

מינהל הדלק

הסדרים עם חברות שיווק דלק

פעולות משק הדלק, הסחר והייצור של מוצרי נפט נמצאים בפיקוח ממלכתי. הרשות המוסמכת, מינהל הדלק, מפקחת על יבוא הנפט הגולמי, על זיקוקו ועל שיווק המוצרים בשוק המקומי, וקובעת את המחירים לחברות השיווק ולצרכני הדלק בארץ.

עם קום המדינה היה שיווק הדלק בארץ בעיקר בידי שלוש חברות בינלאומיות: "של", "סוקוניו־קואום" ו"אססו", שהחלו בפעולותיהן לפני שנים רבות. בשנים 1955–1958 הפסיקו שלוש החברות, זו אחרי זו, את פעולותיהן בארץ, ובמקומן נכנסו לשוק שלוש חברות אחרות, הפועלות בו גם כיום, והן הספקים היחידים לשוק הישראלי. בתי הזיקוק, שהפסיקו את עבודתם לזמן מה אחר קום המדינה, פועלים זה שנים מספר כסדרם, ושוב מספקים את צורכי הארץ ברוב סוגי מוצרי נפט.

הבסיס החוקי לפיקוח על סחר הדלק מושתת כעת על חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח–1957. סמכויות לפי חוק זה הוענקו, בין היתר, לשר האוצר, שאצל מהן למנהל מינהל הדלק ביוני 1958. על סמך הוראות החוק ניתנו במשך השנים צווים בדבר מחירים מכסימליים לחומרי דלק, הצו, שהוא בתוקף כעת, ניתן בינואר 1963, ובו נקבעו המחירים למוצרי הדלק העיקריים: בנזין, נפט (קרוזין), סולר, מוטרקל, דיזל ומוזט כבד.

השיטה לקביעת המחירים לחברות

1. בשוק העולמי קיימים "מחירים רשומים" (Posted prices), הן לנפט גולמי והן לסוגים העיקריים של מוצרי נפט, מחושבים על בסיס פור"ב בכמה נמלי יצוא עיקריים. המחירים הרשומים משמשים למעשה רק כבסיס לחישוב המחירים השוטפים: נוהגים לבטא מחיר של מוצר מסוים במונחים של מחיר רשום פחות הנחה המשתנית מפעם לפעם. בדומה לזה ידועים בסחר הנפט דמי הובלה רשומים לנפט, מנמלי יצוא לנמלי ייעוד, שגם הם משמשים במידה רבה רק לחישובים ובסיס לביטוי של דמי ההובלה הממשיים המשתלמים להובלת נפט ומוצריו. יש אפוא למחירים הרשומים אופי נומינלי בלבד, והם משמשים לחברות הדלק הבינלאומיות אמצעי נוח לנקיבת מחיר הנפט והובלתו. המחירים הרשומים למוצרי נפט, לרבות הובלתם, גבוהים מזה שנים מהמחירים, שחברות השיווק המקומיות משלמות למעשה; ההפרש בין המחירים הרשומים לנפט והובלתו לבין המחיר, שהחברות המקומיות משלמות למעשה, הגיע בשנת 1962, לפי חישובי מינהל הדלק, ל־\$1 לטון בקירוב.

בזמנו הוסכם עם החברות הזרות על שיטה של קביעת מחירי מכירה בארץ, המבוססת על מחירים רשומים של מוצרי נפט ושל הובלה. החישובים נערכים עתה על כל מוצר ומוצר על ידי חברת "פו", בתור הגדולה שבשלוש חברות השיווק הפועלות בארץ, והיא מגישה אותם למינהל הדלק מדי פעם בפעם בשם כל החברות. חישובים אלה כוללים מרכיבים עיקריים כדלהלן: מחיר מוצר דלק סי"פ חיפה לפי מחיר רשום ודמי הובלה רשומים; עלויות שירותים ועלויות שיווק של החברה; ריווח בשיעור של 7.5% על הסכום הכולל. התוצאה מחישוב זה, בתוספת מסים, מהווה את הבסיס לקביעת המחירים של מוצרי דלק בארץ בצווים מטעם שר האוצר.

