

מינהל הדלק

הפיקוח על מחירי הזיקוק של נפט

עד 1960 זיקקו בתי הזיקוק בחיפה נפט גולמי לשם שיווקו בארץ בלבד. הנפט הגולמי נמסר לבתי הזיקוק על ידי שלוש חברות הדלק המקומיות, והן קיבלו מוצרי נפט, שהופקו ממנו, לפי שיעורי היפקים מוסכמים. על פי הסכמים, שהיו קיימים בין חברות השיווק לבין בתי הזיקוק, נקבעו מחירי הזיקוק לפי שיטת "קוסט פלוס": חברות השיווק כיסו את כל עלויות הזיקוק, בתוספת סכום קבוע של 0.98 דולר לטון נפט גולמי, שממנו נועדו 0.28 דולר לכיסוי פחת ו-0.70 דולר לרווח. המחירים ננקבו בדולרים, אולם שולמו בלירות ישראליות.

הבעלות על בתי הזיקוק הועברה באפריל 1959 מחברות בריטיות לממשלת ישראל. לגבי השנים 1959 — 1960 נערכו עדיין החשבונות עם חברות השיווק על בסיס "קוסט פלוס". במאוס 1960 החליט דירקטוריון החברה לנהל מו"מ עם חברות השיווק על ביטול שיטת המחיר, המבוסס על "קוסט פלוס", ועל מעבר לשיטת מחיר קבלי קבוע. החלטה זו נתקבלה כדי לעודד את החסכון ואת היעילות במפעל ולשפר את ריווחיותו. גם העובדה, שהחברה החלה בבדיקת האפשרויות ליצוא עצמאי של מוצרי דלק, המריצה אותה למצוא הסדר לקביעת מחירי הזיקוק, שלא יהיה מבוסס על כיסוי כלל העלויות על ידי חברות השיווק המקומיות. בסיכום הדיונים עם חברות השיווק, שנערכו בתיאום עם מינהל הדלק שבמשרד האוצר, נקבעה שיטה חדשה, שלפיה יהיו לזיקוק שני מחירים קבועים: מחיר אחד, בשיעור של 4.60 דולר לטון, ישולם בעד זיקוק כמות בסיסית של 1.4 מיליון טון נפט גולמי לשנה — היא בקירוב הכמות, שזוקקה ב-1960; תמורת כל טון נוסף שיוזקק ישולם מחיר מוזל של 3 דולר לטון. המחיר 4.60 דולר לטון הוא המחיר, שחברות השיווק שילמו למעשה ב-1959 ו-1960, ושהיה מורכב מעלות ממוצעת לטון בסך 3.60 דולר בקירוב ומהתוספת הקבועה של 0.98 דולר לטון לכיסוי פחת ורווח.

מחירי הזיקוק נקבעו בהסכמים, שנחתמו עם חברות השיווק ב-1961; תוקפם 9 שנים החל מ-1.1.1961, אולם כל צד יהיה רשאי בתום תקופה של 3 השנים הראשונות וכן תקופה של 3 שנים נוספות, תוך מתן הודעה מראש של 9 חודשים, לדרוש שינוי דמי הזיקוק. בהעדר הסכמה הדדית יכריע בורר — אולם לגבי התקופה מ-1964 עד 1966 רק בגבולות של 5%, אלא אם כן יסכימו הצדדים אחרת. מאז הפעלת חתימת ההסדר לא חל שינוי בדמי הזיקוק.

דמי הזיקוק משתלמים במטבע ישראלי. בעת הדיונים, שקדמו לקביעת המחירים, דרשו בתי הזיקוק להצמיד את מרכיב הוצאותיהם במטבע חוץ לשער הדולר, ואת מרכיב הוצאותיהם על שכר ומשכורות לעלויות כלליות בשכר. דרישה זו נדחתה על ידי האוצר, ומחירי הזיקוק הוצמדו לשער הדולר.

בחודשים יולי — ספטמבר 1965 נבדקה במינהל הדלק ובבתי הזיקוק חיפה בע"מ קביעת המחירים לזיקוק עבור השוק המקומי וההסדרים, שנעשו בקשר לכך, לאחר שינוי שער המטבע.

