2009م، المادة (3) التي أضافت المادة (27) الفقرة (5)؛ وقرار بقانون رقم (18) لسنة 2022م بتعديل قرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، المادة (2) التي عدلت المادة (13)؛ وقرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، المادة (7) الفقرتان (1) و(2)؛ تعليمات رقم (1) لسنة 2017م، المادة (5) الفقرة (4)؛ تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة بنظام صافي الفوترة رقم (4) لسنة 2025م، المادة (5) ثانياً (التسوية المالية).

الإطار المؤسسي لقطاع الطاقة المتجددة

سلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية
مسؤولة عن تطوير وتنفيذ سياسات الطاقة

مجلس تنظيم قطاع الكهرباء
يضمن التنظيم والرقابة على قطاع الكهرباء

مجلس الوزراء الفلسطيني
يوافق على السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالطاقة

الشركة الفلسطينية لنقل الكهرباء
تدير وتطور شبكة نقل الكهرباء

شركات توزيع الكهرباء
توفر الكهرباء للمستهلكين في مختلف المناطق

رابعـاً. الأساس القانوني للبدلات المالية في نظام صافي الفوترة وفق القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015 بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة

بدأ مجلس تنظيم قطاع الكهرباء بإصدار أولى الأدوات التنظيمية الخاصة بقطاع الكهرباء في مجال صافي القياس عام 2015. من خلال إصدار تعليمات صافي القياس بقرار من مجلس الوزراء. وفي ذلك الوقت، كانت الطاقة المتجددة لا تزال في مراحلها الناشئة في فلسطين، وكان انتشارها محدودًا وبطيئًا نسبيًا، نتيجة ارتفاع التكاليف الرأسمالية ومحدودية الخبرة الفنية والاستثمارية في هذا المجال.

ومع بدء النمو المتسارع في مشاريع الطاقة المتجددة، أبدت شركات توزيع الكهرباء اعتراضاتها على آلية الاحتساب المعتمدة في نظام صافي القياس، والتي كانت تقوم على خصم نسبة 25% من الطاقة المرحلة إلى الشهر التالي بعد إجراء التقاص. وبناءً على دراسة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء للاعتراضات المقدمة من شركات التوزيع، تم تعديل تعليمات صافي القياس عام 2020، بحيث أصبح بإمكان الموزع خصم نسبة 10% من الطاقة المصدرة إلى الشبكة. وخلال تلك الفترة وما تلاها، شهد قطاع الطاقة المتجددة انتشارًا ملحوظًا. إلا أن التغذية الراجعة من شركات التوزيع، بعد التطبيق العملي للتعليمات المعدلة، أظهرت من وجهة نظرها أن الآلية المعتمدة لا تحقق التوازن الكافي مع مصالح شركات التوزيع. كما أبدت بعض شركات التوزيع عدم رغبتها في استمرار العمل بالتعليمات بصيغتها القائمة، وطالبت بإجراء تعديلات تراعي طبيعة التكاليف والالتزامات المترتبة عليها.

وعلى إثر ذلك، بدأ مجلس تنظيم قطاع الكهرباء دراسة البدائل الممكنة، بما في ذلك الاطلاع على التجارب والممارسات الدولية في هذا المجال، إلى جانب عقد جلسات استماع ومشاورات مع الجهات ذات العلاقة، بهدف الوصول إلى آلية أكثر ملاءمة للتطورات التي شهدها قطاع الطاقة المتجددة.

وفي عام 2025، قام مجلس تنظيم قطاع الكهرباء بإحالة مقترح نظام صافي الفوترة إلى مجلس الوزراء، حيث قام مجلس الوزراء بدوره بتوزيع المقترح على المؤسسات العامة ذات العلاقة لإبداء ملاحظاتها. وبناءً على الملاحظات الواردة، تم تحويل المقترح إلى اللجنة الوزارية للبنية التحتية، التي قامت بتشكيل لجنة فنية لدراسة المقترح، حيث لم تتم الموافقة على المقترح بصيغته الأولى.

وعقب ذلك، قام مجلس تنظيم قطاع الكهرباء بإعداد مقترح معدل، تم إقراره من قبل الحكومة ودخل حيز التطبيق. إلا أنه بعد فترة وجيزة من تفعيله، ظهرت اعتراضات من بعض المواطنين عبر وسائل التواصل الاجتماعي، تركزت بصورة أساسية حول الرسوم المرتبطة بالنظام. وعلى إثر ذلك، قرر دولة رئيس الوزراء تجميد العمل بالنظام، وتشكيل لجنة وطنية لإعادة دراسته وتعديله.

وقامت اللجنة الوطنية، التي ضمت ممثلين عن عدد من الوزارات والجهات الحكومية والقطاع الخاص، بدراسة نظام صافي الفوترة المجمد، وانتهت إلى إعداد نسخة معدلة من النظام ورفع توصياتها إلى دولة رئيس الوزراء.

وتأتي هذه الخلفية بهدف توضيح مسار تطور نظام صافي الفوترة، والجهات التي شاركت في مراجعته وتعديله، والمراحل التي مر بها منذ بدء تنظيم صافي القياس عام 2015 وحتى النسخة المعدلة الحالية[27].

وفي ضوء هذا التطور في الإطار التنظيمي لنظام صافي القياس وانتقاله إلى نظام صافي الفوترة، وما رافق ذلك من إعادة النظر في آليات احتساب التكاليف والبدلات المرتبطة بربط مشاريع الطاقة المتجددة بالشبكة، تبرز أهمية بحث الأساس القانوني لهذه البدلات ومدى توافقها مع مبدأ المشروعية وحدود الاختصاص التنظيمي للجهات المعنية. ويقضي مبدأ المشروعية بعدم جواز فرض أي التزام أو عبء مالي على الأفراد إلا استناداً إلى نص تشريعي صريح أو تفويض قانوني صادر عن المشرّع. وفي هذا السياق، لم تنشأ البدلات المالية الواردة في تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة رقم (4) لسنة 2025 من تلقاء ذاتها، وإنما تستمد مشروعيتها من التفويض التشريعي الوارد في القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015 بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة.

فقد نصت المادة (4) البند (6) من القرار بقانون[28] على اختصاص سلطة الطاقة والموارد الطبيعية في وضع التعرفة الكهربائية، والشروط التحفيزية، ورسوم الاشتراك، وبدل تكاليف الربط، والتمديدات، والتأمينات، والخدمات الأخرى المتعلقة بمشاريع الطاقة المتجددة، ورفعها إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها. ويُعد هذا النص السند التشريعي المباشر الذي أجاز للمشرّع الفرعي تنظيم البدلات المالية المرتبطة بمشاريع الطاقة المتجددة، مع إخضاعها لمصادقة مجلس الوزراء ضماناً للرقابة القانونية على القرارات التنظيمية ذات الأثر المالي.

كما عززت المادة (5) البند (4) من القرار بقانون[29] هذا التنظيم بإسناد مهمة التوصية إلى مجلس تنظيم قطاع الكهرباء بشأن تحديد التعرفة والشروط التحفيزية ورسوم الاشتراك وبدلات تكاليف الربط والتمديدات والتأمينات والخدمات الأخرى، بما يؤكد أن تحديد هذه البدلات يتم ضمن منظومة تنظيمية متكاملة تقوم على توزيع الاختصاص بين الجهات التنظيمية والتنفيذية، ولا يخضع لسلطة تقديرية منفردة.

ومن جانب آخر، أكدت المادة (10) البند (3) من القرار بقانون[30] أن تكاليف ربط منشآت الطاقة المتجددة بشبكات النقل أو التوزيع وآلية دفعها، تحدد بموجب الأنظمة الصادرة لتنفيذ أحكام القرار بقانون، الأمر الذي يشكل تفويضاً تشريعياً صريحاً بإصدار الأنظمة والتعليمات التنفيذية التي تحدد آليات احتساب هذه التكاليف وقيمها وفقاً لمتطلبات التطبيق العملي.

واستناداً إلى هذا الإطار التشريعي، جاءت تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة رقم (4) لسنة 2025 لتحدد القيم المالية وآليات استيفاء البدلات، باعتبارها أداة تنفيذية لتطبيق أحكام القرار بقانون، وليس باعتبارها مصدراً مستقلاً لاستحداث التزامات مالية جديدة. ومن ثم، فإن مشروعية هذه البدلات لا تستند إلى التعليمات ذاتها، وإنما إلى التفويض التشريعي الوارد في المواد (4)، و(5)، و(10) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015.

27 م. نضال أبو الرب /مكلف مدير عام المركز الفلسطيني لابحاث الطاقة والبيئة/ سلطة الطاقة والموارد الطبيعية. رسالة واردة عبر البريد الإكتروني بتاريخ 2026/10/5.
28 القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015 بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، المادة (4).
29 القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015 بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، المادة (5).
30 القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015 بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، المادة (10).

كما تنسجم هذه البدلات مع الغاية التنظيمية التي استهدفها المشرّع؛ إذ لا تقتصر وظيفتها على استرداد تكاليف خدمات الربط والتشغيل التي تتحملها شركات التوزيع، وإنما تسهم، أيضاً، في تحقيق التوازن المالي داخل قطاع الكهرباء من خلال إدراجها ضمن منهجية احتساب متطلب الإيراد المعتمد (Approved Revenue Requirement)، بحيث تُخصم الإيرادات الناتجة عنها عند احتساب التعرفة الكهربائية، بما يحد من انتقال تكاليف خدمات منتجي الطاقة المتجددة إلى بقية المستهلكين، ويحقق مبادئ العدالة التنظيمية، واستدامة الشبكة الكهربائية، وكفاءة تنظيم المرفق العام.

وبناءً على ذلك، فإن البدلات المالية الواردة في نظام صافي الفوترة تتمتع في أصلها بمشروعية قانونية، لأنها تستند إلى تفويض تشريعي صريح صادر عن المشرّع، وقد صدرت عن الجهات المختصة ووفق الإجراءات التي رسمها القرار بقانون، شريطة أن تظل هذه البدلات ضمن حدود التفويض التشريعي، وأن تمثل مقابلاً لخدمات أو تكاليف فعلية مرتبطة بمشاريع الطاقة المتجددة، بما ينسجم مع مبدأ المشروعية وأحكام القانون الإداري.

ثالثاً. واقع العدالة في نظام صافي الفوترة وتنظيم العلاقة بين الأطراف المعنية بموضوع الطاقة المتجددة

3.1 مدى توفر سياسات وآليات مكتوبة ومقرة ومنشورة لتنظيم العلاقة بين الأطراف ذات العلاقة بقطاع الطاقة المتجددة

تُظهر المراجعة وجود مجموعة من السياسات والتشريعات والتعليمات والآليات المكتوبة والمقرة والمنشورة التي تنظم العلاقة بين الأطراف ذات العلاقة بقطاع الطاقة المتجددة في فلسطين، بما يشمل الجهات الحكومية، والتنظيمية، وشركات التوزيع، والمنتجين. ويستند هذا الإطار بصورة رئيسية إلى القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015 بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة وتعديلاته، إلى جانب التعليمات والقرارات التنفيذية ذات الصلة، بما يوفر أساساً قانونياً لتنظيم الترخيص والربط، والشراء، والتسوية المالية، والتعرفة.

وعلى المستوى التنفيذي، تتضمن المنظومة تعليمات صافي القياس، وتعليمات تنظيم مشاريع توليد الكهرباء من الطاقة المتجددة بقدرات متوسطة، وتعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة رقم (4) لسنة 2025، إضافة إلى الدليل الإرشادي المرتبط بها. كما تتضمن منظومة تنظيمية للإفصاح عن البيانات المتعلقة بنشاط قطاع الكهرباء. وبذلك، يتوافر من حيث الأصل إطار مكتوب ومنشور ينظم جوانب متعددة من العلاقة بين المنتجين والموزعين والجهات التنظيمية.

غير أن توفر النصوص القانونية والتنظيمية لا يكفي، بحد ذاته، للحكم على كفاية الإطار أو فعاليته أو عدالته. فموضوع التقييم لا يتعلق بمجرد وجود قواعد مكتوبة، وإنما بمدى وضوحها واتّساقها وتكاملها، وبمدى قدرة الأطراف على معرفة حقوقها والتزاماتها، وإمكانية التحقق من الأسس الفنية والمالية التي تستند إليها القرارات التنظيمية[31].

