

מינהל הדלק

פעולות ביקורת

במינהל הדלק נבדקו תפקידי קרן ההשוואה למחירי דלק, ניהול חשבוניותיה והשתקפותם בתקציב המדינה. עוד נבדקו ההסדרים בין מינהל הדלק לבין חברות השינוק, בעיקר אלה הנוגעים למימון החזקת מלאי על ידי החברות ומימון אשראי ללקוחותיהן.

קרן ההשוואה למחירי דלק

קרן ההשוואה למחירי דלק (להלן: קרן ההשוואה) הוקמה בשעתה על מנת לאזן תנודות רגילות במרכיבי העלות של מוצרי הדלק. כל אימת שחלה ירידה בעלויות אלה, היה על הקרן לספוג את ההפרשים, ואם חלה עלייה בהן, היה עליה לשלם את ההפרש, כדי לתמוך ביציבות מחיריהם של המוצרים. במרוצת הזמן הפכה הקרן במידה רבה למכשיר, שבאמצעותו תומכת הממשלה במחיריהם של מוצרי דלק, כשהמימון לכך בא מגביית היטלים על מוצרים אחרים — בעיקר על בנזין. עוד משמשת הקרן למימון מלאי בטחוני, לתמיכה בהובלת מוצרי דלק ולהשתתפות בהחזקת מתקני דלק שונים. כאשר נוצר עודף בקרן, של הוצאות על הכנסות, נושא בגרעון תקציב המדינה.

בשנים האחרונות חל גידול ניכר בהיקפה של קרן ההשוואה: בשנת 1973 הסתכמו הוצאותיה, לפי דר"ח הכולל של החשב הכללי, בכ-200 מליון ל"י; בשנת 1974 בכ-678 מליון ל"י ובשנת 1975 הגיעו ההוצאות לכ-867 מליון ל"י. גידול זה נובע בעיקר מהעלייה, שחלה במחירי הדלק בעולם ובמחירי הובלתו ועיבודו למוצרים, וכן מהרחבת היקפן של התמיכות הניתנות באמצעות קרן ההשוואה.

קרן ההשוואה מנהלת על ידי מינהל הדלק, ופעולותיה משתקפות בתקציב המדינה בסעיף תמיכות לייצוב מחירים. אחת לשלושה חודשים מדווח מינהל הדלק לחשב הכללי באוצר על ביצוע הוצאות הקרן ועל הכנסותיה. (בדבר ביקורת קודמת על קרן ההשוואה, ראה דר"ח שנתי — 25, עמ' 211—212).

תפקידי קרן ההשוואה

1. מבקר המדינה עמד פעמים מספר בעבר, ולאחרונה בדו"ח שנתי 25, על כך, שיש לשמור על אופיה של קרן ההשוואה ולהגדיר בצורה מחייבת את תפקידיה ואת סוגי ההכנסה וההוצאה, שמבחינת מהותם ואופיים יעברו דרכה לשם שמירה על יציבות מחיריהם של התזקימים השונים. שאר ההוצאות וההכנסות, ובעיקר הוצאות הנושאות אופי של סובסידיות, רצוי שיש תקפו בתקציב. לקביעה זו יש כיום חשיבות מיוחדת לנוכח הגידול, שחל בשנים האחרונות בממדי קרן ההשוואה, ובעיקר בהיקפן של התמיכות הניתנות באמצעותה.

2. חשבוניות קרן ההשוואה אינם מאפשרים לעמוד במדויק ובאורח שוטף על סכומי ההיטלים והתמיכות במוצרי הדלק השונים. מאותם נתונים המצויים בידי מינהל הדלק עולה, כי מרבית ההוצאה לתמיכות מיועדת לתמיכה במחירי המזוט והמשמש את חברת החשמל ומפעלי תעשייה אחרים, כגון תעשיית המלט; עוד נכללו בהוצאות הקרן בשנת 1975 תמיכה בחומרי זינה, המשמשים את המפעלים הפטרוכימיים ובנו פחמימני מעובה, שביסודו משמש בעיקר לצריכה ביתית. התמיכה, באמצעות קרן ההשוואה, במוצרי דלק, שהם בדרך כלל גורמי ייצור בתעשיות מוצרים אחדים, מהווה למעשה תמיכה עקיפה במחיריהם של מוצרי תעשייה אלה*. בנסיבות אלה נודעת חשיבות מיוחדת לכך, שבדי מינהל הדלק ירכזו באורח שוטף נתונים מלאים על התמיכות, הניתנות באמצעות קרן ההשוואה למוצרים השונים, ושנתונים אלה ישתקפו בתקציב המדינה ובדבריה ההסבר לתקציב.

