

התועלות והסיכונים בשיתוף פעולה ישראלי-תורכי בתחום האנרגיה

גבריאל מיטשל*

ינואר 2017

מאמר זה הוא חלק מסדרת מאמרים על עתיד יחסי ישראל-תורכיה לאור ההסכם לשיקום היחסים עליו חתמו שתי המדינות ביוני 2016. זוהי סדרת מאמרים משותפת למיתונים – המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית ולמכון למגמות פוליטיות גלובליות (GPO T Center) בתורכיה, בשיתוף קרן פרידריך אברט. היא תוצאה של ערוץ דיאלוג מדיני שמקיימים שני המכונים מאז 2012 במטרה לסייע לשיקום יחסי ישראל-תורכיה. לקריאת כל המאמרים שפורסמו עד כה, לחצו כאן.

במסיבת עיתונאים שנערכה ברומא ב-27 ביוני 2016, הצהיר ראש הממשלה בנימין נתניהו על כך שישראל הגיעה להסכם פיוס עם תורכיה. ראש הממשלה הצהיר שההתקרבות בין שתי המדינות משרתת את האינטרסים האסטרטגיים של ישראל ותאפשר שיתוף פעולה ביטחוני עם תורכיה בתקופה בה אלימות והקצנה חסרות תקדים מתגברות באזור. נתניהו הדגיש גם את הקשר בין הצורך לייצא גז טבעי מישראל לבין הסכם הפיוס. "ההסכם הזה פותח פתח לשיתוף פעולה בנושאים כלכליים ואנרגטיים, לרבות בנושא הגז", כך אמר נתניהו לעיתונאים. "הגז הוא כל כך חשוב והוא טומן בחובו אפשרות של חיזוק המשק הישראלי וקופת המדינה בהון עתק...מדובר כאן בסכומי עתק, אבל צריכים שווקים...הדבר הזה לא יכול היה להיות מקודם ללא ההסכם הזה, ועכשיו אנחנו נפעל לקדם אותו." שר האנרגיה יובל שטייניץ תמך בהצהרותיו של נתניהו והוסיף שההסכם "חשוב לא רק לגבי פיתוח שדה הגז לווייתן, אלא לגבי היכולת להביא חברות בינלאומיות שיחפשו ויגלו שדות גז נוספים שממתנים".

דעת הקהל בישראל הייתה שותפה לעמדת נתניהו לגבי חשיבות הסכם הפיוס עם תורכיה. במדד מדיניות-החוץ של מכון מיתונים לשנת 2016, 26 אחוזים מהמשיבים ענו שהתרומה המשמעותית ביותר של הפיוס תהיה שיתוף הגברת הפעולה הביטחוני בין הביטחוני, ו-22 אחוזים ציינו שהתרומה העיקרית תהיה קשורה לייצוא הגז הטבעי. ואולם, מספר חודשים לאחר החתימה על ההסכם, עדיין לא ברור אם ייצוא הגז יגיע לידי מימוש. מאמר זה ממפה את הסיבות לכך שישראל רואה בתורכיה יעד מועדף לייצוא גז טבעי, כמו גם את המכשולים שעשויים למנוע מכך לקרות.

ישראל, אשר מוחרמת על ידי מדינות הנפט הערביות, ושבמשך רוב שנותיה חסרה שוק אנרגיה מקומי, נאלצה ללכת רחוק בחיפושה אחר שותפי אנרגיה פוטנציאליים. כתוצאה מכך, לאורך השנים, מדיניות האנרגיה של ישראל ביקשה לאזן בין השאיפה למחירים בני-השגה לבין הצורך לפתח קשרים עם מדינות שלא יפגעו בצרכי הליבה הביטחוניים שלה.

