

פעולות ביקורת

ביקורת מפורטת נערכה במינהל הדלק בנושא הפיקוח על השיווק של גפ"מ (גז בישול). הבדיקה התמקדה בבחינת טיבם ויעילותם של ההסדרים בין המינהל לבין החברות העוסקות בשיווק גז.

הפיקוח על שיווק גז לציבור

ריכוז ממצאים

בענף הגז פועלות ארבע חברות שיווק, שלהן יש למעשה בילעדיות, והוא נתון לפיקוחו של משרד האנרגיה. מחיר הגז לצרכן נקבע על ידי הממשלה ומוחל בצו. קביעת המחיר מחייבת הכרה בעלויות השיווק באמצעות השיווק באמצעות שיטה קבועה. השיטה שנבחרה מושתתת על דגם של חברה מובילה; מבין ארבע החברות האמורות נבחרה אחת, הגדולה שבהן, שהוצאותיה לשיווק הגז נמדדות והן משמשות בסיס לכיסוי העלויות בענף כולו. תנאי להצלחת השיטה הוא קיום זהות (או לפחות דמיון רב) בין החברות הפועלות בענף בכל הנוגע למבנה העלויות שלהן - תנאי שאינו מתקיים בענף הגז.

השיטה שלפיה משרד האנרגיה מכיר בעלויות השיווק גורמת עיוותים בכך שאינה משקפת את העלות האמיתית בענף הגז כולו, וכן משום שרווחי החברות מושפעים מפעילות החברה המובילה ומהתחשבנויותיה עם מינהל הדלק. ההכרה בעלויותיה של החברה המובילה מושתתת על רכיבים רבים של "קוסט-פלוס". לפיכך, מידת הסיכון שלה קטנה, ואף אין לה תמריץ להתייעל.

את המחיר שבו מוכרות חברות הנפט את הגז לחברות הגז קובע מינהל הדלק במשרד האנרגיה. מחיר זה השתנה בשנים 1986 - 1988 ללא מתאם עם השינויים במחירי הנפט הגולמי שהמדינה רוכשת, שהוא המקור להפקת הגז, ואף לא עם מחיריהם של תזקי דלק אחרים. עם החלת הריפורמה במשק הדלק, באמצע שנת 1988, נקבע מחיר הגז לחברות הגז, כיתר המחירים של מוצרי הנפט על יסוד המחירים באירופה.

עלות ההשקעות של חברות הגז במתקניהן אינה נכללת בעקביות בעלויות המוכרות של הגז: במקרים מסוימים נכללה עלות זו במבנה המחיר של הגז, ובמקרים אחרים הוחזרה ההשקעה לחברה המשקיעה מכספי המסלקה למחירי דלק, הניזונה מהיטלים על מוצרי דלק אחרים.

העיוותים בשיטת ההכרה בעלויות שיווק הגז אינם בלתי ידועים למינהל הדלק, שניסה בעבר פעמים אחדות לשנותה, אך ללא הצלחה, בשל התנגדותם של גורמים שונים בענף.

עוד ב-1981 העלתה החברה המובילה דרישה לשנות את שיטת ההכרה בעלויות הגז, כך שהעלויות בארבעה קווי אספקה - במיכלים, במרכזיות גז, בצובר, ובאספקה ליהודה שומרון ועזה - יחושבו בנפרד בגלל השוני ביניהן. משרד האנרגיה ביקש נושא זה גם בעזרת מומחים

מחוץ למשרד, ומסקנותיהם תמכו בדרישה לפצל את מבנה המחיר לפי קווי האספקה האמורים. על אף הודעות חוזרות ונשנות של מינהל הדלק על היענותו לדרישות החברה המובילה לשנות את השיטה, נשארה השיטה הקודמת בעינה ובמועד סיום הביקורת, היה הנושא תלוי ועומד בבית המשפט הגבוה לצדק, במסגרת עתירה שהגישה החברה המובילה.

הגז המשווק בארץ הוא תערובת של גזים שהעיקריים שבהם הם פרופן ובוטן. להרכב התערובת השפעה על איכות הגז, ובפרט על כושר הנידוף שלו, הקובע את מידת מיצוי הגז מהמכל: כולו או רק בחלקו.

בהעדר הסכמה לגבי תקן ישראלי לגז, אומץ מפרט של מכון התקנים, וניתן לו תוקף בצו שהוציא שר האנרגיה והתשתית, מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים. הרכב הגז ואיכותו נבדקים רק בצאתו מבתי הזיקוק, ולא לאחר מילוי המכלים המנופקים לצרכנים, למרות ששאריות הגז במכלים עלולות לשנות את הרכב הגז במכלים אלה בעת מלויים החזור.



גז פחמימני מעובה (גפ"מ) משמש דלק לבישול, לחימום, למאור וחומר זינה לתעשייה; גפ"מ הוא תערובת של גזים שהעיקריים שבהם הם פרופן ובוטן והוא מופק בתהליך הזיקוק והפיצוח של נפט גולמי.

מן הנפט הגולמי המיובא ניתן להפיק, בטכנולוגיה המצויה בבתי הזיקוק לנפט בע"מ, (להלן בז"ן) כ-3% גז בממוצע, כמות המספקת את הצריכה המקומית של גפ"מ, רובה ככולה¹. כיתר תזקיקי הדלק, גם גפ"מ, הוא בבעלות שלוש חברות הנפט, "פז" "דלק" ו"סונול" המיבאות את הנפט לארץ.

לפי נתונים לשנת 1987, הפיקה בז"ן כ-225,000 טון גפ"מ, מתוכם מכרו חברות הנפט ישירות למתקן האתילן בבז"ן ולמפעל תעשייה סמוך כ-45,000 טון; כ-180,000 טון מכרו חברות הנפט לחברות הגז המשווקות אותו לצרכנים בארץ.

ארבע חברות הגז הפועלות בארץ רוכשות אותו, כל אחת, ממוכר יחיד ומספקות את הגז למפעלי תעשייה, לצבא, לבתי חולים וכמעט לכל בית אב ברחבי הארץ. לשם כך הן מחזיקות מתקנים מרכזיים לאחסון ולניפוק הגז, וכן הן מספקות שירותי אחזקה למתקני גז אצל הצרכנים. החברות עוסקות גם בפיתוח ובשיווק מכשירים המוזנים בגז.