2. הריווח של החברות מיבוא נפט נובע משני מקורות עיקריים: הריווח של 7.5% על המחירים הרשומים ועלויות שיווק, וההפרש בין המחיר הרשום לבין זה שהחברות משלמות למעשה. רווחי החברות מהמקור הראשון הגיעו בשנת 1962/63 לסכום של כ-13 מליון ל"י ואלה מהמקור השני לסכום של כ-5 מליון ל"י. מהריווח הזה יש אמנם לנכות את הוצאות המימון, שהחברות נושאות בהן לגבי מלאי הדלק השוטף, אך מחזוריות המלאי איננה אטית, ולכן הוצאות המימון אינן גבוהות במיוחד. יש לחברות גם מקורות ריווח מעסקאות דלק אחרות.

במשך השנים, בהן נמצאים האספקה והמסחר במוצרי נפט בארץ בידי החברות המקומיות, עלתה צריכת מוצרים אלה פי שניים בקירוב. יתר על כן, להפרש בין המחיר הרשום לבין המחיר הממשי הייתה מגמה לגדול; על אף זאת נשארה שיטת חישוב המחירים בתוקף, תוך שינויים מסוימים, שהקטינו את רווחי החברות: במקום להתבסס על המחירים הרשומים בנמל טעינה רחוק מהארץ, מתבסס החישוב על אלה מנמל יותר קרוב.

3. מסיבות טכניות מתבסס החישוב של עלויות השיווק על ההוצאות של חברה אחת, שהן גבוהות מהממוצע בכל החברות. שיטה זו של חישוב הביאה לאחת החברות בשנת 1962/63 ריווח יתר בסך 1.7 מליון ל"י.

פעולות להוזלת המחירים

האוצר נתן את דעתו על הרווחיות של עסקאות נפט, ומאז 1959 התקיימו דיונים עם החברות. האוצר הצביע על כך, שהתפתחות המחירים בעולם פועלת לטובתן ומגדילה את רווחיהן, בו בזמן שהחברות נושאות בסיכון עסקי קטן בלבד, כיוון שמחיר המכירה מבטיח להן ריווח והשוק נמסר להן באופן בלעדי.

בדצמבר 1962 נחתם הסכם בין הממשלה לבין החברות לתקופה עד למארס 1966. לפי הסכם זה התחייבו החברות לשלום הנקרא "תרומה להוזלת מחירים", בתנאי שהשיטות לקביעת המחירים ולחישוב עלויות השיווק הקיימות יישארו בתוקפן למשך כל תקופת ההסכם. התרומה נקבעה לשנת 1963 בסכום של 5.7 מליון ל"י, והוסכם על בסיס מקביל לשנים הבאות, תוך התחשבות בתנודות בשיעור ההנחות מהמחירים הרשומים. האוצר הועיד את הסכום, ששולם לו בשנת 1963, להוזלת המחירים של מוצרי דלק מסוימים.

*

ניתן להבין, שבעניין זה מתחשב האוצר ככל האפשר בהסדרים הקיימים כדי לא ליצור אי שקט בתחום משקי חשוב זה. אולם מאחר שהצליח להגיע להסכמת החברות להנמיך את רווחיהן, היה צורך למצוא שיטה נאותה יותר לכך מאשר קבלת חלק מרווחי היתר, שהיו לחברות, בשם תרומות לאוצר המדינה. ההתחשבות ברצון החברות לפעול על בסיס השיטה הקיימת גם לא הייתה מחייבת, שבגלל פרט טכני בשיטה זו, אשר אינו חיוני לה מבחינה עניינית, יהיה לאחת החברות ריווח יתר בסכום גדול.

