

גז טבעי במזרח הים התיכון
השפעות כלכליות והשלכות אסטרטגיות

עורכים:

ד"ר רובי נתנזון

הדר ויסמן

עמית לוונטל

תל אביב

נובמבר 2013

תקציר

בשנים האחרונות התגלו כמויות משמעותיות של גז טבעי לחופי מזרח הים התיכון. מדינות שעד כה היו תלויות בייבוא של מקורות אנרגיה קיבלו לפתע הזדמנות לפתח שדות גז, וכך להפוך עצמאיות מבחינה אנרגטית ואף לייצא אותו לאזורים אחרים. תגליות אלה משפיעות לא רק על שוק האנרגיה אלא עשויות ליצור שינויים אדירים בעלי השלכות כלכליות, סביבתיות ואזוריות.

היות שלגז הטבעי צפויה להיות השפעה דרמטית על האזור כולו, קרן פרידריך אברט, מרכז מאקרו לכלכלה מדינית והמכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) יזמו כנס במסגרת רשת המדיניות הישראלית-אירופאית (IEPN). הכנס נערך ב-5 ביוני, 2013 בתל אביב תחת הכותרת "גז טבעי במזרח הים התיכון: השפעות כלכליות והשלכות אסטרטגיות". כנס זה כלל מומחים בינלאומיים רבים מאזור מזרח הים התיכון וכן מן האיחוד האירופאי והתמקד בהיבטים הכלכליים, הסביבתיים והאזוריים של תגליות הגז. מסמך זה מסכם את המסקנות העיקריות מן הכנס.

נקודת מבט כלכלית

הגידול בתפוקת הגז הטבעי נחשב בדרך כלל כהתפתחות חיובית אשר עשויה להגדיל את התעסוקה ואת הגיוון במקורותיה במשק לצד הוזלת עלויות האנרגיה לצרכנים. עם זאת, ישנן דאגות בנוגע לסיכונים הסביבתיים הנובעים מאמצעי הפקת הגז, ולטלטלה הצפויה בשל ההתרחבות הכלכלית המהירה המלווה אותה. מקבלי ההחלטות בכל צומת של המגזר הממשלתי עומדים בפני אתגרים רבים המחייבים קביעת מדיניות ובפניהם עומדות אפשרויות שונות לתגובה.

רבים מן הנושאים שעל הפרק הינם כלכליים בטבעם. הגז הטבעי, הינו מקור אנרגיה מבוקש אך מתכלה. תהליך יצירות ההכנסות הוא זה המכלה אותו, אך התפוקה והרווחים מתהליך זה נגועים באי וודאות גדולה. הקלות לכאורה בה רווחים אלה זורמים לקופת הציבור יוצרת

פיתוי להתייחס אליו כאל "כסף בחינם". תכונות אלה יוצרות אוסף ייחודי של בעיות ושל אמצעי התמודדות עימן.

דוגמה לבעיה כזו הינה הקושי בקביעת מסגרת הזמן עבורה יש לתכנן את המדיניות בנושא. למרות החשיבות שבראיה לטווח הארוך, לאופק תכנוני רחוק מדי עשויה להיות משמעות מעשית מעטה מאוד, משום שכמות הגורמים שיש להביא בחשבון ואי הודאות בהשפעתם הופכים אפילו חיזוי לטווח לא ארוך למוגבל.

בעיה מרכזית נוספת הינה חלוקת העבודה והאינטראקציה בין הממשלה, הציבור וחברות פרטיות. מכיוון שמדינת ישראל לא רצתה או לא יכלה להתמודד עם האתגרים הטכנולוגיים והסיכון הפיננסי הכרוכים בחיפוש וקידוח גז עמוקים, היא חילקה זיכיונות ליזמים פרטיים. כעת נוצר מצב בו יזמים אלה פועלים כבעלים בפועל של אתרי הקידוח מתוקף החזקתם בזיכיון, וזאת למרות שהבעלים האמיתיים של האתרים ושל משאבי הטבע האצורים בהם הינו הציבור הישראלי וממשלת ישראל כבא כוחו. הזכות להפיק ולשווק גז טבעי אמנם חולקה על ידי הממשלה לחברות מסחריות אך עובדה זו אינה פוגעת בסמכותה לקבל החלטות פיסקליות בנושא לטובת האינטרס הציבורי. על עיקרון זה להיות מיושם לא רק לגבי עתודות הגז הטבעי, אלא גם לגבי משאבי טבע אחרים במדינה.

