



דוח מבקר המדינה

---

# הבטחת צורכי הגז הטבעי של המשק הישראלי

---

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



## הבטחת צורכי הגז הטבעי של המשק הישראלי

### מבוא

גז טבעי הוא מקור אנרגיה פוסילי המשמש לייצור חשמל, לתעשייה ולתחבורה. לגז הטבעי יש כמה יתרונות: הוא מקור אנרגיה זול ונקי יותר מפחם ודלקים פוסיליים אחרים; מאגרי הגז המקומיים מסייעים בהפחתת התלות במדינות זרות בנוגע לאספקת אנרגיה, מגדילים את הכנסות המדינה, תורמים להגברת הביטחון האנרגטי ועוד.

עד תחילת העשור הקודם הסתמכה מדינת ישראל על יבוא דלקים לכלל צרכיה האנרגטיים. בין היתר ייבאה המדינה פחם, גז טבעי, סולר ואף גז טבעי נוזלי (להלן - LNG), שעלותם גבוהה לעומת מחירי הגז המקומיים. בתחילת העשור הקודם התגלו מול חופי ישראל מצבורי גז טבעי בשלושה מאגרים עיקריים: תמר, לווייתן וכריש-תנין, ומשנת 2013 מסתמך משק החשמל בישראל באופן כמעט בלעדי על הגז המופק ממאגרים אלה. על פי נתוני משרד האנרגיה והתשתיות (להלן - משרד האנרגיה), נכון לינואר 2024 מצויות במאגרי הגז הטבעי של ישראל עתודות מוכחות בהיקף של כ-850 BCM<sup>2</sup>.

היכולת להעריך את היקף עתודות הגז בכל אחד מהמאגרים היא מוגבלת, עקב מרכיבי אי-הוודאות הרבים הכרוכים בכך. הערכת היקף עתודות הגז משתנה מוועדה לוועדה, בהתאם לשינוי בהערכת הכמויות המתבצעת מפעם לפעם. נכון למועד סיום הביקורת, כמויות הגז בכלל המאגרים מאז גילויים מוערכת בכ-1,000 BCM, מהם נצרכו כ-150 BCM. בינואר 2025 עדכן משרד האנרגיה את סך העתודות למפרע, ולפי העדכון היקף העתודות שעמדו לרשות המשק נכון ל-1.1.24 היה כ-870 BCM (במקום 850 BCM, הנתון עליו הסתמכה ועדת דיין).

פעילותו של משק הגז הטבעי בישראל מוסדרת באמצעות שני חוקים עיקריים - חוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הנפט), וחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן - חוק משק הגז הטבעי). במשק הגז הטבעי פועלים מאסדרים ומקבלי החלטות רבים, ובהם משרדי ממשלה ורשויות שונות. משרד האנרגיה הוא האחראי המרכזי מטעם הממשלה לקביעת המדיניות בתחום האנרגיה וליישומה, ובכלל זה פיתוח משק הגז הטבעי. משרד האנרגיה פועל בתחום זה באמצעות שתי יחידות ייעודיות. (א) **רשות הגז הטבעי (להלן - רשות הגז)**, האחראית ליצירת התנאים הדרושים לפיתוח ענף הגז הטבעי בישראל, להסדרת הפעילות במשק הגז הטבעי ולהבטחת השמירה על הבטיחות בפעילויות השונות במשק זה. (ב) **מינהל אוצרות טבע**, האחראי בין היתר למתן אישורים ליצוא גז טבעי בכפוף למדיניות הממשלה ובאישור שר האנרגיה. גופים רלוונטיים אחרים הם משרד האוצר<sup>3</sup>; משרד החוץ<sup>4</sup>; המשרד להגנת הסביבה<sup>5</sup> ועוד<sup>6</sup>. המאסדרים משפיעים בין היתר על מבנה משק הגז, על אופן הפיקוח על השחקנים הפועלים בו, על קידום התחרות, על שמירה של עתודות גז לשוק המקומי ומדיניות היצוא, על יצירת תמריצים לגילוי שדות חדשים ופיתוחם ועל כניסת משקיעים למשק הגז הטבעי.

<sup>1</sup> Liquefied Natural Gas - גז טבעי שעבר תהליך קירור (מינוס 162 מעלות) במתקני הנזלה, אשר הופך אותו למצב של נוזל, וכך ניתן לשנע אותו במכליות דרך הים. עם הגעתו ליעד מחממים את הגז במתקן גיזון והופכים אותו שוב למצב גז.

<sup>2</sup> יצוין כי הערכות משרד האנרגיה הן נמוכות לעומת הערכות שמפרסמות שותפויות הגז בדיווחיהן לרשות ניירות ערך, ולפיהן היקף העתודות הוא יותר מ-1,000 BCM.

<sup>3</sup> משרד האוצר שותף לקביעת המדיניות, ונציגיו השתתפו בכל אחת מהוועדות לקביעת המדיניות במשק הגז. נציג משרד האוצר משמש יו"ר הוועדה לפיקוח על מחירי הגז, המשותפת למשרדי האוצר והאנרגיה. כמו כן משרד האוצר חבר במליאת מועצת הגז, מועצת הנפט ומליאת רשות החשמל.

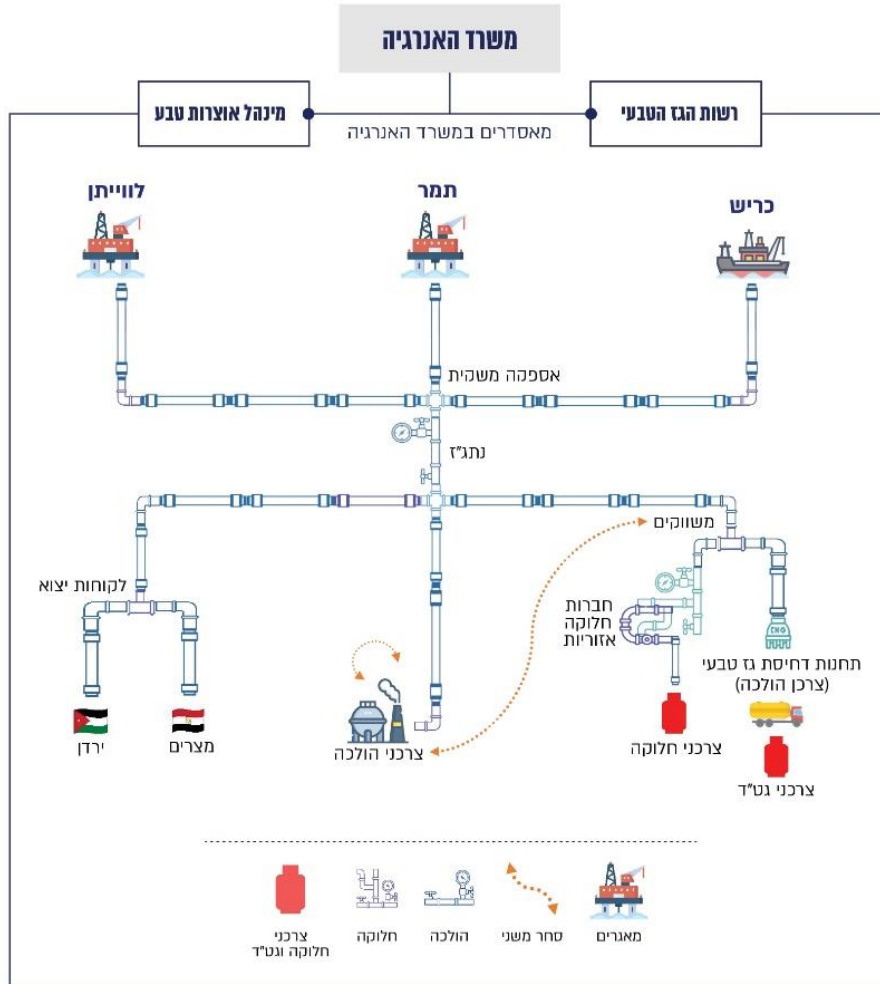
<sup>4</sup> משרד החוץ הוא האחראי לקשרי החוץ ולהיבטים הגיאופוליטיים של מדינת ישראל, נציג המשרד השתתף אף הוא בוועדות לקביעת המדיניות במשק הגז הטבעי.

<sup>5</sup> המשרד להגנת הסביבה אחראי להיבטים שונים הנוגעים לצמצום פליטות מזהמים לאוויר ולמים, לרבות מגז טבעי, וגם הוא היה שותף בוועדות לקביעת מדיניות משק הגז הטבעי.

<sup>6</sup> למשל, משרד הכלכלה והתעשייה אחראי להיבטים של תעשייה בענף הגז הטבעי ולרכש גומלין, ורשות התחרות אחראית להיבטים של תחרות בענף הגז הטבעי.

כיום מחוברים למשק שלושה מאגרי גז טבעי: מאגר לווייתן ומאגר תמר נמצאים בבעלות משותפת של כמה חברות פרטיות, ישראליות וזרות; ומאגר כריש-תנין נמצא בבעלות של חברה זרה אחרת. חברות אלה פועלות להפקת הגז מהמאגר בכפוף לאסדרה שקובעים המאסדרים. להלן תיאור של השחקנים העיקריים במשק הגז הטבעי בישראל:

### תרשים 1: מבנה משק הגז הטבעי והשחקנים הפועלים בו\*



על פי רשות הגז, "סקירת משק הגז הטבעי - סיכום לשנת 2024", בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* גט"ד - גז טבעי דחוס, שהשימוש המרכזי בו הוא לתחבורה.

מהתרשים עולה כי במקטע ההפקה פועלות שותפויות הגז שמפעילות שלוש אסדות שמפיקות גז ממאגרי תמר, לווייתן וכריש-תנין. מאגרים אלה מספקים גז טבעי למשק המקומי באמצעות צנרת הולכה של חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ (להלן - חברת נתג'ז), הן לצרכנים גדולים כגון תחנות כוח ומפעלי תעשייה והן לצרכנים קטנים המחוברים לרשת החלוקה, כגון מפעלי תעשייה קטנים. כמו כן, חלק מהגז המופק מהמאגרים מיוצא למדינות שכנות.

בעקבות גילוי מאגרי הגז הגדולים מונתה באוקטובר 2011 הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (להלן - ועדת צמח), לצורך בחינת המדיניות הרצויה במשק הגז. בעקבות המלצותיה של ועדת צמח והחלטת הממשלה לאמץ אותן בשינויים מסוימים<sup>7</sup> מונו מספר ועדות בין-משרדית<sup>8</sup> לבחינה תקופתית של מדיניות הגז הטבעי. ועדות אלו לצד החלטות ממשלה

<sup>7</sup> החלטת הממשלה 442, "אימוץ עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (דו"ח ועדת צמח)" (23.6.13).

<sup>8</sup> לרבות ועדות אדירי שנקראו צוותים מקצועיים.

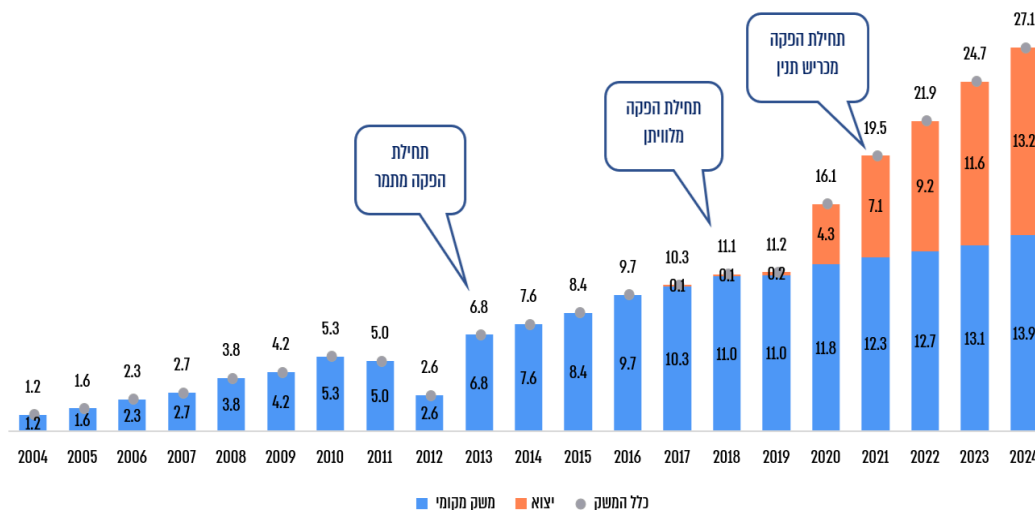
נוספות?<sup>9</sup> מהוות גורם משמעותי בקביעת מדיניות הממשלה בנושא הגז<sup>10</sup>. עד כה התכנסו שלוש ועדות<sup>11</sup> (להלן - הוועדות לבחינת המדיניות במשק הגז הטבעי), ובימים אלה מתכנסת הוועדה הרביעית (להלן - ועדת דיין).

החלטות הממשלה שאימצו את המלצות הוועדות לבחינת המדיניות במשק הגז הטבעי קבעו בין היתר את כמות הגז שיש לשמור לשימוש במשק המקומי, והותירו כמות של BCM 540 לשימוש המשק המקומי משנת 2013<sup>12</sup> ו-BCM 500 משנת 2018.

השימוש העיקרי בגז טבעי במשק המקומי הוא לייצור חשמל, לתעשייה ולתחבורה. ההסתמכות על גז טבעי בתמהיל הדלקים בישראל היא הגבוהה ביותר מבין מדינות ה-OECD. שיעור צריכת הגז הטבעי מסך צריכת האנרגיה הראשונית בישראל הוא 40%. התלות של משק החשמל בגז טבעי גבוהה אף יותר - בסוף שנת 2024 יותר מ-70% מייצור החשמל נעשו באמצעות גז טבעי. תלות זו צפויה לגדול עם צמצום השימוש בפחם (בהתאם למדיניות משרד האנרגיה מנובמבר 2019 בנושא<sup>13</sup>) ועל פי קצב ההתקדמות של שילוב אנרגיות מתחדשות במשק.

לצד השימושים במשק המקומי, גז טבעי משמש גם ליצוא. בשנת 2024 יצוא הגז טבעי היה 13.2 BCM (כ-49% מסך צריכת הגז הכוללת באותה שנה). להלן תיאור של השימוש בגז טבעי במשק הישראלי בחלוקה ליצוא ולשימוש מקומי בשנים 2004 - 2024:

תרשים 2: סך צריכת הגז הטבעי במשק המקומי וליצוא (ב-BCM)\*



על פי רשות הגז, "סקירת משק הגז הטבעי - סיכום לשנת 2024", בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* הירידה בצריכת הגז במשק בשנת 2012 נובעת מפיצוץ צינור הגז שהולך גז ממצרים לישראל.

<sup>9</sup> כגון החלטת הממשלה מ-27.11.2011 בנושא "אימוץ מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (דו"ח ששינסקי)"; החלטת הממשלה מ-15.8.2016 בנושא "מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי 'תמר' ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי 'לווייתן', 'כריש' ו-'תנין' ושדות גז טבעי נוספים".

<sup>10</sup> לאחר סיום עבודתה היא מגישה את המלצותיה לממשלה. הממשלה היא הגוף שמחליט אם לקבל את ההמלצות כמו שהן, לקבל אותן בשינויים או לדחות אותן.

<sup>11</sup> ועדת צמח התכנסת בשנת 2012 והמלצותיה אומצו בהחלטת ממשלה 442; ועדת אדירי 1 התכנסה בשנת 2018, והמלצותיה אומצו בהחלטת הממשלה 4442. לצדן פעלה גם ועדת אדירי 2 אשר התכנסה בשנת 2020, אולם זו לא פרסמה דוח סופי והמלצותיה לא נדונו על ידי הממשלה.

<sup>12</sup> מהחלטת הממשלה 442 שאימצה את המלצות דוח ועדת צמח עד לשנת 2018 הופקו כ-40 BCM, כך שלמעשה החלטת הממשלה 4442 שאימצה את המלצות ועדת אדירי 1 אינה משנה את החלטת הממשלה שאימצה את המלצות ועדת צמח בעניין חובת השמירה.

<sup>13</sup> ראו "עקרונות מדיניות - הפסקה של השימוש בפחם במקטע הייצור במשק החשמל בשגרה עד לשנת 2026" (20.11.19):

[https://www.gov.il/BlobFolder/policy/electricity\\_nov\\_2019/he/electricity\\_nov\\_2019.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/electricity_nov_2019/he/electricity_nov_2019.pdf)

## מהתרחשים עולה כי משנת 2017 מפיקות הגז מייצאות גז באופן מסחרי למדינות שכנות. בשנת 2024 כמחצית הגז הטבעי המופק היה לצורכי יצוא.

ליצוא גז יש כמה יתרונות: הוא מאפשר את הקדמת הכנסות המדינה מהמשאב; מעודד את היזמים להשקיע בקידוחים ובמיצוי העתודות הקיימות<sup>14</sup> לצד עידוד חיפושים חדשים; ותורם לחיזוק מעמדה של ישראל בזירה האזורית והבין-לאומית.

שותפות גז א' השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי במשק הישראלי, שבו היקף הביקושים המקומיים מוגבל, ללא מתן אפשרות ליצוא של חלק מהגז, לא תתקיים פעילות חיפוש ופיתוח בשנים הקרובות באופן הנדרש, ולכשתתקיים היא תיעשה באופן מדורג. התרת יצוא הגז הטבעי תקדם, בטווח הארוך, גם את מטרת הבטחת צורכי המשק המקומי ותעודד פיתוח תעשייה מקומית מבוססת גז טבעי.

לצד זאת, ליצוא הגז יכולות להיות השפעות על הביטחון האנרגטי של המדינה בטווח הארוך<sup>15</sup>, על היכולת לספק גז למשק בכל רגע נתון<sup>16</sup> ועל מחירי הגז במשק המקומי<sup>17</sup>. משרד האנרגיה אישר כמה בקשות של שותפויות הגז ליצוא גז טבעי<sup>18</sup>, החל משנת 2017. נכון לאפריל 2025, נחתמו הסכמים ליצוא גז טבעי לירדן ולמצרים בהיקף כולל של BCM 176. בדצמבר 2025 העניק משרד האנרגיה היתר ליצוא גז טבעי נוסף ממאגר לווייתן למצרים בהיקף של כ-BCM 131. בסך הכול אושר יצוא בהיקף של BCM 307, כשליש מסך עתודות הגז של ישראל.

כאמור, בפברואר 2024 מינה מנכ"ל משרד האנרגיה ועדה בין-משרדית נוספת לבחינת המדיניות במשק הגז הטבעי וחיזוק הביטחון האנרגטי - ועדת דיין. מטרת הוועדה היו לבחון את הצורך בעדכון מדיניות יצוא הגז הטבעי של ישראל וכן נושאים אסטרטגיים אחרים הנוגעים למשק הגז הטבעי, ובראשם שימור הביטחון האנרגטי, התחרות במשק הגז הטבעי והאיזון בין ההסתמכות על גז טבעי לבין צמצום פליטות גזי החממה. באפריל 2025 פרסמה ועדת דיין טיוטת דוח להתייחסות הציבור עד יוני 2025 (להלן - טיוטת דוח ועדת דיין).

### פעולות הביקורת

בחודשים יולי עד דצמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממשלה להבטחת צורכי הגז הטבעי של המשק המקומי בטווח הארוך. הבדיקה נעשתה במשרד האנרגיה, במינהל אוצרות טבע וברשות הגז הטבעי. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת), במשרד להגנת הסביבה, במשרד החוץ, ברשות התחרות, ברשות החשמל, במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה, בחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י), בחברת נגה - ניהול מערכת החשמל (להלן - חברת נגה או נגה) ובמטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל). כמו כן קיים משרד מבקר המדינה פגישות עם נציגים של חלק מבעלי החזקות במאגרי הגז תמר ולווייתן.

<sup>14</sup> המשק הישראלי נחשב למשק קטן, ובלי יצוא אין כדאיות כלכלית לפתח את המאגרים הקיימים. לדוגמה, פיתוח מאגר לווייתן החל רק לאחר קבלת אישור ליצוא גז מהמאגר.

<sup>15</sup> כמויות הגז המיוצאות נגרעות מסך העתודות שעומדות לרשות המשק המקומי.

<sup>16</sup> קיימות מגבלות על סך הכמות שניתן להפיק ולספק, כתלות בהיקף תשתיות ההפקה וההולכה של הגז. ייתכן שבשעות שיא או בעת חירום לא תהיה יכולת לספק את מלוא הגז הן למשק המקומי והן ליצוא, ויהיה צורך לקצץ בכמויות הגז המסופקות לכל אחת ממטרות אלו. בהיעדר מנגנונים המבטיחים עדיפות למשק המקומי בכל עת, יכול להיות ששותפויות הגז יעדיפו לייצא את הגז על חשבון המשק המקומי. בפועל, בעת מלחמת חרבות ברזל שותפויות הגז נתנו עדיפות למשק המקומי על פני היצוא, ראו בהמשך הפרק.

<sup>17</sup> מחירי הגז המיוצא יכולים להשפיע גם על מחירי הגז למשק המקומי, שכן הביקוש לגז בשוקי היצוא גבוה בהרבה מהביקוש בשוק המקומי, ועל כן מחירי הגז ששותפויות הגז יכולות לדרוש הם גבוהים יותר. משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי לעמדתו היצוא קובע בפועל את היצע הגז הטבעי בישראל וכך משפיע על המחיר.

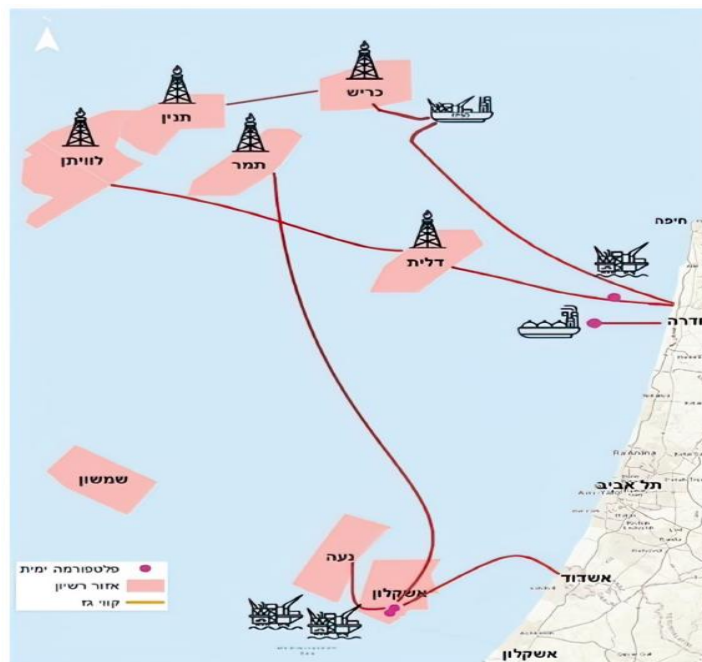
<sup>18</sup> החלטות הממשלה שאימצו את המלצות הוועדות לבחינת מדיניות משק הגז הטבעי קבעו באופן עקרוני שניתן לייצא גז מהמאגרים, ואת המסגרת הנורמטיבית ליצוא הגז. בפועל, יצוא הגז מחייב אישור של מינהל אוצרות הטבע במשרד האנרגיה, בהתייעצות עם רשות הגז הטבעי ובאישור שר האנרגיה. בסך הכול התקבלו עד היום ארבע החלטות על יצוא גז.

## עתודות הגז של מדינת ישראל

### חשיבותו של הגז הטבעי במשק הישראלי

במרבית שנות קיומה של המדינה לא נמצאו בשטחה מקורות אנרגיה משמעותיים, אך בתחילת שנות ה-2000 התמונה השתנתה באופן דרמטי עם גילויים של שדות גז גדולים מול חופי ישראל. בשנת 1999 גילתה שותפות "ים תטיס" בשדה "נועה", מול חוף אשקלון, את מאגר הגז הטבעי הגדול הראשון בישראל, ובפברואר 2000 התגלה בשדה "מארי B" מאגר נוסף. בשנת 2004 החלה הפקה מסחרית של הגז ממאגר מארי B, והמשק הישראלי החל לצרוך גז טבעי בכמות הולכת וגדלה. בשנים 2009 - 2012 התגלו במים הכלכליים של ישראל שלושה מאגרי גז גדולים: מאגר תמר התגלה בשנת 2009 כ-90 קילומטר מערבית לחיפה. כמות הגז במאגר הוערכה על ידי מחזיקי הזכויות להפקת גז מהמאגר בכ-BCM 291. מאגר לווייתן התגלה בשנת 2010 כ-120 קילומטר מערבית לחיפה. כמות הגז במאגר נאמדה על ידי מחזיקי הזכויות להפקת גז מהמאגר בכ-BCM 607. מאגר תנין התגלה בשנת 2012 כ-120 ק"מ צפונית-מערבית לחיפה, (צפונית-מזרחית למאגר "לווייתן"). מאוחר יותר התגלה באותו האזור מאגר כריש. כמות הגז במאגר תנין ובמאגר כריש יחד נאמדה בכ-BCM 128. לצד אלה התגלו במשך השנים כמה מאגרים נוספים, דוגמת דולפין ואפרודיטה-ישי, אולם מסיבות שונות<sup>19</sup> מאגרים אלה טרם פותחו. להלן מפה של תגליות הגז במים הכלכליים של ישראל:

מפה 1: מאגרי הגז המחוברים למשק הישראלי



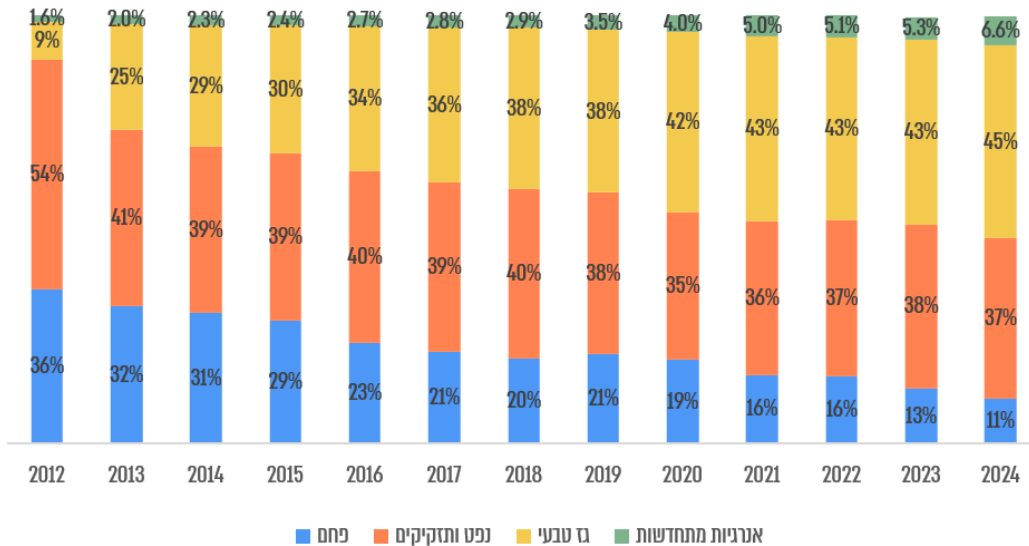
המקור: דוח מבקר המדינה בנושא "התועלות מיישום מתווה הגז" (2021), בהתבסס על נתוני משרד האנרגיה.

בזכות תגליות הגז ניצבה לפני מדינת ישראל הזדמנות היסטורית, כלכלית ואסטרטגית לעצמאות באספקת אנרגיה; להפיכת המשק המקומי למבוסס גז טבעי, שהוא זול יותר ונקי יותר ממקורות האנרגיה ששימשו את המשק עד התגליות; וכן ליצירת מקור משמעותי להכנסות המדינה בהווה ולטובת הדורות הבאים. לאחר גילוי המאגרים הפכה ישראל למדינה היכולה לספק חלק ניכר מצריכת האנרגיה שלה ללא תלות במקורות חיצוניים ועברה להיות משק המבוסס במידה ניכרת על גז טבעי כמקור אנרגיה מרכזי במשק החשמל.

<sup>19</sup> ראו להלן בפרק על הגדלת היצע הגז.

רשות הגז הטבעי השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי משק הגז הטבעי הפך בעשור האחרון לעמוד השדרה של משק האנרגיה הישראלי, וכי היא רואה בהבטחת אספקה רציפה, אמינה ובמחיר תחרותי לצרכן הישראלי יעד אסטרטגי עליון הנמצא בליבת עשייתה. הרשות הוסיפה כי המשכיות הפיתוח של תשתיות הגז והבטחת זמינות המשאב הן תנאי סף לשמירה על יציבות המשק, להורדת יוקר המחיה (דרך מחירי החשמל והתעשייה) ולעמידה ביעדים הסביבתיים של הממשלה. להלן תיאור של חלקו של הגז הטבעי מתוך תמהיל האנרגיה הראשונית<sup>20</sup> בישראל:

תרשים 3: תמהיל האנרגיה הראשונית בישראל, 2012 - 2024 (באחוזים)



המקור: משרד האנרגיה, דוח מצב משק האנרגיה לשנת 2023.

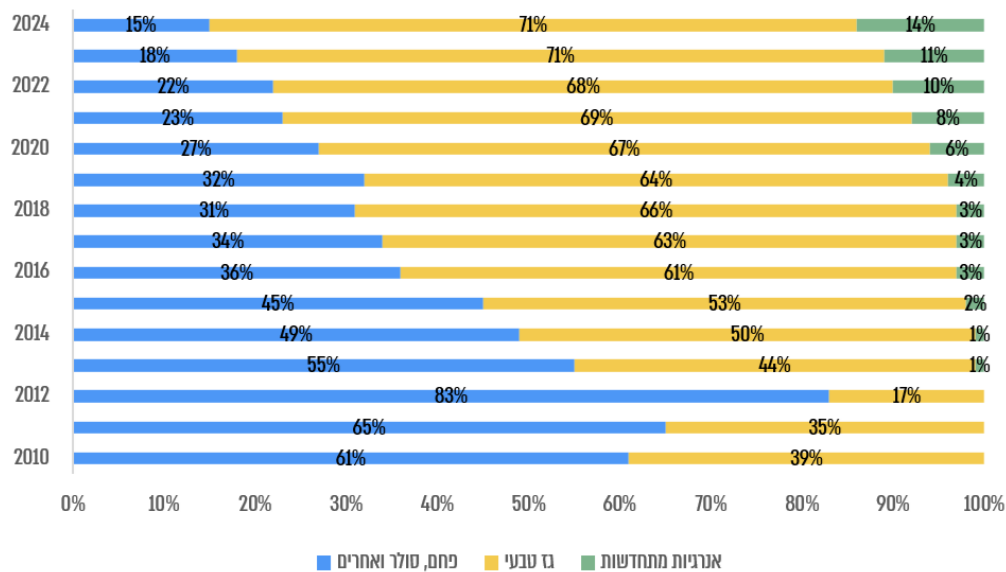
### מהתרשים עולה כי שיעורו של הגז הטבעי מסך צריכת האנרגיה הראשונית הלך וגדל עם השנים -9% בשנת 2012 ל-45% בשנת 2024.

על פי מסמכי רשות הגז הטבעי ממאי 2025, המגמה המרכזית במשק הגז הטבעי בשנים האחרונות היא עלייה בצריכת הגז הטבעי במגזרים המרכזיים<sup>21</sup> שבהם נעשה שימוש בו: החשמל והתעשייה, ובעיקר עלייה בצריכת הגז ליצוא. על פי רשות הגז, מגמת הגידול בביקוש לגז טבעי במשק המקומי צפויה להימשך גם בעשור הקרוב. זאת בין היתר עקב הגידול הצפוי בביקוש לחשמל, לרבות בגין גידול בצריכה של חוות שרתים, מעבר לתחבורה חשמלית, הסבת התחנות הפחמיות לגז טבעי והמשך מגמת המעבר של התעשייה לגז טבעי על חשבון דלקים פוסיליים אחרים. עוד עולה ממסמכי רשות הגז הטבעי כי הצפי הוא שמגמת הגידול בביקוש לגז טבעי תימשך גם בהינתן גידול ניכר בשימוש באנרגיות מתחדשות. מגזר החשמל הוא הצרכן המרכזי של גז טבעי במשק המקומי, והוא צרך כ-78% מסך הגז במשק המקומי בשנת 2024. בעשור האחרון חלקו של הגז הטבעי בתמהיל ייצור החשמל עלה במידה ניכרת, כמתואר להלן:

<sup>20</sup> אנרגיה ראשונית מוגדרת כסך ההפקה של מקורות אנרגיה לפני תהליכי המרה או שינוי.

<sup>21</sup> למעט בשנת 2012, בשל פגיעה בצינור ששימש ליבוא גז לישראל ממצרים.

## תרשים 4: התפלגות ייצור החשמל בין מקורות אנרגיה שונים, 2010 - 2024 (באחוזים)



על פי דוח רשות הגז הטבעי, "סקירת משק הגז הטבעי - סיכום לשנת 2024".

מהתרשים עולה כי שיעורו של הגז הטבעי בתמהיל ייצור החשמל עלה במידה ניכרת, מכ-17% בשנת 2012 לכ-71% בשנת 2024. שיעור זה צפוי להמשיך ולגדול בשנים הקרובות, בין היתר בשל מדיניות משרד האנרגיה לצמצום השימוש בפחם ואי-עמידה ביעדי הממשלה לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות (20% בשנת 2025 ו-30% בשנת 2030).<sup>22</sup>

על פי מסמכי משרד האנרגיה, מלחמת חרבות ברזל חידדה את ההבנה בדבר החשיבות הרבה של עצמאות באנרגיה וההכרח לבסס יכולת לספק את כמות האנרגיה הנדרשת לקיום אזרחי באופן עצמאי גם תחת איום על תשתיות האנרגיה, דוגמת אסדות הגז הטבעי, רשתות ההולכה והחלוקה ותחנות הכוח.

לעצמאותה האנרגטית של ישראל אשר מסתמכת על גז טבעי מקומי יש יתרונות רבים. אלה באו לידי ביטוי בין היתר בשנת 2022 כאשר בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה עלו מחירי האנרגיה בעולם בחדות, ובפרט מחירי הגז הטבעי באירופה. לעומת זאת, משק האנרגיה בישראל הושפע אך מעט מהמשבר, בזכות תגליות הגז שהיו בישראל, צעדים אסדרתיים שנקטו במשך השנים לעיצוב משק האנרגיה ומבנה החוזים ארוכי הטווח בשוק הגז בישראל, שתלותם במחירי הגז העולמיים מוגבלת.<sup>23</sup>

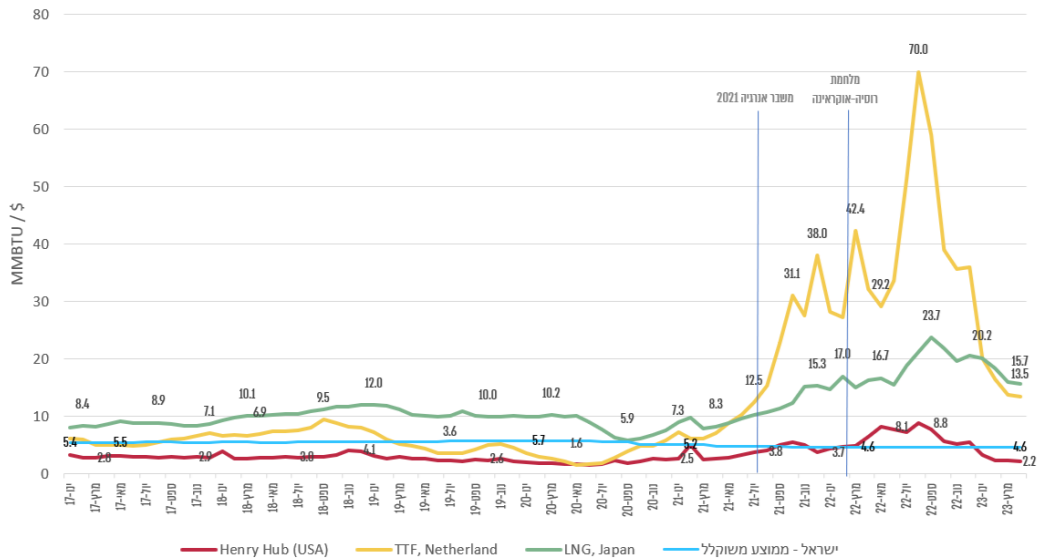
שותפות גז ב' השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2026 כי משק הגז הטבעי בישראל מחובר כיום לשלושה מאגרים מפיקים אשר יכולת ההפקה היומית שלהם גבוהה פי יותר מכפליים מצריכת הגז במשק המקומי, וכי יתירות זו היא עמוד השדרה של הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל והיא לא הייתה קיימת אלמלא סביבה רגולטורית יציבה המאפשרת יצוא גז בכמויות משמעותיות.