ענף הגז נתון לפיקוחו של משרד האנרגיה והתשתית (להלן - משרד האנרגיה) באמצעות מינהל הדלק. מחיר הגפ"מ לצרכן, כמו מחיריהם של רוב מוצרי הדלק, נתון לפיקוח הממשלה ונקבע בידי משרד האנרגיה בהתייעצות עם משרד האוצר, במסגרת קביעת המחיר של תזקיקי הדלק, ומוחל באמצעות צו, עליו חתומים שני השרים.

בחודשים אפריל עד ספטמבר 1988 בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים, לפיהם פועל ענף הגז. הבדיקה נעשתה במשרד האנרגיה; מידע משלים התקבל מחברות הפועלות בענף. ביקורת קודמת בנושא אספקת גז לציבור נערכה ב-1984 (ראה דו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה עמ' 126). לנושא של הגז הטבעי התייחס משרד מבקר המדינה במסגרת ביקורת על "לפידות", חברת מחפשי נפט בע"מ (ראה דו"חות על הביקורת באיגודים, פברואר 1984, עמ' 4.27).

1 בארץ מופקת מבארות בראש זהר, כמות קטנה של גז טבעי המשמשת מפעלי תעשייה בדרום הארץ ואת העיר ערד לצרכים ביתיים; גז זה שונה מגפ"מ בהרכבו הכימי ובתכונותיו האחרות וכן גם במחירו ובדרך שיווקו.

מעריך השיווק של גפ"מ

גפ"מ, שתהליך ההפקה שלו בבז"ן כולל גם דחיסתו והפיכתו לנוזל הנוח יותר להובלה, מנופק אל מסופים מרכזיים של חברות הגז המצויים בחיפה, בגלילות, בראשון לציון, ובבאר שבע; מאלה הוא משווק לאתרי צריכה (בתי הצרכנים, מפעלי תעשייה, ומוסדות). קיימים גם צרכנים הקשורים ישירות לבז"ן (בעיקר מפעלי תעשייה הצורכים גפ"מ כחומר זינה, הממוקמים קרוב לבז"ן וקשורים אליה בצינור). מבז"ן למסופים מובל הגז בצנרת, במשאיות מכל, וברכבת.

במתקני המלוי המרכזיים מועבר הגפ"מ למכלי אחסון גדולים, ולאחר מכן לגלילים לשימוש ביתי או למשאיות מכל שיובילו אותו לצרכנים סופיים המקבלים את הגפ"מ בצובר.

צורת השיווק הנפוצה ביותר היא בגלילי מתכת בני 12 או 12.5 ק"ג; בשנים האחרונות גבר השימוש גם בגלילים גדולים יותר, שתכולתם 48 ק"ג, שחלקם מותקן במרכזיות גז בבתים משותפים; הגלילים שייכים לחברות הגז וכך גם הווסתים ומכשירי המדידה המורכבים עליהם. האחריות לתקינות גלילי המתכת לרבות האביזרים הקשורים אליהם (מדי לחץ, מונים, וכו') היא על חברות הגז. בעד מיכלי הגז גובות החברות פיקדון מן הצרכן, בשיעור שעמד בד"כ על כ-70% מערך המכל, וזאת על פי אישורו של משרד התעשייה והמסחר.

האספקה לבתים משותפים ולצרכנים גדולים נעשית גם באמצעות מכלי אחסון בתכולה של טון או שני טון. מכלים אלו יש שהם מאוחסנים מתחת לפני הקרקע, מה שמקנה להם יתרון מבחינה בטיחותית. צורת שיווק נוספת של גפ"מ היא במכלים של עד 5 ק"ג, המשמשים למתקנים ניידים, בעיקר למטיילים.

החברות מבצעות את השיווק הקמעונאי באמצעות סניפים או סוכנים עצמאיים. בריכוזי האוכלוסייה הגדולים מופעלים בדרך כלל סניפים, העוסקים בקבלת הזמנות, בהפצת הגז (באמצעות מחלקי גז שכירים), בשירות ללקוחות ובגביית התשלום.

סוכני הגז פועלים על פי זכיון שקיבלו מהחברות למתן כל שירותי שיווק הגז באזור גיאוגרפי מוגדר. החברות נותנות לסוכניהן שירותי מילוי למכלי הגז. הכנסותיהם של הסוכנים נובעות מעמלה המשולמת להם מידי חברות הגז, שעמן הם קשורים בהסכם. העמלה נקבעת ע"י מינהל הדלק²; לפי הסכמי משרד האנרגיה היא מבוססת על סקר הוצאות שנערך עוד ב-1978, ועודכנה מאז, על פי שינויים במדד.

הובלת הגז ללקוחות מבוצעת בידי מחלקים, שהם שכירים של החברות או של הסוכן, או קבלנים עצמאיים. המחלקים הקבלניים מאורגנים לצורך משא ומתן עם מינהל הדלק על תעריפי ההובלה בעיר.

הפיקוח על הענף

1. מינהל הדלק במשרד האנרגיה הוא הגוף שבידי מופקדת הסדרת (רגולציה) שוק הגז. שר האנרגיה שואב את הסמכות לקבוע מחירים למוצרי דלק מחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים התשי"ח-1957.³ קביעת המחיר לצרכן בידי רשות שלטונית מכתיבה את הצורך לקבוע תחשיב של עלויות מוכרות. בהיווצר הפרש בין המחיר שנקבע לבין העלות שחושבה בתוספת רווח, יסבסד המינהל (או יגבה כהיטל) את ההפרש.

מינהל הדלק כמפקח מעורב גם בהיבטים נוספים של ענף הגז (למשל קביעת תקן לגז, וכן אישור השקעות בענף) אך עיקר השפעתו היא בקביעת המחיר שבו תמכרנה חברות הנפט את הגז לחברות הגז, בקביעת המחיר לצרכן ובאישור תחשיב העלויות של חברות הגז.

2 הסיבה לכך נעוצה בהסדרת כיסוי העלויות של חברות הגז שיפורטו להלן.

3 ביום קביעת המחירים נתונה בידי שר האנרגיה ושר האוצר, מכוח חוק יציבות מחירים במצרכים ושירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985

ככלל שואף מינהל הדלק לקבוע מחיר לצרכן הקרוב לעלות המחושבת, אלא שמשיקולי מדיניות שונים, שהמינהל לא תמיד שותף להם, שונה המחיר לצרכן של הגז בצו מהעלות בפועל; את ההפרש מכסה (או גובה) המסלקה למחירי דלק⁴; לאחר הפעלת הריפורמה במשק הדלק (ב- 12.7.88) ממומנת התמיכה במחיר גפ"מ לצרכן מתקציב המדינה.

