

צילום: solarco

המלצות לתכנית חומש חדשה לחברה הערבית לשנים 2027–2031: מסמך מדיניות בתחום האנרגיה המתחדשת

אוגוסט 2026

מחקר וכתיבה: ד"ר חלי הירש

Co-funded by the European Union

סיכוי-אופוק سيكوي-أفق
לשוויון ושותפות ע.ר. للمساواة والشراكة ج.م.
Sikkuy-Aufoq For a Shared and Equal Society R.A.

המלצות לתכנית חומש חדשה לחברה הערבית לשנים 2027–2031:
מסמך מדיניות
בתחום האנרגיה המתחדשת

אוגוסט 2026

מחקר וכתיבה: **ד"ר חלי הירש**

ליווי ועריכה: **עופר דגן**

עיצוב גרפי: **אוסו באיו**

מסמך זה מופיע באתר האינטרנט של עמותת סיכוי-אופוק.
מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון מפורט של המקור.
אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעמותה.

מסמך זה הופק תודות לתרומות הנדיבות של האיחוד האירופי ושל SVF.

Co-funded by the European Union

This work is co-funded by the European Union. It's content is the sole responsibility of Sikkuy Aufoq, and does not necessarily reflect the views of the European Union

SOCIAL VENTURE FUND
for Jewish-Arab Equality and Shared Society
קרן יזמות חברתית לקידום שוויון וחברה משותפת בין יהודים וערבים בישראל
صندوق المبادرة الاجتماعية لدعم المساواة والمجتمع المشترك بين اليهود والعرب في اسرائيل

sikkuy-aufoq.org.il

facebook.com/sikkuy-aufoq

twitter.com/sikkuy-aufoq

instagram.com/sikkuy_aufoq

office@sikkuy-aufoq.org.il

משרדי סיכוי-אופוק
דרך אלנבי 77, ת.ד. 99650, חיפה 31996
טל': 04-8523188, פקס: 04-8523065

תוכן עניינים

הקדמה 4

המצב הקיים - יישום החלטה 550 5

חסמים שטרם הוסרו 8

המלצות לתכנית החומש הבאה 10

הקדמה

בסוף שנת 2024 4.5% מכלל המתקנים הסולאריים בישראל היו ממוקמים ביישובים ערביים.[1]

מדובר באחוז נמוך משמעותית ביחס להיקף האוכלוסייה המתגוררת ביישובים ערביים, המהווה כ-14% מהאוכלוסייה בישראל.[2]

דווקא ברשויות הערביות, אשר סובלות יותר מאי ביטחון אנרגטי והכנסות עצמיות נמוכות, מעבר לייצור אנרגיה סולארית יכול לסייע להתמודד עם שתי סוגיות אלה. אף ברמת משק הבית, הצבת לוחות סולאריים מביאה לחיסכון בחשבון החשמל ויצירת הכנסה קבועה.

שיתוף הפעולה של הרשויות הערביות במימוש התקציבים שניתנו במהלך שנות החלטה 550 היה מרשים וניכר כי הרשויות מזהות את הפוטנציאל הגלום במעבר לאנרגיה סולארית. הקולות הקוראים שיצאו בין השנים 2022-2024 היו אחידים והתמקדו בהקמת פאנלים סולאריים והתייעלות אנרגטית במבני הציבור של הרשות.

בעוד שיש יתרונות ותועלות להתמקדות בדו שימוש (כפי שבוצע), הרי שאנו סבורים שיש מקום להרחיב את ייעודי הקרקע עליהם מוקמים פאנלים סולאריים בהחלטת החומש הבאה. הפוטנציאל המשמעותי ביותר, בנוסף למבני ציבור טמון בהתרת מתקנים בדו שימוש על מבני מגורים ובשטחים חקלאיים. אולם, ישנם מספר חסמים וסוגיות העומדים בפני האפשרות לממש פוטנציאל זה. בפרקים הבאים נתאר את הצלחת סעיף האנרגיה במהלך שנות תוכנית החומש 550 ונצביע על החסמים ועל האמצעים לשחררם בתוכנית החומש הבאה.