עם זאת, ב-2009 קבוצת דלק ונובל אנרג'י גילו את מאגר תמר שהפך לראשון מתוך מספר שדות גז שממוקמים במים הטריטוריאליים של ישראל ובאגן הים התיכון המזרחי. מאגר תמר, שנמצא כבר בתהליכי ייצור מכיל בתוכו כמויות מוערכות של בין 246 ל-280 מ"מ (מיליארד מטר מעוקב). המאגר מספק כרגע

* גבריאל מיטשל הוא נציג מכון מיתונים בארה"ב ודוקטורנט לממשל ויחסי בינלאומיים באוניברסיטת וירג'יניה טק. תחומי המומחיות שלו כוללים: היבטים גיאופוליטיים של תחום האנרגיה, יחסי ישראל-תורכיה, ומדיניות-החוץ של ישראל.

יותר ממחצית הצריכה השנתית של חברת החשמל הישראלית, אשר מספקת חשמל לישראל ולרשות הפלסטינית. שדה הגז תמר צפוי לתת מענה על צורכי החשמל של ישראל ב-30 השנים הקרובות.

אולם הגילוי של מאגר לווייתן בדצמבר 2010 הוא זה ששינה באמת את מצבה האנרגטי של ישראל. כמות הגז הנמצאת במאגר, הממוקם כ-130 קילומטר מחופי ישראל, מוערכת בין 470 ל-620 מ"מ. הואיל וצריכת האנרגיה בישראל בעתיד הקרוב מובטחת על ידי תמר, קבוצת דלק, נובל אנרג'י וממשלת ישראל האמינו שצריך לייצא את המשאבים של לווייתן כדי להשיא את הרווחים ולהאיץ את תהליך הייצור. כך הפכה ישראל לפתע למדינה מייצרת אנרגיה ובעלת פוטנציאל ייצוא. על אף שהנושא זכה לדיון פוליטי נרחב בחברה הישראלית, מומחים מעריכים שההכנסה מהגז הישראלי יכולה להגיע לכ-270 מיליארד דולר, כאשר 60 אחוזים מתוכם אמורים יהיו להגיע לקופת המדינה בצורת תשלומי מס.

לאור מיקומה הגיאופוליטי של ישראל, ישנו מספר בודד בלבד של מדינות שמהוות אופציה ריאלית כיעד ייצוא, כאשר לכל אחת מהן יתרונות וחסרונות מבחינה כלכלית ואסטרטגית. אפשרות אחת שעלתה היא לייצא גז לירדן לתקופה של 15 שנים, שתכלול מכירה של 40 מ"מ במשך עשר שנים. אולם כמות זאת לא נחשבת למשמעותית; בדומה לישראל, השוק של ירדן הוא מוגבל בהשוואה לשווקים אחרים.

אפשרות נוספת כוללת את העברת הגז הטבעי למצרים דרך צינור תת-ימי. לישראל ומצרים יש היסטוריה של שיתוף פעולה בתחום האנרגיה: כחלק מהסכם השלום משנת 1979 סיפקה מצרים נפט וגז לישראל.¹ בעוד ששיתוף פעולה בתחום האנרגיה יחזק את השותפות האסטרטגית בין ירושלים לקהיר, ישנן חששות לגבי היציבות הפוליטית ארוכת הטווח במצרים. נוסף על כך, גילוי מאגר הגז זוהר, הכולל 900 מ"מ, במים הטריטוריאליים של מצרים בשנת 2015 צינן גם הוא את ההתלהבות הראשונית מתוכנית זאת. שדה גז מאסיבי זה יקשה על הגז הטבעי של ישראל להתחרות עם השוק המקומי המצרי. על כן, האופציה היחידה שתיוותר עם המצרים היא להמיר את הגז הישראלי לגז טבעי נוזלי (LNG) במפעלים הקיימים במצרים ומכירתו לזרים. ישנם דיווחים על כך שהמגעים בין שותפות תמר לחברת האנרגיה הספרדית Union Fenosa מתקרבים לכדי עסקה, שבמסגרתה יעברו כל שנה שישה מ"מ דרך מפעל הגז הנוזלי שנמצא בדמיאט שבמצרים. האפשרות המצרית היא הוודאית והזמינה ביותר אם ישראל וחברות האנרגיה מבקשות למכור בשווקים האירופאים, אולם היא עשויה להיות האופציה הכי פחות מתגמלת מבחינה כלכלית.