הדרך שנבחרה כדי לחשב את עלות הגז שתוכר לחברות השיווק, היא על פי מודל של חברה מובילה. הוחלט לבחור בגדולה מבין החברות הפועלות בארץ כמובילה, בהנחה שבשיווק הגז קיים יתרון לגודל, ולפיכך הכרה בהוצאה הנמדדת בחברה הגדולה ביותר תיצור לחץ על החברות האחרות להתייעל.

במסמך, הנקרא "מבנה המחיר", מפורטים אחד לאחד הסעיפים המרכיבים את העלות. את המסמך מכינה החברה המובילה.

2. קיים מספר רב של ערוצי שיווק לצרכנים, אולם ניתן לצרפם לארבעה קווי אספקה עיקריים, השונים זה מזה בעלותם ובמשקלם היחסי בחברות השונות: אספקה במכלים; אספקה למרכזיות גז; אספקה בצובר; אספקה ליהודה, שומרון ועזה ("צובר גדול").

במבנה המחיר אין אבחנה בין עלויותיהם של קווי האספקה השונים - להוציא תוספת המיוחסת באחדים מהסעיפים לאספקה באמצעות מרכזיות. לקו אספקה זה ניתנה גם סובסידיה בשיעור גבוה מאשר בקווי האספקה האחרים.

לצורך מדידת העלות בחברה המובילה נבחרה שנת בסיס. הוצאות החברה, כפי שהופיעו בספריה, מויינו לשתי קבוצות עיקריות: (1) הוצאות שבשליטת החברה, כגון על מילוי מכלים ואחזקת מתקנים, שרובה ככולה היא הוצאה לשכר עבודה; (2) הוצאות שאינן בשליטת החברה - כגון מחיר הקנייה של הגז, הנקבע בידי מינהל הדלק. הוצאות שאינן בשליטת החברה מחושבות על סמך חשבונות שהיא מגישה למינהל הדלק במהלך השנה.

מדידת העלויות לצורך קביעת העלות הממוצעת של שיווק טונה גז נעשית רק בחברה המובילה, אך היא מיוחסת גם לשאר החברות. עלויותיהן של החברות האחרות עשויות להיות שונות מאלו של החברה המובילה בשל המבנה השונה, (למשל, היחס בין סוכנים לסניפים) ובשל המשקל היחסי השונה של קווי האספקה בכל חברה, השונים כאמור זה מזה בעלותם.

3. מינהל הדלק קובע את המחיר בו קונות ארבע חברות הגז מחברות הנפט את הגפ"מ; מבירורים שערכה הביקורת, כדי לעמוד על הדרך בה נקבע מחיר זה, וכיצד הוא משקף את עלות הגז למשק, לא עלתה שיטה עיקבית וברורה.

מחירי הגז לחברות בשלוש השנים האחרונות ירדו מ-500 - 450 ש"ח לטונה בשלהי 1985 ל-170 - 260 ש"ח לטונה ברבע האחרון של 1986 ומאז אוקטובר 1986 נשאר בתוקף המחיר של 170 ש"ח, עד נובמבר 1988⁵. השוואת השינויים במחיר הגז לחברות השיווק, עם השינויים במחיר הממוצע של הסל של סוגי הנפט הגלמי, או עם השינויים במחירי שער בז"ן של תזקיקים אחרים (סולר, בנזין) לא העלתה קשר מובהק ביניהם. עקב הירידה במחיר הגז ירד גם משקל עלות הגז לאותן חברות על פני השנים האמורות, בשה"כ עלויותיהן המוכרות, מלמעלה מ-50% עד 17% (לא כולל עלויות של שווק במרכזיות).

משרד האנרגיה הסביר למשרד מבקר המדינה, כי בשנים האמורות המחיר שבו מוכרות חברות הנפט את הגז לחברות הגז (המחיר בשער בז"ן) כפי שנקבע ע"י המשרד, לא היה קשור למחיריהם של שאר מוצרי הנפט. במקרים מסוימים נועדו השינויים במחיר זה לשמש תחליף לסובסידיה

4 כינויה בעבר היה קרן השוואה למחירי דלק; מבקר המדינה התייחס אליה בעבר ולאחרונה בדו"ח זה עמ' יב
5 לפי פרסומים מקצועיים, מחירה של תערובת פרופן-בוטן בשער בית הזיקוק ברוטרדם, או באגן הים התיכון עמדו ברבעון ראשון של 1988 על 125-150 דולר לטונה, (שווה ערך ל-200 - 240 ש"ח).

באמצעות המסלקה. בעקבות הריפורמה שונתה דרך קביעת העלות בשער בז"ן של מוצרי הדלק והחל בנובמבר 1988, אמור מחיר הגז הנקנה ע"י חברות הגז לשקף את עלות הפקת הגז למשק. (בעניין זה ראה בדו"ח זה בפרק על "הרפורמה במשק הדלק").

המחיר שבו מוכרות חברות הנפט גפ"מ חל רק על מכירות ארבע חברות השיווק של גז. גופים אחרים, גם אם הם בחזקת סטונאים (כלומר, קונים לצורך סחר בגז ושיווקו לאחרים), אינם יכולים לקנות גז מחברות הנפט במחיר שער בתי הזיקוק, אלא רק מחברות הגז, ובמחיר גבוה יותר. מינהל הדלק הסביר, במהלך הביקורת, כי הוא רואה סטונאים אלה, המשווקים בעיקר לגדה המערבית ולרצועת עזה, כתחנות-מלוי, ולא כחברות גז וכי אין הוא מתערב בניהול העיסקי של חברות הנפט ובמחויבותן לספק גפ"מ לחברות הגז. בקשות של סטונאי ליבא גז, או ליבא נפט גלמי ולזקקו בארץ, נתקלו בהתנגדות של מינהל הדלק, והעניין תלוי ועומד בימים אלה בבית המשפט. בעבר מנע מינהל הדלק יבוא גפ"מ, בנימוק שיבוא כזה יגרום לבזבוז משאבים למשק.