1 דו"ח מצב משק החשמל לשנת 2024, רשות החשמל, ספטמבר 2025.
2 שנתון החברה הערבית בישראל 2024, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025

המצב הקיים - יישום החלטה 550

- **הסעיף הרלוונטי - 20 - אנרגיה מקיימת:**

- במסגרת סעיף זה הוקצו 100 מיליון ש"ח לכל תקופת החומש. למשרד האנרגיה ניתן חופש מסויים בהחלטה כיצד הכסף יחולק והיה לכך יתרון בקולות קוראים ובחלוקה בין השנים. למעשה, ב-3 השנים הראשונות של תוכנית החומש פורסם אותו קול קורא עבור איפוס אנרגטי במבני ציבור: התייעלות אנרגטית (קרי, החלפת תאורה למנורות לד, החלפת מזגנים ומקררים הצורכים פחות חשמל וכיו"ב) הרכיבה 75% מהתקציב המבוקש, והצבת לוחות סולאריים הרכיבה 25% מהתקציב המבוקש.
- כ-75% מהתקציב הוקצה דרך שלושת קולות קוראים אלה.
- עד אמצע שנת 2024, 23% מהתקציב הועבר לרשויות בפועל.
- קול קורא ל-2025 עבור עמדות טעינה ציבוריות בסך 11 מיליון ש"ח היה מוכן בחודש מאי 2025, אך עוכב בגלל עיכוב אישור תקציבי. בסופו של דבר התקציב בוטל לחלוטין כחלק מהקיצוץ שאישרה הממשלה בתקציבי החלטה 550 ביולי 3.2026
- 11 מיליון השקלים הנותרים אשר יועדו ליישום ב-2026 בוטלו כחלק מהקיצוץ הנ"ל.

- **מנגנון העבודה דרך מנהלי האנרגיה באשכולות האזוריים:**

- משרד האנרגיה איפשר הגשת קולות קוראים דרך מנהלי האנרגיה באשכולות וגם לכל רשות באופן עצמאי. מצד משרד האנרגיה עולה כי ככלל, בקשות אשר הוגשו דרך האשכול היו מלאות וטובות יותר מאשר רשויות אשר הגישו באופן עצמאי.
- מצד הרשויות עולה כי ללא פרויקטור ספציפי לתחום ברשות המקומית, קשה לקדם פרויקטים עד רמת ביצוע. מנהלי האנרגיה באשכולות מסייעים ככל יכולתם, אולם נקודת המבט שלהם היא מלמעלה, והיכולת שלהם להכיר אתגרים ולתת מענים ברמה המקומית הינה מוגבלת.

---

3 החלטת ממשלה 4387: התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 - תיקון החלטות ממשלה. 15.7.2026.

- המענה הקיים כיום ברשויות המקומיות - ממונה אנרגיה - אינו מצליח לענות על הצורך. נכון להיום מדובר בתחום אחריות המתווסף לעובד רשותי העוסק בתחומים נוספים (כגון קב"ט אשר משמש גם כממונה אנרגיה). עובדה זו מותירה רשויות רבות ללא ממונה אנרגיה כלל או עם ממונה אשר אינו מומחה בתחום.