وفي هذا السياق، تكشف المراجعة عن بعض التحديات المرتبطة بتعدد التشريعات والتعديلات والتعليمات وتوزع الاختصاصات بين الجهات ذات العلاقة. ولا يعني ذلك، بالضرورة، وجود قصور في الإطار القانوني، وإنما يشير إلى حاجة محتملة إلى مزيد من الوضوح والتنسيق في الإحالة بين النصوص وتحديد المسؤوليات، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بالقرارات التي تترتب عليها أعباء مالية على منتجي الطاقة المتجددة. وقد أظهرت المقابلات أن تعدد المرجعيات قد يثير تساؤلات عملية بشأن وضوح المسؤولية التنظيمية وآليات اتّخاذ القرار وتطبيقه[32].

كما تبرز أهمية الفجوة بين وجود القاعدة التنظيمية وبين الإفصاح عن الأساس الفني والمالي للقرارات. وتزداد هذه المسألة أهمية في حالة نظام صافي الفوترة، حيث تضمنت تعليمات العام 2025 بدلات مالية تختلف باختلاف فئة المستهلك وقدرة المشروع ووجود أنظمة تخزين. ومن ثم، فإن تقييم عدالة هذه البدلات لا يمكن أن يستند إلى مجرد وجود سند قانوني لها، بل يتطلب التحقق من منهجية تحديد قيمتها، والتكاليف والمنافع التي تستند إليها، ومدى تناسبها مع استخدام الشبكة أو الخدمات المقدمة، وأثرها على متطلب الإيراد المعتمد لشركات التوزيع[33].

31 OECD, OECD Regulatory Policy Outlook 2025 (Paris: OECD Publishing, 2025), https://doi.org/10.178756/b60e39-en.

32 مقابلة مع السيد يوسف خالد، محام مزاول، 2026/07/11م.

33 مقابلة مع السيد موسى طنبور، محامٍ مختص في الهيئات المحلية، 2026/07/06م.

3.2 مدى توفر التوازن في تنظيم العلاقة بين شركات توزيع الكهرباء والمنتجين للطاقة الشمسية ومدى وضوح هذه العلاقة للجمهور

تُعد العلاقة التنظيمية بين شركات توزيع الكهرباء والمنتجين للطاقة الشمسية من العناصر الأساسية لنجاح سياسات التحول نحو الطاقة المتجددة، نظراً لارتباطها بتحقيق التوازن بين تشجيع الاستثمار في مشاريع الطاقة الشمسية من جهة، وضمان استقرار منظومة الكهرباء وحماية مصالح مختلف الأطراف من جهة أخرى. ويتطلب ذلك وجود إطار تنظيمي واضح وشفاف يحدد حقوق والتزامات كل طرف، ويضمن عدالة التعاملات، ويعزز ثقة المستثمرين والمستهلكين بآليات تنظيم القطاع. كما أن وضوح هذه العلاقة للجمهور يعد أحد متطلبات الحوكمة التنظيمية الرشيدة، حيث يسهم في تقليل الغموض حول إجراءات الترخيص، والربط بالشبكة، وآليات احتساب الطاقة المنتجة، والالتزامات المالية والفنية ذات العلاقة[34].

أكد كل من سلطة الطاقة والموارد الطبيعية[35] ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء،[36] توفر مستوى مناسب من التوازن في تنظيم العلاقة بين شركات توزيع الكهرباء والمنتجين للطاقة الشمسية، حيث تستند هذه العلاقة إلى منظومة تنظيمية تحدد أدوار ومسؤوليات الأطراف المختلفة، بما يحقق التوازن بين متطلبات تطوير قطاع الطاقة المتجددة والمحافظة على كفاءة نظام الكهرباء واستدامته.

وأوضحت سلطة الطاقة والموارد الطبيعية ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء أن تنظيم العلاقة يتم من خلال مجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات التنظيمية التي تنظم مختلف مراحل العلاقة بين شركات التوزيع ومنتجي الطاقة الشمسية، بدءاً من إجراءات الحصول على الموافقات اللازمة، ومتطلبات إنشاء وتشغيل أنظمة الطاقة الشمسية، وآليات الربط مع شبكة الكهرباء، وانتهاءً بتنظيم الجوانب المالية والفنية المرتبطة بالطاقة المنتجة. ويسهم هذا التنظيم في توفير وضوح أكبر بشأن حقوق والتزامات كل طرف، والحد من احتمالية نشوء خلافات أو ممارسات غير متوازنة.

كما أشارت سلطة الطاقة والموارد الطبيعية ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء إلى أن تحقيق التوازن لا يعني تفضيل طرف على حساب طرف آخر، وإنما ضمان بيئة تنظيمية عادلة تراعي مصالح المنتجين من خلال تسهيل الاستثمار في الطاقة المتجددة، وتشجيع مشاركة القطاع الخاص، وفي الوقت ذاته تأخذ بعين الاعتبار مصالح شركات توزيع الكهرباء، من خلال ضمان الالتزام بالمتطلبات الفنية للشبكة، والمحافظة على استقرارها، إضافة إلى حماية المستهلكين من أي آثار مالية أو تشغيلية غير مبررة.

وفيما يتعلق بوضوح العلاقة للجمهور، أكدت سلطة الطاقة والموارد الطبيعية ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء، توفر أدوات التواصل والإفصاح اللازمة لتعزيز الشفافية، من خلال نشر التعليمات والإجراءات التنظيمية ذات العلاقة، وتوفير الأدلة الإرشادية المتعلقة بمشاريع الطاقة الشمسية وآليات الربط بالشبكة، إضافة إلى وجود قنوات للاستفسارات والشكاوى تتيح للمستثمرين والمستهلكين الحصول على المعلومات اللازمة، وفهم المتطلبات التنظيمية بصورة واضحة.

وأكدت المهندسة ولاء الشامي،[37] أهمية تحقيق التوازن بين استدامة شركات توزيع الكهرباء من جهة، وتشجيع المواطنين على الاستثمار في الطاقة المتجددة من جهة أخرى، بحيث لا تؤدي المتطلبات المالية والتنظيمية إلى إضعاف الحافز للتحول نحو الطاقة الشمسية.

---

34 Cambini, C., & Soroush, G. (2020). Designing grid tariffs in the presence of distributed generation. Utilities Policy, 64, 101-?. https://doi.org/10.1016/j.jup.2019.100979

35 مقابلة مع السيد نضال أبو الرب، سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، بتاريخ 2026/07/12.

36 مقابلة مع السيد قيس سمارة، والسيدة آمال نصار، مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 2026/07/12.

37 مقابلة مع السيدة ولاء الشامي، بلدية جنين، بتاريخ 2026/07/20.

3.3 عدالة الأسس التي يجري على أساسها تحديد الرسوم والتعرفة في موضوع الطاقة المتجددة (نظام صافي الفوترة - نظام الاستهلاك الذاتي)

تمثل عدالة الأسس، التي تستند إليها الجهات التنظيمية في تحديد الرسوم والبدلات والتعرفة الخاصة بالطاقة المتجددة، أحد المعايير الأساسية لتقييم سلامة الإطار التنظيمي ودرجة اتساقه مع مبادئ العدالة الاقتصادية والتنظيمية. ولا تنصرف العدالة، في هذا السياق، إلى مستوى الرسم؛ سواء كان مرتفعاً أو منخفضاً، بقدر ما تنصرف إلى سلامة المنهجية التي أفضت إلى تحديده، ووضوح العلاقة بين قيمة الرسم والتكلفة التي يتكبدها النظام الكهربائي، أو المنفعة التي يحصل عليها المنتج، أو الأثر الذي يحدثه على الشبكة[38].

وبهذا المعنى، فإن الاختبار الأساسي لعدالة الرسم يتمثل في مدى وجود علاقة سببية وتناسبية قابلة للإثبات بين مقدار الرسم والتكلفة أو المنفعة أو الأثر الذي يبرر فرضه. وتزداد أهمية هذا المعيار في قطاع الطاقة المتجددة نظراً إلى اختلاف نماذج الإنتاج والاستهلاك، وتباين درجة الاعتماد على الشبكة، واختلاف طبيعة الأنظمة المرتبطة بالشبكة والأنظمة القائمة على التخزين أو غير المرتبطة بها.

وبالرجوع إلى تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة رقم (4) لسنة 2025م، والدليل الإرشادي المرتبط بها، يتضح أن الإطار التنظيمي حدد بدلات مالية شهرية مرتبطة بقدرة المشروع في نموذج الاستهلاك الذاتي، مع اختلاف قيمة البدل بحسب فئة الاشتراك ووجود نظام تخزين من عدمه. وتبلغ البدلات، في حالة عدم وجود تخزين، 5 شواكل/ك.و للقطاع المنزلي، و11 شيكلاً/ك.و للقطاع التجاري، و7 شواكل/ك.و للقطاعين الصناعي والزراعي، و6 شواكل/ك.و لمشتركي الجهد المتوسط، في حين ترتفع في حالة وجود التخزين إلى 13 شيكلاً/ك.و للقطاع المنزلي و20 شيكلاً/ك.و للقطاع التجاري. كما حدد النظام آلية لتسوية الطاقة المصدرة إلى الشبكة ضمن معادلة احتساب صافي الفاتورة[39].

ومع ذلك، فإن وجود معادلة قانونية واضحة لاحتساب الرسم لا يكفي، في حد ذاته، لإثبات عدالة الأساس الاقتصادي الذي حُددت على أساسه قيمته. وهنا ينبغي التمييز بين مستويين مختلفين من الشفافية: الشفافية في طريقة احتساب الرسم، والشفافية في الأساس الذي أنشئت منه قيمة الرسم أصلاً. فالمعادلة قد تكون واضحة وقابلة للتطبيق، بينما تظل المدخلات التي أفضت إلى تحديد قيمة البدل غير قابلة للتحقق المستقل[40].

وعليه، فإن السؤال التنظيمي الأكثر أهمية لا يقتصر على معرفة كيفية احتساب الرسم، وإنما يمتد إلى معرفة لماذا حُدد الرسم بمقدار 5 أو 11 أو 13 أو 20 شيكلاً لكل كيلوواط؟ وما التكلفة أو المنفعة أو الأثر الذي تعكسه هذه القيم؟ وهل يمكن التحقق بصورة مستقلة من العلاقة بين تلك القيم والتكاليف الفعلية أو المتجنبة؟

أفاد مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بأن تحديد البدلات استند إلى دراسات فنية ومالية هدفت إلى تقدير التكاليف المرتبطة باستفادة منتجي الطاقة المتجددة من شبكة الكهرباء، بما يشمل جاهزية الشبكة، وخدمات الربط والنقل والتوزيع، واستمرار توفير الكهرباء عند انخفاض إنتاج الطاقة الشمسية[41]. ويشكل هذا التفسير، من حيث المبدأ، أساساً اقتصادياً مشروعاً يمكن أن يتسق مع مبدأ تحميل مستخدمي المرفق العام التكاليف التي يمكن نسبها، بصورة معقولة، إلى استفادتهم منه[42].

---

38 Picciariello, Angela, Claudio Vergara, Javier Reneses, Pablo Frías, and Lennart Söder. "Electricity Distribution Tariffs and Distributed Generation: Quantifying Cross-Subsidies from Consumers to Prosumers." Utilities Policy 37 (2015): 23–33. https://doi.org/10.1016/j.jup.2015.09.007.

39 تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة رقم (4) لسنة 2025م، والدليل الإرشادي التابع لها.

40 مقابلة مع السيد سائد المصري، خبير في الشؤون المالية، 2026/08/23.

41 مقابلة مع السيد قيس سمارة والسيدة آمال نصار، مصدر سابق.

42 مقابلة مع السيد سائد المصري، مصدر سابق.

غير أن وجود مبرر اقتصادي لفرض الرسم لا يحسم مسألة عدالة مقداره. فإثبات أن منتجي الطاقة المتجددة يستفيدون من الشبكة لا يثبت تلقائياً أن مبلغاً معيناً لكل كيلوواط يمثل التكلفة العادلة لهذه الاستفادة. ويتطلب اختبار التناسب تحديد عناصر التكلفة ذات الصلة وبيان كيفية قياسها وتخصيصها بين فئات المستخدمين[43].

وفي هذا السياق، تبرز أهمية الإفصاح والشفافية بشأن مكونات التكلفة التي تستند إليها منهجية تحديد البدلات، بما يشمل، بحسب طبيعة الخدمة وأساس التكلفة المعتمد، تكاليف الربط بالشبكة والقياس، وتشغيل الشبكة وصيانتها، وإدارة تدفقات الطاقة والتعامل مع متطلبات التوازن والمرونة، وتكاليف القدرة الاحتياطية والتكامل الشبكي، فضلاً عن التكاليف التشغيلية والإدارية التي يمكن إثبات علاقتها المباشرة أو غير المباشرة بالخدمة المقدمة لمنتجي الطاقة المتجددة. ويقتضي مبدأ استرداد التكلفة أن تكون هذه المكونات قابلة للتحديد والقياس والتحقق، وأن تعكس بصورة معقولة التكاليف الفعلية أو الإضافية التي يسببها استخدام الشبكة، بما يعزز شفافية التعرفة وعدالتها وعدم التمييز بين مستخدمي الشبكة[44].