שיטת ההסדרה של מחירים ושל עלויות

א. שיטת ההסדרה של ענף הגז כוללת, בין היתר, את קביעת מחיר הגז לחברות הגז ואת קביעת מחיר הגז לצרכן. העלות המוכרת (עלות השיווק) לטונה גז, שבה מכיר מינהל הדלק לכל חברות הגז, מחושבת כעלות ממוצעת לכל קווי האספקה, לפי הוצאות השיווק המוכרות של החברה המובילה.

עלות השיווק המוכרת לחברה המובילה מבוססת בחלקה על עדכון הוצאות שנת בסיס ובחלקה על הוצאות בפועל. החלק המוכר לפי הוצאות בפועל מהווה קוסט פלוס במובנו המקובל. כיסוי הוצאות לפי שיטת קוסט פלוס מפחית את התמריץ לחסכון וייעול. יתרה מזו, כל פגיעה בחיסכון בחברה המובילה עשויה ליצור רווחי יתר בחברות הגז האחרות. מינהל הדלק היה יכול לבחון מדי שנה מחדש אם אמנם השיטה מאפשרת רווחי יתר לחברות האחרות על ידי השוואת התוצאות העיסקיות של כל אחת מארבע החברות לרעותה. אולם מינהל הדלק אינו מקבל באופן סדיר דיווח כספי מלא ומפורט של אותן החברות.

השיטה הקיימת איננה מבטיחה שהעלויות המוכרות, אף אם הן מדודות כהלכה, הן אמנם העלויות המינימליות הדרושות למתן רמת שירות נתונה. חוסר יעילות בחברה המובילה אפשר שיתרום להגדלת הרווחים של החברות המתחרות, שתהיינה מכל יעול אצלן.

ב. גם אם העלות של החברה המובילה נמדדת לפי מיטב השפיטה המקצועית ונבחנת לעתים קרובות, כדי להתאימה למציאות המשתנה בענף הגז, עדיין עלולים להתקיים עיוותים. התנאי הבסיסי לקיום יעיל של שיטה זו הוא קיומה של זהות (או לפחות דמיון רב) במבנה הפנימי בחברות בענף, וזאת מבחינת ההתפלגות של סוגי הצרכנים ודרכי האספקה להם. תנאי זה למעשה, אינו מתקיים.

1) מבנה החברות, והיחס בין היקף השיווק באמצעות סניפים לבין היקף השיווק באמצעות סוכנים, שונים מחברה לחברה. על פי נתוני הענף, חלקו של השיווק באמצעות סוכנים הוא כדלקמן: בחברה א' כ-70%, בחברה ב' כ-10% בחברה ג' כ-50%, ובחברה ד' כדי 90% ומעלה. דו"חות של המומחים השונים שעסקו בסוגיה זו, קבעו שעלות השיווק בשתי המסגרות שונה לגבי כמות גז נתונה, אולם ההכרה בעלויות בסעיף "עמלה לסוכנים" במבנה המחיר לגז היא על פי הכמות היחסית של הגז המשוק על ידי סוכנים הקשורים בחברה המובילה.

2) החברה המובילה אינה מחזיקה במלאי גז, כל המלאי העומד לרשותה רשום כנכס בחברת הנפט המספקת לה גז. לפיכך במבנה מחיר הגז אין הכרה במימון המלאי. בחברות האחרות המצב אינו בהכרח זהה.

3) עלות השיווק בצובר נמוכה מעלות השיווק במכלים או במרכזיות בעיקר משום שאין בה הוצאה על חלוקה לבתי הצרכנים. חישוב העלויות לצורך מבנה מחיר הגז, המוכרות לפי שיטת החברה המובילה, נעשה על פי ממוצע העלות לטונה גז הנמכרת על ידי החברה המובילה, שבה

משקל השיווק בצובר שונה מזה של יתר החברות. יוצאת מכלל זה אספקת גז באמצעות מרכזיות, שלגביה קיים תחשיב נפרד.

הואיל ועלויות החברה המובילה משמשות בסיס לקביעת העלות של טונה ממוצעת של גז (במסגרת מבנה המחיר) לגבי הענף כולו, הרי שבהתפלגות כמויות הגז, המסופקות בדרכי השווק השונות, נוצרים הפרשים משמעותיים בכסוי עלות השיווק של טונה ממוצעת אצל כל אחת מהחברות.

בנסיבות הקיימות האינטרס של שלוש החברות, להוציא המובילה, הוא להגדיל את חלקם של לקוחותיהן, שעלות האספקה להם נמוכה מהממוצע, שכן דבר זה ינמיך את העלות לטונה ממוצעת. לעומת זאת, יהיו אותן חברות מעוניינות, שלמובילה יתווספו לקוחות, שעלויות השווק בגינם גבוהות מהממוצע, כדי ליהנות מהכרה בעלות ממוצעת יותר גבוהה.

העיוות שהשיטה גורמת אינו בלתי ידוע למינהל הדלק. במהלך שנות ה-80 נערכו דיונים רבים ואף הוקמו ועדות אחדות, חלקן ביוזמת מינהל הדלק, כדי לשנות את שיטת התמחיר של גז.

לשיטת החברה המובילה בענף התייחסה חברת יעוץ בדו"ח שהגישה למשרד האנרגיה בדצמבר 1986; היא קבעה, בין היתר, ששיטה זו יכולה להיות מועילה אם לחברה מבנה תפעולי, עלויות וסל מוצרים המייצגים את הענף. לדעת חברת היעוץ, החברה המובילה אינה עונה בהכרח על מבחנים אלה.

צוות פנימי של משרד האנרגיה, בראשות מנהל אגף כלכלה ותקציבים, התייחס גם הוא, בדו"ח שהוכן ב-1986, למגרעותיו של מבנה המחיר הנוכחי כולו. בין השאר ציין:

(1) עלויות הגז המחושבות על פי מבנה המחיר הקיים אינן משקפות את העלות האמיתית בשיווק גז. אין למשק הגז מדיניות מחירים יציבה, מנומקת ועיקבית, ולפיכך קיים בין קווי האספקה השונים סיבסוד צולב סמוי.

(2) רווחי חברות הגז מותנים בפעולת החברה המובילה והתחשבנויותיה עם מינהל הדלק.

(3) לחברה המובילה תמריצי התייעלות נמוכים ואף רמת סיכונה נמוכה מזו של שאר החברות בענף, בשל כיסוי עלויותיה במבנה המחיר.