* ראה דיון מפורט בדו"ח זה, עמ' 41.

חשבונות קרן ההשוואה והשתקפותם בתקציב המדינה

1. קרן ההשוואה מתנהלת כמשק סגור שהכנסותיו אמורות לכסות את ההוצאה. לפי עקרון זה ישא תקציב המדינה במימון הוצאות קרן רק במידה שהכנסותיה אינן מספיקות, לכיסוי ההוצאות. החל משנת 1976 נכללות הוצאות קרן ההשוואה בתקציב כהוצאה מותנית בהכנסה.

לפי חוק התקציב לשנת 1975 הסתכמו ההוצאות וההכנסות בקרן ההשוואה ב־451 מליון ל"י, מהן הוצאות בסכום של 388 מליון ל"י בפרט תקציבי תמיכות במוצרי דלק. במשך השנה חל גידול ניכר בהוצאות הקרן בשל עליות במחירי דלק גולמי וגידול העלויות, שבעיקר כרוכות בהובלתו, בויקוקו איחסונו ושיווקו, וכן בעקבות שינוי שער המטבע במסגרת מדיניות הפיחות הוחל. בד בבד עם גידול ההוצאות הועלו מחירי הדלק לצרכן כדי להעלות את הכנסות הקרן ולממן בדרך זו את ההוצאות המוגדלות. במשך השנה לא הוגשה בקשה להגדלת התקציב המקורי של קרן ההשוואה. במסגרת חוק התקציב הנוסף, שאושר בכנסת בפברואר 1976, הוגדלה ההרשאה להוצאה בסעיף תמיכות לייצוב מחירים בסכום של 120 מליון ל"י כדי לכסות עודף צפוי של הוצאות על הכנסות בקרן ההשוואה. זמן קצר לאחר מכן הופחתה ההרשאה להוצאה ב־40 מליון ל"י בדרך של העברה לסעיף "תקציבים מיוחדים". לפי הדו"ח הכולל של החשב הכללי, הסתכמה ההוצאה הכוללת בשנת 1975 ב־867 מליון ל"י, רובה — 789 מליון ל"י — כהוצאה שמקורה בהכנסות הקרן במסגרת הפרט התקציבי תמיכות במוצרי דלק, ומיעוטה כהוצאה עודפת על הכנסה שכוסתה מהסעיף תמיכות לייצוב מחירים.

2. לפי חוק התקציב סכום, שהוקצב לתשלום תמורת עבודה, שירות או נכס, יראהו כמוצא משבוצה העבודה או שנתקבל השרות או הנכס, אם שולם עד תום חודש ימים מתום שנת הכספים, ואילו רישום הכנסות יש לעשות עם קבלת הכספים בפועל. רישום הוצאות בחשבונות קרן ההשוואה נעשה לפי תאריכי הדיווח על תשלומים ותקבולים מחברות השיווק, ולא לפי מועד ביצוע התשלום או קבלתו למעשה. כך, למשל, בין הכנסות קרן ההשוואה לשנת 1975 נכללו חיובות של חברות השיווק למינהל הדלק שלא נתקבלו עד סוף מארס 1976. ואולם, גם נהוג זה לא נשמר בעקביות ובמקרים אחדים נרשמו הוצאות והכנסות על בסיס מזומנים. מכאן, שהוצאות קרן ההשוואה והכנסותיה כפי שהן מופיעות בדו"ח הכולל על ביצוע תקציב המדינה, לא תמיד מציגות את התשלומים והתקבולים, לפי העקרונות, שנקבעו בחוק התקציב.