אפשרות נוספת לייצוא הגז מתבססת על בניית צינור תת-ימי שיחבר את ישראל לאירופה דרך קפריסין ויוון. נתניהו אומנם נפגש עם נשיא קפריסין ניקוס אנסטסיאדיס וראש ממשלת יוון אלכסיס ציפראס לדון על פרויקטים משותפים במזרח אגן הים התיכון, ובשיחות ביניהם נידונה גם אפשרות זו, אולם אלו המכירים את הסיבוכים המעשיים הכרוכים בפרויקט כזה דחו אותו במהרה. הטכנולוגיה הנוכחית בתחום ההנדסה התת-ימית אינה מספקת לבנייה של צינור שיתגבר על העומק הקיצוני של הים האגאי ועל הקרקעית הלא-ישרה של הים. על כן, בהיעדר תקדים שיוכיח את היתכנות הדבר, קו הגז ישראל-קפריסין-יוון-אירופה עודנו כיום בגדר חלום.

בניגוד לאפשרויות שהוזכרו עד כה, דווקא האופציה התורכית היא גם בת-ביצוע מבחינה טכנולוגית וגם משתלמת כלכלית. תורכיה היא אחת מהמדינות צורכות הגז הגדולות בעולם, כאשר היא מכלה כ-50 מ"מ בשנה. כמעט כל הגז הטבעי של תורכיה הוא מיובא: 57 אחוזים מאספקת הגז השנתית של תורכיה מוזרמת בצינור מרוסיה ו-20 אחוזים נוספים מגיעים מאיראן. לאור תלותה הגדולה של תורכיה באיראן ובסוריה, היא הביעה עניין בגז הטבעי של ישראל. לאחר היירוט התורכי של המטוס הרוסי בגבול תורכיה-סוריה בנובמבר 2015, מוסקבה יזמה סנקציות כלכליות נגד תורכיה ועצרה את המשא ומתן להקמת צינור הגז Turkish Stream שתוכנן לספק גז לשוק התורכי והאירופי. בעקבות זאת, חלה האטה בכלכלה

¹ שיתוף פעולה בתחום האנרגיה בין מצרים לישראל הסתיים באופן פתאומי בשנת 2012, בעקבות שורה של מתקפות צבאיות על הצינור בסיני.

התורכית, באופן שהדגים את החסרונות שבתלות התורכית הגדולה בגז הטבעי הרוסי, ושהבליט את החשיבות שבגיוון מקורות האנרגיה של תורכיה.

הסכם ייצוא גז טבעי בין תורכיה לישראל, אשר לפי מומחים רבים עתיד להיחתם בשנת 2017, עשוי לכלול ייצוא שנתי של 8-10 מ"מ לשוק התורכי דרך צינור תת-ימי. בניית הצינור תיקח מספר שנים ותסתכם בעלות של 2-4 מיליארד דולר. לפי דיווח בעיתון *גלובס*, עסקת הצינור הגז תהיה דו-כיוונית, כך שגם ישראל תוכל להשתמש בו על מנת לייבא גז טבעי בעת הצורך.

כמה מהמתנגדים לתוכנית הממשלה לייצוא הגז ממאגר לווייתן טוענים שתורכיה כבר לא זקוקה לגז מישראל מאחר שהיא הכפילה לאחרונה את ייצוא הגז מרוסיה ומאיראן. אמנם ייתכן שהחשש מפני איבוד נתח משוק הגז בתורכיה הובילה את נשיא רוסיה ולדימיר פוטין להאיץ את הפיוס עם רג'פ טאיפ ארדואן, אבל העניין התורכי במרבצי הגז הטבעיים בישראל לא פחת בעקבות זאת. בנוסף, גם אם תורכיה לא זקוקה לגז הטבעי מישראל לשימושה הפנימי, היא יכולה לשמש כמדינת מעבר בין ישראל למדינות אירופה, אשר מבקשות גם הן להפחית את התלות בגז הרוסי. פגישתו של שטייניץ עם שר האנרגיה התורכי בראט אלבראק באוקטובר 2016, שהייתה הפגישה הראשונה בדרג שרים מאז החתימה על הסכם הפיוס, העידה על הרצון המשותף של שני הצדדים להקים שותפות ארוכת-טווח בתחום האנרגיה.