- **מנגנונים כלל ארציים נוספים אשר מוביל משרד האנרגיה:**

- משרד האנרגיה הוציא קול קורא כלל ארצי עבור קירוי סולארי למגרשי ספורט. עבור רשויות באשכול חברתי כלכלי 3-1, גובה התמיכה אשר ניתן עמד על 450,000 ש"ח. המשרד מעריך כי עלות פרויקט נעה בין 1.2-1.5 מיליון שקלים ואת שארית התקציב על הרשויות להשלים במקורות עצמיים. על מנת לעודד רשויות ערביות בנגב לגשת לקול הקורא, המשרד יזם שימוש בתקציב מתוכנית 1279 בסעיף תרבות וספורט להשלמת התקציב הנדרש לביצוע פרויקט לכדי 90% מעלות הפרויקט. אמנם תקציבי תרבות וספורט מתוכנית 550 כבר הוקצו בשלב בו יצא קול קורא זה, ולא היה ניתן לייצר שת"פ דומה, אך זהו מנגנון שניתן ללמוד ממנו לתוכנית החומש הבאה.
- מרכז יישום רשותי לאנרגיה (One Stop Shop) הוא אתר וירטואלי או פיזי שבו בעלי בתים ו/או בעלי עסקים יכולים לקבל את כל המידע והשירותים הנחוצים להם ליישום פעולות של אנרגיה מקיימת. מרכז כזה עשוי למלא מגוון פונקציות, למשל:
  - שיתוף פרואקטיבי של בעלי הבתים: מיקוד של קהילות באמצעות כלים שיווקיים.
  - חיסכון באנרגיה ותוכנית פיננסית: בניית תוכניות המותאמות לצרכים המיועדות להשיג יעדים מוגדרים מראש.
  - קידום מערכות סולאריות באמצעות הדגמות, הסברים על היתרונות, קישור ליזמים.
  - מימון ארוך -טווח בעיקר למשפחות מעוטות יכולת ולקבוצות פגיעות.
  - תוצאות ברורות ומדידות לאורך זמן.

  הרשות המקומית יכולה להפעיל במרכז היישום שירותים ברמות שונות:

  - רמה בסיסית: הגברת המודעות לנושא וייעוץ ראשוני.
  - רמה בינונית: תיאום השיפוצים וההתקנות בין הרשות, התושב והמבצע ללא אחריות לתוצאות.

- רמה גבוהה (" הכול כלול"): חבילה שלמה הכוללת אחריות לתוצאות מול התושבים, כלומר – העירייה ערבה לעבודות הקבלן. במקרה זה העירייה תשכור קבלן שיהיה אחראי לכל חבילת הסיוע או לחלקים ממנה. ניתן לייצר מודל עסקי בו המרכז ימומן באמצעות שימוש בחסכון והכנסות שיושגו בפעילות.[4]



צילום: מועצה מקומית ג'לג'וליה

בקול קורא כלל ארצי שפורסם ב-2025 להקמת מרכזי יישום ברשויות המקומיות בישראל, זכתה עיר ערבית אחת בלבד- טמרה, הנדרשת לכ-20% מאצ'ינג (320 אש"ח משרד האנרגיה, ו-80 אש"ח הרשות המקומית). להערכת מוביל המיזם ברשות, בהנחה כי תקציב זה יוכל לתקצב כ"א לנושא, יהיה צורך בהשקעה נוספת עבור הפקת חומרי מידע, קיום מפגשים עם הציבור, הכנת מכרזים עבור קב' רכישה וכיו"ב, על מנת להצליח להגיע להישגים משמעותיים. בנוסף לכך, על מנת לעודד רשויות ערביות נוספות למסד מרכזי יישום, יש לייצר קול קורא מותאם הן בתנאיו (למשל מספר תושבים מינימאלי) והן בהיקף המענק (מתוך ההבנה כי ברשויות הערביות לרוב אין מחלקות קיימות אשר יכולות לתמוך את הפעילות כפי שקיים ברשויות יהודיות רבות).

4 מתוך: ד"ר אריאל גרייזס, (מאי 2025), מפת דרכים לקידום אנרגיה מקיימת ברשויות המקומיות, משרד האנרגיה והתשתיות ותוכנית ממשק.