משרד האנרגיה הודיע למשרד מבקר המדינה שהוא מתכוון להתגבר על העיוותים השוררים בענף הגז על ידי פתיחתו לתחרות חופשית, והסרת הפיקוח על מחירי הגז לצרכן. בעניין זה קיבלה הממשלה החלטה ב-5.1.89, לפיה יוסר הפיקוח על מחירי הגז החל מיום 2.4.89; המגבלות לכניסת חברות חדשות לענף הגז יוסרו וכן יתאפשר מעבר חופשי של צרכנים בין החברות.

השקעות במתקני גז

תהליך אישור ההשקעות במתקני גז נעשה בדרך הבאה: החברה היוזמת את ההשקעה מגישה למינהל הדלק אומדן מפורט של ההשקעה אותה היא רוצה לבצע. אישור עקרוני של מינהל הדלק לגבי ההשקעה מתבטא בנכונות של מינהל הדלק להכיר בעלותה. בעקבות האישור מחזיר המינהל לחברה, באמצעות המסלקה למחירי דלק, את העלות בצירוף ריבית, לפי לוח תשלומים הבנוי על האורך שנקבע לחיי המתקן. ההשקעות המוכרות בדרך זו אינן מועמדות על מחירי הגז, אלא, באמצעות המסלקה, על עלויותיו של ענף הדלק כולו.

הסדר זה יחול, לדברי משרד האנרגיה, גם על ההשקעות הניכרות של חברות הגז בשיפור מתקניהן, ובעיקר בהגברת אמצעי בטיחותם, וזאת בעקבות שריפה שפרצה בינואר 1988. במתקני המילוי של גז בקרית אתא.

שיטה זו אינה נהוגה לגבי כלל ההשקעות בענף. למשל עלות ההקמה של מתקני מילוי הגז נכללת בין העלויות המוכרות של הגז באמצעות מבנה המחיר; לדברי מינהל הדלק נתאפשר הדבר הואיל ובעלות כל החברות מצויים מתקני מילוי. אך עלות מתקני המילוי, רמת האוטומציה בהם, היקף

המכשור וכו' שונים מחברה לחברה, ולפיכך ההחזר באמצעות מבנה המחיר ולפי ההוצאות של החברה המובילה אינו מייצג בהכרח את העלות הנכונה בכל חברה. לדוגמא, עלות מתקן האוטומציה של החברה המובילה שהוקם ב-1981 כלולה במבנה המחיר, וגם חברות אחרות מקבלות "החזר" עבורה, אף כי לא ביצעו השקעה מסוג זה. עולה מכך שהשקעות במתקני גז אינן נכללות באופן עקבי בעלויות המוכרות של הגז, ואין הן באות תמיד לידי ביטוי בעלות שמחיר הגז אמור לכסות.

פיצול מבנה המחיר

א. המונח "פיצול מבנה המחיר" מתייחס להפרדת תחשיבי העלות בין ארבעת קווי האספקה העיקריים (ראה לעיל), כך שלכל קו אספקה תחושב עלות נפרדת. ההתחשבות תיעשה על פי העלות המוכרת לכל קו אספקה, ומשקלו בכל חברה יילקח בחשבון. עד כה קיים הסדר של תחשיב עלויות נפרד רק לאספקה באמצעות מרכזיות.

יתרונה של שיטת השיווק במרכזיות, בהשוואה לגז המשווק במכלים, הוא בזה שהיא חוסכת מן הצרכן את הטרחה הקשורה בהזמנת גז ושהחשבונית בגין צריכת הגז מוגשת לו על פי קריאת מונה, לאחר הצריכה, בעוד שעבור גז המסופק במכלים הוא משלם מראש.

בראשית שנות ה-70 טענו סוכני הגז, שעלותו של השיווק למרכזיות גז גבוהה עבורם יותר מהשיווק באמצעות מכלים; הואיל וצורת שיווק זו התרחבה, הם ביקשו הכרה בעלות הגבוהה יותר. מינהל הדלק מצא את טענת הסוכנים ראויה, ומבנה המחיר הופרד. ההפרדה בעלויות המוכרות באה לראשונה לכלל ביטוי במבנה המחיר ממאסר 1973. במקביל הונהג אז מחיר יותר גבוה לצרכני הגז במרכזיות, שכלל, נוסף על תוספת העלות, גם היטל לקרן ההשוואה, ואילו במחיר הגז ששווק בעת ההיא במכלים נכללה תמיכה מקרן ההשוואה.

בסיס החישוב של העלות נשאר השיווק של גז במכלים לסעיפיו, ולגבי חלק מסעיפים אלה קיימת "תוספת למרכזיות". העובדה שבסעיפי עלות אחדים שיווק הגז במרכזיות נמוכה יותר, לא מצאה ביטוי בתחשיב המופרד⁶. לפי מבנה המחיר העלות המוכרת לשיווק גז במרכזיות גבוהה במידה משמעותית מזו המחושבת לשיווק בדרך אחרת. לפי מבנה המחיר מיוני 1988, היה תחשיב עלות הגז במיכלים 991.19 ש"ח לטונה, ותחשיב עלות הגז במרכזיות באותו מועד 1,532.71 ש"ח לטונה; המחיר ששילם הצרכן היה שונה - 855 ש"ח במכלים ו-1,025 ש"ח במרכזיות - כשהתמיכה במחיר הגז המסופק באמצעות המרכזיות גדולה פי ארבעה מאשר במחיר הגז המסופק בדרך אחרת.

ההפרשים הגדולים במבנה המחיר בין העלות המחושבת לגבי השיווק במיכלים לבין זו המיוחסת לשיווק במרכזיות בולטים במיוחד בסעיפי הוצאה כמו עמלות הסוכנים, פחת על ציוד גז, אחזקה ותקורה. משרד האנרגיה הסביר, כי נתוני התחשיב מבוססים על סקר שנערך ב-1978, שממצאיו יושמו רק בחלקם, מחמת התנגדות גורמי השיווק. בדעת המשרד היה לערוך סקר חדש, אולם מפאת התנגדות אותם גורמים נמנע הדבר.

ב. הדרישה לפיצול מבנה המחיר, ולחישוב נפרד של עלויות האספקה בצובר לעומת אלה הקשורות באספקה במכלים, הועלתה על ידי החברה המובילה לראשונה ב-1981. בפנייתה למינהל הדלק הועלתה הטענה ששנוי מבנה המחיר מתבקש, שכן יש לקבוע תמחיר מתאים למציאות לכל אחד מקווי האספקה הנהוגים. לפנייה צורפה מתכונת של תמחיר, בו מופרדות העלויות לפי אספקה במכלים, בצובר, בשטחים ותוספת למרכזיות, כפי שהחברה מדרה, ומודגש בה, כי אימוץ ההצעה יחסוך לאוצר המדינה סכומים ניכרים, בלא שישתנה המחיר לצרכן.