קביעת מחירי הזיקוק

כושר הזיקוק של בתי הזיקוק היה בשנים 1959—1960 כ-2.6 מיליון טון נפט גולמי לשנה. ב-1959 זוקקו כ-1.3 מיליון טון, וב-1960 כ-1.4 מיליון טון. העלות הממוצעת לטון ב-1959

היתה 3.60 דולר, וב־1960 — על אף גידול התפוקה — 3.62 דולר ; בדיקת הרכב העלויות, ששימשו יסוד לקביעת המחיר, העלתה, שבעלויות הזיקוק נכללו הפרשות, שהיו מיוחדות לשנים אלה, ולא היה מקום להניח, שיחזרו בשנים הבאות ; הפרשות אלה הסתכמו ב־0.5 מיליון דולר ב־1959 וב־1 מיליון דולר ב־1960 ; אחרי ניכוי ההפרשות המיוחדות תקטן העלות הממוצעת לטון ב־0.41 דולר ב־1959 וב־0.71 דולר ב־1960, ותסתכם ב־3.19 דולר ו־2.91 דולר בשנים אלו, כסדרן. להלן פירוט הפרשות אלה (באלפי דולרים).

1959	1960	
385	194	הפחתת 90% מערך מלאי הציוד וחלקי החילוף, שלא הייתה בו תנועה בשנים האחרונות
143	333	תוספת הפרשות לקרן פנסיה — מעל להתחייבויות של אותה שנה (לתיקון ההפרשות בשנים קודמות)
—	496	הפרשה לתחזוקה בעתיד ולהוצאות אחרות
528	1,023	ס"ה
1,295	1,439	הכמות שזוקקה (באלפי טון)
0.41	0.71	שיעור ההפרשות המיוחדות לטון (בדולרים)

ההפרשה מ־1960 "לתחזוקה בעתיד ולהוצאות אחרות" בסך 596,000 דולר בוטלה ב־1961, והסכום נזקף לחשבון ייעוד רווחים.

מאז 1960 הוגדל שיעור הפחת לטון מ־0.28 דולר ל־0.46 דולר, ובהתחשב בכך מגיע הרווח העודף ל־0.53 דולר לטון (על שיעורי הפחת מהשקעות חדשות ראה להלן).

אשר למחיר של 3 דולר, שישולם על כל טון מעל לכמות הבסיסית של 1.4 מיליון טון, הרי לפי חישובי משרד מבקר המדינה, המתבססים על עלויות הזיקוק ב־1960, כלול בו רווח בשיעור 0.86 לטון, לעומת 0.70 דולר רווח מוסכם לכל טון מהכמות הבסיסית. החברה הסבירה, שב־מחיר זה כלולה רזרבה מסוימת, בהתחשב בסיכונים, שלקחה על עצמה, בקביעת מחיר קבוע לתקופה של תשע שנים.

ההסכמים, שנעשו ב־1961 לתקופה ארוכה, הבטיחו לבתי הזיקוק רווח, העולה במידה ניכרת על הרווח המוסכם, שהיה נהוג עד אז. מינהל הדלק הסביר, שלא ראה מקום להתערב בקביעת מחירי הזיקוק, מכמה טעמים : המחירים שנקבעו לא היו שונים במידה ניכרת מאלה, שהיו נהוגים עד אז ; הם דומים למחירים הנהוגים בבתי זיקוק בחוץ לארץ ; שינויים במחיר הזיקוק אינם משפיעים על מחיר מוצרי נפט לצרכן.

ניתן להבין, שמשרד האוצר לא פעל למען הקטנת דמי הזיקוק, כשהדבר היה גורם להגדלת רווחיהן של חברות השיווק ; גובה המחירים ושיעורי הרווחים של חברות אלה שימש נושא לדינונים והסדרים מיוחדים (ראה דו"ח שנתי 14, עמ' 100 — 101). אולם העדר כל פעולה מצד משרד האוצר בשאלה זו הביא למצב, שבו בתי הזיקוק באו במקומו של אוצר המדינה בעניין ספיגת רווח יתר.

ההסדרים לאחר שינוי שער הלירה

עם שינוי שער הלירה ב־9.262 הועלו מחירי הזיקוק, ששולמו על ידי חברות השיווק, ב־66%.

בהתאם לשינוי השער ; מ"8.28 ל"י ל-13.80 ל"י לגבי הכמות הבסיסית של 1.4 מיליון טון, ומ"5.40 ל"י ל-9.00 ל"י לכל טון נוסף. ב"1962 הסתכמה תוספת ההכנסה של בתי הזיקוק, כתוצאה משינוי המחירים, ב"7.7 מיליון ל"י, ב"1963 ב"8.8 מיליון ל"י וב"1964 ב"9.1 מיליון ל"י.