בשנת 1974 ו־1975 נתהווה בקרן עודף של הוצאות על הכנסות, שלא השתקף בדו"ח הכולל בכל אחת משנים אלה. בשנת 1974 הגיע סכום הגרעון ל־64 מליון ל"י ואילו בדו"ח הביצוע לאותה שנה יש איזון בין הוצאות והכנסות, וחלק מהגרעון — בסכום של למעלה מ־45 מליון ל"י — מומן על ידי האוצר ונזקף לחשבונות שמחוץ לתקציב (ראה דו"ח שנתי 26 עמ' 104). בסוף שנת הכספים 1975 נרשם בדו"ח הכולל עודף של הוצאות על הכנסות, שכוסה במלואו על ידי תמיכה מתקציב המדינה ויחד עם זאת נידחה ביצוען של הוצאות בסכום של כ־48 מליון ל"י.

3. רוב הוצאות קרן ההשוואה נכללות כאמור, בפרט תקציבי אחד — תמיכות במוצרי דלק. משום כך אין אפשרות לעמוד, על פי התקציב המקורי, על מרכיבי ההוצאה העיקריים של קרן ההשוואה ואף לא לבחון את ההתפתחויות, שחלו במשך השנה בכל אחד ממרכיבי ההוצאה. גם בדברי ההסבר לתקציב לשנת 1975 לא ניתן פירוט כמותי של מרכיבי ההוצאות במסגרת הפרט התקציבי לתמיכות במוצרי דלק.

בדוחות הכספיים התקופתיים על ההוצאות וההכנסות של קרן ההשוואה, שממציא מינהל הדלק לחשב הכללי, ניתן פירוט רב יותר לגבי כמה ממרכיבי ההוצאה, המהווים חלק מתמיכות במוצרי דלק. ואולם גם סעיפי ההוצאה המפורטים לא שיקפו את מלוא ההוצאה בכל אחד ממרכיבים אלה.

הסדרים עם חברות שיווק דלק

העסקאות, הכרוכות באספקה השוטפת של מוצרי דלק — רכישת הנפט הגולמי, הובלתו לישראל ובתוכה, ויקוקו ושיווקו — נעשות על ידי שלוש חברות שווק: פז, דלק וסנוול. מינהל הדלק, החברות וגורמים אחרים במשק הדלק מעבדים תכניות לרכישת נפט גלמי, הכוללות הנחיות בדבר מקורות האספקה, סוגי הנפט הגולמי שיש לקנותם, מחיריהם ותנאי האספקה. על יסוד הנחיות אלו מתקשרות החברות, שלצורך זה פועלות במשותף, בהסכמים עם הספקים. מינהל

הדלק מאשר הסכמים אלה. כן מכון מינהל הדלק את פעולות החברות, ומפקח עליהן באמצעות מערכת הסכמים ביניהם. ההסכמים מסדירים את שאלת כיסוי ההוצאות, שיש לחברות בתהליך רכישת הדלק והטיפול בו, תוך הבטחת רווח להן.

בתנאים המיוחדים של מדינת ישראל אין מנוס ממעורבות מרובה של המדינה בכל שלבי הטיפול בנפט ומוצריו. כתוצאה מכך אינה קיימת למעשה התחרות באספקת דלק עד ל"נקודת הפרדה", כלומר עד לשלב של שיווק מוצרי הדלק לצרכנים.

מוצרי הדלק העיקריים הוכרו לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957, כמוצרים בני פיקוח, על סמך הוראות החוק ניתנו במשך השנים על ידי שר האוצר צווים בדבר מחירים מירביים למוצרי דלק.

בשנת 1974 בדק משרד מבקר המדינה חלק מההסכמים, שנחתמו בין מינהל הדלק לבין החברות: בהקשר זה נבדקו שיטות התחשבות בעניין הפרשי ערך המלאי, שיטת חישוב של עלות הנפט הגולמי ושל מרווח החברות; וכן "הסכם קנה המידה" (הוצאות שיווק) (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 205). בהתחשב בהיקף הכספי הגדול של משק הדלק וחשיבותו למשק הישראלי ולאור תיקונים, שהוכנסו בחלק מהסדרים עם חברות השווק, חזרה הביקורת ובחנה במשך 1976 את ההסדרים, שנעשו עם החברות בקשר להפרשים בערך המלאי, לכיסוי הוצאות מימון המלאי ומתן אשראי לקוחות.