המתנגדים לאופציה התורכית טוענים בנוסף שהצינור יהפוך את ישראל לתלויה יותר בתורכיה, מדינה שלא ניתן לבטוח בה ושהנהגתה תומכת בחמאס. בעוד שבאופן אידיאלי צינורות אנרגיה אמורים ליצור תלות הדדית בין הספק לצרכן, מדינות-מעבר עשויות להשפיע על נתח השוק של הספקית ולנצל את מקומן ותפקידן במערך על מנת לדרוש תשלומים גבוהים יותר או על מנת לקשור בין נושאים פוליטיים אחרים לזרימת הגז. לאור ההתפתחויות האחרונות בתורכיה, על ישראל לבחון בזהירות את הניסוח של כל הסכם ארוך טווח עמה, על-מנת למנוע את האפשרות של שימוש במשאבי האנרגיה הישראליים כנשק נגדה.

יחד עם זאת, הקשרים המסחריים בין ישראל לתורכיה מעולם לא היו טובים יותר. למרות העימות הדיפלומטי בין שתי המדינות, נפח המסחר ביניהן הלך ועלה במהלך שנות המשבר מאז 2009. בשנת 2014 הוא הגיע ליותר מחמישה מיליארד דולר. כמו כן, מאז פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה, ישראל הפכה לתחנת מעבר הכרחית עבור סחורות תורכיות בדרכן לחצי-האי ערב. בעוד שאין להתעלם מיכולתה של תורכיה להשתמש בגז הטבעי כנגד ישראל, שש השנים האחרונות הוכיחו שירושלים ואנקרה יכולות להפריד בין חילוקי דעות אסטרטגיים לבין אינטרסים כלכליים משותפים.

מספר מכשולים עומדים בפני הרצון הישראלי והתורכי לבנות צינור להובלת גז טבעי ביניהן. ראשית, הצניחה הדרמטית במחירי האנרגיה העולמיים הורידה את אטרקטיביות ההשקעה במאגרי הגז של ישראל ובפרויקטים מאסיביים של צינורות להעברת גז. שנית, רוסיה עלולה לנסות למנוע את הייצוא הישראלי לתורכיה על ידי הצפת השוק התורכי בגז לא יקר. לבסוף, אסור לשכוח שאמנם החתימה על הסכם מסגרת בין ממשלת ישראל למשקיעים מאפשרת את המשך פיתוחו של מאגר לווייתן, אך עיכובים בפיתוח המאגר, כפי שהתרחשו בשנים האחרונות בישראל, עשויים להיות הרסניים.

אולם, המכשול הגדול ביותר שעומד בפני שיתוף פעולה ישראלי-תורכי בתחום האנרגיה הוא העובדה שכל צינור שייבנה בין המדינות צריך יהיה לעבור דרך המים הטריטוריאליים של קפריסין. מאז ההודעה על הסכם הפיוס בין תורכיה לישראל, בכירים קפריסאים הצהירו שהצינור לא יעבור במים הטריטוריאליים שלהם לפני שהסכסוך בן 40 השנים בקפריסין יפתר. מאז מרץ 2015 מתנהלים מאמצים רציניים יותר ליישוב הסכסוך בקפריסין, אך אפילו הפוטנציאל הכלכלי שטמון בחיבור הגז הטבעי של קפריסין לצינור ישראלי-תורכי לא מצליח לקדם פריצת דרך במשא ומתן שם.

ארה"ב היא הגורם הבינלאומי המרכזי שיכול לסייע לישראל ותורכיה להתגבר על המחסומים הרבים שניצבים בפני שיתוף פעולה ביניהן בתחום האנרגיה. בזמן כהונתו של הנשיא אובמה, ארה"ב יזמה וקידמה שיתוף פעולה אזורי בתחום האנרגיה אשר יוביל לחיזוק בעלות בריתה, ליצירת רשת של תלות הדדית ושיתוף פעולה במזרח אגן הים התיכון, ולהפחתת התלות התורכית והאירופאית באנרגיה רוסית. לא ברור אם הממשל האמריקאי הנכנס יוסיף לדבוק באסטרטגיה זו.