להלן השוואה בין מחירי הגז בישראל למחירים בעולם מינואר 2022 עד דצמבר 2023.

<sup>22</sup> יעדים אלה נקבעו בהחלטת הממשלה 465 בנושא "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה" (25.10.20). ואולם ישראל לא עמדה ביעדים שנקבעו במשך השנים לגבי ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות. בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי של מבקר המדינה - נובמבר 2024, "פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030", עמ' 34 - 46.

<sup>23</sup> כתלות במנגנון ההצמדה של כל אחד מהחוזים בין היצרן לבין שותפויות הגז.

תרשים 5: מחירי הגז בישראל ובעולם\*, ינואר 2017 - דצמבר 2024, בדולר ל- MMBTU\*\*



המקור: מסמכי משרד האנרגיה ממרץ 2024.

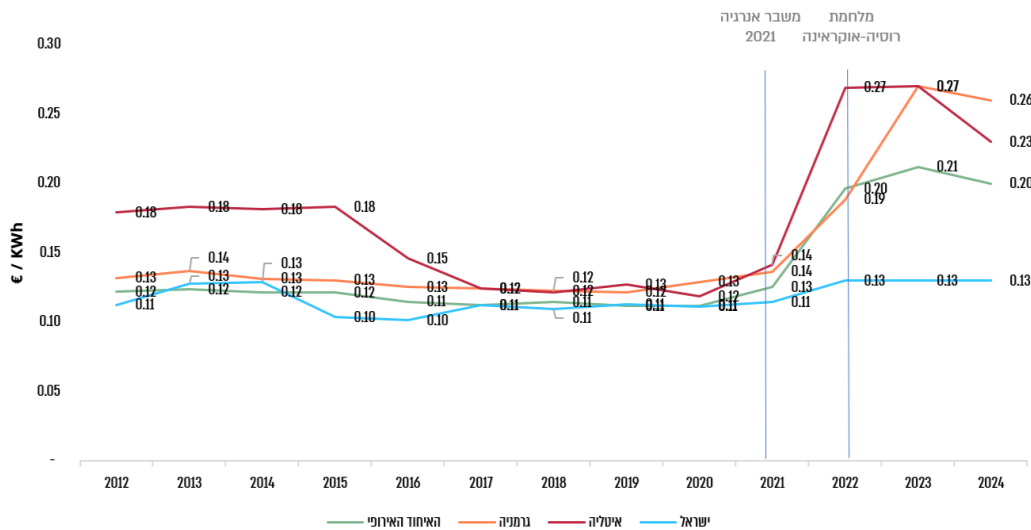
\* יצוין כי מחירי הגז בישראל מבוססים על חוזים ארוכי טווח, ואלה תרמו בין השאר ליציבות המחירים.

\*\* מחירי הגז במקומות שונים בעולם מושפעים מכמה גורמים. למשל, יש שונות בין מחירי הגז הטבעי המזורם בצינורות ובין מחירי הגז הנוזלי (LNG). כמו כן יש שונות במחירים בין מדינות מפיקות למדינות יבואניות. ההשוואה המוצגת בתרשים אינה מנטרלת את ההשפעות הללו; היא הובאה כדי להמחיש כי בהיעדר גז טבעי מקומי, ייתכן שישראל תצטרך לרכוש גז טבעי ממקורות חיצוניים, ובהתאם היא תהיה מושפעת ממחירי הגז בשווקים שמהם היא רוכשת וממחירי החלופות השונות, והיא עלולה להיקלע למצב דומה למה שקרה למדינות אירופה בעת מלחמת רוסיה ואוקראינה.

מהתרשים עולה כי עם פרוץ המלחמה בין רוסיה לאוקראינה בתחילת שנת 2022 מחירי הגז הטבעי עלו בחדות והגיעו לשיא באוגוסט 2022. עליית מחירי הגז הטבעי בעולם נבעה משיבושים באספקת הגז הטבעי מרוסיה עקב המלחמה<sup>24</sup>. לעומת זאת, מחירי הגז הטבעי בישראל נשארו יציבים במשך תקופה זו, והמשק הישראלי, אשר מסתמך על אספקת גז מקומית בחוזים ארוכי טווח, לא הושפע מהמשבר. העלייה במחירי הגז הטבעי בעולם התבטאה בעלייה במחירי החשמל בעולם. לעומת זאת, בישראל מחירי החשמל נשארו יציבים במשך המשבר. להלן השוואה בין מחירי החשמל בישראל ובין מחירי החשמל בעולם.

24 יצוין כי ממסמכי בנק ישראל ממרץ 2023 עולה כי עליית מחירי הגז הטבעי בעולם החלה עוד בשנת 2021, לפני המלחמה בין רוסיה לאוקראינה, לאחר ששיבושים באספקת הגז הטבעי מרוסיה למדינות אחרות האירופי הזניקו את מחירו במדינות אלה ואת הביקושים בשווקים אחרים.

### תרשים 6: השוואה בין מחירי החשמל בישראל ובין מחירי החשמל בעולם, 2012 - 2024, אירו לקוט"ש



המקור: דוח מצב משק האנרגיה - סיכום שנת 2023.

**מהתרשים עולה כי בשנים 2022 - 2024 מחירי החשמל באירופה עלו ביותר מ-75% לעומת המחירים שהיו לפני מלחמת רוסיה-אוקראינה, ואילו מחירי החשמל בישראל נותרו יציבים ברמה נמוכה של 0.13 יורו לקוט"ש.**

שותפות גז ב' השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2026 כי בזכות המדיניות שנוהלה לאורך השנים משק הגז הישראלי נהנה מאז תחילת פעילותו ועד היום מרמת מחירים יציבה - שהיא מהנמוכות ביותר בעולם, והוא אף נהנה מהצמדה למדדים ייעודיים שאינם נהוגים בעולם ומטרתם לאפשר גידור והפחתת סיכונים של צרכני הגז.

ממסמכי חח"י מיוולי 2025 עולה כי למחירי הגז יש השפעה ישירה על מחירי החשמל, וכל עלייה של חצי דולר במחירי הגז מייקרת את תעריף החשמל בכ-1%. השפעה זו מתגלגלת ישירות על משקי הבית והעסקים ומביאה לעלייה ביוקר המחיה לכלל אזרחי ישראל. משמעות הדבר היא כי אם מחירי הגז יעלו ל-8 דולר ל-MMBTU (במקום 4.5 דולר במוצע נכון לדצמבר 2023), תעריפי החשמל יעלו בכ-7%, ואם מחירי הגז יעלו ל-12 דולר ל-MMBTU, תעריפי החשמל יעלו 15%<sup>25</sup>.

על פי עמדת אג"ת בנוגע לטיוטת דוח ועדת דיין<sup>26</sup> מאפריל 2025, בנקודת הזמן הנוכחית משק הגז הישראלי נמצא בעידן של שגשוג. הדבר מתבטא בכך ששלוש אסדות פעילות מספקות גז טבעי לשוק המקומי, ובכלל זה לייצור חשמל, וכן ליצוא, באופן שמחזק את ביטחונה האנרגטי של המדינה. מחירי הגז הממוצע יציב לאחר שרשם ירידה מאז אימוץ מתווה הגז, וחלק מההכנסות ממשק הגז משמשות את הציבור באמצעות הקרן לאזרחי ישראל. שגשוג זה הוא תוצאה של פעולות והחלטות שונות של המאסדרים, ובהם ועדות שהקימה הממשלה לצורך קביעת מדיניות אפקטיבית בתחום משק הגז הטבעי, ובראשן ועדת צמח<sup>27</sup>. עם זאת, על פי אג"ת, בעת הזו ניצב משק הגז הטבעי לפני אתגרים משמעותיים, כאשר לראשונה מאז התגלו מאגרי הגז, נוכח תחזיות

25 על פי "דוח מצב משק החשמל ספטמבר 2025", החשבון החודשי הממוצע של צרכן חשמל נכון ל-1.1.25 הוא 391 ש"ח לחודש. על פי ההנחה הזאת, העלייה במחיר הגז ל-12 דולר ל-MMBTU תביא לעלייה של כ-59 ש"ח בממוצע לחודש ולכ-704 ש"ח בשנה.

26 משרד האוצר - אגף התקציבים, משק הגז הטבעי בישראל - המלצות מדיניות. מסמך זה פורסם באתר האינטרנט של ועדת דיין.

27 ועדת צמח הייתה הוועדה הראשונה שמונתה בתחום זה ולמעשה הניחה את התשתית האסדרתית של סוגיות רבות במשק הגז, ובהן סוגיית הבטחת צורכי הגז הטבעי למשק המקומי והתרת יצוא הגז.

ההיצע והביקוש הגז שנשמר למשק המקומי לא יספיק למלא את כל צורכי המשק בטווח של 25 שנים<sup>28</sup>.

עוד עולה מעמדת אג"ת כי הוא סבור שהעת הזו, שבה מתכנסת ועדת דיין לבחינת המדיניות במשק הגז הטבעי, היא נקודת זמן מכרעת עבור עתידו של משק זה. ועדת דיין הוקמה במטרה לבחון את מדיניות יצוא הגז של ישראל ונושאים אסטרטגיים נוספים הנוגעים למשק הגז הטבעי, ובראשם שימור הביטחון האנרגטי, עידוד ההשקעות וקידום התחרות, ואם המלצותיה יאושרו צפויה להיות לכך השפעה על עתידו של משק הגז הטבעי. אחת הסוגיות המרכזיות שנדונות בוועדת דיין היא סוגיית היקף הגז שיש לשמור עבור המשק המקומי (להלן - חובת השמירה).

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026 כי לעניין היערכות המשרד ליום שאחרי הגז הטבעי, הוא הכין מתווה לאיפוס פליטות גזי חממה (נטו) ממגזר האנרגיה בישראל עד לשנת 2050 שפורסם בפברואר 2025. משרד מבקר המדינה העלה כי במסגרת המתווה, משרד האנרגיה בחן שלושה תרחישים שונים לפיתוח משק האנרגיה עד שנת 2050. בשניים מהתרחישים שנסקרו הגז הטבעי ימשיך לשמש מקור מרכזי בתמהיל האנרגטי של מדינת ישראל בשנת 2050 ואף מעבר לה<sup>29</sup>. בהתחשב במדיניות משרד האנרגיה בעניין עתודות הגז הטבעי המקומי, הגז צפוי לאזול עד שנת 2046 ובכך נוצר פער שלא קיבל התייחסות בתוכניות של משרד האנרגיה.

המועצה הלאומית לכלכלה השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי בהינתן היקפי הצריכה הצפויים והעתודות הקיימות, אין באפשרות מדינת ישראל להבטיח עצמאות אנרגטית מלאה בעוד כשני עשורים - וזאת ללא קשר לשאלת היצוא או לגודל חובת השמירה. מאגרי הגז יתכלו בכל מקרה. השאלה הרלוונטית אינה אפוא "האם ישראל תשמר עצמאות אנרגטית" אלא "מתי בדיוק היא תיפגע" - וההבדל בין התרחישים השונים הוא של, אולי, מספר שנים בלבד. המועצה הלאומית לכלכלה הוסיפה כי מדיניות מקלה תעודד חיפושי גז נוספים ואולי תגדיל את כמויות הגז לצריכה מקומית.

חח"י השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל הוא אינטרס אסטרטגי עליון, אשר משפיע ישירות על יציבות משק החשמל, המשק הכללי, תפקוד התעשייה ורווחת הציבור. עוד השיבה חח"י כי במצב שבו משק האנרגיה נשען כמעט לחלוטין על מקור אחד, הגז הטבעי, כל פגיעה באספקת הגז עשויה להוביל למשבר משמעותי. חח"י הוסיפה כי אם לא ימצא פתרון גיבוי אמיתי לגז, הדבר עלול להוביל להשלכות כלכליות וחברתיות חמורות, לפגיעה בשרידות המערכת וכושר ייצור החשמל ולשיבוש אספקת אנרגיה לצרכים שונים. מאידך גיסא, חח"י הוסיפה כי יצוא גז יכול להביא לתועלות כלכליות, יש בו היבטים גיאופוליטיים ויש בו כדי לעודד משיכת שחקנים חדשים להשקיע בעוד חיפושי גז בישראל, וכי יש לאזן בין אינטרסים אלה.

**על אף חשיבות הגז הטבעי למשק המקומי והתלות הגבוהה של משק החשמל בזמינות גז טבעי, המהווה כ-70% מהדלקים המשמשים לייצור חשמל, משרד האנרגיה טרם קיבל החלטות לגבי יעדי משק האנרגיה בטווח הארוך<sup>30</sup>.**

**בהיעדר קבלת החלטות בידי משרד האנרגיה, אשר יבטיחו את אספקת מלוא הצרכים האנרגטיים של המשק המקומי, היצע הגז שנשמר מהמאגרים הקיימים עלול שלא לענות בעתיד על מלוא צורכי המשק המקומי<sup>31</sup>, בהתחשב בביקוש המקומי ובהיקפי היצוא. בתוך כ-22 שנים**

<sup>28</sup> אתגר נוסף שזיהה משרד האוצר נוגע לרמת הריכוזיות הגבוהה במשק כיום, אשר דומה לרמת הריכוזיות שהייתה בתחילת העשור הקודם, כשמשק הגז היה תלוי במאגר יחיד, מאגר תמר. הדוח הנוכחי מתמקד בבחינת צורכי הגז של המשק המקומי, וסוגיית הריכוזיות והשפעותיה על המשק לא נבחנו בו.

<sup>29</sup> התרחיש השלישי מבוסס על אנרגיה סולארית ואנרגיה גרעינית לצד ייבוא חשמל.  
<sup>30</sup> בכלל זה, המשרד טרם נדרש לשאלה כיצד יראה משק האנרגיה כאשר הגז הטבעי ייגמר, מה יהיה תמהיל הדלקים, וכיצד מדינת ישראל תבטיח את הביטחון האנרגטי באופן כללי ובמשק החשמל בפרט, ביום בו העצמאות האנרגטית שלה תיפגע.

<sup>31</sup> לפי הערכות והמדיניות הקיימת נכון למועד סיום הביקורת, עתודות הגז יתכלו בכל מקרה עד לתחילת שנות ה-50. הקצב ומועד ההתכלות של המאגרים תלויים בקצב ההפקה למשק המקומי וליצוא. אם יאומצו המלצות ועדת דיין, מאגרי הגז יתכלו כארבע שנים מוקדם יותר.

**עצמאותה האנרגטית של ישראל בייצור חשמל עלולה להיפגע, והיא תידרש לייבא גז טבעי או לחלופין להתבסס על מקורות אנרגיה אחרים, שטרם התקבלו החלטות לגביהם.**

**מומלץ כי משרד האנרגיה יגבש חלופות ותוכניות למענה על המחסור הצפוי בגז בעוד כשני עשורים ויפעל בהתאם להן. על משרד האנרגיה לנקוט את הצעדים הדרושים להבטחת אספקה של אנרגיה רציפה ואמינה בהתאם לצורכי המשק המקומי.**

### **חובת שמירת גז טבעי למשק המקומי**

#### **הגידול בעתודות הגז וחובת השמירה**

לגז טבעי יש חשיבות רבה לעתיד החברה והמשק בישראל, ותפקידה של המדינה הוא להבטיח כי משאב טבע מוגבל זה ינוצל בצורה הטובה ביותר עבור הציבור בישראל. ממשלת ישראל, כנאמנה של הציבור, צריכה לקבוע את ההקצאה המיטבית של משאבי הגז הטבעי במשק, תוך הבטחת ביטחון אנרגטי למשק, שמירה על פעילות יעילה של משק הגז, עידוד הפיתוח של שדות חדשים והבטחת תחרות בין הספקים בשוק. לצורך השגת מטרות אלה הוקמו ועדות ציבוריות שנועדו להמליץ לממשלה על מדיניות מיטבית במשק הגז, לרבות בתחום חובת השמירה. חלק מהמלצותיהן של הוועדות נדונו ואומצו בממשלה.

#### **ועדת צמח - שנת 2012**

הוועדה הוקמה על ידי ראש הממשלה ושר האנרגיה דאז במטרה להציע מדיניות ממשלתית לפיתוח משק הגז הטבעי בישראל, תוך איזון בין יעדים שונים: הבטחת ביטחון אנרגטי, יצירת ביטחון מלא בקרב הגורמים הפועלים בשוק, הבטחת קיומה של תחרות במשק המקומי במקטעיו השונים והשאת התועלת הכלכלית והמדינית של ישראל. אלה יושגו בין היתר באמצעות בחינת המדיניות הרצויה לשמירת עתודות לאספקת התצרוכת המקומית וליצוא של גז טבעי, תוך שמירה על גמישות לקובעי המדיניות נוכח שינויים המתרחשים במשק זה במשך הזמן.

ועדת צמח המליצה להבטיח גז טבעי לצורכי האנרגיה המקומיים לפרק זמן של 25 שנים. עוד המליצה הוועדה כי היקף הגז שיש להבטיח לצורכי המשק המקומי יעודכן כעבור חמש שנים מיום אישור המלצותיה. עיקרי המלצות ועדת צמח אומצו בהחלטת הממשלה 442 משנת 2013. בהחלטה נקבע כי המדיניות במשק הגז תיבחן בידי הממשלה בתום חמש שנים ממועד אישורה לצורך עריכת שינויים, ככל שיידרשו, לגבי המדיניות ביחס לתגליות שיוכרו על ידי הממונה לאחר חמש שנים ממועד אישור ההחלטה, בהתאם לצורכי המשק המקומי ובהתחשב בהיצע הגז הטבעי. הממשלה אף קבעה בהחלטתה שיש להבטיח אספקת גז טבעי לצורכי המשק המקומי לתקופה ארוכה יותר, 29 שנים, ממועד קבלת ההחלטה.<sup>32</sup>

#### **ועדת אדירי 1 - שנת 2018**

כעבור כחמש שנים, בשנת 2018, הוקמה ועדת אדירי. על פי דוח ועדת אדירי העקרונות שהנחו את הוועדה היו זהים בעיקרם לעקרונות של ועדת צמח<sup>33</sup>. בדומה לוועדת צמח גם ועדת אדירי המליצה

<sup>32</sup> ועדת צמח המליצה לשמור כמות של BCM 450 עד שנת 2037 למשק המקומי. הוועדה גם קבעה מכסת ייצוא כוללת ממאגרי הגז בהיקף של עד BCM 500. עם זאת הממשלה הגדילה את חובת השמירה עליה החליטה ועדת צמח ל-BCM 540, אשר צפויים לספק את צורכי המשק ל-29 שנים ממועד החלטת הממשלה, כלומר עד לשנת 2042.

<sup>33</sup> בדוח ועדת אדירי 1 צוין כי בהתבסס על המלצות ועדת צמח והחלטת הממשלה 442 ולפיהן יש להבטיח אספקה מקומית של גז טבעי לצורכי אנרגיה לפרק זמן של 25 שנים, בחרה ועדת אדירי שלא לשנות את הכמות שנקבעה בהחלטת הממשלה 442 לשמירה למשק המקומי, כך שתובטח אספקה של BCM 500 (לאחר צריכה של כ-BCM 40 מאז החלטת ממשלה 442), עד שנת 2042 למשק המקומי. ראו הסבר בלוח 1 בהמשך. כמות זו נותנת מענה לביקוש של BCM 452 עד שנת 2042, כפי שחזתה ועדת אדירי 1. ועדת אדירי ציינה כי אף שהכמות הנדרשת נמוכה מהכמות שהיא הקצתה, היא ממליצה שלא לשנות את ההקצאה, וכי כמות של BCM 50 נוספים תעמוד לרשות המשק אם לא יושגו יעדי ההתייעלות האנרגטית, לאירועים בלתי צפויים או לשנות אספקה נוספות.

לשוב ולבחון את המדיניות במשק הגז כעבור חמש שנים. המלצות הוועדה אומצו בהחלטת הממשלה 4442 מ-6.1.19.

### ועדת דיין - שנת 2024

ועדת דיין<sup>34</sup> התכנסה בפברואר 2024 במטרה לבחון את המדיניות במשק הגז הטבעי וחיזוק הביטחון האנרגטי. לצורך קביעת המדיניות במשק הגז התבססה ועדת דיין על הערכת משרד האנרגיה ולפיה נכון לינואר 2024 כמות הגז הטבעי המצויה במאגרים היא כ-BCM 850<sup>35</sup>. משרד האנרגיה עדכן באופן רטרואקטיבי את גובה העתודות כך שנכון לינואר 2024 הוא היה BCM 870.

כמות הגז שיש לשמור למשק המקומי נגזרת בין היתר מתחזיות הביקוש המקומי לגז. ועדת דיין החליטה לבחון את הביקוש בתכנון לטווח זמן של 25 שנה ממועד כינוסה, בדומה לוועדות קודמות והסתמכה על תחזיות שגיבשה רשות הגז, בין היתר על פי נתונים ותחזיות ביקוש לחשמל שהתקבלו מרשות החשמל, חברת נגה ובנק ישראל. תחזיות אלו מצביעות על כך שצריכת הגז הטבעי במשק המקומי צפויה להיות בין 464 ל-BCM 566 בשנים 2024 - 2048. התרחיש המרכזי שבחרה ועדת דיין לאמץ מניח ביקוש של BCM 515<sup>36</sup> עד שנת 2048. הוועדה הסבירה כי אימצה תרחיש זה המבטא לדעתה "נקודת מבט שמרנית", מאחר שהוא תואם את מטרתה - שמירת עתודות מספיקות של גז טבעי.

בהתבסס על נתוני ההיצע והביקוש המליצה ועדת דיין כי הממשלה תאשר את עקרון העל של הבטחת צורכי הגז של המשק המקומי, תוך הבטחת היצע גז טבעי ברמת זמינות ואמינות גבוהה כבסיס למדיניות בתחום הגז הטבעי<sup>37</sup>. בדומה לקודמותיה, הוועדה סברה כי במציאות שבה מרבית החשמל בישראל מיוצר מגז טבעי, מתן מענה לצורכי הגז של המשק המקומי הוא אינטרס עליון של מדינת ישראל. הוועדה ציינה כי אף שיש להיזהר מפרשנות מרחיקת לכת לעיקרון זה, אשר תביא לצעדים שיפגעו בהשקעות בפיתוח ובהפקה, ומכאן שישכנו את המשק המקומי בטווח הארוך. בפועל, ועדת דיין המליצה בטיטת הדוח לשמר את היקף חובת השמירה הכוללת על 440 BCM<sup>38</sup> ולהגדיל אותה אם יימצאו מאגרים חדשים עד להיקף מרבי של BCM 515. הערכת הוועדה היא כי כמות זו תוכל לספק, בתוספת ההסכמים הקיימים במשק<sup>39</sup>, יותר מ-90% מצורכי המשק המקומי בטווח התחזית (עד שנת 2048) ו-100% מצורכי המשק עד לסוף שנת 2046. להלן תיאור עיקרי המלצות של הוועדות לבחינת המדיניות במשק הגז הטבעי והחלטות הממשלה המרכזיות שאישרו אותן:

34 יצוין כי בשנת 2020 התכנסה ועדת אדירי 2, שלא פרסמה דוח סופי, ולכן המלצותיה לא נדונו בממשלה. ועדת דיין התכנסה בתום 5 שנים מפרסום החלטת ממשלה 4442.

35 בטיטת דוח ועדת דיין צוין כי הערכות אלה הן נמוכות לעומת הערכות בלתי תלויות שמפרסמות חברות הגז הטבעי לבורסה, ולפיהן היקף העתודות הוא יותר מ-BCM 1000.

36 בהנחה של חדירת אנרגיות מתחדשות בשיעור של 18% בשנת 2030 ושל 40% בשנת 2050, קצב גידול בביקוש ה"מסורתי" לחשמל של 2.7% ותרחישים מרכזיים בתחום התחבורה והתעשייה.

37 לצד זאת, הציעה הוועדה כי המדיניות תכלול גם מימוש עקרונות נוספים.

38 בהחלטת הממשלה 442 שאימצה את המלצות ועדת צמח נקבעה חובת שמירה של BCM 540 עבור המשק המקומי משנת 2013. כעבור חמש שנים התכנסה ועדת אדירי, שעד מועד התכנסותה צרך המשק המקומי BCM 40. כמות זו הופחתה מסך חובת השמירה שנקבעה בהחלטת הממשלה 442, ולכן החלטת הממשלה 4442 שאימצה את המלצות ועדת אדירי וקבעה חובת שמירה בהיקף של BCM 500 משנת 2018 אינה שיוי של חובת השמירה על פי החלטת הממשלה 442. ממועד התכנסות ועדת אדירי ועד מועד התכנסות ועדת דיין צרך המשק המקומי עוד BCM 60, וגם כמות זו הופחתה מסך חובת השמירה שנקבעה בהחלטת הממשלה 4442. לכן החלטת ועדת דיין להמליץ על חובת שמירה של BCM 440 משנת 2024 תואמת הלכה למעשה את היקף עתודות הגז המוקצות לשוק המקומי על פי החלטות הממשלה הקודמות, ראו לוח 1.

39 הסכמים שנחתמו בין מאגרי גז קטנים שלא חלה עליהם חובת השמירה לחברות מקומיות.

**תרשים 7: ההמלצות המרכזיות של הוועדות\*\* לבחינת המדיניות במשק הגז הטבעי והחלטות הממשלה המרכזיות שאישרו אותן**



על פי דוחות הוועדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

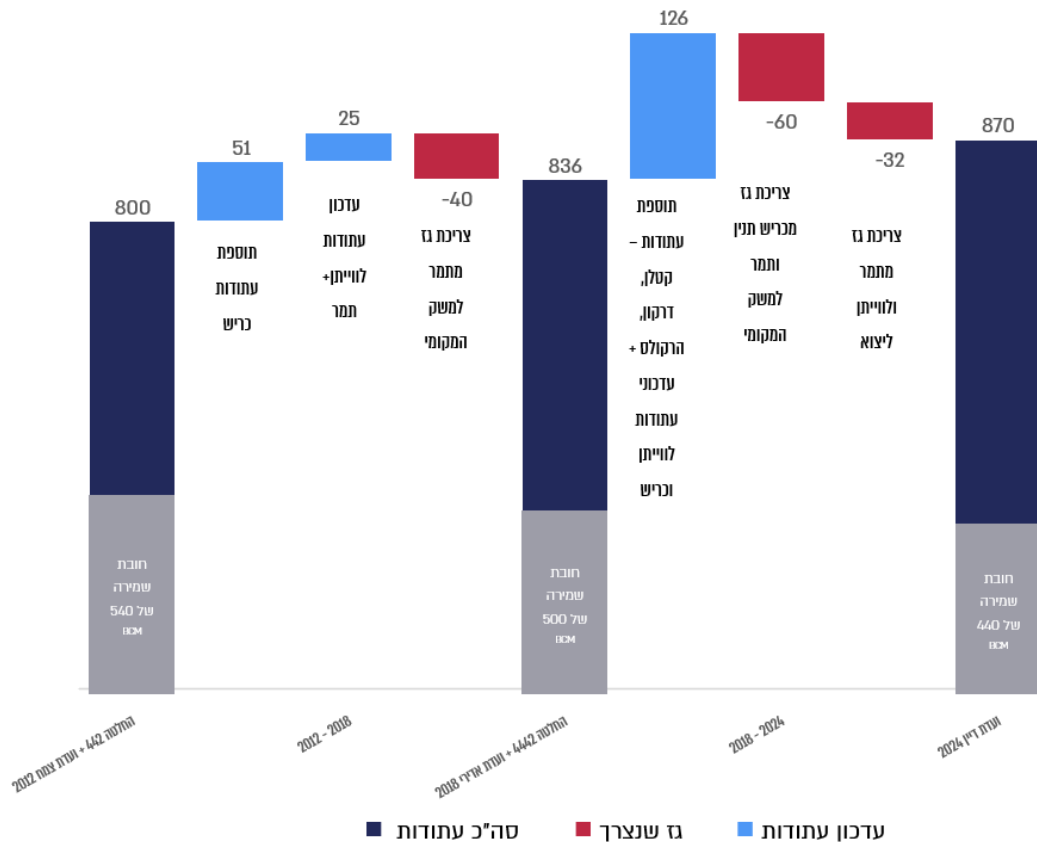
\* כאמור ועדת צמח המליצה לשמור ל-BCM 450 ל-25 שנים עבור המשק המקומי, אולם הממשלה החליטה להגדיל את הכמות שתישמר למשק המקומי ל-BCM 540 משנת 2013, אשר יספיקו ל-29 שנים.

\*\* המלצות ועדת דיין פורסמו לשימוע ציבורי ונכון למועד סיום הביקורת אינן סופיות.

מהתרשים עולה כי במשך השנים התכנסו שלוש ועדות<sup>40</sup> לשם דיון בנושאים שקשורים במדיניות משק הגז הטבעי. בין היתר נדרשו הוועדות לשאלת כמות הגז שיש לשמור עבור המשק המקומי. להלן התפתחות חובת השמירה במשך השנים:

40 וכן ועדת אדירי 2, שלא פרסמה דוח סופי והמלצותיה לא התקבלו בידי הממשלה.

תרשים 8: השינוי בעתודות הגז ובהיקף חובת השמירה בוועדות לבחינת המדיניות במשק הגז\*  
(ב-BCM)



על פי דוחות הוועדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* יצוין כי על פי דוח ועדת צמח, סך העתודות והמשאבים המותנים בעת התכנסות הוועדה היה BCM 800, אך לצורך קביעת המדיניות הוועדה הסתמכה גם על משאבים פרוספקטיביים שאינם ודאיים<sup>41</sup>, כך שסך העתודות הכולל הסתכם בכ-BCM 950. החלטת הממשלה 442 שאימצה את מסקנות הוועדה קבעה שבעת קביעת המדיניות יש להביא בחשבון רק זרבות ועתודות מוכחות, על כן התרשים מתייחס רק לעתודות אלה.

מהתרשים עולה כי במשך השנים 2012 עד 2024 ההערכות לגבי כמות ההיצע של הגז הטבעי עלו מרמה של כ-BCM 800 בשנת 2012 עד לרמה של כ-BCM 1,002. יצוין כי במהלך שנים אלו הופקה כמות גז של כ-BCM 132 ששימשה למשק המקומי וליצוא, ולכן בתחילת שנת 2024 עמדה כמות הגז הטבעי על סך של כ-BCM 870. על אף עדכון הכמויות במאגרים הקיימים וגילוי מאגרים חדשים, לא הוגדלה חובת השמירה למשק המקומי<sup>42</sup>, והלכה למעשה, היקף הגז שהוקצה למשק המקומי פחת בהתאם לצריכת הגז בתקופה זו.

יצוין כי מאז התגלו מאגרי הגז - תמר, לווייתן וכריש-תנין - לא היו תגליות גז משמעותיות נוספות בישראל. עם זאת, הערכות עתודות הגז בשלושת המאגרים התעדכנו כלפי מעלה במשך השנים. משנת 2013, מועד האישור של המלצות ועדת צמח, גדלו עתודות הגז במאגרים, שעליהם חלה חובת השמירה, בכ-BCM 126.

41 משאבים פרוספקטיביים הם מאגרים פוטנציאליים שטרם נערך קידוח בהם, ולכן רמת הודאות שלהם נמוכה. הערכת היקף הגז במאגרים אלה נשענת על שיטות שונות, דוגמת הערכות סטטיסטיות.

42 כאמור, הממשלה החליטה לשמור למשק המקומי BCM 540 החל בשנת 2013. ממועד אותה החלטה ועד סוף שנת 2024 נצרכו BCM 100 במשק המקומי, ולכן היקף חובת השמירה הכוללת שעליו המליצה ועדת דיין - BCM 440 - קטן ב-BCM 100 מזה שנקבע בהחלטת הממשלה בשנת 2013, ואין בו שינוי של עתודות הגז שהוקצו לשוק המקומי על פי החלטה זו.

לעניין עריכת שינויים בהיקף חובת השמירה למשק המקומי, המועצה הלאומית לכלכלה השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי היא סבורה שהגדלת חובת השמירה המוטלת על חברות הגז היא שינוי רגולטורי בעל משמעות שיש לו מחיר גבוה למוניטין של מדינת ישראל בכך שהוא פוגע ביציבות הרגולטורית. על כן, לעמדת המועצה הלאומית לכלכלה, יש לנקוט בו רק כדי למנוע פגיעה קשה וברורה. עוד הוסיפה המועצה הלאומית לכלכלה כי הגדלת חובת השמירה תאריך את המועד שבו ייגמר הגז בשנים ספורות בלבד, זאת בעוד עשרות שנים מהיום. המועצה הוסיפה כי תועלת שולית זו אינה מצדיקה שינוי רגולטורי שעלול לפגוע בוודאות הרגולטורית ולהרחיק משקיעים מפיתוח מאגרים חדשים, דבר שעלול לפגוע בביטחון האנרגטי בטווח הארוך יותר מאשר לשפר אותו.

משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי בהחלטת הממשלה 4442 נקבע מפורשות כי בחינת מדיניות הגז הטבעי תיבחן לתגליות חדשות ולא ביחס לתגליות קיימות. לפי עמדת משרד האנרגיה, מהאמור בהחלטת הממשלה 4442 עולה כי לוועדת דין אין כל סמכות לשנות את מדיניות הגז לתגליות קיימות. משרד האנרגיה הוסיף כי אין זה נכון לשנות מדיניות שנקבעה על ידי הממשלה בעבר ולמגר בכך את העיקרון של ודאות רגולטורית, וכי שינוי בדיעבד של הגדלת חובת השמירה עומד בסתירה גמורה להחלטות הממשלה העומדות בתוקפן זה כ-13 שנים ומהווה שינוי רגולציה חמור, לא מידתי ולא נדרש, ביחס לרגולציה ולכללים שעמדו לפני מחפשי הגז הטבעי ולפני כלל הגורמים הרלוונטיים למשק הגז הטבעי. עוד הוא הוסיף כי השיקול של פגיעה בוודאות הרגולטורית ראוי להיבחן על כלל היבטיו ומשמעותיותו בבואנו לאזן בין השיקולים השונים במשק הגז.

**ועדות צמח ואדירי והחלטות הממשלה 442 ו-4442 (מהשנים 2013 ו-2019, בהתאמה) שאימצו את עיקרי מסקנותיהן קבעו כי היקף הגז שיש להבטיח לצורכי המשק המקומי יעודכן בכל חמש שנים, ביחס לתגליות חדשות, בהתאם לצורכי המשק המקומי ובהתחשב בהיצע הגז הטבעי. אולם, נמצא כי מאז התכנסה ועדת צמח גדלו הערכות עתודות הגז במשק המקומי בכ-126 BCM, וועדת דין, אשר דנה בהגדלת חובת השמירה למשק המקומי, החליטה שלא להמליץ על הגדלתה.**

**הלכה למעשה, הגידול במשך השנים בהיקפי עתודות הגז במאגרים לא נשמר למשק המקומי.**

מומלץ כי משרד האנרגיה, שאחראי לקביעת המדיניות במשק האנרגיה ושעומד בראש הוועדות לבחינת מדיניות משק הגז הטבעי, וועדת דין, שמונתה בפברואר 2024 ובוחנת את הצורך בעדכון המדיניות לגבי חובת השמירה כיום<sup>43</sup>, ישקלו את הצורך בהתאמת האסדרה הנדרשת במקרים של גידול בהיקפי עתודות הגז במאגרים קיימים ואת הצורך בהקצאת גידול זה בין המשק המקומי והיצוא.

### חובת השמירה שעליה המליצה ועדת דין

על פי דוח ועדת צמח משנת 2013, גז טבעי הוא משאב מתכלה, וכמויות הגז הנמצאות בכל מאגר הן סופיות. על כן המשק הישראלי צפוי למצוא את עצמו בתוך כמה עשורים במחסור הולך וגדל של גז טבעי. קצב ההפקה של הגז הטבעי וקצב השימוש בו הן במשק המקומי והן ליצוא הם שיקבעו את העיתוי של תחילת המחסור ואת עומק המחסור.

היצע הגז הטבעי הוא סופי ומוגדר<sup>44</sup>, אך הביקוש לו הוא גבוה מאוד, מכיוון שהגז הוא מוצר סחיר, ויש לו ביקוש בכל העולם<sup>45</sup>. הביקוש המקומי לגז טבעי תלוי במידה לא מבוטלת בהיצע הגז הטבעי במשק; במדיניות הממשלתית, ובכלל זה עידוד המעבר לשימוש בגז טבעי במגזרים שונים; בקצב ההתייעלות האנרגטית; במעבר לשימוש בדלקים חלופיים; ברמת מחירי הגז ועוד.

43 שמוכרות לאחר חמש שנים ממועד אישור ההמלצות בידי הממשלה.

44 היצע זה יכול להשתנות אם יימצאו עתודות גז נוספות.