קרבן להשוואת מחירי דלק

המחירים של מוצרי הנפט העיקריים לצרכן נקבעים על ידי שר האוצר ומתפרסמים בצו על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957. הצו, שהוא בתוקף כעת, פורסם

ביום 1.1.1963, ובו נקבעים לכל מוצר מחירים, השונים בהתאם למקום ההספקה. המחירים מבוססים על חישוב, הנערך על ידי מינהל הדלק, והם כוללים את המרכיבים הבאים: מחיר המוצר סי"ף בתוספת הוצאות שיווק ורווח (ראה לעיל עמ' 100); מכס ובלו, במידה שהם חלים על המוצר הנדון; דמי הובלה מחיפה עד למקום ההספקה הנזכר בצו.

למען קיום מחיר אחיד של מוצרי הנפט ולמען ספיגתו של רווח עודף מוטל על המשווק היטל בסכום השווה להפרש בין העלויות של המשווק, כפי שחושבו לפי השיטה שתוארה לעיל לבין המחיר לצרכן. את שיעורי ההיטל קובע מינהל הדלק על בסיס חישובי העלויות, שחברת פז מגישה לו. ההיטל מוחזר לחברות המשווקות במקרים שבאישור מינהל הדלק מכרו מוצרי נפט במחירים זולים מאלה שנקבעו בצו, ולמפעלים המשתמשים בדלק (או בחשמל) לייצור סחורות ליצוא ושילמו בעדו מחיר מלא. סכומי ההיטל המתקבלים והמוחרזים אינם יציבים, והם מושפעים מתנודות מחירי דלק בשוק העולמי. ביצוע פעולות כספיות אלה ואחרות הקשורות בהספקת דלק מתנהל דרך "קרן השוואה למחירי דלק" (בדבר ביקורת קודמת על ניהול קרן ההשוואה ראה דו"ח שנתי 8, עמ' 77; דו"ח שנתי 9, עמ' 114; דו"ח שנתי 13, עמ' 24).

הכנסות הקרן בשנת 1962/63 באו מהמקורות המפורטים להלן:

מליון ₪		
23.6		גביית היטלים על סמך צחי שר האוצר
1.4		תרומת החברות להוזלת מחירים לשנת 1963 (ראה לעיל עמ' 101)
1.5		החלק ששולם בשנת 1962/63
0.5		גביות מחברת צינור הדלק
27.0		שונות
		ההוצאות הבאות נזקפו בשנת 1962/63 לחובת הקרן:
2.8		לשם הוזלת המחירים של מוצרי דלק הוחזר לחברות השיחוק
0.4		הפרשי הובלה בפנים הארץ
0.5		הוצאות להחזקת מלאי דלק
1.0		הוצאות השבתה של מיכלית חכורה, שחלו על הממשלה
0.2		הוצאות השבתה של מיכליות ישראליות, שחלו על הממשלה
1.4		התור מסים ליצואנים
0.6		תשלומים לחברת השילומים בקשר למימון של רכישת דלק
7.5	0.6	שונות
19.5		עודף הכנסות הקרן על התשלומים ממנה ב-1962/63
9.6	(—)	מסכום זה לא גבתה הקרן עד ל-31.3.1963
7.8	1.8	לעומת זאת נגבו ב-1962/63 על חשבון 1961/62
11.7		העודף הקופתי של הקרן ליום 31.3.1963 מסתכם אפוא ב-

מעודף זה העביר האוצר סך 11 מליון ל"י להכנסות המדינה בסעיף "דלק" שבקבוצת "מסים, דמי רשיונות ושירותים" שבאומדן התקציב הרגיל. היתרה, העולה על 700,000 ל"י, נשארה בחשבון מחוץ לתקציב.

