

לנווט בים הפתוח

גיבוש המדיניות לסדר עדיפויות במשק הגז הטבעי



מאת: יוסי הולנדר, דרור שטרומ, אריאלה ברוג

ראשית, יש לשבח את ועדת צמח לגיבוש מדיניות משק הגז הטבעי על עבודתה המאומצת ורחבת היריעה. עבודה זו משתרעת על מספר רב של סוגיות וכבדות ומורכבות, שכל אחת מהן יכלה לשמש, בפני עצמה, מושא לעבודתה של ועדה נפרדת. בתנאי אי בהירות וחוסרים משמעותיים בוודאות (הן לגבי ההיצע והן לגבי הביקוש), נכנסה הועדה לתחום מורכב וקשה, כשמשק הגז הטבעי בעולם מצוי כבר בתהליך שינוי החולך ומחלחל לאזורים השונים בעולם.

אכן, נסיינה של הוועדה להקיף את מכלול הסוגיות הסבוכות העולה כאשר לישראל עצמה ניסיון דל בתחום הגז הטבעי ומשק הגז הטבעי שלה אינו מפותח, בדאי מצד התפתחות הביקוש - ראוי להערכה ולשבת. סוגיות של יחידות המערכת, מדיניות פיתוח, תחרות, שימור יציא הרמלציה הדרושה - מהוות אתגר מורכב ורחב יריעה, בפרט לנוכח היעדר החתנסות של גרמי המדיניות בנושא זה בעבר.

ברם, דווקא לנוכח פערי המידע הרבים הללו, השלב המוקדם של התפתחות הביקוש לגז טבעי בישראל, ובבסיסו הימצאותו של המשק העולמי בניצואן של מגמות שינוי והמשמעות מרחיקת הלכת למשק האנרגיה ולכלכלת ישראל בכלל של קביעת מסמרות כבר עתה - מתחייבת השאלה אם נכון הדבר לגבש כבר עתה מדיניות מחייבת בנושא היציא, שתחייב את מדינת ישראל לעשרות השנים הבאות בפרט כך, כאשר הועדה עצמה מציינת כי "בשנים 2012-13 צפויים להתבצע כ-19 קידוחים לתוך השדות השונים, אשר תוצאתיהם יאפשרו עדכון של הערכת העתודות והמשאבים המוצגת לעיל. ככלל, ניתן להעריך כי תמונת היצע הגז הטבעי שתתגלה ותתעדכן בשנים הקרובות עם המשך הפעילות וצבירת הידע על האגן." (ע"מ 35 לד"ח)

יש להעלות, אפוא, את השאלה היסודית - אם אין הועדה מנסה לגבש מדיניות יציבה לעשרות שנים, על יסוד תמונת מצב שהיא בזילה מידי לעת הזו, ואם נכון כלל לגבש מדיניות כה גורלית לדורות הבאים, על רקע חסר כה גדול במידע יציב ובנתונים מוכחים,

הן באשר לכמות האמינית המוכחת של עתודות הגז הטבעי שהן כמות הפקה (Recoverable), הן באשר לשיעור השאיבה השנתי הריאלי והן באשר לתמונת השוק העולמית, נזכיר כי מתוך BCM 1400 שמהווים את כמות הגז הטבעי העומדת ביסוד דינוי הועדה רק מיעוט מהכמות הוא מוכת, כדברי הועדה עצמה:

"בשתי החזקות מרי-B ותמר קיימת כמות גז טבעי בר- הפקה של כ- BCM 256. כמות הגז הטבעי בר הפקה בשדות דלית ולויתן מוערכת בכ- BCM 496. גם שדות אלה הם בשכבת חולות תמר. בלויתן הגז הטבעי זורה בעזרת בדיקות של לגים בקידוחים, אך לא בצעו בהם עד כה מבחיני הפקה. כמו כן, טרם הוכנה ותוכנית פיתוח והערכה כלכלית. על כן, עתודות אלה מוגדרות כמשאבים מותנים." (ע"מ 34 לד"ח)

חשוב לזכור כי לנוכח מורכבות וכבד הסוגיה הכלכלית ולנוכח משמעותיות המאקרו של סכמי הסחר בו מדובר לתקציב מדינת ישראל, הרי שבשלב בו המידע חיל למדי ואף דיפרנציאלי בחלקו - מחייבת מידת הסבירות והתקינות שלא למרר לקבוע מסמרות בנושא, אלא לצבור ודאות ומידע ולהחליט על בסיס עדכני ומלא יותר, לאחר צמצום ממש במרחבי אי הוודאות שבפני הקברניט.

סותר ואף נכון למדינה להסתפק, לעת הזו, בשרטוט היסודות והפרמטרים למדיניות ומשקלם היחסי (דבר ששילעצמו הוא בעל ערך גבוה לגורמים העוסקים בתחום), ולציין כי היא תעקוב אחרי הנעשה בחתכים אלה בשנים הקרובות ותגיע לידי החלטה ומדיניות מחייבים על בסיס משוכל יותר ולאור תמונת מידע שלמה יותר. עצמת האינטרסים הכלכליים של השחקנים הפועלים בתחום והלחצים בענין זה, מחייבים לימוד נוסף, על קרקע נתונים יציבה ומלאה יותר, שיוכל להביא בחשבון מספר נקודות אשר דומה, בכל למספר זה. הענווה, כי מחייבים לימוד, ההתעמקות ותשומת לב נוספים. ברר שאין צורך או תועלת בהחלטה מחייבת בטרם בשלות בנושא זה, שהשליכותו על הכלכלה,

המשק והאינטרסים של מדינת ישראל הם רחבים ומשמעותיים (כל ה"חוקק" של ישראל בתחום הגז הטבעי עומד על פחות מעשור). מן הראוי להדגיש כי במדינת אחרת נדדשה החלטה בנושא היציא כתנאי מוקדם לנטילת רשימת היפוש, שלב שבישראל מצוי בעיקרו כבר מאחורינו. המלצתנו היא לבצע מחקר משלים, להתעמק בסוגיות עליהן נעמוד להלן (וסוגיות אחרות אשר יבואו בוודאי מן הציבור הרחב) ולקבל החלטה סדורה ומושלמת בנושא יסודי ותשתיתי זה של ההקצאה לדורות של משאבי הטבע האנרגטיים של ישראל, רק ב-2020, לכשתתברר התמונה בצורה ממשית, הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש.

רק להמחשת השלב המקדמי והראשוני בו מצויה התפתחות הביקוש במשק הגז הישראלי נציין את התפלגות תצורות הגז הטבעי במדינות ספותחות אל מול התפלגות ישראל. נתוני ההתפלגות ההשוואתית מראה בבירור כי בעוד שבמדינות מפותחות בתצורות גז טבעי - רק מיעוט ממו נצרך על ידי סקטור החשמל, הרי שבישראל 92% אחוז מן הגז הטבעי הולך לתברת החשמל. המשמעות הבזורה סכך היא כי המשק הישראלי טרם חווה את פיתוח התצורות של גז טבעי לתחומים נוספים והתחזית כולה נשענת על הנחת מוצא של אי התפתחות ביקושים מקומיים לגז טבעי ברמה המקובלת בעולם המערבי ותוך התעלמות יחסית מגורמי ביקוש גדולים פנימיים ואזורים. ■

מתוך תגובת המכון הישראלי לתכנון כלכלי (IEEP) לד"ח הביניים של הועדה לבחינת משק הגז הטבעי