לא נבדק "הסכם קנה המידה" וההתחשבות של מינהל הדלק עם חברת השווק הנובעת מהסכם זה.

חישוב עלות נפט גולמי

לפי הסכם מפברואר 1974, הועמדה החל מ-1.1.1974 העלות לטון של נפט גולמי, מכל סוג לצורך הסכם מבנה המחיר, על הממצע המשוקלל של עלות המלאי ועלות הרכישות של הנפט הגולמי. הסכם זה נועד למתן את השפעת התנודות במחירי הרכישה של נפט גולמי ובדרך זו למנוע מהחברות היוצרות רווחים על המלאי כתוצאה מעליה במחירי הנפט הגולמי.

בדו"ח שנתי 25 עמדה הביקורת על כך, שקיים פער זמן משמעותי בין המועד, שחלה בו העלייה במחיר המשוקלל הנ"ל לבין המועדים, שבהם חייבות החברות בתשלומים לספקיהן לפי המחירים החדשים. בדרך זו נצברים בידיהן כספים ניכרים ללא ריבית. במציאות הקיימת של עלייה מתמדת במחירי הנפט הגולמי זאת תופעה חוזרת ונשנית.

עד סוף 1976 לא שונה הסדר זה על ידי מינהל הדלק. באוקטובר 1975 עלו מחירי הנפט הגולמי בעולם, ובעקבות זאת הייתה העלות הממוצעת של טון נפט גולמי לצורך הסכם מבנה המחיר גבוהה ב-3.6 דולר מעלותו של המלאי, שהיה בידי חברות השיווק באותו מועד. כתוצאה מכך נצטברו בידי החברות סכומים ניכרים, שיוחזרו על ידיהן עם מכירת המלאי שהיה ברשותן.

מינהל הדלק הודיע, שהחל בינואר 1977 יבוטל ההסדר האמור, ומאותו מועד ישוערך המלאי עם כל עלייה במחיר הנפט הגולמי, והפרשי השיעור יזקפו לקרן ההשוואה למחירי דלק*.

מימון המלאי ואשראי לקוחות

בהסכם, שנחתם במאוס 1969 עם שתיים מהחברות, נקבע שהן יחזיקו מלאי של נפט גולמי ותזקיקים בהיקף של מספר חודשי צריכה; זאת בהתחשב ב"צריכה הבטחוניים של המדינה במוצרי דלק". לשם כך גם התחייב המינהל לאפשר לחברות את מימון המלאי בעזרת קווי אשראי במטבע חוץ לתקופות המקבילות לחודשי המלאי. בהסכם נוסף מאותה שנה עם החברות על מבנה המחירים של מוצרי דלק שבפיקוח נקבע, בין היתר, שלחברות השיווק יינתן מרווח בלי" לכל טון מוצרי דלק הנמכר על ידיהן. מרווח זה לא נועד, לפי ההסכם, לשקף רווח נקי של החברות, באשר עליהן לשאת בהוצאות מימון ובהוצאות אחרות הגורעות מהמרווח. עוד נאמר, שההסכם כולל מתן תמריצים, העשויים לשפר מרווח זה. בתיקון להסכם מבנה מחיר מיוני 1972 נקבע, שהמרווח לחברות לטון מוצרים יהיה 8.30 ל"י, מזה 4.75 ל"י נחשב רווח.

מאז חלו במשק הדלק, שינויים מרחיקי לכת, ובמקביל נכללו שינויים נוספים בהסכם עם

* בעניין קרן ההשוואה ראה בדו"ח זה עמ' 213.