תמיכה אמריקאית בפרויקט הצינור בין ישראל לתורכיה תגדיל משמעותית את הסיכויים להצלחתו, אולם לא ברור אם יהיה בה די. לראייה, השליח המיוחד של מחלקת המדינה האמריקאית לענייני אנרגיה גלובלית, עמוס הוכשטיין, הודה בפני ועדת קונגרס בספטמבר 2016 כי "השוק עדיין מחפש ערבויות לכך שחילוקי דעות פוליטיים והיסטוריים לא יפריעו להשקעה ולפיתוח".

היחסים בין תורכיה לישראל היו תלויים לאורך ההיסטוריה בקיומם של אינטרסים אסטרטגיים משותפים לאלטיות השולטות בשתי המדינות. אולם, על רקע האקלים הגיאופוליטי המשתנה, מעצבי מדיניות בישראל ובתורכיה אינם יכולים עוד להיות בטוחים שהאינטרסים שהובילו לפיוס ביוני האחרון ימשיכו להנחות את המדיניות גם בשנים הבאות.

על-מנת להגביר את הסיכויים שיחסי שתי המדינות יישרדו טלטלות פוליטיות עתידיות, יש לבנות מחדש את אבני היסוד שמרכיבות את היחסים. יש כבר עדות לכך ששינוי כזה מתחיל לקרות: התרחבות נפח המסחר בין שתי המדינות במשך שנות המשבר המדיני מסמלת את היווצרותו של נרטיב כלכלי ליחסים, לצד הנרטיב הביטחוני שעמד במרכז יחסי ישראל-תורכיה במשך זמן רב. עדיין לא ברור אם בניית צינור הגז תחזק את הנרטיב האלטרנטיבי הזה. את ההתרגשות מהפוטנציאל הכלכלי הטמון בייצוא הגז מישראל לתורכיה יש לאזן עם ניתוח מפוכח של הסכנות ועם מודעות לכך שהסיכויים אינם עומדים לטובתו של פרויקט בסדר גודל שכזה.

ביסוסו של קשר ארוך טווח בתחום האנרגיה יהווה אבן דרך משמעותית בהיסטוריה של היחסים בין תורכיה לישראל. יהיה זה צעד משמעותי קדימה בכל הקשור ליחסים הכלכליים בין המדינות. בנוסף, זה עשוי גם לדרבן את ישראל ותורכיה לנקוט בדרכים חיוביות יותר מאשר בעבר לפתרון חילוקי דעות ומשברים עתידיים ביניהן. סביר גם להניח שהרחבת שיתוף הפעולה הכלכלי הישראלי-תורכי יחלחל גם לכלכלה הפלסטינית, ואולי אף יפתח צוהר לדיון על פיתוח מרבצי הגז הטבעי הפלסטיני, שנמצאים לחופי עזה.

על מנת לממש מטרות אלה, בכירים ישראלים ותורכים צריכים לקדם צעדים בוני אמון שיתמכו בתהליך המשא ומתן על הסכם אנרגיה עתידי. בנוסף, ישראל ותורכיה צריכות להשיג תמיכה מצד משקיעים נוספים – מעבר לקבוצת דלק ולנובל אנרג'י – על-מנת להשיג את ההון הדרוש כדי להשלים את הפרויקט השאפתני של הנחת צינור ביניהן. לבסוף, על ישראל למצוא דרך לסייע – גם אם באופן שקט – לקידום תהליך השלום בקפריסין, הואיל ושם טמון המפתח לשיתוף פעולה אזורי בתחום האנרגיה.

הדעות המובעות במסמך זה אינן משקפות בהכרח את דעות קרן פרידריך אברט, מכון מיתווים, ו-GPoT Center