6 לפי נתונים שהגישה אחת החברות למינהל הדלק ב-1986, ההשקעות בציוד הנדרשות עבור גז מרכזי נמוכות מאלה הנדרשות בגז במכלים (לאספקת יחידת משקל זהה), שכן תכולת המכלים גדולה יותר ועלות הצנרת נמוכה יותר. לעומת זאת סעיפי עלות אחרים גבוהים יותר בצורת אספקה זו, בגלל הצורך בקריאת מונים, בהנפקת חשבוניות ובמשלוחן, וכן עקב מכירת הגז באשראי היוצרת סיכון של חובות אבודים.

במאי 1983 הודיע הממונה על ענף הגז במינהל הדלק לחברות הגז, כי החל מיום 1.7.83 יפוצל מבנה המחיר. העלויות ייקבעו לפי עלויותיה של המובילה; החברות מתבקשות לדווח על מכירותיהן מדי חודש לפי ארבעת קווי האספקה; אלה יהיו בסיס להתחשבות עם המסלקה. הדבר לא יצא לפועל, ולצורך המשך הטיפול הסכים מינהל הדלק שהחברה המובילה תזמין בדיקה מכלכלן עצמאי. תכליתה של הבדיקה הייתה לסייע בפיצול הוצאות התקורה ל-4 קווי האספקה. תוצאת הבדיקה נמסרה למינהל הדלק באוקטובר 1983. בנובמבר אותה שנה נעשתה עבודה באותו נושא גם באגף כלכלה ותקציבים במשרד האנרגיה, שהצביעה על עיוותים הנובעים משיטת קביעת העלויות, וקבעה שיש ב"פיצול מבנה המחיר" כדי לשפר את שיטת התמחיר וההתחשבות.

ב-1984 מינה מנכ"ל משרד האנרגיה צוות לבחינת הנושא. כן הוטל על אותו כלכלן חיצוני לערוך סקר הוצאות שווק של סוכני הגז.

בראשית 1986 שוב מונה צוות פנימי של משרד האנרגיה ובראשו מנהל אגף כלכלה ותקציבים כדי ללבן ולהמליץ בסוגיה של פיצול מבנה המחיר. באוקטובר 1986 הגיש הצוות את הדו"ח ובו המלצותיו. בסיכום הדו"ח קבע הצוות בין השאר כי עלויות הגז המחושבות על פי מבנה המחיר הקיים אינן משקפות את העלות האמיתית של שיווק הגז; עקב כך העלות המחושבת לגז המשווק במיכלים נמוכה מדי, ואילו העלות המחושבת לגז בצובר ולשטחים, גבוהה מדי.

המלצת הצוות בעניין התמחיר הייתה לפצל את מבנה המחיר לארבעה קווי האספקה.

בדצמבר 1986 הוגש למשרד האנרגיה דו"ח של חברת הייעוץ שנזכרה לעיל, אותה שכר משרד האנרגיה כדי לבחון תמחיר אלטרנטיבי במסגרת הארגונית הקיימת של הענף. גם חברת הייעוץ המליצה על פיצול מבנה המחיר, וכן הצביעה על חסרונות בשיטת החברה המובילה.

בינואר 1987 הודיע מינהל הדלק לארבע חברות הגז במכתב, כי לאור עבודותיהם של חברת הייעוץ ושל הצוות הפנימי של המשרד, שעסקו בשאלת תמחיר ענף הגז, החליט משרד האנרגיה לשנות את מבנה מחיר הגז ולפצלו לארבעה ערוצי שווק כדלהלן: מכלים, צובר, אספקה ליו"ש ועזה ותוספת למרכזיות, וזאת למפרע מ-1.11.86.

בפברואר 1987 התקיים דיון במינהל הדלק עם נציגי ארבע חברות הגז. מנהל המינהל הודיע בפגישה זו, שהחלטת המינהל לתמחר את הגז בהתחשב בעלויות השיווק בארבעת קווי האספקה העיקריים היא חד-משמעית. נציגי החברות טענו באותו דיון שלא נתקבל חומר מפורט ממנהל הדלק בדבר "פיצול מבנה המחיר" ובדבר סדרי ההתחשבות בעקבות החלטת הפיצול. עוד טענו החברות, כי ללא כל קשר לפיצול מבנה המחיר יש במערכת בעיות שההתייחסות אליהן אינה קשורה בפיצול מבנה המחיר, ופתרון קודם לשאלת הפיצול. טענות אלה של החברות נסבו בעיקר על שחיקה ברווחיהן, על הקפאת ההוצאות בסעיפים שונים של מבנה המחיר, ועל תביעות של מס הכנסה כלפיהן. הדיון לא עסק בשאלת פיצול מבנה מחיר להוציא הודעת מינהל הדלק כי הוא ינהיג את הפיצול החל מ-31.3.87.

פיצול מבנה המחיר לא הוחל עד מועד סיום הביקורת. משרד האנרגיה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי החברה המובילה עתרה לבג"צ בעניין זה⁷. לפי הסברים שמשרד האנרגיה נתן למשרד מבקר המדינה, הפיצול לא יצא לפועל בגלל התנגדות של שלוש מחברות הגז וסוכני הגז, אולם במסגרת החלטת הריפורמה במשק הדלק כולו, יש בדעת המשרד לפתוח את ענף הגז לתחרות חופשית, ובכך תבוא על פיתרונה גם בעיית פיצול מבנה המחיר. מגמה זו, שגם משרד האוצר היה שותף לה, באה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה מ-5.1.89 (ראה לעיל).

7 העתירה הוגשה באוקטובר 1988 נגד השר, המנכ"ל, מנהל מינהל הדלק ושלוש חברות הגז האחרות. בית המשפט נתבקש לצוות על המשיבים להסביר, מדוע נמנעו מלשנות את מתכונת מבנה המחיר של הגז על ידי פיצולו לארבעה קווי האספקה הקיימים אצל העותרת. במועד סיום הביקורת היתה עתירה זו תלויה ועומדת.

איכות הגז

גפ"מ מהווה תערובת של גזים, שהעיקריים שבהם הם פרופן ובוטן. הרכב התערובת המסופקת לצרכנים משתנה ותלוי בטיב הנפט הגלמי ובתהליך הזיקוק שבו הופקה.