גם מדיניות המיסוי, לרבות מס על רווחי הגז, תמלוגים, והיקף היצוא צריכים לשקף עיקרון זה. לכאורה, מיסוי גבוה ומגבלות על היצוא עשויים להקטין את המוטיבציה של משקיעים ויזמים לפנות להפקת הגז מלכתחילה. עם זאת, עתודות הגז שנמצאו ואלה הצפויות להימצא הופכות את ההפקה למושכת מספיק, במיוחד בהתחשב בעליה בביקוש המקומי והעולמי. על קובעי המדיניות להביא זאת בחשבון, אך להעמיד בראש את האינטרס הציבורי לפני הפרטי. אחת הטענות כנגד ועדת צמח הינה כי הועדה כשלה בלעשות זאת, בהעדפתה להתייחס בעיקר לחשש מנטישת חברות הגז. גם אם אין מקבלים את הטענות לגבי הגבלות על יצוא הגז, קשה להתעלם מכך שממשלת ישראל בחרה שלא להעמיד את ההחלטה לדיון ציבורי או לביקורת הכנסת. דיון כזה מבטיח כי

האינטרס הציבורי והגישות השונות להבטיח אותו לכל הפחות ייבדקו ברצינות.

מהו שיעור עתודות הגז שיש לשמר לצורכי השוק המקומי וכמה יש לייצא? יצוא הגז צפוי להכניס לקופת הממשלה סכומים נאים ואף לשמש זרז לשיפור היחסים עם שכנותיה, כפי שיוסבר בהמשך, אך המשק הישראלי יכול להרוויח ממלוא היתרונות של מעבר לגז טבעי רק על ידי שמירת עתודה גדולה ומובטחת של גז, שתהווה תמריץ למעבר. בנוסף לייצוא אנרגיה ולתחבורה על בסיס גז, המצמצמות את פליטת המזהמים במגזרים אלה, ישנה גם חשיבות למעבר של תעשיות קיימות ולעידוד תעשיות חדשות לנצל אמצעי זה על מנת לחתוך בעלויות הייצור ולהגביר את התחרותיות מול שווקים עולמיים שונים.

כפי שכבר הוזכר, למשאב טבע מבוקש אך מתכלה ישנה השפעה ייחודית על הכלכלה. לשימוש מיידי ברווחים מסוג זה גורר ייסוף במטבע המקומי, הגורם לאובדן התחרויות בייצוא המוביל למיתון ולאבטלה. תהליך זה ידוע בשם "המחלה ההולנדית", בהתבסס על ניסיונה הרע של הולנד עם תגליות שדות הגז בעבר. סכנות אחרות כוללות מדיניות השקעה שגויה או קצרת רואי, בדרך כלל בשל אילוצים פוליטיים, הזנחת תעשיות אחרות במדינה וסיכונים גבוהים יותר ל"חיפוש רנטה" ולשחיתות.

פתרון אפשרי לכך הינו להעביר את חלק הארי של ההכנסות מן הגז לקרן השקעות לאומית (Sovereign Wealth Fund) שהתשואה עליה תופרש בהדרגה לתקציב המדינה. קרן זו תהיה מנוהלת באופן עצמאי ומופרדת מגופים ממשלתיים אחרים, עם האצלה של היכולת לקחת סיכונים וגופים מפקחים לאורך שרשרת קבלת ההחלטות. סיכונים ותשואות ידווחו בשרשרת זו כלפי מעלה. מדיניות ההשקעות של הקרן תוכווון למיקסום התשואות. מתוך ראייה לטווח ארוך השקעות אלה יתמקדו במגזרים שאינם קשורים לתעשיית הגז וברווחת הדורות הבאים. רמת הסיכון שבהשקעות תיקבע בסופו של דבר על ידי פוליטיקאים, אך אלה יקבלו ייעוץ מכלכלנים שיציגו בפניהם "תפריט" עם תמצית האפשרויות השונות.

נקודת מבט סביבתית

היבט נוסף שחשוב להתייחס אליו הינו ההיבט הסביבתי. שריפת גז טבעי פולטת פחות מזהמים וגז חממה מדלקים אחרים באופן משמעותי, ועל כן מעבר לשימוש בגז בהפקת אנרגיה, בתעשייה ובתחבורה הציבורית צפוי להפחית בהרבה את זיהום האוויר. עם זאת, המעבר ההדרגתי של המשק לשימוש גז המתרחש כבר בימים אלה מקטין את המוטיבציה להשקעה בפתרונות החוסכים באנרגיה או המשתמשים במקורות מתחדשים. גז טבעי, גם הוא ככלות הכול, מקור אנרגיה מתכלה הפולט מזהמים וגז חממה. הפתרון ארוך הטווח לצמצום זיהום האוויר ולחיסכון באנרגיה הוא הסתמכות מקסימאלית על מקורות אנרגיה מתחדשים ושימוש יעיל במקורות הזמינים. מסיבה זו יש לעודד השקעות באנרגיה מתחדשת ביתר שאת.