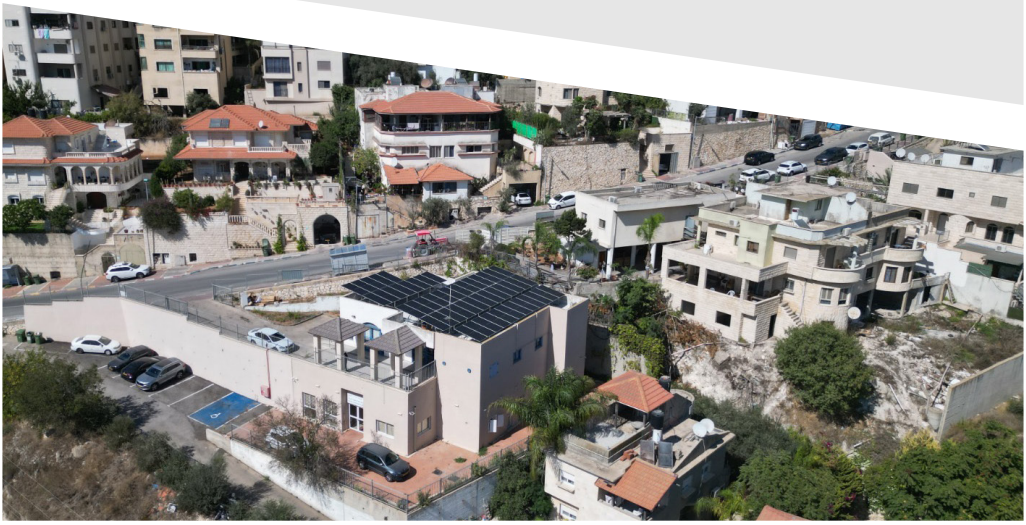
חסמים שטרם הוסרו

חסמים בהקמת מתקנים על גבי גגות מגורים:

- **מחסור בחומרי הסברה ומידע בשפה הערבית ואשר מופצים בפלטפורמות רלוונטיות, ואשר עוסקים בתכנים המותאמים לסוגיות ושאלות הרלוונטיות לחברה הערבית -** משרד האנרגיה, רשות החשמל והמשרד להגנת הסביבה תרגמו וממשיכים לתרגם חלקים שונים במידע ובקמפיינים שונים, אולם אין נכון להיום ייצור של מידע המוכוון מלכתחילה לציבור הערבי, אשר עוסק בסוגיות ונושאים ספציפיים המאפיינים את היישובים הערביים (כגון שימוש בגג כעתודה לבנייה או חסמים בבקשת וקבלת הלוואה).
- **סטטוטוריקה המעכבת חיבורי חשמל קבועים העומדים כתנאי לחיבור לוח סולארי -** סוגיה אשר עלתה בסיור עם נציגות משרד האנרגיה בתאריך 27.05.25 הינה כי לחלק ניכר מהבתים יש חיבורים זמניים לחשמל בלבד (טופס 2) במקום חיבורים קבועים (טופס 4), וחיבור קבוע מהווה תנאי לצורך חיבור לוח סולארי.
- **חסמים בהשגת מימון לצורך הקמת מתקן סולארי על גג הבית -** על אף מאמצי המשרד לצמצם את זמני החזרת ההשקעה הראשונית על מתקן סולארי, הסכום אשר נדרש ממשק הבית להשקיע בתחילת הדרך על מתקן סולארי הינו גבוה ונאמד בעשרות אלפי שקלים. ממספר שולחנות עגולים אשר נערכו בין היתר על נושא זה עולה כי בהקשר זה קיימים שני חסמים עיקריים:
  - במקרים רבים קיים אתגר לקבל מן הבנקים הלוואה בתנאים סבירים.
  - בקרב אנשים דתיים מהחברה המוסלמית ישנה הגבלה הלכתית בקבלת הלוואה.