45 ניתן לייצא את הגז הטבעי באמצעות צינורות למדינות שכנות (הגז מישראל מיוצא לירדן ולמצרים באמצעות צינורות). נוסף על כך, ניתן להזיל את הגז הטבעי ולייצא אותו במכליות גם למדינות מעבר לים.

על פי מסמכי משרד האנרגיה מפברואר 2025, הביקוש לגז טבעי יימשך, וישראל תמשיך להסתמך על גז טבעי גם לאחר שנת 2050. בהתאם לכך, עד לשנת 2050 יש לוודא כי יתרות הגז הטבעי יספיקו למשק הישראלי. עוד עולה ממסמכי משרד האנרגיה כי המשך השימוש בגז הטבעי בתעשייה ובמשק החשמל ידרוש כמות שנתית של גז טבעי הגדולה מ-20 BCM בשנה, ויש להבטיח את היכולת לספק כמות כזו בשנת 2050 ובשנים שלאחריה.

היצע הגז שיעמוד לרשות המשק המקומי בתחילת שנות ה-50 של המאה הנוכחית מושפע בין היתר ממדיניות הממשלה, המבוססת על המלצות הוועדות לבחינת מדינות משק הגז הטבעי. מדיניות זו קובעת את חובת השמירה של הגז הטבעי למשק המקומי ואת מכסת היצוא הכוללת של הגז. על פי דוח ועדת צמח מטרת חובת השמירה היא להבטיח אספקה מקומית של גז טבעי לצורכי האנרגיה לפרק זמן של כ-25 שנים. עוד על פי דוח ועדת צמח, טווח זמן זה הוא טווח התכנון המיטבי של המדיניות במשק הגז<sup>46</sup>. עוד המליצה ועדת צמח כי יש לעדכן את היקף הגז שיש להבטיח לצורכי המשק המקומי כעבור חמש שנים מיום אישור המלצותיה. היקף הגז המעודכן ייקבע על בסיס מתודולוגיה דומה לזו ששימשה את הוועדה, קרי הגדרת כמה תרחישי ביקוש ל-25 שנים ומציאת נקודת האיזון ביניהם. המלצות אלה כאמור אומצו בהחלטת הממשלה 442.

בהתאם לכך, במהלך עבודתה בפברואר 2024, ועדת דיין בחנה את הביקוש לגז טבעי בטווח של 25 שנה, זאת בדומה לוועדות הקודמות (ועדת צמח וועדת אדירי) ותוך ניסיון ליצירת איזון בין הצורך בהבטחת צורכי המשק לטווח ארוך ככל הניתן, מצד אחד, לבין העובדה שחוסר הוודאות המובנה בתכנון המשק לטווח ארוך מדי אינו מאפשר קבלת החלטות מושכלות, מצד שני. להלן פירוט של המלצות הוועדות השונות בנוגע לחובת השמירה בטווח של 25 שנים.

#### לוח 1: חובת השמירה בהתאם להמלצות הוועדות לבחינת המדיניות במשק הגז הטבעי

תחזית הביקוש בעת פרסום ההמלצות (ב-BCM)	טווח התחזית - 25 שנים	חובת השמירה למשק המקומי (ב-BCM)	חובת השמירה כפי שנקבעה בהחלטת הממשלה (ב-BCM)	הפער בין חובת השמירה לבין תחזית הביקוש (ב-BCM)	ועדת צמח 2012
450	2037	*450	540	+90	
452	2042	500	500	+48	ועדת אדירי 2018
515	2048	**440	טרם נקבע	***-75	טיוטת ועדת דיין 2024

על פי דוחות הוועדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* יצוין כי ועדת צמח המליצה על חובת שמירה של BCM 450, בהתאם לתחזית הביקוש, אולם הממשלה החליטה בהחלטה 442 להגדיל את הכמות ל-BCM 540.

\*\* כמות זו בתוספת ההסכמים הקיימים במשק צפויה לספק את צורכי המשק עד שנת 2046. יצוין כי חלק מההסכמים הקיימים במשק, הם עם מאגרים שלא חלה עליהם חובת השמירה, על כן כמות זו נספרת בנפרד ולא כחלק מחובת השמירה.

\*\*\* פער בין חובת השמירה שהומלצה על ידי ועדת דיין לתחזית הביקוש.

מהלוח עולה כי לעומת ועדת צמח וועדת אדירי שהמליצו להותיר כמות גז טבעי שמספקת את צורכי המשק ל-25 שנים ממועד כינוסן, בהתאם לתחזיות הביקוש שהן אימצו, ועדת דיין המליצה בטיוטת הדוח שלה שלא לשנות את היקף עתודות הגז הטבעי שהוקצו למשק המקומי בשנת 2013,

<sup>46</sup> על פי דוח ועדת צמח, יש להבטיח אספקה מקומית של גז טבעי לצורכי אנרגיה לפרק זמן של כ-25 שנים. טווח זה מתיישב עם ה-common practice בעולם האנרגיה. מדיניות שמירת עתודות גז טבעי לפרקי זמן קצרים יותר במידה ניכרת אינה כדאית כלכלית מבחינת המשק, ובכל מקרה אינה אפשרית בשל ההשקעות שבוצעו ומבוצעות במשק החשמל בישראל (הסבת יחידות מפחם לגז טבעי). הבטחת אספקה מקומית לפרק זמן ארוך במידה ניכרת מ-25 שנים צפויה להביא לפגיעה בכדאיות החיפוש והפיתוח של שדות.

אלא לבצע התאמות בהיקף העתודות שיש לשמור החל מינואר 2024 בשל צריכת הגז מהמאגרים עד למועד זה. עקב כך חובת השמירה שהמליצה עליה ועדת דיין נכון לשנת 2024 היא BCM 440. עם זאת, כמות זו קטנה ב-BCM 75 מהכמות הנדרשת למשק המקומי בהתאם לתרחיש הביקוש שאימצה הוועדה.

לצד המלצתה לקביעת חובת שמירה כוללת ומכסת יצוא, ועדת צמח גם המליצה לקבוע חובת שמירה פרטנית בהתאם לגודל של כל מאגר. חובה זו עודכנה על ידי ועדת אדירי, כמתואר להלן:

לוח 2: חובת השמירה הפרטנית החלה על מאגרי הגז

מאגרים גדולים של יותר מ-BCM 200	מאגרים בינוניים	מאגרים קטנים	מאגרים זעירים	
50%	200 - 100 BCM 40%	100 - 25 BCM 25%	מתחת ל-BCM 25 "כמות מינימלית שתיקבע על ידי הממונה"	החלטת הממשלה 442 2013 ועדת צמח*
55% מכל BCM נוסף מעל 200	BCM 200 - 50 50% מכל BCM מעל 50 ועד 200	עד BCM 50 אין חובת אספקה למשק המקומי		החלטת הממשלה 4442 2019 ועדת אדירי
55% מכל BCM נוסף מעל 200	BCM 200 - 50 50% מכל BCM מעל 50 ועד 200	עד BCM 50 אין חובת אספקה למשק המקומי. עם זאת, מומלץ כי מאגר שיתחבר למשק המקומי באמצעות תשתית קיימת יחויב בחובת שמירה של 20%		טיטוט דוח ועדת דיין **2025

על פי דוחות הוועדות והחלטות הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* אשר למאגרים משותפים עם מדינות אחרות, "יקבע הממונה תנאים והסדרים ספציפיים".

\*\* נוסף על כך, הוועדה המליצה כי ייקבעו כללים אשר לפיהם יתאפשר להפחית את חובת השמירה.

מהלוח עולה כי לצד חובת השמירה הכוללת, חלה על כל מאגר חובת שמירה פרטנית בהתאם לגודלו. יצוין כי חובת השמירה הפרטנית שקובעת הממשלה בעקבות המלצת כל ועדה תקפה למאגרים המתגלים במהלך התקופה שעוקבת למועד קבלת ההחלטה ועד לקבלת החלטת ממשלה אחרת.<sup>47</sup>

נכון לינואר 2024<sup>48</sup>, לישראל נותרו עתודות גז טבעי של כ-BCM 870. בהתחשב בחובת השמירה הכוללת שנקבעה בהחלטת הממשלה 442 ובמכסת היצוא בהתאם לגודל של כל מאגר, ניתן לייצא בסך הכול כ-BCM 430. מתוך מכסה זו קיימים חוזים חתומים לגבי כ-BCM 274 (נוסף על הגז שכבר יוצא). על כמות נוספת של כ-BCM 105<sup>49</sup> לא חלה חובת השמירה, וניתן לייצא אותה באישור משרד האנרגיה.

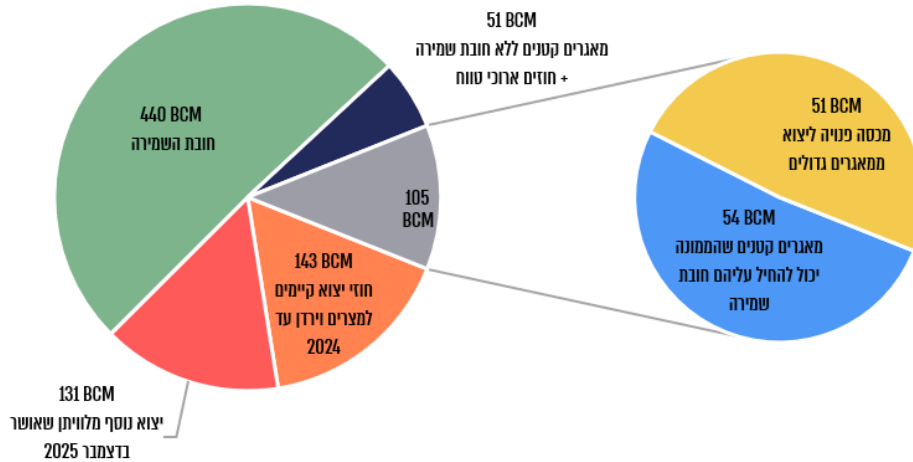
להלן תיאור של הקצאת עתודות הגז בישראל על פי הנתונים שצוינו בטיטוט ועדת דיין ושינויים שחלו במשק מאז פרסומה:

<sup>47</sup> לדוגמה, על המאגרים לווייתן וכריש-תנין חלה האסדרה שנקבעה בהחלטת הממשלה 442 שאימצה את המלצות ועדת צמח. על המאגרים הקטנים שהתגלו אחרי שנת 2013 חלה האסדרה שנקבעה בהחלטת הממשלה 4442 שאימצה את המלצות ועדת אדירי. אם יתגלו מאגרים חדשים לאחר החלטת ממשלה בעקבות המלצות ועדת דיין, תחול עליהם האסדרה שתקבע בהחלטה זו.

<sup>48</sup> המועד שאליו התייחסה ועדת דיין בהמלצותיה. בשנת 2024, השנה האחרונה שלגביה יש נתונים, נצרכו כ-BCM 27, על כן נכון לינואר 2025, סך עתודות הגז מוערכות בכ-BCM 843.

<sup>49</sup> כולל כמות של BCM 54 במאגרים קטנים שהממונה יכול להחיל עליהם חובת שמירה.

## תרשים 9: הקצאת עתודות הגז בישראל בין השוק המקומי ליצוא (ב-BCM)\*



על פי נתונים שהתקבלו ממשרד האנרגיה נכון למועד סיום הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* כאמור, במועד התכנסות ועדת דיין הניחה הוועדה שסך עתודות הגז הוא כ-850 BCM. מאז חל עדכון של סך העתודות לכ-870 BCM. החישוב המוצג בתרשים מתייחס לנתונים המעודכנים.

מהתרשים עולה כי מתוך סך העתודות של 870 BCM המליצה ועדת דיין לשמור 440 BCM למשק המקומי, עוד 143 BCM אושרו ליצוא למצרים וירדן, ובדצמבר 2025 אושר יצוא נוסף של 131 BCM מלווייתן למצרים. עוד עולה מהתרשים כי נכון לינואר 2024, קיימת יתרה של כ-105 BCM שטרם הוקצתה למשק המקומי, ולא נחתמו בגינה חוזי יצוא. מתוך כמות זו כ-54 BCM מצויים במאגרים קטנים שהממונה טרם החיל עליהם חובת שמירה.

על פי תרחיש הביקוש שאימצה ועדת דיין, הביקוש לגז טבעי בטווח של 25 שנים ממועד כינוס הוועדה יהיה 515 BCM. ועדת דיין המליצה על חובת שמירה של 440 BCM, כמות הקטנה ב-75 BCM מהכמות לפי תרחיש הביקוש שעליו התבססה. לכאורה, קיימת יתרה פנויה בהיקף של כ-105 BCM גז טבעי. יוצא אפוא כי קיימת יתרה פנויה של כ-105 BCM שיכולה לענות על הביקוש המקומי בטווח הארוך, אך ועדת דיין לא המליצה לשמרה, אף שהייתה בידי הוועדה האפשרות להמליץ להחיל חובת שמירה על כמות זו ובכך להבטיח מענה למלוא הצרכים הנדרשים הצפויים<sup>50</sup>.

משרד החוץ מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026 כי לעמדתו הגדלת חובת השמירה נועדה בין היתר לשמר לישראל את היכולת להפיק תועלת מדינית אסטרטגית מהגז הטבעי גם בעתיד.

רשות הגז השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי ההחלטה על אי-הגדלת חובת השמירה בטיוטת דוח ועדת דיין התקבלה משיקולים מקצועיים כבדי משקל, וכי החלטה כזו אינה יכולה להתקבל במנותק ממכלול שיקולים נוספים, כגון הצורך הקריטי בשמירה על יציבות ודאות רגולטורית עבור המשקיעים והיזמים. הרשות סבורה כי האיזון הנוכחי, כפי שנקבע על ידי הוועדות המקצועיות ובדוח הביניים של ועדת דיין, נותן מענה ראוי למכלול האינטרסים הלאומיים.

משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי "בהתאם למדיניות הממשלה ומדיניות משרד האנרגיה, הרי חובת השמירה מהווה כלי מדיניות להבטחת צורכי משק האנרגיה בישראל, ואינו יעד רציונלי כשלעצמו. לעמדת גורמי המקצוע במשרד האנרגיה, במסגרת ניהול סיכונים מושכל וראוי, ובהינתן אי-הוודאות באשר למימוש בפועל של כל היקפי היצוא, ובשקלול כלל השיקולים הנדרשים, סביר להניח, כי חובת השמירה תבטיח ברמת הוודאות הנדרשת, את כלל צרכי המשק החזויים בטווח התכנון. בנסיבות אלו, שמירה על עתודות לטווח העולה על שני

<sup>50</sup> כאמור גז טבעי הוא משאב מתכלה, והמשק הישראלי צפוי למצוא את עצמו בתוך שני עשורים במחסור הולך וגדל, גם בתרחיש שבו לא יאושר יצוא נוסף של גז.

עשורים, סבירה בהחלט במסגרת ניהול הסיכונים ומתיישבת עם אמות המידה המקצועיות ומקובלות במשרד".

שותפות גז א' השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי אין ולא היה כל צורך בניתוב עתודות נוספות באופן בלעדי לצורכי המשק המקומי מעבר למה שנקבע בהחלטה 442, שמשמעותה 440 BCM החל בשנת 2024. זאת מאחר שהחלטת הממשלה 442 קבעה שיש להבטיח את צורכי המשק ל-29 שנים, קרי עד שנת 2042, וכי חובת השמירה שעליה המליצה ועדת דיין נותנת מענה לצרכים אלה ואף עד שנת 2045. עוד הוסיפה השותפות כי הגדלת חובת השמירה ל-515 BCM תאריך את היקף הגז הנשמר למשק המקומי עד שנת 2048 - המלצה שוועדת דיין דחתה מאחר שהיא עשויה לפגוע בתמריצים לביצוע השקעות נוספות, ובכך להביא בטווח הארוך דווקא להקטנת היצע הגז.

אג"ת השיב למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי יש צורך לקשור בין חובת השמירה למוכנות המשק ליום שאחרי הגז המקומי. עוד הוסיף אג"ת כי במסגרת טיוטת התוכנית הכלכלית לשנת 2026 (להלן - טיוטת חוק ההסדרים)<sup>51</sup> הוצע בידי משרד האוצר להגדיל את חובת השמירה תוך יצירת מנגנון להפחתת האוטומטית ככל שתהיה התקדמות בתשתיות החלופיות לגז הטבעי המקומי (תשתיות ייבוא, אנרגיות מתחדשות או טכנולוגיות אחרות לאספקת אנרגיה). בדיוני הוועדה הציע אג"ת מנגנון שעל פיו אם הוועדה תחליט להותיר את חובת השמירה על כנה, יש לקבוע שלא יינתנו אישורי יצוא, עד לקידום מהלכים להתמודדות עם היום שאחרי הגז המקומי.

יצוין כי בנובמבר 2025 פורסמה להערות הציבור טיוטת התוכנית הכלכלית לשנת 2026 - שינויים מבניים (להלן - התוכנית הכלכלית). במסגרת התוכנית נכללה "תוכנית אסטרטגית למשק הגז הטבעי" (להלן - התוכנית האסטרטגית) ובה הציע אג"ת, בין היתר, הצעות אסדרה בעניין חובת השמירה, מאגרים קטנים ובינוניים, הקמת צוות לקידום תוכנית לאומית לביטחון אנרגטי לטווח ארוך ומנגנונים לעידוד חיפוש ופיתוח גז טבעי בישראל בים וביבשה. התוכנית האסטרטגית לא נכללה בסופו של דבר בהצעת חוק ההסדרים שהונחה על שולחן הכנסת בינואר 2026.

משרד מבקר המדינה מציין כי קיבוע חובת השמירה בהתאם לתנאי השוק שהיו בשנת 2012, לרבות בהתייחס להערכות דאז בנוגע לעתודות הגז הפנויות במאגרים ולביקוש הצפוי לגז טבעי במשק המקומי, ותחזיות הביקוש ל-25 שנים, לא נותן מענה לצורך להתאים את הרגולציה לתנאי השוק המשתנים, לרבות הביקוש המקומי הגדל לגז טבעי, אי-ההתקדמות בפיתוח אנרגיות חלופיות והסביבה הביטחונית המשתנה.

עוד מציין משרד מבקר המדינה כי בעת עידוד חיפושים באמצעות הגדלת היצוא מומלץ לבחון גם את ההשפעה של מדיניות זו על הגדלת הפער בין צורכי המשק המקומי להיצע הקיים עבורו ואת האיתות למחפשים עתידיים בדבר הצורך לספק את צורכי המשק המקומי מהמאגרים שיימצאו.

אף שבמועד התכנסותה של ועדת דיין, פברואר 2024, הייתה קיימת יתרת גז טבעי פנויה של כ-105 BCM, שאינה משויכת לא ליצוא ולא לחובת השמירה, ואף שיתרה זו יכולה לתת מענה מלא או חלקי לפער בין הביקוש לבין ההיצע העומד לרשות המשק בטווח זמן של 25 שנים, ועדת דיין בחנה את הצורך בהגדלת חובת השמירה והחליטה שלא להמליץ על הגדלתה. אם הממשלה תקבל את המלצת ועדת דיין בעניין היקף חובת השמירה למשק המקומי, המשמעות היא שמשרד האנרגיה יוכל, לפי שיקול דעתו, לאשר את היצוא של כל הכמות הפנויה.

למעשה, במצב האמור לא ניתן להבטיח כי בעת הצורך תהיה כמות גז מספקת לעמידה בתרחיש הביקוש שאומץ על ידי ועדת דיין עצמה.

מומלץ כי כל עוד קיים צפי לביקושים העולים על היקף חובת השמירה למשק המקומי עד לשנת 2048, וכל עוד יתרת הגז בהיקף של כ-105 BCM לא הוקצתה ליצוא או למשק המקומי, ועדת דיין

<sup>51</sup> טיוטת התוכנית הכלכלית לשנת 2026 - שינויים מבניים פורסמה להערות הציבור בנובמבר 2025 וכללה פרק בנושא "תוכנית אסטרטגית למשק הגז הטבעי", אולם התוכנית האסטרטגית של משק הגז הוסרה מהצעת החוק.

## תשקול להמליץ לממשלה לדון על צמצום הפער בין הביקוש של המשק המקומי להיצע באמצעות יתרה זו.

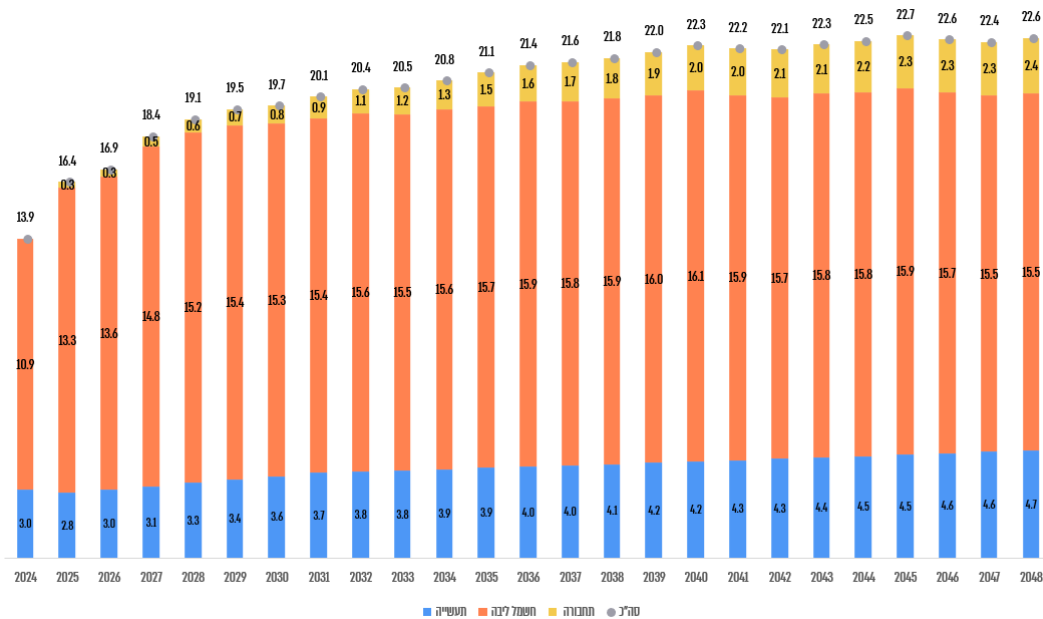
### סיכונים הנובעים מאי-עדכון חובת השמירה

#### שינוי בתחזיות הביקוש לגז טבעי

לצורך המלצותיה לקביעת המדיניות ועדת דיין צריכה להתאים את כמות הגז שיש לשמור למשק המקומי לביקוש לגז בטווח הארוך. על פי מסמכי רשות הגז משנת 2024, תחזית הביקוש לגז טבעי במשק המקומי מושפעת מגורמים שונים, ובהם גורמים אקסוגניים, טכנולוגיים וכלכליים<sup>52</sup>; מהחלטות על מדיניות ארוכת טווח במשק האנרגיה, לרבות בהיבטי תמהיל מקורות הייצור במשק האנרגיה, התייעלות אנרגטית וביטחון אנרגטי; וכן מגורמים הנוגעים למדיניות כלכלית וסביבתית, כגון שמירה על ערכי סביבה וצמצום פליטות גזי חממה.

ועדת דיין התבססה על תחזיות של רשות הגז. רשות הגז בחנה שמונה תרחישים שונים של ביקוש לגז אשר נבדלים זה מזה בהנחות הבסיס לגבי הצריכה במגזרים השונים: ביקושי ליבה במגזר ייצור החשמל (צריכה ביתית, תעשייתית, התפלה ועוד); מגזר ייצור החשמל לתחבורה; ומגזר התעשייה. צריכת הגז המצטברת הצפויה על פי התחזיות נעה בין BCM 464 ל-BCM 566. ועדת דיין בחרה בתרחיש אמצעי ולפיו צריכת הגז הצפויה תהיה BCM 515 עד שנת 2048, כמתואר להלן:

### תרשים 10: תחזית צריכת הגז הטבעי במשק הישראלי (ב-BCM), 2024 - 2048, על פי התרחיש שבחרה ועדת דיין



על פי דוח BI שפורסם עם המלצות ועדת דיין.

<sup>52</sup> לדוגמה, אחד מגורמים אלה הוא קצב ההתפתחות המואץ של טכנולוגיות בינה מלאכותית, אשר מחייב הקמה של חוות שרתים שצריכת החשמל שלהן גבוהה מאוד. ממשל משרד האוצר מספטמבר 2023 עולה כי תחזיות הגידול בצריכת החשמל עקב הקמת חוות שרתים מתאפיינות באי-ודאות רבה, והיכולת להעריך את הביקוש מוגבלת מאוד. כמו כן, בעולם קיימת שונות ניכרת בין המדינות בנושא זה - במדינות מסוימות שיעור צריכת החשמל בחוות שרתים מסך צריכת החשמל הארצית הוא כבר כיום כ-20%, לעומת שיעור זניח במדינות אחרות. משרד האוצר מסר כי ייתכן שחלק מהביקוש המקומי לשירותי מחשוב המבוססים על חוות שרתים יקבל מענה בחו"ל. עם זאת, משרד האוצר ציין כי גם אם חלק מהביקוש המקומי ינותב לחוות שרתים בין-לאומיות, קיימים ביקושים רגישים הדורשים שירותים שיסופקו על ידי חוות שרתים מקומיות, ובכלל זה במערכת הביטחון, מערכת הבריאות, גופי ממשלה ותשתיות ציבוריות חיוניות.

התרשים מראה את תחזית השימוש בגז טבעי, המבוססת על ההנחות האלה: גידול שנתי של 2.7% בביקושי הליבה לחשמל<sup>53</sup>; גידול שנתי ממוצע של 0.4% בביקוש לחשמל לצורכי תחבורה; וגידול שנתי של 1.5% בצריכת הגז במגזר התעשייה.

על פי מסמכי משרד האוצר מספטמבר 2025, התחזיות הקיימות לגבי משק האנרגיה כיום אינן מביאות בחשבון את השפעת הגידול בצריכת החשמל של חוות שרתים. לפי עמדת משרד האוצר, דבר זה עלול להביא לקיצור משך הזמן שבו משאבי הגז יספיקו למילוי צורכי המשק המקומי. משרד האוצר הוסיף כי אם לא יעודכנו התחזיות ולא ייקבעו מנגנוני שמירה מתאימים לטובת המשק המקומי, קיים סיכון להקדמת המועד שבו ימוצו עתודות הגז הטבעי.

חברת נגה היא הגוף המוסמך לערוך את תחזיות הביקוש לחשמל. בנובמבר 2025, לאחר פרסום טיוטת הדוח של ועדת דיין, הציגה נגה בדיון של ועדת משנה של הכנסת בנושא בינה מלאכותית וטכנולוגיות מתקדמות תחזית עדכנית של הביקוש לחשמל<sup>54</sup>. נגה מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2025 כי תחזית הביקוש לחשמל שעליה התבססה ועדת דיין (להלן - התחזית) אינה כוללת שני גורמים מהותיים: חוות השרתים, שלפי הערכת נגה יוסיפו כ-29 TWH לסך הביקוש בשנת 2050 בתרחיש הבינוני; וגלי חום עתידיים עקב שינויי אקלים אשר יוסיפו כ-4.5 TWH לסך הביקוש בשנת 2050. להלן תיאור של השפעות שינויים אלה על הביקוש לחשמל ועל הביקוש לגז טבעי עד שנת 2048, טווח התכנון של ועדת דיין.

### לוח 3: השפעת צריכת החשמל עקב פעילות חוות שרתים ושינויי האקלים על הביקוש לגז טבעי בשנים 2024 - 2048\*

ביקוש לגז כולל חוות שרתים (תרחיש גבוה) ושינויי מזג אוויר	ביקוש לגז כולל חוות שרתים (תרחיש בינוני) ושינויי מזג אוויר	ביקוש לגז כולל חוות שרתים (תרחיש נמוך) ושינויי מזג אוויר	תרחיש הביקוש של ועדת דיין ללא חוות שרתים וללא שינויי מזג אוויר	
3.7%	3.5%	3.4%	2.7%	הגידול השנתי בצריכת החשמל
190.3	183.4	176.5	154.5	סך צריכת החשמל (ב-TWH)**
566	557	548	515	הביקוש המצטבר לגז למשק המקומי 2024 - 2048 (ב-BCM)
51	42	33	0	תוספת גז טבעי לעומת תרחיש הביקוש של ועדת דיין (ב-BCM)
9.9%	8.2%	6.5%	0.0%	שיעור השינוי לעומת תרחיש הביקוש של ועדת דיין

על פי נתוני חברת נגה<sup>55</sup> ונתוני רשות הגז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* נגה הניחה שהתרומה של שינויי האקלים לגידול בביקוש לחשמל היא כ-4.5 TWH בכל התרחישים, ולכן התרחישים נבדלים ביניהם רק בהנחות לגבי הגידול בביקוש הנובע מחוות שרתים.  
\*\* נתוני צריכת החשמל של נגה היו לשנת 2050, ולצורך התאמות ללוח, כלומר לשנת 2048, הופחתו נתוני צריכת החשמל משנת 2050 לפי קצב הגידול השנתי הממוצע החזוי (כמתואר בשורה הראשונה).

<sup>53</sup> ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות בשנת 2030 בשיעור של 18%, וייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות בשנת 2050 בשיעור של 40%.

<sup>54</sup> ראו <https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press25.11.25xcvs.aspx>.

<sup>55</sup> נגה מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא מבצעת עדכון של תחזית הביקוש לחשמל כך שהיא תכלול גם את הביקוש הצפוי של חוות שרתים לצד היבטים נוספים, וכי היא צפויה לסיים את עדכון התחזית עד לסוף הרבעון הראשון של שנת 2026.

מהלוח עולה כי על פי התרחישים שהציגה נגה בנובמבר 2025, צריכת החשמל של חוות השרתים ושינויי האקלים מגדילים את הביקוש לגז טבעי בכ-8.2% בתרחיש הבינוני, לעומת התרחיש שעליו התבססה ועדת דיין - מכ-BCM 515 לכ-BCM 557 עד שנת 2048 - תוספת של כ-BCM 42. אם תחזיות אלו יתממשו, ובהתבסס על חובת השמירה שעליה המליצה ועדת דיין, הגז הטבעי ייגמר כבר בתחילת שנת 2044, כלומר הוא יספיק ל-20 שנה בלבד במקום ל-22.5 שנים (משנת 2024, שאליה מתייחסת טיוטת דוח ועדת דיין).

רשות הגז השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי היא סבורה שהתרחישים שגובשו נותנים מענה מקצועי ושמרני מספיק, ועל כן אין צורך בבחינה מחודשת או בעדכון של התרחישים הקיימים. זאת בין היתר בשל הסתמכות על תרחיש ייחוס שמרני המתבסס בין היתר על נתוני חברת נגה; חוסר ודאות בנוגע להיקף החדירה של חוות השרתים; והשפעות אפשריות של טכנולוגיות חלופיות<sup>56</sup> כמו מימן ואנרגיה גרעינית.

המועצה הלאומית לכלכלה השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי לצד גורמים שעשויים להגדיל את הביקוש לגז, קיימים גורמים שעשויים להפחית אותו - ובראשם התפתחות מואצת של אנרגיות מתחדשות, פתרונות אגירה, מימן וטכנולוגיות נוספות. חוסר הוודאות המובנה בתכנון לעשורים קדימה פועל לשני הכיוונים, ולכן ההישענות על תרחיש שמרני ומאוזן היא הגישה הנכונה.

משרד מבקר המדינה מציין כי חלק מהגורמים העשויים להפחית את הביקוש לגז אינם מתקדמים בקצב הנדרש, כך לדוגמה, לגבי אנרגיות מתחדשות ואגירה, קצב ההתפתחות אינו עומד ביעדים שקבעה הממשלה: בעוד היעד לשנת 2025 היה 20%, בפועל ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות בשנה זו היה 14.8%.

אף שתחזיות הביקוש לגז טבעי מהוות תשומה מרכזית לקביעת היקף חובת השמירה למשק המקומי, ועדת דיין עשתה שימוש בטיטות המלצותיה בתחזית ביקוש שקיימת סבירות שהיא מוטה כלפי מטה, היות שהיא אינה כוללת התייחסות לתרחישי ביקוש הנובעים מצריכה תוספתית עקב פעילות חוות שרתים והשפעות אקלימיות, בהתאם לתחזיות חברת נגה.

משמעות תוספות אלו היא צריכה נוספת של כ-BCM 41.5 של גז טבעי במשק המקומי, כך שכמות הגז הטבעי שהוועדה המליצה לשמור למשק המקומי תספיק ל-20 שנים בלבד.

לתחזיות הביקוש לחשמל השפעה על תחזיות הביקוש לגז טבעי. נגה, שהיא הגוף המוסמך לגבש את תחזיות הביקוש לחשמל, צופה גידול בביקוש לחשמל ביחס לתחזית שעליה התבססה ועדת דיין, בין היתר נוכח החדירה של חוות השרתים ושינויי מזג האוויר. מומלץ כי ועדת דיין תבחן שוב את צורכי הגז של המשק המקומי בטווח של 25 שנים ותוודא כי המלצותיה ייתנו מענה לצרכים אלה.

משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי נושא התחזיות מצוי בבחינה מקצועית ויקבל את ביטויו בדוח הסופי של ועדת דיין.

### הקמת תחנות כוח חדשות

משק החשמל הוא הצרכן הגדול ביותר של גז טבעי. על כן להיקף עתודות הגז המוקצות למשק המקומי יש השפעות על פיתוח משק החשמל, שכן תחנות כוח שעתידות להיבנות צריכות ודאות לגבי היצע הגז הזמין להן לצורך סגירה פיננסית - יכולת לגייס מימון להקמת התחנה.

<sup>56</sup> על פי רשות הגז, המחויבות הלאומית ליעדי הפחתת פליטות עשויה לגרום לחדירה מואצת של טכנולוגיות משבשות כגון פתרונות אגירה, מימן ואנרגיה גרעינית, שביכולתן לצמצם את התלות בגז טבעי בעשורים הבאים.

החלטת ממשלה מאוקטובר 2024<sup>57</sup> קובעת כי נדרש לאשר 19 תוכניות לתחנות כוח קונוונציונליות המבוססות על גז טבעי, וההספק של כל תחנה יהיה לכל הפחות MW 630, בהתאם לחלוקה גיאוגרפית. עוד קובעת ההחלטה כי 13 תחנות<sup>58</sup> יוקמו עד שנת 2040<sup>59</sup>. הממשלה הטילה על שר האנרגיה לבדוק ולהעביר להחלטת ממשלה תוכניות שהגישו יזמים בהתאם לקריטריונים שנקבעו בהחלטה. להלן תיאור התחנות שנדרש להקים עד שנת 2040, בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים:

**לוח 4: תחנות כוח שנדרש להקים עד שנת 2040 לפי חלוקה גיאוגרפית ולפי מועד ההקמה הנדרש**

מספר תחנות הכוח הנדרשות בשנים 2031 - 2035	מספר תחנות הכוח הנדרשות בשנים 2036 - 2040	
5	4	מרכז הארץ
0	2	אזור הדרום
0	2	אזור הצפון
5	8	סה"כ

על פי החלטת הממשלה 2282, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי קיים צורך בהקמה של 13 תחנות כוח הפועלות באמצעות גז טבעי עד שנת 2040. חמש מהן אמורות לקום בשנים 2031 - 2035, ועוד שמונה תחנות אמורות לקום בשנים 2036 - 2040. יצוין כי בשנים 2031 - 2040 ייצור החשמל בגז טבעי צפוי לגדול במצטבר בכ-90.5 TWH, ומשמעות הדבר היא גידול של כ-8.6 BCM בצריכת הגז המצטברת<sup>60</sup>.

על פי עמדת נגה לגבי דוח ועדת דיין מיוני 2025, ההנחות בדבר היקף הגז הצפוי להיות זמין למשק המקומי משנת 2045 מעמידות בסימן שאלה את ההיתכנות לקדם את ההקמה של תחנות כוח מבוססות גז טבעי כבר בעשור הבא, כדי שניתן יהיה לפתח את משק החשמל במועד ובקצב הנדרשים. יצוין כי ממילא נדרשים פתרונות שיאפשרו את הפעלת תחנות הכוח בטווח הארוך, שכן הגז המקומי צפוי להיגמר בשנות הפעלה הראשונות של חלק מהתחנות.

החשכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי כדי לגבש מדיניות להיערכות משק האנרגיה להקמת חוות שרתים, בפברואר 2026 בחן צוות ממשלתי לעומק את פוטנציאל הצמיחה בתחום ואת המענה הנדרש לגידול בביקוש לחשמל בטווח הקצר והארוך. ממצאי הצוות מצביעים על כך שמימוש נרחב של הבקשות להקמת חוות שרתים עשוי להצריך הקמה של 5 - 7 תחנות כוח נוספות, וזאת מלבד 19 התחנות שכבר אושרו בהחלטת הממשלה כמענה לצורכי המשק עד שנת 2040. עוד הוסיף החשכ"ל כי לאור נתונים אלו, תחזיות ועדת דיין, שנערכו קודם עבודת הצוות, אינן משקפות את הזינוק הצפוי בביקוש לאנרגיה. לפיכך ממליץ החשכ"ל לתקף מחדש את חובת שמירת עתודות הגז, בהתבסס על הממצאים העדכניים ועל מדיניות הממשלה בנוגע להקמת חוות שרתים.