הכנסות הקרן והתשלומים הנוקפים לחובתה מבוססים על הצווים הנזכרים או על הסכמים בין הממשלה לבין החברות השונות. עוד בדו"חות קודמים של מבקר המדינה (ראה לאחרונה

דו"ח שנתי 13, עמ' 24) צוין, שלהוצאות אלו לא נתקבלה הרשאה תקציבית. שר האוצר השיב בהערותיו על הדו"ח השנתי 13 בעניין קרן הדלק: "אנו שוקלים להסדיר את העניין על ידי הכללת סעיף תקציבי מתאים בתקציב האוצר לכיסוי סוגי ההוצאות הנ"ל כנגד הכנסה מיועדת שתבוא מקרן השוואה, כך שהעניין יבוא על סידורו". על אף זאת לא הוסדר העניין לא בתקציב לשנת 1962/63 ולא בזה לשנת 1963/64 ברוח דברי שר האוצר, אם כי מבחינה טכנית אפשר היה לעשות כך, באישור ועדת הכספים, על פי סעיף 5 לחוקי התקציב ל-1962/63 ו-1963/64, הדן בהכנסה מיועדת. גם בהצעת התקציב ל-1964/65 לא נתבקשה הקצבה להוצאות הנזכרות.

— מבחינה עקרונית אינה נראית לביקורת הדרך המוצעת לטיפול בעניין. ההרשאה להוצאה מהכנסה מיועדת הולמת שני סוגים של מקרים: (א) כאשר העדיפות, שבה מעריכה הכנסת את ייעוד ההוצאה, היא נמוכה יחסית, והכנסת מוכנה לאשרה רק בתנאי, שההוצאה לא תכוסה מהמקורות הכלליים; (ב) כאשר ההוצאה היא על מתן שירות מוגדר, הניתן לגורמים לא-ממשלתיים בצורת עסקה תמורת תשלום שצריך לכסות את העלות, כולה או חלקה. אין שיטת "ההכנסה המיועדת" מתאימה להכנסה שאין הבדל מהותי בינה לבין מסים עקיפים, כגון בלו או מכס, כדי שישולמו ממנה הוצאות, שלפי אופיין זקוקות להרשאה תקציבית. העובדה, שההכנסה וההוצאה נעשות שתיהן באותו תחום כלכלי, אינה משחררת את האוצר מלבקש מהכנסת אישור תקציבי לכל פרטי ההוצאה, על פי מהותם.

המדפיס הממשלתי

חשבונות ומינהל

בחודשים מאי—אוגוסט 1963 נערכה ביקורת על הטיפול בעבודות דפוס על ידי המדור לעבודות דפוס, ובחודשי אוקטובר—נובמבר 1963 נבדקו ניהול המחסנים, המאון ליום 31 במארס 1963 וחשבון ההכנסות וההוצאות לשנת 1962/63. כן נערך מעקב אחרי תיקון הליקויים, שהועלו בדו"חות השנתיים הקודמים (ראה לאחרונה בדו"ח השנתי 13, עמ' 60).

חשבונות

— בדו"ח השנתי 13 צוין, שבשנת 1962/63 ניגש המדפיס הממשלתי לעיבוד שיטה חדשה של הנהלת חשבונות, המאחדת את שתי מערכות החשבונות, התקציבית והמסחרית. תקציב המדפיס הממשלתי נערך כתקציב של מפעל עסקי, שהכנסותיו צריכות לכסות את הוצאותיו. החל משנת הכספים 1959/60 הוכנסו בתקציב גם הפרשות לרביית, לפנסיה ולפיצויים; ההפרשה לפחת הוכנסה לראשונה בתקציב לשנת 1962/63. ההכנסה וההוצאה הכרוכות בעבודות דפוס, הנעשות בבתי דפוס פרטיים, ובהספקת חומרים ונייר בסכום העולה על 6 מליון ל"י לא היו כלולות בתקציב לשנת 1962/63. הכנסה והוצאה זו נכללו לראשונה בתקציב לשנת 1963/64.