وتشير الأدلة المتاحة إلى أن الإشكالية الرئيسية لا تتمثل بالضرورة في غياب دراسة فنية ومالية، وإنما في محدودية إمكانية التحقق الخارجي من نتائج تلك الدراسة، ومن كيفية انتقال نتائجها إلى القيم النهائية للبدلات. فقد أوضح المجلس أن الدراسة التفصيلية التي استند إليها تحديد البدلات لم تُنشر بصورة كاملة، استناداً إلى احتوائها على بيانات ومعلومات ذات طبيعة خاصة وحساسة[45].

ولا يعني عدم نشر الدراسة، بحد ذاته، أن الأساس الذي استند إليه القرار غير عادل؛ غير أنه يحد من قدرة المنتجين والمستثمرين والجهات الرقابية والباحثين على اختبار مدى تناسب الرسوم بصورة مستقلة.[46] ومن منظور الحوكمة التنظيمية، فإن التحدي هنا يتمثل في تحقيق التوازن بين حماية المعلومات الحساسة وبين توفير الحد الأدنى من الإفصاح الذي يسمح بفهم منهجية احتساب التكلفة، والافتراضات الأساسية، ومصادر البيانات، ومؤشرات التخصيص، ومنطق الانتقال من التكلفة المقدرة إلى الرسم النهائي[47].

وتثير منهجية ربط البدلات بالقدرة المركبة للمشروع (kWp) مسألة جوهرية تتعلق بالتناسب بين الرسم ومستوى الاستفادة الفعلية من الشبكة. فالرسم الشهري الثابت لكل كيلوواط من القدرة يجعل القدرة المركبة المحدد الأساسي لقيمة الالتزام المالي، وليس بالضرورة مقدار الطاقة التي يتم تبادلها فعلياً مع الشبكة أو تكرار استخدامها أو حجم الخدمات التي يحصل عليها المنتج[48].

وتبرز أهمية هذه المسألة عند مقارنة مشروعين متساويين في القدرة المركبة، بينما يختلف نمط استخدام الشبكة بينهما بصورة جوهرية. فقد يستهلك أحد المنتجين معظم إنتاجه داخل المنشأة ولا يصدر إلى الشبكة إلا كميات محدودة، في حين يعتمد منتج آخر بدرجة أكبر على الشبكة لتصدير الفائض والحصول على الكهرباء خلال الفترات التي ينخفض فيها الإنتاج. وإذا كانت تكلفة الخدمة تتأثر بصورة رئيسية بحجم الطاقة المتبادلة أو بعدد عمليات الحقن والسحب، فإن فرض الرسم ذاته على المشروعين قد لا يعكس بالضرورة الفروق في مستوى الاستفادة من الشبكة.

وفي المقابل، لا يمكن اعتبار الاعتماد على القدرة المركبة غير عادل بصورة تلقائية. فقد تكون هناك تكاليف مرتبطة بضرورة إبقاء الشبكة قادرة على استيعاب القدرة المحتملة للمشروع، أو توفير قدرة احتياطية للتعامل مع تقلبات إنتاجه، حتى وإن لم يتم استخدام الشبكة بصورة مستمرة. ومن ثم، فإن عدالة هذا الأساس تعتمد على ما إذا كانت الدراسة الفنية قد أثبتت أن القدرة المركبة تمثل مؤشراً مناسباً للتكلفة التي يتحملها النظام.

وعليه، فإن القضية لا تتمثل في الاختيار بين القدرة المركبة والطاقة المتبادلة باعتبار أحدهما عادلاً والآخر غير عادل، وإنما في إثبات العلاقة بين المتغير المستخدم كأساس للرسم ومصدر التكلفة التي يراد استردادها.

---

43 مقابلة مع الأستاذ الدكتور عبد الناصر نور، خبير في الشؤون المالية، 2026/08/23.

44 International Renewable Energy Agency. (2026). Renewable power generation costs in 2025. IRENA.

45 مقابلة مع السيد قيس سمارة والسيدة آمال نصار، مصدر سابق.

46 مقابلة مع السيد موسى طنبور، مصدر سابق.

47 OECD. (2020). Regulatory impact assessment. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing. https://doi.org/10.17877/a9638cb-en

48 مقابلة مع السيدة تالا حطّاب، مهندسة متخصصة في الطاقة المتجددة، 2026/08/18م.

ويكتسب تقييم العدالة بعداً إضافياً عند النظر إلى الغرض الاقتصادي من إنتاج الطاقة المتجددة. فالمنتج المنزلي الذي يستخدم النظام الشمسي أساساً لتقليل اعتماده على الكهرباء المشتراة من الشبكة يختلف من حيث الوظيفة الاقتصادية عن المستثمر الذي ينشئ مشروعاً لإنتاج الكهرباء بهدف تحقيق عائد من بيعها.[49] ومن ثم، فإن تصنيف المشترك وفق طبيعة الاشتراك -منزلي، تجاري، صناعي أو زراعي- قد لا يكون كافياً وحده لتحديد الأثر الاقتصادي والتنظيمي للرسم. إذ ينبغي، حيثما كان ذلك مناسباً، النظر، أيضاً، في الغرض الاقتصادي من المشروع، ونمط استهلاك الطاقة، وحجم الطاقة المصدرة، ودرجة الاعتماد على الشبكة[50].

وبالتالي، فإن الفروق بين البدلات المفروضة على الفئات المختلفة ينبغي أن تكون قابلة للتفسير استناداً إلى اختلافات موضوعية في التكلفة، أو الاستفادة أو الأثر على الشبكة، وليس إلى اختلاف التصنيف الإداري للمشترك فقط[51].

وتعد المعاملة المالية لأنظمة التخزين من أكثر عناصر النظام حساسية عند اختبار عدالة البدلات. فقد رفع النظام البدل الشهري للمشترك المنزلي من 5 إلى 13 شيكلاً/ك.و عند وجود التخزين، وللمشترك التجاري من 11 إلى 20 شيكلاً/ك.و.[52] ويفترض هذا التغيير وجود أساس اقتصادي أو فني يبرر تحميل أنظمة التخزين تكلفة إضافية. إلا أن وجود التخزين في حد ذاته لا يثبت بالضرورة زيادة التكلفة التي يتحملها النظام الكهربائي؛ إذ يمكن، تبعاً لطريقة تشغيل نظام التخزين، أن يؤدي إلى تقليل الطاقة المصدرة في أوقات معينة، وزيادة الاستهلاك الذاتي، وتخفيف الأحمال أو تحسين إدارة الطاقة[53].

وعليه، فإن الزيادة في الرسم ينبغي أن تكون قابلة للربط الكمي بتكلفة أو أثر إضافي مثبت. ويطرح ذلك سؤالاً مركزياً ينبغي أن تجيب عنه الدراسة الفنية والاقتصادية: ما التكلفة الإضافية التي يسببها نظام التخزين للشبكة؟ وكيف تفسر هذه التكلفة الزيادة من 5 إلى 13 شيكلاً/ك.و، أو من 11 إلى 20 شيكلاً/ك.و.[54]

كما ينبغي مراعاة اختلاف وظائف التخزين؛ فالتخزين المستخدم لأغراض الطوارئ والاحتياط (Backup) قد يكون له أثر مختلف عن التخزين المستخدم لإدارة الطاقة أو زيادة الاستهلاك الذاتي أو تغيير توقيت تصدير الكهرباء. ومن ثم، فإن المعاملة التنظيمية الموحدة لجميع أنظمة التخزين تحتاج إلى أساس فني واضح يثبت أن اختلاف الوظائف لا يؤدي إلى اختلاف جوهري في التكلفة أو الأثر على الشبكة[55].

ولا يقتصر اختبار العدالة على البدلات الشهرية، بل يشمل، أيضاً، البنية الاقتصادية لمعادلة صافي الفاتورة. ووفق الدليل الإرشادي، تتم تسوية الفاتورة من خلال مقابلة تكلفة الطاقة المشتراة من الشبكة والبدلات المالية مع قيمة الطاقة المصدرة إليها.[56] وتكتسب هذه المعادلة أهمية خاصة لأنها تحدد القيمة الاقتصادية الفعلية التي يحصل عليها المنتج مقابل الكهرباء التي يضخّها في الشبكة، وفي الوقت ذاته تحدد تكلفة احتفاظه بعلاقته بالشبكة[57].

ومن ثم، ينبغي تقييم العناصر الرئيسية للمعادلة بصورة مترابطة، وبصفة خاصة قيمة الطاقة المصدرة، والبدل الثابت المرتبط بالقدرة، وتعرفة الطاقة المشتراة من الشبكة، وآلية ترحيل الأرصدة وتسويتها. ومن منظور العدالة الاقتصادية، ينبغي أن تكون قيمة الطاقة المصدرة قابلة للتفسير في ضوء القيمة الاقتصادية أو التكلفة المتجنبة ذات الصلة بها، وأن تكون الفروق بين تكلفة الكهرباء المشتراة من الشبكة والقيمة المحتسبة للطاقة المصدرة قائمة على أساس اقتصادي وتنظيمي واضح. كما ينبغي التأكد من أن التصميم المالي للنظام لا ينشئ، بصورة غير مبررة، توزيعاً غير متوازن للمنافع والتكاليف بين المنتجين وغير المنتجين أو بين المنتجين وشركات التوزيع.

---

49 المصدر السابق.
50 مقابلة مع السيد سائد المصري، مصدر سابق.
51 مقابلة مع الدكتورة فيحاء البحش. جمعية حماية المستهلك، بتاريخ 2026/07/09.
52 تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة رقم (4) لسنة 2025م، والدليل الإرشادي التابع لها.
53 مقابلة مع السيدة تالا حطّاب، مصدر سابق.
54 مقابلة مع السيد سائد المصري، مصدر سابق.
55 مقابلة مع السيدة تالا حطاب، مصدر سابق.
56 المرجع نفسه.
57 مقابلة مع الأستاذ الدكتور عبد الناصر نور، مصدر سابق.

وتكشف المقابلات التي أجريت مع الجهات ذات العلاقة عن تباين في تقييم عدالة الأساس الذي بنيت عليه البدلات. فقد أكد مجلس تنظيم قطاع الكهرباء أن البدلات تستند إلى دراسات فنية ومالية، وتهدف إلى تحقيق العدالة بين المنتجين وغير المنتجين، وضمان مساهمة المنتجين في تكاليف الشبكة التي يستفيدون منها.[58] كما ترى شركة توزيع كهرباء الشمال أن البدلات تتناسب مع الخدمات التي يحصل عليها المنتجون، وأن إعداد النظام تم من خلال عملية تشاورية مع الأطراف ذات العلاقة[59].

وفي المقابل، ترى سلطة الطاقة والموارد الطبيعية أن العلاقة بين قيمة البدل ومستوى الخدمة المقدمة ليست واضحة بالقدر الكافي، وأن العدالة تتطلب تناسباً أكبر بين التكلفة الفعلية والخدمة المقدمة.[60] وترى وزارة الاقتصاد الوطني أن البدلات قد تشكل عبئاً إضافياً لا يتناسب بصورة كافية مع واقع الاستهلاك وطبيعة الخدمات المقدمة، بما قد يؤثر في الجدوى الاقتصادية للاستثمار في الطاقة المتجددة.[61] كما أشارت الشركة الفلسطينية لنقل الكهرباء إلى الحاجة إلى إعادة تقييم البدلات، ولا سيما تلك المرتبطة بأنظمة التخزين، بما يراعي طبيعتها الفنية ومنافعها المحتملة للشبكة[62]. وأكدت المهندسة ولاء الشامي أهمية ربط أي بدل بدراسة فنية واقتصادية واضحة تراعي حجم الاستفادة الفعلية من الشبكة والتكلفة المرتبطة بها.[63] وفي السياق ذاته، أبدى منتجو الطاقة المتجددة المنزليون الذين شملتهم المقابلات، اعتراضهم على فرض البدلات، مشيرين إلى الظروف الاقتصادية الصعبة والحاجة إلى دعم التوسع في الطاقة المتجددة وتعزيز القدرة على الحد من التبعية للطاقة المستوردة[64].

ولا ينبغي تفسير هذا التباين باعتباره دليلاً منفرداً على عدالة النظام أو عدم عدالته. فالمقابلات توفر أدلة نوعية تساعد في تحديد مواضع الخلاف ومصادر المخاطر التنظيمية، لكنها لا تحسم بصورة مستقلة الاختبار الكمي للعدالة. ولذلك، فإن التقييم الأكثر موضوعية يقتضي إخضاع هذه الآراء لاختبار مقارن يستند إلى الإطار القانوني، والمعادلة الحسابية، والدراسات الفنية والمالية، وبيانات التكلفة والاستخدام الفعلي للشبكة.