**אף על פי שהחלטת הממשלה מאוקטובר 2024 קובעת כי יש להקים 13 תחנות כוח המבוססות על גז טבעי עד שנת 2040, המלצת ועדת דיין על אי-הגדלת חובת השמירה של גז טבעי למשק המקומי, עלולה להביא למחסור בגז זמין עבור התחנות המתוכננות לקום.**

**משמעות הדבר כי בהיעדר ודאות להיצע גז טבעי מספיק עבור התחנות שנדרש להקים, עולה חשש כי היזמים יתקשו לחתום מראש על חוזים ארוכי טווח לאספקת גז טבעי - חוזים הנדרשים לקבלת המימון הנדרש לצורך הקמת התחנות מלכתחילה. כפועל יוצא מכך, קיימת סבירות כי לא ניתן יהיה להקים תחנות כוח בקצב הנדרש, והמשק עלול לחוות מחסור ואי-אספקת חשמל בהיקפים משמעותיים.**

<sup>57</sup> החלטת הממשלה 2282, "קידום הביטחון האנרגטי של משק החשמל הישראלי, תיקון וביטול החלטת ממשלה" (31.10.24).

<sup>58</sup> שתי תחנות נוספות המבוססות על גז טבעי נמצאות בהליך הקמה, והן צפויות להתחיל את פעילותן עד שנת 2030.

<sup>59</sup> על כן נקבעו בהחלטה התנאים והקריטריונים להסמכה להכנת תוכניות לאומיות לייצור חשמל בגז טבעי ולהגשתן לוועדה לתשתיות לאומיות.

<sup>60</sup> תחנות אלה צפויות לקום עד שנת 2040 ולפעול מעבר לטווח התחזיתי שערכה ועדת דיין.

**מומלץ כי משרד האנרגיה, בהתייעצות עם נגה ורשות החשמל, יגבש פתרונות שיספקו ודאות של היצע גז עבור התחנות שעתידות לקום, כך שניתן יהיה לפתח את משק החשמל במועד ובקצב הנדרש. פתרונות אלה נדרשים ממילא, שכן הגז צפוי להיגמר בשנות ההפעלה הראשונות של חלק מהתחנות.**

### הרכב ועדת דיין

כאמור, ועדת צמח הייתה הוועדה הראשונה שמונתה לבחינת המדיניות במשק הגז הטבעי והיא היוותה הבסיס לאופן בחינת המדיניות בתחום מאז. באוקטובר 2011 הוקמה ועדת צמח על ידי ראש הממשלה ושר האנרגיה והם החליטו למנות לה 8 חברים המייצגים את ההיבטים הכלכליים והמדיניים השונים הנוגעים לתחום: יו"ר הוועדה - מנכ"ל משרד האנרגיה; ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה; הממונה על התקציבים במשרד האוצר; הממונה על ההגבלים העסקיים (רשות התחרות); מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה; המשנה לראש המל"ל; המשנה למנכ"ל לעניינים מולטילטרליים ואסטרטגיים במשרד החוץ<sup>61</sup>; והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי).

הרכב זה נשמר כאשר בינואר 2018 מינה מנכ"ל משרד האנרגיה את ועדת אדירי 1. בדוח ועדת אדירי 1 צוין כי הוועדה כללה נציגים מהמשרדים והרשויות שהשתתפו בדיוני ועדת צמח, וכי נציגי בנק ישראל השתתפו בדיוניה כמשקיפים. יצוין כי בדיוני ועדת צמח וועדת אדירי 1 השתתפו נציגים של גופים נוספים, דוגמת רשות הגז ומינהל אוצרות טבע, אך הם לא היו חברים בה. גם בוועדת אדירי 2, נשמר הרכב הוועדה כפי שנקבע על ידי ראש הממשלה ושר האנרגיה לוועדה שהוקמה על ידם לבחינת המדיניות בתחום הגז (ועדת צמח).

לעומת זאת, במינוי של ועדת דיין שונה הרכב הוועדה, כאשר העניק מנכ"ל משרד האנרגיה חברות מלאה עם זכות הצבעה לשלושה גופים נוספים שלא היו חברים מלאים בהרכב הוועדות הקודמות ושהיו עד אז רק צוות מלווה לעבודת הוועדות: מינהל אוצרות הטבע, רשות החשמל ורשות הגז.

להלן תיאור של הגופים שהיו חברים בכל אחת מהוועדות לבחינת המדיניות במשק הגז הטבעי, על פי כתבי המינוי:

<sup>61</sup> יצוין כי בוועדת אדירי ייצג את משרד החוץ השליח המיוחד לאנרגיה, ובוועדת דיין נציג משרד החוץ היה סמנכ"ל כלכלה ושליח מיוחד לאנרגיה.

## לוח 5 : הרכב הוועדות לבחינת מדינות משק הגז הטבעי

ועדות				גופים
דיין	אדירי 2	אדירי 1	צמח	
				מנכ"ל משרד האנרגיה
				אג"ת
				משרד החוץ
				המשרד להגנת הסביבה
				משרד המשפטים
				רשות התחרות
				המל"ל
				המועצה הלאומית לכלכלה
				מינהל אוצרות הטבע
				רשות החשמל
				רשות הגז
				בנק ישראל

משקיף צוות מקצועי חבר ועדה

על פי דוחות הוועדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בוועדות צמח, אדירי 1 ואדירי 2 היו חברים שמונה נציגים משמונה גופים שונים. רשות החשמל, רשות הגז ומנהל אוצרות הטבע אמנם השתתפו בעבודת הוועדות אך לא קיבלו כתב מינוי. לעומת זאת בוועדת דיין גופים אלה קיבלו מינוי כחברי ועדה.

כך למעשה, בניגוד לוועדות הקודמות שהרכב החברים בהן היה זהה ובהתאמה מלאה להרכב שקבע ראש הממשלה ושר האנרגיה דאז, לוועדת דיין מונו גם נציגים מרשות הגז, מינהל אוצרות טבע ורשות החשמל כבעלי זכות הצבעה.

על פי טיוטת דוח ועדת דיין, חברי הוועדה היו חלוקים בשאלה אם יש להגדיל את היקף חובת השמירה. כפי העולה מדוח הוועדה, ההמלצה שלא להגדיל את היקף חובת השמירה התקבלה ברוב קולות, כאשר מנכ"ל משרד האנרגיה, והגופים הכפופים לו: מינהל אוצרות טבע, רשות הגז, ורשות החשמל תמכו בהחלטה, ויחד עמם רק גורם אחד מחוץ למשרד האנרגיה: נציג המועצה הלאומית לכלכלה. נציגי משרד המשפטים ורשות התחרות לא הביעו עמדה בסוגיה מקצועית זו, ואילו כל יתר חברי הוועדה, אג"ת, המשרד להגנת הסביבה, המל"ל ומשרד החוץ, התנגדו להמלצה כאמור וביקשו לקבוע כי חובת השמירה הכוללת תגדל ותהיה לפחות BCM 515. זאת לצורך חיזוק הביטחון האנרגטי וצמצום הסיכון למחסור בגז טבעי לצורכי המשק המקומי, ונוכח ההסתמכות הגבוהה של המשק על גז טבעי, התגברות מגמות החשמול במשק ואי-עמידה בעבר ביעדים בנושאים כגון אנרגיות מתחדשות ואחסון גז טבעי.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2025 כי שינוי הרכב הוועדה יצר למעשה רוב כמעט אוטומטי למשרד האנרגיה, מאחר שברוב הסוגיות יש גם גורמים שנמנעים מהצבעה מאחר שהן אינן קשורות אליהם. משרד האוצר ציין כי רוב זה התבטא גם בהצבעה בנוגע לחובת השמירה.

רשות החשמל השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי היא פועלת לפי שיקול דעת מקצועי, עצמאי ובלתי תלוי, שהוענק לה בחוק משק החשמל. עוד הוסיפה הרשות כי עמדתה בוועדה גובשה על בסיס ניתוח מקצועי מורכב המאגד שיקולים שונים, ובהם חשיבות אבטחת כמות הגז למשק המקומי וחשיבות ההשפעה על מחיר הגז בשוק המקומי והשלכותיו על משק החשמל. הרשות הציגה את עמדתה המקצועית לאורך כל דיוני הוועדה, ואולם סברה כי נכון יהיה להגיע להסכמה רחבה בוועדה כדי להבטיח מחירי גז סבירים לאורך זמן.

**יוצא אפוא כי הרכב ועדת דיין שונה ביחס להרכב שנקבע בזמנו על ידי ראש הממשלה ושר האנרגיה דאז וביחס להרכב של כל הוועדות הקודמות שבחנו את מדיניות הגז הטבעי.**

נוכח החשיבות הרבה של עתודות הגז של ישראל, בהיבטים כלכליים, מדיניים וביטחוניים, ונוכח חילוקי הדעות שהתגלו בין חברי הוועדה בעניין המלצותיה, מומלץ כי יובאו בפני הממשלה, בבואה לדון בהמלצות שהועלו בוועדת דיין, גם עמדות המיעוט בוועדה, וכי הממשלה תבחן בין היתר את העמדות המייצגות אף הן לעתים מגוון משרדים ומבטאים חשובים בנושא; זאת לפני קבלת החלטות סופיות בסוגיות חשובות אלו. נוכח שינוי הרכב ועדת דיין לעומת ועדות קודמות וטענות חלק מחברי הוועדה בעניין זה, מומלץ כי הממשלה תבחן מהו ההרכב הרצוי לוועדות העתידית לבחינת המדיניות במשק הגז הטבעי לצורך בחינה רחבה ומאוזנת של הנושא.

### התמשכות עבודת הוועדה

לצורך קביעת המדיניות במשק הגז הטבעי בישראל מינתה הממשלה באוקטובר 2011 את ועדת צמח. המלצותיה של הוועדה אומצו במסגרת החלטת הממשלה 442 משנת 2013. בהחלטה נקבע בין היתר כי על הממשלה לבחון את המדיניות לגבי משק הגז הטבעי בתום חמש שנים ממועד אישור ההחלטה, לצורך ביצוע שינויים, אם יידרשו. בהתאם לכך, כעבור חמש שנים, בשנת 2018, הוקמה ועדת אדירי, וסמוך לאחר מכן, בינואר 2019, אומצו עיקרי המלצותיה בהחלטת הממשלה 4442. בהחלטה זו נקבע כי היא תבחן על ידי הממשלה לאחר שיעברו חמש שנים ממועד אישורה, לצורך ביצוע שינויים, אם יידרשו. יצוין כי בנובמבר 2020, בטרם עברו חמש שנים ממועד החלטת הממשלה 4442, מינה מנכ"ל משרד האנרגיה דאז, את ועדת אדירי 2. הוועדה פרסמה טיוטת דוח להערות הציבור ביוני 2021, אולם לא פרסמה דוח סופי, וממילא המלצותיה לא הובאו לדיון ואישור הממשלה.

ממסמכי אג"ת מיוני 2023 עולה כי ממועד אישור המלצות ועדת אדירי בהחלטת הממשלה 4442, ביוני 2019, עבר משק האנרגיה בישראל שינויים לא מבוטלים, אשר מצריכים בחינה מחודשת של מדיניות היצוא. עוד עולה ממסמכי אג"ת כי בחלוף 4.5 שנים מקבלת החלטת ממשלה 4442 עמדו על הפרק כמה החלטות משמעותיות בתחום הגז הטבעי, ובהן החלטה בדבר הקמת קו הולכה המיועד ליצוא מרמת חובב לניצנה<sup>62</sup>; החלטות בדבר היתרי יצוא חדשים בהיקפים ניכרים למאגרי תמר ולווייתן; ועוד. על פי אג"ת, קבלת החלטות בסוגיות חשובות אלו לפני בחינת מדיניות יצוא הגז תגביל את היכולת לקבוע מדיניות יצוא עדכנית ולהתאים אותה לצרכיה של מדינת ישראל. על כן פנה אג"ת באותו מועד, יוני 2023 למנכ"ל משרד האנרגיה בבקשה להתחיל מייד את עבודת הצוות המקצועי לבחינת המדיניות ולסיימה בתוך כמה חודשים. יצוין כי בפועל, ההחלטות אותן ציין אג"ת במכתבו מיוני 2023, התקבלו טרם סיום עבודת ועדת דיין וטרם קביעת מדיניות מעודכנת במשק הגז הטבעי. כך, באוגוסט 2023 אישר שר האנרגיה דאז את הרחבת יצוא הגז ממאגר תמר, בספטמבר 2025, אושרה הקמת צינור הגז רמת חובב-ניצנה ובדצמבר 2025, אושר הסכם היצוא מלווייתן למצרים.

<sup>62</sup> הצינור מיועד להגדלת יכולת אספקת הגז ממאגרי הגז הקיימים למצרים.

בפברואר 2024 מינה מנכ"ל משרד האנרגיה את ועדת דיין. ואולם במועד סיום הביקורת, כשנתיים לאחר מינוי הוועדה, היא טרם סיימה את עבודתה. עקב כך גם הממשלה טרם החליטה באשר לצורך בעדכון המדיניות לגבי משק הגז הטבעי, אף שכבר עברו שבע שנים ממועד החלטתה הקודמת בנושא.

לאור התמשכות עבודת ועדת דיין ביצע משרד מבקר המדינה השוואה של לוחות הזמנים של הוועדות שהתכנסו משנת 2011 ועד מועד סיום הביקורת. להלן ההשוואה:

לוח 6: לוח הזמנים של הוועדות לבחינת המדיניות במשק הגז הטבעי\*

דיין	אדירי 2	אדירי 1	צמח	מינוי
פברואר 2024	נובמבר 2020	ינואר 2018	אוקטובר 2011	
אפריל 2025	יוני 2021	יולי 2018	אפריל 2012	פרסום טיוטת הדוח להערות הציבור
14 חודשים	שבעה חודשים	שישה חודשים	שישה חודשים	הזמן שעבר מהמינוי ועד לפרסום טיוטת הדוח
	לא פורסם	דצמבר 2018	ספטמבר 2012	פרסום הדוח הסופי
במועד סיום הביקורת, עברו תשעה חודשים מפרסום טיוטת הדוח, אולם הדוח הסופי טרם פורסם		חמישה חודשים	חמישה חודשים	הזמן שעבר מפרסום טיוטת הדוח ועד פרסום הדוח הסופי
במועד סיום הביקורת, עברו 23 חודשים ממינוי הוועדה, אולם היא טרם סיימה את עבודתה		11 חודשים	11 חודשים	משך הזמן של עבודת הוועדה
במועד סיום הביקורת טרם הגישה הוועדה המלצות סופיות לממשלה		ינואר 2019	יוני 2023	החלטת הממשלה על אימוץ המלצות הוועדה

על פי דוחות הוועדות והחלטות הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לוועדת צמח ולוועדת אדירי נדרשו כשישה חודשים ממועד מינוי ועד לפרסום טיוטת הדוח להערות הציבור ועוד כחמישה חודשים עד לפרסום הדוח הסופי, ובסך הכול כ-11 חודשים. הדבר איפשר לממשלה לקבל החלטה עדכנית בנוגע למדיניות במשק הגז הטבעי (החלטה 4442), זמן לא רב לאחר שעברו חמש שנים מהחלטתה הקודמת. לעומת זאת, לוועדת דיין נדרשו 14 חודשים עד לפרסום טיוטת הדוח להערות הציבור, ונכון למועד סיום הביקורת, אף שעברו תשעה חודשים מפרסום הטיוטה, הוועדה טרם פרסמה דוח סופי. יצוין כי נכון למאי 2026 הדוח טרם פורסם.

משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי אין חולק שראוי שעבודת ועדת דיין תושלם בהקדם. עם זאת ציין המשרד כי תוך כדי דיוני הוועדה וגיבוש הדוח הסופי, המשרד נדרש לנהל את משק האנרגיה בתקופה ביטחונית מורכבת ולהתמודד עם משימות ואתגרים לא פשוטים, לרוב במתכונת חירום, תוך מזעור סיכונים ונזקים, לצד קידום מהלכים מהותיים במשק האנרגיה, כגון מתן היתר יצוא גז למצרים.

כאמור בחודש פברואר 2024 הוקמה על ידי מנכ"ל משרד האנרגיה הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות משק הגז הטבעי וחיזוק הביטחון האנרגטי (ועדת דיין). על אף החשיבות שבקביעת מדיניות לגבי משק הגז הטבעי, ואף שוועדות קודמות סיימו את עבודתן לאחר כשנה, נמצא כי ועדת דיין טרם גיבשה את המלצותיה הסופיות אף שעברו כשנתיים ממועד מינויה. עוד נמצא כי אף שהיה על הממשלה לבחון את המדיניות בתחום משק הגז הטבעי כעבור חמש שנים ממועד החלטת הממשלה 4442 (ינואר 2019), היא טרם בחנה את המדיניות, בין היתר בשל אי-סיום העבודה של ועדת דיין, ואף לא קבעה לוועדה מועד לסיום עבודתה.

כפועל יוצא מכך, חלפו שבע שנים ממועד החלטת הממשלה הקודמת, ולפיה עליה לבחון את הצורך בעדכון מדיניות הגז בתוך חמש שנים. לאחרונה אף התקבלו החלטות משמעותיות במשק הגז, כגון מתן היתרי יצוא והקמת תשתיות יצוא, וזאת בלי שיש בנושא מדיניות עדכנית ומאושרת על ידי הממשלה, כנדרש על פי החלטת הממשלה 4442.

מומלץ כי ועדת דין תשלום את עבודתה מוקדם ככל הניתן. כן מומלץ כי שר האנרגיה ומזכיר הממשלה ינקטו את הצעדים הנדרשים כדי שתתקבל בהקדם האפשרי החלטת ממשלה עדכנית בנושא מדיניות הגז, וכי שר האנרגיה יוודא כי כלל המידע הנדרש לקבלת החלטת ממשלה מושכלת בנושא יונח לפני הממשלה מהר ככל הניתן.

המטה לביטחון לאומי (המל"ל) השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי הוא תומך בהמלצה שוועדת דין תשלום את עבודתה ככל הניתן וללא שיהוי.



ועדת דין מתכנסת בנקודת זמן מכרעת עבור משק הגז הטבעי, שבה עדיין קיימת גמישות ויכולת להשפיע על עתידו של משק הגז הטבעי, ובכך על משק האנרגיה בכללותו. להחלטותיה של ועדת דין, אם הן יאומצו בידי הממשלה, תהיה השפעה ניכרת על העתיד, והן שיעצבו במידה רבה את משק האנרגיה בעשורים הבאים. להמלצותיה של ועדת דין צפויות להיות השפעות רבות על המשק, שכן ככל שהזמן עובר הגז הולך ואוזל, ומרחב האפשרויות של מקבלי החלטות הולך ומצטמצם. אם יתברר שוועדת דין שמרה כמות גבוהה מדי של גז טבעי, ניתן יהיה לתקן זאת. ואולם שמירת כמות נמוכה מדי<sup>63</sup> עלולה לבוא לידי ביטוי בפגיעה בביטחון האנרגטי של מדינת ישראל בעשורים הבאים וחשש לנזק למשק, אם לא תהיה היערכות מבעוד מועד ליום שבו יסתיימו עתודות הגז הטבעי.

מן האמור בפרק זה עולה חשש כי המלצות ועדת דין לא שקללו את כלל הסיכונים הכרוכים באי-שמירת כמות גז הנותנת מענה למלוא הביקוש לגז טבעי במשק המקומי, כפי שחזתה הוועדה עצמה עד שנת 2048. בהיעדר מענה מספק, עולה חשש לפגיעה בעצמאות ובביטחון האנרגטיים של ישראל, לנזק כלכלי, לעליית מחירי האנרגיה במשק הישראלי ולצורך בהקדמת הקמת תשתיות של ייבוא ואחסון.

מומלץ כי נוכח התלות הגבוהה של המשק בגז טבעי וחשיבות השמירה על ביטחון אנרגטי, ועדת דין תשקול להמליץ לממשלה לדון על שמירת עתודות גז בהיקפים הדרושים בהתחשב בכלל הצרכים החזויים ל-25 שנים ובהתאם לטווח הבדיקה שערכה, זאת כל עוד לא נמצאו מאגרי גז חדשים וכל עוד קיימת יתרת גז שלא הוקצתה ליצוא או לשוק המקומי ויכולה לספק את הצרכים הללו.

## יצוא גז טבעי

### קביעת מכסת היצוא

בהחלטות הממשלה<sup>64</sup> נקבע כי יצוא של גז טבעי טעון אישור של הממונה שיינתן באישור שר האנרגיה. משרד מבקר המדינה ציין בדוח משנת 2015<sup>65</sup> כי יצוא הגז הטבעי הוא בין הסוגיות

<sup>63</sup> בתחום הביקוש, למשל, הוועדה הסתמכה על הערכת חסר בין היתר בשל גידול בביקוש עקב הקמת חוות שרתים, דבר שלא נכלל בתחזית הביקוש של הוועדה. גם בתחום ההיצע קיימת חוסר ודאות באשר ליכולת לספק גז לכלל תחנות הכוח החדשות שמתוכננות לקום בטווח הארוך.

<sup>64</sup> החלטות 442, 476 ו-4442 המוזכרות לעיל. בבג"ץ 4491/13 - המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' ממשלת ישראל, הוכרה סמכותה של הממשלה לקבוע הסדר זה לפי הוראות חוק הנפט, ובראשן סעיפים 33 ו-34 לחוק. ראו גם הנחיות מינהל אוצרות הטבע: הגשת בקשות לאישור יצוא (26.2.20):

[https://www.gov.il/BlobFolder/policy/oil\\_search\\_publications/he/ng\\_export.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/oil_search_publications/he/ng_export.pdf)

<sup>65</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - 2015, "פיתוח משק הגז הטבעי", עמ' 34.

הבסיסיות והעקרוניות בפיתוח משק הגז הטבעי, ויש לו השפעה ניכרת על הביטחון האנרגטי של המדינה ועל הכנסותיהן של בעלות זכויות הנפט. ליצוא הגז יש כמה תועלות: הוא תורם לחיזוק מעמדה של מדינת ישראל בזירה האזורית והבין-לאומית<sup>66</sup>; מאפשר את פיתוח משק הגז הטבעי<sup>67</sup>; מעודד יזמים להשקיע בחיפושי גז ובהפקה של עתודות הגז הקיימות; ותורם להקדמת ההכנסות ממיסים לקופת המדינה<sup>68</sup>.

שותפות גז ב' השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2026 כי קיים קשר ישיר בין יכולת יצוא הגז ובין השקעות בהרחבה של קיבולת הפקת הגז הטבעי המשרתת את המשק המקומי. עוד הוסיפה שותפות ב' כי בהינתן ביקוש מוגבל במשק המקומי, הצדקתן הכלכלית של השקעות אלו נשענת במידה רבה על האפשרות לייצא גז. כמו כן השיבה שותפות גז ב' כי יש תועלות גיאופוליטיות מיצוא, שבאו לידי ביטוי במהלך מלחמת חרבות ברזל, מבצע עם כלביא ומבצע שאגת הארי. עוד היא הוסיפה כי יצוא הגז לירדן ולמצרים מהווה עוגן ליציבות אזורית ותורם ליצירה ולשימור של קשרים חיוניים עם שכנותינו. מלבד זאת, הכנסות המדינה מתמלוגים ומיסים על היצוא מהוות תועלת כלכלית ישירה לקופת המדינה ולאזרחיה.

עם זאת, ליצוא הגז יש השפעות על הביטחון האנרגטי של המדינה בטווח הארוך<sup>69</sup>, על היכולת לספק גז למשק המקומי בכל רגע נתון<sup>70</sup> ועל מחירי הגז במשק המקומי<sup>71</sup>. על פי מכתב של אג"ת למשרד האנרגיה מיוני 2023, למדיניות פיתוח משק הגז הטבעי בכלל, ולמדיניות היצוא בפרט, יש השפעה עצומה על הביטחון האנרגטי של ישראל ועל היבטים כלכליים. אג"ת ציין כי קיימים יתרונות רבים ביצוא הגז<sup>72</sup>, אולם התחייבות לקצב יצוא מואץ מדי של גז טבעי עלולה לסכן את הביטחון האנרגטי של ישראל ולהביא להסתמכות על מאגר יחיד למספר שנים לא מבוטל ואף למחסור בגז. אג"ת הוסיף כי למדיניות יצוא הגז יש השפעה על מחירי הגז הטבעי למשק המקומי, היצוא עלול להביא לעליית תעריפי החשמל, לפגיעה במשק ולעלייה ביוקר המחיה בישראל.

משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי כלל השיקולים הללו ידועים ומוכרים לו ואף נדונו בהרחבה במסגרת דיוני ועדת דיין, וכי שיקולים אלה הם שיקולים ראויים במארג נרחב יותר של שיקולים שמלאכת האיזון ביניהם, על משקלם השונה, אינה פשוטה כלל ועיקר. עוד הוסיף המשרד כי הטלת מגבלות יצוא, אם בדיעבד ואם למפרע, היא כלי אחד מיני רבים העומדים לרשות המשרד בבואו לקדם את שיקולי משק האנרגיה לרבות לעניין הביטחון האנרגטי.

על פי טיוטת דוח ועדת דיין, מדיניות היצוא של גז טבעי מישראל נקבעה לראשונה במסגרת ועדת צמח (2012), ועוגנה במסגרת החלטת הממשלה 442 (2013). החלטה זו קבעה בין היתר שלושה קריטריונים מצטברים למתן אישור עקרוני ליצוא הגז: (א) חובת שמירה כוללת - יש לוודא כי

<sup>66</sup> על פי דוח ועדת דיין, יצוא הגז הוא עוגן מרכזי ביחסים עם ירדן ומרכיב בסיסי ביחסים עם מצרים, והוא כלי חשוב ליצירת חיבורים עם מדינות נוספות. בדוח צוין כי פיתוח מאגרי הגז יוצר חיבורים משמעותיים באגן הים התיכון ומעבר לו, כגון חיבור עם יוון וקפריסין ועם מדינות המפרץ, ואף בנוגע לקשרים עם ארצות הברית, וקיים גם פוטנציאל לחיזוק הקשרים עם מדינות אירופה, בשים לב לכך שהאיחוד האירופי רואה בגז טבעי "דלק מעבר".

<sup>67</sup> על פי דוח ועדת דיין, מדיניות הממשלה בנושא יצוא הגז נדרשת לאזן בין צורכי המשק המקומי לבין העובדה שהביקוש לגז אינו מספיק כדי להביא בפני עצמו למימוש מלוא הפוטנציאל של המאגרים. למעשה, המשק הישראלי נחשב למשק קטן לעומת כמויות הגז במאגרים, ובלי יצוא אין כדאיות כלכלית לפתח את המאגרים הקיימים. לדוגמה, פיתוח מאגר לווייתן החל רק לאחר קבלת אישור לייצא גז מהמאגר.

<sup>68</sup> בהנחה שמחיר הגז המיוצא יקר יותר ממחיר הגז למשק המקומי, יצוא הגז יאפשר גם הגדלה של הכנסות המדינה ממיסים.

<sup>69</sup> כמויות הגז המיוצאות נגרעות מסך העתודות שעומדות לרשות המשק המקומי.

<sup>70</sup> קיימות מגבלות על סך הכמות שניתן להפיק ולספק, בהתאם להיקף תשתיות ההפקה וההולכה של הגז. ייתכן שבשעות שיא או בעת חירום לא תהיה יכולת לספק את מלוא הגז הן למשק המקומי והן ליצוא, ויהיה צורך לקצץ בכמויות הגז המסופקות לכל אחת ממטרות אלו. בהיעדר מנגנונים המבטיחים עדיפות למשק המקומי בכל עת, יכול להיות ששותפויות הגז יעדיפו לייצא את הגז על חשבון המשק המקומי. בפועל, במלחמת חרבות ברזל שותפויות הגז נתנו עדיפות למשק המקומי על פני היצוא, ראו בהמשך הפרק.

<sup>71</sup> מחירי הגז המיוצא יכולים לשמש בסיס לקביעת מחירי הגז למשק המקומי, שכן הביקוש לגז בשוקי היצוא גבוה בהרבה מהביקוש בשוק המקומי, ועל כן מחירי הגז ששותפויות הגז יכולות לדרוש גבוהים יותר.

<sup>72</sup> מבחינת תמריצים לפתח מאגרי גז, בהיבטים של הכנסות המדינה ובהיבטים גיאופוליטיים.

במועד מתן אישור היצוא נותרת לרשות המשק המקומי כמות גז טבעי של BCM 540 לפרק זמן של 29 שנים<sup>73</sup>; (ב) חובת שמירה פרטנית - עבור כל מאגר נקבעה חובת שמירה פרטנית, כך שהכמות המרבית של הגז שניתן לייצא מכל מאגר מחושבת על בסיס סך הרזרבות והמשאבים המותניים במאגר  $2C+2P$ <sup>74</sup> בהפחתת חובת השמירה החלה עליו<sup>75</sup>. יצוין כי וועדת צמח הדגישה בדוח שלה כי מדובר בכמות מרבית שאין התחייבות כי ניתן יהיה לייצא את כולה; (ג) צורכי המשק המקומי - במתן אישור היצוא יש לוודא כי צורכי המשק המקומי מקבלים מענה מלא, לרבות ברמה היומית והשעתיית<sup>76</sup>. נוסף על כך, ועדת צמח המליצה להגביל את היקף היצוא מכלל המאגרים לכמות של עד BCM 500.

משנת 2017 החלה ישראל לייצא גז טבעי למדינות השכנות מצרים וירדן, ומאותה שנה נרשמה מגמת גידול ביצוא הגז הטבעי מישראל. כמות הגז המיוצאת גדלה במידה ניכרת משנת 2020, כאשר החלה הפקת גז טבעי מאסדת לווייתן. להלן נתונים על הסכמי יצוא גז טבעי במשך השנים:

לוח 7: הסכמי יצוא גז טבעי, לפי מאגר

המאגר	היעד	שנת חתימת ההסכם	הכמות הכוללת בהסכם (ב-BCM)	הכמות שיוצאה עד 31.12.23 (ב-BCM)	היתרה ליצוא מ-1.1.24 (ב-BCM)
לווייתן	ירדן מצרים	2017	45	10	35
		2019	60	16.5	43.5
		2025	131		
תמר	ירדן מצרים	2015	3	1.5	1.5
		2019			
		2019	68	5	63
		2023			
סה"כ			307	33	274

המקור: מצגת שהוצגה לוועדת ד"ר.

מהלוח עולה כי בסך הכול בשנים 2017 - 2023 נחתמו הסכמים ליצוא של BCM 176 למצרים וירדן, מהם BCM 33 שכבר יוצאו. לצד הסכמים אלו, בדצמבר 2025 העניק משרד האנרגיה היתר ליצוא גז נוסף ממאגר לווייתן למצרים בהיקף כולל של כ-BCM 131. מרבית היצוא מיועד למצרים<sup>77</sup> (259 מ-BCM 307, כ-84%), והיתר לירדן. להלן תיאור יצוא הגז למצרים וירדן בכל אחת מהשנים 2017 - 2024:

<sup>73</sup> כאמור, ועדת צמח המליצה על חובת שמירה של BCM 450 ל-25 שנים, אולם הממשלה החליטה לשמור כמות גז של BCM 540 ל-29 שנים.

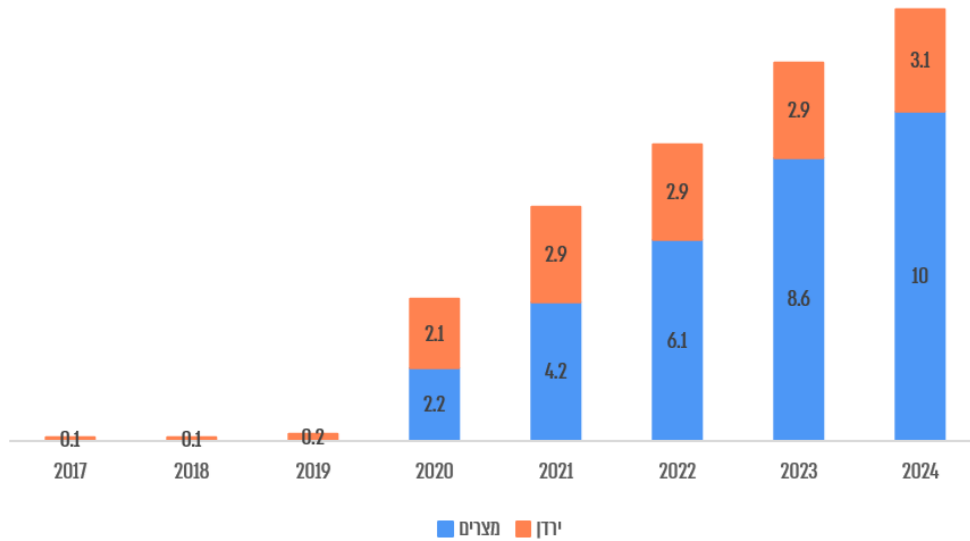
<sup>74</sup> המתודולוגיה להערכת כמויות הגז הטבעי על פרוטוקול ה-PRMS (Petroleum Resources Management System). על פי פרוטוקול זה, עתודות המסווגות כרזרבות P הן עתודות ברמת הוודאות הגבוהה ביותר לגבי הפקה. משאבים מותנים C הם משאבים הנמצאים ברמת ממשות נמוכה יותר והפקת הגז מהם מותנית במשתנים כאלה ואחרים, כולל היתכנות טכנית כלכלית וקיומה של תוכנית פיתוח מקובלת. הספרה 2 מתייחסת להערכה הטובה ביותר למציאת הכמויות המצוינות בכל קטגוריה. ראו פירוט בהמשך בפרק הערכת פוטנציאל הגז של ישראל.

<sup>75</sup> החלטת הממשלה 442 (23.6.13) התייחסה רק לכמות הגז הטבעי ברמת סיווג 2P. החלטת הממשלה 476 (16.8.15) תיקנה את החלטת הממשלה 442 וקבעה כי יש להתייחס לכמות הגז הטבעי ברמת סיווג 2C+2P.

<sup>76</sup> הוועדה ציינה כי בהמשך התברר שהחישוב השעתי רלוונטי פחות, משום שההסכמים נחתמים ברמה היומית, וניתן לנהל את היצע הגז הטבעי ברמה השעתיית באמצעים אחרים.

<sup>77</sup> חלק מהגז הטבעי המיוצא לירדן מגיע למצרים. כמו כן, חלק מהגז הטבעי שמגיע למצרים עובר תהליך הנזלה ומשם מיוצא לאירופה.

## תרשים 11: יצוא גז למצרים ולירדן, 2017 - 2024 (ב-BCM)



על פי "סקירת משק הגז הטבעי - סיכום לשנת 2024", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מאז החל יצוא הגז, כמות הגז המיוצא הלכה וגדלה. משנת 2017 עד סוף שנת 2024 יוצאו מישראל לירדן ולמצרים בסך הכול כ-BCM 45.5.

משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי חוזי היצוא הם ארוכי טווח. עוד הוסיף המשרד כי היתר היצוא ממאגר לווייתן, שניתן בדצמבר 2025, מבטיח זמינות של גז טבעי במחיר מוגבל לרכישה עבור המשק המקומי במסגרת חוזים ארוכי טווח.

## סמכות בלעדית של משרד האנרגיה לאישור יצוא גז טבעי

על פי החלטת הממשלה 442, יצוא גז טבעי יהיה טעון אישור יצוא מאת הממונה ובאישור שר האנרגיה. מבקר המדינה ציין בדוח משנת 2015 כי בחוק הנפט אין התייחסות לרישיון יצוא של גז טבעי, וממילא החוק אינו קובע את השיקולים שעל שר האנרגיה לשקול לפני מתן רישיון כזה<sup>78</sup>.

בפועל, היבטים אלו נדונו בוועדת צמח, וזו המליצה כי במסגרת "רישוי מכירת גז טבעי שלא למשק הישראלי" תחול חובה לקבל רישיון יצוא (להלן - אישור יצוא). יצוא הגז יאושר בידי שר האנרגיה, לאחר חוות דעת שיתקבלו מטעמים של הגורמים הרלוונטיים במשרד האנרגיה, משרד האוצר, משרד החוץ, המטה לביטחון לאומי וכן גורמים אחרים שייקבעו. החלטת הממשלה 442 מיוני 2013 כאמור לא אימצה את המלצת ועדת צמח בדבר חובת ההיוועצות עם גורמים מחוץ למשרד האנרגיה. הלכה למעשה קבעה החלטת הממשלה כי אישור יצוא גז טבעי יינתן בידי הממונה (מנהל מינהל אוצרות טבע במשרד האנרגיה) באישור שר האנרגיה ובהתייעצות עם מנהל רשות הגז, ולאחר שהממונה נוכח כי סך כמות הגז שתעמוד לרשות המשק המקומי אינה פחותה מ-BCM 540 (הכמות המיועדת למשק המקומי החל ממועד קבלת ההחלטה)<sup>79</sup>.