להרכב התערובת יש השפעה על טיבו של הגז מנקודת ראותם של הצרכנים, שכן קיים הבדל ניכר בכושר הנידוף של הגזים בתערובת. הגז המסופק לצרכנים נדחס תחת לחץ כדי להפכו לנוזל, וללחץ האדים של התערובת יש משמעות הן בתחום הבטיחות (לחץ גבוה מדי מסכן את שלימות המכל), והן בתחום יכולת המיצוי של המכל (לחץ נמוך מדי לא יאפשר מיצוי הגז כולו מהמכל). יעילות הנידוף של התערובת תלויה, בין היתר, בחלק היחסי של מרכיביה. אם אפשרות המיצוי של המכל אינה מלאה, הצרכן יחזיר בעת החלפתו את מכל הגז הקודם לחברה, כשהוא מלא בחלקו בגז שעבורו שילם. יכולת המיצוי של הגז מהמכלים קטנה יותר בחורף, ובאזורים קרים (כמו צפת וירושלים).

בעייה זו נדונה בעבר בדו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה (עמ' 126-129) אשר בו קבע המבקר, כי מתפקידו של מינהל הדלק, כרשות פיקוח המופקדת על הנושא, לזרז תהליך של קביעת תקן לגז או לנקוט כל פעולה שיש בה כדי לשמור על האינטרסים של צרכני הגז מבחינת איכות המוצר המסופק להם.

עוד ב-1977 הוחל בטיפול בקביעת תקן ישראלי לגפ"מ במכון התקנים, על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953. התקן מעובד לפי החוק והכללים על פיו, בידי ועדת תקינה בהשתתפות נציגי משרדי הממשלה ויתר הגופים הנוגעים בדבר⁸. שר התעשייה והמסחר רשאי, לאחר התייעצות עם נציגי היצרנים והצרכנים, להכריז על תקן ישראלי כתקן רשמי, שהוא תקן מחייב.

בדיקה חוזרת שערך משרד מבקר המדינה בעניין זה העלתה:

עקב חילוקי דיעות בין חברי ועדת התקינה שבמכון התקנים הישראלי הושהתה קביעת התקן שנים רבות. במקום תקן רשמי, נקבע לגפ"מ "מפרט מכון" הנקבע במכון התקנים בידי בעלי מקצוע, ללא ייצוגם של נציגי בעלי העניין - היצרנים והצרכנים; למפרט ניתן תוקף מחייב בצו של שר האנרגיה, על פי סמכויותיו לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים ותחולתו ממארכ 1987. בעת סיום הביקורת נמשכו ההליכים לאישור תקן ישראלי לגפ"מ.

לדעת נציג הצרכנים בוועדת התקינה, במפרט נקובה מסה יחסית של התערובת בגבולות רחבים מדי, כך שגם אם רובו של המכל יכיל בוטן או פרופן, יעמוד הרכב הגפ"מ בדרישות המפרט. המפרט צריך היה להבטיח גז באיכות כזו, שיתקיים מיצוי מלא של המכל, ללא שארית, אך אין בו כדי להבטיח זאת, שכן הוא חסר אפיונים אחדים משמעותיים כמו למשל לחץ אדים מינימלי, שבו מותנה כושר המיצוי של המכל; המפרט כולל לחץ אדים מקסימלי בלבד. מינהל הדלק הסביר, כי מפרט המכון קובע, ש-95% מגפ"מ יתנדפו בטמפרטורה של 2 מעלות צלסיוס. לדעת נציג הצרכנים הרכב הגז ניתן לאפיון, ולפיכך גם לבדיקה, על פי מספר שעות בעירה רצופות הדרושות למיצוי 12 ק"ג של תכולה.

מפרט המכון שהוחל באמצעות הצו האמור מחייב את כל העוסקים בגז, החל בבתי הזיקוק וכלה במשווקים. בירור בחברות ובמינהל הדלק העלה, כי לבד מבתי הזיקוק לא נעשו עד אוקטובר 1988, בדיקות לאיכות גפ"מ בשום מקום⁹. החברות אינן רואות עצמן כמחויבות בעניין זה, ומינהל הדלק, החייב לעקוב אחר קיום הצו לא כפה עליהן עריכת בדיקות. עלותה של בדיקת איכות

8 בקביעת התקן לגפ"מ גופים אלה כללו את הטכניון, נציגי מכון התקנים, נציגי חברות הגז והנפט, בז"ן וארגוני הצרכנים.

9 הואיל והגז הוא תערובת שעיקרה מורכב משני גזים, האחד מהם רותח בטמפרטורה של אפס מעלות, והאחר בכמינוס ארבעים מעלות, יתנדף במזג אוויר קר בעיקר הגז האחד, ובמכל תישאר שארית שרכוזו הגז הנדיף פחות יהיה בתערובת גבוה יותר. הואיל והמכלים אינם מרוקנים משאריות אלה לפני המלוי מחדש, עלול ריכוזו הגז הפחות נדיף לגדול במכל בכל פעם שהמכל ימולא מחדש. זאת הסיבה שדרושה גם בדיקה של טיב הגפ"מ במכלים.

הגז במכלים לא נדונה במשרד ולא הועלתה דרישה לכללה במבנה המחיר. מינהל הדלק הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בדיקות איכות לא נעשו בשל מחסור בתקציב. בשנת הכספים 1989 יקצה המשרד מתקציבו את הסכומים הדרושים לעריכת הבדיקות.

ועדת שימרון

בינואר 1968 מינה שר המסחר והתעשייה¹⁰ לפי הסמכה מטעם הממשלה, ועדת חקירה, על פי פקודת ועדות החקירה, לבדיקת מכלול הבעיות הקשורות באספקת הגז; כיו"ר הוועדה מונה עו"ד א. שימרון ז"ל. במאוס 1969 הגישה הוועדה דו"ח ביניים ובאוגוסט אותה שנה סכמה הוועדה את עבודתה בדו"ח, שאותו הגישה לשר.