استناداً إلى الأدلة المتاحة، يمكن القول إن نظام صافي الفوترة وفر أساساً قانونياً واضحاً لفرض البدلات، وحدد فئات المشتركين وقيم البدلات وآلية احتساب صافي الفاتورة. كما قدمت الجهة المنظمة مبررات تتعلق باسترداد تكاليف الشبكة وتحقيق قدر من العدالة بين المنتجين وغير المنتجين. وتمثل هذه العناصر نقاط قوة من منظور الوضوح التنظيمي واليقين القانوني.

غير أن العدالة الاقتصادية لمقدار البدلات لا يمكن إثباتها بصورة قاطعة استناداً إلى النصوص القانونية أو إفادات الأطراف وحدها. فالمسألة الحاسمة تتمثل في مدى إمكانية التحقق من العلاقة بين الدراسات الفنية والمالية والقيم النهائية للبدلات، ولا سيما الأساس الذي يفسر تحديد قيم 5 و11 و13 و20 شيكلاً/ك.و، ومدى ارتباطها بالتكلفة الفعلية أو المتجنبة، وبنمط استخدام الشبكة، وبالاختلافات بين الإنتاج المنزلي والإنتاج الاستثماري، وبالأثر الفني والاقتصادي لأنظمة التخزين[65].

وبالتالي، فإن مكمن التحدي في عدالة النظام لا يكمن في مجرد وجود البدلات، وإنما في درجة قابلية الأساس الذي حُددت على أساسه هذه البدلات للتحقق والمراجعة والمقارنة. وكلما كانت العلاقة بين الرسم والتكلفة أو المنفعة قابلة للقياس والإفصاح والمراجعة المستقلة، تعززت مشروعية الرسم وقابليته للدفاع التنظيمي. أما عندما تظل العلاقة محصورة في مبررات عامة دون إتاحة المؤشرات والحسابات التي تفسر القيم النهائية، فإن ذلك يترك مجالاً موضوعياً للتساؤل حول مدى التناسب بين الرسم والتكلفة أو الخدمة التي يستهدف تغطيتها.

58 مقابلة مع السيد قيس سمارة والسيدة آمال نصار، مصدر سابق.
59 مقابلة مع السيد بشار سوداح، شركة توزيع كهرباء الشمال، 2026/07/20م.
60 مقابلة مع السيد نضال أبو الرب، مصدر سابق.
61 مقابلة مع السيد عمر كبها، وزارة الاقتصاد الوطني، 2026/07/19م.
62 مقابلة مع السيد رجائي لدادوة، الشركة الفلسطينية لنقل الكهرباء، 2026/07/19م.
63 مقابلة مع السيدة ولاء الشامي، مصدر سابق.
64 مقابلات مع عدد (6) من منتجي الطاقة المتجددة المنزليين، 2026م.
65 مقابلة مع الأستاذ الدكتور عبد الناصر نور، مصدر سابق.

ومن هذا المنطلق، فإن تعزيز عدالة نظام صافي الفوترة مستقبلاً، يتطلب الانتقال من منطق تبرير فرض الرسم إلى منطق إثبات عدالة مقداره. ويمكن تحقيق ذلك من خلال اعتماد منهجية تكلفة معلنة وقابلة للتدقيق، والإفصاح عن الافتراضات والمنهجيات الرئيسية التي تقوم عليها حسابات الرسوم، وربط الرسوم -حيثما كان ذلك ممكناً- بأنماط الاستخدام الفعلية للشبكة، وإعادة تقييم المعاملة المالية لأنظمة التخزين والأنظمة غير المرتبطة بالشبكة، والتمييز بصورة أوضح بين الاستهلاك الذاتي والإنتاج لأغراض الاستثمار، إلى جانب إجراء مراجعات دورية للبدلات استناداً إلى بيانات فعلية ومحدثة عن تكاليف الشبكة والمنافع التي يحققها منتجو الطاقة المتجددة.

ومن شأن هذا النهج أن يسهم في بناء نظام تعرفة أكثر شفافية وتناسباً وقابلية للمساءلة، وأن يحد من مخاطر انتقال تكاليف غير مبررة إلى فئة معينة من المستخدمين، كما يعزز الثقة في القرارات التنظيمية، ويحقق توازناً أفضل بين استدامة الشبكة وتشجيع الاستثمار في الطاقة المتجددة.

3.4 أثر التبعات المالية المفروضة على مشاريع الطاقة المتجددة على المصلحة العامة

يُقاس أثر التبعات المالية المرتبطة بمشاريع الطاقة المتجددة على المصلحة العامة من خلال مدى قدرتها على تحقيق التوازن بين هدفين رئيسيين: الأول يتمثل في ضمان استدامة الشبكة الكهربائية والمحافظة على قدرة شركات التوزيع على تقديم خدماتها، والثاني يتمثل في تشجيع انتشار الطاقة المتجددة باعتبارها أحد الخيارات الوطنية لتخفيف أعباء الطاقة وتعزيز أمن التزود بها[66].

وخلال المقابلات التي أجريت مع الجهات ذات العلاقة، ظهرت وجهات نظر متباينة حول الأثر المتوقع للبدلات المالية المرتبطة بنظام صافي الفوترة.

فقد أفاد مجلس تنظيم قطاع الكهرباء[67] بأن البدلات المالية الواردة في نظام صافي الفوترة، لا تهدف إلى زيادة إيرادات شركات توزيع الكهرباء، وإنما تدخل ضمن احتساب متطلب الإيراد المعتمد (Revenue Requirement)، بحيث تؤخذ في الاعتبار عند اعتماد التعرفة الكهربائية، الأمر الذي يسهم -وفقاً للمجلس- في الحد من انتقال تكاليف الخدمات المرتبطة باستخدام الشبكة إلى المشتركين غير المنتجين للطاقة المتجددة، ويعزز عدالة توزيع الأعباء المالية بين مختلف فئات المستهلكين. كما يرى المجلس أن النظام يحقق مصلحة عامة تتمثل في المحافظة على الاستدامة المالية لشركات التوزيع، وضمان استمرار قدرتها على تشغيل الشبكة وصيانتها وتطويرها، بما ينعكس إيجاباً على أمن التزويد الكهربائي واستقرار الخدمة.

كما أوضح **مجلس تنظيم قطاع الكهرباء** أن نظام صافي الفوترة يوفر إطاراً تنظيمياً يدعم الاستخدام الرشيد لشبكة الكهرباء، ويعزز مساهمة الطاقة المتجددة في مزيج الطاقة الوطني، ويمكّن المشتركين من الاستفادة من الإنتاج الذاتي للطاقة، مع المحافظة في الوقت ذاته على استدامة المرفق العام وعدم تحميل بقية المشتركين تكاليف الخدمات التي يستفيد منها منتجو الطاقة المتجددة.

ومن جانب آخر، أفادت سلطة الطاقة والموارد الطبيعية[68] بأن التبعات المالية التي تضمنتها تعليمات نظام صافي الفوترة، كان من المتوقع أن يكون لها أثر سلبي على المصلحة العامة، ولا سيما فيما يتعلق بتنفيذ الخطط الوطنية الرامية إلى التوسع في استخدام الطاقة المتجددة. وترى السلطة أن فرض البدلات المالية المقترحة، بالتزامن مع حالة الغموض وعدم اليقين التي صاحبت الانتقال من نظام صافي القياس إلى نظام صافي الفوترة، أسهم في إضعاف ثقة المستثمرين والمواطنين، وأثّر في قرارات الاستثمار والتركيب، وانعكس على الطلب المتوقع على مشاريع الطاقة الشمسية خلال تلك المرحلة. كما أشارت إلى أن غياب مرحلة انتقالية واضحة، وعدم توفير بدائل تنظيمية محددة، زادا من حالة عدم اليقين لدى المستثمرين والمستهلكين والجهات العاملة في القطاع.

---

66 Picciariello, Angela, Claudio Vergara, Javier Reneses, Pablo Frías, and Lennart Söder. "Electricity Distribution Tariffs and Distributed Generation: Quantifying Cross-Subsidies from Consumers to Prosumers." Utilities Policy 37 (2015): 23–33. https://doi.org/10.1016/j.jup.2015.09.007.

67 مقابلة مع السيد قيس سمارة، السيدة آمال نصار. مصدر سابق.

68 مقابلة مع السيد نضال أبو الرب، مصدر سابق.

وبحسب إفادة سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، فإن أي تعديل في الأطر التنظيمية أو المالية الناظمة لقطاع الطاقة المتجددة، ينبغي أن يسبقه تقييم شامل للأثر الاقتصادي والتنظيمي (Regulatory Impact Assessment)، وأن يستند إلى تحليل علمي يوازن بين الأبعاد المالية والاستثمارية والتنموية، بما يحافظ على استقرار البيئة التنظيمية ويعزز الثقة لدى المستثمرين، ويتسق مع الأهداف الوطنية المتمثلة في زيادة مساهمة الطاقة المتجددة في مزيج الطاقة، وتعزيز أمن الطاقة، والحد من الأعباء الاقتصادية على المواطنين.

وترى الشركة الفلسطينية لنقل الكهرباء أن التبعات المالية المفروضة ضمن نظام صافي الفوترة، قد يكون لها أثر سلبي على توسع الاستثمار في مشاريع الطاقة المتجددة؛ إذ قد تؤدي إلى تقليل الحافز لدى المواطنين والمستثمرين لتركيب أنظمة الطاقة الشمسية نتيجة ارتفاع الكلفة الإجمالية للمشروع، وانخفاض الجدوى الاقتصادية المتوقعة.

وأشارت الشركة الفلسطينية لنقل الكهرباء إلى أن ارتفاع الأعباء المالية قد يدفع بعض المواطنين إلى البحث عن بدائل غير منظمة، مثل تركيب أنظمة طاقة شمسية خارج إطار الربط الرسمي مع شبكة الكهرباء، أو اللجوء إلى حلول لا تخضع للرقابة الفنية والتنظيمية، الأمر الذي قد يخلق مخاطر إضافية تتعلق بسلامة الشبكة وجودة الأنظمة المركبة، ويؤثر على قدرة الجهات المختصة على تنظيم القطاع ومتابعة الالتزام بالمعايير الفنية.

وأكدت الشركة الفلسطينية لنقل الكهرباء أهمية إيجاد نموذج مالي متوازن يضمن مساهمة منتجي الطاقة المتجددة في تكاليف استخدام الشبكة، دون أن تتحول هذه التكاليف إلى عائق أمام انتشار الطاقة المتجددة، أو تكون سبباً في توسع الممارسات غير الرسمية.

بينما ترى وزارة الاقتصاد الوطني[70] أن التبعات المالية المرتبطة بالنظام قد يكون لها أثر سلبي على المصلحة العامة، باعتبار أنها قد تشكل عبئاً إضافياً على المواطنين والقطاعات الاقتصادية، وبخاصة في ظل اعتماد العديد من المنشآت الإنتاجية على الطاقة الشمسية كوسيلة لتقليل تكاليف التشغيل وتعزيز قدرتها التنافسية.

وأوضحت وزارة الاقتصاد الوطني، أن فرض أعباء مالية مرتفعة على مشاريع الطاقة المتجددة قد يؤدي إلى تراجع الإقبال على الاستثمار في هذا المجال، الأمر الذي قد ينعكس على تحقيق الأهداف الوطنية المتعلقة بزيادة الاعتماد على مصادر الطاقة المتجددة، وتقليل الاعتماد على مصادر الطاقة التقليدية.

كما حذرت وزارة الاقتصاد الوطني من أن عدم تحقيق التوازن بين حماية مصالح شركات التوزيع وتشجيع الاستثمار في الطاقة المتجددة، قد يؤدي إلى آثار اجتماعية واقتصادية سلبية، نتيجة شعور المواطنين والمستثمرين بعدم عدالة النظام، بما قد يخلق حالة من الرفض المجتمعي للتوجهات التنظيمية المتعلقة بالطاقة المتجددة.

وفيما يتعلق بأثر التبعات المالية على المصلحة العامة، أوضحت المهندسة ولاء الشامي،[71] أن الطاقة الشمسية ينبغي النظر إليها كأداة لتعزيز الاستدامة البيئية وتقليل الاعتماد على مصادر الطاقة التقليدية، وليس كمصدر دخل مباشر للمواطنين. وأشارت إلى أن فرض أعباء مالية مرتفعة قد يؤثر على قرارات الاستثمار والتركيب، وقد يدفع بعض المواطنين إلى البحث عن حلول غير منظمة خارج إطار الشبكة، بما قد ينعكس سلباً على أهداف تنظيم القطاع.