חסמים בהקמת מתקנים אגרו-וולטאיים:[5]

- ברבים מהיישובים הערביים **החלקות החקלאיות קטנות**, בעוד יזמים מעדיפים חלקות גדולות המייצרות יחס מיטיב של עלות מול תועלת.
- האלטרנטיבה בהקמת מתקן באופן פרטי יקרה מאוד, ובניגוד למדינות אחרות, **משרדי הממשלה הרלוונטיים (חקלאות, אנרגיה, הגנת הסביבה) אינם מציעים סובסידיות** לבעלי משקים קטנים ועצמאיים.
- **חוסר במידע על השפעת פאנלים במטעי זית**, אשר מהווים גידול נפוץ ורווח ביישובים ערביים.
- מדיניות המקרקעין להקמת מתקנים אגרו-וולטאיים קובעת כי **ניתן להקים מתקן זה רק בחלקות חקלאיות בעלות תשתיות השקייה**. בחברה הערבית 73% משטחי החקלאות הינם שטחי בעל (מושקים במי גשמים בלבד ללא תשתיות השקיה).



צילום: solarco

5 לפירוט בנושא: נייר מדיניות - מתקנים אגרו וולטאיים ביישובים הערביים, סיכוי אופוק, אוקטובר 2025.

המלצות מדיניות לתוכנית החומש הבאה

שיתופי פעולה עם משרדים נוספים לקירוי ייעודי קרקע שונים ברשויות הערביות:

- יש להקצות תקצוב משותף לקירוי מגרשי ספורט בשיתוף משרד התרבות והספורט.
- יש להקצות תקצוב משותף לקירוי מבני תעשיה ומסחר בשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה.
- יש להקצות תקצוב משותף לקירוי מבנים תיירותיים בשיתוף משרד התיירות.
- יש להקצות תקצוב משותף לקירוי חממות/ שטח חקלאי פתוח בשיתוף משרד החקלאות.

מבני מגורים וגגות בכלל:

- הקמת וחיזוק מרכזי יישום לקידום גגות סולאריים בבתים פרטיים.
- כיום תקן ממוני אנרגיה הינו מצומצם מאוד ולרוב ניתן לעובד ברשות המקומית כתפקיד נוסף. היקף תקן זה היה מותאם לעבר בו תפקיד הממונה היה רישום שנתי של צריכת החשמל בנכסי הרשות. כיום, כאשר רשויות מקומיות רבות שואפות להפוך ליצרניות חשמל ומנהלות משק החשמל בתחום שיפוטן, ובכך לייצר הכנסות עצמיות לרשות; תפקיד הממונה מצריך ידע מקצועי, מיומנויות מגוונות ומשאבי זמן רבים. על כן, יש להתאים את היקף התקן ודרישות הסף למינוי בכדי שבעלי התפקיד יוכלו ליזום תהליכי פיתוח ולנהל תהליכי יישום תקציבים ממשלתיים בתחום האנרגיה.
- עריכת קמפיין והסברה בשפה הערבית, בתכנים מותאמים לציבור הערבי ובפלטפורמות רלוונטיות.

אגרו וולטאי:

- **גיבוש צוות בינמשרדי -** יש להקים צוות בהשתתפות משרד האנרגיה, החקלאות, מנהל תכנון, האוצר, הגנת הסביבה והמשפטים, לפתירת חסמים רגולטוריים בהקמת מיזמים אגרו-וולטאיים בחברה הערבית. החלטת ממשלה 176 - הבטחת אספקת צורכי החשמל של המשק הישראלי מיום 24.02.2023, סעיף 18, מורה על הקמת צוות בין-משרדי אשר יבחן כלים להסרת חסמים ולקידום הקמת מיזמים אגרו-וולטאיים בקרקע חקלאית פרטית (המאפיינת את החקלאות בחברה הערבית) ובקרקע חקלאית בחברה הערבית-בדואית; ובכפוף למסקנותיו ימליץ על צעדים בנושא. צוות זה לא גובש עד כה. היות וקרקעות חקלאיות פרטיות מצויות בעיקר בקרב החברה הערבית, אנו ממליצים כי מתוקף החלטת החומש הבאה, צוות זה יגובש ויחל בעבודתו. הסוגיות שצוות זה ידון בהן בין היתר:
  - **סוגי גידולים מותרים** להקמת מתקנים אגרו-וולטאיים.
  - **החרגת מטעי זיתים מהתנאי לתשתיות השקיה -** כיום ניתן להקים מתקנים אגרו-וולטאיים מעל גידולים מושקים בלבד. החלטה זו התקבלה בגלל החשש כי כאשר הקרקע תשמש גם עבור ייצור חשמל והחקלאי ייצר רווח ממכירת החשמל, הוא עלול לזנוח את העשייה החקלאית. היות וחקלאות מושקית הינה רווחית בפני עצמה, ופי מספר מונים מחקלאות בעל; הרגולטור מניח כי חקלאות מושקית תמשיך להתקיים לצד ייצור חשמל וחקלאות בעל תיזנח. במקרה של מטעי הזיתים, 75% מהמטעים בחברה הערבית הינם מטעי זית, ורק 10% מהם הינם מטעים מושקים. היות מטע הזיתים בעיבוד בעל, אינו משליך על מידת החשיבות של המטע בעיני החקלאי. למרבית החקלאים הערבים זיקה היסטורית למטעי הזיתים שבבעלותם, וקיימת התבססות תזונתית מקומית על שמן הזית והזיתים כמצרך בסיסי וזמין לאורך כל השנה. זיקה זו שומטת את הקרקע מתחת לטענה כי החקלאי יזנח את המטעים שלו אם יתקין מתקן אגרו וולטאי.
- **גיבוש מנגנון לשילוב** הקמת תשתיות השקיה, הקצאת מים חקלאיים והקמת מתקנים אגרו-וולטאיים בחלקות חקלאות בעל בבעלות פרטית.

- **תקצוב הרשות לפיתוח כלכלי לעריכת מחקרים בתחום**, לדוגמה:
  - מחקר השפעת פאנלים בחקלאות בעל / מטעי זיתים,
  - מיפוי של החקלאות בחברה הערבית - שטחים, גידולים, מספר עובדים/ מתפרנסים/ בעלי קרקע/ שוכרים, מגמות שינוי.
  - מעבר לחקלאות שלחין- פיתוח מודל כלכלי ומנגנוני התאמה.

- **בניית תשתית ארגונית ליצירת התקשרויות בין בעלי קרקעות חקלאיות פרטיות לבין עצמם עבור פרויקטים אגרו-וולטאיים:** בעוד ליישובים החקלאיים היהודיים- מושבים וקיבוצים - ישנן תנועות ההתיישבות המהוות גוף מארגן ומוביל מהלכים שונים, ביניהם קידום מיזמי אנרגיה סולארית; ביישובים הערביים החקלאים הינם עצמאיים ופועלים בנפרד האחד מן השני ללא גופים מארגנים. גופים אלה מייצרים הון ארגוני משמעותי מבחינת גישה למידע, דרכי התקשרות לציבור רחב, יכולת ביזור סמכויות וחלוקת אחריות בין חברים שונים וכדו'. במיזמי אנרגיה הדורשים ידע והכרות עם התחום, יצירת קשר עם יזמים, בקיאות בקריאת חוזים ויצירת תנאים מיטיבים - לחקלאים אשר חברים בגופים מסוג זה יתרון מובהק ביכולת למנף בקרקע שלהם מיזמי אנרגיה. על מנת לצמצם את הפערים בין החקלאים הערביים ליהודיים, צעד בסיסי הינו יצירת גוף ספציפי לחקלאים הערביים אשר יעסוק בנושאים כפי שיוגדרו בהתאמה לצרכיהם. על מנת לקדם מיזם שאפתני זה יש לפעול הן מול ציבור החקלאים באופן ישיר והן ליצירת תשתית חוזית והתאמת המענים הקיימים לצרכים שלהם:
  - הקמת גופים מאגדים לחקלאים עצמאיים. ניתן לעשות זאת למשל דרך האשכולות האזוריים, איגודי ערים לאיכות סביבה, או באופן אחר.
  - חיזוק רשם האגודות במשרד הכלכלה בכוח-אדם אשר יהיה אמון על החברה הערבית.