בתחומים אסטרטגיים אחרים קיימים מנגנונים של היוועצות לפני מתן אישורי יצוא. למשל, בחוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007, נקבע כי שר הביטחון ימנה ועדות מייעצות לצורך מתן המלצה לרשות המוסמכת בדבר מתן רישיונות יצוא ביטחוני. ועדה מייעצת תכלול נציגים של משרד הביטחון, משרד החוץ ומשרד הכלכלה (במקרים הרלוונטיים) וגם נציגים של כוחות

78 ראו מבקר המדינה, פיתוח משק הגז הטבעי (2015), עמ' 34.

79 יצוין כי בפסק הדין בנושא מתווה הגז (בג"ץ 15/4374 התנועה לאיכות השלטון נ' ממשלת ישראל) נקבע כי לשר האנרגיה יש סמכות לאשר חוזי יצוא גז, זאת כחלק מהסמכות המוקנית לו על פי פקודת הנפט 1929, ובפרט סעיף 33 לפקודה שקובע כי הממונה על הנפט רשאי לקבוע תנאים לגבי הפקה והולכה של נפט וגז טבעי.

הביטחון, על פי דרישת שר הביטחון. גם משרד מבקר המדינה המליץ בדוחות קודמים כי נושאים בעלי חשיבות אסטרטגית ובעלי השפעות רוחביות על המשק לא ינוהלו בידי גורם אחד שראייתו חלקית ומוגבלת ומערכת השיקולים והתמריצים שלו עשויה להיות שונה מזו של הממשלה<sup>80</sup>.

יצוין כי מאז התקבלה החלטת הממשלה ביוני 2013 חלו שינויים ניכרים במשק האנרגיה ובמעמדו של הגז הטבעי במשק זה: התלות של ישראל בגז טבעי גדלה; ישראל החלה לייצא גז בהיקף הולך וגדל שהגיע בשנת 2024 לכ-50% מסך הגז שהופק באותה שנה; שינויים שחלו בסביבה הגיאופוליטית, התגברות האיומים הביטחוניים, מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא חידדו את החשיבות של העצמאות והביטחון האנרגטי; קצב הייצור מאנרגיות מתחדשות לא התקדם כנדרש. שינויים אלה מדגישים את הצורך לדון מחדש בסמכויות להתרת יצוא הגז, נוכח השפעת יצוא הגז על תחומים רבים, דוגמת יחסי החוץ, הביטחון האנרגטי והכלכלה של ישראל.

אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 כי מתן אישור היצוא כהגדרתו בהחלטת הממשלה 442 הוא סמכות בהיקף נרחב, ויש לכך השפעות כלכליות וגיאופוליטיות. אג"ת ציין כי למרות זאת כיום ההכרעה מצויה בידי משרד ממשלתי יחיד, אף שהשיקולים הנדרשים חורגים במובהק מתחום מומחיותו הישירה. מעמדת אג"ת ביחס לטיטת דוח ועדת דיין עולה כי היתרי היצוא הם בעלי חשיבות אסטרטגית ברמה הלאומית במישור התחרותי, במישור הגיאופוליטי ובמישור הביטחון האנרגטי. על כן נדרשת התייעצות עם גורמי ממשלה נוספים לשם יצירת איזון בין השיקולים השונים. היוועצות כאמור תביא לשקילת כלל השיקולים שנדרש לשקול בעת מתן היתרי יצוא, בלי לפגוע ביעילות ההליך.

ממסמכי משרד החוץ מ-20.3.25 עולה כי יצוא הגז הטבעי הוא מנוף דיפלומטי חשוב מול מדינות ובעל השפעות מדיניות מובהקות. משרד החוץ הדגיש כי יש חשיבות רבה לחובת ההיוועצות עם שר החוץ לגבי מתן אישורי יצוא, שכן ליצוא הגז הטבעי יש חשיבות מדינית, אזורית ואסטרטגית רבה ביותר. לאור זאת, יש חשיבות להסדרת חובת היוועצות עם משרד החוץ בקשר לאישור היצוא, כדי לנצל באופן מרבי את היתרון המדיני של מנוף זה. עוד עולה ממסמכי משרד החוץ כי במידה ותיקבע חובת היוועצות, המדינות הרלוונטיות יהיו מודעות לכך ולכן חובה זו תהווה כלי מדיני לחיזוק העמדה הישראלית במשא ומתן.

על פי טיוטת דוח ועדת דיין, הוועדה מצאה לנכון להתיר על כנו את מנגנון מתן אישורי היצוא בידי הממונה על ענייני הנפט, באישור שר האנרגיה ובהתייעצות עם מנהל רשות הגז.

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי ההכרעה הסופית בדבר מתן אישורי יצוא, הנתונה לשר האנרגיה, משקפת הסדר מושכל המאזן בין ידע מקצועי לאחריות מיניסטריאלית. הידע המקצועי, הנתונים הרלוונטיים והיכולת להעריך ולנהל סיכונים במשק הגז מצויים בידי המשרד, וזאת בין היתר לאור הראייה הכוללת והמתכללת המאפשרת קבלת החלטות מושכלות המבוססות על מכלול השיקולים הרלוונטיים. עוד הוסיף המשרד כי בהסכמת מרבית חברי ועדת דיין, המליצה הוועדה על קביעת מנגנון לשמיעת עמדות הגורמים הרלוונטיים לצורך קבלת החלטה על מתן היתר יצוא.

**על אף החשיבות האסטרטגית של עתודות הגז הטבעי לכלכלה ולמצבה הגיאופוליטי של ישראל, ובשונה מתחומים אסטרטגיים אחרים שבהם קיימת חובת היוועצות, דוגמת יצוא בטחוני, נמצא כי על פי החלטת ממשלה 442 משנת 2013, מתן אישור ליצוא גז טבעי הוא בסמכותו הבלעדית של משרד האנרגיה. ועדת דיין המליצה להתיר סמכות זו בידי משרד האנרגיה.**

**אי-היוועצות עם גורמים נוספים בעת מתן היתרי יצוא גז טבעי עלולה להוביל לכך ששיקולים משמעותיים, שאינם בתחום מומחיותו של משרד האנרגיה, כגון השפעות גיאופוליטיות, כלכליות וסביבתיות לא מקבלות משקל ראוי.**

<sup>80</sup> ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 67ב (2018), "הסכם הגז של חברת החשמל לישראל בע"מ", עמ' 1224; מבקר המדינה, חברת קו צינור אירופה אסיה (קצא"א) - ביקורת פיננסית והיבטים שונים בפעילותה (2025), עמ' 30 - 32.

**נוכח חשיבותו של הגז הטבעי והשפעתו על תחומים רבים במשק, מומלץ כי שר האנרגיה, שר האוצר, שר החוץ והמל"ל יבצעו עבודת מטה שתבחן את מנגנון מתן האישור ליצוא גז טבעי, כדי שאישורי היצוא יינתנו בכפוף לבחינת מכלול השיקולים וההשפעות שיש לכך על כלל המשק.**

### קריטריונים ליצוא גז טבעי

כאמור יצוא גז טבעי טעון היתר מהממונה ואישור שר האנרגיה<sup>81</sup>. משרד מבקר המדינה העיר בדוח משנת 2015<sup>82</sup> כי מאחר שיצוא הגז הטבעי הוא בין הסוגיות הבסיסיות והעקרוניות בפיתוח משק הגז, ויש לו השפעה ניכרת על הביטחון האנרגטי ועל הכנסותיהן של בעלות זכויות הנפט - על משרד האנרגיה להחיש את גיבושן של הנחיות ברורות ושקופות בדבר מתן אישור יצוא ולפרסמן ברבים. פרסום ההנחיות ייתן פומבי למדיניות הממשלה בנוגע ליצוא הגז הטבעי, יקל את הבקרה על אכיפתה של המדיניות ויגביר את הוודאות המסחרית במשק מורכב זה.

אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 כי מדיניות הממשלה לגבי יצוא גז טבעי, שנבחנת אחת לחמש שנים, קובעת קווים כללים בלבד, ואישור היצוא הוא שמגדיר בפועל את יעד היצוא, את קצב היצוא ואת המנגנונים באישור היצוא שמבטיחים ביטחון אנרגטי (הפחתת היצוא במצבים מסוימים). ליעד היצוא יש השפעות משמעותיות על התועלות הגיאופוליטיות שניתן להפיק מהסכמי היצוא ששותפויות הגז חותמות, לקצב היצוא יש השפעות על המצב התחרותי במשק, ולמנגנונים שנקבעים במסגרת האישור יש חשיבות לגבי הבטחת אספקת החשמל במשק.

מהתייחסות אג"ת לדוח ועדת דיין עולה כי לדעת אג"ת, יש לשפר את השקיפות בתהליך מתן היתרי היצוא. כיום היתרי היצוא ניתנים בלי שהמדינה מפרסמת באופן סדור את שיקוליה, את העקרונות שלפיהם היא פועלת ואת אופן קבלת ההחלטות. מצב זה יוצר חוסר ודאות אסדרתית ומייצר סיכון לחברות שמחפשות ומפתחות מאגרי גז בישראל. עוד עולה מהתייחסות אג"ת כי קביעת כללים ברורים על ידי משרד האנרגיה בשיתוף משרד האוצר לגבי היקף הפרסום בנוגע להיתרי היצוא תאפשר ליזמים להבין למה הם צריכים לצפות כאשר הם מבקשים היתר יצוא, וכך תיווצר ודאות גדולה יותר לשחקנים במשק. אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 כי עמדתו היא שאין סיבה שלא לחשוף את אישורי היצוא או את עיקרם לציבור.

אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי הוא סבור שיש להתחשב בשיקולי תחרות במשק הגז בעת מתן אישורי יצוא ולהבטיח שמירה על מבנה תחרותי במשק באמצעות שמירה על היצע תחרותי למשק המקומי. משמעות הדבר שנדרש להגביל את היצוא ולשמור כמות מסוימת מעבר לסך הביקוש של השוק המקומי, כדי לחולל תחרות. בכך יימנע מצב שבו יהיה אינטרס לזכיינות הגז לא למכור גז למשק המקומי ולהעדיף את היצוא. אג"ת הוסיף כי המלצה בעניין פורטה בטיוטת חוק ההסדרים, תחת הפרק "תוכנית אסטרטגית למשק הגז הטבעי".

שותפויות גז א' ו-ב' השיבו למשרד מבקר המדינה באפריל ובמאי 2026 כי לדעתן, המטרה של אישור היצוא הייתה טכנית במהותה: לוודא כי אכן התקיימו תנאי הבסיס שנקבעו בהחלטת הממשלה לצורך היצוא. אולם, לאורך השנים הם חרגו מכך, והם עסקו גם בהסדרים מסחריים ובהקצאות אספקה ובכל פעם שניתן היתר חדש נקבעים בו תנאים חדשים שלא הופיעו בהיתרים קודמים.

בהתייחסותה של חח"י לטיוטת דוח ועדת דיין מיוני 2025 היא ציינה כי מדיניות היצוא הקיימת לוקה בהיעדר שקיפות, בעיקר בכל הנוגע לתנאי אישור היצוא, השיקולים למתן האישור והשפעותיו. חח"י הוסיפה כי אישורי יצוא כיום אינם מתפרסמים, אין היוועצות מוקדמת או שיתוף הציבור בעניין, ולא קיימים כללים מחייבים להבטחת עודף היצע יומי ושעתי למשק המקומי.

<sup>81</sup> טרם הפנייה לקבלת היתר יצוא שותפויות הגז מנהלות משא ומתן מול לקוחות פוטנציאליים, ורק לאחר חתימת החוזה הנושא מובא לאישור משרד האנרגיה. משרד האנרגיה מצידו יכול שלא לאשר את החוזה או לערוך בו שינויים. היעדר פרסום הקריטריונים מראש עלול להאריך את משך הזמן לחתימת הסכמים שכן היזמים אינם יודעים מהם התנאים הדרושים לאישור ההסכם. נושא זה אף יכול להביא לכך שהיזמים ינהלו משא ומתן ויגיעו להסכמות אך בסופו של דבר משרד האנרגיה לא יאשר את ההסכם.

<sup>82</sup> ראו מבקר המדינה, פיתוח משק הגז הטבעי (2015), עמ' 36.

אף שלהיתרי היצוא יש חשיבות אסטרטגית בהיבטים של ביטחון אנרגטי ואמינות אספקה, ואף שמשרד מבקר המדינה המליץ בשנת 2015 למשרד האנרגיה לקבוע קריטריונים ברורים למתן אישורי יצוא ולפרסמם לציבור - משרד האנרגיה לא פרסם את הקריטריונים ואת השיקולים שמנחים אותו בעת מתן אישורי היצוא הפרטניים.

היעדר פרסום קריטריונים כאמור עלול לגרום לחוסר ודאות בקרב היזמים ולחוסר יעילות, והדבר עלול להאריך את משך הזמן של סגירת העסקאות בידי היזמים ויכול אף להקשות את פיתוח תשתיות הגז הטבעי. פרסום קריטריונים אלה ייתן פומביות למדיניות הממשלה בנוגע ליצוא הגז הטבעי, יגביר את הוודאות והשקיפות בקרב השחקנים, לרבות שותפויות הגז, ויקל את יישום המדיניות ואת הבקרה עליה.

מומלץ כי משרד האנרגיה יפרסם את הקריטריונים והשיקולים שהוא מביא בחשבון בעת התרת יצוא הגז, בין היתר בהתחשב בהשפעות של יצוא הגז על הביטחון האנרגטי, על רמת התחרות, על מחירי הגז במשק המקומי ועל המצב הגיאופוליטי של מדינת ישראל, יצוא על מנת להגביר את הוודאות של כלל השחקנים במשק. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה יבחן את טענות שותפויות הגז בעניין היתרי היצוא.

### תועלות כלכליות מיצוא הגז

ליצוא הגז כאמור יש תועלות במישור הכלכלי, המדיני והגיאופוליטי. היצוא גם תורם לעידוד השקעות ולפיתוח המשק, שכן השוק הישראלי הוא שוק קטן ולכן אינו אטרקטיבי למשקיעים ללא התרת היצוא. ועדת דיין הציגה את התועלות הכלכליות הנובעות מיצוא גז טבעי, כמתואר להלן.

על פי טיוטת דוח ועדת דיין, המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד האנרגיה ערכו תחשיב לבדיקת הכדאיות הכלכלית של יצוא הגז הטבעי (להלן - תחשיב הכדאיות הכלכלית)<sup>83</sup>. התחשיב הוצג לוועדה ביולי 2024. בתחשיב נבחנו שלושה תרחישים שונים, כמתואר להלן:

לוח 8: תרחישים לבחינת כדאיות יצוא הגז\*

התרחיש	ההנחות	כמות הגז ליצוא משנת 2024 (BCM)	השנה הגז ייגמר למשק המקומי	התועלת העודפת לעומת תרחיש הבסיס עד שנת 2048 (במיליארדי דולר)***	התועלת העודפת לעומת תרחיש הבסיס עד שנת 2060 (במיליארדי דולר)***
הבסיס	יתרת יצוא קיימת מאושרת (BCM 143) + מתן אישור יצוא נוסף ללוייתן של BCM 118**	261	2054		
מיצוי מדיניות קיימת (יצוא מוגבר)	יתרת יצוא קיימת מאושרת + מתן אישור יצוא נוסף ללוייתן של BCM 118 + יצוא נוסף של BCM 98	359	2050	12.1 - 8.5	2.4 - 0.6

על פי מסמכים שהוגשו לוועדת דיין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* הוועדה בחנה תרחיש נוסף של יצוא מוגבר ומציאת BCM 200 נוספים של גז. תרחיש זה לא קיבל התייחסות בעבודת הוועדה, שכן המדיניות נקבעת על בסיס ההנחה שלא ימצא גז נוסף. על כן תרחיש זה לא מתואר בלוח.

\*\* בפועל בדצמבר 2025 אישר משרד האנרגיה יצוא של BCM 131 ממאגר לווייתן, במקום הנתון של 118 כפי שהניח המודל.

\*\*\* התועלת העודפת מחושבת כפער מול תרחיש הבסיס, ומוצגת כטווח כתלות בהנחות שונות שנבדקו במודל כגון מחירי ה-LNG ושיעור ההיוון.

<sup>83</sup> התחשיב מבוסס על מתודולוגיה לבדיקות כלכליות במשק האנרגיה (נוהל מלכ"א) שגיבש משרד האנרגיה בינואר 2021.

מהלוח עולה כי במסגרת העבודה נבחנו שני תרחישים מרכזיים של יצוא גז. תרחיש הבסיס מניח כי היצוא ממאגר לווייתן בהיקף של BCM 118 יאושר<sup>84</sup>. בתרחיש היצוא המוגבר נבדקה התוצאה של הגברת היצוא מעבר להסכם זה בעוד כ-BCM 100.

על פי טיוטת דוח ועדת דיין, תוצאות תחשיב הכדאיות הכלכלית מצביעות על כך שמנקודת מבט כלכלית, בטווח תכנון של 25 שנה, הגדלת היצוא מהמאגרים הקיימים עד למקסימום המותר בהחלטות הממשלה מביאה לתועלת משקית עודפת של עד 12 מיליארד דולר בערכי שנת 2024. עוד עולה מטיטוט דוח ועדת דיין כי בנוגע לטווח של כ-35 שנה, בהנחה מחמירה שלא יתגלו מאגרים חדשים, וכי יידרש ליבא את כלל צורכי המשק בגז טבעי - מנקודת המבט המשקית אין הבדל משמעותי בין תרחיש של יצוא מקסימלי לבין היצוא הנוכחי<sup>85</sup>. התרחישים נבדקו בהנחה שעלות יבוא גז נוזלי LNG בעתיד (בעת שהגז נגמר) תהיה 8 דולרים ליחידה<sup>86</sup>. בטיטוט דוח הוועדה צוין כי נעשו גם ניתוחי רגישות, וכי התרחיש היחיד שבו לתרחיש הבסיס יש עדיפות הוא תרחיש שמביא בחשבון עלות גז של 12 דולר ליחידה ושיעור היוון של 3%.

כפועל יוצא מכך, על פי טיוטת דוח ועדת דיין, תוצאת הניתוח הכלכלי שנלווה להחלטת הוועדה מצביעה על כדאיות הגברת יצוא הגז בטווח הקצר והיערכות ליבוא גז בעתיד. עם זאת, הוועדה ציינה כי מלבד התועלות הכלכליות קיים מערך שיקולים רחב שיש לשקול בעת אישור היצוא.

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026 כי הוא מבצע עבודה נוספת על המודל הכלכלי שגובש המועצה הלאומית לכלכלה על מנת לתקן את הדרוש תיקון ולעדכן את הנתונים בהתאם להתפתחויות, וכי להערכתו עבודה זו לא תושלם עד למועד סיום הביקורת. עם זאת, על פי תחשיב ראשוני שביצע המשרד בהסתכלות עד שנת 2048, הפער בתועלת בין תרחיש יצוא בסיסי לתרחיש יצוא מרבי קטן משמעותית (ירד בכ-70%) בהשוואה למודל שהוצג לוועדת דיין.

אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 כי משמעות תוצאות תחשיב הכדאיות הכלכלית היא שבטווח הארוך יש שונות קטנה מאוד ולא חד-משמעית בין התרחישים, וכי התחשיב רגיש מאוד לעלות של גז טבעי נוזלי (LNG), שקשה מאוד לחזות אותה<sup>87</sup>. אג"ת הוסיף כי במודל לא נכללו העלויות של תשתיות יבוא ואחסון<sup>88</sup>.

מהתייחסות חח"י לטיטוט דוח ועדת דיין עולה כי לפי עמדתה, המתודולוגיה של תחשיבי הכדאיות הכלכלית לוקה בחסר מהותי ואינה משקפת את הסיכונים המשמעותיים הכרוכים בהישענות על יבוא גז. זאת מאחר שהחישוב מתבסס על הנחה תיאורטית של זמינות גז מיובא בכמות ובקצב הנדרשים, תוך התעלמות ממגבלות תשתית, סיכוני אספקה ומחירים משתנים. כמו כן, לדעת חח"י לא ניתן משקל כלשהו לעלות המשקית של מחסור בגז<sup>89</sup>. התחשיב גם אינו מספק ניתוח של ישימות היבוא ואינו בודק את המשמעויות של חשיפה למחירים תנודתיים בשוק, את היתכנות יישום פתרון זה ואת רמת האמינות שלו לאורך זמן. נוסף על כך, לדעת חח"י, החישוב מתעלם מהשפעות כלכליות וחברתיות כבדות משקל של תרחישי כשל, כגון פגיעה באספקת החשמל למשק ומעבר לדלקים אחרים<sup>90</sup>.

84 כאמור, בדצמבר 2025 אושרה עסקת יצוא ממאגר לווייתן למצרים בהיקף של כ-BCM 131.  
85 תועלת מקסימלית של 2.4 מיליארד דולר בתרחיש של יצוא מוגבר על פני תרחיש הבסיס. סכום זה הינו זניח ביחס לסך התועלת על פני כל התקופה, והוא עומד על כ-2.4% - 2.7% בשנת 2048, וכ-2.7% - 2.8% בשנת 2060.

86 עוד הונח במודל כי התועלת משימוש בגז טבעי במשק המקומי היא 5 דולרים ליחידה, והתועלת מיצוא הגז היא 3 דולרים ליחידה.

87 כאמור, בתחשיב הניחו המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד האנרגיה כי מחיר ה-LNG בשנה שבה יתכלו עתודות הגז (2050 - 2054) יהיה 8 דולרים ליחידה.

88 יצוין כי תשתיות יבוא ואחסון יוקמו בכל מקרה, והפערים בעלויות בהקשר זה נובעים מפערי עיתוי, כאשר בתרחיש היצוא המוגבר נדרש להקים את התשתיות ארבע שנים מוקדם יותר מבתרחיש הבסיס. נוסף על עלויות אלה.

89 שבאה לידי ביטוי בחוסר יכולת לספק את מלוא הביקוש לחשמל. על פי הערכת משרד האנרגיה, אי-אספקה של כל קוטי"ש כרוכה בהפסד של כ-35 דולר למשק.

90 כדוגמה לכך ציינה חח"י את משבר יבוא הגז ממצרים בשנת 2011 שגרם לקריסת מאגר "ים תטיס" שלא הצליח לעמוד בביקושים, דבר אשר הביא למשבר אספקה חמור. באותה תקופה שיעור ייצור החשמל מגז

בטיטות דוח ועדת דיין צוין כי המשרד להגנת הסביבה ביקש להדגיש כי החישוב אינו מביא בחשבון את העלויות למשק במצב שבו לא תהיה יכולת אספקה מספקת של הביקוש במשק המקומי בתרחישים שונים שבהם יימשך ביקוש גבוה במהלך שנות ה-40 ובמקרים של תקלות בתשתיות גז טבעי או הפסקת תפקוד של תשתיות חיוניות אלה.

המועצה הלאומית לכלכלה השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי ליצוא גז טבעי תועלות כלכליות משמעותיות שכן המדינה גובה מיסים, תמלוגים והיטלים על משאבי הגז טבעי. צמצום של יצוא הגז הטבעי יפגע בהכנסות המדינה מיצוא הגז.

אף שהתחשיב של המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד האנרגיה שהוצג לוועדת דיין הצביע על כדאיות כלכלית בהגדלת היצוא, נמצא כי הוא רגיש למחירי הגז הנוזלי שקיימת אי-ודאות גדולה לגביהם בטווח של עוד שני עשורים. בנוסף לא נכללו בתחשיב משתנים נוספים כגון עלות הקדמת הקמת תשתיות יבוא ואחסון.

היעדר הכללת רכיבים מהותיים בתחשיב עלול לפגוע בהערכת התועלת מיצוא הגז.

מומלץ כי משרד האנרגיה והמועצה הלאומית לכלכלה, בהתייעצות עם משרד האוצר, משרד החוץ, המל"ל, המשרד להגנת הסביבה, רשות התחרות וגורמים במשק החשמל כגון רשות החשמל וחברת נגה, יטייבו את המודל הכלכלי שגיבשו ויבחנו בהתאם לתוצאות המודל המטויב את השפעותיו בין היתר על חובת השמירה. עוד מומלץ כי הם יכללו במודל המטויב גם את עלות הקדמת הקמת תשתיות היבוא ואת העלויות הכרוכות באי-אספקה פוטנציאלית במידה ולא תהיה ישימות להקמת תשתיות אחסון.

## מחיר הגז לחברת החשמל

חח"י היא שחקנית דומיננטית במשק החשמל, והיא רוכשת גז טבעי בעיקר ממאגר תמר, שעם השותפות בו (להלן - שותפויות תמר) התקשרה בהסכם בשנת 2012<sup>91</sup> (להלן - הסכם תמר). בהסכם תמר נקבעו שני מועדים שבהם כל צד יהיה רשאי לדרוש התאמה של מחיר הגז בהסכם: כעבור שמונה שנים ממועד תחילת זרימת הגז משדה תמר ידונו הצדדים בהתאמת מחיר הרכישה בשיעור של עד 25% (תוספת או הפחתה)<sup>92</sup>; כעבור 11 שנים ממועד תחילת זרימת הגז משדה תמר ידונו הצדדים בהתאמת מחיר הרכישה בשיעור של עד 10% (תוספת או הפחתה). בהיעדר הסכמה על שיעור התאמת מחיר הרכישה כאמור הנושא יוכרע בבוררות<sup>93</sup>.

חח"י היא הצרכנית הגדולה ביותר של גז טבעי בישראל. עלות רכישת הגז הכוללת של חח"י הסתכמה בכ-3 מיליארד ש"ח בשנת 2024, כ-23.4% מסך העלויות של חח"י<sup>94</sup>. המשמעות היא שמחיר הגז שמשלמת חח"י משפיע ישירות על משקי הבית והעסקים ועל יוקר המחיה. לפי חח"י על כל עלייה של חצי דולר במחיר הגז - תעריף החשמל מתייקר בכ-1%.

טבעי היה כ-35% בלבד, לעומת יותר מ-70% כיום, כך שתרחיש דומה כיום צפוי לגרום נזק חמור הרבה יותר.

91 בהסכם התחייבה חח"י לרכוש גז טבעי בהיקף מינימלי כולל של כ-42.5 BCM. מחיר הגז בהסכם נקבע על פי נוסחה הכוללת מחיר בסיס והצמדה למדד המחירים לצרכן האמריקאי בתוספת 1% בכל אחת מהשנים 2012 עד 2019 ובניכוי של 1% בכל שנה משנת 2020 ועד תום תקופת ההסכם. ראו ביאור 35 לדוח השנתי של חח"י לשנת 2024.

92 יצוין כי בינואר 2022, במסגרת פתיחת המחיר הראשונה של ההסכם, הופחת מחיר הגז לחברת החשמל והוארך תוקף ההסכם.

93 בהתאם לכללי המוסד הישראלי לבוררות, אם הסכום שבמחלוקת קטן מהסכום הקבוע בהסכם או לחלופין לפי כללי ה-London Court of International Arbitration, אם הסכום שבמחלוקת גדול מהסכום הקבוע בהסכם.

94 בניכוי רכישות חשמל מיצרני חשמל פרטיים (יח"פים). יצוין כי בשל מלחמת חרבות ברזל נסגרו אסדות הגז לסירוגין. בשנת 2025 שיעור ההוצאה של חח"י על גז טבעי מסך הוצאותיה לאותה תקופה היה 26.1% (בניכוי רכישות חשמל). יצוין כי בשנת 2024 חח"י ייצרה כ-41% מסך החשמל במשק. עם זאת, יצוין כי מחירי הגז של יצרני החשמל הפרטיים מוצמדים לרכיב ייצור החשמל שמושפע מעלויות הדלקים של חח"י, ועל כן מחיר הגז שרוכשת חח"י משפיע גם על מחירי הגז של היצרנים הפרטיים ובכך על המחיר הכולל של החשמל.

חח"י השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי מחירי הגז הם מחולל אינפלציוני, ויש להם השלכות תחרותיות ותפעוליות מהותיות על התנהלות משק החשמל כולו. עוד הוסיפה חח"י בתגובתה כי היא מחזיקה עמדה ייחודית בשוק, וכי היא מחויבת בהבטחת אספקת גז טבעי איכותי באופן רציף לאתריה ולשמירה על רציפות תפקודית. עוד הוסיפה חח"י כי קיימת זיקה ישירה בין מחירי הגז שמשלמת חברת החשמל לספקי הגז ובין תעריף החשמל לצרכן, ולפיכך ההשפעה על הציבור היא רחבה ומשמעותית.

ביולי 2025 התקשרה חח"י עם מרבית שותפויות בתמר במזכר הבנות לא מחייב לגבי פתיחת המחיר בגין הכמות הבסיסית<sup>95</sup>, וזאת כפי שנקבע בהסכם ממרץ 2012. על פי מזכר ההבנות, מחיר הגז עבור הכמות הבסיסית של גז טבעי אשר החברה מחויבת לרכוש על פי ההסכם עם שותפויות תמר יופחת מינואר 2025 בשיעור הקטן בכמה אחוזים משיעור ההפחתה המרבי הקבוע בהסכם תמר. להערכת חח"י, הפחתה זו מגלמת חיסכון של כ-800 - 1,000 מיליון ש"ח לעומת ההסכם הנוכחי<sup>96</sup>. עוד נקבע במזכר ההבנות כי ההסכם יוארך עד שנת 2035, עם אפשרות להאריכו בשנה נוספת. הצדדים הסכימו כי ינהלו משא ומתן להתקשרות בהסכם חדש המבוסס על אותם העקרונות של מזכר ההבנות.

בספטמבר 2025 הודיעו חלק משותפויות תמר כי נוכח התמורות בתנאי השוק והסביבה האסדרתית, לא יהיה זה לטובתן לקדם את התיקון להסכם עם חח"י בעת הזו. בהקשר זה, שותפות גז א' השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי היא מעולם לא חזרה בה ממזכר ההבנות, וכי גם לאחר שהתברר כי לא כל בעלות הזכויות בתמר יצטרפו אליה, השותפה גילתה נכונות לקדם הסדרים חלופיים המבוססים על עקרונות המזכר. חח"י מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי לאחר פרישת אחת מהשותפויות (שותפות ג') ממזכר ההבנות שנחתם ביולי 2025, "חברת החשמל פתחה בהליכי בוררות בינלאומית לפי ההסכם. הצדדים לא הגיעו להבנות או הסכמות כלשהן מאז פתיחת ההליך".

במקביל לניהול המשא ומתן בין חח"י ובין שותפויות הגז נחתם בנובמבר 2025 הסכם ליצוא גז ממאגר לווייתן למצרים בהיקף של BCM 131. ההסכם נחתם לאחר דיונים ממושכים בין שותפויות הגז ובין משרד האנרגיה.

אג"ת ציין בתגובתו על טיוטת המלצת ועדת דיין כי מקטע הפקת הגז שב לרמת ריכוזיות גבוהה, ורק שני מאגרים הנמצאים בבעלות ובתפעול צולב של חברה זרה זמינים להציע חוזים למשק החשמל. משמעות הדבר היא כי הירידה בתחרות במשק הגז משפיעה באופן ישיר על מחירי הגז לשוק המקומי. כאמור, בדצמבר 2025 פתחה חח"י בהליך בוררות נגד כלל שותפויות תמר<sup>97</sup>.

מבקר המדינה ציין בעבר<sup>98</sup> כי על הממשלה לוודא שמשא ומתן בעל חשיבות אסטרטגית שלתוצאותיו יש השפעות רוחביות על המשק, כמו המשא ומתן בין חח"י לשותפויות תמר בנוגע להסכם תמר, לא ינוהל בידי גורם אחד. עוד ציין מבקר המדינה כי מן הראוי שמשא ומתן כזה ינוהל בידי כמה גורמים ממשלתיים או בידי גופי ממשלה שראייתם רוחבית.

**יוצא אפוא כי חח"י ושותפויות הגז לא הגיעו להסכמות על פתיחת מחירי הגז בהסכם תמר, בהתאם למנגנון הקבוע בחוזה ביניהם ומשכך מחיר הגז לחח"י לא הופחת בהסכמה. כפועל יוצא מכך תיקון המחיר תלוי בתוצאות הליך בוררות בין הצדדים, שצפוי להימשך זמן רב.**

<sup>95</sup> הסכם רכישת הגז של חח"י מחולק לשני חלקים. החלק הראשון מתייחס לכמות מינימלית שחח"י מחויבת לשלם עליה על פי מנגנון Take or Pay, כלומר חח"י משלמת על כמות זו, ללא קשר אם היא השתמשה במלוא הכמות. החלק השני כולל אופציה להגדלת כמות הגז הכוללת המרבית שמשופקת לחח"י בתקופת ההסכם.

<sup>96</sup> במזכר ההבנות נקבעו גם תנאים נוספים היכולים להשפיע על המחיר ומכאן גם על החיסכון, לדוגמה רכישת כמויות גז נוספות ותנאים לגבי מחיר הגז הנוסף במידה ויירכש.

<sup>97</sup> במאי 2025, בסמוך לפרסום טיוטת דוח ועדת דיין, ציין שר האנרגיה בדיון בוועדת הכנסת לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל כי משרד האנרגיה שומר על מחירי חשמל אטרקטיביים לעומת המחירים בעולם, וכי הוא יפעל מול שותפויות הגז אם הן ינצלו את כוחן לרעה.

<sup>98</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "הסכם הגז של חברת החשמל לישראל בע"מ", עמ' 1244.

המשמעות של אי-מימוש מזכר ההבנות היא המשך רכישת גז על ידי חח"י במחירים שנקבעו מול השותפויות עד לסיום הליך הבוררות, תוך אובדן פוטנציאלי להוזלה ניכרת במחירי החשמל, שהייתה עשויה להביא לחיסכון של עד כמיליארד ש"ח לציבור עד סוף העשור.

מומלץ כי משרד האנרגיה יפעל לאסדר משק גז טבעי תחרותי ככל הניתן, ויודא בבואו לאשר כמויות יצוא נוספות כי צורכי הגז של המשק המקומי מתקיימים, זאת לצד הבטחת מחיר גז טבעי נאות ושמירה על ודאות רגולטורית ככל שניתן. עוד מומלץ כי גורמי הממשלה בראשות משרד האנרגיה יודאו כי האינטרס של הציבור יובא בחשבון במשא ומתן עתידי בין חח"י לשותפויות הגז.



יצוא גז טבעי תורם לפיתוח המשק, מעודד חיפושים בידי יזמים ומגדיל את התועלות הכלכליות והגיאופוליטיות. עם זאת, ליצוא הגז יש השפעות על הביטחון האנרגטי של המדינה בטווח הארוך, על היכולת לספק גז למשק בכל רגע נתון ועל מחירי הגז במשק המקומי, והוא עלול להביא לעליית תעריפי החשמל, לפגיעה במשק ולעלייה ביוקר המחיה בישראל. על אף ההשפעות הרחבות של מתן היתרי יצוא, ההחלטה על כך נתונה בידי משרד האנרגיה בלבד, והיא מתקבלת ללא קריטריונים שפורסמו לציבור.

מומלץ כי בעת אישור יצוא גז טבעי משרד האנרגיה יפעל בשיתוף עם משרד האוצר, משרד החוץ וגורמים רלוונטיים נוספים ויקבעו מנגנון למתן היתרי יצוא גז טבעי, אשר יביא בחשבון את כלל השיקולים, ויפרסמו אותו לציבור.

## פעולות להגדלת היצע הגז הטבעי

### הערכת פוטנציאל הגז של ישראל

על פי טיוטת דוח ועדת דיין, יש חשיבות להמשך ההשקעה בחיפוש והפקה של גז טבעי בים וביבשה, חשיבות זו נובעת בראש ובראשונה מהצורך בחיזוק הביטחון האנרגטי. הגדלה וגיוון של היצע הגז הטבעי למשק, הן בכמויות הכוללות והן בכושר ההפקה העיתי, היא הנדבך המרכזי באבטחת האספקה. עוד צוין בטיטת הדוח כי הגדלת חובת השמירה הכוללת עשויה לפגוע בתמריצים לביצוע השקעות נוספות בגילוי ופיתוח של מאגרים חדשים ובהרחבת ההפקה מהמאגרים הקיימים, בכך עשויה הגדלת חובת השמירה להביא בטווח הארוך דווקא להפחתת היצע הגז הטבעי שעומד לרשות המשק, הן ברמה הכוללת והן ברמה השנתית והיומית.