كما أثارت المهندسة ولاء الشامي ملاحظة خاصة بشأن البدلات المفروضة على أنظمة التخزين، باعتبار أن هذه الأنظمة تتطلب استثمارات إضافية من قبل المشترك، وبالتالي فإن فرض بدلات مرتفعة عليها قد يؤدي إلى زيادة الأعباء المالية وتقليل الجدوى الاقتصادية لتركيبها، رغم دورها في دعم استقرار الشبكة وزيادة استيعاب الطاقة المتجددة.

---

69 مقابلة مع السيد رجائي لدادوة، مصدر سابق.
70 مقابلة مع السيد عمر كبها، مصدر سابق.
71 مقابلة مع السيدة ولاء الشامي، مصدر سابق.

3.5 مدى توفر سياسة لمنع تضارب المصالح لدى الجهات المختصة بتنظيم العلاقة بين شركات التوزيع والجهات المنتجة للطاقة المتجددة

يُعد وجود سياسة واضحة ومعتمدة لإدارة ومنع تضارب المصالح أحد متطلبات الحوكمة الرشيدة، ولا سيما في القطاعات المنظمة التي تتعدد فيها المصالح والأدوار بين الجهات الحكومية، والتنظيمية، وشركات التوزيع، والمنتجين. وتكتسب هذه السياسة أهمية خاصة في القرارات المرتبطة بالتعرفة والبدلات المالية والتراخيص وإجراءات الربط والشكاوى والاعتراضات، بما يضمن حياد القرار التنظيمي، وعدم تأثره بالمصالح الشخصية أو المؤسسية للأطراف ذات العلاقة[72].

أظهرت المراجعة وجود تفاوت في مستوى توفر سياسات تضارب المصالح بين الجهات ذات العلاقة. فقد أفادت سلطة الطاقة والموارد الطبيعية[73] بعدم وجود سياسة مستقلة ومخصصة لإدارة تضارب المصالح تغطي بصورة شاملة العلاقة بين الجهات المنظمة وشركات التوزيع ومنتجي الطاقة المتجددة، في حين توجد ضوابط ذات صلة بالنزاهة والشفافية ضمن سياسات وإجراءات الشراء والتعاقد.

وفي المقابل، أكد مجلس تنظيم قطاع الكهرباء[74] وجود سياسة معتمدة لإدارة تضارب المصالح تشمل أعضاء مجلس الإدارة والعاملين فيه، وتتضمن ضوابط تهدف إلى حماية نزاهة القرارات التنظيمية وتعزيز الاستقلالية والحياد في ممارسة الاختصاصات، بما في ذلك القرارات المرتبطة بالتعرفة والبدلات المالية والتراخيص. كما أفادت الشركة الفلسطينية لنقل الكهرباء[75] بوجود سياسة داخلية لإدارة تضارب المصالح تشمل مجلس الإدارة والعاملين، بهدف تنظيم الحالات التي قد تنشأ فيها مصالح متعارضة وتعزيز مبادئ الحوكمة والشفافية.

وفيما يتعلق بشركات التوزيع، أفاد مجلس تنظيم قطاع الكهرباء[76] وشركة توزيع كهرباء الشمال[77] بعدم وجود سياسة مستقلة ومخصصة لتضارب المصالح لدى شركات التوزيع حتى تاريخ إعداد التقرير، مع الإشارة إلى أن المجلس يمارس دوره الرقابي من خلال متابعة مدى التزام شركات التوزيع بالتشريعات والتعليمات النافذة، وتنفيذ الزيارات الرقابية للتحقق من الالتزام بالمتطلبات التنظيمية والحوكمية ذات الصلة.

ومن منظور الحوكمة، فإن وجود سياسة معتمدة لدى مجلس تنظيم قطاع الكهرباء يمثل نقطة قوة مؤسسية، إلا أن إدارة مخاطر تضارب المصالح لا تقتصر على المصالح الشخصية المباشرة، وإنما تشمل، أيضاً، مخاطر الاستقلالية المرتبطة بالعلاقات المالية والمؤسسية بين الجهة المنظمة والجهات الخاضعة لتنظيمها. وفي هذا السياق، فإن اعتماد جزء من موارد المجلس على رسوم التراخيص والخدمات المرتبطة بالجهات العاملة في القطاع يستدعي أهمية استمرار تطبيق الضوابط المؤسسية التي أكد المجلس وجودها،[78] بما يحافظ على استقلالية القرار التنظيمي وحياده.

وعليه، تخلص المراجعة إلى أن الإطار المؤسسي يتضمن أساساً مقبولاً لإدارة تضارب المصالح لدى بعض الجهات، وفي مقدمتها مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، إلا أن هناك حاجة إلى تعزيز الاتّساق المؤسسي من خلال اعتماد سياسات واضحة ومعلنة لإدارة تضارب المصالح لدى جميع الجهات ذات العلاقة، ولا سيما شركات التوزيع، مع توسيع نطاق هذه السياسات لتشمل المصالح المباشرة وغير المباشرة، والإفصاح، والتنحي عن المشاركة في القرارات عند وجود مصلحة متعارضة، بما يعزز الثقة في حياد القرارات التنظيمية واستقلاليتها.

---

72 OECD. Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences. Paris: OECD Publishing, 2004. https://doi.org/10.17879789264104938-/en.

73 مقابلة مع السيد نضال أبو الرب، مصدر سابق.
74 مقابلة مع السيد قيس سمارة والسيدة آمال نصار، مصدر سابق.
75 مقابلة مع السيد رجائي لدادوة، مصدر سابق.
76 مقابلة مع السيد قيس سمارة والسيدة آمال نصار، مصدر سابق.
77 مقابلة مع السيد بشار سوداح، مصدر سابق.
78 مقابلة مع السيد قيس سمارة والسيدة آمال نصار، مصدر سابق.

3.6 مدى كون الإجراءات والرسوم المتعلقة بالحصول على تراخيص مشاريع الطاقة المتجددة مكتوبة ومقرة ومنشورة للجمهور

يمثل وضوح الإجراءات والرسوم المرتبطة بالحصول على تراخيص مشاريع الطاقة المتجددة وربطها بالشبكة أحد المتطلبات الأساسية لضمان الشفافية والعدالة التنظيمية؛ إذ لا يكفي أن تكون هذه الإجراءات مستندة إلى إطار قانوني معتمد، وإنما يتطلب الأمر أن تكون محددة بصورة واضحة، ومتاحة للأطراف المعنية، وقابلة للتطبيق بصورة موحدة على جميع المستفيدين، بما يقلل من عدم اليقين التنظيمي ويعزز ثقة المستثمرين والمستهلكين[79].

وأظهرت مراجعة القرارات بقانون والتعليمات الناظمة والدليل الإرشادي والوثائق التنظيمية ذات العلاقة،[80] أن إجراءات الحصول على الموافقات والربط والتصويب لم تُترك للممارسات التقديرية، وإنما تم تنظيمها ضمن إطار مكتوب ومعتمد يتضمن خطوات تقديم الطلبات، والمتطلبات الفنية، وإجراءات الدراسة والمعاينة، ومسار الموافقات والربط، إضافة إلى آليات الاعتراض على القرارات ذات الصلة.

إلا أن تقييم العدالة والشفافية في هذا البعد لا يقتصر على التحقق من وجود إجراءات مكتوبة ومقرّة، وإنما يمتد إلى مدى وضوحها وإتاحتها للجمهور وسهولة فهمها وتطبيقها بصورة موحدة. وقد أظهرت مراجعة الوثائق وإفادة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء[81] أن المجلس لم يقتصر على إصدار التعليمات المنظمة، بل عمل على تبسيطها وشرحها من خلال منشورات توعوية، والدليل الإرشادي، وعقد جلسات تعريفية مع أصحاب المصلحة، بما أسهم في توضيح الإجراءات والرسوم والبدلات المرتبطة بنظام صافي الفوترة، وأسس فرضها وأهدافها التنظيمية.

كما أفاد مجلس تنظيم قطاع الكهرباء[82] بأنه يمارس دوراً رقابياً على شركات توزيع الكهرباء لضمان تطبيق الإجراءات والرسوم وفق التعليمات المعتمدة وبصورة موحدة، بما يعزز الاتساق في التطبيق ويحد من التباين بين شركات التوزيع المختلفة.

وفي المقابل، فإن فعالية الشفافية التنظيمية لا ترتبط فقط بتوافر الوثائق الرسمية والتعليمات المعتمدة، وإنما تعتمد، أيضاً، على تحديث الأدلة الإرشادية بصورة مستمرة، وضمان سهولة الوصول إليها، وتوفير قنوات واضحة وفعالة للاستفسارات والاعتراضات، بما يمكّن المستثمرين والمستهلكين من فهم الإجراءات والمتطلبات التنظيمية وتطبيقها بصورة صحيحة.[83] وقد أكد مجلس تنظيم قطاع الكهرباء[84] أنه يعمل، بالتنسيق مع شركائه في قطاع الطاقة والكهرباء، على تطوير أدوات التواصل والتوعية وتعزيز إتاحة المعلومات التنظيمية، بما يسهم في رفع مستوى الشفافية، وتحسين فهم أصحاب المصلحة للإجراءات، وتعزيز الثقة بالإطار التنظيمي.

3.7 آليات وأدوات الرقابة التي تمارسها سلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء على الإجراءات والرسوم المتعلقة بتراخيص مشاريع الطاقة المتجددة

تُظهر البنية المؤسسية الناظمة لقطاع الكهرباء الفلسطيني وجود توزيع واضح للأدوار بين الجهات ذات العلاقة، حيث يضطلع مجلس تنظيم قطاع الكهرباء بالدور الرقابي والتنظيمي المباشر على شركات توزيع الكهرباء، بما يشمل متابعة الالتزام بالتعليمات والقرارات التنظيمية المتعلقة بالتعرفة الكهربائية، ورسوم الربط، وجودة الخدمات، وتنظيم العلاقة بين مزودي الخدمة والمستهلكين ومنتجي الطاقة المتجددة. في حين تتولى سلطة الطاقة والموارد الطبيعية مسؤولية رسم السياسات العامة والتخطيط الاستراتيجي وتطوير قطاع الطاقة، بما ينسجم مع التوجهات الوطنية[85].

---

79 World Bank. Global Indicators of Regulatory Governance. Washington, DC: World Bank, 2018. https://rulemaking.worldbank.org/.

80 القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام (رام الله: سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، 2009)، المواد 4/7، 8/9، 36؛ القرار بقانون رقم (14) لسنة 2015 بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة (رام الله: سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، 2015)، المواد 4/4، 9/4، 12؛ مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، تعليمات تنظيم مشاريع توليد الكهرباء من الطاقة المتجددة رقم (1) لسنة 2018 (رام الله: مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، 2018)، المواد 4، 5؛ مجلس الوزراء الفلسطيني، نظام حوافز الطاقة المتجددة رقم (9) لسنة 2021 (رام الله: مجلس الوزراء الفلسطيني، 2021)، المادة 1/2؛ سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، استراتيجية قطاع الطاقة الفلسطينية 2025–2027 (رام الله: سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، 2025).

81 مقابلة مع السيد قيس سمارة، والسيدة آمال نصار. مصدر سابق.

82 المصدر السابق.

83 مقابلة مع السيد موسى طنبور، مصدر سابق.

84 مقابلة مع السيد قيس سمارة، والسيدة آمال نصار. مصدر سابق.

85 قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام وتعديلاته (رام الله، فلسطين: ديوان الفتوى والتشريع، 2009)، المواد 4، 9، 13؛ قرار بقانون رقم (14) لسنة 2015 بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة وتعديلاته (رام الله، فلسطين: ديوان الفتوى والتشريع، 2015)، المادتان 4، 5؛ سلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية، الخطة الاستراتيجية لقطاع الطاقة للأعوام 2025–2027 (البيرة، فلسطين: سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، 2025)، الفصل الثالث.

وتشمل أدوات الرقابة التي يستخدمها مجلس تنظيم قطاع الكهرباء مجموعة من الآليات التنظيمية والفنية، من أبرزها:[86]

- متابعة مدى التزام شركات التوزيع بالقرارات والتعليمات الصادرة عن المجلس.
- مراجعة ومراقبة التعرفة الكهربائية ورسوم الربط والإجراءات المالية والتنظيمية ذات العلاقة.
- استقبال الشكاوى والاعتراضات المقدمة من المستهلكين ومنتجي الطاقة المتجددة والنظر فيها وفق الإجراءات المعتمدة.
- تنفيذ الزيارات الرقابية والميدانية لشركات التوزيع والمستهلكين للتحقق من مستوى الالتزام بالتشريعات والقرارات النافذة.