החברות: בתיקון להסכם מפברואר 1974 שונה המרווח, כדי שיתאים למציאות החדשה שנוצרה בעקבות העלייה הניכרת במחירי נפט גולמי משנת 1972. לפי זה, כולל המרווח: סכום קבוע של 0.86 דולר לטון מוצרים, שנועד להתליף אותו מרכיב רווח, שכלל תמריץ בגין הנחות ממחירי הנפט הגולמי, אשר ממנו נהנו החברות בעבר; 5.8% ממחיר המוצרים בשער בתי זיקוק לנפט. המרווח של 5.8% נועד לכסות את הוצאות המימון של החזקת מלאי נפט גולמי ותזקיקים ואת הוצאות המימון של אשראי ללקוחות החברות. כן נכללה בו, לפי נתוני מינהל הדלק, יתרת רווח בסך 1.14 ל"י מתוך הסכום של 4.75 ל"י, שנקבע לחברות בהסכם מ-1972.

מרבית ההוצאות למימון המלאי נקובות במטבע חוץ, והן מחושבות על העלויות עבור רכישת נפט גולמי, הובלה ימית, הזרמה בצנורות בארץ, זיקוק הנפט ואחסונו. בחישוב הוצאות המימון נלקחת בחשבון התקופה הממוצעת של אשראי ספקים, הניתן לגבי כל אחד ממרכיבי ההוצאות אלה. הוצאות בקשר למתן אשראי ללקוחות נקובות במטבע ישראלי, ומבוססות על הנחות לגבי תקופת האשראי הממוצעת.

המרווח הבסיסי לחברות והנהגת שינויים במרווח

בדו"ח שנתי 25 עמד מבקר המדינה, על כך, שהמרווח בשיעור 5.8% נועד לכסות שלושה סוגי עלויות, שאינן משתנות במקביל זו לזו: עלות האשראי, שהחברות נותנות ללקוחותיהן, מושפעת ממחיר מוצרי הדלק לצרכן (כולל היטלים ובלו) ומשער הריבית בישראל; עלות ההחזקה של המלאי מושפעת ממחירי הנפט הגולמי, מעלויות ההובלה והזיקוק ומשער הריבית בחו"ל; שארית המרווח הזה נקובה בסכום קבוע שהיה בשעתו 1.14 ל"י לטון מוצרי דלק. הביקורת עמדה על כך ששיטה זו של כיסוי עלויות עלולה להביא לפיצוי גבוה או נמוך מדי.

בהסכם שנחתם ב-1975 שונו אחדים מהכללים לחישוב מרווח החברות. נקבע שבסיס המרווח לינואר 1975 יהיה 5.5% ממחיר המוצרים, ולפי שיעור זה התקבל סך של 32.2 ל"י לטון בשער בתי הזיקוק בינואר 1975. עוד נקבע, שכל שינוי במחיר המוצרים בשער בתי הזיקוק, יופעל לגבי 3.7% מן המרווח, ואילו שינוי במחיר לצרכן יופעל לגבי 1.8% מן המרווח. לא הייתה התייחסות נפרדת למרכיב של שארית רווח, שהיה כלול לפי תחשיבי מינהל הדלק, במרווח בשיעור 5.8% לפי ההסכם משנת 1974; לא נקבע גודלו ולא נקבעה דרך להשתנותו במשך הזמן. לפי חישובי הביקורת, בהסתמך על תחשיבים ונתונים שהומצאו על ידי מינהל הדלק, הסתכמו ההוצאותיהן של החברות ל-1 בינואר 1975 בקשר למימון המלאי ולמתן אשראי ללקוחותיהן בסכום נמוך מזה המתקבל לפי שיעור המרווח בהסכם. אשר לשיעורי השינוי במרווח, שינוי במחיר מוצרים בשער בתי הזיקוק חייב תיקון של 2.8% בלבד מתוך המרווח ולא של 3.7%, כפי שנקבע בהסכם, ואילו שינוי במחירי הדלק לצרכן חייב שינוי במרווח ב-1.1% ולא ב-1.8%. לפי חישובי הביקורת, היו התשלומים לחברות בשנת 1975, על פי שיעור המרווח הבסיסי ונוסחת ההתאמות שבהסכם משנת 1975, גבוהים מההוצאות, שהיו לחברות למעשה במימון המלאי ובמתן אשראי ללקוחות: לפי חישוב זה הגיע הפרש מעבר להוצאות למעשה לכ-34 מליון ל"י בשנת 1975. לדברי מינהל הדלק נועד הפרש זה לשמש כרווח לחברות וכן לכסות הוצאות שיש להן מעבר להוצאות מימון; זאת בנוסף לרווח הקבוע בסכום של 0.86 דולר לכל טון מוצרים, המובטח להן.