מתוך מגמה לספוג את הפרשי המחירים החליט משרד האוצר ב"1962 להטיל על החברה "היטל זיקוק" ; יחד עם זה הסכים לקבוע את שיעור ההיטל כך, שהחברה תפוצה על ההתייק-רויות, שחלו אחרי שינוי שער הלירה, בהוצאותיה במטבע זר ובהוצאותיה על שכר ומשכורת. לצורך עריכת החשבונות השנתיים בדבר גובה ההיטל אימץ משרד האוצר את ההצעה המקורית של החברה בדבר הצמדת דמי הזיקוק, כפי שהועלתה ערב חתימת ההסכמים עם חברות השיזוק. לפי הסדר זה הוצמד המרכיב המשוער של ההוצאות במטבע חוץ בעלויות הייצור (כולל פחת), בשיעור 1.20 דולר לכל טון דלק גולמי, לשער הדולר ; 47% ממחיר המכירה (דהיינו 2.16 דולר לגבי המחיר של 4.60 דולר ו-1.41 דולר לגבי המחיר של 3 דולר) הוצמדו להעלאות כלליות בשכר ותוספת יוקר, מתוך הנחה, ששיעור זה מכלל הפדיון משקף את ההוצאה על משכורת ושכר עבודה. היתרה הבלתי צמודה היתה 1.24 דולר (2.23 ל"י, לפי שער 1.8 ל"י = 1 דולר) במחיר של 4.60 דולר ו-0.39 דולר (0.70 ל"י) במחיר של 3 דולר.

עם הפעלת הסדר ההצמדה נקבע לגבי שנת 1962 היטל זיקוק בשיעור של 2.50 ל"י לטון (ק.ת. 1404 מ"10.163) ; לגבי 1963 נקבע היטל בשיעור של 2.60 ל"י, וב"1964 היטל בשיעור של 1.41 ל"י (ק.ת. 1748 מ"22.765). כתוצאה מהיטל זה החזירה החברה לאוצר בשנים 1962 — 1964 כ"10.6 מיליון ל"י. יתרת התוספת של הכנסות החברה בעקבות שינוי שער הלירה הגיע בשלוש השנים הללו לכ"15 מיליון ל"י.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה בדבר העקרונות של הסדר ההצמדה ובחשבונות השנתיים בשנים 1962 — 1964. להלן ממצאי הביקורת.

עקרונות הסדר

בין משרד האוצר לבין בתי הזיקוק לא נערך הסכם או מסמך אחר בכתב בדבר הפעלת הסדר ההצמדה. מינהל הדלק לא בדק את הרכב עלויות הזיקוק, ולא אימת את הנתונים בדבר שיעור מרכיבי העלויות השונים, שלפיהם הופעלה ההצמדה. גם החשבונות השנתיים לקביעת גובה ההיטל, שנערכו על ידי בתי הזיקוק, מינהל הדלק לא בדקם כראוי.

— לפי העקרונות של הסדר ההצמדה זכאית החברה לפיצוי על התייקרויות רק בשני סעיפי הוצאה, שהם אמנם סעיפי ההוצאה העיקריים : הוצאות במטבע חוץ והוצאות על שכר ומשכורת. מתוך המסמכים מתברר, שכאשר הציעה החברה את הסדר ההצמדה, ערב חתימת ההסכמים עם חברות השיזוק ב"1961, היתה הכוונה, שיתרת דמי הזיקוק תהיה קבועה. ההצמדה לדולר חלה על סכום קבוע — 1.20 דולר לטון ; הצמדת הוצאות שכר ומשכורת נעשתה על בסיס אחוז מהפדיון (47%), ולא מהעלות. למעשה הוצמדו בשתי הדרכים גם יחד כלל עלויות הייצור ואף למעלה מזה : העלות הממוצעת לטון לפי נתוני 1960 (בניכוי ההפ-רשות המיוחדות, אך בהתחשב בשיעורי הפחת המוגדלים) הסתכמה ב"3.37 דולר לגבי הכמות הבסיסית, וב"2.14 דולר לגבי הכמות העולה עליה ; לפי ההסדר מוצמדים 3.36 דולר לגבי הכמות הבסיסית ו-2.61 דולר לגבי הכמות העולה עליה. בשנת 1962, השנה הראשונה, שבה

הופעל הסדר ההצמדה, היתה העלות הממוצעת לטון נמוכה מב-1960, על אף ההתייקרויות, שחלו בינתיים.

