

משרד האנרגיה והתשתית

פעולות ביקורת

במינהל הדלק נבדקו היבטים שונים של הטיפול במלאי הנפט המוחזק בארץ, בעיקר נוכח המסקנות של ועדות ציבוריות שנתמנו לשם קביעת היקף המלאי והרכבו.

מלאי הנפט

ריכוז ממצאים

משק הדלק הוא משק מפוקח בידי הממשלה; הפיקוח מקיף את כל שלבי הטיפול בדלק, שרובו ככולו מיובא מחו"ל; מעורבות הממשלה בענף חלה גם על אחזקתו של מלאי הדלק, קביעת כמותו, איכותו וכן ניהולו הפיזי והפיננסי.

הבעלות הפורמאלית על מלאי הנפט היא בידי חברות השיווק "פז", "דלק", ו"סנוול", אך בעלות זו אינה משקפת את המציאות; הסמכות לקבוע את גודל המלאי, הרכבו, מקורות הרכש, בחירת אמצעי ההובלה לישראל ותכנית הזיקוק, היא בידי הממשלה באמצעות מינהל הדלק. אחסון הנפט נעשה במתקנים השייכים לחברות ממשלתיות ומנוהל על ידן בהנחיית מינהל הדלק. מימון המלאי נעשה באמצעות אשראי בנקאי, בהרשאה ממשלתית מיוחדת, ועלותו מוכרת על ידי מינהל הדלק, כחלק מקביעת מחיר מוצרי הדלק לחברות, ולצורך זה מתנהלת מערכת חשבונות מורכבת בין מינהל הדלק לחברות.

החל בשנת 1971 קביעת היקף המלאי והרכבו, היה נתון לבחינתן ולהמלצתן של ועדות ציבוריות, שנתמנו לעניין זה בידי הגורמים הממשלתיים המופקדים על הנושא. המלצותיהן הובאו בפני ועדות שרים, ובהתקבלן אמורות היו לקבוע כללים מפורטים ומחייבים להחזקת המלאי. גוף המטה העיקרי, שסיפק לוועדות הציבוריות נתונים והערות הוא מינהל הדלק שבמשרד האנרגיה, המופקד בין שאר תפקידיו, על ניהול הרישומים הנוגעים לאחזקת המלאי.

בחינת עבודתן של הוועדות הציבוריות, במרוצת השנים, מלמדת על התפיסה הכללית שהן יצרו בבואן לקבוע את היקף המלאי שיוחזק במדינה: הבחנה בין צריכת מוצרי דלק בעת רגיעה, לצריכתם בשעת חירום; קביעת היקף המלאי לכל מוצר ומוצר במונחים של ימי צריכה; השלמה לגודל המלאי הנדרש בכל עת בדרך של החזקת נפט גולמי. הצגת הנתונים בפני הוועדות נעשתה במונחים שונים: טונות, "שווה ערך לטון גולמי" ועוד; יש שהמלאי הוגדר בתוספת משלוחי נפט שבדרך, ויש שבלעדיהם, דבר שגרם לא פעם לאי בהירות.

בחינת יישומן של המלצות הוועדות הציבוריות, לאחר שאומצו בידי הגורמים המוסמכים, העלתה, שלא היתה הקפדה על קיומן בפועל. בשנים 1980 - 1985 נפלה כמות המלאי שהוחזק בארץ במידה ניכרת מזו שהומלצה בידי ועדת ברתל, שהגישה את ממצאיה והמלצותיה ב-1980; ועדת יריב, שעסקה בנושא זה ב-1985, קבעה כמויות מלאי שיוחזק מכל מוצר ומוצר, וכן של נפט גולמי, בהיקף מצומצם יותר. בדיקה במינהל הדלק העלתה,

שגם שנתיים לאחר שהוגשו המלצות ועדת יריב, הן לא יושמו במלואן. מלאי הדלק הגולמי היה גדול בהרבה מן המומלץ, וגם בתכנון הרכישות לשנת 1987 לא היה כדי להתאים את המצאי למלאי המומלץ. מלאי גז הבישול נופל בהרבה מן הנדרש.

ההמלצה להחזיק נפט גולמי (להבדיל מתזקיקים) כמלאי, שישלים את כמות המלאי הנדרשת, היא בעלת משמעות, אם איכות הנפט הגולמי המוחזק כמלאי מאפשרת להפיק ממנו תזקיקים בכמות, שתשלים את מלאי התזקיקים למידה הנדרשת בשעת חירום. בהמלצותיהן של הוועדות אין התייחסות לעניין הזה.

החזקת מלאי של נפט גולמי כבד יחסית הוסברה בוועדת ברתל, בין השאר, בכך, שבעת הצורך ניתן לשרוף את הנפט הגולמי בתחנות הכוח במקום מוזט. גם ועדת יריב קבעה בהמלצותיה, שחלק מן הנפט הגולמי מוחזק למטרה זו, ומכך מושפע גודל מלאי המזוט שעליו המליצה הוועדה. חברת החשמל לא השיבה בשעתה לשאלת חבר ועדת יריב בענין כושרן של תחנות הכוח לעבור לשריפת נפט גולמי במקום מוזט. רק בדצמבר 1987, במהלך הביקורת, הכינה חברת החשמל תשובה, וממנה עולה שכדי לאפשר הסקת תחנות הכוח בנפט גולמי דרושות מערכות שהתקנתן עדיין לא הושלמה.