עוד בראשית 1976, העמידה הביקורת את מינהל הדלק על כך, ששינוי במחיר טון מוצרים בשער בתי הזיקוק ובמחירי הדלק לצרכן חייב תיקונים במרווח בשעורים נמוכים מאלה שנקבעו בהסכם. בתיקון להסכם מאוקטובר 1976, שתחולתו למפרע מ-1 בינואר 1976, הונהגו שיפורים בהתאמות במרווח הבסיסי: שינוי במחיר המוצרים בשער בתי הזיקוק יופעל לגבי 2.8% מתוך המרווח; ושינוי במחיר לצרכן, לגבי 1.55% מהמרווח. המרווח הבסיסי יכלול סך 9.50 ל"י לטון, שיוצמד למדד המחירים לצרכן. לדברי מינהל הדלק הסכום של 9.50 ל"י נקבע כפשרה בינו לבין החברות. בתיקון להסכם נקבע מרווח בסיסי בשיעור של 5.6% ממחיר טון מוצרים המקביל לסך של 42.6 ל"י לטון בשער בתי הזיקוק. לפי חישובי הביקורת, היו באותו מועד הוצאותיהן של החברות למימון המלאי ולאשראי לקוחות נמוכות מסכום זה.

עלות האשראי למימון המלאי

לשם מימון המלאי נזקקות החברות לאשראי במטבע חוץ בהתאם לאמור בהסכם מ-1969 (ראה לעיל). האשראי ניתן לחברות על ידי בנקים מסחריים מקומיים לתקופה של מספר חדשים, והוא מתחדש דרך קבע. עלות האשראי לחברות מורכבת משער הריבית בשוק היורו-דולר

ומעמלות לבנקים. בהסכמים עם החברות נכללות נוסחאות, שלפיהן נקבעים שיעורי הריבית והעמלות, המשמשים לחישוב הפיצוי לחברות בעד מימון המלאי.

1. בדו"ח שנתי 25 עמד מבקר המדינה על כך, שהתוספת של 0.2% למרווח שנקבעה בהסכם מ-1974 בגין עלייה של 0.5% בשיעור הריבית בשוק הנייר-דולר, כללה פיצוי יתר; ההוראות בהסכם, שלפיה לא יחול שינוי במרווח נוכח תנודות של ריבית בשוק הנייר-דולר בגבול שבין 8.5% ל-11.5%, מאפשרת תנודות בתחום נרחב, ברווחי החברות, וזאת בשל גורם שאינו בשליטתן.

בתיקון להסכם מאפריל 1975 הנהיג מינהל הדלק שיפורים בדרך חישוב שינויים במרווח כתוצאה משינוי בשיעורי ריבית הנייר-דולר; נקבע שינוי של חצי אחוז בשיעור הריבית בשוק הנייר-דולר או בעמלות הבנקים יחייב שינוי במרווח של 0.1% בלבד ולא של 0.2%, כפי שהיה קודם לכן; שינוי במרווח יחול רק אם שיעור הריבית יעלה על 10.5% או יהיה נמוך מ-9.5%. הסדרים אלו לא שונו בתיקון להסכם מאוקטובר 1976.

גם לאחר השינויים שהנהיג מינהל הדלק בדרך חישוב שינויים במרווח המתחייבים משינוי בשיעור הנייר-דולר, עדיין מאפשרת הנוסחה מתן פיצוי גבוה או נמוך מדי לחברות:

במהלך שנת 1975 ובשנת 1976 חלה ירידה משמעותית בשיעור הריבית בשוק הנייר-דולר, והם נעו בין 7.7% ל-7.9% בשנת 1975 ובין 6.33% ל-6.4% בשנת 1976. מחישובים שערכה הביקורת עולה, שדרך החישוב, שנקבעה בהסכם עם החברות בקשר לשינויים במרווח המתחייבים משינוי בשיעור הנייר-דולר, הקנתה לחברות בשנת 1975 ו-1976 פיצוי שעלה על עלות האשראי במטבע חוץ. לשנת 1975 כלול פיצוי זה בסכומים שצויינו לעיל ושהועברו לחברות מעבר להוצאותיהן למעשה.