עוד על פי טיוטת דוח ועדת דיין, בחינת היצע הגז הטבעי העומד לרשות משק האנרגיה בישראל, נדרשת להיעשות בשני היבטים: (א) כמות הגז הטבעי הכוללת (עתודות ומשאבים מותנים); (ב) יכולת ההפקה של גז טבעי במונחים יומיים ושנתיים. היכולת לחזות כל אחד מנתונים אלו לטווח של כ-25 שנה היא מוגבלת ביותר, עקב מרכיבי אי-הוודאות הרבים הכרוכים בכך. המתודולוגיה להערכת כמויות הגז הטבעי ששימשה את הוועדות לבחינת מדיניות משק הגז הטבעי מבוססת על פרוטוקול ה-PRMS (Petroleum Resources Management System), שהוא הפרוטוקול המקובל בעולם לצורך זה ונעשה בו שימוש על ידי ממשלות וחברות רבות.

פרוטוקול זה מסווג את הגז הטבעי הקיים בכל מאגר (שהתגלה באמצעות קידוח או שיש צפי לגילויו). ניתן לחלק את עתודות הגז לשלוש קבוצות, בהתאם לרמת הוודאות שלהן:

- 1. רזרבות P:** השדות ברמת הוודאות הגבוהה ביותר לגבי הפקה. עתודות הגז הטבעי בשדות אלה מסווגות אף הן בשלוש רמות: מוכחות - 1P, צפויות - 2P ואפשריות - 3P. שדות הגז תמר ולווייתן, לצד מאגרים נוספים, נמצאים בקבוצה זו.

**2. משאבים מותנים C:** שדות הנמצאים ברמת הממשות נמוכה יותר והפקת הגז מהם מותנית במשתנים כאלה ואחרים, כולל היתכנות טכנית כלכלית וקיומה של תוכנית פיתוח מקובלת. גם משאבים אלה מסווגים בשלוש רמות: אומדן כמויות נמוך - 1C, האומדן הטוב ביותר - 2C והאומדן הגבוה - 3C.

**3. משאבים פרוספקטיביים U:** שדות ברמת הממשות הנמוכה ביותר, הנמצאים לפני קידוח וקיימות לגביהם הערכות בלבד. גם משאבים אלה מסווגים בשלוש רמות: האומדן הנמוך - 1U, האומדן הטוב ביותר - 2U והאומדן הגבוה - 3U.

הערכת עתודות גז טבעי היא פעולה מורכבת ביותר הנשענת על משתנים מרובים, אשר לגבי כל אחד מהם נדרש לגבש הנחות יסוד, לייצר מודלים על סמך מידע חלקי ולפרש את תוצאות המודלים לגבי הפקה עתידית מהמאגר. לא ניתן לדעת באופן מדויק מה הן העתודות הקיימות בכל מאגר עד תום ההפקה ממנו. משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 כי הוא מקבל את החלטותיו לגבי סך היצע הגז הטבעי בהתאם להערכות פנימיות שמתבצעות בסיוע יועצים בין-לאומיים. משרד האנרגיה הוסיף שהערכות אלה מתבססות על גישה שמרנית יחסית.

במשך השנים ביצע משרד האנרגיה באמצעות יועצים בין-לאומיים כמה עבודות הכוללות שימוש בכלים שונים, כגון מודלים סטטיסטיים, כדי לנסות להעריך את הפוטנציאל לתגליות גז טבעי נוספות בישראל. עם זאת, משרד האנרגיה ציין כי כל עוד לא בוצעו קידוחים במאגרים הפוטנציאליים, אין כל ערובה שקיים בהם גז טבעי, "ולא כל שכן מידע סביר אודות כמות הגז". קיימות הערכות בישראל בדבר פוטנציאל למציאת עתודות גז נוספות בהיקף של מאות BCM. למשל, על פי בדיקה שערך המכון הגיאולוגי האמריקאי בשנים 2010 ו-2020, יש במים הכלכליים של ישראל גז טבעי בכמות של BCM 1,400 בסך הכול. על פי הבדיקה האמורה, עד כה התגלו בישראל כ-BCM 1,000, ומשמעות הדבר היא שעתודות הגז שטרם התגלו מוערכות בכ-BCM 400. תוצאות עבודות נוספות שביצעו יועצים עבור משרד האנרגיה בשנים האחרונות אינן שונות בצורה מהותית מהבדיקה של המכון הגיאולוגי האמריקאי.

על פי חוק הנפט, שר האנרגיה רשאי לקבוע, לאחר התייעצות עם המועצה המייעצת<sup>99</sup>, כי שטח משטחי המדינה יהיה שטח פתוח לחיפוש נפט ולהפקתו, ובאותה דרך הוא רשאי לסגור אותו, כולו או מקצתו. עוד קובע החוק כי השר רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה המייעצת, לקבוע עקרונות פעולה בחיפושי נפט<sup>100</sup> ואת היקף ההשקעה הכספית המזערית הדרושה לקבלת רישיון חיפוש. מטרתו המרכזית של חוק הנפט היא להביא למיצוי את אפשרויות החיפוש אחר נפט, ואם נמצא נפט - להביא להפקתו ביעילות ובמהירות המרביות. החוק נועד ליצור איזון בין התמריצים המוענקים למחפשי הנפט ומפיקיו מצד אחד, ובין החובות המוטלות עליהם והאינטרס הציבורי מצד שני.

כדי למצות את פוטנציאל הגז הטבעי משרד האנרגיה חילק משנת 2016 רישיונות חיפוש גז באמצעות הליכים תחרותיים (מכרזים)<sup>101</sup>, כמקובל בעולם. מודל זה נועד להביא למיצוי ההשקעה בחיפושי גז טבעי<sup>102</sup>. להלן תיאור המכרזים לחיפושי גז טבעי שפורסמו משנת 2016 ותוצאותיהם:

<sup>99</sup> על פי חוק הנפט (סעיף 3), שר האנרגיה ממנה מועצה מייעצת של 15 חברים, ובהם לפחות שבעה מקרב הציבור וכן עובד אג"ת ועובד אגף החשב הכללי במשרד האוצר, על פי הצעת שר האוצר, שני עובדי משרד האנרגיה, על פי הצעת שר האנרגיה, ושני עובדי המשרד להגנת הסביבה, על פי הצעת השר להגנת הסביבה; החברים יתמנו לשלוש שנים, ואפשר לחזור ולמנותם, ובלבד שלא יכהנו יותר משתי תקופות כהונה רצופות.

<sup>100</sup> על פי חוק הנפט, נפט פירושו "נפט ניגר, בין נוזלי ובין אדי, לרבות שמן, גז טבעי, גזולין טבעי, קונדנסאטים ופחמימנים (הידרוקרבוניס) ניגרים קרובים להם, וכן אספלט ופחמימנים של נפט מוצקים אחרים כשהם מומסים בתוך נפט ניגר וניתנים להפקה יחד אתו".

<sup>101</sup> לפני אותה שנה חולקו רישיונות בהתאם לבקשות שהתקבלו מהיזמים.

<sup>102</sup> מכיוון שהמרכיב התחרותי והעובדה שמרבית הניקוד בהליכים אלו ניתן בגין היקף תוכנית העבודה המוצעת לחיפושים צפויים להביא להשקעה גדולה יותר, זאת בניגוד למודל הקודם של חלוקת רישיונות ביוזמת המבקש אשר היה נהוג עד לשנת 2012.

## לוח 9: מכרזים לחיפוש גז טבעי במים הכלכליים של ישראל

ההליך	שנת הפרסום	מספר הבלוקים/המקבצים	הרישיונות שהוענקו	התוצאה
1	2016	24 בלוקים	חמישה רישיונות חולקו לחברה זרה בשנת 2018.	בשנת 2022 ביצעה חברה זרה ארבעה קידוחי חיפוש, ובכולם נמצא גז טבעי. בשנים 2023 - 2024 משרד האנרגיה נתן לחברה זרה שלושה אישורים על הגעה לתגלית. ביולי 2024 הומר אחד מרישיונות אלה (אחד מתוך שלושת הרישיונות הומר לחזקה <sup>103</sup> , ושני הרישיונות הנוספים צפויים להיות מומרים לחזקות בשנת 2027 בגין התגליות הנוספות.
			רישיון אחד ניתן לקונסורציום. חברות הודיות בשנת 2018.	הרישיון הוחזר ללא ביצוע קידוח.
2	2018	19 בלוקים בחמישה מקבצים <sup>104</sup>	12 רישיונות חיפוש חדשים (בשלושה מקבצים) חולקו בשנת 2019 לשותפות המורכבת מכמה חברות בין-לאומיות.	הרישיונות הוחזרו בשנת 2022 ללא שבוע במסגרתם קידוח חיפוש.
3	2020	בלוק 72	הוגשו שתי הצעות	ההליך בוטל על ידי הממונה במרץ 2025. <sup>105</sup>
4	2022	20 בלוקים בארבעה מקבצים	מקבץ I - שישה רישיונות לקונסורציום של חברות. מקבץ G מקבץ H מקבץ E	הרישיונות ניתנו במרץ 2025. הוכרז זוכה, אך טרם ניתן רישיון. מועצת הנפט המליצה לפרסם בשנית מכרז על מקבץ זה בתחילת שנת 2026 במסגרת ההליך החמישי. טרם הוכרז זוכה.

על פי דוח ועדת אדירי, טיוטת דוח ועדת דיין ונתונים שהתקבלו ממשרד האנרגיה בספטמבר 2025, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי משנת 2016 בוצעו ארבעה הליכים תחרותיים לחיפוש גז טבעי במים הכלכליים של ישראל. לגבי ההליך הראשון, הוא הניב עד כה תגלית אחת של מאגר גז קטן בהיקף של כ-20 BCM, וזו הוכרזה שמונה שנים לאחר מועד פרסום ההליך, ושני רישיונות נוספים צפויים להיות מומרים לחזקות בשנת 2027, כ-11 שנים לאחר מועד פרסום ההליך. לגבי ההליכים השני והשלישי, הם לא הניבו תוצאות. לגבי ההליך הרביעי, ניתן עד כה רישיון חיפוש במקבץ אחד מתוך ארבעה שפורסמו, אולם טרם נערכו בו קידוחי חיפוש.

<sup>103</sup> רישיון מאפשר לבעליו לחפש נפט בשטח הרישיון. בעל רישיון אשר הגיע לתגלית בשטח מסוים זכאי לקבל חזקה על אותו שטח בהתאם לחוק הנפט ותקנותיו. החזקה מקנה לבעליה זכות ייחודית לחפש ולהפיק נפט בשטח החזקה במהלך תקופת החזקה.

<sup>104</sup> מקבץ יכול להכיל כמה רישיונות.

<sup>105</sup> בעניין זה הגישה אחת משותפויות הגז עתירה נגד משרד האנרגיה ראו עתמ (ירושלים) 26074-05-25.

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 כי ההליך התחרותי הראשון הביא לארבעה קידוחים שבהם נרשמו 100% הצלחה בגילוי גז טבעי ולהכרזה על שלוש תגליות גז טבעי; ובהליך התחרותי השני אכן הוחזרו כלל הרישיונות ללא שבוצע קידוח. משרד האנרגיה ציין כי חלק מהרישיונות הוחזרו בין היתר משיקולים סביבתיים ועקב עתירה שהוגשה בנושא. אשר ליתר הרישיונות, החברות החליטו שלא לבצע קידוחים משיקולים מסחריים ואחרים, אולם אין בכך כדי להעיד כי מקבלי רישיון בשטחים אלו בעתיד יחליטו באופן דומה<sup>106</sup>; לגבי ההליך התחרותי השלישי ציין משרד האנרגיה כי היה הליך ייעודי בעניין השטח הידוע כ"בלוק 72", אולם בעקבות ההסכם הימי עם לבנון הפך ההליך לבלתי רלוונטי והוחלט על ביטולו.

משרד האנרגיה הוסיף כי הצלחתם של הליכים תחרותיים נמדדת לאורך שנים רבות. לדוגמה, לגבי ההליך התחרותי הראשון, ההכנות להליך החלו בשנת 2016, אולם הרישיונות ניתנו בשנת 2019, הקידוחים בוצעו בשנת 2022, והתגליות הוכרזו בשנים 2024 - 2025, כשמונה שנים לאחר מועד פרסום ההליך. על פי טיוטת דוח ועדת דיין, עוד שתי תגליות במסגרת הליך זה צפויות להיות מוכרזות בשנת 2027, כ-11 שנים לאחר מועד פרסום ההליך.

יצוין כי בנובמבר 2025 המליצה מועצת הנפט לשר האנרגיה לצאת להליך תחרותי חמישי לחיפוש גז טבעי במים הכלכליים של ישראל. ההליך תוכנן להתפרסם עד ינואר 2026, אך בפועל, נכון למאי 2026, הוא טרם פורסם. במסגרת ההליך ישווקו שישה מקבצים בשטח כולל של כ-8,500 קמ"ר. האזורים לשיווק נקבעו לאחר בדיקה גיאולוגית ובדיקת סקרים סיסמיים שהתבצעו בעבר בחלק מהאזורים.

אג"ת השיב למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי לעמדתו, נכון לצאת להליך חמישי לאחר גיבוש ואימוץ של המדיניות שתחול לגבי המאגרים שיפותחו (אם יפותחו). משמע, סיום עבודת ועדת דיין והחלטת ממשלה שמאמצת את המלצות הוועדה ולאחר שנבחנו לעומק צעדים רגולטוריים לעידוד חיפוש גז טבעי בישראל.

שותפויות גז א' וב' השיבו למשרד מבקר המדינה כי הן היו שותפות למרבית תגליות הגז שהיו בישראל עד כה. שותפות גז ב' הוסיפה כי הצלחה זו הייתה בין היתר בזכות הניסיון, הידע והמומחיות לצד ההשקעה הגבוהה בחיפוש. עם זאת ציינו שותפויות א' ו-ב' כי במסגרת ההליך החמישי הוטלו על השתתפותן הגבלות שונות. משרד מבקר המדינה מציין כי ההגבלות שהוטלו על השתתפות שותפויות א' וב' בהליך החמישי הן תוצאה של בחינה שנערכה על ידי רשות התחרות שקבעה את התנאים להשתתפות שחקנים שונים בהליך זה.

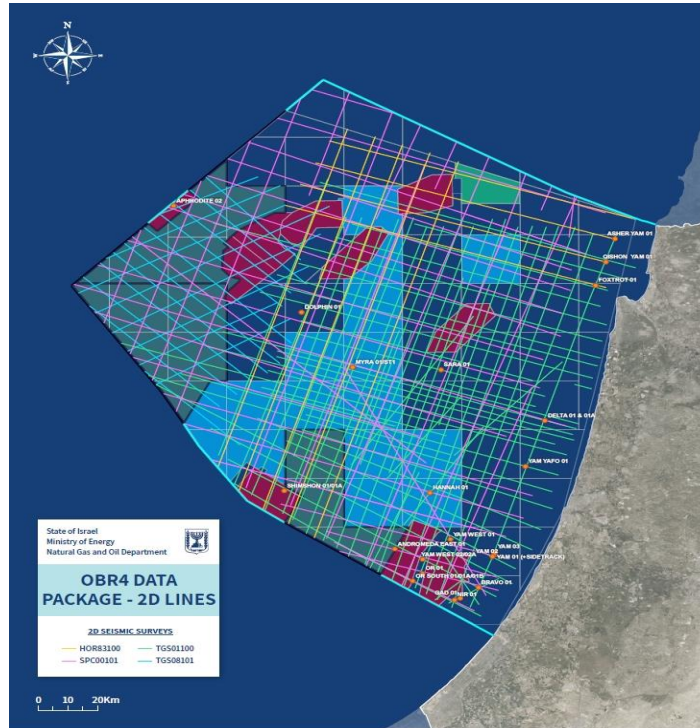
לצד הרזרבות המוכחות בהיקף של כ-BCM 1,000<sup>107</sup> שמסווגות כרזרבות ומשאבים מותנים (2P + 2C), התגלו בהליכי החיפוש גם מאגרים פרוספקטיביים (U)<sup>108</sup> שלא נקדחו במשך שנים. להלן מפה המתארת את השטחים שבהם בוצעו חיפוש הגז במים הכלכליים של ישראל:

<sup>106</sup> משרד האנרגיה הסביר כי ההחלטה על ביצוע קידוח תלויה בין היתר בפרופיל הסיכון של החברה, תיעדוף השקעות, תנאים מסחריים וגיאופוליטיים בזמן נתון והערכה של הפוטנציאל הגיאולוגי.

<sup>107</sup> מספר זה מתייחס לסך העתודות שנמצאו בישראל מתחילת העשור הקודם. מעתודות אלה נצרכו עד סוף שנת 2024 כ-BCM 175.

<sup>108</sup> המשאבים הפרוספקטיביים הוצגו בדוחות ועדת צמח, ועדת אדירי 1 וועדת אדירי 2, אך לא הוצגו בטיטות דוח ועדת דיין.

## מפה 2 : השטחים במים הכלכליים של ישראל שבהם בוצעו חיפושי גז



המקור: מסמכי משרד האנרגיה משנת 2022.

ניתן לראות במפה כי בוצעו חיפושים במרבית שטח המים הכלכליים של ישראל. להלן תמונת המצב של המשאבים הפרוספקטיביים שנמצאו בחיפושים, לפי מאגרים, כפי שפורסם בטיטת דוח ועדת אדירי 2:

## לוח 10: סיכום המשאבים הפרוספקטיביים בשטח הימי של ישראל

שם הרישיון	כמות הגז הטבעי (BCM) ביוני 2021	מועד מתן הרישיון או הזכות	תאריך הסיום של הרישיון	הסטטוס על פי ועדת אדירי	הסטטוס העדכני
דניאל מזרח	152	13.4.11	12.4.17	הרישיון הוחזר בשנת 2017.	שטח הרישיון שוק במסגרת ההליך התחרותי השני כחלק מ-Zone C. בשטח התקיימו רישיונות בשנים 2019-2022 אשר הוחזרו ללא שבוע קידוח. משרד האנרגיה בוחן שיוק מחודש של השטח במסגרת הליך תחרותי חמישי.
דניאל מערב	23				
רועי	61	15.4.13	14.4.20	הרישיון הוחזר בשנת 2020.	שטח הרישיון שוק במסגרת ההליך התחרותי הרביעי כחלק מ-Zone G. הקבוצה הזוכה במקבץ הוכרזה באוקטובר 2023 אולם טרם הוענקו רישיונות.
אריה	65	20.12.11	19.12.16	הרישיון הוחזר בדצמבר 2016.	שטח הרישיון שוק במסגרת ההליך התחרותי השני כחלק מ-Zone A. בשטח התקיימו רישיונות בשנים 2019-2022

שם הרישיון	כמות הגז הטבעי (BCM) ביוני 2021	מועד מתן הרישיון או הזכות	תאריך הסיום של הרישיון	הסטטוס על פי ועדת אדירי	הסטטוס העדכני
					אשר הוחזרו ללא שבוצע קידוח. משרד האנרגיה בוחן שיווק מחדש של השטח במסגרת הליך תחרותי חמישי.
עוז	52	20.12.11	19.12.16	הרישיון הוחזר בדצמבר 2016.	שטח הרישיון שווק במסגרת ההליך התחרותי השני כחלק מ-Zone D. בשטח התקיימו רישיונות בשנים 2019-2022 אשר הוחזרו ללא שבוצע קידוח. עקב סמיכותו של השטח לאזור "גלישת פלמחים" בעל רגישות סביבתית גבוהה, משרד האנרגיה סבור כי שטח זה ככל הנראה לא ישווק מחדש בעתיד.
אלון D / בלוק 72	36	1.3.09	1.3.16	מצב הרישיון נמצא בדיון משפטי.	שטח הרישיון שווק במסגרת ההליך התחרותי השלישי, שהוחלט על ביטולו במרץ 2025 כתוצאה מכך שההסכם עם לבנון אינו מאפשר קידוח בפרוספקט.
יועד	43			אין נתונים.	שטח הרישיון שווק במסגרת ההליך התחרותי הרביעי כחלק מ-Zone G. הקבוצה הזוכה במקבץ הוכרזה באוקטובר 2023 אולם טרם הוענקו רישיונות
רישיונות (12, 21, 23, 31)	70	רישיון : 12 15.1.18 רישיון : 21 15.1.18 רישיון : 23 15.1.18 רישיון : 31 15.1.18	רישיון : 12 22.7.24 רישיון : 21 14.5.22 רישיון : 23 14.5.22 רישיון : 31 14.5.22	רישיונות 12 ו-21 הוחזרו למדינה. בקידוחים שנעשו במסגרת רישיונות 23 ו-31 תגליות והם עתידים להיות מומרים לחזקה עד ינואר 2027. רישיון 21 הוחזר ללא שבוצע קידוח, אולם חלק ממנו צפוי להיות מצורף לרישיון 31 לאור התגלית שהוכרזה.	ברישייון 12 הוכרזה תגלית והוא הומר בחזקת "קטלן" שההפקה ממנה עתידה להתחיל בשנת 2027. ברישייונות 23 ו-31 הוכרזו תגליות והם עתידים להיות מומרים לחזקה עד ינואר 2027. רישיון 21 הוחזר ללא שבוצע קידוח, אולם חלק ממנו צפוי להיות מצורף לרישיון 31 לאור התגלית שהוכרזה.
סך הכול	502				

על פי טיוטת דוח ועדת אדירי 2, יוני 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי במועד כינוסה של ועדת אדירי 2, יוני 2021, ההערכה הקיימת הייתה שהיקף המשאבים הפרוספקטיביים הוא BCM 502. כמעט בכל המקרים שבהם התגלה פוטנציאל להפקת גז טבעי הרישיונות הוחזרו, בין היתר בשל חוסר כדאיות כלכלית או מורכבות טכנית.

יש לציין כי קיימות חוות דעת המעריכות שהסיכוי לתגליות משמעותיות נוספות במים הכלכליים של ישראל נמוך. לדוגמה, על פי חוות דעת גיאולוגיות פרטיות שנשלחו לוועדת אדירי באוגוסט 2018, במים הכלכליים של ישראל אין עוד סיכוי לתגליות גז משמעותיות בסדר גודל של תגליות מאגרי תמר ולווייתן, ואם יהיו תגליות, הן כנראה יהיו קטנות מאוד. נוסף על כך, בחוות דעת של גורם פרטי מקצועי שהוגשה לשרת האנרגיה בדצמבר 2021 צוין כי אי-הצלחה למשך משקיעים במשך שנים באמצעות המכרזים לחיפוש גז שפרסם משרד האנרגיה מעידה על כך שבדיקותיהם של המשקיעים הפוטנציאליים העלו שיש סיכויים נמוכים לקיומם של מאגרי גז גדולים שטרם התגלו.

יצוין כי על פי דוח ועדת אדירי 1, משנת 2013 ועד לשנת 2021 בוצעו בשטח הימי של ישראל שני קידוחי חיפוש בלבד, שניהם בשנת 2013. לעומת זאת, בשנים 2008 - 2012 בוצעו 17 קידוחים. משרד האוצר ציין גם הוא בתגובתו על דוח ועדת דין כי בעשור האחרון ניכר קיפאון בקידוחים לחיפוש גז בישראל, וכי מספר הקידוחים החדשים נותר מצומצם, וכך גם מספר החברות הפעילות בתחום. למעשה, רק חברה אחת ביצעה קידוחי חיפוש בעשור האחרון<sup>109</sup>.

משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי הוא בוחן באופן מתמיד ורציף את הסיבות לאי-מיצוי המשאבים הפרוספקטיביים, פועל לשם מתן מענה ועושה כל שאלל ידו לשם מיצוי משאבים פרוספקטיביים. בין היתר בדרך של יצירת ודאות רגולטורית, הפחתת רגולציה, יצירת סביבה רגולטורית תומכת, הרחבת שווקים פוטנציאליים לצד יצירת כדאיות החיפוש וההפקה. עוד הוסיף המשרד כי הוא ימשיך לבחון ולפעול כשניתן על מנת להגביר את האטרקטיביות של משק האנרגיה ביחס למשקיעים מהארץ ומהעולם.

עוד הוסיף משרד האנרגיה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2026 כי חיפוש גז הוא ענף עתיר הון, שבו ההשקעות נאמדות במאות מיליונים עד מיליארדים של דולרים, ובו היוזמה, הסיכון ומקורות המימון הם בעיקרם של המגזר הפרטי, בדגש על חברות זרות בעלות אלטרנטיבות השקעה, וקיימת תחרות גלובלית עזה על תקציב השקעות מוגבל בחיפוש והפקה של גז טבעי. משרד האנרגיה הוסיף כי הרצון להנהיג מדיניות שמרנית אשר תבטיח לכאורה את עתידה של ישראל עשורים קדימה הוא צורך מובן, אולם הוא עלול להתבטא ברגולציה מחמירה מדי, בייחוד בהשוואה לתחרות הבין-לאומית, וליצור חיסרון משמעותי עבור ישראל בתחרות זו, ולהביא לכך שהשקעות יוסטו למדינות אחרות. הדבר עלול להביא לאי-מיצוי פוטנציאל המשאב השייך לאזרחי ישראל, הן במונחים כלכליים - בין שמדובר בדחיית הפקת הגז הטבעי ובין שמדובר באי-גילוי כלל - והן במונחי ביטחון אנרגטי.

רשות התחרות השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי גילוי גז מהווה הזדמנות לצמיחה של המשק המקומי והגדלת ההיצע המקומי של גז. עם זאת, תהליך חיפוש הגז הטבעי הוא מורכב, רווי סיכונים ועתיר הון, והשלב המורכב והיקר ביותר בתהליך הוא ביצוע קידוח, ללא ודאות למציאת תגליות מסחריות בסופו. לכן החלטה על ביצוע קידוח היא החלטה עסקית כבדת משקל הנשענת על שיקולים שונים ובהם הסיכונים הגיאופוליטיים והרגולטוריים שעלולים לייצר חסמים ועיכובים שיפגעו בכדאיות הפרויקט. עוד הוסיפה רשות התחרות כי מציאת מאגרים נוספים תתרום במידה ניכרת לתמונת המצב התחרותית, וכי ככל שיש יותר מתחרים המבקשים לקבל רישיונות חיפוש, כך גוברים הסיכויים לקבלת הצעות טובות יותר ולמציאת גז.

משרד מבקר המדינה מציין כי הקדמת יצוא גז טבעי עשויה לעודד חיפושים אולם היא יכולה גם להוביל להגדלת הפער בין צורכי המשק המקומי להיצע הקיים עבורו ולאותת למחפשים עתידיים על הצורך לספק את צורכי המשק המקומי מהמאגרים שיימצאו.

**אף שבעשור האחרון התקיימו ארבעה הליכים תחרותיים לחיפוש גז טבעי, ובהם לא נמצאו מאגרי גז משמעותיים, למעט שלושה מאגרים קטנים ששניים מהם מוגדרים מאגרים**

<sup>109</sup> יצוין כי בדצמבר 2022 פרסם משרד האנרגיה הליך חדש לחיפוש גז טבעי. תוצאותיו של הליך זה טרם פורסמו במלואן, וטרם נעשו קידוחים מתוקף הליך זה, אך ייתכן שקידוחים כאלה יבוצעו בעתיד. עוד יצוין כי בשנים 2012 - 2016 עצר משרד האנרגיה את מתן הרישיונות לחיפוש גז טבעי כדי להסדיר את הנושא.

פרוספקטיביים<sup>110</sup> שכדאיות פיתוחם מוטלת בספק, ואף שמשרד האנרגיה מעריך כי הכמות הפוטנציאלית של גז טבעי במאגרים הפרוספקטיביים כבר נבדקה (היא מוערכת בכ- BCM 500) - נמצא כי ועדת דיין ביססה את החלטותיה בדבר אי-הגדלה של חובת שמירת הגז למשק המקומי בין היתר על פוטנציאל לגילוי מאגרים חדשים, שהיקפם מוערך בכ- BCM 500, שכאמור כדאיות פיתוחם מוטלת בספק והדבר עלול להגדיל הסיכון הנוגע לשמירה העתידית על הביטחון האנרגטי של ישראל.

מומלץ כי משרד האנרגיה יבחן את הסיבות לאי-מיצוי המשאבים הפרוספקטיביים, ובהתאם ישקלל את הסיכון למיצוי משאבים אלה בעת שהוא מגבש את המדיניות לגבי משק הגז. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה יפעל למימוש הפוטנציאל של משאבים אלה במקרים שבהם קיימת היתכנות טכנית וכלכלית לפיתוח המאגרים.

כמו כן מומלץ כי משרד האנרגיה יבחן, בחלוף הזמן, בשיתוף רשות התחרות את טענות שותפויות הגז בדבר המגבלות החלות עליהן כיום בהשתתפות בהליכי החיפוש המתקיימים ואת הצורך בהמשך מגבלות אלו, בהתחשב גם בהצלחתן בשוק המקומי בעבר ובהתאם להצלחה עתידית של ההליכים המתקיימים כיום. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה יבחן את ההשפעה של מתן היתרי יצוא על כדאיות החיפושים החדשים, בפרט כשהצפי הוא למאגרים קטנים.

### עידוד פיתוח מאגרים קטנים ובינוניים

משקי גז טבעי מתאפיינים בדרך כלל במספר מצומצם של שדות גדולים מאוד ובמספר גדול יותר של שדות בינוניים וקטנים. על פי דוח ועדת צמח, ההערכה היא כי מאפייני השדות במשק הישראלי אינם שונים, וכי חלק ניכר מהשדות שנמצאים במי הים התיכון הם שדות קטנים ובינוניים. עוד ציינה הוועדה כי מדינות המפיקות גז טבעי נוהגות לקבוע תמריצים שונים לעידוד פיתוח השדות הבינוניים והקטנים, כדי להגדיל את היצע הגז הטבעי במשק ואת מספר הספקים בשוק. נוסף על כך, על פי ועדת צמח לשדות גז קטנים ובינוניים יש פוטנציאל תחרותי גדול.

בהקשר זה יצוין כי משרד מבקר המדינה העלה בעבר<sup>111</sup> שמשרד האנרגיה לא גיבש מדיניות לקידום פיתוחם של שדות קטנים ובינוניים, לרבות הגדרת מאפייניהם, התמריצים האפשריים לעידוד פיתוחם (בכפוף לבחינת היתכנות וכדאיות) ואבני דרך ליישום המדיניות.

הצורך בעידוד הפיתוח של מאגרי גז קטנים ובינוניים שב ועלה במשך השנים. לדוגמה, בדוח ועדת ששינסקי הראשונה צוין שהוועדה סבורה כי חשוב מאוד לפתח שדות גז בינוניים וקטנים וממליצה ליישם מערכת מיסוי הדרגתית שתתמוך במהלך זה. ועדת צמח וועדת אדירי דנו בנושא וקבעו כי יש לבחון מנגנונים אשר יסייעו להקדמת כניסתם של שדות קטנים ובינוניים לשוק המקומי. כמו כן, בשנת 2017 התקבלה החלטת ממשלה שמטרתה לעודד פיתוח וחיבור של מאגרים קטנים ובינוניים<sup>112</sup>. להלן תיאור של המאגרים הקטנים והבינוניים שהתגלו במים הכלכליים של ישראל:

<sup>110</sup> משאבים פרוספקטיביים הם מאגרים פוטנציאליים שטרם נערך קידוח בהם, ולכן רמת הודאות שלהם נמוכה. הערכת היקף הגז במאגרים אלה נשענת על שיטות שונות, דוגמת הערכות סטטיסטיות.

<sup>111</sup> ראו מבקר המדינה, "פיתוח משק הגז הטבעי", (2015), ע' 26-27.

<sup>112</sup> החלטת ממשלה 2592 מיום 2.4.2017 בנושא "עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירום במשק הגז הטבעי".

## לוח 11: סטטוס מאגרים קטנים ובינוניים

המאגר	תוקף החזקה	הכמות	הסטטוס
דולפין	14.12.15 - 15.12.08 (רישיון)	BCM 3	תוקף הרישיון פג בשנת 2015, אין צפי לפיתוח המאגר, שאינו מצוי בשטח זכות נפט קיימת.
דלית	2.12.38 - 2.12.09	8 - 7 BCM	אין תוכניות קונקרטיות לפיתוח המאגר.
שמשון	13.6.43 - 14.6.13	6 - 5 BCM	המאגר אינו מפותח. מתקיימים מגעים להכנסת מפעיל חדש לקראת חידוש הפעילות בחזקה.
תנין	10.8.44 - 11.8.14	16-כ BCM	קיימים מבנים גיאולוגיים נוספים בשטח החזקה. מתוכנן חיבור למערכת ההפקה של כריש.
קטלן	21.7.54 - 22.7.24	19-כ BCM	קיימים מבנים גיאולוגיים נוספים בשטח החזקה. מתוכנן חיבור למערכת ההפקה של כריש.
דרקון	בשנת 2024 הוענק אישור תגלית. יהפוך בהמשך לחזקה.	BCM 3	
הרקולס	בשנת 2024 הוענק אישור תגלית בגין קידוח הרקולס. יהפוך בהמשך לחזקה.	2-כ BCM	

על פי שטרי החזקות והרישיונות של כל אחד מהמאגרים ודוח ועדת דין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מהלוח עולה כי קיימים שלושה מאגרים קטנים (דולפין, שמשון ודלית) בהיקף של כ-15 - 17 BCM שהתגלו כבר בתחילת העשור הקודם אך טרם פותחו. נוסף על מאגרים אלה, בשנים האחרונות התגלו כמה מאגרים קטנים ובינוניים בהיקף של כ-24<sup>113</sup> BCM, וחלקם כבר קיבלו אישור חזקה. אולם גם מאגרים אלה טרם פותחו<sup>114</sup>.**

פיתוח וחיבור של מאגרי גז קטנים נחשב לכדאי פחות מבחינה כלכלית עקב כמה גורמים מרכזיים: (א) עלויות התשתית הנדרשות לפיתוח מאגר, כמו קידוחים והנחת צינורות, הן גבוהות וקבועות במידה רבה, ללא קשר לגודל המאגר<sup>115</sup>. (ב) היעילות התפעולית במאגרים קטנים היא נמוכה יותר, שכן התפעול השוטף דורש צוותים וציוד, ואין יתרון לגודל כמו במאגרים גדולים. (ג) יש חוסר ודאות כלכלית, שכן תפוקתם של מאגרים קטנים היא נמוכה ולפרק זמן קצר יותר מתפוקתם של מאגרים גדולים, דבר שהופך את החזר ההשקעה לפחות בטוח ומושך עבור משקיעים. (ד) התחרות בשוק מול מאגרים קיימים גדולים שמסוגלים לספק גז במחירים נמוכים יותר מקשה על מאגרים קטנים להתבסס בשוק ולספק גז באופן רווחי לאורך זמן.

על פי דוח ועדת אדירי, בשל התועלת הכלכלית הגבולית של מאגרים קטנים קיים צורך לעודד את פיתוחם של מאגרים אלה ולתמוך בכך. כאמור, צורך זה הוכר גם בדיוני ועדת צמח ובהחלטות הממשלה 442 ו-2592<sup>116</sup>. להלן סקירה של מנגנונים לעידוד חיבור מאגרי גז קטנים ובינוניים:

113 כמות זו אינה כוללת את מאגר תנין שכן קיימת תוכנית לפיתוח המאגר.  
114 בעלת הזכויות במאגר קטלן מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026 כי עבור מאגר זה קיימת תוכנית פיתוח, וכי פיתוח המאגר נמצא בעיצומו "בימים אלו".  
115 במאגר קטן, עלויות אלו מתחלקות על פני כמות גז קטנה יותר, מה שמייקר משמעותית את עלות היחידה של הגז.  
116 החלטות ממשלה בנושא "עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירום במשק הגז הטבעי", (2.4.17).