وتُعد مؤشرات الأداء السنوية[87] إحدى الأدوات الأساسية التي يعتمد عليها منظمو قطاع الكهرباء عالمياً لتقييم أداء شركات التوزيع وقياس جودة الخدمات المقدمة للمستهلكين، باعتبارها توفر أساساً موضوعياً للمقارنة والمتابعة واتّخاذ القرارات التنظيمية. وفي هذا السياق، يقوم مجلس تنظيم قطاع الكهرباء الفلسطيني بإعداد ونشر تقارير مؤشرات أداء شركات توزيع الكهرباء، بما يعكس توجهاً نحو تعزيز الشفافية والإفصاح والمساءلة في إدارة القطاع.

ويتناول تقرير مؤشرات الأداء الصادر عن المجلس سبعة مجالات رئيسية لتقييم أداء شركات توزيع الكهرباء، تشمل:

1. **مؤشرات أداء المستهلكين:** وتشمل أعداد المستهلكين، وحجم المبيعات، والتطورات المرتبطة بقاعدة المشتركين.
2. **مؤشرات استمرارية الخدمة الكهربائية:** وتشمل عدد الانقطاعات ومددها وأسبابها؛ سواء كانت مرتبطة بشركات التوزيع أو شركات التزويد.
3. **مؤشرات جودة الخدمة المقدمة للمستهلكين.**
4. **المؤشرات المالية لشركات توزيع الكهرباء.**
5. **مؤشرات الطاقة المتجددة.**
6. **المؤشرات الفنية والتشغيلية للشبكات.**
7. **مؤشرات الموارد البشرية وطواقم العمل.**

كما أظهرت مراجعة التقارير السنوية[88] المنشورة لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء أنها توفر مستوى مهماً من الإفصاح المؤسسي؛ إذ تتضمن عرضاً للقرارات والتعليمات التنظيمية الصادرة، والخطط المستقبلية لتطوير القطاع، والتقرير المالي والإداري للمجلس، ومؤشرات أداء شركات التوزيع، والتعرفة الكهربائية ورسوم الربط، إضافة إلى بيانات حول الخدمات المقدمة للمستهلكين، والشكاوى الواردة وآليات التعامل معها، ونتائج الزيارات الرقابية والإجراءات التصحيحية المتخذة.

وتشير هذه الممارسات إلى توفر إطار رقابي مؤسسي يجمع بين الرقابة التنظيمية المباشرة، والرقابة القائمة على مؤشرات الأداء، والإفصاح الدوري للجمهور، بما يعزز قدرة أصحاب المصلحة على متابعة أداء شركات التوزيع، وتقييم مستوى الالتزام بالمتطلبات التنظيمية، وفهم أثر القرارات المتعلقة بالتعرفة والربط والطاقة المتجددة[89].

---

86 مقابلة مع السيد قيس سمارة، والسيدة آمال نصار. مصدر سابق؛ مقابلة مع السيد بشار سوداح، مصدر سابق.
87 الالتزام بمعايير الأداء: **www.perc.ps**
88 التقارير السنوية: www.perc.ps
89 مقابلة مع السيد قيس سمارة، السيدة آمال نصار، مصدر سابق.

3.8 مدى وجود مساءلة مجتمعية على أعمال شركات توزيع الكهرباء والشركات الاستثمارية في مجال الطاقة المتجددة

تُعد المساءلة المجتمعية أحد المرتكزات الأساسية للحوكمة الرشيدة في القطاعات المنظمة، ولا سيما قطاع الكهرباء والطاقة المتجددة، باعتبار أن هذا القطاع يرتبط بخدمات ذات طبيعة عامة وتأثير مباشر على المواطنين والاقتصاد الوطني. ولا تقتصر المساءلة المجتمعية في قطاع الطاقة المتجددة على وجود حق فردي في الاعتراض أو تقديم شكوى، وإنما تعني وجود بيئة مؤسسية تمكّن الجمهور والمجتمع المدني والمنتجين والمستهلكين من مراقبة الأداء، وفهم القرارات التنظيمية، والطعن في الممارسات غير العادلة، والمشاركة –ولو بصورة استشارية– في مناقشة السياسات والقرارات ذات الأثر العام[90].

وتؤكد مبادئ الحوكمة الرشيدة التي تتبناها المنظمات الدولية، ومنها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)، أن فاعلية المساءلة لا تتحقق بمجرد وجود جهة تنظيمية أو آليات تظلم رسمية، وإنما تتطلب منظومة متكاملة تقوم على الشفافية، وإتاحة المعلومات، وإشراك أصحاب المصلحة، ووجود آليات واضحة لمساءلة مقدمي الخدمات والجهات ذات العلاقة عن مستوى الأداء وجودة الخدمات المقدمة[91].

وفي هذا السياق، أظهرت المراجعة وجود بعض الآليات التي تسهم في تعزيز المساءلة المجتمعية، إلا أنها لا تزال بحاجة إلى مزيد من التطوير والانتظام. فقد أفاد مجلس تنظيم قطاع الكهرباء[93] بأن التقارير السنوية للأعوام 2022–2025، قد أُعدت وتتضمن البيانات والمؤشرات ذات العلاقة، إلا أنها لم تُنشر حتى تاريخه لعدم توافر المخصصات المالية اللازمة لإخراجها وتصميمها وفق الأصول المتبعة في النشر. ويترتب على ذلك محدودية وصول الجمهور وأصحاب المصلحة إلى المعلومات الحديثة المتعلقة بالشكاوى والاعتراضات، ومؤشرات الأداء، ونتائج المعالجة خلال تلك الفترة. ومن ثم، فإن استكمال نشر هذه التقارير وإتاحتها للجمهور في الوقت المناسب يعد خطوة مهمة لتعزيز الشفافية، ودعم المساءلة المجتمعية، وتمكين أصحاب المصلحة من متابعة أداء القطاع استناداً إلى بيانات محدثة وموثوقة[94].

كما أظهرت المراجعة أن المساءلة المجتمعية لا تزال أكثر وضوحاً في العلاقة بين المستهلك وشركة التوزيع منها في العلاقة بين المستهلك والشركات الاستثمارية ومقدمي خدمات الطاقة المتجددة، فقد أشارت جمعية حماية المستهلك،[95] إلى عدم وجود إطار معلن ومتكامل يوضح بصورة كافية آليات مساءلة الشركات الاستثمارية وشركات تركيب الأنظمة الشمسية أمام المستهلكين، ولا سيما فيما يتعلق بجودة التنفيذ، ودقة المعلومات المقدمة للمستهلك، والالتزام بالمواصفات الفنية، والضمانات، والتكاليف، وتسوية النزاعات الناشئة عن العلاقة التعاقدية. ويشير ذلك إلى وجود فجوة في المساءلة المجتمعية للمستثمرين ومقدمي خدمات الطاقة المتجددة، مقارنة بالآليات المتاحة في العلاقة مع شركات التوزيع.

من جانب آخر، أفادت شركة توزيع كهرباء الشمال،[96] بوجود ممارسات للتواصل مع الجمهور، تشمل اللقاءات الإعلامية، ونشر التقارير السنوية، وإصدار المنشورات التوعوية والإرشادية، واستخدام وسائل التواصل الاجتماعي، للتعريف بالخدمات والإجراءات ذات الصلة بقطاع الكهرباء والطاقة المتجددة. وتمثل هذه الممارسات عناصر إيجابية في مجال الإفصاح والتواصل المجتمعي، إلا أنها لا تكفي بمفردها لإثبات اكتمال منظومة المساءلة المجتمعية؛ إذ يتطلب الأمر أن يقترن الإفصاح بآليات واضحة لاستقبال ملاحظات أصحاب المصلحة، وتحليلها، والاستجابة لها، والإفصاح عن الإجراءات المتخذة بشأنها.

وتعكس هذه الممارسات وجود توجه لدى شركة توزيع كهرباء الشمال نحو تعزيز التواصل والإفصاح المجتمعي، من خلال توفير قنوات للمعلومات والتفاعل مع الجمهور، بما يدعم بناء الثقة بين مزود الخدمة والمستهلكين.

---

90 OECD. The Governance of Sector Regulators. Paris: OECD Publishing, 2021. https://doi.org/10.178738/b0fdb1-en.

91 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2022). Access by consumers to essential services: Energy, water and sanitation. United Nations. UNCTAD/DITC/CPLP/20214/. https://doi.org/10.183569789210013420/

92 مقابلة مع الدكتورة فيحاء البحش، مصدر سابق.

93 مقابلة مع السيد قيس سمارة، والسيدة آمال نصار، مصدر سابق.

94 مقابلة مع السيد رياض خنفر، منسق تحالف راصد/ مركز مدارات للتنمية المجتمعية، 2026/07/13.

95 مقابلة مع الدكتورة فيحاء البحش، مصدر سابق.

96 مقابلة مع السيد بشار سوداح، مصدر سابق.

ومع ذلك، فإن مفهوم المساءلة المجتمعية في قطاع الطاقة المتجددة يتطلب، إضافة إلى أنشطة التواصل والإفصاح، وجود آليات أكثر تخصصاً تسمح لأصحاب المصلحة بمتابعة أداء الشركات الاستثمارية وشركات التوزيع فيما يتعلق بمشاريع الطاقة المتجددة، مثل نشر مؤشرات الأداء المرتبطة بجودة الخدمة، وزمن إجراءات الربط، وعدد الطلبات المقبولة والمرفوضة، وأسباب الرفض، ومستوى الالتزام بالمتطلبات التنظيمية.

ويكتسب هذا الجانب أهمية خاصة في ضوء توسع سوق الطاقة الشمسية، حيث إن حماية المستهلك لا تتحقق من خلال تنظيم العلاقة مع شركة التوزيع فحسب، وإنما تتطلب، أيضاً، وجود معايير واضحة لمقدمي خدمات الطاقة المتجددة، تشمل الاعتماد والترخيص، والإفصاح عن المواصفات والتكاليف، وضمان جودة التنفيذ، وآليات الشكاوى والتعويض عند الإخلال بالالتزامات التعاقدية.

3.9 آليات الشكاوى والاعتراضات المقدمة للجهات ذات العلاقة بقطاع الطاقة المتجددة وكيفية التعامل معها عملياً

تُعد آليات الشكاوى والاعتراضات إحدى الركائز الأساسية للحوكمة التنظيمية في قطاع الطاقة المتجددة؛ إذ تمثل الوسيلة المؤسسية التي تتيح للمستهلكين ومنتجي الطاقة مراجعة القرارات الصادرة عن شركات توزيع الكهرباء، وتوفر ضمانة إجرائية للتحقق من مدى التزام الجهات المنظمة ومقدمي الخدمة بالتشريعات والتعليمات النافذة. كما تسهم هذه الآليات في الحد من المخاطر التنظيمية، وتعزيز العدالة الإجرائية، وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة في العلاقة بين مختلف الأطراف ذات العلاقة[97].

وأظهرت مراجعة الإطار التشريعي والتنظيمي[98] أن المشرع الفلسطيني نظم مساراً واضحاً لمعالجة الشكاوى والاعتراضات، حيث يبدأ المسار لدى شركة توزيع الكهرباء باعتبارها الجهة المسؤولة عن دراسة طلبات ربط مشاريع الطاقة المتجددة، واتخاذ القرار الأولي بشأنها، قبل الانتقال –عند الاقتضاء– إلى مجلس تنظيم قطاع الكهرباء باعتباره الجهة التنظيمية المختصة بالنظر في الاعتراضات، ومراجعة مدى التزام شركات التوزيع بأحكام التشريعات والتعليمات المنظمة للقطاع.

وفي هذا الإطار، حدد الدليل الإرشادي لربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة إجراءات واضحة للاعتراض على قرارات شركات التوزيع، حيث منح المستهلك أو منتج الطاقة المتجددة الحق في الاعتراض على قرار رفض طلب الربط خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ، على أن يقدم الاعتراض إلى مجلس تنظيم قطاع الكهرباء إلكترونياً، أو بالبريد المسجل، أو بالتسليم المباشر، ويلتزم المجلس بالبت فيه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه. وتمثل هذه الإجراءات إحدى الضمانات التنظيمية المهمة التي تكفل وجود جهة مستقلة لمراجعة القرارات الصادرة عن الموزعين، وتحد من احتمالية اتّخاذ قرارات أحادية دون إمكانية مراجعتها.

