

מבט על, גיליון 1206, 25 באוגוסט 2019

הגז הטבעי במזרח הים התיכון - האם התבונה הכלכלית תנצח?

עודד ערן

במדינות מזרח הים התיכון – אזור למוד מחלוקות וסכסוכים - מתגברת ההבנה שחלון ההזדמנות לניצול הגז הטבעי לשיפור ניכר במצבן הכלכלי, עלול להיסגר בשל תחרות חזקה מצד אזורים אחרים הנהנים מיציבות פוליטית יחסית ומהיצע של כמויות גז משמעותיות יותר. התגברות התבונה הכלכלית במזרח אגן הים התיכון לא תפתור את הסכסוכים השונים בין מדינות האזור, אבל היא עשויה להקטין את הסיכוי להתלקחותם.

מספר התפתחויות שנרשמו בשנה האחרונה ולכאורה אין קשר ביניהן, יוצרות אפשרות לדינמיקה חדשה בכל הקשור לפתוח הפוטנציאל הכלכלי של משאבי הגז הטבעי במזרחו של אגן הים התיכון. פעילות מואצת בנושא עשויה גם לתרום לשינוי חיובי בתמונת המצב הגיאו-פוליטי באזור.

ההתפתחות הראשונה היא בתחום שיתוף הפעולה הכלכלי האזורי, שיש לו גם חשיבות מדינית. בינואר 2019 התכנסו בקהיר שרי האנרגיה של מצרים, יוון, קפריסין, איטליה, ישראל, ירדן והרשות הפלסטינית, והקימו את "פורום הגז במזרח הים התיכון". הפורום נועד לסייע לחברות בו ליהנות מהמשאבים הטבעיים ומהתשתיות שברשותן. בין המטרות המוצהרות הודגשה יצירת תועלת לחברות מהיתרון הגלום בשימוש בתשתיות הקימות לתובלה של הגז הטבעי ובפתוח חלופות נוספות של תשתיות, כמענה לתגליות של גז טבעי בעתיד. המפגש השני של הפורום התקיים ביולי 2019.

לפורום חשיבות מדינית וכלכלית רבה. ניסיונות הקהילה הבינלאומית להקים מסגרת שיתוף פעולה כלכלי-ים-תיכוני, דוגמת קבוצת העבודה הכלכלית שקמה בוועידת מדריד בשלהי 1991, או תהליך ברצלונה, שהחל ב-1995 במטרה ליצור מסגרת מדינית-כלכלית לאיחוד האירופי ומדינות הים התיכון, הסתיימו בכישלון. כישלון זה נבע בין היתר מהתניית התקדמות בשיתוף הפעולה האזורי בהתקדמות בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים וההשלכות השליליות של אירועי "האביב הערבי" על היכולת ליישם כוונות לשיתוף פעולה אזורי. תגליות הגז במזרח הים התיכון הדגישו בצורה חריפה את הנזק הכלכלי הנגרם בהיעדר מסגרות לתאום עמדות מול צרכנים שמחוץ לאזור, ומהיעדר אפשרות לניצול יעיל של תשתיות הולכה משותפות.

השתתפותן של שלוש מחברות האיחוד האירופי בפורום הגז האזורי הוא למעשה המשך לדיאלוג שישאל החלה בו עם יוון וקפריסין. דיאלוג זה נשען על שני רכיבים. האחד הוא הרעיון של צינור שיוביל את הגז ממזרח הים התיכון לאירופה; השני הוא יצירת מסגרת הידברות ותאום מול המדיניות האזורית התוקפנית של טורקיה. במשך יותר מעשור מאז התגלו מרבצי הגז, האיחוד האירופי נמנע ממעורבות ישירה - מדינית ופיננסית - בנושא שיתוף הפעולה האזורי בנושא האנרגיה. אולם, בלחצן של יוון, קפריסין ואיטליה, האיחוד הסכים להשתתף במימון סקר היתכנות לצינור הגז הימי. הצינור, שבשלב הראשון יוכל להזרים 10 מיליארד מטר מעוקב לשנה,

ואשר עלות הקמתו הוערכה ב-6 מיליארד דולר, הוגדר על ידי האיחוד כ"פרויקט של אינטרס משותף".

רק לאחרונה החלה ארצות הברית לגלות מעורבות בפיתוח משאבי הגז וההתארגנות בתחום במזרח הים התיכון. יעידו על כך הביקורים באזור שערכו השר האמריקאי לענייני אנרגיה, ריק פרי, ושל עוזר שר החוץ לענייני אנרגיה, פרנק פנון. שניהם נכחו במפגש השני של פורום הגז של מזרח הים התיכון ב-24 ביולי בקהיר. העניין האמריקאי באזור לא נובע מסיבות כלכליות. בניגוד לחברות אירופאיות גדולות, דוגמת TOTAL או ENI האיטלקית, הפעילות במצרים ולבנון, חברות האנרגיה האמריקאיות הגדולות לא מעורבות עד כה במזרחו של אגן הים התיכון. חברת NOBLE האמריקאית, הפעילה בישראל ובקפריסין, אינה כלולה בקטגוריה של ענקית אנרגיה. ארצות הברית משמרת את נוכחותה בים התיכון בעיקר מתוך שיקולים גלובליים של בלימת חדירתה של רוסיה לאזור.