— הוצאות החברה על שכר ומשכורת — לרבות תוספות סוציאליות — הסתכמו ב-1960 ב-47% מהפדיון הכולל, ולפיכך נקבע סכום לפי שיעור זה מהפדיון השנתי בשוק המקומי כצמוד למדד מיוחד, המבוסס על העלאות כלליות בשכר בחברה, לרבות תוספות סוציאליות ותשלומי תוספת היוקר. חישוב שיעור ההתייקרות בשכר על בסיס המשקל, שהיה בעבר להוצאות השכר בפדיון, מבטיח לחברה פיצוי בסכום העולה על התייקרות השכר למעשה, כשהתפוקה עולה בשיעור גדול יותר מאשר הגידול בכוח האדם. לגבי מפעל כבתי זיקוק ניתן להניח, שהתפוקה תגדל כתוצאה מניצול מוגבר של כושר הייצור הקיים וכתוצאה מהשקעות נוספות, ורק במידה פחותה כתוצאה מהפעלת כוח אדם נוסף. ואמנם, מספר העובדים עלה במפעל בין השנים 1960 — 1964 ב-13% בלבד, בעוד שהתפוקה לשוק המקומי גדלה ב-34%. לפי חישוב, שערך משרד מבקר המדינה, יש לאמוד את הסכומים הנוספים, שהוכר בהם כהתייקרויות עקב זה בשנים 1962 — 1964, ב-300,000 ל"י לפחות.

— ההוצאות במטבע חוץ, המוצמדות לשער הדולר, מורכבות מהמרכיב מטבע חוץ שבפחת ומהוצאות על חומרים, שהחברה רוכשת במטבע חוץ. לפי נתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה יש לאמוד את מרכיב מטבע חוץ בשנים 1962 — 1964 בעלויות החברה ב-0.80 דולר לטון בקירוב, כמתברר מהנתונים שלהלן (בדולרים).

1962	1963	1964	
0.32	0.32	0.32	פחת במטבע חוץ על השקעות עד 1962, לטון *
0.06	0.08	0.11	פחת על השקעות, שנעשו מאז 1962 **
0.42	0.41	0.40	הוצאות על חומרי תפעול והחזקה וכימיקאליים ***
0.80	0.81	0.83	

* שיעור הפחת לטון לפי הנחיות ההנהלה הישראלית נקבע ל-0.46 דולר. כשהנכסים הוערכו מחדש לצורך פחת, הניחה החברה, ש-70% מהפחת מבטאים הוצאה במטבע חוץ.

** אף על פי שחלק מהפחת מבטא הוצאה בלירות ישראליות, נלקח בחשבון הפחת במלואו, בהעדר נתונים על המרכיב מטבע חוץ בהשקעות החדשות.

*** גם לגבי הוצאות אלה נלקח בחשבון מלוא הסכום, אף על פי שחלק ממנו מבטא הוצאה בלירות ישראליות.

לפי ההסדר הוצמדו כאמור לשער הדולר 1.20 דולר, וב-1962 אף 1.36 דולר, מבלי שניתן לכך הסבר. לפי חישובים של משרד מבקר המדינה הכיר האוצר בשנים 1962 — 1964 בהפרשי הצמדה לדולר בסך 2.6 מיליון ל"י מעל לסכום, שהיה מקום להכיר בו, לוא הוצמד הסכום הנכון של ההוצאות במטבע חוץ.

החשבונות השנתיים

חישובי ההיטל נערכים לאחר תום השנה. מהפרשי השער המגיעים לאוצר נוכו סכומי ההתייקרויות, שהוכרו לחברה באותה שנה; שיעור ההיטל לטון מחושב בדרך של חלוקת כמות הנפט שזוקקה ביתרה המתקבלת.