## לוח 12: מנגנונים לעידוד חיבור מאגרים קטנים ובינוניים

סטטוס	תיאור המנגנון	המנגנון	
המלצות ועדת צמח אומצו בהחלטת הממשלה 442 מ-23.6.13.	התרת החלפת מכסת יצוא כנגד "חובת אספקה למשק מקומי" מכל שדה.	מנגנון החלף	ועדת צמח 2012
המלצות ועדת צמח אומצו בהחלטת הממשלה 442 מ-23.6.13.	הממשלה תפעל להבטיח כי בכל עת תהיה אפשרות סטטוטורית וטכנית לחיבור תגליות חדשות למשק הישראלי.	מעורבות ממשלתית בתכנון ובהקמה של תשתיות	
המלצות ועדת צמח אומצו בהחלטת הממשלה 442 מ-23.6.13.	בעלי חזקות המתעתדים להקים צנרת הולכה ימית במים הכלכליים יחויבו להזמין בעלי חזקות אחרים להשתתף בתשתית ההולכה, ככל שהדבר ניתן, תוך אסדרה תואמת, בדומה לנעשה בשוקים אחרים <sup>117</sup> .	תמרוץ שדות גז לשיתוף בתשתיות להולכה ימית	
הוטל על השרים במסגרת החלטת הממשלה 476 מ-16.8.15	הוחלט להטיל על שר האנרגיה ועל שר האוצר לבחון מתן תמריצים, לרבות תמריצים כלכליים, שיסייעו לקדם חיפוש בשדות קטנים של נפט או גז טבעי ופיתוח של שדות אלה.	בחינת מתן תמריצים	החלטת הממשלה 476 - "מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי 'תמר' ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי 'לויתן', 'כריש' ו'תנין' ושדות גז טבעי נוספים"
ההצעה אומצה בהחלטת הממשלה 476 מ-16.8.15	נקבעו מגבלות על חוזי גז טבעי חדשים ממאגרי תמר ולווייתן. זאת כדי שיווצר ביקוש במשק המקומי שיצדיק חיבור של מאגרים חדשים.	יצירת ביקושים במשק המקומי	
הנושא נבחן בין היתר בוועדת אדירי ובוועדת דיין	בחינה מחדש של חובת החיבור למשק המקומי, מתוך הבנה שחובה כאמור, במצב בו הביקוש לגז טבעי במשק המקומי מוטל בספק היא משמעותית למאגרים בעלי כלכליות גבולית, ועל כן מהווה תמריץ שלילי לחיפוש במאגרים כאלה ולפיתוחם.	בחינת אופן היישום של חובת החיבור למשק המקומי	החלטת הממשלה 2592 - "עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירום במשק הגז הטבעי"
מומש באמצעות רכישת נתג"ז את הבעלות על המקטע האחרון של הצינור המחבר את מתקן ההפקה של חזקת כריש (FPSO) למתקן הקבלה של נתג"ז בדור	השתתפות המדינה בחיבור מאגרים לחוף ותעריף הולכת הגז הטבעי.	השתתפות המדינה בבניית תשתיות להולכת גז וטיפול בגז	החלטת הממשלה 2592 - "עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירום במשק הגז הטבעי"

117 דוגמאות למנגנונים מוכרים הם Open-Season - מנגנון שדורש משחקן שמתכנן לבנות צינור הולכת גז ימי להציע לגורמים אחרים להצטרף אליו טרם קיבל החלטת השקעה סופית; מנגנון TPA (Access Party) - מנגנון Third שמאפשר לגורמים גישה לקיבולת עודפת שאינה מנוצלת בתשתיות של גורמים אחרים.

סטטוס	תיאור המנגנון	המנגנון	
	נקיטת צעדים לעידוד מעבר לגז טבעי בתחבורה כדי לייצר ביקושים חדשים.	יצירת ביקושים במשק המקומי	החלטת הממשלה מספר 2592 - "עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירום במשק הגז הטבעי"
המלצות ועדת אדירי אומצו בהחלטת הממשלה 4442 מ-6.1.19	העלות הכלכלית לזמים והקשיים התכנוניים והסטטוטוריים שהם נתקלים בהם בשל חובת החיבור למשק המקומי יוצרים אפקט מצנן מקדים לחיפוש שדות גז טבעי ופיתוחם.	פטור מחובת החיבור של שדות שכמות הגז בהם קטנה מ-50 BCM למשק המקומי	ועדת אדירי 2018
המלצות ועדת אדירי אומצו בהחלטת הממשלה 4442 מ-6.1.19	העלות הכלכלית לזמים והקשיים התכנוניים והסטטוטוריים שהם נתקלים בהם בשל חובת החיבור למשק המקומי יוצרים אפקט מצנן מקדים לחיפוש שדות גז טבעי ופיתוחם. לכן גם דחיית החיבור מאפשרת יתרון לזמים.	דחיית חיבור מאגרים בינוניים (50 - BCM 200) למשק המקומי	
המלצות ועדת אדירי 2 לא אושרו.	קביעת אסדרה לעניין שימוש של צד שלישי במתקני הפקה של גז טבעי, טיפול בו והובלתו באופן המקובל במדינות ה-OECD.	שיתוף תשתיות	ועדת אדירי 2
	העלות הכלכלית לזמים והקשיים התכנוניים והסטטוטוריים שהם נתקלים בהם בשל חובת החיבור למשק המקומי יוצרים אפקט מצנן מקדים לחיפוש שדות גז טבעי ופיתוחם. לכן גם דחיית החיבור מאפשרת יתרון לזמים.	דחיה נוספת של חיבור מאגרים בינוניים (50 - BCM 200) למשק המקומי	
הוועדה טרם פרסמה דוח סופי	קביעת מדיניות בנושא גישה חופשית לתשתיות יצוא חדשות, לרבות תיקוני חקיקה או אסדרה ככל הנדרש.	Open Access	טיוות דוח ועדת דיין

על פי דוחות הוועדות והחלטות הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי במשך השנים הוצעו כמה מנגנונים לעידוד פיתוח וחיבור של מאגרים קטנים ובינוניים, נוכח התועלות הצפויות מצד אחד והאתגרים המקשים על הפיתוח מצד שני.

אף שחברות הייעוץ ששכר משרד האנרגיה במשך השנים וכן ועדת דיין הצביעו על כך שהפוטנציאל למציאת גז במאגרים הפרוספקטיביים הוא בעיקר במאגרים קטנים ובינוניים, נמצא כי צעדים לעידוד הפיתוח של מאגרים קטנים שגובשו בוועדות השונות לא הבשילו לכדי מנגנוני תמרוץ פעילים.

בהיעדר תמריצים לפיתוח מאגרים קטנים הסבירות לפיתוחם של המאגרים הפרוספקטיביים נמוכה, שכן מנקודת המבט של היזם ייתכן שאין כדאיות כלכלית לפיתוח המאגר. ואולם בראייה

**משקית יש מקום לתמרץ פיתוח מאגרים אלה. הלכה למעשה, גם מאגרים קטנים שכבר נמצאו לא פותחו, דוגמת מאגרי הגז דלית, דולפין ושמשון, המוערכים בכ-17-15 BCM יחד.**

**מומלץ כי משרד האנרגיה יגבש מנגנוני תמרץ לפיתוח מאגרים קטנים בהתאם לבחינת הכדאיות הכלכלית בראייה כלל-משקית.**

### חיבור מאגרים קטנים למשק המקומי

על פי דוח ועדת אדירי, חובת החיבור של מאגרים קטנים ובינוניים למשק המקומי, שנקבעה בוועדת צמח ובהחלטת הממשלה 442, נובעת מכמה טעמים, ובהם יצירת יתירות וביטחון אנרגטי, הגדלת היצע הגז למשק המקומי ועידוד התחרות.

ועדת אדירי ציינה בדוח שלה כי קיים חשש ממשי שחובת החיבור מהווה חסם משמעותי לכניסה להשקעות בחיפוש גז טבעי בישראל, וכי העלות הכלכלית ליזמים והקשיים התכנוניים והסטטוטוריים שהם נתקלים בהם עקב חובת החיבור למשק המקומי יוצרים אפקט מצנן מקדים לחיפוש שדות גז טבעי ופיתוחם. לפיכך הטלת חובת החיבור הגורפת למשק המקומי עלולה לפגוע בתחרות, מכיוון שהיא יוצרת חסם כניסה משמעותי להשקעות נוספות בתחום.

על פי דוח ועדת אדירי, הוועדה ביקשה לאזן בין הצורך ביתירות, בביטחון אנרגטי ובתחרות במשק הגז הטבעי, ובין הרצון לעודד כניסת משקיעים לפעילות במקטע החיפוש וההפקה של גז טבעי לשם פיתוח מהיר של מאגרי גז טבעי. זאת באמצעות מנגנונים שונים, ובראשם מתן פטור לשדות שכמות הגז הטבעי בהם היא עד 50 BCM מחובת החיבור למשק המקומי. הפטור נועד להתמודד עם חוסר הכדאיות הכלכלית של הקמת תשתיות יקרות עבור מאגר קטן. המלצה זו אומצה בהחלטת ממשלה 1184442. משמעות מתן פטור למאגרים קטנים מחובת החיבור למשק המקומי היא שכמות הגז במאגרים אלה לא תעמוד לרשות המשק המקומי ולא תביא להגדלת היצע הגז עבורו או להגדלת הביטחון האנרגטי של המשק<sup>119</sup>.

ועדת דיין נדרשה אף היא לנושא וקבעה כי המדרגות הקיימות של חובת השמירה הפרטנית הוכיחו את עצמן בנוגע לאיזון שבין עידוד חיפושים לדאגה לצורכי המשק המקומי. על כן המליצה הוועדה להותיר את חובת החיבור של מאגרי גז טבעי למערכת ההולכה הארצית בהתאם למדרגות שנקבעו בוועדת אדירי ובהחלטת הממשלה 1204442. בהתאם לכך, מאגרים שכמות הגז הטבעי בהם קטנה מ-50 BCM ימשיכו ליהנות מפטור מחובת החיבור למשק המקומי.

בטיוטת דוח ועדת דיין לא שונו המלצות ועדת אדירי לגבי מתן פטור למאגרים קטנים ובינוניים מחובת החיבור למשק המקומי. הוועדה ציינה בטיוטת הדוח כי למעשה פטור זה יגרום להמשך עידוד משקיעים לחיפוש גז טבעי בישראל. ועדת דיין המליצה על מתן פטור למאגרים קטנים ובינוניים בהיקף של עד 50 BCM מחובת החיבור למשק המקומי, זאת למעט מאגרים קטנים שיתחברו באמצעות תשתית קיימת, שעליהם המליצה הוועדה להחיל חובת שמירה של 20%.

מתגובת אג"ת על טיוטת דוח ועדת דיין עולה כי כיום קיימים מאגרי גז קטנים הנמצאים בסמיכות גיאוגרפית למאגרים מפותחים המחוברים לתשתיות הפקה וטיפול קיימות, לרבות אסדות תמר ולווייתן. מאגרים אלו נהנים מיתרון תשתיתי מובהק, שכן אין צורך בהקמת אסדה חדשה או

<sup>118</sup> יצוין כי הפטור חל על המאגרים שהתגלו מאז אומצו המלצות ועדת אדירי. לגבי המאגרים שהתגלו לפני כן - דלית, שמשון ותנין - חלות עליהם המלצות ועדת צמח ולפיהן חובת השמירה המוטלת על מאגרים קטנים מ-25 BCM תיקבע על ידי מנהל מינהל אוצרות טבע. על המאגרים שהתגלו לאחר אימוץ המלצות ועדת אדירי, חלות המלצות ועדת אדירי, ומאגרים אלה פטורים מחובת החיבור למשק המקומי.

<sup>119</sup> יצוין כי לפיתוח מאגרי הגז גם אם הם לא יחוברו למשק המקומי יש תועלות שונות, כגון תועלות כלכליות, שכן על פי החוק למיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א 2011, המדינה מקבלת תמלוגים על כל יחידת גז מופקת.

<sup>120</sup> עם זאת, לגבי מאגר המתחבר למשק המקומי באמצעות מתקן טיפול קיים, הוועדה הציעה לקבוע חובת שמירה פרטנית של 20% מהמאגר כדי להגדיל את היצע הגז הטבעי למשק המקומי באופן שאינו פוגע בכדאיות הפיתוח, מכיוון שלא נדרשת הקמת מתקן טיפול חדש. כמו כן המליצה הוועדה על אי-מתן אפשרות לדחיית החיבור, כמצוין בסעיף 5 להחלטה 4442.

תשתית הולכה עצמאית, דבר שמצמצם באופן דרמטי את ההשקעה ההונית הנדרשת ומוזיל את עלות ההפקה הממוצעת של הגז ממאגרים אלה. למרות זאת על פי ההסדרים הקיימים, מאגרים אלו נהנים מפטור מחובת אספקה למשק המקומי בשל היותם מאגרים קטנים.

אג"ת הוסיף כי כאשר מדובר במאגרים המחוברים לתשתית קיימת, אין הצדקה להחריגם מחובת השמירה, שכן הם אינם נדרשים להשקיע בתשתית לחיבור המאגר. בהתאם לכך, אג"ת המליץ לקבוע כי חובת השמירה והאספקה לשוק המקומי יחולו ברמה מצרפית, כלומר כל המאגרים המחוברים לאותה תשתית ונמצאים בבעלות משותפת יחושבו כמאגר אחד לצורך קביעת חובת השמירה המוטלת עליהם. אג"ת ציין את הצעת רשות הגז בעניין בחינת קידום תיקוני חקיקה שיאפשרו מתן תמריץ כלכלי למאגרים קטנים להתחברות למשק המקומי, באמצעות השתתפות המדינה במימון חיבור מאגרים אלה למערכת ההולכה הארצית<sup>121</sup>.

רשות התחרות השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי הפרוטנציאל למציאת גז טבעי הוא בעיקר במאגרים קטנים ובינוניים, וכי הקטנת עלויות החיבור של המאגרים למשק המקומי תתמרץ את בעלי המאגר לספק גז למשק ותסייע לשפר את התחרות בו. לשם כך, הרשות ממליצה על סביבה אטרקטיבית להשקעות בחיפוש והפקה של גז למשק המקומי. הרשות גם ציינה כי ועדת דיין דנה "בימים אלה" גם בנושא השתתפות המדינה בחיבור מאגרים למשק המקומי, שלעמדת רשות התחרות תקטין את עלויות ההפקה ותתמרץ הן חיפושי גז והן הפקה ואספקה למשק המקומי, וכי ועדת דיין צפויה להתייחס לנושא.

אף שוועדת אדירי המליצה בשנת 2018 על מתן פטור למאגרים קטנים ובינוניים מחובת החיבור למשק המקומי, והחלטת הממשלה משנת 2019 אימצה זאת, במטרה בין היתר לעודד השקעות ולמשוך יזמים לחפש ולפתח מאגרי גז טבעי חדשים במים הכלכליים של ישראל, בפועל הפטור למאגרים קטנים מחובת החיבור לא הביא להשגת מטרה זו. ועדת דיין המליצה בשנת 2025 להחיל חובת שמירה של גז טבעי עבור המשק המקומי בישראל בהיקף של 20% על מאגרים קטנים שיתחברו באמצעות תשתית קיימת וכי יתר המאגרים הקטנים ימשיכו להיות פטורים מחובת השמירה.

מומלץ כי משרד האנרגיה, ימשיך לעקוב אחר פיתוח המאגרים הקטנים ובהתאם יבחן מדיניותו בנוגע לעידוד הפיתוח של מאגרים קטנים וחיבורם למשק המקומי לרבות בכל הנוגע לחובת השמירה החלה עליהם.



מציאת מאגרי גז טבעי נוספים וחיבורם למשק הישראלי וכן פיתוח וחיבור של מאגרי גז קטנים למשק עשויים לתרום להגדלת היצע הגז שיעמוד לרשות המשק, להגברת הביטחון האנרגטי של המדינה, לשיפור התחרותיות ולחיזוק הכלכלה הישראלית.

הביקורת העלתה כי אף שהממשלה הכירה בתועלות אלה ונקטה במשך השנים צעדים שונים כדי לעודד חיפוש גז טבעי במים הכלכליים ולהביא לפיתוחם של מאגרי גז טבעי קטנים ובינוניים ולחיבורם למשק הישראלי, ניכר כי מאמצים אלה לא נשאו פרי, ותמונת המצב לגבי עתודות הגז כמעט לא השתנתה.

על משרד האנרגיה לבצע הפקת לקחים ולבחון את מכלול הסיבות להיעדר התקדמות של ממש בפיתוח מאגרים קטנים. בהתאם לתוצאות הבחינה מומלץ כי משרד האנרגיה יפעל לגיבוש מנגנוני תמרוץ מתאימים שיעודדו את פיתוח המאגרים הקטנים, בייחוד בשל הסבירות כי הגז שנשאר במים הכלכליים של ישראל מצוי במאגרים קטנים.

<sup>121</sup> בדברי ההסבר להצעה ציין אג"ת כי מתן אפשרות למאגרים קטנים ליהנות ממימון החיבור למערכת ההולכה יכול להוות תמריץ משמעותי להאצת קידוחים וגילויים חדשים. החיבור של המאגר לתשתית הארצית יתבצע באמצעות תעריפים שמפוקחים על ידי מועצת הגז, ובתמורה לכך תושט על בעלי המאגרים חובת אספקה למשק המקומי, בהתאם לקריטריונים שייקבעו מראש. בכך ישתפר הביטחון האנרגטי של ישראל ותשתפר התחרות בשוק הגז המקומי, דבר שיש בו תועלות ישירות לצרכני הגז.

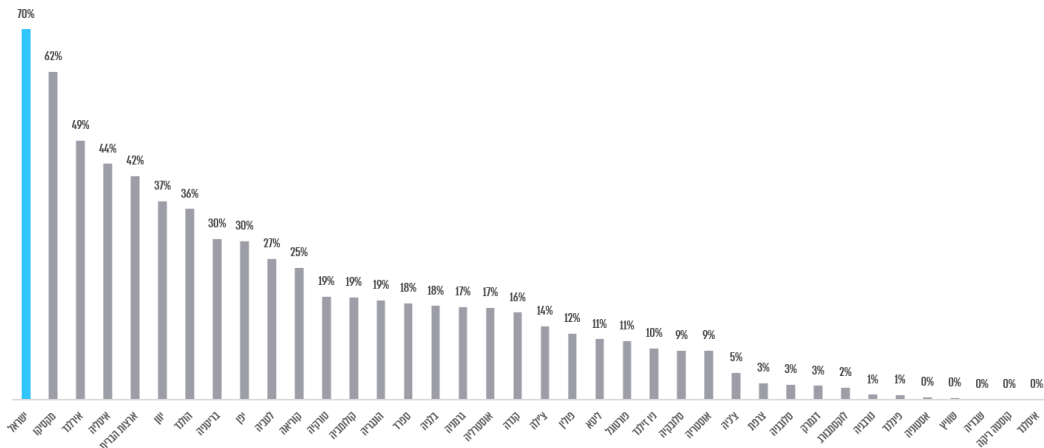
## הבטחת הביטחון האנרגטי של ישראל בטווח הארוך

### תכנון אסטרטגי של משק האנרגיה

על פי סוכנות האנרגיה הבין-לאומית (IEA), ביטחון אנרגטי מוגדר כאספקה רציפה של מקורות אנרגיה במחיר בר-השגה.

על פי דוח של יועץ למשרד האנרגיה מיוני 2024, אתגרי הביטחון האנרגטי העומדים לפני מדינת ישראל הם משמעותיים ומורכבים לעומת מדינות אחרות, בין היתר בשל המאפיינים הייחודיים של המדינה, ובהם היותה של ישראל מדינת אי אנרגטי ללא חיבורים למדינות שכנות שיכולים לשמש גיבוי; הצורך להתמודד עם אתגרים ביטחוניים וגיאופוליטיים ועם קשת רחבה של איומים מכמה מקורות על תשתיות אנרגיה; היעדר חלופות ריאליות לגז טבעי, על רקע התקדמות איטית בשילוב אנרגיות מתחדשות, סגירה צפויה של תחנות כוח פחמיות, חסמים ביישום אנרגיה גרעינית בטווח הזמן הקרוב ועוד; אתגרים תפעוליים ומיעוט מקורות לאספקת גז; תקלות ומגבלות היצע יומי המקשות את רציפות ייצור החשמל והעלולות להחמיר עם הידלדלות המאגרים; ותלות גבוהה של משק האנרגיה בכלל ושל משק החשמל בפרט בגז טבעי. להלן השוואה בין שיעור החשמל שיוצר מגז טבעי בישראל לשיעור החשמל שיוצר מגז טבעי בישראל ובמדינות ה-OECD בשנת 2024:

תרשים 12: שיעור החשמל שיוצר בגז טבעי בישראל ובמדינות ה-OECD, 2024



על פי אתר המרשתת של סוכנות האנרגיה הבין-לאומית (IEA), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור החשמל המיוצר מגז טבעי בישראל הוא הגבוה ביותר בקרב מדינות ה-OECD. כ-70% מהחשמל בישראל מיוצר מגז טבעי, ושיעור זה צפוי אף לעלות בשנים הבאות<sup>122</sup>. על פי דוח של יועץ למשרד האנרגיה מיוני 2024, ישראל חריגה בתלות שלה בגז טבעי לעומת משקי גז מפותחים אחרים, שמקפידים לשמר חלופות וגיוון במקורות האנרגיה שלהם<sup>123</sup>.

על פי טיוטת דוח ועדת דיין, מדינות נוהגות להסתכל על ביטחון אנרגטי בשתי רמות: בטווח הקצר - הבטחת יכולת המערכת לעמוד בשינויים מהירים שיכולים לנבוע ממלחמה, אסון טבע וכד'<sup>124</sup>; ובטווח הארוך - השקעה נרחבת לצורך עמידה בביקוש לאנרגיה בהתאם לקצב הצמיחה, כולל

122 על פי דוח ועדת צמח, המעבר חסר התקדים של המשק לשימוש בגז טבעי, ייצור של יותר מ-70% מהחשמל מגז טבעי, פוגע בביטחון האנרגטי ואף עלול לסכן אותו בטווח הארוך. שכן בכל מקרה יידרש המשק בעתיד למצוא חלופות לגז טבעי מקומי שיתכלה, וככל שהמשק יתבסס יותר על גז טבעי כך יקשה עליו לבצע התאמות למצב החדש שיהיה.

123 הדוח מציין שהחלופה המרכזית לצורך בגיוון מקורות האנרגיה היא הגברת ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות.

124 נושא זה נבדק בביקורות על היערכות משק החשמל למלחמת חרבות ברזל והיערכות משק האנרגיה לשעת חירום, ולכן הביקורת הנוכחית מתמקדת בעיקר בטווח הארוך. מבקר המדינה, "היערכות לחירום במשק האנרגיה" (2026).

הבטחת תשתיות ושרשראות אספקה עם יתירות מספקת. ועדת דיין זיהתה את הצורך בתכנון אסטרטגי לגבי תפקידו של הגז הטבעי במשק האנרגיה והצביעה על הצורך בהקמת צוות שיבחן את סוגיית הביטחון האנרגטי בראייה מערכתית, הרואה את משק הגז הטבעי כחלק ממכלול משק האנרגיה.

נדבך מרכזי בתכנון האסטרטגי למשק האנרגיה הוא קביעת יעדים ארוכי טווח, לרבות מקורות האנרגיה שעליהם יסתמך המשק בטווח הארוך ותמהיל הדלקים העתידי. כל אלו אמורים להיקבע בתוכנית אב כוללת למשק האנרגיה.

### תוכנית אב למשק האנרגיה

משרד מבקר המדינה ציין בדוח משנת 2020<sup>125</sup> כי משרד האנרגיה, האחראי למשק האנרגיה, מוסמך לקבוע מדיניות לאומית ארוכת טווח למשק האנרגיה, ולצורך זה עליו לגבש תוכנית אב שתבטיח אספקת אנרגיה לכל צורכי המשק ביעילות ותוך שמירה על עקרון התחרותיות.

תכנון ארוך טווח הוא אבן יסוד בניהול מושכל של משאבי המדינה ומבטיח את יכולתה של המדינה לתת מענה לצורכי העתיד. תכנון ארוך טווח מאפשר קבלת החלטות סדורה המבטיחה שההחלטות שמתקבלות כיום ייתנו מענה שנים רבות קדימה; מסייע לצפות אתגרים עתידיים ולהתמודד איתם; מביא ליעול הקצאת המשאבים, על ידי זיהוי התחומים החשובים ביותר להשקעה ותיעדוף הפרויקטים בהתאם; ומשקף את צורכי המשק לכלל השחקנים<sup>126</sup>. תוכנית אב למשק האנרגיה נדרשת לצורך ניהולו המיטבי של משק זה כמשק בר קיימה והבטחת אמינות גבוהה של אספקת אנרגיה לכלל הצרכנים בעיתות שגרה וחירום בטווח הקצר והארוך, זאת תוך מזעור העלויות למשק, צמצום התלות במקורות אספקה זרים וגיוון מקורות האנרגיה<sup>127</sup>.

תוכנית אב למשק האנרגיה מתווה את מבנה המשק העתידי ומבטאת את מדיניות משרד האנרגיה. תוכנית האב מבוססת על תחזיות שונות וממפה את הצעדים הנדרשים לעמידה ביעדים שנקבעו לעשורים הבאים. התוכנית כוללת בין היתר את מקורות האנרגיה, את התמהיל הרצוי למדינה ואת הפעולות הנדרשות להבטחת הביטחון האנרגטי שלה<sup>128</sup>. מכך נגזרות באופן פרטני הפעולות הנדרשות מכל מגזר אנרגטי. לדוגמה, לגבי משק הגז יש לתכנן את הפיתוח והניהול של המשק בהתאם לתחזיות הביקוש לגז ובהלימה לתוכנית האב למשק החשמל ומשק האנרגיה בכלל<sup>129</sup>.

אף שמשרד מבקר המדינה המליץ כבר בשנת 2012<sup>130</sup> ולאחר מכן בשנת 2016<sup>131</sup>, בשנת 2020<sup>132</sup> ובשנת 2024<sup>133</sup> להכין תוכנית אב למשק האנרגיה ולסיים אותה בהקדם, נמצא כי בשני העשורים האחרונים הוכנו במשרד האנרגיה כמה טיוטות של תוכנית אב<sup>134</sup>, אך עד מועד סיום הביקורת אף אחת מהן לא הבשילה לתוכנית אב מאושרת<sup>135</sup>.

- 125 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020) "קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים", עמ' 259.
- 126 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - נובמבר 2024**, "פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030", עמ' 8.
- 127 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - ינואר 2024**, "חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל - ביקורת פיננסית והיבטים שונים הנוגעים לפעילות החברה", עמ' 1067.
- 128 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), "תכנון משק החשמל ומימושו", עמ' 100.
- 129 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - ינואר 2024**, "חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל - ביקורת פיננסית והיבטים שונים הנוגעים לפעילות החברה", עמ' 1067.
- 130 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), "תכנון משק החשמל ומימושו", עמ' 106.
- 131 מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), "תש"ן - פיתוח ואחזקת תשתיות אחסנת דלקים והולכתם", עמ' 1056.
- 132 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020) "קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים", עמ' 255.
- 133 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - ינואר 2024**, "חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל - ביקורת פיננסית והיבטים שונים הנוגעים לפעילות החברה", עמ' 1067.
- 134 האחרונה שבהן בשנת 2007.
- 135 יצוין כי באוקטובר 2018 הכין משרד האנרגיה מסמך מדיניות בנושא יעדי משק האנרגיה לשנת 2030, המפרט את היעדים לגבי תמהיל הדלקים הרצוי בשנת 2030 ואת האמצעים הנדרשים להשגתם, ראו משרד

היעדר תוכנית אב ארוכת טווח למשק האנרגיה יפגע ביכולת לתכנן את המשק בצורה מיטבית ובהיערכות לקראת העשורים הבאים. תוכנית אב שמתווה את היעדים, האמצעים, מקורות האנרגיה, אופן הפיתוח של התשתיות והמדיניות הכלכלית והאסדרתית הנדרשת עשויה לסייע בהבטחת משק אנרגיה יציב, יעיל ומתחדש. קיומה של תוכנית אב יוצרת ודאות למשק ומונעת קבלת החלטות יקרות ושגויות שאינן עולות בקנה אחד עם המטרות הלאומיות.

מומלץ כי משרד האנרגיה יאיץ את הכנת תוכנית האב למשק האנרגיה שתגדיר את הצרכים של משק זה בראייה כוללת ארוכת טווח וישלים את הכנתה ואישורה בהקדם. עוד מומלץ כי תוכנית האב תתייחס להיבטים שונים: תמהיל מקורות האנרגיה הרצוי בטווח הארוך, השימושים הצפויים, יעדים סביבתיים ואקלימיים, תשתיות חיוניות נדרשות וכד'.

### תוכנית האב למשק הגז הטבעי ולמשק החשמל

על בסיס תוכנית האב למשק האנרגיה נדרש לקבוע יעדים עבור כל מגזר אנרגטי (דוגמת משק הגז הטבעי, משק החשמל ומשק התחבורה) ואת התוכניות להשגת יעדים אלו. התוכניות שלובות זו בזו, ויש להן השפעה זו על זו. למשל, משק החשמל הוא הצרכן המרכזי של גז טבעי, על כן הביקוש לחשמל והיעדים של משק החשמל משפיעים על הביקוש לגז הטבעי ועל תכנון משק הגז הטבעי.

בדוחות ביקורת קודמים העיר משרד מבקר המדינה למשרד האנרגיה על היעדר תוכנית אב למשק הגז הטבעי<sup>136</sup> ועל היעדר תוכנית אב למשק החשמל<sup>137</sup>.

רשות הגז מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2025 כי העבירה בדצמבר 2024 לחברת נתג"ז מסמך הנחיות לגבי גיבוש תוכנית אב, וזו מבצעת את ההנחיות בימים אלה. רשות הגז הוסיפה כי איסוף הנתונים והתחזיות עבור התוכנית נמצא בשלבים אחרונים. ממסמך ההנחיות שהועבר לחברת נתג"ז עולה כי מטרת התוכנית היא פיתוח מערכת ההולכה עד לשנת 2050, תוך הלימה למדיניות משרד האנרגיה, רשות הגז וגופים אחרים, לצורך אבטחת הרציפות התפקודית ואמינות האספקה.

רשות הגז השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי גיבוש תוכנית אב למשק תשתיתי בסדר גודל כזה הוא תהליך מורכב האורך שנים. נתג"ז השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי "בימים אלה" הושלמה והוגשה העבודה על שלב א' של תוכנית האב, על בסיס תחזיות ותרחישים במשק האנרגיה עד לשנת 2035, וכי העבודה על שלב ב' של תוכנית האב עד לשנת 2048 תושלם עד לסוף שנת 2026. עוד מסרה נתג"ז כי בהתאם למסקנות העולות משלב א' של התוכנית עד לשנת 2035, רשת ההולכה הנוכחית והמתוכננת ערוכה לתת מענה לביקוש החזוי בימי שיא ביקוש בשנת 2035 עבור השוק המקומי ושווקי היצוא.

גנה השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי היא תעביר את נתוני ההרצות והתרחישים השונים שבבסיס תוכנית האב של משק החשמל, ככל שתתבקש, כדי שלא לעכב את העבודה על תוכנית האב למשק הגז.

**נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת טרם גובשה תוכנית אב למשק החשמל, שהיא כאמור תשומה לתוכנית האב למשק הגז.**

עולה אפוא כי הגם שרשות הגז החלה לפעול להכנת תוכנית אב למשק הגז הטבעי, ואף שחלף יותר מעשור מאז גילויים של מאגרי הגז בישראל, עד מועד סיום הביקורת לא גובשה ולא אושרה תוכנית אב כאמור. עוד עלה כי התוכנית המתגבשת על ידי רשות הגז עוסקת רק במערכת

האנרגיה, "יעדי משק האנרגיה לשנת 2030 - מסמך מדיניות" (אוקטובר 2018). אך עדיין אין תוכנית אב למשק האנרגיה.

מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - ינואר 2024, "חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל - ביקורת פיננסית והיבטים שונים הנוגעים לפעילות החברה", עמ' 1067.

**ההולכה, ולא בכלל המקטעים של משק הגז הטבעי. נוסף על כך נמצא כי חברת נגה טרם גיבשה תוכנית אב למשק החשמל, שהיא תשומה לתוכנית האב למשק הגז הטבעי.**

**בהיעדר תוכניות אב למשק החשמל ולמשק הגז הטבעי עלולות להתקבל החלטות שלא מביאות בחשבון עקרונות יסוד, מדיניות ויעדים, הנחות ותחזיות שאמורים להיקבע בתוכניות אלה בראייה כוללת וארוכת טווח.**

**על משרד האנרגיה להנחות את רשות הגז ואת נגה לסיים בהקדם את גיבושן של תוכניות האב למשק הגז הטבעי ולמשק החשמל ולאשר אותן בהקדם.**

## תשתיות אחסון ויבוא

על פי טיוטת דוח ועדת דיין, כדי לחזק את הביטחון האנרגטי שלהן מדינות העולם נוקטות כמה צעדים, להלן המרכזיים שבהם: קביעת תקן ליתירות ושרידות של המערכת<sup>138</sup>; קידום תשתיות יבוא ואחסון<sup>139</sup>; מענה משלים באמצעות דלקים חלופיים<sup>140</sup>.

בפועל, מדינת ישראל מתמודדת כאמור עם אתגרי ביטחון אנרגטי משמעותיים, ועל אף זאת למדינה אין סטנדרט מוגדר ליתירות ושרידות של המערכת או מנגנוני גיבוי מספיקים למקורות האספקה, כגון הקמת תשתיות אחסון ויבוא וכן שימוש במקורות אנרגיה חלופיים.

חח"י השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי "נדרשת אמת מידה חד חד ערכית לבטחון האנרגטי של המדינה וקביעת כמות הגז הדרושה לעשורים הבאים (בהתחשב בין היתר באי עמידה ביעדי הממשלה לייצור באנרגיות מתחדשות, ההחלטה על סיום עידן הפחם וחוסר היכולת, משיקולים גיאופוליטיים, לפנות לייצור באנרגיית גרעין המתפתחת בעולם המערבי)" (ההדגשה במקור). חח"י הוסיפה כי היא סבורה שהמצב הנוכחי איננו מבטיח את ביטחון האנרגיה של מדינת ישראל, לא בהיבט של זמינות כמותית, לא בהיבט של יתירות תפעולית ולא בהיבט של יציבות מחירים.

משרד מבקר המדינה כבר ציין בדוח קודם כי בישראל חסרה מדיניות מבוססת מתודולוגיה שיכולה לשפר את הביטחון האנרגטי, כפי שמקובל במדינות האיחוד האירופי. בין היתר יש מחסור בתשתיות ליבוא גז טבעי<sup>141</sup> נוזלי ובצנרת ליבוא גז ממדינות שכנות. עוד ציין משרד מבקר המדינה כי היקף האחסון של גז טבעי בישראל הוא אפסי, זאת בשונה מיכולת האחסון הקיימת במדינות מתועשות כגון ארצות הברית, יפן, גרמניה ואוסטרליה, ואף שההסתמכות של מדינות אלה על גז טבעי היא נמוכה מזו של ישראל. עוד ציין המבקר כי כבר משנת 2012 פעלה רשות הגז הטבעי לבחינת חלופות לאחסון גז טבעי יבשתי אולם נכון למועד סיום הביקורת אין בישראל תשתית מתאימה לאחסון גז טבעי.

על פי דוח של יועץ למשרד האנרגיה (להלן - חברת הייעוץ) מיוני 2024, השיטה המיטבית (best practice) בעולם להגברת יתירות ושרידות המערכת<sup>142</sup> היא שימוש נרחב במתקני יבוא ואחסון כמענה לאתגרי הביטחון האנרגטי. פתרונות אחרים (אנרגיות מתחדשות ויבוא) נותנים מענה חלקי

<sup>138</sup> האיחוד האירופי הגדיר קריטריון של יכולת של המדינה לספק 100% מהביקוש היומי המרבי של גז טבעי, גם אם מקור האספקה הגדול ביותר הפסיק את פעולתו (קריטריון N-1). בישראל אין הגדרה של קריטריון כאמור. יצוין כי ועדת דיין המליצה בטיטת הדוח שלה על קביעת אמת מידה לרמת הביטחון האנרגטי במשק הגז הטבעי המבוססת על קריטריון N-1.

<sup>139</sup> נושא זה עלה גם בדוח ועדת צמח.

<sup>140</sup> הנושא של קידום דלקים חלופיים, ואנרגיות מתחדשות בפרט, צוין בכמה דוחות של משרד מבקר המדינה. דוחות אלה הצביעו על חסמים וקשיים רבים המעכבים את העמידה ביעדים שקבעה הממשלה בתחום זה. יצוין כי הנחות ועדת דיין לגבי היקף ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות היו שמרניות לעומת יעדי הממשלה. נושא זה לא נבדק בביקורת הנוכחית.

<sup>141</sup> מבקר המדינה, "היערכות לחירום במשק האנרגיה" (2026).

<sup>142</sup> על פי דוח היועץ, כדי להבטיח רציפות רוב המדינות משקיעות בפרויקטים רחבים של אחסון ויבוא של גז טבעי. ההשקעה הזו הניבה פרי לאחרונה, כשאספקת הגז החשובה ביותר לאירופה הופסקה בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה.

או מענה שאינו תואם יעדי פליטות וטרנספורמציה אנרגטית (פחם וסולר). לכן יש להתמקד בפתרונות בתחום האחסון והיבוא של הגז הטבעי.