למעורבות האירופאית והאמריקאית בפעילות האזורית בתחום הגז הטבעי נודעת חשיבות כלכלית ומדינית, שכן היא מעניקה חסות ומעטפת בינלאומית וכך מקלה על ממשלות באזור, החותרות לשיתוף פעולה אזורי כדי לקדם את פיתוח המשאבים, ומאידך גיסא מתקשות לעמוד מול גורמים פוליטיים פנימיים, המתנגדים לשיתוף פעולה עם ישראל או עם ארצות הברית ואירופה.

ההתפתחות השנייה קשורה למאמצים לפתור את המחלוקת בין לבנון לישראל בנושא הגבולות, ובמיוחד הגבול הימי. מאבקים בין כוחות יריבים, המונחים על ידי אינטרסים עדתיים ודתיים, מעכבים בלבנון את פיתוח הגז הטבעי המצוי באזור הכלכלי הימי שלה. מעבר להשפעת המאבקים האלה על התפקוד הכללי של הממשלה הלבנונית, הם עכבו במשך שנים את קידום הליכי החקיקה וההסדרה בנושא הגז הטבעי - מכרזים ומיסוי - המתחייבים לשם התחלת החיפושים. זאת ועוד, ב-2010 התגלע סכסוך גבולות ימי בין ישראל ללבנון לגבי שטח של 850 קמ"ר, שמקורו בהבדלים ביניהן בתיחום הגבול הימי. ישראל הסכימה ב-2012 לפשרה שהציע המתווך האמריקאי, פרד הוף, ואילו ממשלת לבנון לא השיבה להצעה עד עצם היום הזה. לישראל, שהייתה אז כבר בעיצומה של הפקת גז משדות בים המרוחקים מהאזור שבמחלוקת, לא נגרם נזק עקב כך, בשעה שהמחלוקת רק הגדילה את הרתיעה של חברות זרות מפעילות בלבנון. גם כאשר חברות, ביניהן TOTAL, התחרו וזכו בזיכיון ממשלת לבנון לחיפושים בתא שטח הכולל גם חלק מהאזור שבמחלוקת, החברה הודיעה כי לא תפעל שם. גם אם תמצא פשרה המקובלת על ממשלות לבנון וישראל ויימצא גז בשטח הקרוב לאזור שבמחלוקת, הפקתו עלולה להיתקל בקשים אם לא יהיה הסכם המתחייב מההיתכנות שהגז הטבעי מצוי בשדה או במאגר שחוצה את קו הגבול המוסכם.

הסחבת הלבנונית, בין היתר בנושא ניצול הגז הטבעי, היא מותרות שלבנון מתקשה יותר ויותר לעמוד בה. דוח קרן המטבע הבינלאומית מתחילת יולי 2019 מצביע על בעיות כלכליות חמורות ובראשן החוב הלאומי בשיעור 150 אחוזים מהתוצר הפנימי הגולמי (GDP), ועל צפי לעלייתו ל-180 אחוזים ב-2023.

חברות המדרוג השונות, שכבר הורידו את לבנון לציון הנמוך של B, עלולות להורידה לציון CCC. שתיים מהן התייחסו ללבנון ב-23 באוגוסט 2019: STANDARD&POOR'S הותירה את דרוג לבנון ב-B, ואילו Fitch הורידה את הדרוג ל-CCC - מהלכים שפירושם קשיים במכירת אגרות

חוב ממשלתיות וגיוס כספים. נתונים אלו מחייבים את ממשלת לבנון לנקוט צעדים פיסקליים-מוניטריים מידיים, וכן לחשיבה על אודות דרכים להמריץ את הצמיחה הכלכלית, שבחמש השנים האחרונות עומדת על אחוז אחד בלבד בממוצע. האצת הפעילות בנושא הגז הטבעי עשויה להוות כלי מרכזי בשינוי המציאות הכלכלית. אפשר, שמשום כך התחדשו המגעים בין ארצות הברית ללבנון לגבי סימון הגבול הימי והנושא עלה בשיחתו של ראש ממשלת לבנון, סעד אל-חרירי, עם מזכיר המדינה האמריקאי מייק פומפאו, ב-15 באוגוסט בושינגטון. בדברו על הגבול הימי אמר חרירי כי מתנהלות שיחות רציניות בנושא וכי חשוב להיכנס למשא ומתן כדי להגיע לפתרון, משום שהנושא חיוני ללבנון (חרירי התייחס לאו"ם כארגון שייתן חסות לשיחות; גם בנושא זה קיימת מחלוקת בין ישראל ולבנון, אף כי היא ניתנת לגישור בקלות יחסית).