ייחודה של ועדת שימרון היה בכך, שהיא סקרה את ענף הגז, על כל היבטיו. אף כי המלצותיה פורסמו לפני כ-20 שנה, רבות מהן עדיין לא התיישנו. להלן אחדות מהן:

- (1) אספקת הגז נתפסת כשירות ציבורי ובתור שכזה מחייבת השגחה ממשלתית אך לא פיקוח שוטף ופיזי.
- (2) יש לבטל מחיר הגז לצרכן לפי נתוני החברה המובילה. השיטה של קביעת המחיר לצרכן לפי העלות בפועל בתוספת רווח קבוע אינה נראית לוועדה כשיטה טובה.
- הוועדה המליצה לקבוע בסיס לכיסוי הוצאות החברות בענף ע"י מודל של "חברה תיקנית", על סמך נתונים שייאספו בענף; בדו"ח מפורטת מתכונת של עלויות מוכרות ובצדן הנמקה ברורה איך נבחרו והצעה איך להגיע ליתר שיפור.
- (3) בתקופת דיוני ועדת שימרון עמדה להצטרף לענף חברה נוספת, ולפיכך נתנה הוועדה את דעתה לכניסת חברות חדשות לענף וקבעה כי כל חברה חדשה שתוקם וכל חברה אחרת, יהיו רשאים להציע שירותים בצורה שונה מזו הקיימת¹¹.
- (4) בקשר לאיכות הגז והשאריות במכלים קבעה ועדת שימרון כי הרכב הגז חייב להיות בגבולות תקן מסויים ולפיו אסור שבמכל ישאר יותר מ-1.5% מהכמות בטמפרטורה של 43 מעלות פרנהייט (בערך 6 מעלות צלסיוס).
- מבחן זה, המתבסס על שארית הגז במיכל לאחר מיצויו הוצע בעיקרו על ידי אגודי הצרכנים גם לאחרונה.
- (5) בקשר לפיקוח על הענף הציעה הוועדה כי תוקם רשות לענייני גז, שתוסמך על פי חוק, ותהיה מורכבת מנציגי משרדי הממשלה ומשני חברים נוספים: כלכלן ומהנדס. רשות כזו תרכז את הטיפול בכל ענייני הגז, תקבע תנאי יסוד לקבלת זכיון לעסוק בגז, תאשר חוזי אספקה. הרשות תקבע את הדרך בה יופעל פיקוח על המחיר וטיב השירות, ותערוך אחת לשלוש שנים בסיס תיקני מעודכן למרכיבי עלות הגז, ההתקנות והשירות. כמו כן "תקבל דו"ח אחת לשנה מחברות הגז וזאת אחרי שהחברות תחייבנה לנהל את ספריהן בהתאם להוראות ניהול ספרים המצורפות. הרשות תעקוב אחרי תנודות בעלויות וברווחים ותערוך רביזיה בהם". רשות לענייני גז, הפועלת מכח חוק, לא הוקמה.
- (6) לעניין דו"חותיהן הכספיים של חברות הגז קבעה הוועדה כי על החברות לפרסם מאזניהן וחשבונות רווח והפסד שלהן, שכן חברה העוסקת באספקת מוצר חיוני כגז, בממדים ובתפוצה כמו שנהוג בארץ, חייבת לתת לציבור אינפורמציה, כדי שיוכל לדעת את מצבה הכלכלי ואת גודל רווחיה.

10 באותו זמן עוד לא הוקם משרד האנרגיה והתשתית.

11 יצויין כי מאז 1969, בה נכנסה לשוק חברה רביעית, לא נוספו חברות לענף. כניסת חברות נוספות נמנעה על ידי מינהל הדלק.

עוד התייחסה הוועדה להתקשרות שבין החברות לצרכנים והדגישה את הצורך בשמירה על חירות ההתקשרות, על ידי סטנדרדיזציה של המתקנים, כדי שתחרות בענף תתאפשר, ועל ידי מניעת חוזים כובלים; הוועדה התייחסה גם להיקף ההון הפעיל הרצוי בחברות ולצורך לקבוע תשואה סבירה עליו שתיכלל במחיר הגז; כמו כן המליצה הוועדה על דרך לשמירה על איכות המתקנים ובטיחות אחזקתם על ידי בדיקה שגרתית, אחת לשנתיים לפחות, כשירות לצרכנים.

כפי שעולה מן האמור בפרק זה, לא יושמו מרבית המלצות הוועדה אף כי טרם פגה חשיבותן.



גפ"מ משמש מקור אנרגיה חשוב לציבור הרחב, בעיקר לשם בישול וחימום בבתי מגורים, במפעלים ובמוסדות. כיתר מקורות האנרגיה, נתונה אספקתו לפיקוח הממשלה, הקובעת את המחיר לצרכן, ולפיכך על הגורם המפקח מטעמה - משרד האנרגיה והתשתית - לאחר בדיקה נאותה לתת גושפנקא למערכת העלויות של ספקי הגז ולגשר במידת הצורך על פני הפרשים בין המחיר לעלויות באמצעות היטלים או סובסידיה.

השיטה שנבחרה - עיגון העלויות המוכרות לכלל הענף בעלויות של "חברה מובילה", שלגביה מופעל עיקרון של מעין "קוסט-פלוס", יוצרת בעיות, המתוארות בהרחבה בפרק זה, בין חברות השיווק לבין עצמן ובין משרד האנרגיה ליתר הגורמים הפעילים בענף.

התייחסות, שעודה אקטואלית, על הדרך שבה ניתן וצריך לעצב פיקוח ממלכתי בענף הגז, תוך שימת הדגש על מסגרת שתבטיח את טיב המוצר, את יעילות השירות ומחיר הוגן לצרכן, מצוי בדו"ח של ועדת חקירה ממלכתית, שנתמנתה לבדוק נושא זה לפני כ-20 שנה, אלא שחלק ניכר מהמלצותיה לא זכה להגשמה.

הקשיים של המשרד להנהיג שינויים, גם כשאלה נמצאו מוצדקים, תרמו אף הם, מן הסתם, למגמת המשרד להנהיג ריפורמה במשק הדלק כולו כדי לצמצם את מעורבותה של הממשלה בו. צעדיה הראשונים של הריפורמה, נגעו אך מעט בהסדרים בענף הגז. בינואר 1989, לאחר סיום הביקורת קיבלה הממשלה החלטה להסיר את הפיקוח על מחיר הגז ואת המגבלות על כניסת חברות שיווק חדשות לענף הגז, וכן לאפשר לצרכנים לעבור מספק לספק. שינויים מבניים אלה בענף הגז, לכשיוצאו לפועל, עשויים לפתור חלק גדול מן הבעיות שתוארו בדו"ח זה.