לתהליך הפקת הגז כולו, החל בחיפוש, דרך הפיתוח וההפקה עצמה וכלה בשינוע, השפעה שלילית בקנה מידה רחב על הסביבה. חלק מן ההשלכות עדיין לא הובנו או נחקרו. בתהליך הקידוח וההפקה נפלטים גזי חממה ומזהמים, ועצם נוכחות באר הגז משפיעה ישירות על סביבתה המיידית. סכנה חמורה במיוחד הינה תאונה המסתיימת בדליפת גז. זו עשויה לגרום, בין היתר, המסה חלקית של גז במים שתיצור סביבה רעילה לחיי הים. השפעתן של תאונות לא צפויות עלולה להיות הרסנית.

במדינת ישראל לא קיימות תקנות הדואגות להגנת הסביבה בהקשר של תעשייה הממוקמת בלב ים. כמו כן, למשרד להגנת הסביבה אין את האמצעים להתמודד עם תאונות בהיקף זה. אמנם מצב זה טומן בחובו הזדמנות לשיתוף פעולה עם הקהילייה האירופאית ועם מדינות האזור במטרה ליצור יכולת התמודדות עם תאונות בצורה טובה יותר, אך הפערים בין ישראל לבין מדינות אחרות המתמודדות עם סיכונים דומים הינם עצומים, ויש להביא זאת בחשבון כאשר מגבשים מדיניות בנוגע לייצור גז.

חידושים טכנולוגיים בתחומי החיפוש וההפקה של גז טבעי עשויים להפחית את הנזק הנגרם לסביבה. תהליכי חיפוש וחילוץ יעילים יותר

מביאים לכך שנדרשות פחות בארות על מנת להפיק את אותה כמות של גז. קידוח והפקה יעילים אנרגטית מפחיתים את פליטת המזהמים וגזי החממה הכרוכים בתהליך ואת הסיכוי לדליפות ובנוסף מגנים על מי התהום מפני זיהום. פיתוחים טכנולוגיים נוספים מאפשרים הפקת כמות גדולה יותר של גז מכל באר ובכך מאפשרים להקטין את הפגיעה הכוללת בסביבה. למרות פיתוחים אלה תהליך הפקת הגז הטבעי ממשיך להיות בעל פוטנציאל הרסני לסביבה.

נקודת מבט אזורית

לבסוף, כאשר מקבלי ההחלטות בישראל מגבשים מדיניות בנושא הגז הם אינם פועלים בחלל ריק מבחינה מדינית. אזור מזרח הים התיכון – שיוגדר לצורך מסמך זה כמכיל את קפריסין, ישראל, ירדן, לבנון, סוריה והרשות הפלסטינית – עובר כעת תמורות בנוף האנרגיה. מצד אחד הביקוש לאנרגיה צפוי לעלות באופן משמעותי בעשרים השנים הקרובות בשל שיעורי צמיחה וגידול אוכלוסין. מאידך, התגליות האחרונות של מרבצי מקורות לדלקי פחמימנים, במיוחד גז טבעי, לחופי מזרח הים התיכון, צפויים לשנות באופן משמעותי את היצע האנרגיה הצפוי לאזור. לתגליות אלה יש את הפוטנציאל לא רק לספק את הצרכים המקומיים באספקת האנרגיה, אלא גם להפוך את המגלים ליצואנים.

התגליות הללו לא פסחו על שכנותיה של ישראל – ישנם מאגרי גז קיימים או שנעשים מאמצים לאתרם בתחומי קפריסין, לבנון, מצרים והרשות הפלסטינית. בנוסף, הביקוש לגז בפרט ולמקורות אנרגיה בכלל נמצא בעליה תלולה בטורקיה ובירדן. המטרות המשותפות של יצרני הגז החדשים במזרח הים התיכון ושווקי האנרגיה ההולכים וגדלים יכולים להוביל לשיתופי פעולה חדשים וליצור קשרים גם בין מדינות יריבות או עוינות. מצב זה מספק הזדמנויות בלתי חוזרות למדינות באזור, לרבות ישראל. דרך הפעולה הטובה ביותר כוללת שיתוף פעולה בין מדינות. אפשרות זו מוגבלת, כמובן, בשל הסכסוכים בין מדינות מסוימות באזור.

חלק גדול מן הסכסוכים הללו מערבים את ישראל, כגון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, קביעת הגבולות הימיים עם לבנון והמתח עם טורקיה ועם מצרים, אך קיים גם סכסוך שאינו כולל את ישראל והשפעתו רבה. זהו הסכסוך בין טורקיה לקפריסין, הידוע גם כ"בעיית קפריסין". תגליות הגז לחופי האי רק הוסיפו שמן (או גז) למדורה, משום שטורקיה, אשר אינה מכירה ברפובליקת קפריסין כריבון באי, טוענת כי למדינה זו אין זכות לטעון לבעלות על התגליות, ששייכות גם לצפון קפריסין, הטורקית. טענה נוספת מתייחסת לגילויי הגז ממערב לקפריסין, אשר טורקיה טוענת כי נמצאים בחלקם על המדף היבשתי שלה ובחלקם באזור הנמצא בריבונות מצרית.