חברת הייעוץ ניתחה את צורכי משק הגז המקומי הצפויים עד לשנת 2050. מהניתוח עלה כי הביקוש המקומי לגז צפוי להמשיך לעלות, ולעומת זאת יכולת ההפקה מהמאגרים תפחת ותיפסק לחלוטין בסביבות שנת 2055. על פי מסקנות חברת הייעוץ, עד שנת 2043 קיימת יכולת הפקה שיכולה לתת מענה לביקוש לגז טבעי במשק המקומי. עם זאת, בשנים אלה יש צורך להקים תשתיות יבוא ואחסון בהיקף של כ-10 BCM, כדי לעמוד בקריטריון הנדרש לשרידות המערכת. משנת 2043 מאגרי הגז לא יוכלו לספק מענה מלא לביקוש המקומי, ונדרשת הגדלה ניכרת של תשתיות האחסון והיבוא להיקף של כ-41 BCM בשנת 2050 כדי לתת מענה למלוא הביקוש הצפוי<sup>143</sup>.

נגה השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי יש סיכונים אינהרנטיים בהסתמכות על ייבוא גז בלבד לכלל צורכי המשק בגז טבעי, ולא ניתן לאפשר למשק האנרגיה הישראלי לנצל את מאגרי הגז המקומיים עד תומם ואז לעבור ולהסתמך באופן בלעדי על ייבוא באופן שתהיה תלות מוחלטת בגז טבעי מייבוא. מדיניות זו מסכנת את העצמאות והביטחון האנרגטי של המשק ואת הגמישות בגיוון המקורות, ולכן יש לשאוף לשמר את מאגרי הגז הטבעי המקומי במידה שיאפשר למשק להתבסס על ייבוא באופן חלקי בלבד. ככלל, לפי עמדתה, השאיפה המשקית צריכה להיות שימור חלקי של מאגרי הגז המקומיים תוך כדי שילוב הדרגתי של גז מייבוא. עוד הוסיפה נגה בתשובתה כי ההיערכות לאפשרות של ייבוא גז טבעי לישראל מחייבת תכנון מקיף הכולל היבטים טכניים, לוגיסטיים, רגולטוריים, כלכליים וסביבתיים. עוד הוסיפה נגה כי מהבחינה התשתיתית, יהיה צורך בהקמת מתקני קליטה ואגירה והרחבת המתקן הקיים כיום כדי לאפשר קליטה יעילה של גז נוזלי ממקורות חיצוניים. לאור זאת ציינה נגה שאין להמתין למיצוי המאגרים המקומיים, ויש להתחיל את תהליך הייבוא עד שנת 2040 במקביל לשימור מאגרי הגז המקומיים.

בדוח של חברת הייעוץ למשרד האנרגיה מיוני 2024 צוינו כמה חלופות לגבי תשתיות יבוא ואחסון של גז טבעי בישראל שבאפשרותן לתת מענה לצורכי המשק בשנים הבאות. מבחינת החלופות עולה כי בכל תרחיש ישראל תצטרך להשקיע בכמה מתקני אחסון וייבוא.

על פי דוח חברת הייעוץ, בתרחיש המיטבי מדינת ישראל תצטרך לבנות יכולות אחסון של כ-20% מהצריכה השנתית בטווח הקצר, ולהגדילן לכ-30% נפח אחסון מהצריכה השנתית עד שנת 2038, וזאת באמצעות הקמה של ארבעה עד חמישה מתקנים. בנוגע לתשתיות היבוא, על פי דוח חברת הייעוץ, בתרחיש המיטבי על מדינת ישראל לבנות באופן הדרגתי יכולות יבוא בתצורות שונות, בין היתר באמצעות שלושה עד ארבעה מסופים מרכזיים, שתי ספינות מגוזות וחיבור בצינור לקפריסין. בהמשך ייתכן צורך בספינה מגוזת נוספת או בחיבור לאירופה או למדינות המפרץ. בעבודת חברת הייעוץ גם צוין כי עד שנת 2030 ובסמוך לה מדינת ישראל לא תוכל מבחינה ריאלית לעמוד בדרישות שרידות המערכת באמצעות חלופות היבוא שלה, שכן להקמה של רוב התשתיות יידרשו כמה שנים. החלופה המומלצת שהציעה חברת הייעוץ תביא להגדלת קיבולת היבוא ל-32 - BCM 36 בשנת 2050 ולהקמת יכולת אחסון של 7 - BCM 14.5 בשנה. העלות הכוללת של יישום התוכנית מוערכת בכ-5.4 - 7.4 מיליארד דולר.

ועדת דין המליצה בטיטת הדוח שפורסמה באפריל 2025 כי תתבצע עבודת המשך של צוות בהובלת משרד האנרגיה אשר יעסוק בין היתר בבחינת קידום פתרון לאחסון גז טבעי בהיקף התואם את צורכי המשק למול תרחישי חירום וכן באפשרות לייבוא גז טבעי.

רשות הגז מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2025 כי העבודה של חברת הייעוץ היא חלק מתהליך ארוך של בחינת סוגיות אסטרטגיות שהרשות מבצעת כל העת. רשות הגז הוסיפה כי אומנם לא בוצע אימוץ פורמלי של המלצות חברת הייעוץ אבל היא אימצה את המסקנות

<sup>143</sup> תשתיות האחסון הנדרשות בשנת 2026 הן 3 BCM, והן אמורות לגדול ל-8 BCM בשנת 2050; תשתיות היבוא אמורות לגדול מ-7 BCM בשנת 2026 ל-33 בשנת 2050.

העיקריות של העבודה. רשות הגז הוסיפה כי נושא הביטחון האנרגטי הוא אחד הנושאים שנדונו בוועדת דיין, בין היתר על בסיס העבודה של חברת הייעוץ.

ציון כי רשות הגז החלה בבחינה של יישום צעדים להגברת הביטחון האנרגטי. בנובמבר 2025 פרסמה רשות הגז הצעה לממן באמצעות תעריף הגז כמה פרויקטים, ובהם פרויקט לבחינת הקמת צינור גז בין ישראל לקפריסין<sup>144</sup>. בדברי ההסבר ציינה הרשות כי כחלק מפיתוח ושכלול של תשתיות הגז הטבעי במדינת ישראל ולשם חיזוק הביטחון האנרגטי יש לבחון פתרונות של קישוריות בין-לאומית באמצעות צנרת גז טבעי בין ישראל לשכנותיה. באמצעות תשתית זו יהיה אפשר בין היתר לספק גז טבעי למשק הישראלי בעיתות מחסור או חירום ולהגדיל את ההיצע לשוק המקומי לטובת שיפור התחרות במשק.

רשות הגז ביקשה את התייחסות הציבור לפרויקט לבחינת אספקה מחדש של גז טבעי מאוניות מגוזות והגדלת כושר האספקה של המקשר הימי. הרשות ציינה בדברי ההסבר כי למדינת ישראל יש מצוף המאפשר קבלת גז טבעי מאוניות LNG מול חופי חדרה, וכי להפעלתו יכולים להיות יתרונות בהיבטים של שמירה על רציפות האספקה בתרחישים שונים. על כן יש לבחון לעומק את אפשרות ההפעלה מחדש של המצוף, בין היתר באמצעות פרסום פנייה למפעילי אוניות מתאימות בעולם<sup>145</sup>.

מנגד, יש גורמים במשק הגז שמצביעים על קשיים ניכרים ביישום הפתרונות המוצעים ובטווח הזמן הנדרש. לדוגמה, מתגובת חח"י על טיוטת דוח ועדת דיין מיוני 2025 עולה שחח"י סבורה כי יבוא גז טבעי אינו ישים מאחר שיבוא של גז טבעי נזולי LNG דורש הקמה של מקשרים ימיים ייעודיים בעלות של מאות מיליוני ש"ח<sup>146</sup> כל אחד ולוחות זמנים ארוכים לבנייתם. כמו כן, תידרש הפעלה של שש עד שבע אוניות מגוזות ויותר מ-250 משלוחים של גז טבעי בשנה, דבר שאינו אפשרי בשל מגבלות ביטחוניות ותפעוליות ואילוצי מזג האוויר. גם חלופת יבוא גז בצינורות, אם תהיה זמינה בעתיד, דורשת השקעות גבוהות וזמן רב להקמת התשתיות הנדרשות ותלויה בשיתופי פעולה מדיניים ארוכי טווח באזור רגיש, תוך התחשבות באילוצי ביטחון ויחסי חוץ<sup>147</sup>. לעניין אחסון גז טבעי ציינה חח"י כי טרם נמצאו חלופות ישימות לאחסון גז טבעי.

בדומה לחח"י גם חברת נגה ציינה בתגובתה על טיוטת דוח ועדת דיין מיוני 2025 כי עד כה כלל הניסיונות לקדם את נושא אחסון הגז לא צלחו. נוכח ניסיון העבר, חוסר הוודאות לגבי עתיד האחסון, היקף ההשקעות ומשך הזמן הנדרש לפיתוח מאגרים לאחסון ראוי לדעת חברת נגה יש לנקוט גישה שמרנית לגבי היתכנות השימוש במאגרים מסוג זה. חברת נגה הוסיפה כי בנוגע לתשתיות יבוא, קיים חשש שההנחות בדבר היקף הגז הטבעי הנוזלי שניתן יהיה לייבא לא יתממשו.

רשות הגז מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי בבסיס פעילותה עומדת תפיסת ביטחון אנרגטי משולבת, הגורסת כי ביטחון אינו נשען על פתרון יחיד אלא מושג באמצעות שילוב כלים: יתירות תשתיות, גיוון דלקים, הסדרי חירום וביזור מקורות האספקה. עוד היא מסרה כי כיום האספקה מתבצעת משלושה מאגרי גז שונים, דבר המייצר יציבות גבוהה משמעותית ממערכת המבוססת על מאגר יחיד נוסף על כך מסרה הרשות כי הקמת תשתיות אחסון גז טבעי אינה רק אתגר הנדסי, אלא פרויקט תשתיתי מורכב במיוחד מהיבטים תכנוניים, סטטוטוריים, כלכליים, מימוניים ואסדרתיים. מורכבות זו מחייבת בחינה זהירה ומדויקת כדי למנוע השקעות עתק

144 וזאת כחלק מפנייה לציבור להשמיע את עמדותיו והצעותיו בנושא קביעת תעריף מערכתי לשנת 2026. רשות הגז החליטה להקצות תקציב של 5.7 מיליון ש"ח במטרה לקבל תמונה שלמה לגבי העלויות, התועלות והדרישות השונות של הפרויקט, לרבות מודל כלכלי, מימוני ומסחרי.

145 לפרויקט האונייה המגוזות הקצתה הרשות 800,000 ש"ח.

146 על פי מסמכי חח"י, העלות הכוללת של יבוא LNG בשנים 2012 - 2022 מסתכמת בכ-2 מיליארד דולר, עבור 57 מטענים בכמות של 4.5 BCM. העלות המוערכת ליחידה היא כ-12.5 דולר ל-MMBTU. להערכת חח"י, בהנחה שהמשק יצטרך לייבא 15 BCM של גז בשנה, בהינתן מחיר גז של 12.5 דולר ל-MMBTU העלות הכוללת תסתכם בכ-7 מיליארד דולר בשנה.

147 נוסף על כך ציינה חח"י כי מדובר בתשתית פגיעה מאוד מבחינה ביטחונית, כפי שעלה ממשרים קודמים, כגון הפסקת אספקת הגז ממצרים בשנת 2012.

שיושגו בסופו של יום על תעריף הצרכן או תקציב המדינה<sup>148</sup>. רשות הגז הוסיפה כי אחסון גז דורש מבנה גיאולוגי ייעודי, וכי בישראל לא קיימת כיום חלופה מוכחת בהיקף מתאים.

עוד הוסיפה רשות הגז כי היא פעלה לקידום ניסוי להיתכנות אחסון גז במאגר זוהר, אולם החליטה שלא להמשיך בקידום הפרויקט בשל חוסר כדאיות כלכלית. הרשות הוסיפה כי היא פרסמה פנייה לקבלת מידע לאיתור יזמים או טכנולוגיות פוטנציאליות לאחסון גז, אך לא התקבלו התייחסויות שניתן היה לגבש על בסיסן תוכנית עבודה אופרטיבית, והיא בוחנת בימים אלה קידום פרסום פנייה כזו בשוק הבין-לאומי. עוד הוסיפה הרשות כי "בימים אלה" היא בוחנת את סוגיית הביטחון האנרגטי בראייה רחבה ואינטגרטיבית, וכי היא נוקטת צעדים משלימים לחיזוק הביטחון האנרגטי: "גיבוש מודל כלכלי חדש לשמיעת עמדות השוק בנושא האחסון"; מיפוי מחודש של אתרי אחסון פוטנציאליים, במקביל לעבודה לאיתור אתרים נוספים; שדרוג מערכת ההולכה באופן שיאפשר במקטעים מסוימים המשכיות באספקה גם במקרה של כשל מקומי; תחזוקה שוטפת של המצוף הימי ל-LNG; קידום תמרוץ פיתוח מאגרים קיימים; ועידוד חיפושי גז חדשים.

משרד מבקר המדינה מציין כי הקשיים שמנתה רשות הגז בנוגע להיתכנות הקמת אחסון גז טבעי ממחיש את מורכבות המענה הנדרש להבטחת הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל והצורך בבחינת חלופות ישימות אחרות.

החשכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2026 כי הבטחת רציפות אנרגטית ועמידה בסטנדרט היתירות (N-1) מחייבות קידום מיידי של מלאי תכנוני לתשתיות יבוא ואחסון של גז טבעי. צעד זה חיוני הן כגיבוי אסטרטגי לשעות חירום והן להבטחת היצע גז יציב למשק החשמל בשגרה. תשתיות אלו הכרחיות בטווח הארוך במטרה להבטיח המשך הזרמת גז טבעי למשק בכללותו ולמשק האנרגיה בפרט.

על אף הצורך המיידי בהקמת תשתיות יבוא ואחסון של גז טבעי לצורך הבטחת הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל, כפי שעלה מעבודה של חברת הייעוץ שהוגשה ביוני 2024 ומהתייחסויות נגה וחח"י לטיטת דוח ועדת דיין, משרד האנרגיה טרם קידם פתרונות מעשיים ליבוא של גז טבעי, ואף על פי שכבר עברו 14 שנים מאז החלה רשות הגז לבחון חלופות לאחסון גז טבעי, ועל אף הצעדים שמנתה רשות הגז כאמור בתשובתה ממרץ 2026 (דוגמת בחינת אתרים לאחסון גז, בחינת שדרוג מערכת ההולכה, עידוד חיפושי גז ועוד), נכון למועד סיום הביקורת אין תשתית לאחסון גז טבעי בישראל. משרד האנרגיה גם לא הציע מתווה חלופי להשגת הביטחון האנרגטי. בנובמבר 2025 אומנם פרסמה רשות הגז הטבעי פנייה להתייחסות הציבור לגבי בחינת היתכנות פרויקטים בתחום היבוא, אולם פעולה זו אינה מספקת ואינה כוללת התייחסות לכלל המרכיבים הנדרשים להבטחת הביטחון האנרגטי.

לאור חשיבותו של הגז הטבעי כמקור אנרגיה של המשק הישראלי, וכל עוד אין חלופה אמינה למשאב זה, כל פגיעה באספקת הגז עשויה להביא לפגיעה בכושר ייצור החשמל ולשיבושים נרחבים באספקת האנרגיה. אי-קביעה של מתווה להשגת הביטחון האנרגטי תמנע היערכות מתאימה לעיתות חירום ולשיאי ביקוש.

מומלץ כי משרד האנרגיה ימפה את התשתיות הנדרשות להבטחת אספקת גז טבעי למשק, לרבות תשתיות יבוא ואחסון. עוד מומלץ כי הוא יבחן את החסמים העלולים להקשות על הקמת תשתיות אלה ולהציע דרכים להתגבר עליהם. נוסף על כך, מומלץ כי משרד האנרגיה ישלים את בחינת ההמלצות של חברת הייעוץ ובהתאם יכין תוכנית אופרטיבית שתכלול אבני דרך, לוחות זמנים, תקציב ויעדים על מנת להבטיח את הקמת התשתיות הנדרשות להשגת ביטחון אנרגטי במועד הנדרש.

לגבי האחסון ציינה הרשות כי אחסון תת-קרקעי דורש מבנה גיאולוגי ייעודי, וכי בישראל לא קיימת כיום חלופה מוכחת בהיקף מתאים, והיא ממשיכה בבדיקת חלופות בעניין; לגבי מתקני LNG גדולים ציינה הרשות כי מדובר במיזם מורכב מאוד מהבחינה המימונית, ההנדסית והסביבתית, המצריך השקעות עתק וזמני ביצוע ארוכים, העלולים להתברר כמיותרים ביחס חלופות אחרות.

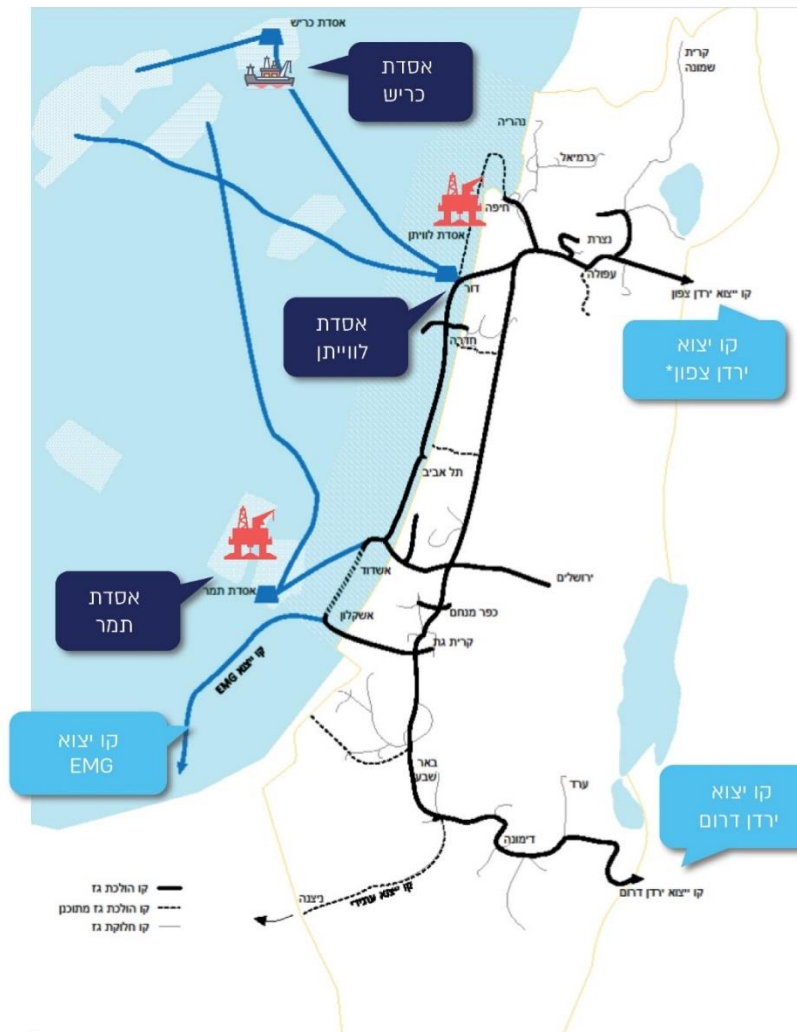
### הגדלת היתירות במשק הגז הטבעי

נדבך נוסף בהגברת הביטחון האנרגטי הוא הגדלת היתירות באספקה על ידי הבטחת היכולת של המערכת לקלוט גז טבעי מכמה מקורות בלתי תלויים שקיבולתם המשותפת עולה על הביקושים במשק - כלומר, הגדלת מספר נקודות הכניסה למערכת על ידי הוספת צנרת הולכה כפולה והגברת היכולת של הצרכנים לקלוט גז טבעי מכמה מוקדים במקביל.

על פי דוח חברת הייעוץ, תשתיות גז טבעי הן קריטיות לתפקוד האנרגטי של רוב מדינות העולם. מקרי השבתה שלהן אינם נדירים ונובעים בין היתר מתקלות טכניות, טעויות אנוש, תחזוקה לקויה או חבלה. כדי להגביר את שרידות המערכת מדינות קובעות אסדרות לשמירת יתירות.

חברת הייעוץ הוסיפה כי לעומת מדינות מפיקות אחרות, למדינת ישראל יש מעט מקורות גז טבעי, המנותבים לשתי תחנות קבלה בלבד. נוסף על כך, במדינת ישראל אין תכנון כולל של המערכת, ולא נקבעה תקינה ואסדרה המחייבת יתירות. על כן במדינת ישראל בעיית היתירות היא קשה ביותר, ופגיעה או תקלה בתחנות הקבלה מנטרלת גם את המאגרים המחוברים אליהן. חברת הייעוץ המליצה על הקמת תחנת קבלה נוספת עד שנת 2030 והעריכה את עלות הקמתה בכ-1.3 מיליארד דולר. כאמור, המלצות חברת הייעוץ טרם אומצו באופן רשמי על ידי משרד האנרגיה. להלן תיאור של תחנות הקבלה הקיימות.

מפה 3 : האסדות, תחנות הקבלה ומערכת ההולכה של הגז הטבעי במדינת ישראל במונחי 2024, BCM



המקור: רשות הגז, "סקירת משק הגז הטבעי - סיכום לשנת 2024".

מהמפה עולה כי שלושת מאגרי הגז העיקריים של מדינת ישראל מחוברים דרך שתי תחנות קבלה. האסדות לווייתן וכריש-תנין מחוברות דרך תחנת הקבלה בחוף דור, ואסדת תמר מחוברת לתחנת הקבלה מול חופי אשדוד.

אף שבמדינת ישראל קיימת בעיית יתירות בתשתיות הקבלה, ואף שחברת הייעוץ המליצה להקים תחנת קבלה נוספת עד שנת 2030, משרד האנרגיה לא קבע קריטריונים לגבי שרידות המערכת. עוד נמצא כי אף שמשרד האנרגיה לא אימץ את עבודת חברת הייעוץ ששכר, הוא לא ביצע בחינה חלופית להגברת היתירות והשרידות של תשתיות משק הגז.

בהיעדר קריטריונים לשרידות המערכת ובהיעדר תשתיות להגברת היתירות, כל פגיעה באחד הרכיבים המרכזיים עלולה להשבית חלקים נרחבים מהמערכת ולהשפיע באופן מהותי על משק האנרגיה.

מומלץ כי משרד האנרגיה יגבש קריטריונים לגבי שרידות משק הגז הטבעי והיתירות של התשתית הנדרשת שתאפשר את הבטחת הרציפות התפקודית של משק זה. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה יבחן את הצורך בפתרונות להגברת היתירות בתשתיות הקבלה של הגז הטבעי ויפעל ליישומם.

### תקנות חירום במשק הגז הטבעי

הישענותם של משק האנרגיה בכלל ומשק החשמל בפרט על גז טבעי בצורה כה משמעותית היא נקודת תורפה אסטרטגית, מאחר שהישענות כאמור חושפת את משק האנרגיה לאימוני מתקפות או אסונות טבע<sup>149</sup>. במצב שבו משק האנרגיה נשען כמעט לחלוטין על מקור יחיד, גז טבעי, כל פגיעה באספקת הגז עשויה להעמיד את ישראל במצב חירום ממשי ולגרום לפגיעה כלכלית חמורה ולפגיעה ביכולת המדינה להתמודד עם אתגרים ביטחוניים.

למשל, בעת מלחמת חרבות ברזל, וביתר שאת בעת מבצע עם כלביא, נקלעה מדינת ישראל למצב חירום במשק הגז, מאחר שנאלצה לסגור את אסדות הגז לסירוגין למשך תקופה לא מבוטלת.

לפי חוק משק הגז הטבעי, שר האנרגיה רשאי, באישור הממשלה, להכריז על שעת חירום במשק הגז הטבעי לתקופה מוגבלת. כמו כן, הוא רשאי, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור הממשלה, לקבוע הוראות שיחולו על הפעלת משק הגז בשעת חירום.

מכוח החוק הותקנו תקנות משק הגז הטבעי (ניהול משק גז טבעי בעת שעת חירום), התשע"ז-2017 (להלן - תקנות שעת חירום). בתקנות נקבע כי שר האנרגיה רשאי שעה שהכריז על שעת חירום במשק הגז הטבעי<sup>150</sup>, ולאחר התייעצות עם מנהל רשות הגז, ולעניין משק החשמל - לאחר שוודא עם מנהל רשות החשמל שמתקיימים כל התנאים המפורטים בתקנות, להורות על הקצאה שונה של כמויות הגז הטבעי לאספקה, ובכלל זה בהתקיים התנאים שלהלן במצטבר: (א) קיים מחסור בגז טבעי הפוגע באופן ממושך או נרחב בתפקוד הסדיר של המשק או באספקה הסדירה של החשמל למשק הישראלי, או אם השר להגנת הסביבה הודיע כי המחסור הממושך בגז טבעי גורם לפגיעה ניכרת בסביבה באופן שיפגע בבריאות הציבור והמליץ על הצעדים הנדרשים לצמצום הפגיעה; (ב) אם לא ניתן להתגבר על הפגיעה כאמור באמצעות שימוש סביר בדלקים אחרים; (ג) כאשר התקנות האחרות (פרק ב' ו' בתקנות) אינן נותנות מענה מספק למצב החירום.

תקנות שעת חירום גם קובעות כי הוראת השר תהיה לתקופה של לא יותר מ-5 ימים, "ואולם רשאי השר להאריך את משך ההוראה או לתת הוראות אחרות לפי תקנה זו לתקופות נוספות של עד 5 ימים בכל פעם אם שוכנע כי ממשיכים להתקיים התנאים לפי תקנה זו". אם שוכנע השר כי הוא נדרש להמשיך לפעול לפי תקנה זו לתקופה של יותר מעשרה ימים, הוא רשאי להאריך את תקופת פעילותו מכוח תקנה זו, ובלבד שקיבל את אישור הממשלה לכך.

149 החברה להגנת הטבע, "משמעויות אקלימיות, כלכליות ואקולוגיות לחיפוש מאגרי גז טבעי חדשים בישראל", עמ' 6.

150 ובכפוף לאמור בסעיף 3 לתקנות שעת חירום.

בפברואר 2025 התקיים דיון פנימי בהשתתפות מנכ"ל משרד האנרגיה ומנהל רשות הגז, ובו הציגה רשות הגז למנכ"ל משרד האנרגיה עקרונות לעדכון התקנות לשעת חירום. זאת בהמשך לתהליך הפקת לקחים בין היתר ממבצע שומר החומות ומלחמת חרבות ברזל ומאירועי תחזוקה ותקלות במתקני הגז של הספקים, אשר הבליטו את הצורך בעדכון התקנות לשעת חירום. רשות הגז ציינה בדיון האמור כי בתקנות הקיימות פערים בנושאים האלה:

**לוח 13: הפערים בתקנות לשעת חירום והפתרונות שמציעה רשות הגז**

הפתרון מוצע על ידי רשות הגז	הפער
הקצאה לפי מנגנון תיעדוף יעיל ופשוט לתפעול; הקצאת כל כמות הגז הטבעי הזמינה למשק המקומי, ולא רק הכמות העודפת	מנגנון הקצאה מסורבל ולא יעיל (הקצאה רק של גז עודף, הקצאה מבוססת תחזית צריכה)
להתקין תקנות אשר יאפשרו הפחתת יצוא בשעת חירום לצורך התמודדות עם המחסור בשוק המקומי	לא מתאפשרת הפחתת יצוא לצורך התמודדות עם מחסור אלא במקרה של מחסור חמור מאוד (תקנה 8)
מכירת גז מספקי הגז ללקוחות באופן ישיר במחיר שייקבע בתקנות	אופן המכירה של גז עודף: מכירה בין ספקים ולא ישירות לצרכנים כבעת שגרה; קושי בהגעה למחיר מוסכם בין הספקים; במקרה של אי-הסכמה, מחיר ממוצע מייצר הפסד לספקי הגז ואינו מבטא מחיר של שוק במחסור

על פי מסמכי רשות הגז מפברואר 2025, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הלוח מציג שלושה פערים שזיהתה רשות הגז בתקנות הקיימות ופתרונות אפשריים שהרשות הציעה כדי לגשר על פערים אלה. דוגמה לפערים כאמור עלתה בעת מלחמת חרבות ברזל שבה נסגרו לסירוגין שלוש אסדות הגז. רשות הגז מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2025 כי אספקת הגז בתקופת החירום נוהלה על בסיס הסכמות מתחילת מלחמת חרבות ברזל עם ספקי הגז על מחיר הגז ואופן האספקה.

רשות הגז מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2025 כי בדיון סוכם שתיעשה חשיבה לגבי סדר הקצאת הגז הטבעי בשעת חירום, וכי מאז הדיון היא מבצעת עבודה פנימית בנושא, שטרם הסתיימה. רשות הגז הוסיפה כי בשלב זה עדיין לא הייתה מעורבות של גורמים אחרים בנושא. רשות הגז השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי בחינת עדכון התקנות נמצאת בעיצומה "בימים אלה".

משרד מבקר המדינה ציין בדוח מדצמבר 2025<sup>151</sup> כי תקנות שעת חירום נכתבו בשנת 2017, כשאספקת הגז הטבעי למשק נעשתה על ידי ספק מרכזי אחד (תמר) ובאמצעות אונייה מגזזת אחת שסיפקה גז טבעי לייצור חשמל בחח"י. בשל כך התקנות עלולות לא לתת מענה לאתגרים של משק הגז הטבעי הקיימים בהווה ובעתיד. משרד מבקר המדינה המליץ לרשות הגז ולמשרד האנרגיה לפעול לעדכון התקנות כדי שיתאימו למבנה ולצרכים של משק האנרגיה בהווה ובעתיד בעת שגרה ובשעת חירום. משרד מבקר המדינה ציין כי על התקנות המעודכנות להבטיח כי לשר האנרגיה יהיו הכלים הנדרשים להורות לספקיות הגז לתת קדימות לאספקת גז טבעי למשק המקומי על חשבון היצוא.

אף שחוק הנפט, חוק משק הגז הטבעי ותקנות שעת חירום מתירים לשר האנרגיה להורות על הקצאה שונה של גז טבעי בשעת חירום, ואף שרשות הגז זיהתה כבר בפברואר 2025 את הצורך בשינוי התקנות, ועל אף המלצות משרד מבקר המדינה בנדון, נמצא כי במועד סיום הביקורת תקנות שעת חירום טרם עודכנו.

תיקון התקנות עשוי להעניק למשרד האנרגיה כלי יעיל ואפקטיבי בנוגע לאופן הקצאת הגז בשעת חירום, תוך אפשרות לנקיטת פעולות בקלות ובמהירות בעת הצורך וללא תלות בהסכמות עם ספקי הגז.

מומלץ כי רשות הגז ומשרד האנרגיה, בהתייעצות עם רשות החשמל וחברת נגה, יבחנו את תקנות שעת חירום ויפעלו לתיקונן.

151 מבקר המדינה, "היערכות לחירום במשק האנרגיה" (2026).

## סיכום

הגז הטבעי הוא משאב טבע בעל חשיבות לאומית ואסטרטגית למדינת ישראל. הוא גם חשוב לפיתוחם של המשק והתעשייה ולשגשוגה של כלכלת ישראל. גילוי מאגרי הגז במים הכלכליים של ישראל הפך את המדינה מיבואנית של דלקים לייצור חשמל למדינה עצמאית בכל הנוגע לאספקת צורכי האנרגיה לייצור חשמל<sup>152</sup> ובהתאם הביאה להתרחבות השימוש בגז טבעי במשק המקומי, ובכך חסכה למשק כ-116 מיליארד ש"ח בשנים 2021 - 2014<sup>153</sup>. לגז הטבעי יש תועלות נוספות: הוא מקור הכנסות חשוב למדינה, והשימוש בו מפחית את זיהום האוויר ומוזיל את תעריפי החשמל ואת יוקר המחיה. עם זאת, גז טבעי הוא משאב מתכלה, והמשק הישראלי צפוי למצוא את עצמו בתוך שני עשורים במחסור הולך וגדל של גז טבעי. תוצאותיו של מחסור זה יכולות לבוא לידי ביטוי בכמה אופנים: חוסר יכולת לספק את מלוא צורכי האנרגיה של המשק, עליית מחירי האנרגיה והשפעה על יוקר המחיה או שניהם ביחד. החלטות שמתקבלות בעת הזאת בנוגע למשק הגז ישפיעו על עתידו של משק זה לעוד שנים רבות קדימה.

בביקורת עלו פערים במענה שניתן לצורכי הגז של המשק המקומי, לרבות בהיקף חובת השמירה הנדרשת לטווח של 25 שנים, אשר הותרה על כנה בהיקף של BCM 440 ובכך נוצר פער של כ-75 BCM בין הכמות שתישמר למשק המקומי לבין הביקוש שחזתה הוועדה עצמה, BCM 515<sup>154</sup>. פער זה אף עשוי לגדול עקב תחזיות הביקוש המעודכנות. המלצות טיטות דוח ועדת דיין נשענות על תחזיות ביקוש לגז טבעי שאינן מביאות בחשבון פרמטרים קריטיים, כגון גידול צפוי של 18% בביקוש לחשמל הנובע מהקמת חוות שרתים. הגדלת היצע הגז הטבעי עשויה לסייע בשיפור הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל, אולם סימנים שונים מצביעים על כך שהסיכויים למציאת גז נוסף במים בכלכליים של ישראל אינם גבוהים, והצפי הוא כי אם ימצאו מאגרים נוספים, הם יהיו קטנים. על מאגרים אלה לא חלה חובת השמירה, והם אינם צפויים להגדיל את היצע הגז המקומי של מדינת ישראל. נושא יצוא הגז הטבעי נותר בסמכותו הבלעדית של שר האנרגיה, אף שהשפעות יצוא הגז על המשק חורגות מתחום אחריותו ומומחיותו של משרד האנרגיה.

ועדת דיין, בדומה לקודמותיה, הצביעה על תחום הביטחון האנרגטי כתחום אסטרטגי שדורש טיפול כולל. ואולם משרד האנרגיה לא נקט צעדים מספיקים בנושא, ולמעשה משק האנרגיה נעדר תכנון אסטרטגי ולא נקבעו לו יעדים לטווח הארוך, ובכלל זה לא נקבע מה הוא תמהיל הדלקים הרצוי, מה היא רמת היתירות הנדרשת במשק, וכמה תשתיות יבוא ואחסון נדרש להקים. בהיעדר קביעה כאמור לא ניתן לתכנן בצורה מושכלת כיצד ייראה משק הגז הטבעי בעתיד.

ניהול מיטבי של עתודות הגז יאפשר להפיק את מרב התועלות ממשאב זה עבור הציבור והמדינה מצד אחד, ומצד שני לאפשר היערכות ליום שבו עתודות הגז יתכלו, כדי שמדינת ישראל תוכל להבטיח המשך אספקת אנרגיה אמינה ורציפה לציבור ולמשק. על משרד האנרגיה, שאחראי למשק האנרגיה, ביחד עם הגופים השונים שחברים בוועדת דיין להשלים את עבודת הוועדה מוקדם ככל הניתן, על מנת שתוכל להתקבל בהקדם האפשרי החלטת ממשלה עדכנית בנושא מדיניות הגז. כן עליהם לפעול להפקת מרב התועלות ממשאבי הגז, תוך בחינה ארוכת טווח של הצעדים הנדרשים להכנת משק האנרגיה ליום שבו למדינת ישראל לא יהיו עוד משאבי גז טבעי.

152 מרבית החשמל מיוצר בגז טבעי ובאנרגיות מתחדשות, אולם ישראל ייצרה כ-15% מסך החשמל בשנת 2024 בפחם וסולר, שאותם היא מייבאת.

153 על פי הערכות רשות הגז. ההערכה מתייחסת לחיסכון הכלכלי בלבד ואינה מגלמת את התועלות הסביבתיות ממעבר לשימוש בגז טבעי על חשבון דלקים מזהמים אחרים, ואינה כוללת את הכנסות המדינה ממיסוי. על פי רשות הגז 64.8 מיליארד ש"ח מהחיסכון משויכים לשנת 2021 עקב מחירי הדלקים הגבוהים באופן חריג בעולם כולו בשנה זו אל מול מחירי הגז הטבעי היציבים בארץ. רשות הגז חישבה את החיסכון על בסיס ההנחה שללא כניסת הגז הטבעי, היה צורך בהקמת תחנות כוח פחמיות חדשות, וייצור משלים בסולר ומוזוט. החיסכון נובע מהפרשי מחירי הדלקים בלבד ואינו לוקח בחשבון השקעות בהקמת תחנות כוח והסבה של תחנות קיימות לגז טבעי. משרד האנרגיה העריך את החיסכון בעלויות הסביבתיות כתוצאה מהמעבר לשימוש בגז טבעי בתקופה שבין 2013 - 2020 ביותר מ-130 מיליארד ש"ח.

154 דוח הביקורת הנוכחי מתייחס לטיטות דוח ועדת דיין שפורסמה להתייחסות הציבור. טיטות דוח ועדת דיין אינה סופית.