2. עמלות הבנקים על האשראי במטבע חוץ, שהוכרו לחברות על ידי מינהל הדלק, היו בשעתן 0.5%, ובמרוצת הזמן הן הועלו ל-1%. במהלך שנת 1975 חלה העלאה נוספת בעמלות הבנקים, והן הגיעו ל-1.75%. מרווח זה מורכב מ-1.5% במטבע חוץ ומ-0.25% במטבע ישראלי.

עוד בשנת 1975 העלתה הביקורת את השאלה, אם שיעור התוספת מעל לשיעור הנייר-דולר, שלפיו חושב הפיצוי לחברות במסגרת המרווח, אינו גבוה מדי. מינהל הדלק הבהיר אז, שאישורו בדבר מתן תוספת עמלה לבנקים נעשה תוך תיאום עם אגף מטבע חוץ במשרד האוצר. מבירורים שקיימה הביקורת עם אגף מטבע חוץ, עולה, שהוא אמנם קבע שיעור מרווח לבנקים בקשר למתן אשראי במטבע חוץ, אולם המדובר הוא בשיעור מרווח מירבי, שנקבע במסגרת פעולות האגף למניעת עלות בלתי סבירה לאשראי במטבע חוץ במשק בכלל. קביעת שיעור מרווח מירבי זה חלה רק על אותו מרכיב מהמרווח המחושב במטבע חוץ ולא על זה המחושב בלירות ישראליות. לקראת סוף 1976 קבע אגף מטבע חוץ, שהמרווח לבנקים המחושב במטבע חוץ יוקטן החל בנובמבר 1976 מ-1.5% ל-1%.

בהתחשבות עם החברות מכיר מינהל הדלק, לדבריו, בהוצאותיהן למעשה על תשלום עמלות לבנקים; גובה העמלות המחושבות במטבע חוץ הוא השיעור המירבי שנקבע עקרונית על ידי אגף מטבע חוץ והאמור לשמש בבחינת מסגרת גב בלבד. לדעת הביקורת, בהתחשב בהיקף הסכומים שבהם מדובר ומשמעותם לעלות מימון המלאי לאוצר, על מינהל הדלק, בתיאום עם גורמים אחרים באוצר, לפעול להורדת שיעורי המלוות שגובים הבנקים בקשר לאשראי זה.

*

המדובר במערכת חיונית למשק המדינה, אשר היא מורכבת מבחינה לוגיסטית, טכנית ומסחרית; המערכת הוכיחה תקינותה ויעילותה התיפעולית גם בעתות חירום. הפעולות של החברות נעשות בהכוונת מינהל הדלק ובתיאום עמו בכל הנוגע לרכישתן, הובלתן וזיקוקן ושיווקן של דלק ומוצריו. בעוד שהחברות פועלות בדרך כלל בתנאים, המצדיקים כיסוי העלויות בתוספת מרווח מוסכם, הרי סעיפים מסויימים בהסכמים עמן מתייחסים לעניין כאל פעילות מסחרית עצמאית על הסיכונים הכרוכים בה ומזכים את החברות בגמול על פי תפיסה זו.

הביקורת הנוכחית בחנה את ההסדרים עם החברות בעיקר בקשר למימון המלאי ולמימון אשראי ללקוחות. מינהל הדלק הנהיג, בעיקר בשנתיים האחרונות, כמה שיפורים בהסדרים אלו, אך התפיסה שביסודם של ההסדרים עם החברות עודנה, שהן ממלאות תפקיד מסחרי על הסיכונים הנובעים מכך. לדעת הביקורת, יש לאפשר לחברות לכסות את הוצאותיהן, תוך מתן תשואה על השקעותיהן במידה ההולמת את תפקידיהן. לקראת חידוש ההסכמים בין מינהל הדלק לבין החברות יש לבדוק, אם התשואה המובטחת לחברות, עומדת ביחס ישר למידת הסיכון והאחריות שהן נוטלות על עצמן.