— בדיקת חשבונות ההיטל ל-1962 העלתה, שבחישוב ההיטל נלקחו בחשבון תשלומי תוספת יוקר לגבי כל השנה, אף על פי שתחולתם היא רק מיולי 1962; כתוצאה מטעות זו עלה סכום ההתייקרויות הכולל שהוכר ב-240,000 ל"י. נוסף על ההתייקרויות, שחלו עקב העלאות

כלליות בשכר ותשלומי תוספת יוקר, הוכרו לחברה התייקרויות בשכר קבלנים ובמחירי קניות והוצאות מקומיות שונות, בסכום כולל של 520,000 ל"י. לפי הסדר ההצמדה אין החברה זכאית לפיצוי על התייקרויות אלה. כמו כן הוכר לחברה סך 646,000 ל"י, שתבעה על חשבון התייקרויות, שחלו ב־1961. דרישה זו העלתה החברה כבר בסוף 1961, אולם היא נדחתה אז על ידי האוצר, כיוון שלא תאמה את הסכמי הזיקוק.

— לגבי השנים 1963 — 1964 הוכרה לחברה תביעה מיוחדת בסך 2.5 מיליון ל"י, כפיצוי על "העלאות אחרות בשכר ותוספות סוציאליות". בדיקת החשבון העלתה, שנכללו בה שני סעיפים — בסך 89,000 ל"י ובסך 170,000 ל"י — הכלולים גם במדד המיוחד, ושעל ההתייקרויות, שחלו בהם, כבר קיבלה החברה פיצוי. כן הוכרו התייקרויות בשכרם של עובדי האריזה ומתקני חוץ המנוהלים על ידי החברה; התייקרויות אלה — שלפי חישובי משרד מבקר המדינה יש לאמדם ב־375,000 ל"י — אינן הוצאות הקשורות בזיקוק.

*

לפי ההסדר היו בתי הזיקוק זכאים במסגרת חישובי ההיטל לפיצוי התייקרויות בשני סעיפי הוצאה בלבד. שכר ומשכורת, והוצאות במטבע חוץ. בהתחשב בעובדה, שהחברה התחייבה למחירי זיקוק קבועים לתקופה ארוכה, היה אולי מקום להסדר, שיפצה אותה אף על כלל ההתייקרויות. אולם התוצאה של הפעלת ההסדר ללא בדיקה נאותה מצד מינהל הדלק היתה, שהחברה קיבלה פיצוי מעל להתייקרויות, שחלה בעלויותיה למעשה. הטבה גדולה במיוחד לחברה נובעת מכך, שהוצמד לשער הדולר סכום העולה ב־50% על ההוצאות למעשה במטבע חוץ, כך, שהחברה נהנית מהצמדה בשיעור הגבוה של 66% על סכום ניכר, שהיא אינה מוציאה במטבע חוץ. אם אמנם היתה המגמה לפצות את החברה על כלל ההתייקרויות, מן הראוי היה לקבוע כללים לחישוב הנכון, כדי למנוע רווחי יתר, שלמניעתם הוטל היטל הזיקוק.

הוכר גם בתביעות מיוחדות של החברה, החורגות מההסדר, ושבמקרים אחדים הביאו לפיצוי כפול. מינהל הדלק הסביר, שלגבי חשבונות המוגשים לו על ידי חברה, השייכת כולה לממשלה, לא ראה צורך לערוך בדיקה, אולם בעקבות הביקורת ניגש לבדיקת החשבונות מתוך מגמה לתקנם, לפי תוצאותיה של בדיקה זו.

מבחינה עקרונית, החשוב מבין ממצאי הביקורת הוא העובדה, שמינהל הדלק השאיר בידי החברה חלק ניכר מרווחי היתר, המצטברים אצלה בעקבות שינוי שער הלירה — בנוסף על אלה, שכבר החלו להצטבר קודם לכן — במקום לספוג אותם בדרך של היטל, כפי שהדבר נעשה בענפים אחרים במשק. רווחים אלה נובעים מהמחיר המוגדל, שחברות השיווק משלמות בעד זיקוק מאז שינוי השער, והן מצדן מקבלות פיצוי עליו מהאוצר במסגרת ההסדרים לקביעת המחיר של מוצרי דלק. אמנם החברה נמצאת בבעלות מלאה של הממשלה; אולם היא פועלת כמפעל עסקי מחוץ למסגרת תקציב המדינה, ומשום כך לא היא הכלי המתאים לצבירת כספים, הנגבים בעזרת הסדרים ממלכתיים. הכספים המצטברים, ואף אלה, שכבר הצטברו, חייבים, לדעת הביקורת, להיכנס לאוצר המדינה, כדי שגם השליטה על הוצאתם תהיה בידי הגורמים הקובעים את תקציב המדינה והמבצעים אותו.