מצד שני, ייתכן ודווקא המפתח להתגברות על קונפליקטים אלה טמון בפרויקטים משותפים בתחום הגז, המהווים תמריץ כלכלי חדש ונושאים בקרבם רווחים גדולים. עיבוד והובלה משותפים עשויים להוזיל עלויות לכל הצדדים ואף להגדיל את כוח המיקוח שלהם. דוגמה לשיתוף פעולה בנושא זה באזור שגבולותיו נתונים במחלוקת ניתן למצוא במדף הים הכספי, בו צינור נפט רוסי-קזחי קרם עור וגידים עוד בזמן שחלוקתו המדויקת של הים הכספי הייתה לא ברורה. ישנן אפשרויות שניתן למצות גם ללא שיתוף פעולה ישיר. לדוגמה, חברת אנרגיה יכולה, לכאורה לדרוש ממספר מדינות שכנות אך מסוכסכות להזרים גז דרך צינור בודד הנבנה על ידה.

מנקודת מבט ישראלית, יש יותר מדרך אחת להמיר את רווחי הגז ב"מטבע" של יחסים בינלאומיים: משק האנרגיה בטורקיה תלוי רבות בגז ומערכת יחסים המבוססת על אספקת גז מישראל ועל פיתוח משותף של מקורות נוספים עשויה להיות ברת קיימא יותר מזו המבוססת על אינטרסים ביטחוניים בלבד. כמו כן, התוואי של צינור גז המוביל לטורקיה מאפשר התחברות לתוואי הגז האירופי, מה שיכול לעורר שוק נוסף ליצוא. האיחוד האירופי תר אחר מקורות חדשים לצרכיו בתחום האנרגיה, והביקוש האירופי לגז כה נרחב עד שפרויקטי הגז של מדינות אחרות באזור אינם מתחרים עם זה של ישראל, אלא משלימים אותו.

בממלכת ירדן ההאשמית גז טבעי הינו מקור האנרגיה העיקרי, ומהווה את המקור לכ-80% מייצור החשמל בממלכה. כמו ישראל, גם ירדן

נפגעה מן הניתוקים החוזרים ונשנים מאספקת הגז המצרי. הביקוש הגדל והקרבה לישראל, לה יש אינטרס בהמשך היציבות הפוליטית בירדן, הופכים את היצוא לירדן לאפשרות אטרקטיבית. הזדמנות נוספת לשיפור היחסים על בסיס יצוא גז טמונה במצרים, הסובלת ממחסור בגז זמין למשק למרות קיומן של עתודות גז עצומות, בשל מדיניות שגויה בנושא.

עם זאת, יש לקחת בחשבון כי קשה לחזות את הביקוש העתידי לאנרגיה, במיוחד בטווח הארוך. המגמות הקיימות כיום בשוק האנרגיה העולמי הינן מורכבות. ישנה ירידה בצריכת האנרגיה במדינות מפותחות בשל ההאטה בצמיחה הכלכלית, התגברות העצמאות האנרגטית האזורית כמו גם ניצול יעיל יותר של מקורות אנרגיה אלטרנטיביים מקטינים את הביקוש לייבוא. אך אפקט "פוסט-פוקושימה" מפחית את הביקוש לאנרגיה גרעינית והמעבר של תעשיות רבות לגז טבעי מגדיל את הביקוש אליו. היבט נוסף הינו פיתוח של שיטות חדשות לניצול מאגרי גז ונפט במקומות שעד כה לא היו נגישים.

שיקול נוסף בקביעת מדיניות הייצוא הינו שאלת העצמאות האנרגטית של ישראל. יצוא ושיתוף פעולה אזורי יכולים לחזק את מעמדה של ישראל ולשפר את היחסים עם שכנותיה, אך ייעוד עתודה משמעותית לשימוש מקומי יסייע בהפחתת תלותה של ישראל ביצואני הגז והנפט, שעדיין עוינים אותה ברובם.

ברור כי הגז הטבעי באזור הינו סוגיה מורכבת בעלת מימדים רבים. לתגליות הגז השלכות כלכליות, מדיניות, סביבתיות וחברתיות. למרות שכל נושא נידון במסמך זה בנפרד על מנת לשמור על מבנה קוהרנטי, ניכר לאורך כל הדרך כי היבטים אלה שלובים אחד בשני ודורשים מדיניות מגובשת המתייחסת למכלול ההיבטים. הגשמת הפוטנציאל המלא של ישראל בתחום הגז הטבעי תלוי לחלוטין ביכולתה של ישראל לספק מסגרת ראויה יחד עם מדינות אחרות באזור.