ولا تقتصر صلاحيات مجلس تنظيم قطاع الكهرباء على النظر في الاعتراضات المرتبطة بنظام صافي الفوترة، وإنما تمتد –استناداً إلى قانون الكهرباء العام– إلى معالجة الخلافات التي تنشأ بين شركات قطاع الكهرباء والمستهلكين، أو بين الشركات نفسها، بما يحقق المصلحة العامة، ويضمن حسن تطبيق التشريعات والالتزامات التنظيمية. كما يضطلع المجلس بدور رقابي في تقييم الشكاوى المقدمة من المستثمرين والمستهلكين، ومتابعة مدى التزام شركات التوزيع بالسياسات والتعليمات النافذة، واقتراح الحلول المناسبة لمعالجة النزاعات ذات العلاقة.

ومن الناحية العملية،[99] تبدأ معالجة الشكاوى لدى شركة توزيع الكهرباء، حيث تلتزم بدراسة طلبات ربط مشاريع الطاقة المتجددة خلال المدد المحددة في الدليل الإرشادي، وإبلاغ مقدم الطلب بأي ملاحظات فنية تتيح له استكمال المتطلبات اللازمة، وفي حال رفض الطلب يتوجب أن يكون القرار مسبباً ومبلغاً رسمياً لصاحب العلاقة، بما يضمن شفافية القرار، ويكفل ممارسة حق الاعتراض أمام مجلس تنظيم قطاع الكهرباء.

---

97 OECD, Driving Performance at Brazil's Electricity Regulatory Agency (Paris: OECD Publishing, 2021), https://doi.org/10.178711824/ef6-en.

98 مجلس تنظيم قطاع الكهرباء الفلسطيني، تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة رقم (4) لسنة 2025م، المادتان (5، 6)؛ مجلس تنظيم قطاع الكهرباء الفلسطيني، الدليل الإرشادي لربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة، المادة (6)؛ قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام، المادة (9)؛ سلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية، الخطة الوطنية للطاقة المتجددة في فلسطين (2025–2030) الجزء الرابع.

99 مقابلة مع السيد قيس سمارة، والسيدة آمال نصار، مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 2026/07/12؛ مقابلة مع السيد بشار سوداح، شركة توزيع كهرباء الشمال، بتاريخ 2026/07/20.

وتتجاوز وظيفة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء[100] استقبال الشكاوى لتشمل الرقابة على جودة الخدمات، ومدى التزام شركات التوزيع بالشروط الواردة في الرخص والتعليمات التنظيمية، بما في ذلك متابعة البلاغات المتعلقة بالإخلال بالشروط الفنية أو التنظيمية، والتحقق من حالات الفصل غير المبرر لمشاريع الطاقة المتجددة عن الشبكة، ومتابعة البيانات الدورية الخاصة بالشكاوى بهدف تقييم مستوى الأداء وتحسين جودة الخدمات المقدمة.

كما بين مجلس تنظيم قطاع الكهرباء[101] أنه يعمل حالياً على تطوير وأتمتة إجراءات استقبال الشكاوى والاعتراضات بهدف رفع كفاءة الاستجابة، وتسريع إجراءات المعالجة، وتعزيز سهولة وصول المستفيدين إلى خدمات التظلم. وفي المقابل، أفادت شركة توزيع كهرباء الشمال بأنها تطبق نظاماً إلكترونياً مؤتمتاً لإدارة الشكاوى يتيح تسجيلها وتتبع مراحل معالجتها منذ تقديمها وحتى إغلاقها، مع توفير قنوات متعددة لاستقبال الشكاوى تشمل مراكز خدمات الجمهور، والاتصال الهاتفي، والموقع الإلكتروني، والحضور الشخصي، إضافة إلى التعامل مع الشكاوى المحالة من مجلس تنظيم قطاع الكهرباء من خلال مراسلات رسمية تضمن وضوح مسار التنسيق بين الجهة المنظمة ومزود الخدمة.

وتشير هذه الممارسات إلى وجود منظومة مؤسسية متقدمة نسبياً لإدارة الشكاوى على مستوى شركات التوزيع، إلا أن تقييم فاعلية هذه المنظومة على مستوى القطاع ككل يتطلب تعزيز التكامل الإلكتروني بين شركات التوزيع ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بما يسمح بتبادل بيانات الشكاوى بصورة آنية، وإنتاج مؤشرات أداء موحدة تساعد في متابعة مستويات الاستجابة، وجودة المعالجة، وتحليل الاتجاهات الزمنية للشكاوى.

وفيما يتعلق بالإفصاح المؤسسي، أظهرت المراجعة أن آخر تقرير منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء يتضمن بيانات تفصيلية عن الشكاوى يعود إلى العام 2021[102]، رغم جاهزية التقارير السنوية للأعوام اللاحقة، الأمر الذي يحد من قدرة الباحثين وأصحاب المصلحة على إجراء تقييم دوري لتطور حجم الشكاوى، وطبيعتها، ومدد معالجتها، ونتائجها. ومن منظور الحوكمة الرشيدة، فإن انتظام نشر هذه البيانات وربطها بمؤشرات أداء معلنة يمثل أحد العناصر الأساسية لتعزيز الشفافية والمساءلة القائمة على الأدلة، ويدعم الثقة العامة في كفاءة المنظومة التنظيمية.

101 المصدر السابق.
102 التقارير السنوية: www.perc.ps.

رابعـــاً. الاستخلاصات والتوصيات

4.1 الاستخلاصات الرئيسية

أظهرت مراجعة الإطار التنظيمي والمؤسسي المنظم للعلاقة بين شركات توزيع الكهرباء ومنتجي الطاقة المتجددة في فلسطين، وجود تطور ملحوظ في بناء منظومة تنظيمية تهدف إلى تحقيق التوازن بين تشجيع الاستثمار في الطاقة المتجددة، والمحافظة على استدامة شبكة الكهرباء، وحماية مصالح مختلف فئات المستهلكين. فقد تبين أن الإطار التشريعي والتنظيمي يتضمن قواعد مكتوبة تحدد إجراءات الربط، ومتطلبات الترخيص، وآليات احتساب البدلات، ومسارات الاعتراض والشكاوى، بما يوفر أساساً قانونياً واضحاً لممارسة الأنشطة المرتبطة بالطاقة المتجددة.

كما أظهرت المراجعة أن العلاقة بين شركات توزيع الكهرباء ومنتجي الطاقة المتجددة تستند إلى توزيع واضح للأدوار بين الجهات ذات العلاقة، حيث تتولى سلطة الطاقة والموارد الطبيعية مسؤولية رسم السياسات العامة والتخطيط الاستراتيجي، بينما يمارس مجلس تنظيم قطاع الكهرباء دوراً تنظيمياً ورقابياً يتعلق باعتماد التعليمات، ومتابعة الالتزام، وحماية حقوق المستهلكين والمستثمرين. ويعكس هذا التوزيع المؤسسي وجود مقومات أساسية للحوكمة التنظيمية في القطاع.

وفيما يتعلق بالرسوم والبدلات المرتبطة بنظام صافي الفوترة، أظهرت النتائج وجود تباين في تقييم عدالة هذه البدلات بين الجهات المعنية. ففي حين يرى مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، وشركة توزيع كهرباء الشمال، أن البدلات تستند إلى دراسات فنية ومالية، وتهدف إلى تحقيق العدالة بين مستخدمي الشبكة وضمان استدامتها، ترى جهات أخرى، مثل سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، ووزارة الاقتصاد الوطني، والشركة الفلسطينية لنقل الكهرباء، أن مستوى البدلات قد لا يعكس، بصورة كافية، حجم المنفعة الفعلية، أو قد يؤثر على الجدوى الاقتصادية لمشاريع الطاقة المتجددة. ويشير هذا التباين إلى أهمية تعزيز الشفافية حول الأسس الاقتصادية والفنية التي تستند إليها عملية تحديد البدلات.

كما أظهرت المراجعة توفر إجراءات مكتوبة ومنشورة للحصول على التراخيص وربط مشاريع الطاقة المتجددة، إضافة إلى وجود أدلة إرشادية وقنوات للتواصل والاستفسار. إلا أن فاعلية هذه الإجراءات ترتبط بمدى تحديث المعلومات المنشورة، وسهولة وصول الجمهور إليها، وقدرتها على تبسيط المتطلبات الفنية والتنظيمية للمستثمرين والمستهلكين.

وفي مجال الرقابة، تبيّن وجود أدوات رقابية متعددة يمارسها مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، تشمل متابعة الالتزام بالتعليمات، وإصدار مؤشرات أداء شركات التوزيع، واستقبال الشكاوى والاعتراضات، وتنفيذ الزيارات الرقابية. إلا أن تعزيز أثر هذه الأدوات يتطلب مزيداً من التكامل في نشر البيانات الرقابية، وتحديث التقارير الدورية، بما يمكّن أصحاب المصلحة من تقييم أداء القطاع بصورة مستمرة.

كما كشفت المراجعة عن وجود مستوى مقبول من آليات المساءلة المجتمعية من خلال التقارير، والمنشورات التوعوية، وقنوات الشكاوى والتواصل مع الجمهور. إلا أن المساءلة لا تزال بحاجة إلى التطوير، وبخاصة فيما يتعلق بمساءلة الشركات الاستثمارية ومقدمي خدمات الطاقة المتجددة، ووضع معايير واضحة لجودة الخدمات، والإفصاح عن الأداء، وحماية حقوق المستهلكين.

وفيما يتعلق بإدارة الشكاوى والاعتراضات، أظهرت النتائج وجود مسار مؤسسي واضح يبدأ من شركات التوزيع وينتهي بمجلس تنظيم قطاع الكهرباء كجهة مراجعة مستقلة، مع توفر قنوات متعددة للتقديم وأنظمة إلكترونية لإدارة الشكاوى لدى بعض الجهات. ومع ذلك، فإن تعزيز فاعلية هذه المنظومة يتطلب تطوير التكامل الإلكتروني بين الجهات، ونشر مؤشرات دورية حول طبيعة الشكاوى ومدد معالجتها ونتائجها.

وأخيراً، أظهرت المراجعة وجود سياسات داخلية لمنع تضارب المصالح لدى بعض الجهات التنظيمية، إلا أنه لا يوجد إطار موحد ومتكامل لإدارة مخاطر تضارب المصالح يغطي جميع الأطراف المشاركة في تنظيم العلاقة بين شركات التوزيع ومنتجي الطاقة المتجددة، بما يشمل الإفصاح، والتنحي عن اتّخاذ القرار، وإدارة الحالات المحتملة للتعارض.

4.2 التوصيات:

أولاً. محور تعزيز الإطار التنظيمي والحوكمة المؤسسية

يوصى باستكمال تطوير الإطار التنظيمي الحاكم للعلاقة بين شركات توزيع الكهرباء ومنتجي الطاقة المتجددة، بما يضمن وضوح الأدوار والمسؤوليات، ومراجعة التعليمات المنظمة لنظام صافي الفوترة بصورة دورية استناداً إلى تقييمات فنية واقتصادية للأثر التنظيمي. كما يوصى باعتماد إطار موحد لإدارة مخاطر تضارب المصالح لدى جميع الجهات ذات العلاقة، يتضمن الإفصاح عن المصالح، وإجراءات التنحي عن المشاركة في القرارات عند وجود تضارب محتمل، وضوابط التعامل مع المصالح المرتبطة بالتراخيص والتعرفة والرسوم.

ثانياً. محور تعزيز العدالة والشفافية في الرسوم والبدلات المالية

يوصى بإعادة تقييم الأسس الفنية والاقتصادية التي تستند إليها الرسوم والبدلات المرتبطة بالطاقة المتجددة بصورة دورية، بما يضمن تناسبها مع تكلفة الخدمات الفعلية والمنفعة المتحققة لمستخدمي الشبكة، مع مراعاة أثرها على الجدوى الاقتصادية للاستثمار في الطاقة المتجددة. كما يوصى بتعزيز الإفصاح عن منهجية احتساب الرسوم ونشر ملخصات فنية واقتصادية واضحة، تُمكّن أصحاب المصلحة من فهم مبررات فرضها وآثارها.

ثالثاً. محور تطوير آليات التراخيص والربط مع الشبكة

يوصى بتبسيط إجراءات الحصول على التراخيص والموافقات الخاصة بمشاريع الطاقة المتجددة، وتوحيد الأدلة الإرشادية والإجراءات المطبقة لدى شركات التوزيع، بما يقلل من عدم اليقين التنظيمي، ويعزز سهولة وصول المستثمرين والمستهلكين إلى المعلومات. كما يوصى بتطوير منصة إلكترونية موحدة لمتابعة طلبات الربط والتراخيص، بما يسمح بتتبع مراحل المعالجة ورفع كفاءة الرقابة.