ההתפתחות השלישית קשורה לנושא הולכת הגז לשוק האירופי. כאשר לבנון תגיע לשלב ההפקה המסחרית של גז טבעי, תתחדד ביתר שאת שאלת ההולכה של כמויות הגז המופקות במזרח אגן הים התיכון לצרכן המשמעותי והקרוב ביותר - אירופה. החלופה של הנחת צינור לכיוון קפריסין ומשם ליוון עלולה להתברר כקשה לביצוע מסיבה מדינית (התנגדות טורקיה), מסיבה טכנית, (קשיים בהנחת צינור על קרקעית בעייתית), ומשום כך גם מסיבה פיננסית - עלות גבוהה יותר מההערכה הנוכחית של שישה מיליארד דולר. החלופה הזולה יותר, הנחת צינור לטורקיה והתחברות למערכות ההולכה הקיימות כבר לאירופה, היא הבעייתית ביותר מבחינה פוליטית, לא רק מבחינת ישראל, שכן היא מחייבת מעבר במים הכלכליים של לבנון וסוריה והסתמכות על המשטר הנוכחי בטורקיה, המגלה בשנים האחרונות נכונות לפניות פרסה אסטרטגיות ובוודאי אינו מעודד השקעות ארוכות טווח, המחייבות אמון בין המשקיעים הפוטנציאליים.

מתוך כך עולות חלופות אחרות:

האחת היא הולכת הגז מהשדות הישראליים למתקנים המצויים בחופה הצפוני של מצרים. במתקנים אלו הופך הגז לנוזל המוטען במיכליות ובנמל היעד מתקיים התהליך ההפוך, היינו, פריקה, גיזוז והכנסה של הגז לצנרת. קבוצת החברות שמתפעלת את שדה "לויתן" אמורה להתחיל להזרים גז למצרים לקראת סוף 2019, כאשר זו עשויה להיות הן צרכנית של הגז הישראלי והן תחנת מעבר של גז מנוזל (Liquefied Natural Gas). החלופה הזו חשובה ביותר, הן משום שהיא היחידה הנותנת מענה מידי ליצוא הגז המבטיח את יכולת החברות המפיקות להמשיך ולפתח את השדות האחרים, שבהם יש להן זיכיונות, ומאפשרת למדינה להגדיל הכנסותיה מהמסים והתגמולים ממכירת הגז. מעבר להיבט הכלכלי, שיתוף הפעולה בין ישראל למצרים הוא נכס אסטרטגי לשתי המדינות. על אף היתרונות, חלופה זו אינה משוללת בעיות טכניות ומדיניות. הבעיה הטכנית היא הקיבולת המוגבלת הן של צינור ההולכה למצרים והן של מתקני ההנזלה המצריים. על הקונסורציום הישראלי-אמריקאי יהיה להתחרות בגז הטבעי המופק במים הכלכליים של מצרים, ואשר חלקו מיועד ליצוא. גם מבחינה מדינית, התלות הכלכלית במכשיר הולכה בודד עלולה בנסיבות שונות להתברר כבעייתית.

משום כך מובנת נכונותו של הקונסורציום (ולמעשה גם של ממשלת ישראל) לבחון חלופה של הנזלת הגז הטבעי ושינועו לאירופה ממתקנים צפים, Floating LNG, שיקמו במים הכלכליים של ישראל. ביולי 2019 התקשר הקונסורציום הישראלי-אמריקאי עם שתי חברות, העוסקות בהקמת מתקנים צפים אלו. האחת היא GOLAR הרשומה בארצות הברית, והשנייה היא EXMAR

הבלגית. עלות מתקן תלויה בריחוקו מהחוף, בכמות להנזלה, ביכולת האגירה של הגז המונזל עד הטענתו על מכלית, ומכל מקום - מחיר המתקנים הצפים להנזלה עולה על מיליארד דולר. שילוב של מתקנים נייחים במצרים ומתקן צף במים הכלכליים של ישראל יקנה גמישות בהולכה וניצול מוקדם ומהיר יותר של כמויות הגז הטבעי, שאותן רשאויות החברות לייצא לפי המתווה שאומץ על ידי ממשלת ישראל והעשויות לגדול, אם יתגלו מאגרים חדשים.

הסדרת הגבול היבשתי והימי בין ישראל ללבנון והסכם על ניצול משותף של שדות גז חוצי גבולות יוכלו לאפשר בעתיד ניצול של מתקן הנזלה צף על ידי החברות המפיקות בלבנון ובקפריסין, וכך לחסוך להן השקעות עתק בתשתית נפרדת. כך גם יגדל האינטרס של המדינות המערבות בשמירת היציבות האזורית.