עוד ב-1984 הצביע אגף תכנון ומדיניות שבמשרד האנרגיה, שלא נעשתה עבודה יסודית ומעמיקה, תוך כדי שימוש בכלים אנליטיים מקובלים, בסוגיית רמת המלאים של דלק. גם ועדת יריב הצביעה ב-1985 על הצורך בביצוע עבודה שתסקור את צורכי המשק האזרחי בשעת חירום, שתעריך את גמישות הביקושים, ואת עלות אי האספקה של מוצרים שונים. עד מועד סיום הביקורת לא נעשו עבודות חקר ביצועים למטרות אלה.

במסגרת פעולות שונעשו בקשר לרפורמה במשק הדלק, מונתה ב-28.1.87 ועדה בין-משרדית שעסקה בבעיות מלאי הדלק; הוועדה סקרה את מלאי הדלק, הרכבו, צורת אחזקתו ומימונו, וציינה, שחברות השיווק אינן ממלאות כל תפקיד בצד הלוגיסטי של החזקת המלאי, באחזקתו ובטיפול בו. הוועדה המליצה להעביר את מלאי החירום לבעלות המדינה, וכי החברות יחזיקו מלאי אופרטיבי בבעלותן, על אחריותן ומשיקולי תפעול וכדאיות כלכלית. במהלך המו"מ על הרפורמה במשק הדלק, ונוכח התנגדותן של חברות השיווק להוצאת המלאי מידיהן, הוחלט, כי בשלב הראשון לביצוע הרפורמה לא יועבר מלאי החירום לידי המדינה.



החזקת מלאי הנפט, בכמות הגדולה מן המלאי העסקי, למען ביטחון האספקה בשעת חירום, עולה למשק הלאומי ממון רב. הואיל ועתויה של שעת חירום אינו ניתן לקביעה מראש ומבעוד מועד, חייב מלאי הדלק להתאים בכל עת, בכמותו ובהרכבו, לצרכים שלשמן הוא מוחזק. לאמזן מדויק ככל האפשר של צורכי שעת חירום נודעת חשיבות רבה, משום שמלאי מועט מדי עלול לגרום למחסור, ומלאי גדול מדי יטיל על המדינה נטל כספי מיותר, שרובו במטבע חוץ.

לשלוש חברות הדלק, בעלות מלאי הדלק, אין אחריות בלעדית לגביו, שכן כיסוין של עלות המלאי ושל עלות מתקני האחסון מובטח להן במסגרת ההסדרים שלהן עם הממשלה. לפיכך אין לחברות הדלק תמריץ להגדיל את המרכיב המסחרי של המלאי או להקטינו בהתחשב בשינויים במרכיבי עלותן, כגון: שער הרבית, עלויות הדלק הגולמי והזמנויות רכישה או מכירה הנקרות להן. בבעלות על מלאי הדלק שבידי החברות אין כדי לתרום תרומה מוחשית ליעילות האחזקה של המלאי, הדבר רק מכביד על סדרי הבקרה. לדעת הביקורת, אין כל הצדקה להמשך המצב הקיים, שבו מלאי הדלק, המנוהל על ידי המדינה, הוא מבחינה פורמאלית בבעלות החברות.

למרות חשיבותו האסטרטגית של מלאי הנפט והעלות הגבוהה של אחזקתו, עדיין לא נעשתה עבודה יסודית ומקיפה, בכלי ניתוח מקובלים, בסוגיית רמת המלאים של דלק, נפח האחסון ומיקומו (מעל לקרקע או מתחתיה). מן הראוי היה, שיוזמן מחקר בנושא זה, כדי שתוצאותיו יוכלו לשמש כלי נאות לקביעת מדיניות אחזקת מלאי החירום בידי המדינה.

היקף מלאי הדלק והרכבו נבחן בידי ועדות ציבוריות שמונו בידי הגורמים הממשלתיים המופקדים על הנושא. המלצות הוועדות אומצו בידי ועדות שרים ובכך נקבעה מחויבותם של הגורמים המבצעים העוסקים בנושא – משרד האנרגיה ובתוכו מינהל הדלק.

ממצאי הביקורת מצביעים, שלא כל ההמלצות של הוועדות הציבוריות, שאומצו בידי ועדות השרים, אכן יושמו:

ב-1980 עמדה על כך ועדת כרתל, שמצאה כי מצאי שהיה קיים בזמן דיוניה לא תאם את קביעתה המרחיבה של ועדת שרים מ-1978, ואף לא את המלצתה של ועדת ארנון מ-1975. גם המלצותיה של ועדת כרתל לא מומשו וממסמך שהגיש מינהל הדלק ב-1983 לשר האנרגיה עולה, כי כמות הדלק שהיתה בארץ כמלאי, נפלה במידה ניכרת מכמות המלאי שקבעה הוועדה.

בשנת 1985 המליצה ועדת יריב לצמצם את מלאי הדלק. ואולם מנתוני מינהל הדלק לשנת 1987 עולה, שרמת המלאי הקיים אינה תואמת את המלצותיה. הואיל והיקף מלאי הנפט הגולמי רב מן הנדרש.

הוועדות הציבוריות התריעו, לא פעם, על העדר מלאי גפ"מ בהיקף רצוי, ואולם המלצותיהן בעניין זה לא מומשו.