رابعاً. محور تعزيز الرقابة والمساءلة المجتمعية

يوصى بتوسيع نطاق الرقابة القائمة على مؤشرات الأداء، من خلال نشر بيانات دورية حول أداء شركات التوزيع في مجالات الربط، وجودة الخدمات، والشكاوى، ومدة معالجة الطلبات، ونسب القبول والرفض وأسبابها. كما يوصى بإتاحة التقارير الرقابية السنوية للجمهور بصورة منتظمة، وفي الوقت المناسب، لتعزيز الشفافية والمساءلة القائمة على الأدلّة.

خامساً. محور تطوير منظومة الشكاوى والاعتراضات

يوصى باستكمال أتمتة نظام الشكاوى والاعتراضات وربطه بين شركات توزيع الكهرباء ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بما يتيح التتبع الإلكتروني للطلبات، وتحليل بيانات الشكاوى، واستخلاص مؤشرات لتحسين الأداء. كما يوصى بتحديد معايير زمنية معلنة لمعالجة الشكاوى ونشر نتائجها بصورة دورية، بما يعزز ثقة المستهلكين والمنتجين بفاعلية النظام التنظيمي.

سادساً. محور حماية المستهلك وتعزيز تنظيم سوق خدمات الطاقة المتجددة

يوصى بوضع إطار رقابي واضح للشركات الاستثمارية ومقدمي خدمات تركيب أنظمة الطاقة المتجددة، يشمل متطلبات الاعتماد والترخيص، وضمان جودة التنفيذ، والإفصاح عن التكاليف والمواصفات الفنية، وآليات معالجة النزاعات والتعويضات عند الإخلال بالالتزامات التعاقدية، بما يحمي المستهلك ويعزز استدامة سوق الطاقة المتجددة.

سابعاً. محور تطوير آليات الضغط والمناصرة لتبني التوصيات

يوصى بتشكيل منصة حوار وطنية تضم الجهات التنظيمية والحكومية، وشركات الكهرباء، والقطاع الخاص، وجمعيات حماية المستهلك، ومؤسسات المجتمع المدني، لمتابعة تنفيذ توصيات تطوير قطاع الطاقة المتجددة. كما يوصى باستخدام أدوات المناصرة القائمة على الأدلة، من خلال إعداد أوراق سياسات مختصرة، وعقد جلسات تشاور عامة، ونشر تقارير دورية تقارن بين الأداء الفعلي والممارسات الدولية، بما يدعم اتّخاذ قرارات تنظيمية أكثر توازناً واستجابة لاحتياجات أصحاب المصلحة.

توصيات تعزيز قطاع الطاقة المتجددة

العدالة والشفافية
تعزيز العدالة والشفافية في الرسوم والبدلات المالية

آليات التراخيص
تطوير آليات التراخيص والربط مع الشبكة

الرقابة والمساءلة
تعزيز الرقابة والمساءلة المجتمعية

الشكاوى والاعتراضات
تطوير منظومة الشكاوى والاعتراضات

حماية المستهلك
حماية المستهلك وتعزيز سوق خدمات الطاقة

الضغط والمناصرة
تطوير آليات الضغط والمناصرة لتبني التوصيات

خامساً. المصادر والمراجع

أولاً. التشريعات والقرارات بقانون:

– دولة فلسطين. (2009). قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام. ديوان الفتوى والتشريع، الوقائع الفلسطينية.

– دولة فلسطين. (2012). قرار بقانون رقم (16) لسنة 2012م بشأن تعديل القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام. ديوان الفتوى والتشريع، الوقائع الفلسطينية.

– دولة فلسطين. (2015). قرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة. ديوان الفتوى والتشريع، الوقائع الفلسطينية.

– دولة فلسطين. (2018أ). قرار بقانون رقم (1) لسنة 2018م بتعديل القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام. ديوان الفتوى والتشريع، الوقائع الفلسطينية.

– دولة فلسطين. (2018ب). قرار بقانون رقم (17) لسنة 2018م بتعديل القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام وتعديلاته. ديوان الفتوى والتشريع، الوقائع الفلسطينية.

– دولة فلسطين. (2020). قرار بقانون رقم (1) لسنة 2020م بتعديل القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام. ديوان الفتوى والتشريع، الوقائع الفلسطينية.

– دولة فلسطين. (2021). قرار بقانون رقم (36) لسنة 2021م بتعديل قرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة. ديوان الفتوى والتشريع، الوقائع الفلسطينية.

– دولة فلسطين. (2022أ). قرار بقانون رقم (17) لسنة 2022م بتعديل قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام وتعديلاته. ديوان الفتوى والتشريع، الوقائع الفلسطينية.

– دولة فلسطين. (2022ب). قرار بقانون رقم (18) لسنة 2022م بتعديل قرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة وتعديلاته. ديوان الفتوى والتشريع، الوقائع الفلسطينية.

– دولة فلسطين. (2025). قرار بقانون رقم (22) لسنة 2025م بتعديل قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام وتعديلاته. ديوان الفتوى والتشريع، الوقائع الفلسطينية.

ثانياً. الأنظمة وقرارات مجلس الوزراء:

– مجلس الوزراء الفلسطيني. (2010). قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2010م بشأن نظام المكافآت والحقوق المالية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء. الوقائع الفلسطينية.

– مجلس الوزراء الفلسطيني. (2015). قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2015م بالنظام المالي والمحاسبي لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء. الوقائع الفلسطينية.

– مجلس الوزراء الفلسطيني. (2016). قرار مجلس الوزراء رقم (53) لسنة 2016م بالرقابة على تنظيم وضبط إيرادات ونفقات قطاع الكهرباء. الوقائع الفلسطينية.

– مجلس الوزراء الفلسطيني. (2021). نظام عقد حزمة حوافز لغايات تشجيع الاستثمار في مجال استخدام تقنيات الطاقة المتجددة رقم (9) لسنة 2021م. الوقائع الفلسطينية.

– مجلس الوزراء الفلسطيني. (2025). قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2025م بالمصادقة على تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة. الوقائع الفلسطينية.

– مجلس الوزراء الفلسطيني. (2026، 26 أبريل). قرار رقم (1) لسنة 2026م بشأن وقف نفاذ تعليمات ربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة. الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، العدد (237)، الرقم المرجعي (217).

ثالثاً. التعليمات الفنية والأدلة التنظيمية:

– سلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية. (2017). تعليمات رقم (1) لسنة 2017م بشأن تنظيم مشاريع الطاقة المتجددة على أسطح المدارس ومؤسسات التعليم العالي المربوطة بنظام صافي القياس. ديوان الفتوى والتشريع.

– سلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية. (2018). تعليمات رقم (1) لسنة 2018م بتنظيم مشاريع توليد الكهرباء من الطاقة المتجددة بقدرات متوسطة (5–999 كيلوواط). ديوان الفتوى والتشريع.

– سلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية. (2019). تعليمات رقم (1) لسنة 2019م بتعديل التعليمات رقم (1) لسنة 2017م بشأن تنظيم مشاريع الطاقة المتجددة على أسطح المدارس ومؤسسات التعليم العالي المربوطة بنظام صافي القياس. ديوان الفتوى والتشريع.

– سلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية. (2021). تعليمات رقم (1) لسنة 2021م بنشر البيانات المتعلقة بنشاط قطاع الكهرباء. ديوان

الفتوى والتشريع.
– مجلس تنظيم قطاع الكهرباء الفلسطيني. (2025). الدليل الإرشادي لربط مشاريع الطاقة المتجددة على شبكات الكهرباء بنظام صافي الفوترة. مجلس تنظيم قطاع الكهرباء الفلسطيني.

رابعاً. المواقع الرسمية المعتمدة:
– سلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية: https://www.penra.pna.ps/
– مجلس تنظيم قطاع الكهرباء الفلسطيني: https://perc.ps/perc/

خامساً. المقالات العلمية:
- Khatib, T. (2024). Evaluation of solar powered irrigation systems in Palestine: Feasibility and social and environmental impact. Renewable Energies, 2(1), 27533735241263323.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2022). Access by consumers to essential services: Energy, water and sanitation. United Nations. UNCTAD/DITC/CPLP/20214/. https://doi.org/10.183569789210013420/
- International Renewable Energy Agency. (2026). Renewable power generation costs in 2025. IRENA. https://www.irena.org/Publications/2025/Jun/Renewable-Power-Generation-Costs-in-2024?utm_source=chatgpt.com
- OECD. (2020). Regulatory impact assessment. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing. https://doi.org/10.17877/a9638cb-en
- Cambini, C., & Soroush, G. (2020). Designing grid tariffs in the presence of distributed generation. Utilities Policy, 64, 101-?. https://doi.org/10.1016/j.jup.2019.100979
- OECD. OECD Regulatory Policy Outlook 2025. Paris: OECD Publishing, 2025. https://doi.org/10.178756/b60e39-en
- Picciariello, Angela, Claudio Vergara, Javier Reneses, Pablo Frías, and Lennart Söder. "Electricity Distribution Tariffs and Distributed Generation: Quantifying Cross-Subsidies from Consumers to Prosumers." Utilities Policy 37 (2015): 23–33. https://doi.org/10.1016/j.jup.2015.09.007.
- OECD. Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences. Paris: OECD Publishing, 2004. https://doi.org/10.17879789264104938-/en.
- World Bank. Global Indicators of Regulatory Governance. Washington, DC: World Bank, 2018. https://rulemaking.worldbank.org/.
- OECD. The Governance of Sector Regulators. Paris: OECD Publishing, 2021. https://doi.org/10.178738/b0fdb1-en.
- OECD, Driving Performance at Brazil's Electricity Regulatory Agency (Paris: OECD Publishing, 2021), https://doi.org/10.178711824/ef6-en

سادساً. الخطط الاستراتيجية لقطاع الطاقة:
– سلطة الطاقة والموارد الطبيعية. الخطة الوطنية لكفاءة الطاقة (2025–2030). رام الله: سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، تشرين الثاني/نوفمبر 2025: https://www.penra.pna.ps/
– سلطة الطاقة والموارد الطبيعية. الخطة الوطنية للطاقة المتجددة في فلسطين (2025–2030). رام الله: سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، كانون الثاني/يناير 2025: https://www.penra.pna.ps/
– سلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية. الخطة الإستراتيجية للأعوام 2025–2027. حزيران/يونيو 2025: https://www.penra.pna.ps/

سابعاً. التقارير المنشورة:
– التقارير السنوية لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء: التقارير السنوية – www.perc.ps
– تقارير مؤشرات الأداء لشركات الكهرباء الفلسطينية، مجلس تنظيم قطاع الكهرباء: الالتزام ومعايير الأداء –www.perc.ps

سادساً. جدول المقابلات الفردية

#	المستهدفون من المقابلات	تاريخ المقابلة
1	الأستاذ المحامي موسى طنبور، محام مختص في الهيئات المحلية	2026/07/06
2	الدكتورة فيحاء البحش، رئيس جمعيّة حماية المستهلك، نابلس	2026/07/09
3	الأستاذ المحامي يوسف خالد، محام مزاول	2026/07/11
4	المهندس نضال أبو الرب، ق.أ مدير عام المركز الفلسطيني لأبحاث الطاقة والبيئة في سلطة الطاقة والموارد الطبيعية	2026/07/12
5	المهندس قيس سمارة، مدير دائرة التراخيص في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء	2026/07/12
6	الأستاذة آمال نصار، مدير دائرة التعرفة في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء	2026/07/12
7	الأستاذ رياض خنفر، منسق تحالف راصد- مركز مدارات للتنمية المجتمعية	2026/07/13
8	الأستاذ رجائي لدادوة، المدير المالي في الشركة الفلسطينية لنقل الكهرباء	19/07/2026
8	الأستاذ عمر كبها، رئيس وحدة المنافسة في وزارة الاقتصاد الوطني	2026/07/19
9	الأستاذ أيمن عامر، موظف دائرة علاقات المشتركين، في شركة توزيع كهرباء الشمال	2026/07/20
10	المهندس بشار سوداح، مدير دائرة علاقات المشتركين، في شركة توزيع كهرباء الشمال	2026/07/20
11	المهندسة ولاء الشامي، مهندسة طاقة وبيئة، في بلدية جنين	20/07/2026
12	المهندسة تالا حطّاب، مهندسة متخصصة في الطاقة المتجددة، طولكرم	2026/08/18
13	مقابلات مع منتجي الطاقة المنزلي عدد (6)	2026/08/25-19
14	الأستاذ سائد المصري، خبير في الشؤون المالية	2026/08/23
15	الأستاذ الدكتور عبد الناصر نور، خبير في الشؤون المالية	2026/08/23

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حاليّاً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف: 022989506 - 022974949 فاكس: 022974948
غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث
هاتف: 082884767 تلفاكس: 082884766
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

/AmanCoalition

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولوكسمبورغ والسويد وهولندا/UNDP