נציבות שירות המדינה

פעולות ביקורת

ביחידה להנדסת ייצור נבדקו היערכותה ופעולותיה של היחידה להפעלת שיטות שכר עידוד במשרדי ממשלה. עוד נסקרו שלבי ההפעלה של השיטה במספר משרדים.

נסקרו פעולותיה של יחידת המיכון, טיב המידע שהיא מטפלת בעיבודו, והשימושים בו; כן נסקר הקשר השוטף של היחידה עם משרדי הממשלה. נערכו בירורים בנציבות שירות המדינה בדבר הסדרת מעמדם של עובדי המרכז הרפואי בתל אביב (ראה בדו"ח זה, בפרק על משרד הבריאות).

נערכה ביקורת כוללת בחברה למפעלי כלכלה ותרבות. לעובדי המדינה. לפי בקשתה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 21.9.1976 הגיש מבקר המדינה לוועדה ביום 24.1.1977 חוות דעת בנושא "מילגות לימודים לעובדי מדינה בכירים, על רקע הידיעות בדבר מתן מילגות למר א. פלד, מנכ"ל משרד החינוך והתרבות". לצורך הכנתה של חוות הדעת, ערך משרד מבקר המדינה בירורים בנציבות שירות המדינה, במשרד החינוך והתרבות ובמשרדי ממשלה אחרים. נסקרו ההוראות הקיימות בנדון בשירות המדינה ונאספו פרטים על ההיקף והתנאים של השתלמויות עובדי מדינה בכירים בחוץ לארץ בשנים 1973—1976. בחוות הדעת נכללו ממצאים בדבר פעולותיה של ועדת ההשתלמות המרכזית שליד נציבות שירות המדינה (ביקורת מפורטת על פעולת הוועדה נערכה בשנת 1975, וממצאיה נכללו בדו"ח שנתי 26, עמ' 318). כן התייחס בה מבקר המדינה לצורכי ההשתלמות המיוחדים של עובדי מדינה בכירים.

המכון המרכזי לניחול לסגל המינהל הבכיר

המכון הוקם לפי החלטת הממשלה מספטמבר 1974, והחל לפעול באפריל 1975. הוא נועד לשמש מסגרת מיוחדת להכשרת הסגל הבכיר בשירות המדינה. בראש המכון פרופסור מאוניברסיטת ניוירוק, שהיה בין יוזמי הקמתו, ועוזרים לידו שני רכזים אקדמיים; המכון קשור בהסכם חילופי ידע עם בית הספר למינהל ציבורי, שבאוניברסיטת ניוירוק, ובין המדריכים בו גם מורים מהמוסדות. להשכלה גבוהה בארץ. מדיניות המכון נקבעת על ידי ועד מנהל, והוא מנוהל כמשק סגור, שהכנסותיו מהשתתפות משרדי הממשלה בדרך של תשלום שכר לימוד בין עובדיהם, ומהקצבות של נציבות שירות המדינה. בשנת הכספים 1975, שבה עוד לא הייתה פעילות המכון מלאה, היו הוצאותיו כ-180,000 ל"י בקירוב, מזה 95,000 ל"י מהכנסות משכר לימוד ו-85,000 ל"י הקצבת הנציבות. לשנת הכספים 1976 אושר למכון תקציב בסך 675,000 ל"י מזה 120,000 ל"י הקצבת הנציבות והשאר מהכנסות מהמשרדים.

פעולות ההדרכה העיקריות של המכון הן: (א) תוכנית לימודים מיוחדת — בקורס מרוכז — לפיתוח עתודה ניהולית בשירות המדינה. עוד לא הוחל בביצועה של תכנית זו; (ב) הדרכת מנהלים בכירים במשך 18 חודשים — בלא הפסקת שירותם — במסגרת דיונים עם מנחים, לפתרון בעיות מינהל. במסלול זה, הכולל כ-1,000 שעות לימוד, הופעלו עד כה ארבעה מחזורים, שהראשון בהם אמור להסתיים במאוס 1977. במסגרת לימודים זו השתתפו